



Constitution du canton de Berne (Modification)

Initiative parlementaire pour la protection du climat

Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire

Table des matières

1. Synthèse	1
2. Contexte.....	1
2.1 Changement climatique.....	1
2.2 Emetteurs de gaz à effet de serre	2
2.3 Conséquences du changement climatique	5
2.3.1 Atténuation du changement climatique et adaptation à ses conséquences	5
2.4 Politique climatique internationale, nationale et cantonale.....	7
2.4.1 Politique climatique internationale	7
2.4.2 Politique climatique nationale	9
2.4.3 Politique climatique cantonale	10
3. Initiative parlementaire.....	11
3.1 Déroulement et procédure de l'initiative parlementaire	11
3.2 Qu'exige la présente initiative parlementaire ?	12
4. Mandat	12
5. Caractéristiques de la nouvelle réglementation	12
5.1 Autre option examinée	13
6. Forme de l'acte.....	13
7. Répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, droit comparé	13
7.1 Répartition des compétences entre la Confédération et les cantons : domaines de la protection de l'environnement et de l'énergie en particulier	13
7.2 Compétences cantonales : que reste-t-il pour le canton ?	15
7.3 Comparaison cantonale	18
8. Mise en œuvre et évaluation.....	19
9. Commentaire de l'article	19
9.1 Entrée en vigueur	21
10. Place du projet dans le programme gouvernemental de législation (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	22
11. Répercussions financières.....	23
12. Répercussions sur le personnel et l'organisation	23
13. Répercussions sur les communes	23
14. Répercussions sur l'économie	24
15. Résultat de la procédure de consultation	24
16. Proposition	25

Rapport présenté au Grand Conseil par la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire concernant la modification de la Constitution du canton de Berne (initiative parlementaire pour la protection du climat)

1. Synthèse

Selon le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat des Nations Unies (GIEC)¹, le réchauffement du système climatique ainsi que l'influence des humains sur celui-ci sont scientifiquement prouvés. Les changements auxquels est soumis le système climatique influencent aujourd'hui déjà les humains et leur environnement.

Le Grand Conseil du canton de Berne a déclaré que la protection du climat était une tâche prioritaire à laquelle la société actuelle était tenue de s'intéresser. Lors de la session d'été 2019, le Grand Conseil a décidé d'accorder son soutien provisoire à l'initiative parlementaire « La protection du climat : une tâche prioritaire à inscrire dans la Constitution cantonale »². La Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT) a ainsi été chargée d'élaborer un article constitutionnel pour la protection du climat.

Le projet d'article constitutionnel élaboré par la CIAT commence par un objectif clair : le canton de Berne doit être climatiquement neutre d'ici à l'année 2050. De plus, la protection du climat n'implique pas seulement la réduction des émissions de gaz à effet de serre, mais également l'adaptation aux effets néfastes du changement climatique. Au vu de ces objectifs, le canton de Berne doit d'une part s'efforcer d'empêcher le réchauffement continu du système climatique, et d'autre part prendre des mesures pour pouvoir réagir de façon appropriée aux répercussions du changement climatique. La nouvelle disposition constitutionnelle mentionne par ailleurs le principe de durabilité, selon lequel la protection du climat doit tenir pareillement compte de l'environnement, de la société et de l'économie.

2. Contexte

2.1 Changement climatique

Les variations climatiques naturelles font partie de l'histoire de la Terre. Elles sont dues aux fluctuations du rayonnement solaire et à l'effet de serre naturel, lesquels sont influencés en priorité par les changements cycliques des paramètres orbitaux de la Terre, les différences d'intensité solaire et la composition de l'atmosphère terrestre. Les changements de l'ampleur du réchauffement à l'œuvre actuellement prenaient toutefois nettement plus de temps qu'aujourd'hui. La dernière fois qu'il faisait entre 1 et 1,5 °C de plus qu'aujourd'hui à l'échelle mondiale remonte à la dernière période interglaciaire, il y a quelque 120 000 ans. Cela fut simultanément la phase la plus chaude sur Terre depuis l'apparition de l'homme moderne. Le niveau des mers était alors cinq à dix mètres plus haut qu'aujourd'hui.³

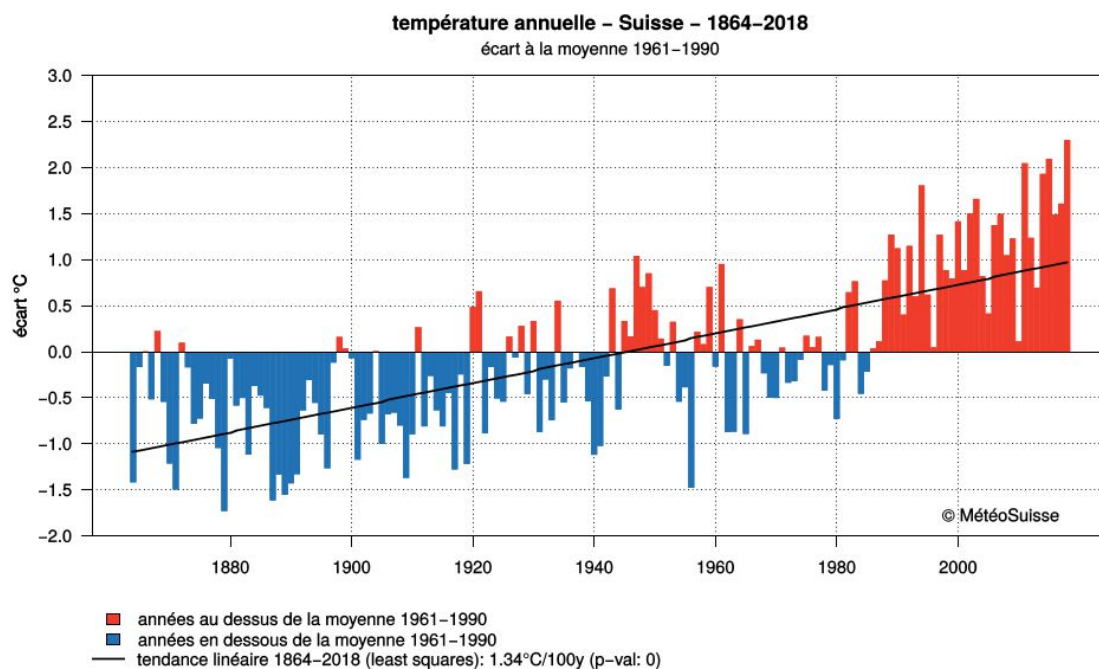
Depuis les premières mesures systématiques en 1864, la surface terrestre a enregistré un réchauffement exceptionnel en moyenne mondiale. L'écart moyen de la température mondiale s'élève à environ +1 °C.⁴ La hausse moyenne de la température en Suisse entre 1864 et 2018 se monte à quelque +2 °C, soit le double (voir graphique 1).

¹ Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) est un organe scientifique qui a été créé par l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). Il est chargé d'offrir aux décideurs des sources d'informations objectives sur l'évolution du climat (cf. www.ipcc.ch).

² Initiative parlementaire 187-2018 (Vanoni, Zollikofen, Les Verts) du 3 septembre 2018, 2018.RRGR.551.

³ Académies suisses des sciences (2016) : *Coup de projecteur sur le climat suisse. Etat des lieux et perspectives*. Berne.

⁴ MétéoSuisse (2019) : « Faits climatiques – le plus important en bref ». URL : <https://www.meteosuisse.admin.ch/home/climat/faits-climatiques-le-plus-important-en-bref.html> [état le 1^{er} juillet 2020].



homogval.evol 3.0.3 / 26.02.2019, 08:34

Graphique 1 : température annuelle en Suisse. 1864 à 2018⁵

Depuis longtemps déjà, les climatologues internationaux mettent en garde de concert contre les risques graves qu'occasionnerait une élévation de la température moyenne de la planète supérieure à 1,5 °C : augmentation de la fréquence et de la durée des événements extrêmes, épisodes de canicule, périodes de sécheresse, fonte des glaciers et des pôles, dégel du pergélisol ou encore élévation sensible du niveau des mers à moyen terme.⁶

2.2 Emetteurs de gaz à effet de serre

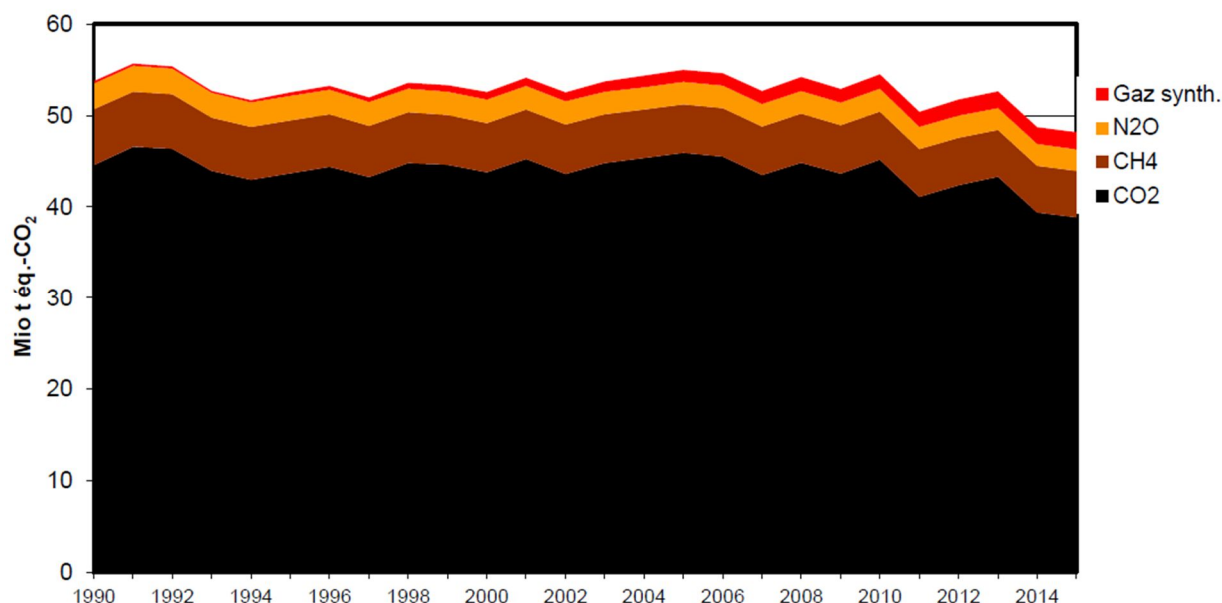
Il existe une certitude au moins depuis le cinquième rapport d'évaluation du GIEC : « Le réchauffement du système climatique est sans équivoque » et « l'influence de l'homme sur le système climatique est clairement établie ».⁷ La concentration croissante des gaz à effet de serre – en particulier du dioxyde de carbone (CO₂) – dans l'atmosphère depuis le début du XX^e siècle modifie le climat mondial. Ces gaz diminuent la réflexion de la chaleur de la surface de la Terre vers l'espace. L'augmentation de la concentration est liée aux activités humaines depuis le début de l'industrialisation, en particulier la combustion du pétrole, du charbon et du gaz naturel ainsi que la déforestation. En plus du dioxyde de carbone, le méthane (CH₄), le protoxyde d'azote (N₂O) et les gaz de synthèse font également partie des gaz à effet de serre (voir graphique 2). Ceux-ci sont considérés comme des sources du réchauffement climatique d'origine anthropique.⁸

⁵ Cf. ci-dessus.

⁶ Office fédéral de l'environnement (2018) : *La politique climatique suisse – Mise en œuvre de l'Accord de Paris*. Berne.

⁷ GIEC (2014) : « Rapport de synthèse AR5 : changements climatiques 2014 ». URL https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/SYR_AR5_FINAL_full_fr.pdf [état le 1^{er} juillet 2020].

⁸ On entend par réchauffement climatique d'origine anthropique le réchauffement climatique causé par l'homme, et donc toutes les émissions dégagées par les activités humaines. Le dioxyde de carbone expiré par les êtres humains n'est pas inclus.



Graphique 2 : contribution des différents gaz à effet de serre à l'ensemble des émissions suisses en millions de tonnes d'équivalents CO₂. L'équivalent CO₂ d'une liaison chimique est une valeur indiquant sa contribution à l'effet de serre. Il permet de comparer les gaz à effet de serre et leur influence sur le climat.⁹

Le dioxyde de carbone dans l'atmosphère est le premier facteur de réchauffement climatique d'origine anthropique. Ces émissions de CO₂ sont principalement causées par la combustion d'énergies fossiles comme le pétrole, le charbon et le gaz naturel. Les énergies fossiles sont particulièrement dominantes dans les domaines des transports, des bâtiments et de l'industrie (cf. graphique 3). Du CO₂ est également libéré lors de la déforestation.

Le méthane, connu comme gaz naturel (principal composant), correspond à 10 pour cent des émissions suisses et constitue donc aussi un important gaz à effet de serre. Sa concentration dans l'atmosphère est 200 fois plus faible que le CO₂, mais son impact environ 28 fois plus puissant.¹⁰ Ses principales sources sont les fuites dans les pipelines, l'élevage de bovins et les décharges.¹¹ La libération de méthane par le dégel du pergélisol en constitue également une. Or il s'agit d'un effet qui s'intensifie de lui-même : la libération de méthane par le dégel du pergélisol renforce l'effet de serre, qui à son tour cause le dégel du pergélisol et la libération de méthane.

L'émission anthropique de protoxyde d'azote provient surtout de l'agriculture, notamment en raison de l'utilisation d'engrais artificiels. Les émissions de protoxyde d'azote stagnent depuis l'an 2000.¹²

Les gaz de synthèse sont relativement nouveaux, mais leurs émissions progressent rapidement et représentent aujourd'hui déjà plus de 1 pour cent des rejets totaux de gaz à effet de

⁹ Office fédéral de l'environnement (2017) : *Indicateurs de l'évolution des émissions de gaz à effet de serre en Suisse 1990-2015*. Berne.

¹⁰ Myhre, Gunnar et al. (2013): « Anthropogenic and Natural Radiative Forcing ». Dans : *Climate Change 2013 : The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge / New York : Cambridge University Press, p. 731.

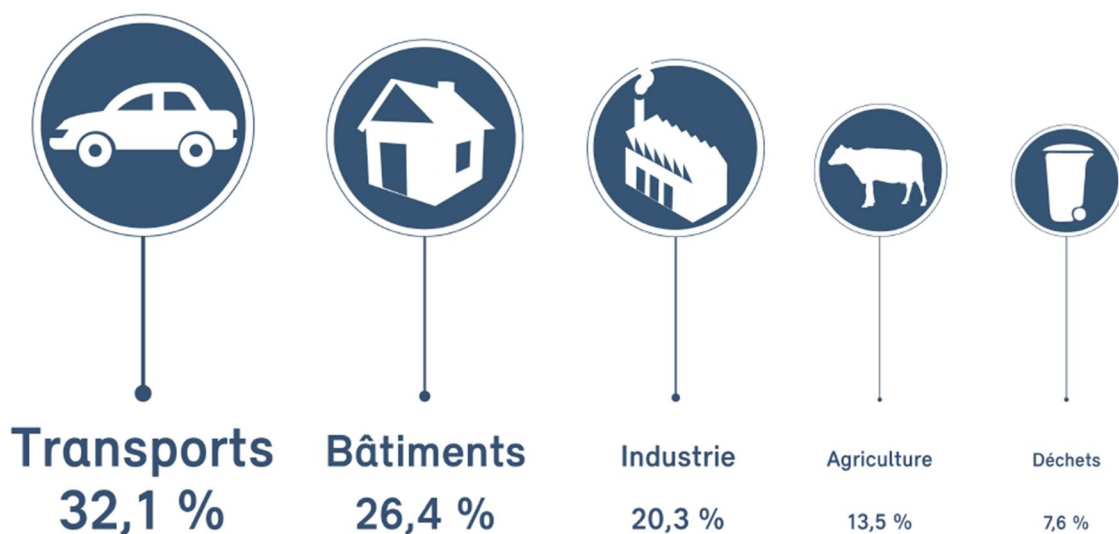
¹¹ Office fédéral de l'environnement (2018) : « Méthane ». URL : <<https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/produits-chimiques/glossaire-des-polluants/methane.html>> [état le 1^{er} juillet 2020].

¹² Office fédéral de l'environnement : « Sources de polluants : agriculture ». URL : <<https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/air/info-specialistes/sources-de-polluants-atmospheriques/sources-de-polluants-atmospheriques---agriculture.html>> [état le 1^{er} juillet 2020].

serre dues à l'activité humaine. Ces gaz sont principalement utilisés dans l'industrie, notamment pour la réfrigération, la fabrication de mousses synthétiques, l'isolation électrique, les solvants et les aérosols.¹³

Les rejets de gaz à effet de serre en Suisse ont reculé malgré la croissance continue de la population et de l'économie. Depuis 1990, ils ont diminué de 12 pour cent.¹⁴ Cette constatation s'applique toutefois uniquement aux émissions générées en Suisse. Si l'on tient compte des émissions générées à l'étranger par la production des biens importés en Suisse, les émissions par habitant ont plus que doublé. L'empreinte gaz à effet de serre helvétique est donc nettement supérieure à la moyenne mondiale.

Les gaz à effet de serre générés en Suisse se répartissent comme suit entre les secteurs des transports, des bâtiments, de l'industrie, de l'agriculture et des déchets :



Graphique 3 : parts des émissions de gaz à effet de serre en Suisse par secteur (2015).¹⁵ Les transports n'incluent pas le transport international par avion ou par bateau.

Emissions de gaz à effet de serre dans le canton de Berne

On ne dispose de données sur les gaz à effet de serre générés dans le canton de Berne que pour le domaine des bâtiments. Bâle-Ville¹⁶, Zurich¹⁷ et Genève¹⁸ sont les seuls cantons à disposer d'une représentation détaillée par secteur. Depuis 2016, la plupart des autres cantons bénéficient de rapports sur les effets de leur politique climatique et énergétique, mais exclusivement dans le secteur du bâtiment.¹⁹

¹³ Office fédéral de l'environnement (2007) : « Gaz synthétiques à effet de serre sous contrôle et couche d'ozone mieux protégée ». URL : <<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-1667.html>> [état le 1^{er} juillet 2020].

¹⁴ Office fédéral de l'environnement (2019) : « Climat : en bref ». URL : <<https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/climat/en-bref.html>> [état le 1^{er} juillet 2020].

¹⁵ Office fédéral de l'environnement (2017) : « Révision totale de la loi sur le CO₂ après 2020 ». URL : <<https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/climat/droit/totalrevision-co2-gesetz.html>> [état le 1^{er} juillet 2020].

¹⁶ Canton de Bâle-Ville (2019) : « Publikation. Klimaschutzbericht ». URL : <<https://www.bs.ch/publikationen/klimaschutz/klimaschutzbericht-basel-stadt.html>> [état le 1^{er} juillet 2020].

¹⁷ Canton de Zurich (2019) : « Klimaschutz. Treibhausgasemissionen ». URL : <https://awel.zh.ch/internet/audirektion/awel/de/luft_klima_elektromog/klima/klimaschutz.html> [état le 1^{er} juillet 2020].

¹⁸ Canton de Genève (2015) : « Bilan carbone territorial du canton de Genève ». URL : <<https://www.ge.ch/document/bilan-carbone-territorial-du-canton-geneve>> [état le 1^{er} juillet 2020].

¹⁹ Office fédéral de l'environnement (2018) : *Effets de la politique climatique et énergétique dans les cantons 2016. Secteur du bâtiment*. Berne.

2.3 Conséquences du changement climatique

Le changement climatique produit une augmentation des événements météorologiques extrêmes dans le monde. En Suisse, les conséquences se traduisent en premier lieu par des étés secs, de fortes précipitations, plus de journées tropicales et des hivers peu enneigés.²⁰

Étés secs

A long terme, les quantités de précipitations moyennes diminueront et l'évaporation augmentera pendant les mois d'été. Les sols seront plus secs, les jours de pluie se feront plus rares et la plus longue période sans précipitations s'allongera.

Fortes précipitations

Les fortes précipitations seront probablement nettement plus fréquentes et plus intenses que celles que nous connaissons aujourd'hui. Toutes les saisons seront concernées, mais plus particulièrement l'hiver. Les événements extrêmes rares avec des précipitations ne survenant qu'une fois tous les 100 ans seront également nettement plus intenses. Associée aux étés secs, cette situation engendrera des changements dans le régime hydrique.

Plus de journées tropicales

Les températures maximales augmenteront bien davantage que les températures moyennes. Les vagues de chaleur ainsi que les journées et les nuits chaudes seront plus fréquentes et plus extrêmes. C'est dans les zones urbaines, densément peuplées et situées à basse altitude, que le stress thermique sera le plus fort. Les vagues de chaleur en été se révéleront problématiques pour la santé.

Hivers peu enneigés

Les hivers seront, eux aussi, nettement plus doux au milieu du siècle. Il y aura certes plus de précipitations, mais surtout sous forme de pluie du fait de la hausse des températures. Dans les régions de basse altitude, il neigera moins et plus rarement. Les zones enneigées diminueront donc fortement en Suisse.

Ces événements météorologiques extrêmes affecteront particulièrement le canton de Berne. Les conséquences pour l'être humain et l'environnement se perçoivent aujourd'hui déjà, à l'instar du retrait marqué des glaciers et de la fonte du pergélisol dans les régions alpines. De plus, les événements météorologiques extrêmes susnommés influencent les dangers naturels et le régime hydrique, d'où une augmentation de la sécheresse et des inondations.

Les températures élevées et les hivers peu enneigés pénalisent le tourisme hivernal, tandis que les étés secs et les journées tropicales posent des défis à l'agriculture. Or tant le tourisme hivernal que l'agriculture sont des piliers centraux de l'économie cantonale.

2.3.1 Atténuation du changement climatique et adaptation à ses conséquences

Il existe fondamentalement deux champs d'action pour faire face au changement climatique : d'une part la diminution, appelée atténuation, d'autre part l'adaptation. L'atténuation traite les causes du changement climatique. Elle oriente les principaux émetteurs de gaz à effet de serre en Suisse, à savoir les transports, les bâtiments, l'industrie, l'agriculture et les déchets (cf. graphique 3), de manière qu'ils diminuent leurs émanations. Une réduction mondiale de ces dernières atténue les conséquences du changement climatique.²¹ Ces prochaines années, l'adaptation à ces conséquences sera aussi difficile que la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Des défis liés au climat sont attendus dans tous les domaines politiques et nécessitent des mesures d'adaptation. S'adapter aux conséquences du changement climatique consiste par exemple à construire des barrages, des réservoirs d'eau ou à végétaliser les villes. Les deux approches (adaptation et atténuation) sont d'ores et déjà poursuivies.

²⁰ National Center for Climate Services (2018) : *CH 2018 – Scénarios climatiques pour la Suisse*. Zurich.

²¹ Cf. supra.

En raison des caractéristiques spécifiques de son économie et de son paysage, le canton de Berne est exposé à plusieurs défis et risques. Il est particulièrement affecté par les conséquences du réchauffement compte tenu de ses quatre régions climatiques (Jura, Plateau, Préalpes et Alpes). Les scénarios climatiques de la Suisse (un réseau initié par la Confédération) montrent où et comment le changement climatique frappera notre pays si aucune mesure efficace de protection n'est prise aujourd'hui. Les points suivants révèlent clairement que l'objectif central de l'Accord de Paris – contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport à l'ère préindustrielle – ne peut pas être atteint sans mesures de protection efficaces dans les quatre régions climatiques du canton de Berne²² :

- En cas d'augmentation continue des émissions de gaz à effet de serre, il faut s'attendre à un réchauffement de 2 à 3 degrés supplémentaires dans la région du **Jura** d'ici au milieu du XXI^e siècle. Il en résultera une diminution du nombre de jours avec de la neige fraîche. Les jours de gel se feront plus rares. Les précipitations hivernales progresseront probablement de 5 à 28 pour cent et les étés deviendront plus arides.
- Si les émissions mondiales de gaz à effet de serre continuent de progresser fortement, il faudra compter sur un réchauffement de 2 à 3 °C supplémentaires sur le **Plateau** d'ici au milieu du XXI^e siècle. Il s'ensuivra une augmentation marquée du nombre de journées estivales mais aussi de nuits tropicales. Les jours de gel se feront plus rares. Il faudra également s'attendre à une augmentation des précipitations hivernales, qui prendront davantage la forme de pluie que de neige au vu des températures accrues. Les mois estivaux deviendront plus arides.
- En cas d'augmentation non maîtrisée des émissions de gaz à effet de serre, les précipitations augmenteront vraisemblablement en hiver et diminueront en été dans les **Préalpes**. Compte tenu des températures accrues, les précipitations hivernales prendront davantage la forme de pluie que de neige. Les jours de neige fraîche diminueront nettement surtout dans les zones de moyenne et de haute altitudes. La hausse des températures induira une augmentation des jours d'été et des nuits tropicales dans les zones de basse et de moyenne altitudes.
- Si les émissions mondiales de gaz à effet de serre continuent d'augmenter sans retenue, il faudra compter dans les **Alpes** sur le réchauffement le plus marqué de toute la Suisse à partir du milieu du XXI^e siècle. Il affichera environ 2 à 4 °C. Les précipitations hivernales progresseront sans doute et compte tenu des températures plus douces, elles prendront davantage la forme de pluie que de neige. Il en résultera une diminution du nombre de jours avec de la neige fraîche.

Les conséquences des effets climatiques sont multiples pour le canton de Berne. Une évaluation de l'Office de l'environnement et de l'énergie montre que tous les domaines de l'environnement, de l'économie et de la société sont potentiellement touchés par le changement climatique.²³ Le tourisme dans le canton de Berne est l'un des exemples cités. Il représente un facteur économique crucial. Dans l'Oberland bernois, presque un emploi sur trois dépend du tourisme. La hausse des températures change les conditions relatives au tourisme hivernal et estival dans le canton de Berne. Aujourd'hui déjà, les régions touristiques sont confrontées à une garantie d'enneigement moindre, ce qui a des conséquences significatives sur leur structure économique. Des mesures d'adaptation dans le domaine du tourisme doivent contribuer à exploiter d'autres opportunités qui s'offrent au canton afin de lui permettre de rester un site touristique attrayant et concluant à long terme.²⁴

L'agriculture est elle aussi directement concernée par les conséquences du changement climatique. Comme le canton de Berne dispose d'une part considérable de surfaces forestières

²² National Center for Climate Services (2018) : « Scénarios climatiques suisses CH2018 ». URL : <<https://www.nccs.admin.ch/nccs/fr/home/changement-climatique-et-impacts/scenarios-climatiques-suisse.html>> [état le 1^{er} juillet 2020].

²³ Office de l'environnement et de l'énergie du canton de Berne (2020) : « Grundlagenbericht Adaptationsstrategie Klimawandel Kanton Bern ». URL : <<https://www.vol.be.ch/vol/de/index/umwelt/klima.html>> [état le 1^{er} juillet 2020].

²⁴ Cf. supra.

et agricoles, les changements climatiques et leurs effets ont une influence notable sur l'utilisation des terres, des sols et de l'eau. La modification du régime hydrique se répercutera sur les milieux naturels et les écosystèmes du canton de Berne, et affectera par conséquent aussi la nature et le paysage. Les secteurs de l'agriculture, des écosystèmes terrestres, des écosystèmes aquatiques ainsi que de la gestion des eaux seront les premiers concernés directement. Le changement de fréquence et d'intensité des précipitations, par exemple, aura une influence décisive sur la productivité de l'agriculture et de la sylviculture. La pénurie d'eau lors de températures élevées limitera la productivité des plantes dans certaines régions. On s'attend par ailleurs à ce que les tempêtes et les crues plus fréquentes augmentent le risque de pertes de récolte et de dommages aux infrastructures.²⁵

En faisant acte de prévoyance face au changement climatique, l'agriculture peut tirer parti des opportunités qui lui sont offertes et atténuer les effets négatifs sur les la production et l'environnement. On peut citer par exemple l'amélioration des variétés, le décalage des périodes de culture ou une exploitation qui ménage le sol et améliore ainsi son régime hydrique.²⁶

Les conséquences d'un changement climatique non maîtrisé toucheront indirectement la population du canton de Berne par l'intermédiaire des effets susmentionnés sur l'environnement, l'économie et la société, mais affectera aussi directement la santé et le bien-être de ses individus. Les vagues de chaleur récurrentes et les événements extrêmes peuvent causer des blessures, des maladies ou des décès supplémentaires, tandis que le réchauffement climatique favorise les conditions propices aux maladies respiratoires et aux allergies.²⁷

Conclusion : en ce qui concerne les effets du changement climatique, le canton de Berne est exposé à de nombreux défis et risques en raison de ses spécificités économiques et agricoles. La réduction des émissions de gaz à effet de serre (« atténuation ») et l'adaptation aux effets du changement climatique (« adaptation ») sont dès lors cruciaux pour faire face au changement climatique. La réduction des émissions de gaz à effet de serre permet de limiter le réchauffement terrestre à 2 °C dans le meilleur des cas. Quant aux conséquences de la hausse des températures que l'atténuation ne pourra empêcher, le canton doit activement s'y adapter.

Des mesures d'adaptation aux effets négatifs du changement climatique sont d'ores et déjà nécessaires et ne cesseront de gagner en importance à l'avenir. La Confédération a créé un réseau dévolu à l'élaboration, à la mise en commun et à la diffusion de services climatologiques. Il vise à coordonner ces derniers entre la Confédération, les cantons et les communes pour une Suisse résiliente.²⁸

2.4 Politique climatique internationale, nationale et cantonale

Le changement climatique est un thème qui préoccupe la politique tant sur le plan international que national ou cantonal. On s'efforce de trouver des réponses politiques et techniques au changement climatique aux trois niveaux.

2.4.1 Politique climatique internationale

La protection du climat s'est invitée dans la politique mondiale dès la fin du XX^e siècle. En 1992, les Nations Unies ont conclu la Convention-cadre sur les changements climatiques (CCNUCC) à Rio de Janeiro. Les parties à la CCNUCC organisent chaque année depuis 1995 des conférences sur le climat (COP) auxquelles participe également la Suisse. L'Accord

²⁵ Office de la coordination environnementale et de l'énergie du canton de Berne (2010): « Grundlagenbericht Adaptationsstrategie Klimawandel Kanton Bern ». URL: <<https://www.vol.be.ch/vol/de/index/umwelt/klima.html>> [état au 5 août 2020, en allemand seulement].

²⁶ Office fédéral de l'agriculture (2015) : « Rapport agricole 2015 ». URL : <<https://2015.agrarbericht.ch/fr/environnement/climat/adaptation-de-lagriculture-a-des-conditions-en-mutation>> [état le 1^{er} juillet 2020].

²⁷ Office de la coordination environnementale et de l'énergie du canton de Berne (2020) : « Grundlagenbericht Adaptationsstrategie Klimawandel Kanton Bern ». URL : <<https://www.vol.be.ch/vol/de/index/umwelt/klima.html>> [état le 1^{er} juillet 2020].

²⁸ National Centre for Climate Services NCCS (2020) : « Portrait du NCCS ». URL. <<https://www.nccs.admin.ch/nccs/fr/home/le-nccs/portrait-du-nccs.html>> [état le 1^{er} juillet 2020].

de Paris du 12 décembre 2015²⁹ constitue lui aussi une étape décisive de la politique climatique internationale. En décembre 2015, les 196 Etats membres des Nations Unies se sont accordés sur un objectif climatique en ratifiant la Convention sur le climat de l'ONU. Les Etats s'engagent sur les points suivants (art. 2, al. 1, lit. a de l'Accord de Paris sur le climat) :³⁰

- contenir l'élévation de la température moyenne de la planète « nettement en dessous de 2 °C » afin de réduire sensiblement les risques et les effets du changement climatique ; il faut poursuivre « l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels » ;
- renforcer les capacités d'adaptation des pays aux effets néfastes et bifurquer vers une voie à faible émission de gaz à effet de serre ;
- rendre les flux financiers mondiaux compatibles avec les objectifs susmentionnés.

Les mesures et les stratégies de mise en œuvre de ces objectifs font depuis l'objet de discussions.

La dernière publication du GIEC est un rapport spécial daté de septembre 2019 sur les océans et les surfaces glacées en lien avec le changement climatique. En août 2019, le GIEC a publié son rapport spécial sur le changement climatique et les terres émergées.

Objectif zéro émission nette ou neutralité climatique d'ici à 2050

A partir de la limite supérieure de 2 °C ou de l'objectif de 1,5 °C, il est possible de calculer la quantité d'émissions de gaz à effet de serre acceptable dans l'atmosphère. Si les émissions restent identiques, le solde disponible serait entièrement épuisé d'ici à environ 2050. Le terme zéro émission nette signifie que toutes les émissions de gaz à effet de serre produites par l'activité humaine doivent être retirées de l'atmosphère à l'aide de mesures de réduction pour que le bilan climatique net de la Terre, c'est-à-dire après déduction des prélèvements par les puits de carbone naturels et artificiels, équivaille à zéro. La neutralité climatique consiste à ne pas émettre plus de gaz à effet de serre qu'il n'est possible d'en éliminer ou d'en stocker. Elle permettrait de stabiliser à long terme la température mondiale.³¹ Selon le GIEC, la neutralité climatique à l'échelle mondiale jusqu'au milieu du siècle est la condition indispensable pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris. Plus l'objectif zéro émission nette est atteint tardivement, plus le besoin en puits de carbone naturels et artificiels augmente.

On entend par puits de carbone naturels surtout le reboisement des forêts ou d'autres types de liaisons naturelles du CO₂ à long terme. Les puits de carbone artificiels, appelés également systèmes de captation et de séquestration du carbone³², recourent à des techniques qui prélèvent le CO₂ de l'atmosphère et le stockent. Tant les méthodes naturelles qu'artificielles sont indispensables pour respecter l'objectif de 1,5 °C.³³

L'objectif zéro émission nette jusqu'en 2050 résulte du consensus international réuni sur les plans politique et scientifique (Accord de Paris). Il s'est également imposé auprès de la population et peut être compris comme synonyme de neutralité climatique.

Le changement climatique étant un phénomène mondial, l'origine des émissions de gaz à effet de serre et le lieu de leur compensation ne jouent aucun rôle. Les experts internationaux ont par conséquent convenu de s'appuyer sur le principe de territorialité. En d'autres termes, chaque partie au contrat doit atteindre la neutralité climatique sur son propre territoire. La neutralité climatique de la Suisse est par conséquent calculée par rapport aux gaz à effet de serre émis sur son propre sol. Les gaz à effet de serre émis pour la production de biens d'importation sont attribués au pays de production et non à la Suisse. La gestion des émissions de CO₂

²⁹ RS 0.814.012.

³⁰ Cf. supra.

³¹ myclimate (2018) : Que signifie « zéro émission nette » ? URL : <<https://www.myclimate.org/fr/sinformer/faq/faq-detail/detail/News/que-signifie-zero-emission-nette/>> [état le 1^{er} juillet 2020].

³² Le système de captation et de séquestration du carbone est une procédure technique qui implique une séparation du CO₂ lors de son émission puis un stockage, comme dans les centrales électriques.

³³ myclimate (2018) : Que sont les « émissions négatives » ? URL : <<https://www.myclimate.org/fr/sinformer/faq/faq-detail/detail/News/was-sind-negativemissionen-1/>> [état le 1^{er} juillet 2020].

liées au transport international des marchandises et des personnes n'est pas comprise dans l'Accord de Paris et reste donc pour l'heure irrésolue.

2.4.2 Politique climatique nationale

Ce chapitre est consacré à l'évolution chronologique de la législation fédérale relative à la protection de l'environnement et du climat.

La Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.)³⁴ intègre un article sur le développement durable (art. 73) :

La Confédération et les cantons œuvrent à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain.

La notion de développement durable provient de la sylviculture. Elle décrit la manière de traiter les ressources naturelles et prévoit que seules peuvent être utilisées les ressources qui peuvent repousser dans un avenir proche et être disponibles pour les générations suivantes. Aujourd'hui, le développement durable s'applique également à d'autres domaines, notamment écologique, social et économique, à l'instar des objectifs de développement durable des Nations Unies. Les 17 objectifs portent sur la lutte contre la pauvreté, la promotion de l'innovation mais également la protection du climat.

La première version de la loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂ (loi sur le CO₂)³⁵ est entrée en vigueur en 1999. En 2008 est introduite la taxe sur le CO₂ prélevée sur les combustibles telle que nous la connaissons aujourd'hui. La hausse de la taxe est de la compétence de l'Assemblée fédérale.

L'Accord de Paris fut une étape importante aussi pour la Suisse, qui l'a ratifié en 2017. Les Etats signataires s'engagent à atteindre de nouveaux objectifs de réduction tous les cinq ans. Pour l'heure, la Suisse s'est engagée à réduire de moitié ses émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030 par rapport à leur niveau de 1990.

En 2017, la stratégie énergétique 2050 a remporté une nette majorité en votation populaire. Ce résultat fut lui aussi significatif dans la politique climatique de la Suisse. Les modifications de la loi portaient notamment sur le supplément perçu sur le réseau, l'encouragement des énergies renouvelables, les dispositions pour les gestionnaires de réseau et les regroupements dans le cadre de la consommation propre, l'efficacité énergétique et la sortie de l'énergie nucléaire³⁶.

La loi sur le CO₂, actuellement en cours de révision, est reliée à la stratégie énergétique 2050. La révision vise à mettre en œuvre l'Accord de Paris. Après un premier rejet par le Conseil national au printemps 2019, une version nettement plus exigeante a été approuvée par le Conseil des Etats en automne 2019. Finalement, en juin 2020, le Conseil national a lui aussi approuvé le projet.

L'initiative pour les glaciers est elle aussi d'actualité. Elle vise à inscrire l'Accord de Paris et l'objectif zéro émission d'ici à 2050 dans la Constitution. Le comité d'initiative maintient son initiative³⁷, bien que le Conseil fédéral ait communiqué le 28 août 2019 qu'il entendait mettre en œuvre ces deux points.³⁸ L'initiative contient des prescriptions relatives à la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre qui dépassent le projet de loi sur le CO₂.

Sur la base des derniers travaux scientifiques, le Conseil fédéral a décidé de revoir à la hausse l'objectif climatique de la Suisse. A la fin d'août 2019, il a annoncé que la Suisse devrait viser la neutralité climatique d'ici à l'année 2050, c'est-à-dire ne plus émettre de gaz à

³⁴ RS 101

³⁵ RS 641.71

³⁶ Office fédéral de l'énergie (2017) : *Principales nouveautés du droit de l'énergie à partir de 2018*. Berne.

³⁷ Initiative pour les glaciers (2019) : « Le Conseil fédéral en faveur de la neutralité carbone d'ici à 2050 ». URL : <<https://gletscher-initiative.ch/fr/news-media/le-conseil-federal-en-faveur-de-la-neutralite-carbone-dici-a-2050/>> [état le 1^{er} juillet 2020].

³⁸ Conseil fédéral (2019) : « Le Conseil fédéral vise la neutralité climatique en Suisse d'ici à 2050 » URL : <<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-76206.html>> [état le 1^{er} juillet 2020].

effet de serre. Le Conseil fédéral entend élaborer la stratégie climatique 2050 d'ici à la fin de 2020 puis la soumettra au Secrétariat de l'ONU sur les changements climatiques. Cette stratégie se traduira par des mesures sur lesquelles le Conseil fédéral ne s'est pas encore prononcé.

2.4.3 Politique climatique cantonale

Le canton de Berne a adopté sa stratégie énergétique 2035³⁹ en 2006. Celle-ci contient l'objectif à moyen terme d'une société à 4000 watts d'ici à 2035 (cf. ch. 10).

La loi cantonale du 15 mai 2011 sur l'énergie (LCEn) a fait l'objet d'une révision en 2012.⁴⁰ Cette révision de la loi fournit une contribution essentielle à la protection du climat telle qu'opérée par le canton, en formulant par exemple à l'article 2 une série d'objectifs axés sur la protection du climat.

En été 2015, le Conseil-exécutif a adopté le « Rapport à l'intention du Grand Conseil sur la mise en œuvre de la stratégie et les effets des mesures 2011-2014 ainsi que sur les nouvelles mesures 2015-2018 »⁴¹ de l'ancien Office de la coordination environnementale et de l'énergie (OCEE). Au terme de chaque législature, le Conseil-exécutif rend compte à l'intention du Grand Conseil de la mise en œuvre de la stratégie énergétique cantonale. Le rapport montre que la majorité des objectifs intermédiaires de l'année 2014 ont été atteints. Aucun domaine stratégique n'a toutefois dépassé les attentes. Le rapport souligne par ailleurs que la mise en œuvre de la stratégie énergétique dépend fortement de l'évolution de la stratégie énergétique 2050 de la Confédération. Pour permettre l'application de nouvelles prescriptions fédérales dans les cantons, la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie a décidé en 2015 d'introduire des modèles de prescriptions plus exigeants dans le domaine de l'énergie (MoPEC 2014)⁴². Le rapport sur la période de 2015 à 2019 sera vraisemblablement traité au Grand Conseil durant la session d'hiver 2020.

Une première partie du MoPEC 2014 a été mise en œuvre en septembre 2016 lors de la révision de l'ordonnance cantonale du 26 octobre 2011 sur l'énergie (OCEn)⁴³, dans la mesure où cela était possible au niveau de l'ordonnance.

La nouvelle loi sur l'énergie portant sur la mise en œuvre de la deuxième partie du MoPEC a été rejetée de justesse en votation populaire en février 2019.⁴⁴

En mai 2018, le Conseil-exécutif a adopté le rapport « Nachhaltige Entwicklung im Kanton Bern – Monitoring 2017 und Bilanz der Legislaturplanung 2015 – 2018 »⁴⁵. Il présente les évolutions dans les domaines économique, social et environnemental.

Le programme gouvernemental de législature 2019-2022 (engagement 2030) vise à décarboniser le secteur du chauffage. C'est l'un des projets qui consolide l'objectif 5 (« Le canton de Berne crée de bonnes conditions générales pour les technologies d'avenir et le développement durable »)⁴⁶.

A l'heure actuelle, le canton de Berne compte divers projets en lien avec la protection du climat, dont la *Wyss Academy for Nature*. Ce centre de recherche sera consacré en particulier

³⁹ Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (2019) : « Stratégie énergétique ». URL : <https://www.bve.be.ch/bve/fr/index/direktion/ueber-die-direktion/dossiers/energiestrategie.html> [état le 1^{er} juillet 2020].

⁴⁰ RSB 741.1

⁴¹ Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (2019) : « Stratégie énergétique ». URL : <https://www.bve.be.ch/bve/fr/index/direktion/ueber-die-direktion/dossiers/energiestrategie.html> [état le 1^{er} juillet 2020].

⁴² Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (2019) : « Prescriptions concernant l'énergie dans le bâtiment ». URL : https://www.bve.be.ch/bve/fr/index/energie/energie/energievorschriften_bau.html [état le 1^{er} juillet 2020]

⁴³ RSB 741.111

⁴⁴ Chancellerie d'Etat du canton de Berne (2019) : « Elections et votations ». URL : <https://www.bewas.sites.be.ch/navigation-fr.html?content=/2019/2019-02-10/ABSTIMMUNG/ergebnisse-abstimmung-fr.html> [état le 1^{er} juillet 2020]

⁴⁵ Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (2018) : « Rapport sur le développement durable ». URL : https://www.bve.be.ch/bve/fr/index/direktion/ueber-die-direktion/dossiers/nachhaltige_entwicklung/ne_berichterstattung.html [état le 1^{er} juillet 2020].

⁴⁶ Conseil-exécutif du canton de Berne (2019) : *Engagement 2030 - Programme gouvernemental de législature 2019 à 2022*. Berne.

au changement climatique, à la biodiversité et à l'exploitation du sol. Il est prévu par exemple de faire de la région de la Jungfrau la première destination touristique neutre en carbone ou de mettre sur pied des bureaux de *rangers* pour le développement durable dans les parcs naturels du Diemtigtal, du Gantrisch et du Chasseral.⁴⁷

3. Initiative parlementaire

3.1 Déroulement et procédure de l'initiative parlementaire

Conformément à la loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil (LGC)⁴⁸, l'initiative parlementaire est un instrument qui permet aux membres du Grand Conseil, aux commissions et aux groupes de soumettre directement et de manière autonome une proposition d'acte législatif ou d'arrêté au Parlement (art. 61 et 62 LGC). Comme l'affaire est dès le début en main du Parlement et qu'il agit lui-même, l'initiative est l'instrument parlementaire le plus puissant prévu dans la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC)⁴⁹ (cf. art. 82, al. 3 et art. 90, al. 1, lit. c ConstC).

L'initiative parlementaire se déroule en deux phases :

Phase 1 : question du soutien provisoire par le Grand Conseil conformément à l'article 69 du règlement du Grand Conseil du 4 juin 2013 (RGC) :⁵⁰

Après le dépôt d'une initiative parlementaire, le Grand Conseil doit d'abord décider s'il lui accorde son soutien provisoire, ce qui dans l'affirmative a pour effet de déclencher une procédure législative (cf. art. 67, al. 2 LGC). Une telle procédure est très lourde, raison pour laquelle une commission est tenue de préavisier la question du soutien provisoire avant toute décision (cf. art. 67, al. 1 LGC).

Durant cette phase, la commission vérifie uniquement si elle souhaite demander au Grand Conseil de soutenir provisoirement l'initiative parlementaire (oui / non) ; le texte de l'initiative n'est pas modifiable.

Le Grand Conseil du canton de Berne a décidé le 3 juin 2019 d'accorder son soutien provisoire par 90 voix contre 59 et une abstention. Ce résultat a par conséquent déclenché la seconde phase :

Phase 2 : « préavis » dans une commission après soutien provisoire et délibération au Grand Conseil (art. 70 ss RGC) :

Lorsque le Grand Conseil a décidé d'accorder son soutien provisoire à une initiative parlementaire, un projet d'acte législatif ou d'arrêté rédigé de toutes pièces lui est directement soumis. Lors de l'élaboration du projet, la commission étudie en détail l'objet de l'initiative parlementaire. La commission élabore ensuite un projet (texte législatif accompagné d'un rapport) et soumet sa proposition au Grand Conseil (cf. art. 70, al. 2 et art. 71 RGC).

Au cours du préavis, c'est-à-dire de l'élaboration du projet, la commission peut décider de demander au Grand Conseil

- de rejeter le projet,
- d'accepter le projet tel quel,
- d'approuver une version légèrement modifiée de la commission ou
- d'approuver un contre-projet de la commission.

⁴⁷ Direction de l'économie publique (2018) : « Crédit pour un centre novateur de recherche et d'application ». URL : https://www.vol.be.ch/vol/fr/index/direktion/ueber-die-direktion/aktuell.meldungNeu.html/portal/fr/meldungen/mm/2018/12/20181220_1648_regierung_beantragtkreditfuerneuartiges-forschungs-undumsetzungsz [état le 1^{er} juillet 2020].

⁴⁸ RSB 151.21

⁴⁹ RSB 101.1

⁵⁰ RSB 151.211

En définitive, la délibération et le vote au Grand Conseil suivent les dispositions de procédure habituelles (art. 71, al. 3 RGC).

3.2 Qu'exige la présente initiative parlementaire ?

La révision totale de la Constitution du canton de Berne a été approuvée par le peuple bernois le 6 juin 1993. Dans son préambule, elle revendique que tous prennent conscience de « leur responsabilité envers la création ». Elle demande que l'environnement naturel soit préservé et assaini pour les générations présentes et à venir et que les activités étatiques et privées lui nuisent le moins possible (art. 31, al. 1 ConstC). Les bases naturelles de la vie ne peuvent être mises à contribution que dans la mesure où leur durabilité est garantie (cf. art. 31, al. 2 ConstC). Le canton et les communes sont coresponsables de la protection de l'environnement (cf. art. 31, al. 3 et 4 ConstC).

Selon le développement de l'initiative parlementaire, cette référence dans la Constitution cantonale est insuffisante à l'heure actuelle, même si, selon les circonstances, le changement climatique et l'urgence d'une politique climatique active pourraient tout à fait être compris dans ces formulations. La Constitution du canton ne mentionne toutefois pas explicitement les défis du domaine climatique. L'initiative parlementaire demande par conséquent que la protection du climat soit explicitement inscrite dans la Constitution cantonale, car cela concrétiserait notamment la formulation générale de l'article sur la protection de l'environnement (art. 31 ConstC). Elle réclame l'introduction d'un nouvel article qui décrit les principaux défis et la tâche prioritaire dans le domaine du climat.⁵¹

4. Mandat

Compte tenu de la décision prise par le Grand Conseil à la session d'été 2019 de soutenir provisoirement l'initiative, la CIAT a été chargée d'élaborer une proposition de modification constitutionnelle à l'intention du Grand Conseil. En soutenant provisoirement l'initiative parlementaire, le Grand Conseil exprime la nécessité d'un nouvel article sur la protection du climat dans la Constitution du canton de Berne. Les débats au Grand Conseil ont fait ressortir que l'urgence et l'importance de protéger le climat s'étaient accentuées et que cette tâche méritait d'intégrer la Constitution.⁵² Introduire les objectifs et les principes centraux de l'Accord de Paris dans la Constitution permet de sensibiliser le public au fait que la protection du climat représente une mission essentielle pour chacun et chacune.

La CIAT a entamé les travaux et soumis sa proposition de mise en œuvre de l'initiative parlementaire le 20 août 2020 en vue de la première lecture.

5. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

La disposition élaborée par la CIAT prend comme modèle le texte de l'initiative des glaciers⁵³ et présente la structure suivante :

- Elle définit des **compétences** à l'alinéa 1 : dans les domaines de compétence du canton et des communes, elles créent une base explicite destinée à une politique climatique active ou à la limitation des changements climatiques et de leurs effets.
- Elle prévoit un **objectif** à l'alinéa 2 : dans leur domaine de compétence, les communes et le canton aspirent à atteindre l'objectif de la neutralité climatique d'ici à 2050, afin de contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C, et ils s'engagent conjointement à renforcer la capacité d'adaptation aux effets néfastes du changement climatique.

⁵¹ Cf. développement de l'initiative parlementaire 187-2018 (Vanoni, Zollikofen, Verts) du 3 septembre 2018, 2018.RRGR.551.

⁵² Journal du Grand Conseil 2019, p. 468 à 476

⁵³ Chancellerie fédérale (2019) : « Initiative pour les glaciers ». URL : <<https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis498.html>> [état le 1^{er} juillet 2020].

- Elle définit des **mesures** à l'alinéa 3 et suivant et décrit sur un plan général par lesquelles atteindre l'objectif précité. Parmi ces mesures figure notamment la compatibilité des flux financiers publics avec le climat.

Le projet fixe des principes et sa formulation est générale, afin de garantir la stabilité et la durabilité de la disposition constitutionnelle. Le projet est une norme de nature programmatique. La loi aura pour mission de définir les mesures et les instruments concrets permettant d'atteindre cet objectif.

D'un point de vue systématique, la nouvelle réglementation fait l'objet d'une disposition distincte (art. 31a ConstC), placée entre la protection de l'environnement (art. 31 ConstC) et la protection du paysage et du patrimoine (art. 32 ConstC).

5.1 Autre option examinée

La CIAT a envoyé deux versions de la nouvelle disposition constitutionnelle (Art. 31a [nouveau]) en consultation pour offrir aux parties concernées la possibilité de prendre position de manière plus nuancée. Celle des deux qui n'a pas été conservée après l'évaluation des résultats de la consultation était d'une teneur très proche de celle de l'initiative parlementaire 187-2018 : « La protection du climat : une tâche prioritaire à inscrire dans la Constitution cantonale ». Sa teneur était la suivante :

Art. 31a [nouveau]

¹ Le canton et les communes poursuivent une politique climatique active.

² Ils veillent par là à contribuer dûment à atteindre l'objectif global qui consiste à contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels.

³ Ils mettent en œuvre des mesures suffisantes pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.

⁴ Ils renforcent la capacité d'adaptation aux effets néfastes du changement climatique.

⁵ Ils contribuent à orienter les flux financiers publics vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques.

La CIAT n'a pas poursuivi l'élaboration de cette version, étant donné la préférence des parties à la procédure de consultation pour l'autre version et les discussions menées au sein de la commission.

6. Forme de l'acte

L'initiative parlementaire est mise en œuvre dans le cadre d'une modification de la Constitution du canton de Berne, conformément au mandat de l'initiative parlementaire visant à créer une nouvelle disposition constitutionnelle.

7. Répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, droit comparé

7.1 Répartition des compétences entre la Confédération et les cantons : domaines de la protection de l'environnement et de l'énergie en particulier

Le mécanisme suivant s'applique en règle générale à la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons :

Conformément à l'article 42 Cst., la Confédération accomplit les tâches que lui attribue la Constitution. En d'autres termes, toutes les tâches que la Constitution ne confie pas à la Confédération sont de la compétence des cantons (compétence générale subsidiaire des cantons) au sens de l'article 3 Cst. La Confédération n'est donc pas responsable de ces dernières. Cela signifie également que la compétence dite suprême en matière de tâches incombe à la

Confédération. Au niveau constitutionnel, la Confédération peut décider elle-même où elle doit être compétente.

Un conflit peut survenir lorsque deux dispositions (l'une sur le plan fédéral, l'autre sur le plan cantonal) régissent la même affaire dans un sens différent. Dans ce cas, le droit fédéral prime le droit cantonal (cf. art. 49, al. 1 Cst.)

Les chapitres suivants expliquent les domaines de compétence « protection de l'environnement », « énergie », « aménagement du territoire » et « transports », qui jouent un rôle central dans la protection du climat. Les limites entre ces domaines ne sont pas toujours précises : la protection de l'environnement représente par exemple une compétence transversale, puisque la lutte contre les atteintes à l'environnement touche différents domaines spécialisés, comme les transports, l'aménagement du territoire, l'industrie et l'agriculture.⁵⁴

Domaine de la protection de l'environnement

Conformément à l'article 74, alinéa 1 Cst., la Confédération légifère sur la protection de l'environnement. L'adoption des dispositions est par conséquent une compétence fédérale. En l'occurrence, il s'agit d'une compétence fédérale dite concurrente.⁵⁵ La compétence des cantons dans ce domaine leur reste acquise tant que le législateur fédéral ne fait pas usage de sa compétence. En d'autres termes : les cantons peuvent légiférer tant que la Confédération reste inactive. En l'espèce, les cantons peuvent également édicter de nouvelles prescriptions. Toutefois, dès que des dispositions fédérales entrent en vigueur, elles l'emportent sur le droit cantonal, mais uniquement dans la mesure où la compétence fédérale est véritablement exploitée par la législation fédérale.

L'article 74, alinéa 3 Cst. affirme par ailleurs que l'exécution des dispositions fédérales incombe aux cantons dans la mesure où elle n'est pas réservée à la Confédération par la loi.

Le domaine de la *protection de l'environnement* dispose déjà d'une vaste réglementation fédérale, à l'instar de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (loi sur la protection de l'environnement, LPE)⁵⁶ et de la loi sur le CO₂.

Domaine de l'énergie

Conformément à l'article 89 Cst., certaines compétences incombent à la Confédération dans le *domaine de l'énergie*. Selon l'article 89, alinéa 2 Cst., la Confédération fixe les principes applicables à l'utilisation et à la consommation de l'énergie. Les cantons, de leur côté, ont la compétence d'édicter des réglementations détaillées dans ce domaine. De plus, selon l'article 89, alinéa 3 Cst., la Confédération légifère sur la consommation d'énergie des installations, des véhicules et des appareils. En l'espèce, il s'agit d'une compétence fédérale concurrente. Selon la Constitution fédérale, les mesures concernant la consommation d'énergie dans les bâtiments sont explicitement du ressort des cantons (cf. art. 89, al. 4). On peut affirmer en résumé que dans le domaine de l'énergie, la compétence de légiférer incombe principalement à la Confédération. Dans le domaine du bâtiment, en revanche, cette compétence revient aux cantons.

Sur le plan fédéral, le domaine de l'*énergie* est principalement régi par la loi sur l'énergie du 30 septembre 2016 (LEne)⁵⁷ ainsi que la loi sur le CO₂.

Domaine de l'aménagement du territoire

Conformément à l'article 75, alinéa 1 Cst., la Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire. Cette compétence se matérialise en particulier dans la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire, LAT).⁵⁸ La Confédération entend parvenir à une certaine harmonisation au sein de l'Etat dans

⁵⁴ Tschannen, Pierre (2016) : *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. 4^e édition Berne : ed. Stämpfli. § 20 N. 21.

⁵⁵ Cf. supra § 20 N. 28.

⁵⁶ RS 814.01

⁵⁷ RS 730.0

⁵⁸ RS 700.0

le domaine de l'aménagement du territoire. Les cantons conservent toutefois une marge de manœuvre réglementaire substantielle. Cette compétence en matière de législation de principe habilite la Confédération à réglementer ce domaine seulement de manière limitée.⁵⁹ Les cantons sont habilités à légiférer dans le cadre de ces principes et sont par ailleurs chargés de l'exécution du droit en matière d'aménagement du territoire conformément à l'article 75, alinéa 1, phrase 2 Cst.

Domaine des transports

Conformément à l'article 82 Cst., la Confédération légifère sur la circulation routière. En l'espèce, il s'agit aussi d'une compétence fédérale concurrente. Les cantons sont souvent chargés de l'exécution des dispositions fédérales correspondantes. Dans le domaine de la circulation routière, la Confédération a fait pleinement usage de ses compétences à plusieurs égards. Les cantons conservent toutefois des compétences lors de la planification, de la construction et de l'exploitation des routes. C'est la raison pour laquelle on parle de la souveraineté cantonale en matière de routes.

Conclusion : dans le domaine du droit de l'environnement, de l'énergie, de l'aménagement du territoire et des transports, des compétences globales en matière de législation et de principe incombent parfois à la Confédération. Dans quelques domaines, en revanche, les cantons conservent la compétence de légiférer. De plus, les cantons sont souvent chargés de l'exécution des dispositions fédérales.

7.2 Compétences cantonales : que reste-t-il pour le canton ?

En matière de compétence réglementaire, il existe des compétences cantonales dans la mesure où la Constitution fédérale ne prévoit aucune compétence fédérale (art. 3 et 42, al. 1 Cst.). La Constitution attribue par exemple explicitement aux cantons les mesures concernant la consommation d'énergie dans les bâtiments (art. 89, al. 4 Cst.). Dans le domaine des compétences fédérales concurrentes, les cantons peuvent légiférer tant que la Confédération ne fait pas usage de sa compétence. En l'espèce, les cantons peuvent également édicter de nouvelles réglementations.⁶⁰ Des compétences cantonales explicites peuvent donc naître de la législation fédérale. Selon la législation fédérale, l'élimination des déchets est ainsi du ressort des cantons (art. 31 ss LPE). De plus, dans l'ensemble des domaines précités subsiste une marge de manœuvre pour des mesures d'incitation cantonales ainsi que des règlements fiscaux. Enfin, les cantons sont largement responsables de la mise en œuvre des dispositions fédérales dans les domaines en question et jouissent dans ce cadre d'une liberté considérable.

Au vu de ce qui précède, il reste donc pour les cantons un large éventail de compétences en lien direct ou indirect avec le climat.

Les domaines à fortes émissions de gaz à effet de serre (transports, bâtiments, industrie, agriculture et déchets) sont pour la plupart aussi du ressort du canton de Berne. La question consiste à savoir quelles mesures peuvent contribuer à réduire ces émissions et dans quels domaines. Selon les statistiques fédérales sur l'énergie, la consommation énergétique est élevée (et avec elle le potentiel d'économie) dans les transports, le chauffage des bâtiments, l'industrie, l'agriculture et l'élimination des déchets.

Il n'est pas aussi aisé dans tous les domaines de prendre des mesures efficaces qui contribuent à l'objectif de la neutralité climatique. Il existe également des domaines (comme l'agriculture) où une réduction complète est impossible. Dans ces cas, il faut des mesures qui fixent le CO₂ afin de ramener les émissions de gaz à effet de serre à zéro.

En résumé, on peut affirmer qu'il est possible d'exercer une influence dans tous les domaines par le biais de l'infrastructure, d'exigences et d'interdictions, de taxes d'incitation et de pilotage ou de subventions fédérales. L'objectif de la neutralité climatique pourrait être introduit dans

⁵⁹ Tschannen, Pierre (2016) : *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. 4^e édition Berne : ed. Stämpfli. § 20 N. 37.

⁶⁰ Cf. supra § 20 N. 28.

les différentes politiques spécialisées ou dans les lois pertinentes. Il faudrait examiner les marges de manœuvre supplémentaires concrètes au cas par cas.

Selon le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), les émissions de CO₂ pourraient être réduites jusqu'à 95 pour cent aujourd'hui dans les domaines des transports, des bâtiments et de l'industrie grâce aux énergies renouvelables et aux technologies connues. Un potentiel existe également dans l'agriculture.⁶¹

L'Office de l'environnement et de l'énergie du canton de Berne part du principe que dans les domaines précités, le canton de Berne peut influencer au moins 50 pour cent des émissions de CO₂ locales sur la base du droit cantonal. Le reste est régi en premier lieu sur le plan fédéral.

Mise en œuvre dans les différents domaines

Domaine des transports	Certaines mesures envisageables (cf. chapitres précédents) sont possibles dès à présent. En moyenne, une voiture est en circulation durant environ dix ans, c'est-à-dire que le cycle de renouvellement de la flotte de véhicules s'élève à environ dix ans. Les infrastructures routières ont, pour leur part, une durée de vie de 30 à 40 ans. La planification des transports doit par conséquent s'établir en adéquation avec les objectifs de politique climatique et les solutions figurant dans la stratégie de mobilité globale du canton de Berne.
Domaine des bâtiments	Le cycle de renouvellement dans la technique du bâtiment dure de 15 à 25 ans. Pour l'enveloppe du bâtiment, le taux de renouvellement énergétique est nettement inférieur ; son isolation est renouvelée entièrement seulement tous les cinquante à cent ans. Il est par conséquent d'autant plus important de construire des bâtiments efficaces et d'améliorer les anciens le plus vite possible.
Domaine de l'industrie	Les mesures dans le domaine de l'industrie peuvent être rapidement mises en œuvre et agissent vite, car les cycles d'investissement y sont courts.
Domaine de l'agriculture	Les mesures dans le domaine de l'agriculture sont très diverses et possèdent par conséquent des horizons de mise en œuvre différents.
Domaine de la gestion de fortune	L'Accord de Paris vise également à orienter les flux financiers publics et privés vers la neutralité climatique.
Domaine de l'aménagement du territoire	L'urbanisation a déjà à moyen terme une incidence importante sur le comportement en matière de mobilité. Son développement doit dès lors se poursuivre de manière que la population puisse se déplacer quotidiennement à vélo ou à pied dans de bonnes conditions.
Autres domaines	Il existe d'autres domaines pour lesquels des mesures visant la neutralité climatique peuvent être prises. Dans les domaines des déchets, de la recherche et de la formation, il reste un large spectre régi par le droit cantonal, où d'autres mesures sont possibles dans ce sens.

⁶¹ Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) (2019): « Le Conseil fédéral vise la neutralité climatique en Suisse d'ici à 2050 ». URL: <<https://www.uvek.admin.ch/uvek/fr/home/detec/medias/communiques-de-presse.msg-id-76206.html>> [état au 5 août 2020]

Exemples de mesures

Ci-après sont énumérées quelques exemples de mesures qui pourraient aboutir à une réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le canton :

Mesures dans le domaine des transports	aménagement de l'impôt sur les véhicules à moteur pour des émissions plus faibles et une efficacité énergétique accrue ; amélioration de l'infrastructure pour la mobilité douce (cyclistes, piétons) ; voies cyclables physiquement séparées des routes et centres de localités dépourvus de voitures ; priorité systématiquement accordée aux déplacements en vélo et à pied, c'est-à-dire à la mobilité active, dans le cadre de la planification et de la mise en œuvre ; amélioration de l'offre en transports publics et incitation à l'utiliser ; décarbonisation des transports publics (systèmes de propulsion alternatifs) ; remplacement de la flotte de véhicules dans les communes et le canton par des véhicules respectueux de l'environnement.
Mesures dans le domaine des bâtiments	incitation à construire dans le respect de l'environnement : p. ex. constructions en bois, minimum de béton, peu d'excavation, matériaux locaux dans la mesure du possible, etc. ; obligation de produire de l'énergie pour les nouvelles constructions : chacune d'entre elles doit couvrir une part de ses besoins en la matière en produisant elle-même son énergie renouvelable ; incitations à recouvrir des toits complets d'installations photovoltaïques, afin de mieux exploiter les toitures : en complément à la subvention fédérale (RPC), qui favorise les petites installations ; exigences de rénovation pour les bâtiments à fortes émissions de CO₂ : p. ex. ceux dont les émissions dépassent 30 kg par m² de surface énergétique de référence ; obligation de remplacer tous les chauffages au mazout (analogue aux chauffages électriques) : garantit la sécurité de la planification et empêche le remplacement avant l'échéance du délai ; participation cantonale à la création d'une banque qui promeut la protection du climat : celle-ci octroie à des particuliers des prêts sans intérêt à longue échéance liés à des objets afin de permettre la rénovation de bâtiments à moindres coûts (modèle Swisscleantech) ; améliorer les bases de la planification énergétique⁶² aux niveaux cantonal, régional et communal, afin de coordonner les ressources disponibles en énergie renouvelable avec la demande en énergie et de pouvoir remplacer les combustibles fossiles par des énergies renouvelables.
Mesures dans le domaine de l'industrie	développement de l'obligation pour les gros consommateurs de prendre des mesures pour optimiser leur consommation d'énergie ou réduire les émissions de gaz à effet de serre (cf. art. 53 ss LCEn) ;

⁶² Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie du canton de Berne : « L'énergie dans la commune ». URL : https://www.vol.be.ch/vol/fr/index/energie/energie/energie_in_der_gemeinde.html [état le 1^{er} juillet 2019].

	développer les mesures incitatives pour améliorer l'efficacité énergétiques des PME ; lancer des appels d'offres pour des projets consacrés à la décarbonisation, p. ex. dans les domaines de la récupération thermique et de l'énergie solaire thermique pour la chaleur industrielle ; renforcer les offres d'information et de conseil.
Mesures dans le domaine de l'agriculture	orienter davantage les aides financières cantonales existantes vers la réduction des émissions de gaz à effet de serre ; créer des mesures incitatives destinées aux techniques de préparation du sol qui favorisent les puits de carbone ; étendre l'offre d'information et de conseil pour les agricultrices et les agriculteurs (p. ex. conseil d'INFORAMA dans le domaine énergétique ou projet bernois de protection des plantes) ; instaurer des mesures incitatives pour des compléments alimentaires naturels pour animaux qui réduisent la production de méthane ; introduire des mesures incitatives dans les domaines « préservation des sols » et « efficacité de l'azote ». promouvoir les installations photovoltaïques et les installations de méthanisation d'engrais de ferme dans les exploitations agricoles.
Mesures dans le domaine de la gestion du patrimoine	gérer l'argent public, y compris les avoirs des caisses de pension, selon une stratégie climatiquement neutre : retrait des investissements dans les énergies fossiles. Il existe aujourd'hui des indices qui permettent de mettre en œuvre des stratégies d'investissement compatibles avec le climat. En 2017, la Confédération a réalisé des tests-pilotes pour analyser la compatibilité climatique des caisses de pension et révélé un besoin impérieux d'agir ; dans le domaine des flux financiers publics, le canton pourrait exercer une influence directe ou instaurer des mesures d'incitation indirectes afin de garantir la prise en compte suffisante des perspectives climatiques.
Autres domaines	créer des mesures incitatives amenant les particuliers à renforcer leur participation dans la protection du climat, de manière à utiliser tout le potentiel des mesures volontaires relevant du domaine privé.

7.3 Comparaison cantonale

Canton de Genève

Dans le cadre de la révision totale de sa constitution cantonale du 14 octobre 2012 (Cst-GE)⁶³, le canton de Genève a introduit une disposition selon laquelle l'Etat met en œuvre des mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre. La révision totale a été élaborée par un conseil constitutionnel. Au préalable, des propositions fondamentalement plus radicales avaient été esquissées, dont l'une exigeait la réduction de 80 pour cent des émissions sur le territoire du canton de Genève. Cette demande s'orientait alors déjà vers une directive stricte, telle qu'elle doit maintenant être prescrite par l'objectif zéro émission ou la neutralité climatique. Cette disposition plus radicale n'avait alors échoué que de peu. La version actuelle est le résultat d'un consensus. La constitution de Genève contient par exemple le droit à un environnement sain : ce type de clause est unique sur les plans fédéral et cantonal.

⁶³ rs/GE A 2 00

Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures

La constitution cantonale d'Appenzell Rhodes-Extérieures fait actuellement l'objet d'une révision totale. La commission constitutionnelle instituée par le gouvernement élabore un projet à l'intention du gouvernement et du parlement. Les modifications de la constitution doivent également intégrer de nouvelles questions d'actualité. Un groupe de travail de la commission constitutionnelle a demandé que la protection du climat ou le changement climatique soit explicitement mentionné dans la constitution cantonale. Il visait par cette requête à reconnaître les modifications climatiques et à créer les fondements permettant de prendre des mesures contre le réchauffement climatique. La mention explicite de la protection du climat / du changement climatique a recueilli le soutien de la majorité de la commission constitutionnelle.⁶⁴

Canton de Zurich

Dans le canton de Zurich, une initiative parlementaire intitulée « Protection du climat : un article dans la constitution » a aussi été déposée afin d'inscrire les objectifs climatiques de l'Accord de Paris dans la constitution cantonale.⁶⁵ Le 6 janvier 2020, le parlement zurichois a décidé d'accorder son soutien provisoire à cette initiative.

8. Mise en œuvre et évaluation

La mise en œuvre de l'article constitutionnel se traduit par l'élaboration de projets de loi. Celle-ci suit la procédure législative habituelle.

La question consiste toutefois à savoir comment mesurer l'objectif de la neutralité climatique. Il existe certes des chiffres qui décrivent les émissions de gaz à effet de serre en Suisse, mais on ne dispose de données sur les émissions générées dans le canton de Berne que pour le domaine des bâtiments. Pour pouvoir calculer l'objectif de l'article constitutionnel, il faut d'abord élaborer les fondements statistiques. Seuls des instruments pertinents permettent de mesurer les émissions de gaz à effet de serre du canton de Berne et d'évaluer l'objectif.

Le postulat « Améliorer le monitoring des rénovations énergétiques dans le canton de Berne » (Imboden, P 059-2019) fait un pas dans cette direction en réclamant des statistiques énergétiques dans le domaine du bâtiment basées sur un système d'information géographique (SIG).⁶⁶ Pour procéder à une évaluation complète, il faut toutefois intégrer l'ensemble des domaines de compétence du canton de Berne (transports, agriculture, etc.).

9. Commentaire de l'article

Article 31a (nouveau) Protection du climat

Alinéa 1 : la disposition porte sur la base de compétence concernant l'action du canton et des communes. Elle donne simultanément l'orientation générale de l'activité publique. Le canton et les communes doivent assumer cette mission conjointement. La répartition concrète des tâches est du ressort du législateur. La Constitution cantonale contient déjà un vaste catalogue de tâches publiques (art. 31 ss ConstC), qui sont attribuées conjointement au canton et aux communes.⁶⁷ Cette clause de compétence comprend le principe selon lequel le canton et les communes s'engagent de manière active à circonscrire le changement climatique et ses effets néfastes dans leur domaine de compétence.

⁶⁴ Cf. procès-verbal de la 2^e séance de la commission constitutionnelle du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures du 25 avril 2019.

⁶⁵ Initiative parlementaire Beat Bloch (PCS, Zurich), Martin Neukom (Les Verts, Winterthur) et Silvia Rigoni (Les Verts, Zurich) du 20 août 2018, KR-Nr. 232/2018.

⁶⁶ SIG (système d'information géographique) s'utilise principalement pour mesurer la consommation énergétique et par conséquent les émissions de CO₂ dans le domaine des bâtiments. La statistique énergétique fondée sur SIG fait partie des lignes directrices du gouvernement « Engagement 2030 » (objectif 5.5, page 26).

Ce postulat a été adopté par le Grand Conseil (132 oui, 1 non et 0 abstention) durant la session d'automne 2019.

⁶⁷ Friedrich, Ueli (2013). « Gemeinderecht ». In : Müller Markus / Feller Reto (Ed.) : *Bernisches Verwaltungsrecht*. 2^e édition. Berne : Stämpfli Verlag. p. 143 à 260. § 4 N 165.

L'alinéa 1 contient deux aspects : d'une part la protection du climat au sens étroit, c'est-à-dire les mesures contre le réchauffement supplémentaire de la planète, comme la décarbonisation de l'industrie ou des transports ou la production d'énergie à partir de sources renouvelables ; d'autre part, des mesures d'adaptation au changement climatique, telles que la protection contre les crues, des changements dans la sylviculture et l'agriculture, l'élaboration de nouvelles prescriptions en matière de construction (urbaine), etc. Cet alinéa aborde ainsi les deux réactions classiques au changement climatique (atténuation et adaptation) et crée une base de compétence permettant l'action publique sur les deux plans.

Alinéa 2 : cette disposition contient une norme de nature programmatique en vue de l'exercice des compétences octroyées par l'alinéa 1. La constitution cantonale est ainsi complétée par une disposition prévoyant d'atteindre la neutralité climatique, c'est-à-dire l'objectif zéro émission nette. Par rapport aux domaines de compétences du canton et des communes, il s'agit là d'un objectif concret et efficace qu'ils peuvent réellement atteindre et qui autorise la mesure du degré de réalisation du résultat. L'horizon 2050 est fixé puisque, en atteignant d'ici là la neutralité climatique, on atteindra également l'objectif mondial de la limitation nettement inférieure à 2 °C de l'élévation de la température moyenne de la planète.

Cet objectif de neutralité climatique permet au canton et aux communes de s'impliquer étroitement. Pour garantir la réalisation de l'objectif, ceux-ci définissent des mesures ciblées et les mettent en œuvre. La répartition des compétences établie au niveau fédéral laisse aux cantons et aux communes une marge de manœuvre suffisante pour poursuivre l'objectif de la neutralité climatique dans leurs domaines de compétences respectifs et fournir la contribution nécessaire à sa réalisation. Cela implique que la neutralité climatique doit être atteinte dans le canton dans son ensemble : chaque commune bernoise ne doit pas atteindre la neutralité climatique, mais l'objectif zéro émission nette doit être atteint par le canton de Berne dans son entier. Pour ce faire, il convient de réduire les gaz à effets de serre et compenser d'éventuelles émissions résiduelles de tels gaz avec des moyens naturels ou techniques.

Outre l'objectif de neutralité climatique, l'alinéa 2 précise comment il faut limiter les répercussions négatives du changement climatique. Cela doit en premier lieu passer par un renforcement de la capacité à s'y adapter. Le canton et les communes s'engagent ensemble à réduire les risques découlant du changement climatique et à prendre des mesures permettant de prévenir ou de maîtriser des dommages climatiques.

Alinéa 3 : il décrit comment les mesures destinées à la protection du climat doivent être conçues et cite plusieurs instruments de mise en œuvre possibles. La protection du climat est une notion générique qui désigne les mesures contre le réchauffement mondial d'origine humaine visant à en atténuer ou à en supprimer les effets potentiels (approche globale de la protection du climat comme protection de nos conditions de vie, de la sécurité des ressources et des écosystèmes). La protection du climat comprend dès lors des mesures visant tant la limitation du changement climatique que celle des effets néfastes de ce changement.

Les mesures de protection du climat doivent à la fois renforcer l'économie bernoise et être acceptables aux niveaux environnemental et social. Le renforcement de l'économie implique également de pallier les éventuels inconvénients découlant du changement climatique, ce qui signifie également l'application graduelle par l'économie de processus durables et l'utilisation de ressources renouvelables ainsi que la création de places de travail dont on puisse assurer la longévité. « Dans l'ensemble » entend souligner qu'il sera impossible de diriger toutes les mesures vers un renforcement de l'économie. L'orientation sur le renforcement de l'économie associée à d'autres mesures doit par conséquent être comprise dans un sens général, stratégique et de long terme.

De plus, les mesures doivent être acceptables sur le plan social. Les instruments de politique climatique ne peuvent pas se traduire par une forte pénalisation des personnes socialement défavorisées. Les différences régionales doivent également être prises en compte ici. La protection du climat doit en outre tenir compte d'objectifs environnementaux importants tels que la protection de la biodiversité, la protection du paysage, la préservation de la qualité de l'air,

etc. La formulation « visent dans l'ensemble un renforcement de l'économie et sont acceptables tant sous l'angle social que sous celui de l'environnement » souligne le principe de développement durable, qui, outre des critères écologiques, inclut également des critères économiques et sociaux.

L'alinéa 3 énumère des exemples d'instruments permettant de réaliser l'objectif : les mesures utilisent « notamment des instruments de promotion de l'innovation et de la technologie ». Le canton de Berne peut agir considérablement dans ce domaine en développant des solutions et en faisant avancer la recherche afin de mettre en œuvre l'objectif de neutralité climatique. Pour ce faire, il faut également utiliser de nouvelles technologies.

L'innovation équivaut au développement de nouveaux processus, idées et services et à leur introduction concluante sur le marché. Elle naît de l'alliance entre la recherche et le développement ainsi que de la collaboration entre les sciences et l'économie. Dans ce cadre, l'échange avec les différents acteurs et le transfert de connaissances sont essentiels, afin d'utiliser et de mettre en œuvre le savoir disponible. La capacité d'innovation est déterminante pour un pays comme la Suisse ; elle sert à mesurer la compétitivité de l'économie suisse. Le canton de Berne joue ici un rôle important en qualité de site de formation et de recherche.⁶⁸

Les autres mesures qui seront mises en œuvre – hormis la promotion de l'innovation et de la technologie mentionnée à l'alinéa 3 – découleront de la loi. Etant donné que les possibilités technologiques correspondantes sont soumises à des évolutions considérables, la loi et l'ordonnance représentent les niveaux de réglementation appropriés.

Alinéa 4 : l'Accord de Paris de 2015 formule l'objectif de rendre « les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques ». La compatibilité de ces flux avec le climat vise à contribuer à limiter le réchauffement global du climat à 1,5 voire 2 degrés. Par conséquent, il convient d'investir dans des technologies et des énergies d'avenir compatibles avec l'environnement et de prendre des mesures promouvant l'adaptation au changement climatique. L'alinéa 4 reprend cette exigence de l'Accord de Paris mais se limite aux flux financiers publics. Il vise notamment à diriger les investissements patrimoniaux des prestataires financiers publics (p.ex. patrimoine financier du canton et des communes, caisses de pension, entreprises communales) vers une voie compatible avec le climat. Dans la mesure où le canton et les communes se présentent comme investisseurs ou sont représentés dans des organes décisionnels, ils sont tenus de s'engager pour des flux financiers compatibles avec le climat, pour atteindre l'objectif de neutralité climatique. Ces flux ne doivent pas impérativement être d'emblée neutres sous l'angle climatique, mais il y a lieu de les diriger de manière que la charge climatique des actions, mesures et procédures mises en œuvre diminue petit à petit, jusqu'à ce que l'objectif de neutralité climatique soit atteint.

Outre une meilleure adéquation par rapport au climat, il faut, conformément aux dispositions de l'Accord de Paris, organiser les flux financiers de manière à autoriser des mesures d'adaptation au changement climatique et ainsi augmenter la capacité de résilience par rapport à cette évolution.

Contrairement aux alinéas 1 à 3, dont les effets se concentrent sur le canton de Berne en vertu de principe de la territorialité, les mesures selon l'alinéa 4 ont une incidence aussi hors du territoire cantonal. Un pilotage pertinent des flux financiers permet dès lors lui aussi de contribuer à atteindre la neutralité climatique en d'autres lieux.

La loi aura pour tâche de définir la mise en œuvre concrète de cet alinéa, notamment de déterminer les instruments nécessaires à cette fin.

9.1 Entrée en vigueur

L'entrée en vigueur de la proposition ne nécessite aucune adaptation d'autres actes législatifs. La modification de la Constitution devrait donc prendre effet dès son acceptation en votation populaire.

⁶⁸ Direction de l'économie publique du canton de Berne : « Promotion économique ». URL : <<https://www.vol.be.ch/vol/de/index/wirtschaft/becho-wirtschaftsfoerderung.html>> [état le 9 octobre 2019].

10. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

Programme gouvernemental de législature

Conformément à la loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (loi d'organisation, LOCA)⁶⁹, le Conseil-exécutif fixe au début de chaque législature les objectifs et les stratégies de sa politique dans le programme gouvernemental de législature (art. 2a, al. 1 LOCA).

Dans son programme gouvernemental de législature, le Conseil-exécutif a déterminé les axes prioritaires de ses activités politiques pour les quatre prochaines années. Dans sa vision, il affirme qu'il entend jouer un rôle majeur dans la gestion des défis dans le domaine de l'environnement. Le Conseil-exécutif veut mettre en œuvre cette vision à l'aide de différents objectifs stratégiques. Par exemple, en vertu de l'objectif stratégique 5, le canton veut promouvoir des projets et des applications dans toutes les régions dans le domaine de l'énergie durable et des technologies environnementales. Grâce à l'importance stratégique accordée par le canton et l'Université au développement durable depuis des années, Berne a vu naître des centres de compétence importants qui rayonnent dans toute la Suisse et sur la scène internationale. Dans cet esprit, le Conseil-exécutif s'efforce de mettre en place d'autres centres de compétence de ce type à l'Université de Berne et dans les hautes écoles spécialisées, mû par la vision que la prospérité et la protection de la nature sont compatibles grâce à une utilisation durable des ressources naturelles. Il s'agit de faire converger la recherche, la pratique et le dialogue politique autour de sujets à l'interface entre le changement climatique, la biodiversité et l'exploitation du sol et de réaliser des projets concrets dans le domaine de l'utilisation durable des ressources.⁷⁰

Stratégie énergétique 2006 du canton de Berne

La stratégie énergétique fixe les objectifs en matière de politique énergétique cantonale (art. 7 LCEn). Avec la stratégie énergétique 2006, le Conseil-exécutif aspire à une société à 4000 watts d'ici à 2035. Il entend atteindre cet objectif en améliorant l'efficacité énergétique et en utilisant des énergies renouvelables. Cet objectif doit notamment être mis en œuvre avec la planification énergétique territoriale (plan directeur énergie, plan directeur communal et régional énergie).⁷¹

Plan directeur cantonal (en particulier contenus du plan directeur dans le domaine de l'énergie)

Le plan directeur du canton de Berne, qui doit être efficacement géré d'entente avec les régions, vise à freiner le mitage du territoire en mettant l'accent sur l'urbanisation interne, à concentrer les forces dans les zones offrant de bonnes perspectives économiques et à renforcer l'espace rural. Il convient de mentionner en particulier les contenus du plan directeur cantonal dans le domaine de l'énergie. Ceux-ci reprennent les objectifs de la stratégie énergétique (dans le chapitre C du plan directeur cantonal). Par exemple, le plan directeur cantonal exige que le canton fasse en sorte que les plans d'aménagement contiennent des prescriptions pour la promotion des énergies renouvelables et l'utilisation efficace de l'énergie et qu'il soutienne les communes lors de la coordination de leur développement territorial avec leur approvisionnement en énergie.⁷²

⁶⁹ RSB 152.01

⁷⁰ Conseil-exécutif du canton de Berne (2019) : *Engagement 2030 – Programme gouvernemental de législature 2019 à 2022*. Berne

⁷¹ Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (2019) : « Stratégie énergétique ». URL : <<https://www.bve.be.ch/bve/fr/index/direktion/ueber-die-direktion/dossiers/energiestrategie.html>> [état le 1^{er} juillet 2020].

⁷² Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques : « Plan directeur du canton de Berne. Mesure C_08 ». URL : <https://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/raumplanung/raumplanung/kantonaler_richtplan.html> [état le 1^{er} juillet 2020].

Plans directeurs communal et cantonal de l'énergie

Le canton de Berne entend promouvoir l'utilisation des énergies renouvelables et l'efficacité énergétique grâce à une bonne adéquation entre le *développement territorial* et l'approvisionnement en énergie. La stratégie énergétique 2006 vise par conséquent à ce que les quelque 60 communes importantes au plan énergétique établissent et approuvent un plan directeur communal de l'énergie d'ici à 2035.

Le plan directeur communal de l'énergie est un instrument qui permet à la commune de créer les conditions importantes en matière d'aménagement du territoire en vue d'une utilisation accrue et coordonnée des énergies locales, des énergies renouvelables et des énergies de réseau. Ce plan permet d'harmoniser le développement spatial et l'utilisation de l'énergie qui en découle avec les ressources énergétiques disponibles. Pour les communes, l'utilité du plan consiste surtout à résoudre l'équation entre ressources en énergies renouvelables à disposition et demande en énergie. Lorsque ce but est atteint, une commune peut réduire la consommation de combustibles fossiles, les émissions de CO₂ et de polluants atmosphériques ; la création de valeur ajoutée au niveau local est encouragée et l'économie locale permet d'épargner les frais d'importation d'énergie et les taxes sur le CO₂.⁷³

La loi cantonale sur l'énergie exige des communes voisines qu'elles harmonisent leurs plans directeurs de l'énergie (art. 10, al. 3 LCEn). Pour ces communes, ce peut être l'occasion d'élaborer leur plan directeur communal sous forme de plan directeur intercommunal sur l'énergie. Par ailleurs, la région d'aménagement ou la conférence régionale peut procéder à l'harmonisation supracommunale nécessaire en édictant un plan directeur régional de l'énergie (art. 11 LCEn).

Conclusion : l'objectif de l'initiative parlementaire est en ligne avec le programme gouvernemental de législature 2019-2022 ainsi que d'autres programmes généraux. Les plans cantonaux ont pour objectif de limiter les risques et les effets du changement climatique, de renforcer la capacité d'adaptation aux conséquences néfastes du réchauffement afin de protéger les individus et la nature ainsi que de créer des conditions optimales pour les énergies renouvelables.

11. Répercussions financières

La nouvelle disposition constitutionnelle n'aura aucune répercussion financière dans l'immédiat. En revanche, les différentes mesures et adaptations des bases légales pour atteindre l'objectif en auront à plus long terme. Elles donneront lieu autant à des opportunités économiques qu'à des risques. Pour l'heure, il est toutefois encore impossible de prédire précisément les conséquences financières. Les mesures supplémentaires seront examinées au cas par cas.

12. Répercussions sur le personnel et l'organisation

L'introduction de la nouvelle disposition constitutionnelle n'aura aucun impact direct sur le personnel ou l'organisation ni au niveau cantonal, ni au niveau communal.

13. Répercussions sur les communes

La répartition concrète des tâches entre le canton et les communes, visant à mettre en œuvre la définition proposée de l'objectif, doit être régie au niveau de la loi. Selon le droit en vigueur, le domaine de la protection de l'environnement est déjà de la compétence conjointe du canton et des communes (art. 31 ConstC). C'est aussi ce que prévoit la disposition constitutionnelle proposée, d'où l'absence de modifications dans la répartition des tâches entre le canton et les communes sur le plan constitutionnel. En conséquence, la nouvelle prescription ne touche pas l'autonomie des communes garantie par le droit constitutionnel.

⁷³ Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie du canton de Berne : « L'énergie dans la commune ». URL : https://www.vol.be.ch/vol/fr/index/energie/energie/energie_in_der_gemeinde/richtplan_energie.html [état le 1^{er} juillet 2020].

14. Répercussions sur l'économie

Le changement climatique implique clairement des conséquences financières pour le canton de Berne et ses habitants et habitantes. L'adaptation au réchauffement nécessite une série de mesures, qui varient en fonction de la stratégie. Des coûts économiques découlent en outre des changements écologiques.

Quoi qu'il en soit, le réchauffement climatique impliquera des conséquences économiques, qui dépendront des mesures choisies. Les coûts seront d'autant plus élevés que les efforts pour la protection du climat et l'adaptation seront moindres. En d'autres termes : plus on tarde à prendre des mesures contre le réchauffement climatique, plus l'économie devra déboursier.

Les répercussions sur l'économie qui résultent de l'article constitutionnel dépendent fortement des mesures afférentes et de leur forme concrète. Pour l'heure, elles ne peuvent pas encore être évaluées. Globalement, les mesures seront conçues de sorte à consolider l'économie publique.

Une chose est claire : la protection du climat implique autant des opportunités économiques que des risques. C'est notamment la conclusion du rapport publié en 2012 sur l'importance économique des énergies renouvelables dans le canton de Berne (disponible en allemand).⁷⁴

15. Résultat de la procédure de consultation

La procédure de consultation a eu lieu du 5 février au 15 mai 2020.⁷⁵ Au total, 54 réponses ont été reçues, dont neuf ont renoncé à prendre position quant au contenu. Sur les 45 réponses restantes, 34 étaient favorables à la modification constitutionnelle proposée, et 11 s'y opposaient. Les tenants du projet voient dans la protection du climat l'un des défis majeurs de notre époque, que l'administration doit relever sur tous les plans. Ils estiment ainsi qu'une disposition constitutionnelle sur la protection du climat est nécessaire et indiquée. L'argument principal de leurs opposants est que cette protection est déjà pleinement assurée par l'actuelle constitution cantonale, notamment par son article 31, et que dès lors, une révision de la constitution ne se justifie pas sur ce point.

La CIAT a envoyé deux versions de la nouvelle disposition constitutionnelle en consultation, pour offrir aux parties concernées la possibilité de prendre position de manière plus nuancée. La première était d'une teneur très proche de celle de l'initiative parlementaire 187-2018 : « La protection du climat : une tâche prioritaire à inscrire dans la Constitution cantonale ». La deuxième version a été formulée par la CIAT elle-même, qui a pris pour modèle le texte de l'initiative des glaciers, déposée au plan fédéral. L'évaluation des résultats de la consultation a révélé qu'une forte majorité des participants et participantes préféraient la deuxième version. Dans quelques réponses, des éléments des deux versions ont été combinés. La préférence marquée pour la deuxième version a amené la CIAT à poursuivre dans cette voie.

De nombreux participants et participantes à la consultation ont soumis des propositions de modification. A l'alinéa 1, plusieurs ont demandé qu'il soit précisé que la politique climatique du canton et des communes est « active ». Concernant la formulation des objectifs de l'alinéa 2, plusieurs ont demandé qu'elle soit renforcée, l'objectif de la neutralité climatique devant selon eux être atteint « avant » ou « au plus tard » en 2050. A l'alinéa 3, une mention explicite du caractère durable de l'écologie a été maintes fois réclamées. Le pilotage des flux financiers publics en faveur d'un développement à faible émission de gaz à effet de serre, à l'alinéa 4, a trouvé de nombreux partisans, certains proposant une formulation plus tranchante, d'autres souhaitant un énoncé plus précis.

⁷⁴ Direction de l'économie publique : « Wirtschaftliche Bedeutung erneuerbarer Energien im Kanton Bern. Schlussbericht ». URL : <https://www.vol.be.ch/vol/de/index/wirtschaft/verkauf/downloads/publikationen/konjunktur_struktur.html> [état le 1^{er} juillet 2020].

⁷⁵ Chancellerie d'Etat : « Communiqué de presse ». URL : <https://www.be.ch/portal/fr/index/mediencenter/medienmitteilungen.meldungNeu.html/portal/fr/meldungen/mm/2020/02/20200203_1538_klimaschutz_in_derkantonsverfassungveran-kern?cq_ck=1580741112482> [état le 27 juillet 2020].

Sur la base des résultats de la consultation, la CIAT a précisé la formulation du texte sur quelques points. En outre, l'alinéa 1 précise qu'il faut limiter les effets « néfastes » du changement climatique. Comme différents participants et participantes à la consultation l'avaient demandé, l'idée du renforcement de la capacité d'adaptation aux effets du changement climatique a été reprise de la version 1 soumise dans le cadre de la consultation pour compléter l'alinéa 2. L'alinéa 3 explicite à présent les trois dimensions de la durabilité et l'alinéa 4 utilise l'expression « neutre du point de vue climatique » au lieu de « à faible émission de gaz à effet de serre », en meilleure adéquation avec le terme de neutralité climatique figurant à l'alinéa 2.

Le rapport d'évaluation des résultats de la procédure de consultation sera publié. Il comporte également la prise de position de la CIAT sur les demandes formulées dans le cadre de cette consultation.⁷⁶

16. Proposition

La CIAT propose au Grand Conseil d'adopter le projet d'article constitutionnel.

Berne, le 20 août 2020

Au nom de la commission,
le président : *Klauser*

⁷⁶ Chancellerie d'Etat du canton de Berne : Communiqués de presse :
URL : <<https://www.be.ch/portal/fr/index/mediencenter/medienmitteilungen.html>>