



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	251-2023
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2023.RRGR.341
Déposée le :	05.12.2023
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Vanoni (Zollikofen, Les VERT-E-S) (porte-parole) Hiltpold (Thun, Les VERT-E-S) Streiff (Oberwangen b. Bern, PEV) Buri (Konolfingen, PVL) Rüfenacht (Burgdorf, PS) Martin (Gerolfingen-Täuffelen, UDF)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	538/2024 du 29 mai 2024
Direction :	Direction de l'intérieur et de la justice
Classification :	Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif :	Adoption sous forme de postulat

Renforcer la protection des arbres dans l'intérêt d'une urbanisation adaptée au climat

Le Conseil-exécutif est chargé de prendre des mesures ou d'en soumettre au Grand Conseil pour décision afin

1. de mieux protéger les arbres dans les zones urbanisées, en particulier les vieux arbres de grande taille, et de maintenir à long terme les sites où ils sont implantés ;
2. d'augmenter les effectifs d'arbres dans les zones urbanisées dans la perspective d'un développement urbain adapté aux changements climatiques ;
3. d'adapter les normes relatives aux distances minimales entre arbres d'une part et bâtiments, rues et limites de parcelles d'autre part de sorte à faciliter la préservation et la plantation d'arbres ;
4. de favoriser, sur les places publiques, la plantation d'arbres à couronne large, à effet parasol ;
5. d'accorder davantage d'importance à la préservation, à l'entretien et à la plantation de rangées d'arbres et d'allées dans les zones urbanisées.

Développement :

L'importance des arbres dans les zones urbanisées est de plus en plus reconnue dans le contexte de l'intensification du changement climatique : les arbres à grande couronne, en particulier, réduisent l'impact de la chaleur estivale dans ces zones ; ils empêchent l'apparition d'îlots de chaleur dans les villes et le centre des villages, ou atténuent pour le moins leurs effets sur le

bien-être et la santé de la population. Ainsi, les arbres situés dans les zones urbanisées apportent une contribution majeure à la qualité de vie et à la qualité de l'habitat. Ils absorbent l'eau et la restituent par évaporation, ils produisent de l'oxygène, dispensent de l'ombre aux bâtiments et à des surfaces qui autrement afficheraient des températures bien plus élevées, et ils rafraîchissent et purifient l'air. Enfin, et ce n'est négligeable, ils piègent du CO₂ et contribuent ainsi au respect des objectifs climatiques.

La préservation, l'entretien et la plantation d'arbres dans les zones urbanisées revêt dès lors une signification particulière à l'heure du changement climatique. Malgré cela, la Fédération suisse des architectes paysagers (FSAP) a récemment constaté dans les zones urbanisées un recul aussi bien du nombre d'arbres que du volume des couronnes, en particulier sur les terrains privés, comme elle l'indique dans un document intitulé « Position FSAP – pour un développement urbain adapté aux changements climatiques »¹. Pour la FSAP, cette baisse est due notamment à un entretien inadéquat, mais en particulier à l'évolution du bâti (dans le contexte de l'urbanisation interne) et à la forte augmentation du nombre d'infrastructures souterraines, dont les surfaces au sol, bien que vertes, sont mal adaptées à la plantation d'arbres. La densification du tissu urbain existant – en soit un objectif judicieux – se fait bien souvent au détriment de groupes d'arbres. Par ailleurs, vu que l'on tente en général de maximiser l'utilisation de l'espace au sol, il est alors difficile ou impossible de trouver de nouveaux emplacements pour planter de grands arbres. Les constructions partiellement souterraines aux dimensions généreuses ainsi que les distances à la limite en vigueur applicables aux constructions et aux arbres constituent des difficultés supplémentaires.

L'exigence d'un développement urbain adapté au climat et la nécessité d'une urbanisation interne sont des thèmes majeurs qui n'étaient pas encore d'actualité lors de l'adoption des dispositions légales relatives à la protection des arbres. Les dispositions correspondantes de la loi cantonale sur les constructions ont été adoptées en 1985. Quant aux distances à la limite, elles ont été formulées dès 1970 dans la loi cantonale sur l'introduction du Code civil (CC). Contrairement à aujourd'hui, l'importance des arbres pour la protection contre la chaleur dans les zones urbaines n'était pas encore à l'ordre du jour. Compte tenu des fonctions positives des grands arbres, des arbres âgés et de la plantation d'arbres dans les zones d'habitation, il est nécessaire de revoir la réglementation en vigueur et de rechercher des possibilités supplémentaires pour mieux protéger les arbres existants et augmenter le nombre d'arbres dans les zones d'habitation, tant sur les terrains publics que sur les terrains privés. Il ne s'agit en aucun cas de freiner le développement urbain vers l'intérieur, mais plutôt de le développer d'une manière compatible avec des mesures de promotion des arbres axées sur le climat.

À cette fin, il convient d'envisager l'adaptation de la réglementation au niveau cantonal, mais aussi l'introduction d'incitations plus fortes ou la modification des dispositions applicables aux communes. Celles-ci pourraient par exemple être motivées à promulguer des règlements de protection des arbres (à l'instar de celui adopté par la ville de Berne) ou à intégrer des règles efficaces dans des règlements existants, ou obligées de le faire. Il faudrait établir des inventaires d'arbres au niveau communal (ou des cadastres des arbres, comme cela est envisagé dans d'autres cantons) et les mettre à jour périodiquement. Il serait également envisageable de fixer des objectifs minimaux relatifs au nombre d'arbres dans les zones habitées en général ou dans certaines zones habitées ou quartiers spécifiques. À cet effet, il faudrait introduire des incitations ou d'autres instruments pour une mise en œuvre rapide des normes a minima dans les quartiers comptant trop peu d'arbres.

La formulation ouverte des propositions pour la mise en œuvre de l'intervention constitue un choix délibéré visant à permettre un examen approfondi et le plus exhaustif possible des de-

¹ <https://www.bsia.ch/fr/themes/adaptation-aux-changements-climatiques/>

mandes motivant l'intervention au vu des nouveaux défis en matière d'adaptation au changement climatique et à l'urbanisation interne. À titre d'exemple, il serait possible de commander des expertises externes pouvant servir de bases pour les décisions du Conseil-exécutif et du Grand Conseil, comme cela a été fait récemment dans le cadre de la Motion 171-2019 (Aebi, UDC) intitulée « Biodiversité – chacun-e doit y contribuer », une démarche qui a recueilli des échos positifs lors de la session d'automne 2023.

Réponse du Conseil-exécutif

Face aux changements climatiques, le Conseil-exécutif reconnaît, à l'instar des motionnaires, l'importance croissante des arbres pour les zones urbanisées, et en particulier celle des arbres à grande couronne qui réduisent l'impact de la chaleur à petite échelle en été. Il relève que « la formulation ouverte des propositions pour la mise en œuvre de l'intervention constitue un choix délibéré visant à permettre un examen approfondi et le plus exhaustif possible des demandes motivant l'intervention au vu des nouveaux défis en matière d'adaptation au changement climatique et à l'urbanisation interne. »

Dans ce contexte, le renforcement de la protection des arbres favorisant un développement urbain adapté aux changements climatiques n'est qu'une mesure parmi de nombreuses autres, comme exposé ci-après.

Chiffres 1, 2, 4 et 5

Depuis quelques années, les journées caniculaires sont de plus en plus fréquentes. Face à ce constat, le canton de Berne a décidé d'élaborer des cartes climatiques qui sont librement disponibles depuis juillet 2023 et contiennent des informations sur les températures de l'air, les flux d'air froid et les conditions bioclimatiques de jour et de nuit durant les périodes de forte chaleur en été. Ces cartes indiquent, à une échelle détaillée, la localisation actuelle et future des îlots de chaleur, des espaces de compensation climatique et des couloirs de ventilation importants. Elles fournissent aux régions, aux villes et aux communes une base pour prendre en compte la problématique des fortes chaleurs dans l'aménagement de leur territoire. Concrètement, il s'agit d'agencer les bâtiments de manière à bloquer le moins possible les couloirs d'air froid ainsi que de maintenir et développer des espaces non bâtis qui améliorent les conditions climatiques. Des mesures doivent également être prises pour réduire la surchauffe dans les zones urbaines, c'est-à-dire les effets d'îlot de chaleur. Augmenter les peuplements d'arbres est une mesure importante aux côtés, par exemple, de la désimperméabilisation et de la renaturation de surfaces que demande notamment la motion 15-2024 « Diminuer les surfaces imperméabilisées par les nouvelles constructions ». De même, les espaces verts et les eaux à ciel ouvert, les couloirs d'air froid et les zones qui génèrent de l'air froid à proximité immédiate du tissu urbanisé sont susceptibles de contribuer sensiblement à atténuer l'impact de la chaleur.

Parallèlement à l'élaboration des cartes climatiques, le canton a complété son plan directeur par la fiche de mesure D_11 intitulée « Encourager des structures urbaines adaptées aux changements climatiques ». Celle-ci donne aux communes ainsi qu'aux régions d'aménagement et aux conférences régionales le mandat de définir de telles structures, respectivement dans les plans directeurs communaux ou supracommunaux et dans les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU). Ce mandat est contraignant pour toutes les régions et conférences régionales. S'agissant des communes, la fiche D_11 en énumère douze dans lesquelles des mesures d'aménagement du territoire sont en particulier nécessaires et qui, partant, doivent remanier leur plan directeur communal ou supracommunal. Les autres communes, quant à elles, prennent les mesures qui s'imposent au cas par cas.

Le canton est en train d'élaborer un guide consacré à la mise en œuvre de la fiche de mesure D_11. Destiné aux communes, aux régions et aux conférences régionales ainsi qu'aux personnes intéressées, il précisera les modalités de la définition, sur la base des cartes climatiques, de structures urbaines adaptées aux changements climatiques dans les CRTU et les plans directeurs communaux ou supracommunaux. Il s'agira en particulier, selon ce guide, de localiser, protéger et préserver le potentiel de refroidissement de l'air qui réside dans les espaces verts existants, soit les plantes, les rangées et allées d'arbres, ou encore les vieux arbres à grande couronne.

L'impact des changements climatiques, et surtout celui des îlots de chaleur en été, pourra également être atténué de manière ciblée et conséquente grâce à la préservation et à l'augmentation des peuplements d'arbres, notamment sur les places publiques. Les communes et les autres organismes responsables ont d'ores et déjà la possibilité de bénéficier de la promotion des mesures de valorisation par le truchement du programme partiel RPT consacré à la qualité paysagère. Ce programme permet à la Confédération et au canton de soutenir des projets de valorisation écologique et paysagère, dont la plantation d'arbres en milieu urbain, en particulier sur les places publiques.

Le canton agit sur plusieurs plans afin de contrer les effets des changements climatiques dans les périmètres urbanisés. Ce thème est abordé, au niveau supérieur, dans la stratégie-cadre d'adaptation aux changements climatiques, sous la houlette de la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE). Cette stratégie a pour but de conjuguer les efforts de l'ensemble des offices et des services cantonaux en matière d'adaptation aux changements climatiques, de fixer des priorités et, au besoin, de définir de nouvelles mesures. Elle sera probablement adoptée par le Conseil-exécutif à la fin de l'année.

Le Conseil-exécutif est disposé à examiner quelles démarches supplémentaires devraient être envisagées, en plus des mesures d'ores et déjà lancées, voire mises en œuvre, afin de répondre aux demandes formulées aux chiffres 1, 2, 4 et 5.

Chiffre 3

De l'avis du Conseil-exécutif également, le développement de structures urbaines adaptées aux changements climatiques ne doit pas être entravé par des normes relatives aux distances minimales entre arbres d'une part et bâtiments, rues et limites de parcelles d'autre part. Il n'en reste pas moins que la définition de telles distances doit tenir compte de différents enjeux parfois contradictoires, notamment dans le contexte de l'urbanisation interne, ou, dans le cas des distances par rapport à la route, sous l'angle de la sécurité. Suivant le contexte, l'abattage d'arbres peut par ailleurs aussi offrir l'occasion de planter des essences ayant une meilleure résilience climatique.

Le Conseil-exécutif est disposé à examiner les prescriptions légales en matière de distance à la limite afin de détecter d'éventuels obstacles juridiques à la préservation et à la plantation d'arbres.

Destinataire
– Grand Conseil