



Rapport

Date de la séance du CE : 14 août 2024
Direction : Direction de la sécurité
N° d'affaire : 2024.SIDGS.189
Classification : Non classifié

Décret sur les restrictions de la navigation (Décret sur la navigation)

Table des matières

1.	Contexte	1
2.	Caractéristiques de la nouvelle réglementation	2
3.	Forme de l'acte législatif	3
4.	Droit comparé	3
5.	Mise en œuvre, évaluation	3
6.	Commentaire des articles	3
7.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	6
8.	Répercussions financières	6
9.	Répercussions sur le personnel et l'organisation	6
10.	Répercussions sur les communes	7
11.	Répercussions sur l'économie	7

1. Contexte

Les espèces exotiques aquatiques envahissantes sont propagées notamment par les bateaux. Elles provoquent des dégâts considérables sur le plan tant économique qu'écologique et engendrent des coûts élevés pour la société. À l'heure actuelle, la moule quagga représente un danger majeur. Observée dans divers lacs et cours d'eau suisses, elle peut, entre autres, boucher les filtres et les conduites servant à l'alimentation en eau. Elle engendre ainsi un besoin accru d'entretien et de nettoyage et nécessite la transformation d'infrastructures entières. De surcroît, elle représente une menace pour la biodiversité.

Sa propagation vers l'amont passe principalement par des bateaux mal ou pas nettoyés qui sont utilisés sur différentes voies d'eau. Dans le canton de Berne, la moule quagga a déjà été observée dans le lac de Biemme et dans l'Aar en aval de ce dernier, voire en amont jusqu'à la centrale hydraulique d'Aarberg – et elle prolifère très rapidement. Des mesures doivent être prises rapidement afin d'empêcher la propagation dans d'autres eaux et de prévenir ainsi les dommages consécutifs.

À l'heure actuelle, quelque 12 000 bateaux sont immatriculés dans le canton de Berne. Ce dernier ne dispose pas de chiffres sur les transferts, puisqu'il n'existe pour le moment aucune obligation de déclaration ou d'enregistrement lors d'un changement de voie d'eau. On sait toutefois par expérience que chaque année, plusieurs centaines de bateaux sont mis à l'eau ou à terre sur le territoire cantonal. Les transferts de bateaux depuis des eaux colonisées vers les lacs de Thoune, de Brienz et de Wohlen s'élèvent à plusieurs dizaines par an, selon une estimation basse.

L'introduction d'une obligation de déclaration et de nettoyage des bateaux en cas de changement de voie d'eau permet de contrer les menaces émanant des espèces exotiques aquatiques par un moyen simple, et ce, sans imposer de charge disproportionnée aux personnes concernées. La déclaration se fait simplement dans une application en ligne. Un nettoyage approfondi et professionnel des bateaux constitue une mesure efficace et efficiente pour réduire fortement le risque d'introduction d'espèces exotiques aquatiques envahissantes et le nombre d'individus introduits, le cas échéant. Ces deux facteurs conditionnent largement la possibilité, pour une espèce envahissante, de s'établir dans un lac ou un cours d'eau.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la motion 218-2022 « Stopper la prolifération des moules quagga »¹, le canton de Berne est tenu de créer rapidement une base légale pour l'obligation de déclaration et de nettoyage des bateaux. Tel est l'objet des présentes modifications du décret du 18 décembre 1991 sur les restrictions de la navigation (décret sur la navigation)².

2. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

Une obligation de déclaration et de nettoyage s'appliquera aux bateaux soumis à l'obligation d'immatriculation avant tout changement de voie d'eau dans le canton de Berne. Le transfert prévu d'une voie d'eau à une autre devra être déclaré dans une application en ligne. Sans confirmation de validation, la mise à l'eau sera interdite. Une station de nettoyage certifiée devra réaliser un nettoyage professionnel du bateau, qu'elle confirmera en délivrant une attestation via l'application en ligne. La déclaration du transfert et l'établissement de l'attestation donneront automatiquement lieu à une autorisation de mise à l'eau. Cette autorisation sera délivrée via l'application en ligne sous la forme d'une confirmation de validation et restera valable jusqu'à un nouveau changement de voie d'eau. Elle devra être présentée en cas de contrôle. La Police cantonale sera la principale instance de contrôle, mais le Conseil-exécutif pourra en désigner d'autres (gardes-pêches, garde-ports, etc.). Quiconque enfreindra l'obligation de déclaration ou de nettoyage sera puni d'une amende allant de 1000 à 5000 francs et devra retirer sans délai le bateau de la voie d'eau – ou aura l'interdiction de le mettre à l'eau.

Le Conseil-exécutif désignera par voie d'ordonnance les voies d'eau et les tronçons de cours d'eau visés par l'obligation de déclaration et de nettoyage en cas de transfert. Il règlera également par voie d'ordonnance les compétences pour l'enregistrement des déclarations, pour le contrôle de l'obligation de déclaration et de nettoyage, et pour la certification des stations de nettoyage.

¹ 2022.RRGR.337

² RSB 767.11

3. **Forme de l'acte législatif**

La loi du 19 février 1990 sur la navigation et l'imposition des bateaux (loi sur la navigation)³ prévoit à l'article 2, alinéa 2, lettre a que dans la mesure où l'exige l'intérêt public ou la protection de droits importants, le Grand Conseil peut, par décret, restreindre la navigation sur des voies d'eau bernoises déterminées. Comme la lutte contre la propagation d'espèces exotiques aquatiques constitue un intérêt public prépondérant, les présentes dispositions peuvent être adoptées par voie de décret.

4. **Droit comparé**

Dans le cadre de l'élaboration des présentes modifications du décret sur la navigation, les projets législatifs d'autres cantons ont été examinés dans une démarche comparative. Les cantons de Suisse centrale, en particulier, ont déjà réalisé des travaux préparatoires et visent des réglementations similaires. Le canton d'Argovie a mis en place un système comparable pour le lac de Hallwil. L'application en ligne pourra également être utilisée pour les eaux de Suisse centrale.

5. **Mise en œuvre, évaluation**

Sur le plan opérationnel, la mise en œuvre incombera à l'Office des eaux et des déchets (OED), rattaché à la Direction des travaux publics et des transports. Les contrôles seront assurés par la Police cantonale. L'évaluation se fera en continu par des analyses biologiques, des examens internes et des échanges avec diverses parties prenantes (spécialistes, personnes concernées, etc.) et d'autres cantons.

6. **Commentaire des articles**

Titre, préambule et articles 1, 2, 3, 6, 7, 8 et 9

Les modifications sont de nature purement rédactionnelle. En allemand, le terme de *Schifffahrt* est écrit selon la nouvelle orthographe.

Article 1, alinéa 2 *But*

Un nouvel alinéa vient compléter le but du décret sur la navigation. Il dispose que ce dernier règle également les restrictions de la navigation visant à lutter contre la propagation d'espèces exotiques aquatiques, telles que la moule quagga.

Titres suivant les articles 1 et 8

Étant donné l'élargissement du but à l'article 1, alinéa 2, le titre figurant après l'article 1 est adapté et précisé en conséquence. Il s'agit de distinguer, dans la systématique du décret, les restrictions de la navigation énoncées à l'article 1, alinéa 1 de celles visant à lutter contre la propagation d'espèces exotiques aquatiques conformément à l'article 1, alinéa 2. Dans cette même optique, un nouveau chapitre 2a est introduit après l'article 8.

Article 8a *Obligation de déclaration et de nettoyage*

L'obligation de déclaration et de nettoyage s'applique à tous les bateaux soumis à l'obligation d'immatriculation dans le canton de Berne en cas de transfert d'une voie d'eau à une autre

³ RSB 767.1

(changement de voie d'eau). Les bateaux en service régulier ne sont pas concernés, puisqu'ils relèvent de la compétence de la Confédération.

Avant de transférer un bateau à une autre voie d'eau, il faut effectuer une déclaration et disposer d'une attestation confirmant qu'il a été nettoyé par une station de nettoyage certifiée. Tant la déclaration du transfert envisagé que l'attestation de nettoyage sont établies dans une application en ligne. Cette dernière sera utilisée par différents cantons à partir de l'automne 2024, soit dans un premier temps les cantons de Schwyz, Lucerne, Uri, Zoug, Nidwald et Obwald, puis plus tard le canton de Berne. La déclaration doit comporter les indications permettant d'identifier le bateau et la voie d'eau de destination, ainsi que le lieu et le moment de la mise à l'eau prévue.

Le Conseil-exécutif fixe dans une liste les voies d'eau et les réseaux hydrographiques qui entrent dans le champ d'application de l'obligation de déclaration et de nettoyage (al. 3). L'obligation de nettoyage dépend des eaux de départ et d'arrivée. Par exemple, elle ne vaut pas pour un transfert du lac de Neuchâtel au lac de Bienne, puisqu'il s'agit d'un seul et même réseau hydrographique. Les voies d'eau et les réseaux hydrographiques sont enregistrés dans l'application en ligne en vue de la déclaration du transfert. À noter toutefois qu'une absence d'obligation de nettoyage ne dispense nullement de l'obligation de déclaration. Tout changement de voie d'eau doit être déclaré avant la mise à l'eau.

Après avoir déclaré la voie d'eau dans laquelle le bateau sera transféré, la personne concernée reçoit l'instruction de le nettoyer, ou l'autorisation de le mettre à l'eau si le transfert prévu n'est pas soumis à l'obligation de nettoyage. Si au contraire cette dernière s'applique, la personne concernée doit faire nettoyer le bateau par une station certifiée avant la mise à l'eau. Dès que la réalisation du nettoyage est confirmée dans l'application en ligne, la personne concernée reçoit l'autorisation de mise à l'eau. Celle-ci est délivrée via l'application en ligne sous la forme d'une confirmation de validation et reste valable jusqu'à un nouveau changement de voie d'eau. La confirmation de validation doit être présentée en cas de contrôle.

Tous les moyens de transport et accessoires entrant en contact avec la voie d'eau sont également soumis à l'obligation de nettoyage. Ils ne sont toutefois pas recensés dans l'application en ligne. Ils peuvent par ailleurs être nettoyés par la personne concernée, en accord avec la station de nettoyage compétente. S'agissant des engins de sport nautique non soumis à l'obligation d'immatriculation, tels que les matelas pneumatiques et les *paddles*, le nettoyage n'est pas obligatoire, mais vivement recommandé. En effet, d'une part, une obligation serait impossible à mettre en application et, d'autre part, ces engins restent généralement dans l'eau bien moins longtemps que les bateaux immatriculés.

Article 8b Exceptions

Les organisations qui assument des tâches de sécurité publique, telles la police ou la protection civile, sont exemptées de l'obligation de déclarer les changements de voie d'eau. Elles s'acquittent de l'obligation de nettoyage de manière autonome et n'en sont libérées qu'en cas d'évènement. En pareil cas, l'intérêt au maintien de la sécurité publique l'emporte sur le respect de l'obligation de nettoyage.

Les détentrices et détenteurs d'un permis de navigation collectif sont également dispensés de l'obligation de déclaration. Les démarches seraient trop lourdes pour les chantiers navals s'ils devaient effectuer une déclaration avant chaque course d'essai. Là aussi, l'obligation de nettoyage est remplie de manière autonome, mais doit être respectée à tout moment. L'autorité compétente peut autoriser d'autres exceptions dans des cas justifiés.

Article 8c Stations de nettoyage

Les bateaux soumis à l'obligation de nettoyage doivent être nettoyés par une station désignée et certifiée par le canton. Ce dernier impose des exigences techniques en la matière et en contrôle le respect. Il élabore à cet effet des instructions comprenant des normes et des consignes claires, notamment sur la manière de nettoyer les moteurs. De plus, il définit ses exigences en fonction des catégories de bateaux. Il est ainsi en mesure de régler les cas spéciaux de manière adéquate. On peut penser, par exemple, aux rafts ou aux bateaux à voiles utilisés lors de manifestations nautiques.

La station de nettoyage certifiée établit l'attestation de nettoyage requise pour la mise à l'eau et l'enregistre directement dans l'application en ligne, où elle est dès lors accessible pour la personne concernée et les autorités de contrôle. Des stations de nettoyage d'autres cantons peuvent également être agréées, pour autant que le canton compétent les contrôle et en dresse la liste. Celles que le canton de Berne reconnaît apparaissent dans l'application en ligne.

Article 8d Disposition pénale et obligation de mise à terre

La disposition pénale vise à imposer l'application de l'obligation de déclaration et de nettoyage. Si un contrôle révèle que l'obligation de déclaration ou de nettoyage n'a pas été respectée, la personne fautive est punie d'une amende allant de 1000 à 5000 francs. Cette fourchette permet de tenir compte de la gravité de l'infraction. Ainsi, le non-respect de l'obligation de nettoyage devrait donner lieu à une amende bien plus élevée qu'une simple négligence de l'obligation de déclaration. La limite inférieure de la fourchette a été fixée en fonction des coûts du nettoyage. En effet, pour prévenir les infractions, l'amende doit être nettement plus élevée que les coûts du nettoyage. Ceux-ci sont estimés à 250 à 450 francs, selon la taille du bateau. La fourchette de l'amende a par ailleurs été définie compte tenu des coûts périodiques très élevés qui pèsent sur la collectivité et les particuliers en cas d'introduction de la moule quagga. Outre l'amende, le non-respect de l'obligation de déclaration ou de nettoyage entraîne l'obligation de mettre immédiatement le bateau à terre.

Article 8e Compétences

Le Conseil-exécutif fixera les compétences pour la mise en œuvre de l'obligation de déclaration et de nettoyage par voie d'ordonnance. Il est prévu de confier à l'OED les compétences pour la déclaration, la gestion de l'application en ligne et les tâches liées aux stations de nettoyage. Le contrôle de l'obligation de déclaration et de nettoyage incombera en premier lieu à la Police cantonale. Il est également envisageable de déléguer certaines tâches de contrôle à des tiers, tels que les gardes-pêches.

Article 8f Eaux intercantionales

Le Conseil-exécutif est chargé de conclure des conventions afin d'introduire et de mettre en œuvre une obligation de déclaration et de nettoyage sur les eaux intercantionales. À titre transitoire, aucune obligation de nettoyage n'est prévue pour l'heure dans le système des trois lacs (lacs de Bienne, de Neuchâtel et de Morat, Aar jusqu'à Soleure). Il s'agit en effet d'un seul réseau hydrographique entièrement navigable ; or, certains des cantons concernés ne connaissent pas encore d'obligation de déclaration et de nettoyage des bateaux.

Article T1-1 Disposition transitoire

Les détentrices et détenteurs de bateaux immatriculés doivent déclarer, dans les 14 jours suivant l'entrée en vigueur de la présente modification, la voie d'eau sur laquelle leur bateau est stationné ou a été stationné en dernier. À la suite de cette déclaration, les personnes concernées reçoivent la première autorisation de mise à l'eau, valable pour la même voie d'eau jusqu'au prochain transfert. L'autorité compétente informe par écrit l'ensemble des détentrices

et détenteurs de bateaux immatriculés dans le canton de Berne de leur obligation de déclaration, à l'exception de ceux qui en sont exemptés.

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

Les présentes modifications du décret sur la navigation s'inscrivent dans la ligne du programme gouvernemental de législature 2023-2026. Elles renforcent en particulier l'objectif stratégique selon lequel « le canton de Berne pose les bases d'un développement durable effectif ».

8. Répercussions financières

Si la moule quagga ou d'autres espèces exotiques aquatiques nuisibles arrivent à se propager dans une voie d'eau, il ne reste plus qu'à tenter de limiter les dégâts. Selon des estimations actuelles, les propriétaires d'installations publiques ou privées encourrent des coûts pouvant se chiffrer en plusieurs millions en raison des dommages causés par la moule quagga.

Les coûts occasionnés au canton de Berne par la mise en œuvre de l'obligation de déclaration et de nettoyage des bateaux comprennent l'accompagnement externe du projet et le développement et la gestion de la plate-forme en ligne. L'accompagnement du projet revient à 105 000 francs, le développement de l'application en ligne à 40 000 francs. Tous ces coûts sont pris en charge pour moitié par la Direction des travaux publics et des transports et pour moitié par la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement. Quant à la gestion de l'application en ligne à partir de 2025, les coûts annuels sont estimés à 80 000 francs. Ce montant est réparti entre les cantons participants, pour moitié de manière égale et pour moitié en proportion de la population. On estime actuellement à 25 000 francs les coûts annuels à la charge du canton de Berne pour la gestion de l'application. Dès que cette dernière sera utilisée par d'autres cantons, les coûts annuels baisseront en conséquence. Il apparaît donc qu'une mesure préventive telle que l'obligation de déclaration et de nettoyage respecte le principe de proportionnalité sur le plan financier également.

9. Répercussions sur le personnel et l'organisation

L'introduction de l'obligation de déclaration et de nettoyage des bateaux a des répercussions sur le personnel des autorités qui sont chargées d'en contrôler le respect et de gérer l'application en ligne servant à déclarer les transferts et à autoriser la mise à l'eau. Ces nouvelles tâches seront assumées respectivement par la Police cantonale et l'OED, selon l'état actuel de la planification. Cela étant, les incidences sur le personnel restent limitées, et ce, pour deux raisons : premièrement, la déclaration du changement de voie d'eau et l'autorisation de mise à l'eau se font électroniquement et automatiquement ; deuxièmement, on peut supposer que la plupart des bateaux soumis à l'obligation d'immatriculation ne sont pas transférés à d'autres voies d'eau. En outre, le nombre de bateaux stationnés dans d'autres cantons qui sont concernés par la nouvelle obligation de déclaration et de nettoyage est jugé faible. Ainsi, les tâches découlant de l'obligation de déclarer et de nettoyer les bateaux peuvent être accomplies par les effectifs actuels dans le cadre de l'activité administrative ordinaire.

10. Répercussions sur les communes

Les communes ne sont pas concernées directement. Toutefois, celles attenantes à une voie d'eau bénéficieront indirectement de la lutte contre la propagation d'espèces exotiques aquatiques, puisque leurs infrastructures et leurs installations risqueront moins d'être endommagées.

11. Répercussions sur l'économie

L'analyse effectuée sur la base de la check-list pour l'analyse d'impact de la réglementation a montré que le projet n'a dans l'ensemble pas de répercussions notables sur la charge administrative ou financière des entreprises ou sur l'économie. Les stations de nettoyage certifiées bénéficieront des mandats de la clientèle.