

## Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 063-2019

Type d'intervention: Motion

Motion ayant valeur de directive: ☒

N° d'affaire: 2019.RRGR.81

Déposée le: 04.03.2019

Motion de groupe: Non

Motion de commission: Non

Déposée par: Knutti (Weissenburg, UDC) (porte-parole)  
Schär (Schönried, PLR)  
Amstutz (Sigriswil, UDC)  
Schlup (Schüpfen, UDC)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Non

Urgence accordée:

N° d'ACE: 957/2019 du 4 septembre 2019

Direction: Direction de l'économie publique

Classification: –

Proposition du Conseil-exécutif: **Vote point par point**

Point 1 : rejet

Point 2 : rejet

Point 3 : adoption et classement



### Pas de restrictions supplémentaires au moyen d'instruments de planification inutiles

Le Conseil-exécutif est chargé :

1. d'abandonner le plan sectoriel Biodiversité ;
2. de renoncer à la révision de l'ordonnance sur la protection de la faune sauvage ;
3. de s'entendre avec les communes concernées sur la création de nouvelles zones de protection de la faune sauvage.

Développement :

Nous estimons qu'aucun mandat légal ne prescrit l'adoption d'un plan sectoriel Biodiversité. Un plan sectoriel doit en premier lieu servir à la coordination des aménagements dans le cadre du plan directeur. Nous considérons que le présent instrument n'est pas un plan sectoriel mais plu-

tôt une liste des tâches incombant aux services cantonaux chargés de la nature. Sur les 17 mesures présentées, 16 relèvent de la pure mise en œuvre, et un grand nombre de ces tâches sont exécutées depuis longtemps et font partie de la routine. Les moyens financiers supplémentaires réclamés pour pouvoir mener à bien ces tâches (plus rapidement) constituent selon nous la quintessence de ce document. Aucun délai n'est fixé pour l'exécution par le canton du droit fédéral y relatif.

La plupart des mesures prévues consistent en une liste de tâches d'exécution qui existent depuis longtemps (mise en œuvre du droit fédéral par le canton) sans nouveau besoin de coordination des aménagements : elles n'ont donc rien à faire dans un plan sectoriel. Le plan sectoriel Biodiversité ne doit pas devenir un moyen et une fin servant à mener une politique structurelle ou à empêcher un sain développement de l'espace rural. En aucun cas le canton ne peut ordonner un dépeuplement « d'en haut ». L'occupation décentralisée du territoire et autres concepts associés figurent dans de nombreuses lois et ordonnances. Ce principe ne doit pas rester une simple abstraction mais doit prendre vie. Les territoires périphériques veulent se défaire de l'image de dépendance vis-à-vis de la Confédération, du canton et des communes bénéficiant de fortes capacités financières. Pour cela, une marge de développement est nécessaire. Et pour pouvoir atteindre cet objectif, les communes doivent conserver leur capacité d'action.

L'examen des documents soumis à la consultation nous apprend que le plan sectoriel Biodiversité fera passer par la petite porte différentes mesures contestées. La révision de l'ordonnance sur la protection de la faune sauvage par exemple. Or nombre de questions n'ont toujours pas trouvé de réponse. Normalement, en vertu de l'article 699 du code civil, les droits fondamentaux ne peuvent être limités, comme dans le cas d'une interdiction d'accès, que si une loi l'autorise spécifiquement. Il faut par ailleurs se demander au préalable si les mesures en question sont adaptées, nécessaires et raisonnables pour atteindre le but de protection visé. En outre, il faut apporter la preuve qu'une interdiction d'accès est la mesure la plus légère. Pour éviter d'immanquables conflits, il ne doit pas y avoir de recoupement entre les zones de protection de la faune sauvage et d'autres zones ou des régions particulièrement touristiques. Nous rejetons la création de nouvelles zones de protection de la faune sauvage.

### **Réponse du Conseil-exécutif**

*La présente motion relève de la compétence exclusive du Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive). Ce dernier dispose ainsi d'une marge de manœuvre relativement grande en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs, les moyens à mettre en œuvre et les autres modalités. Il décide en dernier ressort.*

Pour être adéquate, l'organisation du territoire doit être planifiée et coordonnée. Les plans sectoriels sont un instrument de planification important pour le canton afin de coordonner ses différentes activités à incidence territoriale et de les harmoniser avec les efforts des régions et des communes. Dans ses plans sectoriels, le canton montre comment il prévoit d'accomplir ses tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire dans un domaine sectoriel ou thématique spécifique et précise les objectifs qu'il poursuit ainsi que les conditions et exigences qu'il entend respecter. Ceci est aussi l'objectif déclaré du plan sectoriel Biodiversité.

L'état de la biodiversité en Suisse n'est pas satisfaisant. La moitié des biotopes et un tiers des espèces sont menacés. Ces dernières décennies, différents instruments ont été élaborés afin de préserver la biodiversité. Cela a permis de freiner légèrement son déclin dans notre pays durant

les vingt dernières années, mais pas de l'arrêter, loin de là. L'OCDE estime que les résultats de la Suisse en matière de conservation de la biodiversité sont préoccupants, car en comparaison internationale, l'étendue, la qualité et la mise en réseau des sites protégés sont insuffisantes. La Suisse a l'obligation légale de préserver la biodiversité et, si nécessaire, de la promouvoir ou de la remettre en état. A l'aide de la Stratégie Biodiversité Suisse et du plan d'action y afférant, le Conseil fédéral définit les objectifs, champs d'action et trains de mesures pour notre pays. Selon la Constitution fédérale, la protection de la biodiversité est du ressort des cantons. De par sa taille et la diversité de ses espaces naturels, le canton de Berne assume une responsabilité particulière en la matière. Avec la stratégie de biodiversité du canton de Berne, le Conseil-exécutif souhaite apporter sa contribution à l'application de la stratégie fédérale et du plan d'action. C'est pourquoi il a adopté le plan sectoriel Biodiversité en tant que projet clé dans l'objectif 5 du Programme gouvernemental de législature (projet n° 5.4, p. 26) : « Le canton de Berne crée de bonnes conditions générales pour les technologies d'avenir et le développement durable. »

### **Point 1 :**

Le plan sectoriel Biodiversité ne contient effectivement que des tâches légales liées à la protection de la nature. Mais en soi, celle-ci relève du territoire, car elle concerne « l'extérieur » et doit donc être coordonnée avec d'autres exigences relatives au territoire (urbanisation et développement des infrastructures, tourisme, agriculture et sylviculture, par ex.). Le plan sectoriel Biodiversité constitue une base de planification de thèmes spécifiques qui améliore la transparence pour les acteurs impliqués (Confédération, canton, régions, communes, acteurs privés) et contribue ainsi à mettre sur pied des procédures plus efficaces.

La délimitation des périmètres de mise en œuvre des inventaires de biotopes d'importance nationale ou régionale ainsi que des corridors migratoires d'importance nationale ou régionale en est un exemple particulièrement manifeste. Dans le plan sectoriel Biodiversité, ces délimitations sont opérées du point de vue de la protection de la nature conformément aux prescriptions légales et techniques correspondantes. La pesée des intérêts, tenant compte des exigences en matière d'utilisation, a lieu ultérieurement. Si les autorités d'aménagement ou les requérant-e-s, par exemple, devaient se procurer au cas par cas ces bases devant impérativement être prises en compte au niveau légal, cela impliquerait un effort bien plus important pour toutes les parties prenantes.

En outre, des délais précis doivent être respectés pour la mise en œuvre des inventaires de biotopes de la Confédération. Ces délais sont indiqués dans les ordonnances correspondantes. Les tâches des cantons comprennent en particulier la détermination des périmètres de mise en œuvre, la mise sous protection ayant force obligatoire pour les propriétaires fonciers, l'entretien conforme aux objectifs de protection et, si nécessaire, la revalorisation ou l'assainissement. Pour quatre cinquièmes des inventaires de la Confédération, les délais ont expiré depuis longtemps déjà. L'état de la mise en œuvre est insatisfaisant pour tous les inventaires. Le plan sectoriel Biodiversité permet de respecter les prescriptions légales de la Confédération au moins pour ce qui concerne la détermination des périmètres de mise en œuvre.

De plus, les fonds alloués à la biodiversité sont pour la plupart destinés aux régions périphériques économiquement moins performantes. Cela permet aux territoires périphériques d'utiliser

les prestations financières dont ils disposent pour la collectivité, comme l'exigent les auteurs de la motion.

L'élaboration du plan sectoriel Biodiversité est déjà bien avancée. La première procédure de co-rapport au sein de l'administration de même que la procédure de participation publique et de consultation ont déjà été réalisées. Les réactions étaient majoritairement positives. Sur 78 participant-e-s, seulement cinq ont refusé le plan de manière catégorique (une région, une commune et cinq acteurs privés). Tous les partis politiques et groupes d'intérêt l'ont soutenu sur le principe.

Pour les raisons susmentionnées, le Conseil-exécutif propose de rejeter le point 1 de la motion.

## **Point 2 :**

La révision de l'ordonnance sur la protection de la faune sauvage (OPFS) a été intégrée en tant que mesure au plan sectoriel Biodiversité parce qu'elle constitue une base légale pour sa mise en œuvre et qu'un besoin de coordination est perceptible. Il s'agit cependant d'une procédure autonome qui se déroule conformément à la procédure habituelle de modification d'une ordonnance.

La loi du 25 mars 2002 sur la chasse et la protection de la faune sauvage (LCh) oblige le Conseil-exécutif à définir des mesures de protection de la faune sauvage contre les dérangements. Les zones de protection de la faune sauvage constituent l'outil créé à cet effet. Elles sont définies comme des zones suffisamment grandes et d'importance particulière sur le plan de l'écologie de la faune sauvage, dans lesquelles les activités liées en particulier au sport, à la chasse, à la randonnée, au parapente ou à d'autres loisirs, au tourisme ainsi qu'au service militaire peuvent être canalisées ou limitées, à l'année ou de manière saisonnière, pour protéger les espèces et les biotopes. Les zones de protection de la faune sauvage sont instaurées par l'ordonnance sur la protection de la faune sauvage.

Dans le cadre de la révision totale de la législation sur la chasse qui a eu lieu dans les années 2002/2003, les zones de protection de la faune sauvage déjà existantes ont été intégrées sans modifications dans l'ordonnance du 26 janvier 2003 sur la protection de la faune sauvage (OPFS ; RSB 922.63). Le Grand Conseil avait alors perçu que le remaniement des zones protégées existantes dans le canton de Berne représentait une entreprise complexe qui entraînerait une charge de travail et des coûts importants. La révision de l'OPFS répond à un mandat légal du Grand Conseil.

Les efforts doivent être principalement axés sur la canalisation des activités de tourisme et de loisirs. L'exploitation agricole et sylvicole sera intégrée à la planification des travaux correspondants. Il s'agit dans tous les cas de normes de comportement de portée générale et non de restrictions d'utilisation contraignantes pour les propriétaires fonciers. Les droits des individus ne seront pas davantage restreints que par d'autres règles de comportement (telles que les règles de la circulation routière). Si les droits des propriétaires fonciers devaient être restreints pour réaliser les objectifs de protection, il conviendrait d'adopter des procédures permettant aux personnes concernées de saisir les voies de droit (procédure de mise sous protection conformément à la législation sur la protection de la nature, délimitation de réserves forestières, par ex.).

Pour l'agriculture et la sylviculture, il existe notamment une exemption explicite d'interdiction de quitter les chemins balisés.

La révision de l'OPFS est divisée en plusieurs tranches. La première, déjà mise en œuvre, a été bien accueillie par une grande majorité dans le cadre du processus politique, et ses effets ont été considérés comme positifs. Dans le Justistal notamment, il est possible d'intervenir plus fortement sur les effectifs de cerfs nobles, une mesure très appréciée par les milieux agricole et sylvicole. Les organisations de protection et les amis et de la nature se montrent quant à eux très satisfaits de l'interdiction temporaire de quitter les chemins balisés ainsi que de l'obligation de tenir les chiens en laisse durant la saison du rut des cerfs dans le centre de la zone protégée. Cette mesure bénéficie par ailleurs aux exploitant-e-s, car l'herbe est moins piétinée et l'on retrouve beaucoup moins de déjections canines dans les prairies.

Pour ces motifs, le Conseil-exécutif propose de rejeter le point 2 de la motion.

### **Point 3 :**

Dans le cadre de la révision de l'OPFS, seules quelques nouvelles zones de protection de la faune sauvage seront créées, et ceci le plus souvent à la demande des communes concernées. Par ailleurs, d'autres zones de protection qui ne sont plus nécessaires seront supprimées ou réduites. En particulier, certaines infrastructures à visée partiellement touristique seront délibérément exclues du périmètre de zones de protection existantes.

La partie principale de la révision concerne les zones de protection de la faune sauvage existantes, où les mesures de protection proposées par le législateur doivent être mieux exploitées. A cet effet, les communes concernées seront impliquées à plusieurs reprises. Dans une première phase, les éventuelles modifications seront discutées avec celles-ci et d'autres acteurs directement concernés (guides de montagne, chasseurs/euses, acteurs/trices du secteur du tourisme, etc.) ainsi qu'avec les organisations de protection. Durant cette phase, il sera possible d'avoir une influence directe sur l'élaboration des projets, ce qui permettra de régler dès le départ la plupart des points litigieux. Suite à l'élaboration des projets, les communes seront à nouveau consultées et pourront encore se prononcer dans le cadre du processus politique. Lorsque de nouvelles zones de protection de la faune sauvage doivent être créées ou que des zones existantes doivent être supprimées, la façon de procéder est d'ailleurs la même.

Le Conseil-exécutif propose donc d'adopter et de classer le point 3 de la motion.

#### **Destinataire**

- Grand Conseil