



Rapport

Date de la séance du CE : 8 mai 2024
Direction : Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
N° d'affaire : 2022.STA.1242
Classification : Non classifié

Arrêté du Grand Conseil concernant l'initiative constitutionnelle « Pour la régulation des grands prédateurs dans le canton de Berne ! »

Table des matières

1.	Genèse et aboutissement de l'initiative	1
2.	But et contenu de l'initiative	2
2.1	But de l'initiative	2
2.2	Contenu de l'initiative	2
3.	Validité de l'initiative	2
3.1	Généralités	2
3.2	Unité de la forme et de la matière	3
3.3	Caractère exécutable	3
3.4	Compatibilité de l'initiative avec le droit supérieur	3
3.4.1	Généralités	3
3.4.2	Compétences fédérales	3
3.4.3	Compatibilité avec le droit fédéral et international	4
4.	Appréciation de l'initiative	6
4.1	Protection contre les grands prédateurs	6
4.2	Limitation et régulation des effectifs	7
4.3	Interdiction de promouvoir la population des grands prédateurs	7
4.4	Conclusion	7
5.	Répercussions sur les finances, le personnel et l'organisation	8
6.	Répercussions sur les communes	8
7.	Répercussions sur l'économie publique	8
8.	Proposition du Conseil-exécutif	8

1. Genèse et aboutissement de l'initiative

En vertu de l'article 58 de la Constitution cantonale du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1)¹ et des articles 140 et suivants de la loi cantonale du 5 juin 2012 sur les droits politiques (LDP ; RSB 141.1)², le comité d'initiative a déposé le 27 avril 2023, soit dans le délai imparti par la loi, à la Chancellerie d'État l'initiative cantonale « Pour la régulation des grands prédateurs dans le canton de Berne ! » revêtant la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. Cette initiative vise

¹ RSB 101.1
² RSB 141.1

une modification directe de la Constitution cantonale (initiative constitutionnelle). Par voie d'arrêté du 17 mai 2023, le Conseil-exécutif a pris acte du fait que l'initiative a abouti avec 19 396 signatures valables.³ Elle a été transmise à la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE) pour que cette dernière en assure le traitement.

Le Conseil-exécutif doit soumettre cette initiative dans un délai de douze mois au Grand Conseil, pour autant qu'il ne charge pas la Direction compétente ou la Chancellerie d'État d'élaborer un contre-projet (art. 149, al. 2 LDP). Via la présente proposition, le Conseil-exécutif respecte ce délai de douze mois.

2. But et contenu de l'initiative

2.1 But de l'initiative

L'initiative vise à créer les bases nécessaires pour accorder au canton de Berne plus d'autonomie et de compétences en matière de protection contre les grands prédateurs et de régulation de leur effectif. Avec un mandat constitutionnel du corps électoral bernois, le canton devrait mieux pouvoir se positionner auprès de la Confédération au sujet de la régulation du loup, du lynx, de l'ours et du chacal doré. L'initiative vise en outre à augmenter la pression sur la Confédération pour l'inciter à légiférer.⁴

2.2 Contenu de l'initiative

L'initiative déposée présente la teneur suivante :

« Les citoyennes et citoyens soussignés ayant le droit de vote dans le canton de Berne, déposent, en vertu de l'article 58 de la Constitution cantonale du 6 juin 1993 et des articles 140 et suivants de la loi cantonale du 5 juin 2012 sur les droits politiques, l'initiative suivante :

La Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 est modifiée comme suit :

Article 51 Agriculture et sylviculture

⁴ (nouveau) Le canton édicte des prescriptions relatives à la protection contre les grands prédateurs ainsi qu'à la limitation et à la régulation de leur effectif. La promotion de la population des grands prédateurs est interdite. »

3. Validité de l'initiative

3.1 Généralités

En vertu de l'article 59, alinéa 2 ConstC, une initiative sera entièrement ou partiellement invalidée si elle viole le droit supérieur (lit. a), si elle est inexécutable (lit. b) ou si elle ne respecte pas l'unité de la forme ou de la matière (lit. c).

³ ACE 546/2023 du 17 mai 2023

⁴ Voir texte de la liste de signatures

3.2 Unité de la forme et de la matière

En vertu du principe de l'unité de la forme, l'initiative doit être ou bien présentée comme un projet rédigé de toutes pièces, ou bien conçue en termes généraux.⁵ L'initiative « Pour la régulation des grands prédateurs dans le canton de Berne ! » revêt la forme d'un projet rédigé de toutes pièces (art. 58, al. 3 ConstC). La demande faisant l'objet de l'initiative respecte ainsi l'unité de la forme.

Le principe de l'unité de la matière proscriit le regroupement de différentes matières sans lien matériel en une seule question soumise à un vote.⁶ Les différents thèmes de l'initiative portent sur la même matière et sont réunis par un lien matériel suffisant. La demande faisant l'objet de l'initiative respecte ainsi l'unité de la matière.

3.3 Caractère exécutable

Une initiative doit pouvoir être réalisable concrètement. De simples difficultés de réalisation ne suffisent pas pour qu'elle puisse être considérée comme irréalisable. L'impossibilité de réalisation doit être évidente et indubitable : il faut que l'initiative apparaisse, de toute évidence et par la force des choses, comme absolument irréalisable, ce qui rendrait la votation inutile.⁷ Le point 3.3 porte sur la faisabilité effective – la faisabilité juridique étant évaluée sous le point « Compatibilité avec le droit supérieur » (cf. ch. 3.4 ci-après).

L'initiative demande au canton de Berne d'édicter des prescriptions relatives à la protection contre les grands prédateurs ainsi qu'à la limitation et à la régulation de leur effectif, et établit que la promotion de la population des grands prédateurs est interdite. De fait, aucun obstacle objectif insurmontable ne s'oppose à ce que le législateur cantonal édicte ces prescriptions. L'initiative est par conséquent réalisable.

3.4 Compatibilité de l'initiative avec le droit supérieur

3.4.1 Généralités

Les initiatives doivent être conformes au droit fédéral, au droit constitutionnel cantonal ainsi qu'à toute autre norme de droit supérieur.⁸ Les cantons sont souverains tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale (art. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst.]⁹). Ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération et sont compétents pour toutes les affaires qui ne sont pas expressément ou tacitement attribuées à la Confédération (compétence originaire des cantons). La Confédération accomplit les tâches que lui attribue la Constitution (art. 42, al. 1 Cst.).

3.4.2 Compétences fédérales

En vertu de l'article 78, alinéa 4 Cst., la Confédération légifère à titre exclusif sur la protection de la faune et de la flore ainsi que sur le maintien de leur milieu naturel dans sa diversité, et

⁵ Kälin/ Bolz [édit.], Manuel de droit constitutionnel bernois, 1^{re} édition 1995, p. 403, ch. 5 c

⁶ Ibidem

⁷ Kälin/Bolz, op. cit., p. 402, ch. 5 b

⁸ Kälin/Bolz, op. cit., p. 402, ch. 5 a

⁹ RS 101

protège les espèces menacées d'extinction.¹⁰ Une compétence législative fédérale exclusive permet à la Confédération de réglementer ce domaine à titre exhaustif et définitif.¹¹

L'article 80 Cst. confère lui aussi à la Confédération le soin de légiférer à titre exclusif sur la protection des animaux. Dans le contexte de la présente initiative, il convient surtout de tenir compte de l'alinéa 2, lettre *f* de cet article, selon laquelle la Confédération édicte des dispositions sur l'abattage des animaux.

En vertu de l'article 79 Cst., la Confédération fixe les principes applicables à la pratique de la pêche et de la chasse, notamment au maintien de la diversité des espèces de poissons, de mammifères sauvages et d'oiseaux. Cette compétence en matière de législation de principe habilite la Confédération à viser une harmonisation nationale ou à édicter des normes minimales dans certains domaines tout en laissant aux cantons une marge de manœuvre pour concevoir une législation correspondant à leurs spécificités.¹²

3.4.3 Compatibilité avec le droit fédéral et international

3.4.3.1 Protection contre les grands prédateurs

Si le terme « grands prédateurs » est utilisé à l'article 12, alinéa 5 de la loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (loi sur la chasse, LChP)¹³, et aux articles 10^{ter} et 10^{quinquies} de l'ordonnance fédérale du 29 février 1988 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (ordonnance sur la chasse, OChP)¹⁴, il n'est pas défini dans la législation fédérale. Ce terme englobe communément le loup, le lynx, l'ours et le chacal doré.¹⁵ Au vu du libellé de la liste de signatures, qui traite de la régulation des populations du loup, du lynx, de l'ours et du chacal doré, le comité d'initiative partage manifestement cette acception.

L'initiative demande au canton d'édicter des prescriptions relatives à la protection contre les grands prédateurs. L'article 12, alinéa 1 LChP permet aux cantons de prendre des mesures pour prévenir les dommages dus à la faune sauvage. La protection des troupeaux entre notamment dans ce cadre. Les cantons peuvent en outre ordonner ou autoriser en tout temps des mesures contre certains animaux protégés ou pouvant être chassés, lorsqu'ils causent des dégâts importants (art. 12, al. 2 LChP). À cet égard, l'article 9^{bis} OChP définit les conditions applicables au tir de loups isolés, qui ne vivent pas en meute. Les loups appartenant à une meute peuvent également faire l'objet de mesures de régulation s'ils causent des dommages (art. 12, al. 4^{bis} LChP). Les prescriptions de protection contre les grands prédateurs exigées par le comité d'initiative se situent dans le cadre de celles énoncées par l'article 12, alinéas 1, 2 et 4^{bis} LChP. De ce point de vue, l'initiative est compatible avec le droit fédéral.

3.4.3.2 Limitation et régulation de l'effectif

Par ailleurs, l'initiative demande au canton d'édicter des prescriptions relatives à la limitation et à la régulation de l'effectif des grands prédateurs. Les conditions régissant le tir de loups isolés

¹⁰ Giovanni Biaggini, in *BV Kommentar*, 2^e édition, 2017, art. 78, n. 5

¹¹ Häfelin/Haller/Keller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 8^e édition, 2012, n° 1084

¹² Häfelin/Haller/Keller, op. cit., n° 1087

¹³ RS 922.0

¹⁴ RS 922.01

¹⁵ Cf. aussi implicitement l'art. 10, al. 1, let. a et al. 4 OChP

font l'objet d'une réglementation spécifique aux articles 9^{bis} et 9^{ter} OChP. Des dispositions spécifiques s'appliquent également à la régulation de populations d'espèces protégées (art. 12, al. 4 LChP en relation avec l'art. 4 OChP). Les dispositions concernant la régulation des populations de loups figurent à l'article 12, alinéa 4^{bis} LChP en relation avec l'article 4c OChP ainsi qu'à l'article 7a LChP en relation avec l'article 4b OChP. Ces dispositions directement applicables ne laissent guère de marge de manœuvre aux cantons : ces derniers peuvent uniquement préciser les mesures de protection raisonnables au sens de l'article 9^{bis}, alinéa 4 en relation avec l'article 10^{quinquies} OChP ainsi que proposer des mesures de protection des troupeaux supplémentaires au sens de l'article 10^{ter}, alinéa 1, lettre d OChP. En ce sens, l'exigence que l'initiative pose au canton de Berne concernant l'édiction de prescriptions relatives à la limitation et à la régulation de l'effectif de grands prédateurs respecte le droit fédéral.

3.4.3.3 Interdiction de promouvoir la population des grands prédateurs

L'initiative n'explique pas ce que le comité entend exactement par le terme « promotion » dans le contexte en question. Il pourrait notamment s'agir de la promotion directe des grands prédateurs (p. ex. nourrissage, aménagement de cachettes et lâcher d'animaux à des fins de repeuplement). La législation fédérale ne prévoit aucune mesure de promotion directe des grands prédateurs. L'article 8, alinéas 1 et 2 OChP énonce certes que le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) peuvent, avec l'approbation des cantons concernés, autoriser respectivement le lâcher d'animaux qui faisaient autrefois partie de l'ensemble des espèces indigènes mais qu'on ne rencontre plus en Suisse et le lâcher d'animaux appartenant à des espèces protégées qu'on rencontre déjà en Suisse et qui sont menacées d'extinction. L'approbation des cantons concernés étant cependant nécessaire et ces derniers étant libres de refuser, l'interdiction de promouvoir la population des grands prédateurs n'enfreint nullement le droit fédéral en vigueur.

Il pourrait aussi s'agir de promotion indirecte. Le conseil et les mesures en matière de protection des troupeaux, notamment, peuvent être considérés comme une forme de promotion indirecte des populations de grands prédateurs étant donné qu'ils visent à réduire les risques de conflits et, partant, à faire mieux accepter les grands prédateurs par la population.¹⁶ Interdire la promotion indirecte des grands prédateurs en supprimant par exemple les prestations de conseil ou de soutien financier en faveur de la protection des troupeaux serait contraire au droit fédéral, dans le sens où l'article 12, alinéa 1 LChP oblige les cantons à prendre des mesures pour prévenir les dommages dus à la faune sauvage et, surtout, à intégrer la protection des troupeaux dans leur vulgarisation agricole (art. 10^{ter}, al. 4 OChP). En l'occurrence, il semble peu probable que le comité veuille interdire ces mesures de protection et la promotion indirecte en général : une telle interprétation serait contraire au but de l'initiative, qui exige aussi explicitement l'édiction de prescriptions relatives à la protection contre les grands prédateurs.

L'interdiction de promouvoir la population des grands prédateurs n'enfreint pas non plus la convention du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Convention de Berne)¹⁷ ratifiée par la Suisse. En effet, cette convention n'oblige pas les États signataires à promouvoir directement cette population en la nourrissant, en lui aménageant des cachettes ou en procédant à des lâchers pour qu'elle se multiplie.

S'il est possible d'attribuer à l'initiative un sens qui ne la fasse pas apparaître comme étant clairement inadmissible, elle doit être reconnue valable et soumise à la votation populaire.¹⁸

¹⁶ FF 2012 2063 s.

¹⁷ RS 0.455

¹⁸ Cf. ATF 139 I 292 c. 5.7 (en français, voir JdT 2014 I 237)

Comme il est possible de lui attribuer un sens compatible avec le droit supérieur, l'initiative est valable.

3.4.3.4 Garantie des constitutions révisées des cantons d'Uri et du Valais

Le libellé de l'initiative est quasi identique à l'énoncé de l'article 49, alinéa 2 de la Constitution uranaise du 28 octobre 1984¹⁹ et de l'article 14a de la Constitution du Canton du Valais du 8 mars 1907²⁰. L'Assemblée fédérale a accordé la garantie à ces deux modifications constitutionnelles respectivement le 11 mars 2020²¹ et le 6 mars 2023²².

Après avoir accordé la garantie à la révision constitutionnelle valaisanne en mars 2023, la Confédération a modifié ses prescriptions : depuis le 1^{er} décembre 2023, les cantons peuvent, avec l'assentiment préalable de l'OFEV et sous certaines autres conditions, prévoir une régulation proactive des populations de loups durant la période allant du 1^{er} septembre au 31 janvier (cf. art. 7a, al. 1, lit. b et al. 2 LChP). Dans ce cadre, une meute entière peut être tirée le cas échéant. De plus, il est désormais autorisé de prendre des mesures de régulation réactives des populations selon l'article 12, alinéa 4^{bis} LChP à partir de huit (et non plus 10) animaux de rente tués, voire dès le premier animal de rente tué ou blessé par la meute s'il s'agit d'un bovidé ou d'un équidé (art. 4c, al. 1 OChP). Enfin, jusqu'à deux tiers des jeunes loups nés l'année de la régulation peuvent désormais être abattus au titre de la régulation réactive (contre la moitié max. jusqu'à présent ; art. 4c, al. 2 OChP). Ces mesures de régulation des populations restent comme dit soumises à l'assentiment de l'OFEV. Les conditions régissant le tir des loups solitaires ont également été assouplies (cf. art. 9^{bis}, al. 2, lit. c et al. 3 OChP) et complétées (ajout d'un nouveau cas de figure : art. 9^{ter} OChP). Ces modifications du droit fédéral introduites depuis la dernière garantie accordée à des révisions constitutionnelles n'ont aucune répercussion sur la compatibilité de la présente initiative avec le droit fédéral.

4. Appréciation de l'initiative

4.1 Protection contre les grands prédateurs

Comme mentionné plus haut, l'initiative demande au canton d'édicter des prescriptions relatives à la protection contre les grands prédateurs. Cette mesure doit non seulement améliorer la protection du bétail, mais aussi garantir une meilleure protection générale dans la zone habitée, les pâturages et les zones de détente. A priori, seul l'ours pourrait représenter un danger pour l'être humain ; concernant le loup, il existe aujourd'hui déjà des mesures pour gérer les individus au comportement problématique (en les abattant le cas échéant). L'article 12, alinéa 1 LChP confère d'ores et déjà des compétences de réglementation aux cantons, dans le sens où il les autorise à prendre des mesures pour prévenir les dommages dus à la faune sauvage. Il peut s'agir aussi bien de mesures de protection des troupeaux (art. 10^{ter}, al. 1 OChP ; en particulier chiens de protection des troupeaux et clôtures de pâturages électrifiées) que du tir d'individus isolés ou de populations causant des dommages (art. 12, al. 2, 4 et 4^{bis} LChP). Actuellement, les mesures de protection des troupeaux sont volontaires : les détenteurs et détenteurs d'animaux décident eux-mêmes s'ils souhaitent protéger leur bétail. La Confédération et les cantons les soutiennent dans cette tâche en leur fournissant des conseils et des aides financières (art. 10^{ter}, al.

¹⁹ RB 1.1101

²⁰ RS 101.1

²¹ FF 2020 4671

²² FF 2023 724

1, 2 et 4 OChP). Le canton de Berne accorde d'ailleurs aujourd'hui déjà des contributions supérieures au minimum exigé par le droit fédéral pour les travaux entrepris sur les clôtures.

4.2 Limitation et régulation des effectifs

L'initiative demande également au canton d'édicter des prescriptions relatives à la limitation et à la régulation des effectifs des grands prédateurs. À cet égard, l'article 12, alinéa 2 LChP attribue aux cantons la compétence d'ordonner ou d'autoriser en tout temps des mesures contre certains animaux protégés ou pouvant être chassés, lorsqu'ils causent des dégâts importants. En vertu du droit en vigueur, il est possible de procéder à une régulation réactive des grands prédateurs lorsque la population d'animaux d'une espèce protégée est trop nombreuse et qu'il en résulte d'importants dommages ou un grave danger (art. 12, al. 4 LChP en rel. avec art. 4 OChP). Concernant le loup, il est, depuis le 1^{er} décembre 2023, non seulement possible de procéder à une régulation réactive (art. 12, al. 4^{bis} LChP en rel. avec art. 4c OChP) mais aussi à une régulation proactive en vertu de l'article 7a LChP si les conditions requises à cet effet sont réunies. Ces deux types de régulation sont soumis à l'assentiment préalable de l'OFEV. Ces dispositions du droit fédéral sont directement applicables. Le principe de primauté du droit fédéral énoncé à l'article 49, alinéa 1 Cst. exclut toute compétence législative cantonale dans les domaines réglés de manière définitive par la législation fédérale. Dans les autres domaines, les cantons peuvent édicter des règles de droit pour autant qu'elles ne violent ni le sens ni l'esprit du droit fédéral et qu'elles n'en compromettent pas la réalisation.²³ La législation fédérale ne laisse donc aucune latitude aux cantons qui souhaiteraient développer leur propre politique de gestion des grands prédateurs : la possibilité d'édicter des réglementations cantonales est extrêmement restreinte et se résume en premier lieu à renforcer les mesures de protection des troupeaux.

4.3 Interdiction de promouvoir la population des grands prédateurs

L'effectif des grands prédateurs varie surtout en fonction de leur milieu de vie et de la présence d'animaux de proie. Le canton ne fait pas d'effort particulier pour promouvoir directement la population des grands prédateurs et ne prévoit pas d'en faire à l'avenir. Il n'existe en Suisse aucun projet de réintroduction active du loup, du chacal doré ou de l'ours brun.²⁴ Enfin, si le nourrissage des grands prédateurs n'est pas explicitement interdit dans le canton de Berne, il n'est pas pour autant pratiqué.

4.4 Conclusion

Dans la pratique, l'adoption de l'initiative « Pour la régulation des grands prédateurs dans le canton de Berne ! » n'entraînerait aucune modification significative. D'une part, la législation en vigueur répond d'ores et déjà à la plupart des exigences du comité d'initiative ; d'autre part, la législation fédérale ne laisse aucune latitude aux cantons qui souhaiteraient disposer de leur propre politique en la matière. Extrêmement restreintes, les possibilités de réglementation cantonale se résument en premier lieu à renforcer les mesures de protection des troupeaux.

²³ Cf. ATF 143 I 129 c. 2.1.

²⁴ Cf. OFEV, Plan Loup, Aide à l'exécution de l'OFEV relative à la gestion du loup en Suisse, état 2023, p. 7 ; OFEV, Plan Ours, Plan de gestion de l'ours brun en Suisse, état 2009, p. 2.

5. Répercussions sur les finances, le personnel et l'organisation

Comme le canton dispose d'une marge de manœuvre extrêmement réduite en matière de réglementation, aucune répercussion n'est actuellement prévue sur les finances, le personnel et l'organisation.

6. Répercussions sur les communes

L'initiative n'a aucune répercussion sur les communes.

7. Répercussions sur l'économie publique

L'évaluation sur la base de la check-list pour l'analyse de l'impact de la réglementation a montré que le projet n'a aucune retombée significative sur la charge administrative ou financière des entreprises et sur l'économie dans son ensemble.

8. Proposition du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de déclarer l'initiative valable et recommande de la rejeter. Même en cas d'adoption, la marge de manœuvre du canton resterait modeste, le droit fédéral ne laissant guère de latitude aux cantons qui souhaiteraient limiter et réguler leur population de grands prédateurs. La nouvelle disposition constitutionnelle ne déploierait donc guère d'effet. Comme cette thématique est du ressort quasi exclusif de la Confédération, le Conseil-exécutif renonce à élaborer un contre-projet.