



Rapport

concernant le contre-projet de la Commission des finances à l'initiative constitutionnelle « Pour la régulation des grands prédateurs dans le canton de Berne ! » ; modification de la loi sur la chasse et la protection de la faune sauvage (LCh)

Version pour la consultation

Tables des matières

1.	Contexte	2
1.1	Initiative	2
2.	Contre-projet de la Commission des finances	2
2.1	Remarques liminaires	2
2.2	Objectif du contre-projet	3
2.3	Commentaires des différents alinéas du contre-projet	3
2.4	Durée de validité limitée	4
3.	Procédure concernant la votation populaire	4
4.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	5
5.	Répercussions	5
5.1	Répercussions financières	5
5.2	Répercussions sur l'organisation et le personnel	5
5.3	Répercussions sur les communes	5
5.4	Répercussions sur l'économie	5
6.	Résultat de la procédure de consultation	5
7.	Proposition de la Commission des finances	7

1. Contexte

1.1 Initiative

L'initiative « Pour la régulation des grands prédateurs dans le canton de Berne ! » a été déposée le 27 avril 2023. 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. Par ailleurs, selon les explications fournies par le comité d'initiative, le canton devrait ainsi être en mesure de mieux exploiter sa marge de manœuvre. Les cantons d'Uri (art. 49, al. 2 de la Constitution uranaise¹) et du Valais (art. 14a de la Constitution valaisanne²) ont inscrit dans leur constitution des dispositions semblables ou identiques au texte proposé par l'initiative.

Par son arrêté du 17 mai 2023 (ACE 546/2023), le Conseil-exécutif a constaté l'aboutissement de l'initiative. Il a traité l'initiative dans le délai de douze mois prévu par la loi et l'a transmise au Grand Conseil le 8 mai 2024 en proposant de la déclarer valable et de la rejeter. Le Conseil-exécutif a renoncé à élaborer un contre-projet. Il a motivé sa proposition de rejeter l'initiative par le fait que le droit fédéral ne laisse pour ainsi dire aucune marge de manœuvre ni latitude réglementaire aux cantons s'agissant de la limitation et de la régulation des effectifs des grands prédateurs.

Le Bureau du Grand Conseil a chargé la Commission des finances (CFin) de préavisier l'initiative populaire en vertu des compétences qui lui sont attribuées. En plus de sa fonction première de commission compétente pour les affaires financières et économiques, la CFin fait office de commission spécialisée pour les domaines de l'agriculture, de la sylviculture et de la chasse. La CFin ne conteste pas la validité de l'initiative. Selon l'article 150, alinéa 1 de la loi du 5 juin 2012 sur les droits politiques (LDP)³, le Grand Conseil dispose d'un délai de neuf mois à compter de la date à laquelle l'initiative lui a été transmise par le Conseil-exécutif pour statuer sur sa validité et décider s'il l'accepte ou la rejette. Si l'initiative revêt la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, le délai est prolongé de neuf mois si le Grand Conseil ou la commission consultative décide de son propre chef d'élaborer un projet de contre-projet (art. 151, al. 1 LDP).

2. Contre-projet de la Commission des finances

2.1 Remarques liminaires

La présente initiative revêt la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. La CFin a décidé de lui opposer son propre contre-projet. À cet effet, il convient d'introduire un nouvel article 21a dans la loi du 25 mars 2002 sur la chasse et la protection de la faune sauvage (LCh)⁴.

D'une part, l'initiative demande d'interdire la promotion de la population des grands prédateurs et, d'autre part, elle charge le législateur d'édicter des prescriptions relatives à la protection contre les grands prédateurs ainsi qu'à la limitation et à la régulation de leur effectif. La CFin soutient cette requête sur le principe, mais elle estime qu'il n'est pas adéquat de vouloir l'inscrire dans la Constitution.

Si contre-projet il y a, celui-ci doit se fonder sur l'initiative populaire. Bien qu'il ne figure pas explicitement dans la législation cantonale, le principe de l'unité de la matière doit être respecté en vertu du droit fédéral.

¹ RB 1.1101

² RS 101.1

³ RSB 141.1

⁴ RSB 922.11

Par conséquent, le contre-projet doit porter sur le même objet et présenter un rapport intrinsèque avec l'initiative. C'est pourquoi la CFin a renoncé à intégrer des dispositions sur la régulation du castor dans le contre-projet, même si cet animal est susceptible de causer des dommages d'une ampleur similaire à ceux associés aux grands prédateurs. Le castor n'est toutefois pas un grand prédateur.

2.2 Objectif du contre-projet

Tout comme l'initiative, le contre-projet interdit au canton de prendre des mesures pour promouvoir l'effectif des grands prédateurs. À la différence de l'initiative populaire, qui comprend un mandat législatif, l'idée du contre-projet est de demander explicitement au canton d'utiliser sa marge de manœuvre pour réguler et limiter l'effectif des grands prédateurs. Enfin, la CFin tient à éviter toute mesure pour les animaux de rente qui présenterait un mauvais rapport coût-efficacité.

2.3 Commentaires des différents alinéas du contre-projet

Article 21 a

Alinéa 1 du contre-projet

Les grands prédateurs ont fait leur retour en Suisse au cours des dernières décennies. Depuis 1995, le loup est progressivement réapparu dans le pays en provenance des Alpes italiennes et françaises. Alors que le passage d'ours sur le territoire suisse reste occasionnel, la présence de loups et de lynx dans le pays est devenue une réalité. Pour l'instant, aucune meute de loups n'est installée dans le canton de Berne. Seules des incursions de loups solitaires à la recherche d'un territoire sont à noter. Le lynx, en revanche, fait partie intégrante de la faune du canton.

Par analogie avec l'initiative populaire, l'alinéa 1 établit que le canton ne peut prendre aucune mesure pour promouvoir directement la population des grands prédateurs, ni maintenant ni à l'avenir. La CFin sait que le canton ne met pas en œuvre de telles mesures à l'heure actuelle et qu'il n'existe aucun projet allant dans ce sens. Elle propose cependant, pour reprendre une revendication de l'initiative, d'exclure ces mesures à l'avenir également.

Alinéa 2 du contre-projet

La CFin sait que la compétence législative en matière de régulation des grands prédateurs qui causent des dommages est du ressort presque exclusif de la Confédération et que, partant, cette dernière définit dans sa propre législation les conditions régissant la régulation et la limitation de l'effectif des grands prédateurs. Les cantons sont toutefois responsables de la mise en œuvre concrète des mesures. Par le présent alinéa, la CFin veut s'assurer que le service cantonal spécialisé compétent utilise toute sa marge de manœuvre en faveur de la régulation et de la limitation de l'effectif des grands prédateurs. Pour ce service, cela implique avant tout de prendre les mesures prévues par le droit fédéral contre les grands prédateurs (tirs) aussitôt que le seuil de dommages est franchi ou que les conditions légales pour une régulation proactive sont réunies.

Comme l'indique déjà le libellé de l'alinéa, l'exigence d'utiliser la marge de manœuvre prévue concerne l'éventail de mesures disponibles contre les grands prédateurs ou pour leur régulation. Il ne s'agit pas, par exemple, d'utiliser au maximum les ressources (en personnel) du canton à cette fin ou d'étendre le champ des mesures de protection raisonnablement exigibles.

Alinéa 3 du contre-projet

La LCh vise à limiter à une proportion supportable les dommages causés par la faune sauvage (art. 1, al. 2, lit. *d* LCh). L'article 12, alinéa 1 de la loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (loi sur la chasse, LChP)⁵ prévoit pour les cantons l'obligation de prendre des mesures pour prévenir les dommages dus à la faune sauvage. L'ordonnance fédérale du 29 février 1988 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (ordonnance sur la chasse, OChP)⁶ définit en outre les mesures raisonnables de protection contre les grands prédateurs (cf. art. 10*b* OChP).

La prise de mesures de protection est volontaire. Les animaux de rente tués sont toutefois imputés au seuil de dommages uniquement si des mesures raisonnables de protection ont été prises au préalable (art. 4*c*, al. 1 et art. 9*b*, al. 3 OChP). Sont considérées comme mesures raisonnables de protection les clôtures électriques et les chiens de protection des troupeaux ainsi que les « autres mesures prises par les cantons », lesquelles sont définies d'entente avec l'OFEV si les mesures prévues se révèlent insuffisantes (art. 10*b*, al. 2, lit. *d*, OChP).

La CFin est en faveur du maintien des mesures existantes. Toutefois, la mise en place de clôtures et la détention de chiens de protection sont incontestablement des mesures coûteuses et chronophages qui entraînent pour les détentrices et détenteurs d'animaux de rente ainsi que pour les pouvoirs publics des coûts élevés ne présentant pas un rapport favorable avec les éventuels bénéfices. Par conséquent, la réglementation prévoit d'évaluer, avant la mise en œuvre, si d'autres mesures (caméra thermique pour les bergères et les bergers, colliers aux phéromones pour les animaux de rente) présentent un rapport coût-bénéfice acceptable.

2.4 Durée de validité limitée

Dans un premier temps, il est prévu de limiter la durée de validité du nouvel article 21*a* LCh à huit ans. La limitation dans le temps des lois et des ordonnances est particulièrement utile pour régler des phénomènes à caractère temporaire ou des actes législatifs dont on ignore les effets qu'ils engendreront. L'évolution de l'effectif des grands prédateurs et, en particulier, l'effet de la révision de l'ordonnance fédérale sur la chasse mise en vigueur par la Confédération au 1^{er} février 2025, laquelle prévoit également la régulation proactive des meutes de loups (comme cela est d'ailleurs d'ores et déjà le cas depuis le 1^{er} décembre 2023), demeurent incertains pour le moment. Dans ce contexte, l'entrée en vigueur du nouvel article 21*a* doit être assortie d'une durée de validité certes limitée dans le temps, mais tout de même relativement longue, à savoir huit ans.

3. Procédure concernant la votation populaire

Sont obligatoirement soumis au vote populaire les initiatives constitutionnelles (art. 61, al. 1, lit. *a* ConstC)⁷, de même que tout éventuel contre-projet (art. 61, al. 1, lit. *b* ConstC). Les citoyennes et citoyens se prononcent simultanément sur l'initiative et sur le contre-projet (art. 60, al. 2 ConstC).

En cas de retrait sans réserve de l'initiative (art. 156 LDP), la modification de la loi élaborée dans le cadre du contre-projet ne sera soumise au vote que si un référendum à son encontre aboutit. Dans tous les autres cas, aucune votation populaire n'aura lieu (art. 62, al. 1, lit. *a* ConstC). En outre, une votation populaire ne sera pas nécessaire si aucun référendum n'aboutit et si l'initiative est retirée à la condition que le vote populaire ne soit pas demandé ou qu'une telle demande n'aboutisse pas (= retrait conditionnel ; cf. art. 157 LDP). En revanche, si une telle demande aboutit en dépit d'un retrait conditionnel, les citoyennes

⁵ RS 922.0

⁶ RS 922.01

⁷ RSB 101.1

et citoyens devront se prononcer (simultanément) sur l'initiative et sur le contre-projet ; tout projet populaire est alors exclu (art. 157, al. 3 LDP).

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

La gestion des grands prédateurs n'est pas mentionnée dans les directives du programme gouvernemental de législature 2023-2026 (engagement 2030).

5. Répercussions

5.1 Répercussions financières

Malgré les dispositions qu'il est prévu d'introduire dans la loi sur la chasse et la protection de la faune sauvage (LCh), le canton n'aura pas à assumer de nouvelles tâches ou de tâches supplémentaires. Les répercussions financières directes sont impossibles à chiffrer, ou marginales.

5.2 Répercussions sur l'organisation et le personnel

La régulation efficace des meutes de loups, telle que le permet le droit fédéral, mobilise davantage de personnel que les ressources de personnel actuellement disponibles (surveillance de la chasse et traitement spécialisé). Pour l'instant, aucune meute de loups n'a élu domicile dans le canton de Berne. Selon les remontées du terrain venant du canton des Grisons, les besoins de personnel correspondraient à environ un poste de 50 à 100 % par meute. Cette dépense est à prévoir indépendamment du nouvel article 21a, alinéa 2 LCh.

5.3 Répercussions sur les communes

La présente modification n'a aucune incidence sur les communes.

5.4 Répercussions sur l'économie

Le projet n'a pas d'effets majeurs ni d'effets autres sur l'économie publique que ceux d'ores et déjà induits par les réglementations fédérales existantes.

6. Résultat de la procédure de consultation

Entre le 11 février et le 11 mars 2025, la Commission des finances a mené une procédure de consultation raccourcie concernant le contre-projet à l'initiative cantonale « Pour la régulation des grands prédateurs dans le canton de Berne ! ». Au total de 41 avis lui ont été remis, dont 13 qui ne se prononcent pas sur le fond. À l'exception du PVL, l'ensemble des partis représentés au Grand Conseil ont participé à la procédure de consultation.

Les avis transmis se sont focalisés sur la proposition de stériliser les loups causant des dégâts, une proposition qui ne recueille pas de majorité. Si Le Centre, le PLR, l'UDC et l'UDF ne rejettent pas catégoriquement l'inscription dans la loi de la possibilité de stériliser les animaux en question, ces partis restent néanmoins sceptiques en raison du manque d'expérience pratique et des coûts potentiellement élevés. L'ensemble des autres participantes et participants à la procédure de consultation ont fait part de leur avis négatif concernant cette proposition. Vu la majorité claire d'avis négatifs, la CFin a décidé de supprimer purement et simplement la disposition relative à la stérilisation (alinéa 3 du projet soumis à la procédure de consultation).

La majorité de la CFin est d'avis que les réglementations proposées par l'initiative ont du sens, mais qu'il ne convient pas de les introduire à l'échelon constitutionnel, raison pour laquelle le contre-projet prévoit une réglementation au niveau de la LCh. Cette proposition de mise en œuvre est saluée explicitement par Le Centre, le PLR, l'UDC et l'UDF, tout comme par l'Union des paysans. Sous réserve de l'abandon de la disposition concernant la stérilisation, le comité d'initiative est lui aussi favorable à une solution à l'échelon de la loi. En revanche, le PS, les VERT-E-S, le PEV et le Conseil-exécutif s'opposent à une telle solution. Les associations de protection de la nature et de l'environnement considèrent elles aussi inutiles les réglementations proposées à l'échelon de la loi.

Quant aux autres réglementations du contre-projet (interdiction de la promotion de la population des grands prédateurs, utilisation de toute la marge de manœuvre dont dispose le canton pour limiter la population de grands prédateurs et prise en compte du rapport coût-utilité dans le contexte de l'introduction de nouvelles mesures de protection des troupeaux), elles reçoivent un avis défavorable de la part des partis et des associations sceptiques envers le contre-projet dans son ensemble, car elles n'ont à leur avis pas d'effets pratiques directs. En revanche, les partisans et les partis du contre-projet ainsi que les autrices et auteurs de l'initiative sont favorables aux réglementations proposées.

Concernant l'interdiction de promouvoir la population des grands prédateurs, l'Association cantonale bernoise des propriétaires de forêts ainsi que l'association suisse de chasse écologique (Ökologischer Jagdverein) estiment que le lynx a un effet positif sur le rajeunissement forestier. Toutefois, un « assainissement génétique » de la population de lynx suisse sera nécessaire prochainement, ce qui signifie que des lynx en bonne santé génétique devront être lâchés afin de préserver la population. Pour cette raison, les associations mentionnées se prononcent contre des dispositions pouvant faire obstacle à cette mesure. Le PS se demande si la disposition proposée ne serait pas contraire au droit fédéral. La CFin la maintient toutefois dans son contre-projet, car des dispositions ayant le même libellé ont été inscrites dans les constitutions des cantons d'Uri et du Valais sans que la Confédération ne s'y soit, à notre connaissance, opposée. La CFin part du principe que d'éventuelles mesures prises au niveau fédéral pour rafraîchir le patrimoine génétique du lynx ne seraient pas affectées par les réglementations prévues.

Les avis transmis concernant les mesures de protection des troupeaux ont montré que de nombreuses participantes et participants à la procédure de consultation ont eu l'impression que le contre-projet visait à limiter les mesures de protection des troupeaux, ce qui n'est toutefois pas le cas. La CFin estime qu'il convient de maintenir les mesures actuelles de protection des troupeaux. Toutefois, si des mesures autres que les clôtures et les chiens de protection des troupeaux devaient être prévues à l'avenir, il conviendra d'évaluer dans un premier temps si le coût de ces nouvelles mesures présente un rapport favorable avec la valeur des animaux de rente à protéger. Le paragraphe correspondant du rapport a été complété en ce sens.

La clause abrogatoire, soit la disposition prévoyant que la loi soit automatiquement abrogée après huit ans, n'a quant à elle suscité qu'un faible nombre de réactions. Le Centre, le PLR et l'UDC sont favorables à cette clause. Les autrices et auteurs de l'initiative soutiennent également cette proposition, quand bien même une durée de validité plus longue leur aurait semblé envisageable. La CFin a maintenu la clause

abrogatoire dans le contre-projet et n'a pas non plus modifié la durée de validité, estimant que le délai de huit ans se justifie sur le fond.

Dans le cadre de la procédure de consultation, le Comité d'initiative a laissé entendre qu'il envisageait un retrait conditionnel de son initiative (au sens de l'art. 157 LDP⁸) à condition que les délibérations au Grand Conseil n'entraînent pas de modification matérielle et qu'un éventuel référendum facultatif n'aboutisse pas.

7. Proposition de la Commission des finances

La Commission des finances propose au Grand Conseil d'approuver la présente modification de la loi sur la chasse et la protection de la faune sauvage (LCh).

Annexes

- Tableau synoptique (LCh) du contre-projet de la CFin

⁸ RSB 141.1