



# 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

<b>1.</b>	<b>Contexte</b> .....	<b>2</b>
1.1	Initiative.....	2
<b>2.</b>	<b>Contre-projet de la Commission des finances</b> .....	<b>2</b>
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
<b>3.</b>	<b>Procédure de votation populaire</b> .....	<b>5</b>
<b>4.</b>	<b>Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes</b> .....	<b>5</b>
<b>5.</b>	<b>Répercussions</b> .....	<b>5</b>
5.1	Répercussions financières .....	5
5.2	Répercussions sur l'organisation et le personnel .....	6
5.3	Répercussions sur les communes .....	6
5.4	Répercussions sur l'économie.....	6
<b>6.</b>	<b>Résultat de la procédure de consultation</b> .....	<b>6</b>
<b>7.</b>	<b>Proposition de la Commission des finances</b> .....	<b>6</b>

## **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. Cette 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 uranaise)<sup>1</sup> et du Valais (art. 14a de la Constitution valaisanne)<sup>2</sup> 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)<sup>3</sup>, 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)<sup>4</sup>.

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. Par ailleurs, une simple délégation de compétences législatives d'ordre général au Grand Conseil, sans paramètres concrets, pêche par manque de précision. De ce fait, la CFin propose des modifications concrètes à l'échelon de la loi avec son contre-projet.

1 RB 1.1101

2 RS 101.1

3 RSB 141.1

4 RSB 922.11

Si contre-projet il y a, celui-ci doit se fonder sur l'initiative populaire. Le contre-projet doit traiter le même objet et présenter un rapport intrinsèque avec l'initiative (unité de la matière, art. 59, al. 2, lit. c de la Constitution cantonale [ConstC]<sup>5</sup>). 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. La CFin propose d'envisager une option supplémentaire, moins radicale que les tirs, pour réguler l'effectif, à savoir la stérilisation des meutes causant des dégâts. Si cette mesure ne permet pas de prévenir les dommages causés sur les animaux de rente dans l'immédiat, à moyen ou à long terme, elle devrait néanmoins en réduire l'ampleur, étant donné que l'absence de progénitures au sein d'une meute devrait infléchir la population de loups. Enfin, la CFin tient à ce qu'aucune mesure de protection supplémentaire ne soit prise pour les animaux de rente si elle présente un mauvais rapport coût-efficacité.

## **2.3 Commentaires des différents alinéas du contre-projet**

### **Article 21a**

#### **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 d'individus 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, la CFin demande que le canton ne puisse prendre aucune mesure pour promouvoir directement la population des grands prédateurs, ni maintenant et 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. La CFin 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 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

<sup>5</sup> RSB 101.1

ou stérilisation, comme nouvelle possibilité) aussitôt que le seuil de dommages est franchi ou que les conditions légales pour une régulation proactive sont réunies.

### **Alinéa 3 du contre-projet**

En lieu et place des tirs, la CFin souhaite qu'il soit désormais possible d'envisager une régulation des meutes de loups au moyen de la stérilisation, estimant que la stérilisation représente une intervention moins sévère sur la nature que les tirs, puisque cette mesure laisse la vie sauve aux animaux. L'idée est de réguler l'effectif d'animaux sur le moyen terme et le long terme et, par conséquent, de réduire la pression exercée par les grands prédateurs, ce qui permettrait à l'administration de disposer d'une possibilité supplémentaire, prévue expressément par la loi, pour s'acquitter de son mandat.

Le choix d'une formulation potestative à l'alinéa 3 rappelle qu'il n'existe aucune obligation de faire usage de cette option. Les répercussions de la stérilisation sur le comportement animal d'une part et sur la structure de la meute d'autre part sont incertaines. En effet, les connaissances scientifiques sur la question de savoir si le comportement de ces animaux en serait modifié et si la structure sociale de la meute se maintiendrait en cas de stérilisation sont très insuffisantes.

Étant donné que stériliser les individus d'une meute revient plus ou moins à réguler l'effectif, il faut à cet effet obtenir une autorisation de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). Or, dans le cadre d'une enquête préalable, l'OFEV a adopté une position critique au sujet de la stérilisation. La CFin estime toutefois que la piste de la stérilisation à la place des tirs mérite d'être examinée et pourrait être une solution envisageable.

De l'avis de la CFin, le canton de Berne devrait lancer un projet pilote en collaboration avec les services compétents de la Confédération afin d'acquérir de premiers retours de terrain.

### **Alinéa 4 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). Selon 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)<sup>6</sup>, les cantons sont tenus 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)<sup>7</sup> définit en outre les mesures raisonnables de protection contre les grands prédateurs (cf. art. 10b 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. 4c, al. 1 et art. 9b, 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. 10b, al. 2, lit. d OChP).

La CFin est en faveur du maintien des mesures existantes. Cependant, il s'agit de faire en sorte que le canton ne puisse prendre que des mesures de protection supplémentaires qui présentent un rapport coût-efficacité positif.

## **2.4 Durée de validité limitée**

Dans un premier temps, il est prévu de limiter la durée de validité du nouvel article 21a LCh à huit ans. La limitation dans le temps des lois et des ordonnances est particulièrement utile pour régler des problèmes

<sup>6</sup> RS 922.0  
<sup>7</sup> RS 922.01

qui ne se posent que temporairement, des problèmes qui peuvent être résolus durablement grâce à la prise d'autres mesures au bout d'un certain temps 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> décembre 2023), demeurent incertains pour le moment. Dans ce contexte, l'entrée en vigueur du nouvel article 21a doit être assortie d'une durée de validité limitée dans le temps.

### **3. Procédure de votation populaire**

Sont obligatoirement soumis au vote populaire les initiatives constitutionnelles (art. 61, al. 1, lit. a ConstC), de même que tout éventuel contre-projet (art. 61, al. 1, lit. b ConstC<sup>8</sup>). 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 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 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**

Le tir d'un loup ne peut pas être chiffré de façon forfaitaire. En effet, les coûts générés dépendent notamment de la quantité d'heures passées à l'affût pendant la nuit pour réussir à tirer un loup. Selon les informations fournies par la DEEE, l'abattage d'un loup peut coûter entre 5000 et 15 000 francs.

Les services compétents de la DEEE ont estimé et compilé les données relatives aux coûts potentiels de capture et de stérilisation d'un loup. D'après les retours de terrain de la Fondation KORA (écologie des carnivores et gestion de la faune sauvage), dans le canton de Vaud par exemple, les frais de capture d'un loup se comptent en milliers de francs (ressources humaines) hors frais de matériel. Toujours d'après cette fondation, la raison principale pour laquelle capturer un loup coûte beaucoup plus cher que de l'abattre est que la distance de tir maximale pour pouvoir endormir l'animal est beaucoup plus courte (30 à 40 mètres au maximum contre 200 à 300 mètres pour l'abattre). En effet, étant donné l'intelligence et l'odorat très développés de ce canidé, il faut beaucoup de temps pour l'approcher d'aussi près. Sa capture à l'aide de

<sup>8</sup> RSB 101.1

pièges est également très chronophage. La CFin a conscience du fait que les coûts de capture et de stérilisation sont plus élevés que ceux nécessaires pour abattre un loup.

Il n'est pas possible de procéder à une évaluation des conséquences financières pour le canton étant donné que l'on ne sait pas combien d'animaux il faudrait stériliser. En outre, en l'absence totale de valeurs empiriques quant aux effets de cette mesure sur les grands prédateurs, il n'est pas possible de se prononcer sur l'évolution à long terme des coûts liés à cette mesure consistant à capturer, puis stériliser les loups. La mise en œuvre du projet pilote demandé permettrait au canton de Berne d'acquérir des connaissances précieuses en ce qui concerne les coûts.

## **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 correspondent à environ un poste de 50 % par meute. Cette dépense est à prévoir indépendamment du nouvel article 21a, alinéa 2 LCh. Selon les estimations de la DEEE, une régulation par stérilisation serait toutefois plus coûteuse et viendrait s'ajouter aux besoins de personnel à prévoir quoi qu'il en soit.

Une régulation efficace des meutes de loups, comme le permet le droit fédéral, nécessite, selon la DEEE, des ressources en personnel supplémentaires. Pour le moment, aucune meute de loups n'a élu domicile dans le canton de Berne. La CFin estime donc qu'il est prématuré de se prononcer sur le nombre exact de postes nécessaires.

## **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**

[sera ajouté ultérieurement]

## **7. Proposition de la Commission des finances**

[sera ajouté ultérieurement]

Annexes

– Synopse LCh - contre-projet de la CFin