

Message

accompagnant le projet de décision concernant l'initiative populaire «Pour un canton du Valais sans grands prédateurs»

Le Conseil d'Etat du canton du Valais

au

Grand Conseil

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Nous avons l'honneur de vous exposer dans ce message la position du Conseil d'Etat sur l'initiative populaire «Pour un canton du Valais sans grands prédateurs». Le Conseil d'Etat propose l'acceptation de cette initiative et invite la Haute Assemblée à la soumettre au vote du peuple en lui recommandant de l'accepter.

1. Partie générale

1.1. Aboutissement et historique

L'initiative populaire «Pour un canton du Valais sans grands prédateurs» a été déposée auprès de la Chancellerie d'Etat le 16 janvier 2017. Elle exige l'introduction d'un nouvel article 14bis dans la Constitution cantonale. L'article proposé a la teneur suivante: **«L'Etat élabore des prescriptions contre les grands prédateurs et à la limitation et la régulation du nombre des grands prédateurs, en particulier, l'introduction et la mise en liberté de grands prédateurs ainsi que la promotion de leur population sont interdites.»**

Par décision du 25 janvier 2017, le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de cette intervention déposée avec 9545 signatures et l'a transmise au Grand Conseil pour traitement. Cette décision du Conseil d'Etat a été publiée dans le Bulletin officiel n° 5 du 3 février 2017.

Le 24 juillet 2017, le Service parlementaire du Grand Conseil a demandé à l'Office fédéral de la justice (OFJ) un examen préalable non contraignant de cette initiative constitutionnelle cantonale. Dans son courrier du 13 décembre 2017, l'OFJ a fait part de la conclusion suivante: **«Le texte de l'initiative prévoit que le canton édicte des prescriptions concernant la protection contre les grands prédateurs ainsi que la limitation et la régulation de leur population, ce qui, du point de vue du principe de faveur, est compatible avec le droit fédéral. Les interdictions d'introduction et de mise en liberté formulées de manière absolue ne sont par contre pas compatibles avec le droit fédéral.»**

La sous-commission de la Commission de justice a examiné l'initiative populaire cantonale «Pour un canton du Valais sans grands prédateurs», elle a consulté le comité d'initiative et a demandé plusieurs avis juridiques. Lors de l'assemblée plénière du 21 juin 2018, la Commission de justice a annoncé l'irrecevabilité de l'initiative et a adopté son rapport à l'attention du Grand Conseil (LOCRP art. 115, al. 2). Celui-ci a été immédiatement transmis au Bureau. Les auteurs de l'initiative ont demandé une suspension de la procédure afin d'attendre les résultats de la révision partielle de la loi fédérale sur la chasse.

Lors de sa lecture du 12 septembre 2019 concernant la recevabilité de l'initiative populaire cantonale «Pour un canton du Valais sans grands prédateurs», le Grand Conseil l'a déclarée nulle par 118 voix pour, 8 contre et 1 abstention par rapport à l'interdiction d'introduction et de mise en liberté de grands prédateurs qu'elle demande, et a déclaré l'initiative populaire recevable avec la formulation suivante: **«L'Etat 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 ».

1.2. Forme et teneur de l'initiative

Les initiants et le Grand Conseil ont pris le soin de rédiger formellement les dispositions constitutionnelles, de sorte que l'initiative se présente sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces.

1.3. Modalités et délais de traitement

Conformément à l'art. 117, al. 1, de la loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs (LOCRP), le Conseil d'Etat doit transmettre au Grand Conseil une initiative populaire avec un message et des propositions dans l'année qui suit l'entrée en force de la décision du Grand Conseil statuant sur sa recevabilité. Lorsque le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil et à la population de rejeter l'initiative, il peut soumettre un contre-projet à l'appréciation du Grand Conseil (art. 117, al. 2, LOCRP).

Le 12 septembre 2019, le Grand Conseil a déclaré cette initiative populaire recevable avec une formulation modifiée, renonçant ainsi à rédiger un contre-projet. En outre, le Grand Conseil a décidé que l'initiative populaire dont il avait modifié la forme devait être soumise au vote du peuple.

Par le présent message, le Conseil d'Etat soumet au Grand Conseil dans le délai fixé sa position sur l'initiative populaire modifiée par le Grand Conseil et déclarée recevable «Pour un canton du Valais sans grands prédateurs». Le Conseil d'Etat propose l'acceptation de cette initiative et invite la Haute Assemblée à la soumettre au vote du peuple en lui recommandant de l'accepter. En même temps, il renonce à élaborer et à soumettre un contre-projet.

1.4. Recevabilité de l'initiative

Le 12 septembre 2019, en se fondant sur les clarifications juridiques de l'Office fédéral de la justice (OFJ) du 13 décembre 2017, le Grand Conseil a déclaré recevable l'initiative populaire avec la teneur suivante: ***« L'Etat 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 ».***

En vertu de la modification effectuée à l'initiative populaire par le Grand Conseil ainsi que des clarifications juridiques de l'OFJ, l'initiative populaire acceptée par le Grand Conseil le 12 septembre 2019 et déclarée recevable est valable dans sa formulation définitive mentionnée plus haut.

2. Appréciation matérielle de l'initiative

2.1 Remarque préliminaire

Les explications suivantes devraient montrer que la mise en œuvre de l'initiative n'aurait que des répercussions minimales sur la situation actuelle des grands prédateurs dans le canton.

Cela est lié au fait que la loi sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (LChP) en vigueur ainsi que certains points du projet de révision de la loi fédérale sur la chasse couvrent en grande partie les exigences de l'initiative et qu'il ne reste donc au canton qu'une marge de manœuvre très faible pour édicter sa propre réglementation cantonale.

2.2 Appréciation matérielle des différentes exigences

2.2.1 Protection contre les grands prédateurs

L'article 12 LChP oblige les cantons à prendre des mesures pour prévenir les dommages causés par la faune sauvage. Ces mesures sont aussi autorisées à l'encontre d'espèces protégées.

La protection des animaux de rente et de la faune sauvage contre les grands prédateurs peut être garantie par des mesures de protection des troupeaux, par des tirs isolés ou par la régulation de populations.

La protection de la population se fait en premier lieu au travers du devoir d'information du canton prévu à l'article 14, al. 1, LChP. Le projet de révision introduit en outre la situation de mise en danger comme motif pour un tir isolé. Selon la législation actuelle, s'appliquerait dans ce cas la clause générale de police qui permet l'élimination d'un animal dangereux selon le droit de la police.

A. Protection des troupeaux

La protection des troupeaux n'est pas une obligation. Le propriétaire doit décider par lui-même s'il veut mettre en œuvre des mesures de protection des troupeaux pour ses animaux. Il bénéficie de conseils du canton à ce sujet. De plus, la Confédération et le canton soutiennent financièrement les moyens de protection des troupeaux. En principe, selon la directive fédérale sur la protection des troupeaux, les chiens de protection des troupeaux et les clôtures électrifiées sont considérés comme des mesures appropriées et suffisantes.

Le canton peut proposer des moyens différents, mais ceux-ci ne bénéficient en général pas du soutien financier de la Confédération et leur efficacité est jugée d'un œil critique (art. 10^{ter}, al. 2, OChP). Les dernières décisions du Tribunal cantonal du 5 janvier 2018 et du 14 avril 2020 soulignent aussi que les autorités judiciaires cantonales, lors de l'évaluation de la protection des troupeaux, ne s'écartent guère de la directive fédérale sur la protection des troupeaux ou posent des exigences très élevées pour justifier leur écart. De plus, pour évaluer si la protection des troupeaux est acceptable, le Tribunal cantonal se fonde régulièrement sur la planification des alpages à moutons établie par les autorités agricoles cantonales en collaboration avec l'OFEV.

Actuellement, la Confédération paie 80% des dommages causés par le loup à des animaux de rente, et 50% de ceux dus au lynx et à l'ours. Le projet de révision prévoit qu'à l'avenir, cela ne sera valable plus que pour les animaux de rente protégés par des mesures raisonnables. La Confédération consultera sans doute la directive fédérale sur la protection des troupeaux pour évaluer si la protection est suffisante.

B. Tirs de grands prédateurs

La législation actuelle sur la chasse (LChP/OChP) permet le tir de grands prédateurs individuels responsables de dommages ainsi que la régulation de populations trop nombreuses lorsque sont survenus des dommages considérables à des animaux de rente ou des pertes élevées de la régale cantonale de la chasse. Comme cela a déjà été mentionné, le projet de révision introduit en outre la situation de mise en danger comme motif pour les tirs isolés.

a) Tir isolé de loups

Selon l'article 12 LChP en lien avec l'article 9^{bis} de l'ordonnance fédérale sur la chasse (OChP), un loup isolé peut être tiré lorsqu'il cause d'importants dommages aux animaux de rente sur le territoire de la meute. Actuellement, ces dommages sont définis comme suit:

- au moins 35 animaux de rente en quatre mois;
- au moins 25 animaux de rente en un mois, ou
- au moins 15 animaux de rente, alors que des congénères ont déjà causé des dommages l'année précédente.

La notion actuelle de dommage de la LChP couvre également les pertes des rentrées régaliennes de la chasse. La marge de manœuvre des cantons est définie par l'OChP et d'éventuels plans suisses. Ceux-ci définiront en particulier la nouvelle notion de situation de mise en danger contenue dans le projet de révision ainsi que le terme de loup au comportement perturbé.

Pour l'autorisation de tir, ne comptent que les attaques d'animaux de rente qui étaient suffisamment protégés ou se trouvaient dans des situations où la protection n'était pas possible. Pour l'évaluation de la possibilité de protéger par les autorités judiciaires, nous renvoyons aux remarques préalables sur la protection des troupeaux faites à la lettre A.

Dans le canton du Valais, depuis l'année 2000, le département responsable de la chasse (actuellement le DMTE) a octroyé en tout 13 autorisations de tir isolé, dont 7 ont été mises en œuvre, avec à chaque fois un loup tué. Concernant les autorisations qui n'ont pas été mises en œuvre, les principaux obstacles ont été les restrictions légales pour déterminer le périmètre de tir ainsi que l'absence de potentiel de dommages du fait de la désalpe des animaux de rente.

b) Tir isolé de lynx

Selon la législation en vigueur (LChP) et le plan Lynx, il faut que des dégâts importants aient été occasionnés à des animaux de rente (quinze animaux tués dans un périmètre de 5 kilomètres de rayon en l'espace de douze mois). Une protection raisonnable des troupeaux doit être mise en œuvre et l'OFEV doit être consulté au préalable.

c) Tir isolé d'ours

Selon le plan de gestion de l'ours brun en Suisse, un ours peut être abattu en cas de danger pour l'homme. Les décisions sont prises après consultation de l'OFEV et en collaboration avec lui.

2.2.2 Limitation et régulation des populations

A. Régulation des populations de loups

Selon la législation actuelle (art. 4^{bis} OChP), les populations de loups peuvent être régulées lorsqu'une meute s'est reproduite avec succès durant l'année en cours et qu'au moins quinze animaux de rente ont été tués en quatre mois sur le territoire de la meute. Une régulation est également possible lorsque les loups représentent un grave danger pour l'homme. La décision de régulation nécessite l'accord de l'OFEV.

Jusqu'à présent, une seule décision de régulation a été prise dans le canton. Elle a été mise en œuvre en décembre 2016 avec le tir d'une jeune louve dans la région d'Augstbord. Une autre décision de régulation n'a pas été possible, soit parce que les dommages nécessaires n'avaient pas été causés, soit parce que la reproduction n'a pas pu être prouvée en temps voulu.

Le projet de révision de la LChP exige comme condition de régulation la preuve que la meute s'est reproduite avec succès. En revanche, les dommages concrets ne doivent plus être prouvés. Le Conseil fédéral fixera dans la nouvelle ordonnance sur la chasse quel rôle jouera la protection des troupeaux.

Le projet de révision de la LChP prévoit aussi comme motif explicite de régulation le dommage aux animaux sauvages.

L'OFEV doit être consulté avant la décision de régulation.

B. Régulation des populations de lynx

Selon la législation en vigueur et le plan Lynx, les populations de lynx peuvent être régulées si elles causent des dégâts importants au bétail ou des pertes considérables dans l'utilisation des régales de la chasse. La situation du rajeunissement naturel des forêts doit aussi être prise en compte pour ce qui est de la régulation du lynx. Celle-ci doit être approuvée par l'OFEV.

Le projet de révision de la LChP ne prévoit plus de régulation du lynx. Le législateur ne l'a pas inclus dans la liste des animaux dont la population peut être régulée. Il faut donc partir du principe que les populations de lynx ne pourront plus être régulées pour une longue période.

C. Régulation des populations d'ours

La question de la régulation des populations d'ours ne se pose pas actuellement, puisque depuis 2005, seuls quelques ours isolés ont été observés. Il n'existe pas de véritable population.

2.2.3 Interdiction de promouvoir des populations de grands prédateurs

Un environnement adapté et la présence de cheptels de proies sont les principaux paramètres qui influencent le nombre de grands prédateurs. Dans le cas du loup, les proies sont surtout le cerf et le chevreuil. Le canton ne procède à aucun encouragement sur ce point et essaie d'éviter la présence excessive de gibier, dans ce cas souvent affaibli, en adaptant les plans de chasse et en réduisant la surface des districts francs.

Dans le canton, nourrir les animaux sauvages n'est toléré qu'en périodes de détresse absolue ou pour éviter les dommages occasionnés par la faune et les accidents de la circulation.

Les mesures de protection des troupeaux peuvent être considérées comme une promotion du moins indirecte des grands prédateurs. Toutefois, étant donné qu'elles sont absolument nécessaires pour prendre les mesures de protection précitées et exigées par l'initiative, le Conseil d'Etat ne considère pas qu'elles tombent sous le coup de l'interdiction de promotion des grands prédateurs, d'autant plus qu'elles sont nécessaires pour obtenir des dédommagements ou pour qu'une autorisation de tir soit octroyée.

3. Position du Conseil d'Etat et conclusion

L'acceptation de l'initiative populaire «Pour un canton du Valais sans grands prédateurs» ne changera donc pas grand-chose à la situation actuelle et future dans le canton. L'interprétation exposée ci-dessus de la législation en vigueur, ainsi que de la législation révisée escomptée en cas d'acceptation du projet de révision de la LChP, montre que les exigences de l'initiative sont déjà largement appliquées et que le canton ne dispose que d'une faible marge de manœuvre pour édicter un concept cantonal en matière de grands prédateurs.

Le Conseil d'Etat estime toutefois que la votation populaire doit être considérée comme un indicateur important de l'opinion publique et de l'acceptation de la population en ce qui concerne la problématique des grands prédateurs. Il s'agit aussi d'un argument important pour les futurs débats politiques sur les questions liées aux grands prédateurs.

4. Proposition

En se fondant sur ce message, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de prendre la décision suivante:

Art. 1

¹L'initiative constitutionnelle «Pour un canton du Valais sans grands prédateurs», qui demande l'introduction d'un nouvel article 14bis dans la Constitution cantonale, est recevable. Elle sera soumise au vote du peuple.

² L'initiative, rédigée de toutes pièces, a la teneur suivante:

« L'Etat 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 ».

Art. 2

Sous réserve du retrait de l'initiative dans le délai prévu par l'art. 111 de la loi sur les droits politiques, le Grand Conseil recommande l'acceptation de l'initiative.

Art. 3

Cette décision est publiée dans le Bulletin officiel.

Nous saisissons cette occasion, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Députés, pour vous exprimer notre parfaite considération et vous recommander avec nous à la protection divine.

Sion, le ... mai 2020

Le président du Conseil d'Etat: **Christophe Darbellay**

Le chancelier d'Etat: **Philipp Spörri**