



## **Loi cantonale sur l'agriculture (LCAB) (Modification)**

## Sommaire

1. Synthèse.....	1
2. Contexte .....	1
3. Principes de la nouvelle réglementation.....	2
4. Forme de l'acte législatif .....	2
5. Droit comparé .....	2
6. Commentaires des articles.....	2
7. Lien avec le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et les autres planifications importantes .....	3
8. Répercussions financières .....	3
9. Répercussions sur le personnel et l'organisation .....	3
10. Répercussions sur les communes .....	4
11. Répercussions sur l'économie .....	4
12. Résultat de la procédure de consultation .....	4
12.1 Généralités.....	4
12.2 Mesures de protection de l'apiculture (article 10, alinéa 3 LCAB) .....	4
12.3 Droits de partie dans les procédures pénales concernant des infractions aux prescriptions relatives à la protection des animaux (article 13, alinéa 3 LCAB) .....	5
12.4 Nouvelle disposition pénale (article 49, alinéa 1, lettre a1 LCAB) .....	5
13. Proposition.....	5

---

## Rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la modification de la loi cantonale sur l'agriculture (LCAB)

---

### 1. Synthèse

Dans le cadre de la mise en œuvre de la motion Guggisberg (M 167-2014), le présent projet de modification doit créer la base juridique permettant d'imposer des charges pour l'apiculture dans certaines régions. L'objectif de cette restriction est d'éviter les accouplements non désirés.

### 2. Contexte

Lors de la session de juin 2015, le Grand Conseil a adopté la motion Guggisberg (M 167-2014) à 131 voix contre une (quatre abstentions). Le Conseil-exécutif est ainsi chargé de compléter la loi cantonale du 16 juin 1997 sur l'agriculture (LCAB)<sup>1</sup> afin qu'il soit possible de :

- désigner des stations de fécondation pour l'élevage sélectif des reines ;
- définir des zones de protection pour ces stations afin de soutenir l'élevage sélectif des reines.

Les populations d'abeilles sont toujours menacées par le varroa, les épizooties (loque européenne et loque américaine), les pesticides et depuis peu également par le petit coléoptère de la ruche. La sélection de colonies présentant une grande vitalité et étant résistantes aux maladies et productives est cruciale pour la survie des abeilles. La Confédération soutient donc la formation des apiculteurs et apicultrices, et encourage la sélection d'abeilles mellifères dans le cadre de la législation sur l'élevage. Dans les cantons de Fribourg, de Vaud, du Valais et d'Obwald, la protection des stations de fécondation est déjà réglée au niveau cantonal ; le canton de Glaris, quant à lui, n'autorise qu'une seule race d'abeille.

Un peu plus de 20 pour cent des apiculteurs et apicultrices suisses exercent leur activité dans le canton de Berne. Ils gèrent environ dix stations de fécondation et élèvent les trois races adaptées aux conditions climatiques régnant au nord des Alpes. Face aux changements globaux, cette diversité biologique peut revêtir une importance capitale pour la survie des abeilles mellifères, et donc des êtres humains. C'est pourquoi le canton de Berne doit jouer un rôle majeur dans la création des zones de protection. L'élevage sélectif exige de choisir judicieusement les géniteurs. Seules les stations de fécondation apicole entourées de zones de protection permettent un accouplement ciblé de reines et de faux bourdons choisis. La plupart des apiculteurs et apicultrices collaborent avec les organisations responsables des stations de fécondation. Il arrive cependant régulièrement que certains individus installent des ruchers avec des races incompatibles dans les zones abritant les stations de fécondation. Pour l'heure, il n'est pas possible de les en empêcher, les zones de protection ne produisant pas d'effet juridique. Le succès du travail de sélection est ainsi remis en question et le soutien apporté par la Confédération affaibli.

L'Office de l'agriculture et de la nature (OAN) a certes élaboré le « Concept de promotion de l'apiculture dans le canton de Berne » dans le cadre de la mise en œuvre de la motion Jenni (M 113-2008) adoptée par le Grand Conseil lors de sa session de septembre 2008, et un grand nombre de mesures ont déjà été réalisées. Cependant, les bases légales prévues pour les zones de protection des stations de fécondation n'ont pas encore été établies, des questions importantes restant encore ouvertes (critères pour la création de zones de protection, procédures, coûts).

<sup>1</sup> RSB 910.1

### 3. Principes de la nouvelle réglementation

Les mesures de protection en faveur de l'apiculture revêtent un caractère éminemment technique. Pour cette raison, elles ne doivent pas être détaillées dans la LCAB, conçue en tant que loi-cadre, mais définies par voie d'ordonnance. Etant donné qu'elles ne pourront par ailleurs pas être exécutées sans la participation des organisations apicoles, la décision concernant l'édiction de dispositions s'y rapportant est laissée à l'appréciation du Conseil-exécutif (formulation potestative).

### 4. Forme de l'acte législatif

Les mesures de protection en faveur de l'apiculture limiteront l'utilisation des terrains concernés. Cette restriction des droits de propriété nécessite une base légale formelle.

### 5. Droit comparé

Comme mentionné au chiffre 2 ci-dessus, dans les cantons du Valais, de Vaud, de Fribourg et d'Obwald, la protection des stations de fécondation est déjà réglée au niveau cantonal ; le canton de Glaris, quant à lui, n'autorise qu'une seule race d'abeille.

Les cantons de Fribourg et de Vaud ont inscrit expressément les mesures de protection en faveur de l'apiculture dans leurs lois sur l'agriculture. Le service de l'agriculture et/ou le gouvernement sont chargés de définir les zones et les régions de protection. Le canton du Valais a inscrit dans sa loi sur l'agriculture une disposition générale sur les périmètres de protection dans le cadre de la sauvegarde du patrimoine culturel. L'édiction de prescriptions sur des périmètres de protection particuliers incombe au service de l'agriculture. Le gouvernement du canton d'Obwald a défini la zone de protection entourant l'unique station de fécondation du canton en s'appuyant sur sa compétence d'édicter des ordonnances dans le domaine de la protection des espèces.

Etant donné que la réglementation des nombreuses zones et régions de protection attendues dans le canton de Berne devra être très détaillée, le Conseil-exécutif estime qu'il est approprié de désigner ces dernières au moyen de décisions générales et de ne définir par voie d'ordonnance que les principes pour la reconnaissance des zones et régions de protection ainsi que pour le déroulement de la procédure et les restrictions d'utilisation qui s'y appliquent. Etant donné que les abeilles mellifères actuelles sont un produit culturel, il ne les considère pas comme un objet de la législation sur la protection de la nature.

### 6. Commentaires des articles

#### *Titre de la section 2.2*

Dans le texte de loi allemand, le titre de section « Viehhaltung » sera remplacé par « Tierhaltung ». Il s'agit d'une part d'effectuer une harmonisation avec le texte de loi français (« Production animale ») et d'autre part de tenir compte du fait que la plupart des dispositions de cette section ne se réfèrent pas exclusivement au bétail mais également à d'autres animaux.

#### *Article 10, alinéas 2 et 3*

Le Concordat sur le commerce de bétail ayant été dissous (ROB 16-011), il convient d'abroger l'alinéa 2 et de supprimer le terme « commerce de bétail » dans le titre de l'article.

La nouvelle teneur de l'alinéa 3 vise à restreindre, sur certaines zones géographiques, le peuplement des ruchers, c'est-à-dire à réserver leur occupation à certaines races d'abeilles :

- Deux zones de protection seront établies autour des stations de fécondation qui doivent promouvoir l'élevage de certaines races ou certaines de leurs caractéristiques. Dans la zone centrale, seules les abeilles de la station de fécondation sont admises ; dans une autre zone, seules celles de la même lignée.
- Cependant, afin de maintenir la diversité génétique, les stations de fécondation et leurs zones d'accouplement qui ne sont pas orientées sur une lignée déterminée, mais de

manière générale sur une race doivent également être protégées. Une zone d'accouplement sera définie autour de ces stations de fécondation, dans lesquelles seules des abeilles de la même race pourront être détenues.

Il faudra se demander s'il doit également être possible le cas échéant de ne pas seulement protéger, en plus des stations de fécondation, des régions définies dans lesquelles on cherchera à ne détenir que des colonies de races déterminées.

Les régions du canton de Berne qui sont suffisamment isolées et dont la végétation est adaptée à l'élevage des abeilles sont relativement rares. Il peut donc y survenir des conflits d'utilisation entre différentes associations d'élevage. Le Conseil-exécutif estime qu'il ne peut pas relever des missions du canton d'effectuer la délimitation entre les intérêts d'utilisation, celle-ci exigeant de vastes connaissances techniques. Il compte donc sur la collaboration entre la Fédération des sociétés apicoles bernoises (Verband Bernischer Bienenzüchtervereine [VBBV]) et la Société d'apiculture du Jura bernois (SAJB) pour créer les conditions d'organisation nécessaires à la présentation de propositions coordonnées pour créer des zones et des régions de protection. Ce n'est que dans ces conditions qu'il sera possible d'exécuter la nouvelle mission cantonale avec les ressources existantes du service spécialisé Abeilles.

#### *Article 13, alinéa 3*

Le 7 juillet 2017, la Cour suprême du canton de Berne a décidé que contrairement aux dispositions actuelles de l'article 13, alinéa 3, l'Association faîtière des organisations bernoises de protection des animaux (DBT) ne pouvait pas exercer de droit de partie dans les procédures pénales. La DBT a attaqué cette décision devant le Tribunal fédéral. L'ajout du « service compétent de la Direction de l'économie publique » à la liste des autorités auxquelles est reconnue la qualité de partie permet de créer la base juridique nécessaire pour qu'un service administratif puisse, au besoin, assumer ce droit dans l'intérêt des animaux. La Cour suprême a expressément déclaré que cette variante était admissible.

#### *Article 49, alinéa 1, lettre a1*

Le non-respect des mesures de protection en faveur de l'apiculture doit être sanctionné de la même manière que les infractions à la législation sur la protection des animaux et des plantes.

### **7. Lien avec le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et les autres planifications importantes**

La présente révision de loi ne figure pas dans le programme législatif du programme gouvernemental de législature. La préservation de races d'abeilles saines sert néanmoins directement l'objectif 5 « Préserver les ressources naturelles ».

### **8. Répercussions financières**

La charge administrative financière pour la définition de zones et régions de protection se limite aux coûts nécessaires à l'édiction et à la publication de quelques décisions générales.

### **9. Répercussions sur le personnel et l'organisation**

Si la démarche coordonnée visée des associations d'apiculteurs s'applique, le service cantonal Abeilles doté d'un poste à 40 pour cent devrait pouvoir effectuer les procédures administratives permettant une définition contraignante des zones et régions de protection dans le cadre des ressources existantes. En effet, ces procédures devraient permettre de créer des synergies pour le conseil spécialisé.

Confier à un service administratif l'exercice des droits de partie dans les procédures pénales au sens de l'article 13, alinéa 3 ne devient nécessaire que si le Tribunal fédéral prive la DBT de ces droits. Selon les discussions menées avec cette dernière, il faudrait alors créer un poste à 60 pour cent pour l'exercice de ces droits. Le canton de Zurich, qui a confié les droits de partie à son office vétérinaire, dispose lui aussi d'un poste à 60 pour cent à cet effet.

Du point de vue actuel, confier cette tâche au Service vétérinaire cantonal semble parfaitement approprié, vu que de solides connaissances de médecine vétérinaire, de zoologie et, si possible, de l'expérience en matière d'exécution de la législation sont requises pour exercer dûment les droits de partie dans l'intérêt des animaux. Or, le Service vétérinaire dispose aujourd'hui déjà de toutes ces compétences.

Pour que l'administration cantonale puisse assumer cette nouvelle tâche, il faudrait créer un poste à 50 pour cent environ, compte tenu des effets de synergie avec les procédures actuelles. Pour l'heure, il n'existe aucune possibilité de compensation (du moins pas dans l'ampleur citée).

## **10. Répercussions sur les communes**

Aucune répercussion sur les communes n'est prévisible.

## **11. Répercussions sur l'économie**

La préservation de races d'abeilles saines est d'une importance fondamentale pour la production de plantes agricoles.

## **12. Résultat de la procédure de consultation**

### *12.1 Généralités*

La procédure de consultation a donné lieu à 41 prises de position témoignant d'une large approbation de la proposition de modification. Parmi les suggestions et remarques formulées par les participants, certaines concernent des aspects qui doivent être discutés et déterminés par voie d'ordonnance, et non au niveau de la loi (p. ex. limitation des zones de protection à certaines stations de fécondation ou possibilité d'étendre les mesures de protection prévues pour les stations de fécondation à des zones supplémentaires). Les propositions les plus importantes se rapportant à des dispositions légales sont commentées ci-après.

### *12.2 Mesures de protection de l'apiculture (art. 10, al. 3 LCAB)*

Parmi les participants à la procédure de consultation, seul le PLR a mis en doute la nécessité du projet de modification. Il avance que le canton de Berne s'en sort depuis longtemps sans disposer d'une réglementation de ce genre et que beaucoup de cantons abritant des colonies d'abeilles sur leur territoire n'en possèdent pas non plus. Il faut toutefois opposer à ces arguments les nombreuses menaces qui pèsent actuellement sur la population apicole, dont le varroa, les épizooties et les pesticides. Les mesures de protection prévues garantissent un élevage ciblé sur la vitalité, la résistance aux maladies et la productivité des colonies dans le canton de Berne, où du fait de l'isolement des zones d'élevage, le potentiel de nuisance des abeilles « indésirables » est particulièrement important.

Le PS et l'association Bärner Bio Bure proposent que la formulation potestative de l'article 10, alinéa 3 soit remplacée par une réglementation légale contraignante. Cette proposition doit être rejetée pour la raison suivante : l'exécution des mesures de protection de l'apiculture requiert la participation des organisations d'apiculture. La formulation potestative confère au Conseil-exécutif la marge de manœuvre nécessaire en la matière.

Le PEV rejette une mesure qui permettrait d'étendre la protection à des zones hors des stations de fécondation. A cet égard, il convient de signaler que les connaissances concernant l'apiculture évoluent. Il serait par conséquent inapproprié d'exclure cette possibilité dès l'échelon de la loi. Il conviendra de soumettre cette thématique à une discussion et à une évaluation approfondies dans le cadre des dispositions élaborées par voie d'ordonnance.

Les Verts Canton de Berne estiment qu'il faudrait faire participer toutes les sociétés d'apiculture du canton à la délimitation des zones prévues. Les apiculteurs et apicultrices du Jura bernois sont regroupés au sein de la Société d'apiculture du Jura bernois (SAJB). La SAJB et son homologue alémanique, la Fédération des sociétés apicoles bernoises (VBBV),

devraient créer conjointement des conditions d'organisation permettant la formulation de propositions coordonnées en vue de la création de zones et régions de protection. Cette proposition étant pertinente, le rapport est adapté en conséquence.

#### *12.3 Droits de partie dans les procédures pénales concernant des infractions aux prescriptions relatives à la protection des animaux (art. 13, al. 3 LCAB)*

La DBT propose que cet article soit complété : elle souhaite qu'à l'avenir, il soit possible de conférer par voie d'ordonnance à un service désigné par l'ECO le plein exercice des droits de partie dans les procédures pénales concernant des infractions aux prescriptions relatives à la protection des animaux. Cette demande se réfère à la décision prononcée le 7 juillet 2017 par la Cour suprême du canton de Berne qui avait privé la DBT de ses droits de partie. Le recours porté devant le Tribunal fédéral est toujours pendant. Si ce recours devait être rejeté, la modification précitée de l'article 13, alinéa 3 permettrait de créer rapidement, par voie d'ordonnance, une réglementation donnant à un service interne à l'administration la possibilité d'user en toute légitimité de ces droits de partie essentiels pour la bonne exécution de la législation sur la protection des animaux. Contrairement aux autres victimes, en effet, les animaux ne peuvent exprimer leur point de vue lors des procédures pénales. La proposition de la DBT a été concrétisée en conséquence.

#### *12.4 Nouvelle disposition pénale (art. 49, al. 1, lit. a1 LCAB)*

L'Association des avocats bernois (AAB) estime qu'il est disproportionné de mettre les infractions à la protection de l'apiculture au même niveau pénal que les infractions à la santé animale ou à la lutte contre les épizooties. Du moment que les mesures de promotion de l'apiculture servent également à lutter contre les épizooties, elle considère que l'article 49, alinéa 1, lettre a est suffisant. A cet égard, il convient de mentionner que les mesures de protection de l'apiculture ne concernent pas seulement la lutte contre les épizooties, mais également la prévention des épizooties pouvant toucher des futures populations d'abeilles. Par ailleurs, les mesures de protection de ce type doivent généralement être assorties de dispositions pénales claires pour être efficaces. La disposition pénale de l'article 49 prévoit une fourchette d'amendes (allant jusqu'à 20 000 francs), ce qui garantit une sanction au cas par cas. La nouvelle disposition pénale est donc maintenue.

### **13. Proposition**

Au vu de l'étendue limitée du projet de modification et du fait qu'il a été largement approuvé durant la procédure de consultation, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de renoncer à une seconde lecture.

Berne, le 7 février 2018

Au nom du Conseil-exécutif,

le président : *Pulver*

le chancelier : *Auer*

**Propositions du Conseil-exécutif et de la commission**

ACE n° 260

**2016\_10\_ECO\_Loi cantonale sur l'agriculture\_LCAB**

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I	Proposition du Conseil-exécutif II
	<p><b>Loi cantonale sur l'agriculture (LCAB)</b></p>		
	<p><i>Le Grand Conseil du canton de Berne,</i> sur proposition du Conseil-exécutif, <i>arrête:</i></p>		
	<p><b>I.</b></p>		
	<p>L'acte législatif <a href="#">910.1</a> intitulé Loi cantonale sur l'agriculture du 16.06.1997 (LCAB) (état au 01.01.2018) est modifié comme suit:</p>		
<p><i>2.2 Production animale</i></p>	<p>Ne concerne que le texte allemand</p>		
<p>Art. 10 Elevage, vente et commerce de bétail</p> <p><sup>2</sup> Le commerce de bétail de rente est régi par les dispositions des traités intercantonaux.</p>	<p>Art. 10 al. 2 (abrog.), al. 3 (nouv.) Elevage, <del>vente</del> et <del>commerce</del> <u>vente</u> de bétail (Titre mod.)</p> <p><sup>2</sup> Abrogé(e).</p> <p><sup>3</sup> Par mesure de protection de l'apiculture, le Conseil-exécutif peut limiter par voie d'ordonnance le peuplement des ruchers dans certaines zones.</p>		
<p>Art. 13 Protection des animaux</p>	<p>Art. 13 al. 3 (mod.)</p>		



Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I	Proposition du Conseil-exécutif II
<p><sup>3</sup> Le Conseil-exécutif désigne une organisation ou une personne en tant qu'autorité au sens de l'article 104, alinéa 2 du code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP)<sup>1)</sup>, à laquelle est reconnue la qualité de partie, avec tous les droits, dans les procédures pénales concernant des infractions aux prescriptions relatives à la protection des animaux.</p>	<p><sup>3</sup> Le Conseil-exécutif désigne- <u>le service compétent de la Direction de l'économie publique</u>, une organisation ou une personne en tant qu'autorité au sens de l'article 104, alinéa 2 du code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP)<sup>2)</sup>, à laquelle est reconnue la qualité de partie, avec tous les droits, dans les procédures pénales concernant des infractions aux prescriptions relatives à la protection des animaux.</p>		
<p>Art. 49 Amende</p> <p><sup>1</sup> Quiconque contrevient intentionnellement aux dispositions de la présente loi ou à ses dispositions d'exécution sera puni d'une amende de 20 000 francs au plus, sous réserve du 3e alinéa, lorsque ces dispositions concernent</p>	<p>Art. 49 al. 1</p> <p><sup>1</sup> Quiconque contrevient intentionnellement aux dispositions de la présente loi ou à ses dispositions d'exécution sera puni d'une amende de 20 000 francs au plus, sous réserve du 3e alinéa, lorsque ces dispositions concernent</p> <p>a ne concerne que le texte allemand.</p> <p>a1 (nouv.) la protection de l'apiculture,</p>		
	<p><b>II.</b></p>		
	<p><i>Aucune modification d'autres actes.</i></p>		
	<p><b>III.</b></p>		
	<p><i>Aucune abrogation d'autres actes.</i></p>		

<sup>1)</sup> RS 312.0; FF2007 6583

<sup>2)</sup> RS 312.0; FF2007 6583

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I	Proposition du Conseil-exécutif II
	<b>IV.</b>		
	<p>Le Conseil-exécutif fixe la date d'entrée en vigueur de la présente modification.</p> <p>Il est proposé au Grand Conseil de renoncer à la seconde lecture.</p>		
	<p>Berne, le 7 février 2018</p> <p>Au nom du Conseil-exécutif, le président: Pulver le chancelier: Auer</p>	<p>Berne, le 1<sup>er</sup> mars 2018</p> <p>Au nom de la commission, le président: Bichsel</p>	<p>Berne, le 14 mars 2018</p> <p>Au nom du Conseil-exécutif, le président: Pulver le chancelier: Auer</p>