



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

6 novembre 2013

Soutien de la Confédération pour la protection des troupeaux contre les grands carnivores

Rapport du Conseil fédéral en réponse à la **motion 10.3242** Hassler du 19 mars 2010 « **Soutien de la Confédération pour la protection des troupeaux contre les grands carnivores** »

Résumé

Plusieurs motions parlementaires ayant été déposées sur le thème des grands prédateurs et de la protection des troupeaux, le Conseil fédéral a été chargé de rédiger « un rapport au sujet de solutions envisageables concernant le financement à long terme des mesures de protection des troupeaux ainsi que leur fondement juridique ». Conformément au mandat attribué, le présent rapport du Conseil fédéral doit établir de quelle manière la future protection des troupeaux doit être organisée et financée afin qu'une agriculture productive basée sur l'élevage puisse continuer de fonctionner sans entraves intolérables malgré la présence des grands prédateurs – et ce, dans le respect du mandat constitutionnel relatif à la protection des grands prédateurs.

Concernant les mesures de protection des troupeaux suisses, les besoins futurs seront déterminés en premier lieu par les apparitions des différentes espèces de grands prédateurs et par les dégâts causés par leurs populations. Depuis une quarantaine d'années, les espèces indigènes de grands carnivores, jadis exterminées, reviennent progressivement en Suisse, si bien qu'on dénombre actuellement une vingtaine de loups, 160 lynx et quelques ours bruns isolés (apparaissant sporadiquement sur notre territoire). Un chacal doré a même été observé pour la première fois en Suisse. A l'avenir, on peut s'attendre à ce que le lynx apparaisse presque partout dans les régions boisées du Jura, des Alpes et des Préalpes, et le loup presque partout dans les Alpes et les Préalpes (et dans un second temps, dans le Jura également). Pour l'heure, les apparitions de l'ours brun sont attendues uniquement dans le centre-est des Grisons et le nord-est du Tessin; un chacal doré pourrait être observé de temps à autre (individus isolés).

Pour prévenir les dégâts causés aux animaux de rente par les grands prédateurs, il est essentiel de protéger contre les loups (et localement contre les ours) les moutons et les chèvres montés aux pâturages dans la région d'estivage et dans les zones de montagne III et IV. Dans la région d'estivage, la protection la plus efficace est assurée par les chiens de protection des troupeaux; sur les surfaces agricoles utiles, apporter de simples modifications aux clôtures électriques existantes suffit à garantir la protection du bétail. Dans quelques régions, la gestion des ordures ménagères et la protection des ruchers sont également des mesures de protection efficaces contre l'ours brun. Si les dégâts se poursuivent malgré les mesures de protection mises en œuvre, il est possible de remédier à la situation par des tirs d'animaux isolés ou plus rarement par des tirs de populations (régulation), sous des conditions bien définies.

L'expérience des dernières décennies ayant montré que l'organisation actuelle de la protection des troupeaux avait atteint ses limites, les fondements d'une protection plus efficace ont été établis dans le cadre de l'activité législative afférente à la politique agricole 2014-2017 (ordonnance sur les paiements directs et ordonnance sur la chasse). Selon ces fondements, la future protection des troupeaux s'organise ainsi: l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) se charge de soutenir les mesures prises au niveau des exploitations agricoles, tandis que l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) est compétent pour les mesures de protection des troupeaux à proprement parler. Les mesures de protection encouragées par l'OFEV sont l'élevage, l'éducation, la détention et l'emploi de chiens de protection des troupeaux, ainsi que la protection des ruches par des clôtures électriques. L'OFEV définit le but de l'emploi des chiens de protection des troupeaux comme étant « la surveillance quasi autonome des animaux de rente et la défense contre les animaux intrus »; il fixe les conditions posées à ce type de chiens et encourage leur emploi conformément à la législation.

Pour que la mise en œuvre de la future protection des troupeaux soit efficace, le Conseil fédéral juge nécessaire d'impliquer les quatre institutions suivantes: les services régionaux de vulgarisation de la protection des troupeaux (intégrés dans les services de vulgarisation agricole des cantons), un service national chargé de la protection des troupeaux, une organisation nationale chargée des chiens de protection des troupeaux, et l'association Chiens de protection des troupeaux Suisse. Sur mandat de l'OFEV, le service national chargé de la protection des troupeaux doit garantir, au niveau des exploitations agricoles, l'exécution uniforme de la protection des troupeaux et de son encouragement. Pour sa part, l'organisation nationale chargée des chiens de protection des troupeaux a pour mission de remplir diverses tâches régaliennes, qui consistent par exemple à garantir et à contrôler l'exécution uniforme des dispositions légales ainsi que l'engagement des moyens financiers, dans le secteur spécifique des chiens de protection des troupeaux. De son côté, l'association Chiens de protection des troupeaux Suisse (CPT-CH) veille à ce que des chiens adaptés à la mission de protection des troupeaux soient élevés et éduqués de manière adéquate. L'OFEV, en sa qualité d'autorité de surveillance, est tenu de mettre en place

une pratique uniforme dans le domaine de la protection des troupeaux. A cette fin, il doit édicter deux directives: l'une sur la planification et la mise en œuvre de la protection des troupeaux, l'autre sur l'élevage, l'éducation, la détention et l'emploi des chiens de protection des troupeaux sur le territoire suisse.

L'OFEV engage actuellement 1,5 million de francs pour la protection des troupeaux (2013) et table sur une dépense d'environ 2 millions de francs en 2014, compte tenu de la réorganisation du secteur. A partir de 2015, le coût est estimé à 3 millions de francs par an.

Sommaire

Résumé	1
Rapport du Conseil fédéral	8
1 Mandat, démarche et structure du rapport	8
2 Evolution des espèces indigènes de grands prédateurs et des dégâts causés par ces animaux	8
3 Effectifs des animaux de rente et point sur leur détention et leur estivage en Suisse.....	12
4 Expériences de la Suisse en matière d'organisation de la protection des troupeaux.....	12
5 Expérience relative aux mesures concrètes de protection des troupeaux.....	14
6 Bases légales de la prévention et de l'indemnisation des dommages causés aux animaux de rente par les grands prédateurs	17
7 Résolution d'autres questions de droit en rapport avec la protection des troupeaux	19
8 Perspectives de la protection des troupeaux en Suisse.....	23
9 Besoin en ressources et financement de la future protection des troupeaux en Suisse	25
Glossaire et définitions	27
Annexe: explications, illustrations, tableaux	29
1 Mandat, démarche et structure du rapport	29
1.1 Motion Hassler sur la protection des troupeaux (10.3242) du 19 mars 2010	29
1.2 Référence à d'autres motions	30
1.2.1 Motion Schmidt 09.3814 « Planification de l'exploitation des alpages » du 23 septembre 2009	30
1.2.2 Motion CEATE 10.3008 « Prévention des dégâts causés par les grands prédateurs » du 2 février 2010	30
1.2.3 Motion Fournier 10.3264 « Révision de l'article 22 de la Convention de Berne » du 19 mars 2010	30
1.2.4 Motion Hassler 10.3605 « Gestion des grands prédateurs » du 18 juin 2010.....	31
1.3 Procédure	31
1.4 Structure du rapport	31
2 Evolution des populations indigènes de grands prédateurs et des dégâts causés par ces animaux	32
2.1 Retour en Suisse des populations indigènes de grands prédateurs et émergence de conflits	32
2.2 Expansion et effectifs des grands prédateurs en Suisse (situation actuelle et évolution projetée)	32
2.2.1 Lynx	32
2.2.2 Loup	33
2.2.3 Ours brun	34
2.2.4 Chacal doré	35
2.2.5 Accord international sur la gestion des grands prédateurs.....	35
2.2.6 Conclusions sur l'expansion projetée des grands prédateurs en Suisse	35
2.3 Evolution des dégâts causés à l'agriculture suisse par les grands prédateurs.....	35
2.3.1 Dégâts causés par le lynx	36
2.3.2 Dégâts causés par le loup	36
2.3.3 Dégâts causés par l'ours brun.....	36

2.3.4	Mise en danger de l'homme par l'ours brun et contre-mesures	37
2.3.5	Dégâts causés par le chacal doré	37
2.3.6	Frais d'indemnisation des dégâts causés par les grands prédateurs.....	37
2.3.7	Comparaison entre les dégâts causés au petit bétail par les grands prédateurs et les autres motifs de perte	37
2.3.8	Conclusions sur l'avenir de la prévention.....	38
3	Effectifs des animaux de rente et point sur leur détention et leur estivage en Suisse.....	38
3.1	Point sur la situation	38
3.2	Détention du petit bétail et du bétail bovin en Suisse	38
3.2.1	Situation actuelle	38
3.2.2	Conclusions sur les mesures de prévention nécessaires sur les surfaces agricoles utiles	39
3.3	Estivage du petit bétail et du bétail bovin en Suisse.....	39
3.3.1	Situation actuelle	39
3.3.2	Conclusions sur les mesures de prévention nécessaires dans la région d'estivage.	40
3.4	Détention de ruchers dans l'espace alpin des Grisons et du Tessin.....	40
3.4.1	Situation actuelle	40
3.4.2	Conclusions sur les mesures de prévention nécessaires dans le domaine de l'apiculture	40
4	Expérience de la Suisse en matière d'organisation de la protection des troupeaux.....	40
4.1	Evolution de l'organisation de la protection des troupeaux en Suisse	40
4.1.1	Phase pionnière (1999 – 2003)	40
4.1.2	Phase de mise en place (2004 – 2011).....	41
4.1.3	Séparation entre le domaine spécifique du CPT et la vulgarisation en matière de protection des troupeaux (depuis 2011)	41
4.1.4	Défis relatifs à la planification territoriale de la protection des troupeaux.....	42
4.1.5	Conclusions sur l'expérience de la Suisse en matière d'organisation de la protection des troupeaux.....	43
5	Expérience relative aux mesures concrètes de protection des troupeaux.....	43
5.1	Base d'une prévention efficace	43
5.2	Expérience relative à l'emploi des chiens de protection des troupeaux.....	43
5.2.1	Rappel historique et méthode de travail du CPT	43
5.2.2	Conditions posées actuellement aux chiens de protection des troupeaux.....	44
5.2.3	Conditions préalables à l'emploi d'un chien de protection des troupeaux.....	44
5.2.4	Efficacité de l'emploi des chiens de protection des troupeaux	45
5.3	Expérience relative aux conflits impliquant des chiens de protection des troupeaux	45
5.3.1	Conflits provoqués par des chiens de protection des troupeaux	45
5.3.2	Risque pour l'homme.....	46
5.3.3	Risque pour les chiens de compagnie	46
5.3.4	Risque relatif aux CPT qui pourchassent des animaux sauvages.....	47
5.3.5	Conflits sur les SAU en période d'hiver.....	47
5.4	Expérience relative à l'emploi des lamas et des ânes	47
5.5	Expérience relative à l'utilisation des clôtures	48
5.5.1	Efficacité des clôtures.....	48
5.5.2	Protection des ruchers contre les attaques d'ours	48

5.6	Expérience relative aux mesures de gestion d'exploitation.....	48
5.6.1	Prévention basée sur le parage et la mise à l'étable du bétail durant la nuit.....	48
5.6.2	Prévention basée sur la surveillance par un berger ou sur le pâturage tournant.....	48
5.7	Expérience relative à la protection du gros bétail (vaches allaitantes et chevaux).....	49
5.8	Expérience relative aux interventions contre de grands prédateurs isolés causant des dégâts	49
5.8.1	Lynx	49
5.8.2	Loup	49
5.8.3	Ours brun.....	49
5.9	Expérience relative à la régulation des effectifs de grands prédateurs protégés.....	50
5.10	Expérience de la France en matière de gestion du loup	50
5.11	Conclusions sur l'expérience relative aux mesures concrètes de protection des troupeaux	51
6	Bases légales de la prévention et de l'indemnisation des dommages causés aux animaux de rente par les grands prédateurs	51
6.1	Protection juridique des grands prédateurs indigènes	51
6.2	Bases légales de la prévention des dommages causés par la faune sauvage.....	52
6.2.1	Dommages causés par la faune sauvage.....	52
6.2.2	Mesures contre certains grands prédateurs.....	52
6.2.3	Régulations de populations	53
6.3	Bases légales de l'indemnisation des dommages causés par la faune sauvage	54
6.3.1	Indemnisation selon le droit en vigueur.....	54
6.3.2	Indemnisation selon le droit révisé.....	55
6.4	Mesures préventives visant à protéger les animaux de rente	55
6.4.1	Bases légales de la protection des troupeaux selon le droit en vigueur.....	55
6.4.2	Nouvelles bases établies dans la législation sur la chasse et l'agriculture.....	56
6.4.3	Exécution du mandat confié par le Conseil fédéral.....	57
6.4.4	Prévention des dégâts causés par les grands prédateurs (art. 10 ^{ter} OChP)	57
6.4.5	Conditions posées aux chiens de protection des troupeaux (art. 10 ^{quater} OChP)	59
6.5	Contribution de la protection des troupeaux au renforcement de la protection des espèces et de l'agriculture.....	61
7	Résolution d'autres questions de droit en rapport avec la protection des troupeaux	62
7.1	Responsabilité civile, chemins de randonnée pédestre et droit d'accès	62
7.1.1	Responsabilité du détenteur d'animaux.....	62
7.1.2	Droit d'accès général et loi sur les chemins de randonnée pédestre	64
7.2	Questions liées à la protection des animaux	65
7.2.1	Elevage, commerce, identification et enregistrement des CPT	65
7.2.2	Conditions posées à l'éducation et à la détention des CPT	65
7.2.3	Attestation de compétences et responsabilité des détenteurs et des éducateurs de chiens	65
7.2.4	Compétences et tâches de l'OVF et des services cantonaux spécialisés.....	67
7.3	Tour d'horizon des aspects de droit pénal	68
7.3.1	Conséquences pénales des attaques de chiens.....	68
7.3.2	Infractions aux lois sur la protection des animaux, les épizooties et la chasse.....	69
7.4	Prescriptions cantonales sur le contrôle des chiens utilitaires	69

7.4.1	Compétences des cantons en matière de droit relatif à la sécurité	69
7.4.2	Compétences des cantons en matière de droit relatif à la protection de la faune sauvage	70
7.4.3	Situation juridique dans le canton des Grisons	70
7.4.4	Situation juridique dans le canton de Lucerne	71
7.4.5	Situation juridique dans le canton du Valais	71
7.4.6	Situation juridique dans le canton de Berne.....	72
7.4.7	Deux exemples de cas juridiques.....	72
7.4.8	Appréciation des réglementations cantonales et rapport avec le droit fédéral	73
7.5	Emploi de CPT conforme à la législation	74
8	Perspectives de la protection des troupeaux en Suisse.....	75
8.1	Future organisation de la protection des troupeaux en Suisse	75
8.1.1	Partage des tâches entre l'OFEV et l'OFAG	75
8.1.2	Partage des tâches entre la Confédération et les cantons	75
8.2	Mesures soutenues par la Confédération en vue de prévenir les dégâts causés par les grands prédateurs.....	76
8.2.1	Mesures de protection des troupeaux dans la région d'estivage.....	76
8.2.2	Mesures de protection des troupeaux sur la surface agricole utile.....	76
8.2.3	Interventions contre des grands prédateurs causant des dégâts	76
8.3	Institutions en charge de la future protection des troupeaux et attribution de leurs tâches	77
8.3.1	Postes de conseil régionaux sur la protection des troupeaux	77
8.3.2	Service national chargé de la protection des troupeaux	77
8.3.3	Organisation nationale chargée des chiens de protection des troupeaux.....	77
8.3.4	Association Chiens de protection des troupeaux Suisse	78
8.4	Directives de l'OFEV pour la future protection des troupeaux.....	78
8.4.1	Directive sur la planification et la mise en œuvre de la protection des troupeaux en Suisse	78
8.4.2	Directive sur l'élevage, l'éducation, la détention et l'emploi des chiens de protection des troupeaux en Suisse.....	78
9	Besoin en ressources et financement de la future protection des troupeaux en Suisse	78
9.1	Coûts liés aux chiens de protection des troupeaux	78
9.1.1	Nombre de CPT requis dans le cadre de la politique agricole 2014-2017	78
9.1.2	Soutien aux agriculteurs (détenteurs / éleveurs).....	79
9.1.3	Education des chiens de protection des troupeaux (conformité au droit).....	79
9.2	Coûts liés à l'organisation nationale chargée des chiens de protection des troupeaux....	79
9.2.1	Experts spécialisés dans les CPT, coordination et contrôle	79
9.2.2	Information et communication sur les CPT	79
9.3	Coûts liés au service national chargé de la protection des troupeaux	80
9.3.1	Conseil des cantons en matière de protection des troupeaux	80
9.3.2	Groupe mobile d'intervention.....	80
9.3.3	Soutien aux cantons pour la planification territoriale de la protection des troupeaux	80
9.3.4	Contributions pour d'autres mesures prises par les cantons pour protéger les troupeaux	80
9.3.5	Soutien aux apiculteurs	80

9.4	Total des coûts supportés par l'OFEV pour la protection des troupeaux	80
9.4.1	Total des coûts pour l'année 2013	80
9.4.2	Total des coûts à partir de 2014	81
9.4.3	Répartition des fonds.....	81
10	Illustrations et tableaux	82
11	Sources	90

Rapport du Conseil fédéral

Plusieurs motions parlementaires ayant été déposées sur le thème des grands prédateurs et de la protection des troupeaux, le Parlement a chargé le Conseil fédéral de rédiger un rapport au sujet de solutions envisageables concernant le financement à long terme des mesures de protection des troupeaux ainsi que leur fondement juridique. Ce rapport doit également aborder la question de la responsabilité en cas d'attaque de la part de chiens de protection des troupeaux – chiens pour lesquels la Confédération doit introduire un suivi. La nouvelle réglementation de la protection des troupeaux doit soutenir l'agriculture productive basée sur les animaux de rente afin qu'elle puisse continuer de fonctionner sans être entravée de façon intolérable par la présence des grands prédateurs. Parallèlement, la Confédération doit exercer le mandat de protection des grands prédateurs, qui est inscrit dans le droit international public ainsi que dans le droit constitutionnel suisse. Le présent rapport apporte différents éclairages sur les mesures de protection des troupeaux et décrit les moyens légaux et financiers que la Confédération doit mettre en œuvre pour renforcer cette protection.

1 Mandat, démarche et structure du rapport

Le point de départ de ce rapport est la motion 10.3242 de mars 2010 sur la protection des troupeaux, qui a été adoptée par les Chambres fédérales en 2011 sous la forme suivante: « Etant donné que le nombre de grands carnivores en Suisse a fortement augmenté, le Conseil fédéral est chargé de mettre en œuvre les mesures suivantes: 1) La Confédération rédige un rapport au sujet de solutions envisageables concernant le financement à long terme des mesures de protection des troupeaux ainsi que leur fondement juridique. Ce rapport abordera également la question de la responsabilité en cas d'attaque de la part de chiens de protection des troupeaux. 2) La Confédération doit introduire un suivi pour les chiens de protection des troupeaux. » Les autres motions pertinentes concernent la planification de l'exploitation des alpages (09.3814), la prévention des dégâts causés par les grands prédateurs (10.3008), la révision de l'art. 22 de la Convention de Berne (10.3264) et la gestion des grands prédateurs (10.3605).

2 Evolution des espèces indigènes de grands prédateurs et des dégâts causés par ces animaux

Cette partie du rapport s'emploie avant tout à **qualifier concrètement le besoin de protection des troupeaux suisses**, qui est à la base du soutien demandé à la Confédération. Ce besoin est induit notamment par la probabilité d'apparition des différentes espèces de grands prédateurs et par le bilan des dégâts causés par ces animaux, mais aussi par la vulnérabilité des différents animaux de rente aux attaques de grands prédateurs.

Puisque l'agriculture est particulièrement touchée par le retour en Suisse des grands prédateurs, il convient de présenter l'évolution de ces espèces en établissant un parallèle avec la surface utilisée à des fins agricoles. Selon la législation suisse, la surface agricole utile (SAU) est divisée en deux régions et en plusieurs zones, compte tenu de la difficulté des conditions de production: 1) la région de montagne comprend quatre zones de montagne; 2) la région de plaine comprend la zone des collines et la zone de plaine (fig. 1). La région d'estivage se situe en dehors des terres utilisées à des fins agricoles.

Présence et évolution des grands prédateurs en Suisse: au cours du XIX^e siècle, toutes les grandes espèces indigènes de prédateurs (loup, lynx et ours brun) ont été exterminées par l'homme de manière systématique. Depuis 50 ans, leur mise sous protection en Europe a permis une nouvelle expansion de ces espèces et une recolonisation progressive du territoire suisse. La première espèce à réapparaître chez nous fut le lynx (dès 1971), puis le loup (1995) et l'ours brun (2005) et très récemment le chacal doré (2011). Aujourd'hui, la Suisse abrite environ 160 lynx adultes et 20 loups, et le canton des Grisons est visité quasiment tous les ans par des ours bruns isolés. Un chacal doré a été observé pour la première fois en Suisse.

Lynx: on peut s'attendre à ce que le lynx soit présent presque partout dans les régions boisées du Jura, des Alpes et des Préalpes (fig. 2).

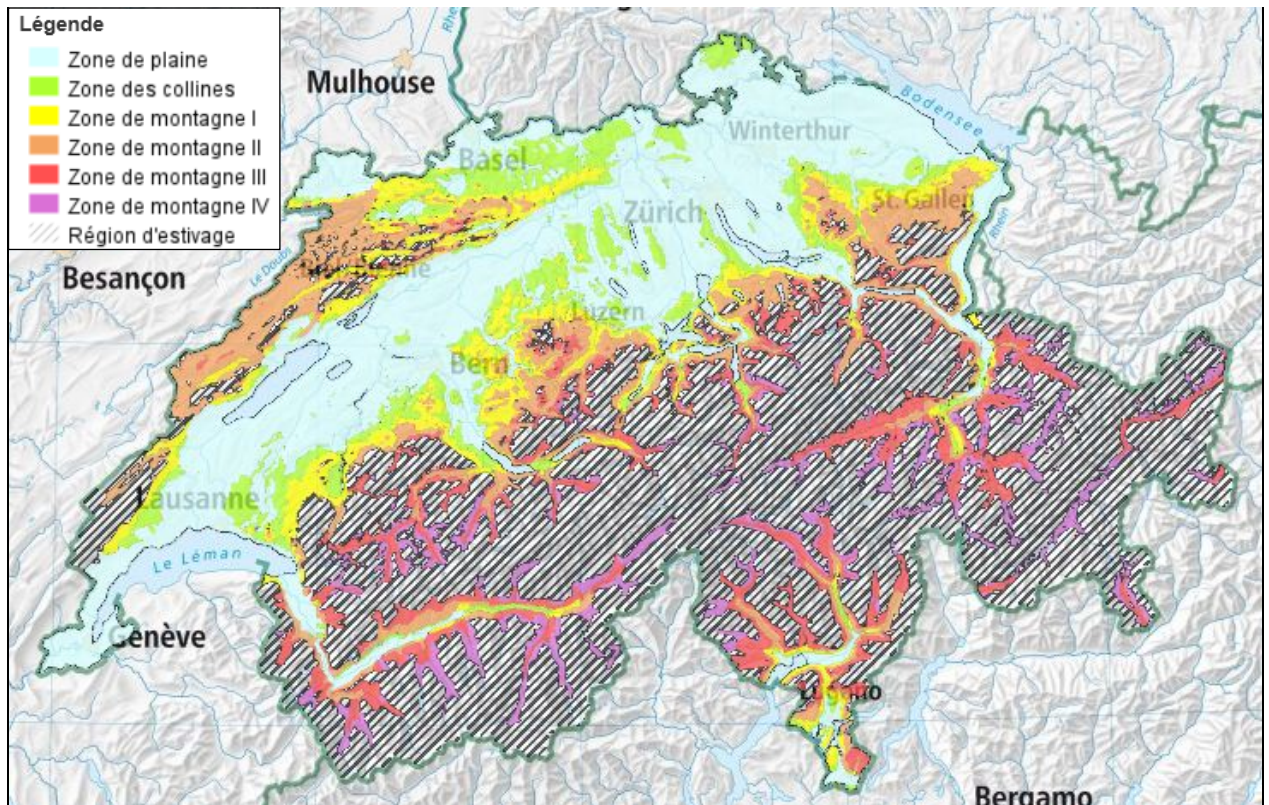


Fig. 1: Répartition de la surface agricole utile (SAU) en Suisse dans la région de plaine (zone de plaine et zone des collines) et la région de montagne (zones de montagne I à IV) ; région d'estivage.

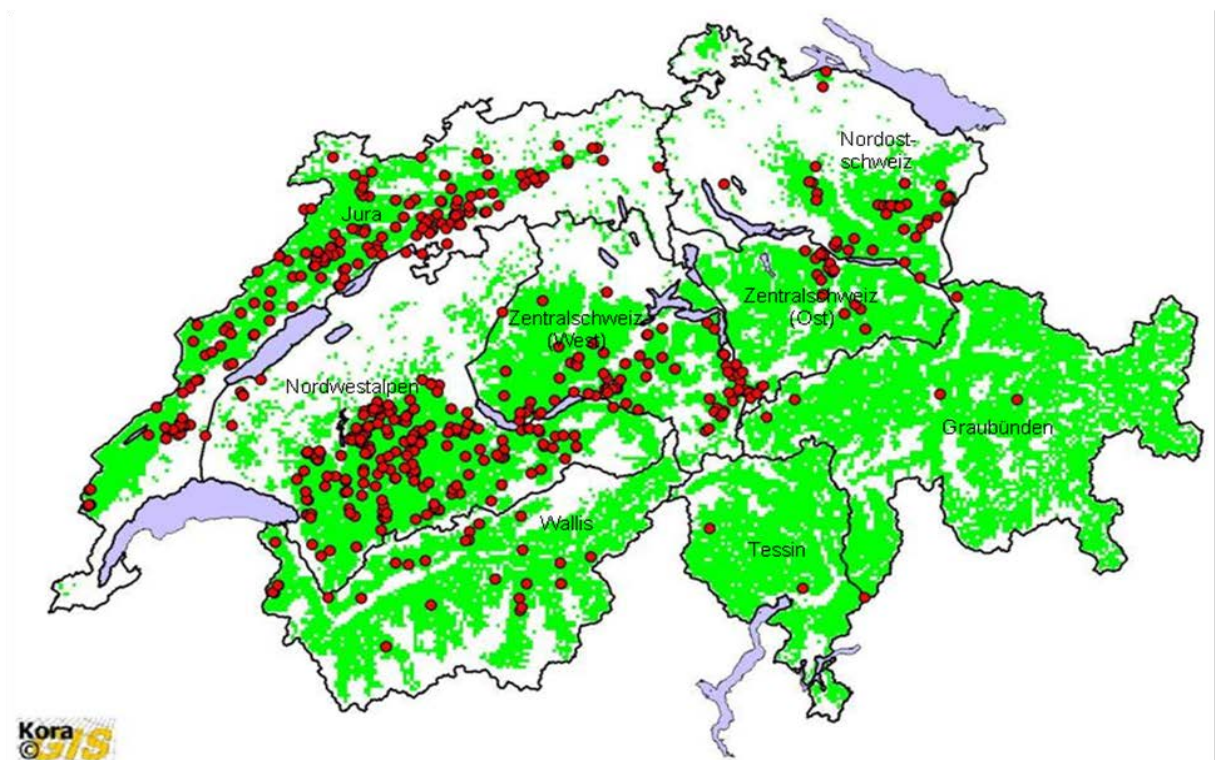


Fig. 2: Habitat du lynx en Suisse: les zones vertes signalent les habitats théoriquement propices au lynx; les points rouges signalent les observations certifiées de lynx; dans les zones blanches, la présence du lynx est considérée comme relativement improbable. On constate que l'habitat propice au lynx correspond aux régions d'estivage et de montagne (fig. 1).

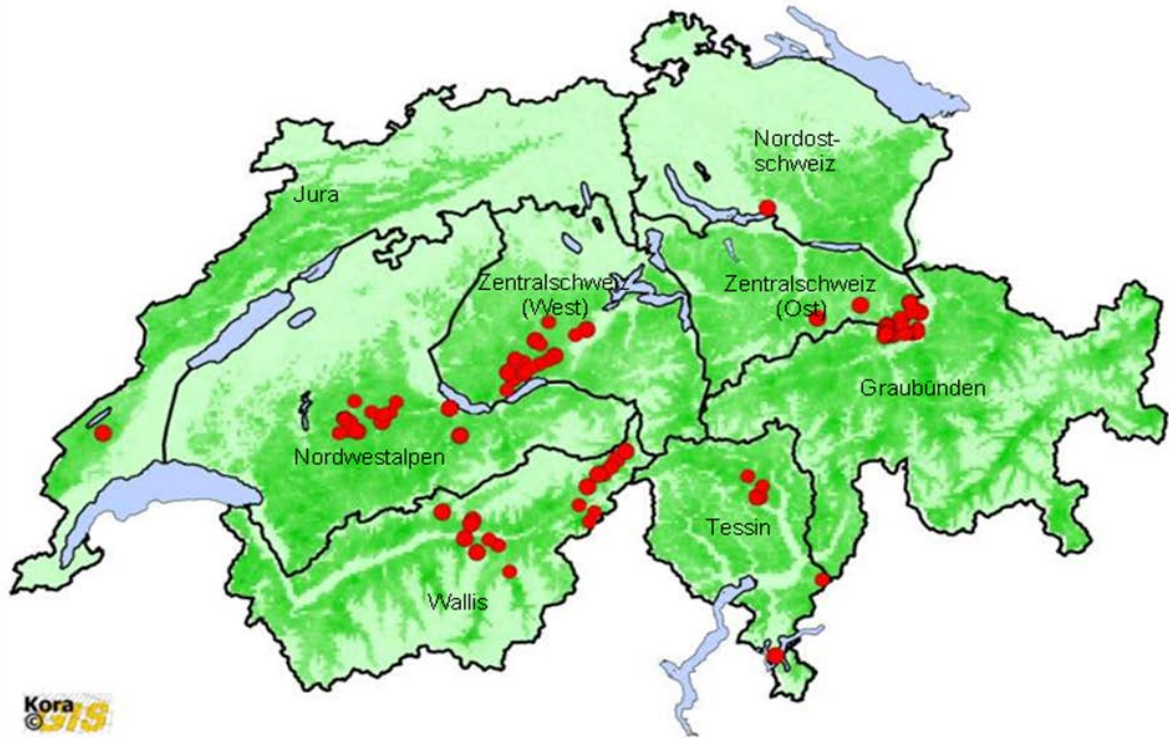


Fig. 3: Habitat du loup en Suisse: les zones vert foncé signalent les habitats théoriquement propices au loup; les points rouges signalent les observations certifiées de loups; dans les zones vert clair, la présence du loup est considérée comme peu probable. On constate que l'habitat propice au loup correspond aux régions d'estivage et de montagne (fig. 1).

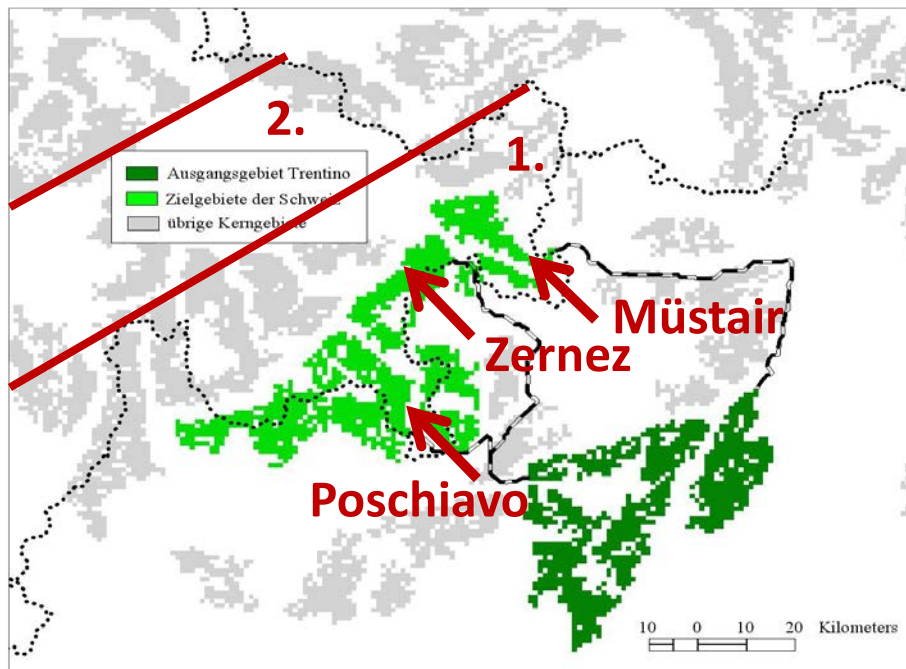


Fig. 4: Présence de l'ours brun en Suisse: la carte montre les itinéraires de migration possibles (flèches rouges) et les phases de retour de l'ours brun dans les Grisons et le Tessin (lignes rouges 1 et 2).

Loup: on peut s'attendre à ce que le loup soit aperçu presque partout dans les Alpes et les Préalpes (et dans un second temps, dans le Jura également), car il se déplace rapidement et sur de longues distances. On l'observe en particulier dans les estives (fig. 3).

Ours brun: pour l'heure, les apparitions de l'ours brun sont attendues uniquement dans le centre-est des Grisons et le nord-est du Tessin (fig. 4).

Chacal doré: il est possible que des individus isolés, au comportement erratique, fassent des apparitions sporadiques.

Bilan des dégâts causés par les grands prédateurs et besoin de protection des troupeaux: le lynx et le loup étant carnivores, ils se nourrissent principalement d'animaux, contrairement à l'ours qui est omnivore. En Suisse, l'expérience de ces dernières années concernant les dégâts causés par les différentes espèces de grands prédateurs permet de dresser le tableau suivant:

Le **lynx** se nourrit presque uniquement d'animaux sauvages, ses proies de prédilection étant le chevreuil et le chamois. S'il lui arrive également de chasser de petits animaux de rente tels que le mouton, la chèvre, les cervidés d'élevage (par ex. le daim), l'alpaga et la volaille, il ne s'attaque jamais à des bêtes plus grandes, telles que les bovins. En général, le lynx ne capture qu'une seule bête par attaque. Dans de très rares cas, un individu peut se spécialiser dans les animaux de rente et les chasser de manière systématique. Depuis 2005, le nombre d'animaux de rente attaqués par des lynx (principalement des moutons) est en moyenne inférieur à 36 par an. En Suisse, le lynx est responsable de 17 % des dégâts causés aux animaux de rente ces dernières années. En conséquence, seuls les individus spécialisés dans la chasse locale des animaux de rente sont un problème pour les éleveurs. La nécessité de mettre en œuvre des mesures de protection est donc faible.

Le **loup** se nourrit principalement d'ongulés (cerf élaphe, sanglier, chevreuil, chamois) et cible généralement les animaux affaiblis, malades, juvéniles ou vieillissants. Cette propension à chasser les proies les plus vulnérables l'incite également à capturer des animaux de rente sans défense chaque fois que l'occasion se présente, les espèces les plus menacées étant le mouton et la chèvre. Du fait que les moutons ont un instinct de fuite peu développé, voire inexistant, et qu'ils ont tendance à rester groupés, le loup peut lors d'une seule attaque faire de nombreuses victimes dans un troupeau non protégé. En revanche, il s'attaque rarement aux animaux de rente de plus grande taille, tels que les bovins, les chevaux et les ânes. Depuis 2005, le nombre d'animaux de rente (principalement des moutons) qui ont été la proie d'un loup est estimé à 160 par an. En Suisse, le loup est responsable de 74 % des dégâts causés aux animaux de rente ces dernières années. Dans les secteurs où il vit, il peut constituer un important problème pour les éleveurs de petit bétail (moutons et chèvres), d'où une forte et urgente nécessité de protéger les troupeaux.

L'**ours brun** se nourrit essentiellement de végétaux (baies, fruits, racines, herbes) et peut à l'occasion manger des insectes ou des charognes. Il réserve ses attaques aux proies facilement accessibles, notamment les moutons et les chèvres. Compte tenu de sa force colossale, il peut également s'attaquer à des animaux de plus grande taille tels que les bovins, les chevaux et les ânes. Depuis 2005, le nombre d'animaux de rente (principalement des moutons) capturés par un ours brun est estimé à 19 par an. En raison de son attirance pour le miel et les larves d'abeille, l'ours brun est également connu pour piller les ruchers. L'animal exploite volontiers les sources de nourriture anthropogènes (poubelles, etc.) et peut donc, à l'occasion, entrer dans des cabanes pour y chercher de quoi manger. En Suisse, l'ours brun est responsable de 9 % des dégâts causés aux animaux de rente ces dernières années. Dans les secteurs où il vit, il peut constituer un important problème pour les éleveurs de petit bétail (moutons et chèvres) et les apiculteurs, d'où la nécessité de bien protéger les troupeaux dans ces régions et de gérer au mieux les déchets produits par l'homme (qui sont autant de sources de nourriture pour l'ours).

Le **chacal doré** est un animal très similaire au loup, mais un peu plus petit, qui peut potentiellement causer des dommages comparables aux animaux de rente (principalement aux moutons). En Suisse, aucune expérience concrète n'est encore attestée et – compte tenu de la difficulté à distinguer les deux animaux – les dégâts causés par le chacal doré sont traités comme ceux causés par le loup.

3 Effectifs des animaux de rente et point sur leur détention et leur estivage en Suisse

Les effectifs du bétail de rente sont stables depuis 2000 et comprennent actuellement quelque 424 000 moutons, 86 200 chèvres et 1 577 400 bovins. Au sein de ce cheptel, 57 % des moutons (soit env. 241 200 bêtes), 74 % des chèvres (soit env. 64 000 bêtes) et 42 % des bovins (soit env. 658 000 bêtes) sont détenus dans la région de montagne (zones de montagne I à IV). Pendant les trois mois d'estivage, 55 % de tous les moutons détenus en Suisse (soit env. 233 200 bêtes), 42 % des chèvres (soit env. 36 600 bêtes) et 30 % des bovins (soit env. 468 600 bêtes) sont à l'estive. Le nombre d'animaux estivés est actuellement stable et devrait le rester grâce au renforcement des incitations (contributions d'alpage et d'estivage) proposées dans le cadre de la politique agricole 2014-2017. Dans leur majorité, les exploitants agricoles font estiver de petits troupeaux de moutons et de chèvres (moins de 100 bêtes); mais il existe également quelques très gros troupeaux de moutons (plus de 1000 bêtes).

Vulnérabilité des animaux de rente: en Suisse, l'expérience montre que, dans leur très grande majorité, les dégâts causés aux animaux de rente concernent les moutons (91 %), contre seulement 7 % pour les chèvres et moins de 1 % pour les autres animaux d'élevage tels que les bovins, les équidés, les camélidés d'Amérique du Sud (alpagas) et les ruchers. Au total, les grands prédateurs prélèvent environ 0,1 % de tous les moutons estivés (soit 196 bêtes en moyenne), tandis que les accidents naturels (foudroiement, chute, maladie, etc.) sont à eux seuls responsables de 4000 décès de bêtes par an durant la période d'estivage. Ce qui revient à dire que le nombre d'animaux prélevés par les grands prédateurs équivaut à 5 % du nombre d'animaux décédés chaque année de mort naturelle. Soulignons toutefois que la présence d'un grand prédateur peut avoir localement une incidence considérable, puisque le nombre d'attaques de moutons par exploitation peut alors augmenter très rapidement. Dans ce cas, les mesures de protection des troupeaux prennent une importance cruciale.

Répartition géographique des dégâts causés aux animaux de rente: en Suisse, l'expérience montre que, dans leur très grande majorité, les dégâts causés par le loup se produisent dans la région d'estivage (84 %) et sur les pentes raides des zones de montagne III (6 %) et IV (7 %). Dans le cas des attaques de loups, cela revient à dire qu'à ce jour 84 % des dégâts indemnisés ont eu lieu dans la région d'estivage, 7 % dans la zone de montagne IV et 6 % dans la zone de montagne III. Si l'on ajoute à ces chiffres les 2 % de dégâts causés dans la zone de montagne II, il apparaît clairement que les autres zones agricoles du pays (zone de montagne I, zone des collines et zone de plaine) ne sont quasiment pas concernées par les attaques de grands prédateurs.

Bilan: l'analyse des dégâts causés aux animaux de rente par les grands prédateurs permet de décrire comme suit le besoin de protection:

- Protection des moutons et des chèvres montés aux pâturages dans la région d'estivage (et dans les zones de montagne III et IV)
- Protection contre le loup (et localement contre l'ours brun)
- Gestion des ordures ménagères et protection des ruchers contre les ours bruns (cas spéciaux d'importance régionale)

4 Expériences de la Suisse en matière d'organisation de la protection des troupeaux

L'**organisation de la protection des troupeaux en Suisse** a connu l'évolution suivante: après les premières observations de loups en 1995, l'OFEFP a confié à l'association KORA en 1997 le soin d'étudier diverses mesures de prévention envisageables pour faire face au retour du loup, en se basant notamment sur l'expérience acquise en matière de prévention contre les dégâts causés par des lynx. Pendant la phase pionnière qui a duré de 1999 à 2003, les mesures mises en œuvre ont reposé sur une politique « d'essais et d'erreurs » et sur les enseignements tirés par les régions voisines françaises et italiennes; les premiers chiens de protection des troupeaux ont été importés en Suisse et des solutions d'effarouchement ont été étudiées. A cette époque, la protection des troupeaux était dissociée des centrales de vulgarisation agricole et rattachée à la protection des grands prédateurs, ce qui compromettait grandement son acceptation par les éleveurs de bétail. Pour améliorer cette situation, l'OFEFP a décidé en 2004 de confier la coordination nationale des mesures de prévention à l'ancien Service romand de vulgarisation agricole (SRVA, aujourd'hui

AGRIDEA). Le mandat consistait à créer un élevage de chiens de protection ainsi qu'un groupe mobile d'intervention pour la région d'estivage, et à dispenser dans les cantons des conseils en matière de protection des troupeaux. Toutefois, il n'existait alors pas de consensus général sur la façon d'élever et d'éduquer les chiens de protection des troupeaux. Grâce au rôle central d'AGRIDEA dans le secteur de l'agriculture, la protection des troupeaux s'est progressivement déplacée vers les services de vulgarisation agricole des cantons, avec toutefois des succès inégaux. Pour clarifier la question des compétences restée en suspens des centres de compétences régionaux ont alors été fondés.

Il est rapidement apparu que l'implication des offices cantonaux de l'agriculture, de la chasse et des services vétérinaires était essentielle à l'organisation de la protection des troupeaux, eu égard notamment aux évolutions politiques et législatives: l'ordonnance sur la protection des animaux a été révisée en 2008 (et assortie de dispositions importantes concernant la détention des chiens) et, deux ans plus tard, le Parlement fédéral a renoncé à la promulgation d'une loi nationale sur les chiens, amenant plusieurs cantons et communes à **renforcer leurs propres lois et ordonnances sur les chiens**. Il s'agissait alors de contrôler de plus en plus la présence des chiens dans l'espace public afin que ces animaux ne représentent une menace ni pour leurs congénères, ni pour l'homme. L'aptitude à détenir un chien était soumise à des exigences particulières.

Le fait que le chien de protection des troupeaux travaille de manière autonome et non sous le contrôle direct de son détenteur ne satisfaisait pas aux exigences renforcées de la détention de chiens et posait des problèmes tant au niveau légal que pratique. Les défis à relever dans les domaines de l'élevage, de l'éducation, de la détention et de l'emploi des chiens de protection des troupeaux se faisaient plus pressants, de même que les questions non résolues concernant l'attestation de compétences nécessaire à la détention de ces chiens. Sans oublier la motion « Soutien de la Confédération pour la protection des troupeaux » précédemment évoquée. Du point de vue de l'OFEV, il devenait nécessaire de dissocier le domaine spécifique du chien de protection des troupeaux (élevage, éducation et contrôle) de la vulgarisation en matière de protection des troupeaux, plutôt orientée vers les exploitants agricoles. C'est dans ce contexte et à cette fin que l'OFEV a initié et soutenu la création de l'association « Chiens de protection des troupeaux Suisse » (CPT-CH) qui, depuis octobre 2011, s'occupe exclusivement des questions et des défis relatifs à l'emploi des chiens de protection des troupeaux en tant que chiens utilitaires – le but principal fixé par la Confédération étant que ces chiens soient employés conformément à la loi, qu'ils protègent efficacement les troupeaux et qu'ils occasionnent le moins de conflits possibles avec des tiers. Fondée sur le principe de la démocratie directe, cette association peut se trouver en position de conflit d'intérêts dans l'exercice de ses obligations statutaires car elle doit, d'une part, mettre en œuvre et représenter dans l'intérêt national la conformité au droit de l'emploi des chiens de protection des troupeaux et, d'autre part, représenter les intérêts de ses propres membres. Cette situation exige que les « missions régaliennes » (telles que la dispense des cours de qualification à la détention d'un chien de protection ou le contrôle du respect des directives fédérales) soient transférées vers une organisation dissociée de l'association CPT-CH.

En 2000, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) a édicté une nouvelle ordonnance sur les contributions en vue d'encourager l'estivage et d'améliorer la qualité de la gestion durable des alpages. Cette ordonnance distingue trois systèmes de pacage pour l'estivage des moutons: la surveillance permanente (troupeau mené par un berger), le pâturage tournant (pacage dans des enclos, avec rotation toutes les deux semaines) et les autres pâturages (pacage non surveillé, pâturage permanent). En renforçant le contrôle des troupeaux de moutons, cette ordonnance a permis d'améliorer les conditions-cadres nécessaires à l'établissement de la protection des troupeaux dans la région d'estivage. Cependant, la planification des alpages à moutons, qui doit également s'accompagner d'une analyse des alpages eux-mêmes, progresse à des vitesses très variables selon les cantons et n'est pas encore achevée dans beaucoup d'entre eux. Les fondements nécessaires à l'implantation efficace de la protection des troupeaux font souvent défaut. Cette planification est actuellement mise en œuvre dans quelques cantons. Reste à préparer soigneusement l'emploi des chiens de protection des troupeaux en fixant (1) les conditions qui définissent (tant au niveau des exploitations que des alpages) les zones dans lesquelles les chiens de protection sont employés et (2) les conditions-cadres relatives à la détention des chiens et au tourisme. Une autre difficulté se dessine également avec la gestion de l'offre et de la demande de chiens de protection. Si le processus de planification mis en place entre l'association Chiens de protection des troupeaux Suisse et AGRIDEA fonctionne bien à ce jour, les autorités vétérinaires, la surveillance de la faune et l'administration de la chasse sont quant à elles impliquées à des degrés très divers dans le processus de vulgarisation instauré dans les cantons.

Bilan: l'analyse de l'organisation de la protection des troupeaux en Suisse livre les résultats suivants:

- L'expérience acquise depuis 1999 en matière de mesures de prévention (phase pionnière et phase de mise en place) constitue une base précieuse pour le développement de la future protection des troupeaux.
- La distinction établie entre le domaine spécifique du chien de protection des troupeaux et la vulgarisation en matière de protection des troupeaux contribue grandement à la mise en œuvre efficace des mesures de protection.
- La planification territoriale de la protection des troupeaux dans la région d'estivage est une condition nécessaire à la mise en œuvre des mesures de protection des troupeaux.

5 Expérience relative aux mesures concrètes de protection des troupeaux

Par nature, les grands prédateurs se nourrissent d'animaux sauvages et ne chassent que très rarement les animaux de rente. Par conséquent, un effectif suffisant de proies sauvages en bonne santé (et notamment d'ongulés) peut renforcer l'efficacité des mesures de prévention en amenant les grands prédateurs à ne plus déranger ni harceler le bétail.

Expérience acquise dans l'emploi des chiens de protection des troupeaux: depuis la domestication du bétail par l'homme il y a environ 10 000 ans, les chiens sont utilisés pour garder les animaux de rente et les protéger contre les prédateurs. Ces chiens, appelés chiens de protection des troupeaux, sont généralement des chiens grands et forts, sachant travailler de façon autonome. Les deux races de chiens actuellement employées en Suisse pour la protection des troupeaux sont le « berger de Maremme et des Abruzzes » et le « montagne des Pyrénées ». Les chiens de protection ont la capacité de développer des liens non seulement avec les hommes, mais également avec d'autres espèces animales. Leur socialisation les amène à adopter une posture défensive face à ce qui leur est inconnu, autrement dit à réagir à une présence étrangère en partant en reconnaissance, en aboyant et tout au plus en se défendant. Leur comportement protecteur se fonde donc sur une capacité de socialisation accrue, et non sur une agressivité exacerbée.

Ce comportement particulièrement adapté à la mission des chiens de protection des troupeaux, qui consiste à défendre le bétail contre les prédateurs, ne se développe pas au prix d'un entraînement spécifique, mais de façon instinctive dès lors que l'animal est issu d'une lignée de chiens utilitaires et que ses conditions d'élevage sont bonnes. Le chien peut alors travailler de manière autonome, c'est-à-dire protéger de lui-même le troupeau dont il a la garde. Le chien de protection des troupeaux se distingue sur ce plan des autres chiens de garde et de protection, dont on aiguise le comportement en fonction de l'emploi prévu, auxquels on enseigne l'inhibition de la morsure et chez lesquels on encourage la vivacité.

Si les chiens de protection des troupeaux ont été élevés jusqu'ici dans le souci de réduire leur attachement à l'homme, l'association CPT-CH applique aujourd'hui une stratégie bien différente: elle préconise la création d'un lien solide et fiable entre l'animal et son détenteur dans le but d'élever des chiens de protection instinctifs, stables et différenciés, capables d'établir un lien de confiance avec le troupeau et un lien de socialisation avec l'homme, et de manifester un comportement protecteur à l'égard du bétail. L'objectif visé n'est pas seulement d'améliorer les performances du chien, mais également de minimiser le risque pour l'homme. Le comportement de l'animal est surveillé dans le cadre d'un suivi permanent, qui enregistre et tient à jour des informations telles que l'origine et l'éducation du chien, ses zones d'emploi, les attaques subies par son troupeau et les cas de morsure recensés. Seuls les éleveurs ayant achevé une formation initiale et une formation continue contrôlées par l'OFEV sont autorisés à élever et éduquer des chiens de protection des troupeaux avec le soutien de la Confédération.

Les facteurs essentiels à l'emploi efficace des chiens de protection des troupeaux sont – outre l'aptitude du chien ainsi que la motivation et la compréhension de son détenteur – la gestion des pâturages et la compacité du troupeau. Plus les conditions naturelles (p. ex. topographiques) sont défavorables, plus il est important que le troupeau soit compact, c'est-à-dire peu dispersé. Par nature, les grands troupeaux sont moins compacts que les petits, et donc plus difficiles à maintenir groupés. Le système de pâture joue ici un rôle déterminant: pour qu'un troupeau de grande taille

soit suffisamment compact, il est souvent nécessaire d'installer des clôtures ou de recourir au gardiennage des bêtes ou de combiner ces deux mesures. Mais ces solutions ont des limites d'ordre économique (embauche de bergers) et pratique (difficulté d'installer des clôtures sur des terrains pierreux et pentus). Compte tenu de sa nature sociable, un chien de protection des troupeaux ne doit pas travailler seul: il est recommandé d'utiliser au moins deux chiens de protection pour les troupeaux de moins de 200 bêtes, et un chien de plus pour chaque lot supplémentaire de 200 bêtes. Lorsque les troupeaux sont très petits (moins de 50 bêtes), il est important de vérifier l'intérêt économique de l'emploi des chiens de protection. La planification de l'emploi des chiens doit également tenir compte de la fréquentation touristique: les troupeaux (et donc les chiens qui les gardent) doivent être tenus éloignés des chemins très fréquentés. Si cela s'avère impossible, l'emploi des chiens de protection doit être déconseillé, tout du moins pendant les périodes de vacances, et une concertation doit absolument avoir lieu avec les représentants de la surveillance de la faune et les responsables des chemins de randonnée pédestre. Nous ne saurons que dans plusieurs années comment l'emploi des chiens de protection peut s'accommoder de la diversité des conditions topographiques et de la fréquentation touristique et comment les pratiques d'évaluation relatives à l'emploi des CPT se développent dans les différents cantons. Dans ces zones géographiques, la planification cantonale des alpages à moutons peut contribuer à améliorer la situation. Au terme du plan de politique agricole 2014-2017, une analyse à ce sujet pourrait s'avérer utile.

Reste à savoir si les chiens de protection des troupeaux élevés, éduqués et utilisés en Suisse ont fait leurs preuves dans la pratique. Il semble que oui, si l'on se réfère à l'expérience acquise dans différentes régions (Léventine, Surselva et Gantrisch-Schwarzsee) confrontées à la présence de loups isolés – expérience qui prouve que la protection des troupeaux par des chiens fonctionne et que le nombre de bêtes attaquées s'en trouve diminué. Ainsi, les pertes enregistrées dans les troupeaux protégés sont peu importantes comparées à celles que subissent les troupeaux non protégés: en 2011, 93 % (299) des 323 animaux de rente tués sans le moindre doute par un grand prédateur l'ont été dans un troupeau non protégé. Par ailleurs, une analyse d'efficacité réalisée scientifiquement sur mandat de l'association CPT-CH dans le nord-ouest des Préalpes montre que la protection par des chiens réduit notablement le risque d'attaque par le loup. Il n'en reste pas moins que l'augmentation du nombre de loups et de meutes rend plus strictes les exigences d'une protection efficace.

Hormis ses avantages, la protection des troupeaux par des chiens peut également être source de **conflits**, principalement lorsqu'un chien qui protège son troupeau se retrouve face à des personnes ou à des chiens de compagnie. Entre 2003 et 2011, 6 cas de morsure ou de tentative de morsure ont été rapportés chaque année à AGRIDEA (valeur moyenne). En 2011 et 2012, un recensement systématique effectué par l'association CPT-CH sur mandat de la Confédération a permis de dénombrer 24 incidents: 14 impliquant des personnes, 8 impliquant des chiens de compagnie et 2 impliquant des animaux de rente (chèvre et veau). Par chance, aucun incident avec l'homme n'a occasionné de blessures graves: parmi les cas de morsure recensés, six ont causé des blessures légères et huit des blessures moyennement graves. Les causes possibles d'un **incident entre un chien de protection et une personne** sont les suivantes: 1) réaction excessive du chien, 2) mauvaise gestion des pâturages par l'exploitant et/ou 3) comportement inapproprié de la personne. Les chiens ayant des réactions excessives sont le plus souvent des chiens insuffisamment socialisés, craintifs ou mal assurés. Ce problème doit être réglé par une optimisation de l'élevage, de l'éducation et de la détention des chiens et par un contrôle de la dynamique de groupe, lorsque plusieurs chiens travaillent ensemble. Les exploitants ont un rôle essentiel à jouer dans la prévention des conflits: ils doivent analyser les risques inhérents à leurs pâturages et prendre des mesures de réduction des risques dès lors que le potentiel de conflit est élevé (p. ex. garder libres les chemins de randonnée en installant des clôtures ou demander la déviation de certains itinéraires). Pendant l'estivage en particulier, les bergers doivent être correctement préparés à la présence des chiens de protection, car un berger qui ne connaît pas suffisamment ce type de chiens ne peut pas l'utiliser convenablement. Le guide « Chiens de protection des troupeaux dans les régions de pâturages » et les directives de l'OFEV (en phase d'adoption) sont des bases indispensables permettant aux détenteurs de chiens de protection d'utiliser correctement leurs animaux et d'honorer leur obligation de vigilance.

Le risque d'incident entre un chien de protection des troupeaux et un chien de compagnie appartenant à un tiers ne doit pas être ignoré. Car les chiens de protection repoussent les autres chiens au même titre que les grands prédateurs, dès lors qu'ils approchent un peu trop du troupeau. Si le chien intrus ne tient pas compte des avertissements du chien de protection et continue à s'approcher du bétail, il existe un risque d'affrontement et de morsure. Le chien de

protection ne peut pas désapprendre ce comportement à risque sans perdre son instinct de défense contre les grands prédateurs. L'analyse des incidents montre que l'affrontement entre un chien de protection et un chien de compagnie peut avoir de graves conséquences: parmi les cas de morsure subis par des chiens de compagnie, deux ont causé des blessures légères, quatre des blessures moyennement graves et deux des blessures graves. Pour éviter de tels conflits, il convient d'informer les détenteurs de chien de manière ciblée afin qu'ils puissent analyser plus facilement le comportement des chiens de protection ainsi que leur propre comportement. Il faut également mieux faire connaître les zones de travail des chiens de protection ainsi que les itinéraires de contournement (informations sur le terrain et sur Internet). Renoncer à l'emploi des chiens de protection des troupeaux dans les secteurs à forte fréquentation touristique est parfois une option à envisager. Le comportement défensif des chiens de protection s'applique de la même manière aux animaux sauvages (p. ex. aux chamois), que le chien va tenter de repousser s'ils stationnent trop près du troupeau. Cette attitude ne doit pas être confondue avec ce qu'on appelle l'instinct de chasse, qui consiste pour un chien à pourchasser des animaux sauvages dans l'intention de les capturer. Cet instinct de chasse peut être atténué par une bonne alimentation, des contrôles fréquents et l'observation de l'évolution caractérielle du chien. A proximité des zones d'habitation, les aboiements des chiens de protection peuvent causer des nuisances sonores, qu'il convient de réduire par des mesures appropriées (p. ex. mise à l'étable du bétail et des chiens pendant la nuit).

Expérience acquise dans l'emploi d'autres animaux de protection des troupeaux: depuis la fin des années 1990, quelques expériences isolées ont été menées avec des lamas et des ânes utilisés comme des animaux de protection. Si ces animaux peuvent offrir au petit bétail une certaine protection contre les lynx, les renards et les chiens errants, rien n'atteste à ce jour qu'ils soient capables de se défendre contre l'attaque directe d'un loup ou d'un ours. Par ailleurs, l'expérience montre que le lama ou l'âne est plus efficace dans son rôle de gardien s'il est détenu individuellement, ce qui est contraire aux dispositions de la loi sur la protection des animaux.

Expérience acquise dans l'utilisation des clôtures: les clôtures n'ont pas la même importance dans les différentes zones agricoles: si la garde du bétail à l'aide de clôtures est une pratique courante sur les SAU (surfaces agricoles utiles), les clôtures n'ont qu'un intérêt partiel dans la conduite du bétail en région d'estivage, où les pâturages s'étendent souvent à perte de vue (surveillance permanente par un berger p. ex.). Si les clôtures servent en premier lieu à la conduite du pâturage, elles peuvent aussi avoir une fonction de protection contre les grands prédateurs – à condition qu'elles soient électrifiées, correctement installées et régulièrement entretenues. Compte tenu de l'importance des clôtures sur les SAU, on peut partir du principe que ces clôtures sont déjà adaptées à la pression des grands prédateurs ou qu'elles doivent tout au plus être renforcées en vue d'offrir une protection efficace. Dans les estives par contre, installer des clôtures pour protéger le bétail contre les grands prédateurs ne semble ni réalisable ni raisonnable (à l'exception toutefois des clôtures installées autour des enclos de nuit); la protection réelle du bétail peut être assurée presque exclusivement par des chiens de protection. L'installation de clôtures électriques autour des ruchers offre également une protection efficace contre les ours; dans les Grisons, 120 ruchers sont actuellement protégés de la sorte.

Autres mesures prises au niveau des exploitations agricoles: sur les SAU, les exploitants peuvent prendre d'autres mesures de protection contre les grands prédateurs, par exemple mettre le bétail à l'étable pendant la nuit ou empêcher la mise bas dans les pâturages. Dans les régions d'estivage, la création d'un enclos de nuit peut parfois être utile, mais cette solution est souvent onéreuse et désavantageuse sur le plan économique.

Interventions contre des espèces protégées: le tableau des mesures de prévention ne serait pas complet s'il ne faisait pas mention des interventions menées contre les grands prédateurs isolés qui causent des dégâts. Les autorités suisses ont ainsi autorisé 14 tirs de lynx depuis 1997 et l'éloignement d'individus isolés spécialisés dans l'attaque du bétail a permis d'apaiser une situation tendue. Concernant le loup, 13 tirs ont été autorisés depuis 2000 (et 8 d'entre eux ont été exécutés). Chez cette espèce, il semble qu'aucun individu ne se spécialise réellement dans la chasse des animaux de rente, mais le loup profite de chaque occasion qui lui est offerte pour s'attaquer à des bêtes non protégées. En ce sens, les tirs de loup constituent une mesure de prévention peu efficace à moyen terme. Ils ont même pour effet de freiner la mise en place d'autres mesures durables – la motivation à protéger les troupeaux se faisant moins forte lorsque le risque de prédation disparaît. Dans le cas de l'ours brun, les tirs d'individus isolés sont particulièrement indiqués pour se défendre contre des animaux habitués à l'homme, comme l'a démontré l'abattage des deux « ours à risque » JJ3 et M13.

Jusqu'à présent, aucune régulation des effectifs de prédateurs n'a été décrétée. Les conditions requises (observation certifiée d'un effectif trop important, vaste dispersion, dégâts conséquents) pourraient être remplies dans certaines régions, mais uniquement pour le lynx, car aucune population effective de loups ne s'est encore implantée en Suisse.

Bilan: l'expérience de la Suisse et des pays voisins relative aux mesures de protection des troupeaux fournit les indications suivantes:

- Dans les régions d'estivage, les chiens de protection des troupeaux protègent efficacement les animaux de rente (moutons et chèvres) contre les dégâts causés par les grands prédateurs. Lorsque les troupeaux de moutons et de chèvres sont très petits (moins de 50 bêtes), il est important de vérifier l'intérêt économique de l'emploi des chiens de protection. Pour éviter les conflits impliquant des chiens de protection des troupeaux, les exploitants et les autorités doivent soigneusement prévoir la planification territoriale et l'organisation des exploitations agricoles.
- Sur les surfaces agricoles utiles, des adaptations simples (en particulier l'installation de clôtures) permettent de garantir une protection efficace.
- Si les dégâts se poursuivent malgré les mesures de protection mises en œuvre, il est possible de remédier à la situation par des tirs de défense (individus isolés) ou plus rarement par des tirs de prélèvement (régulation d'une population), sous des conditions bien définies.

6 Bases légales de la prévention et de l'indemnisation des dommages causés aux animaux de rente par les grands prédateurs

La Confédération est pleinement compétente pour légiférer sur la **protection de la faune et de la flore** et sur le **maintien de leur milieu naturel dans sa diversité**. En vertu de la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (dite Convention de Berne, 1979) et de la loi fédérale sur la chasse (LChP), certains grands prédateurs dont **le lynx, le loup, l'ours et le chacal doré sont des espèces protégées**. Une intervention à leur rencontre est possible uniquement à titre exceptionnel et sous des conditions bien définies. Des biotopes inventoriés, différents types de parcs, des paysages protégés, des réserves de sauvagine et d'oiseaux migrateurs et des districts francs permettent à la Confédération d'assurer le maintien de leur milieu naturel. Sans oublier les zones protégées cantonales et communales.

La loi sur la chasse définit les **dommages causés par la faune sauvage** dans une acception relativement large, qui englobe les dégâts causés aux forêts, aux cultures et aux populations de gibier, la détérioration du milieu naturel, la mise en péril de la diversité des espèces, la propagation des épizooties, la mise en danger des êtres humains, des zones d'habitation et des infrastructures d'intérêt public, et les pertes sévères causées dans l'utilisation des régales cantonales de la chasse. Pour se protéger contre un grand prédateur isolé qui cause d'importants dommages, un canton peut à tout moment **ordonner des mesures** telles qu'une opération d'effarouchement, la capture de l'animal en vue de son déplacement ou, en dernier ressort, le tir de l'animal. Concernant les animaux protégés tels que les grands prédateurs, les tirs ne peuvent être envisagés qu'à titre exceptionnel, ce afin de préserver la survie de l'espèce. Il faut leur préférer des mesures moins radicales, conformes au principe de proportionnalité et inspirées de la loi sur la chasse (p. ex. des mesures de prévention ou d'indemnisation des dommages causés par la faune sauvage). Au cours de ces dix dernières années, l'OFEV a conçu entre autres des plans de gestion appelés **Plan Lynx, Plan Loup et Plan Ours**, destinés à uniformiser l'application du droit fédéral. Le Plan Loup fixe notamment les critères permettant de délivrer une autorisation de tir contre un loup qui cause des dégâts (exemple: le loup doit avoir dévoré au moins 35 animaux de rente pendant quatre mois consécutifs dans le périmètre des dommages). Si des dégâts avaient déjà été causés l'année précédente dans le périmètre de prévention, le critère ne peut être retenu que si des mesures de protection raisonnables ont été prises entretemps. Lorsque la population d'une espèce protégée augmente au point d'occasionner des dommages importants, des interventions visant à réguler les effectifs peuvent également être envisagées dans le cadre de la loi sur la chasse, avec l'accord de l'OFEV.

La Confédération participe à **l'indemnisation des dommages causés par la faune sauvage**. Concernant le lynx, l'ours et le loup, elle contribue à hauteur de 80 % des frais d'indemnisation si le canton prend à sa charge les frais restants. Par dérogation à la règle générale, l'indemnité versée

dans ce cas ne suppose aucune mesure de protection des troupeaux. En vertu du droit applicable, la Confédération peut mener des projets de prévention relatifs à la protection des troupeaux, limités dans le temps et dans l'espace. Conformément au projet de révision de l'art. 10 de l'ordonnance sur la chasse (OChP), les dégâts causés par le chacal doré doivent eux aussi pouvoir bénéficier d'une indemnisation. La Confédération a désormais la possibilité d'exiger des mesures permanentes de protection des troupeaux dans les zones conflictuelles afin de prévenir les dégâts causés par les lynx, les ours, les loups et les chacals dorés.

La **protection des troupeaux** est déjà ancrée dans le droit fédéral par voie d'ordonnance (droit sur la chasse, la protection des animaux et les épizooties). Dans le cadre de l'activité législative afférente à la politique agricole 2014-2017, les bases d'une protection des troupeaux plus efficace ont été établies dans la loi sur la chasse et la loi sur l'agriculture: l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) se charge de soutenir les mesures prises au niveau des exploitations agricoles (contributions d'estivage et d'alpage), tandis que l'OFEV est compétent pour les mesures de protection des troupeaux à proprement parler. En vertu du nouvel **art. 12, al. 5, LChP** (en vigueur à partir de janvier 2014), la Confédération encourage et coordonne les mesures prises par les cantons visant à prévenir les dommages causés par le gibier, notamment ceux causés aux animaux de rente par les grands prédateurs. Lors d'une deuxième étape de révision, la Confédération doit se voir accorder la possibilité de charger des organisations privées d'exécuter ces tâches contre rémunération. En vertu de l'art. 12, al. 1, LChP, **les cantons sont par principe compétents pour décider si des mesures de protection des troupeaux doivent être prises et si oui, lesquelles**. Pour les exploitants agricoles également, les mesures de protection des troupeaux restent facultatives.

Le **projet de révision de l'ordonnance sur la chasse** répond au mandat du Conseil fédéral ainsi qu'à différentes motions. Le nouvel **art. 10^{ter} OChP** régleme la prévention des dégâts causés aux animaux de rente par les grands prédateurs, autrement dit la protection des troupeaux. Pour prévenir ces dégâts, l'OFEV encourage l'élevage, l'éducation, la détention et l'emploi de chiens de protection des troupeaux (officiels) ainsi que la protection des ruches par des clôtures électriques. Si ces mesures ne suffisent pas, l'OFEV peut encourager d'autres mesures prises par les cantons pour protéger les troupeaux. L'OFEV soutient et coordonne la planification territoriale par les cantons de mesures de prévention jugées efficaces et raisonnables, et édicte une directive en ce sens. Enfin, les cantons intègrent la protection des troupeaux dans leur vulgarisation agricole et tiennent compte, dans leur planification territoriale, de la situation des chiens de protection durant toute l'année ainsi que des conflits potentiels (p. ex. avec le secteur du tourisme). L'OFEV peut soutenir des organisations d'importance nationale (p. ex. l'association Chiens de protection des troupeaux Suisse CPT-CH) qui informent et conseillent la Confédération, les cantons et les milieux concernés sur la protection des troupeaux, sur les chiens de protection des troupeaux et sur la coordination intercantonale.

Le nouvel **art. 10^{quater} OChP** définit le but de l'emploi des chiens de protection des troupeaux comme étant « la surveillance quasi autonome des animaux de rente et la défense contre les animaux intrus » et fixe les conditions posées à ces chiens. D'après le projet de révision, l'OFEV encourage la protection des troupeaux uniquement par des chiens qui appartiennent à une race adaptée à cette tâche, sont élevés, éduqués, détenus et employés correctement pour la protection des troupeaux, sont principalement employés pour la garde d'animaux de rente dont la détention et l'estivage sont encouragés selon l'ordonnance sur les paiements directs et sont annoncés comme chiens de protection de troupeaux conformément aux dispositions de l'ordonnance sur les épizooties (à des fins de surveillance). L'OFEV doit édicter des directives sur l'aptitude, l'élevage, l'éducation, la détention, l'emploi et la déclaration des chiens de protection subventionnés, et ne subventionnera à l'avenir que les chiens de protection des troupeaux qui auront été éduqués, employés et détenus conformément à ces directives. La mise en application et le contrôle du respect des directives seront confiés à une organisation (à créer) spécialisée dans les chiens de protection des troupeaux.

Grâce à cette nouvelle disposition, seuls seront subventionnés les **chiens de protection des troupeaux employés conformément à la loi**, qui protègent efficacement le bétail contre les grands prédateurs et les chiens intrus et ne présentent qu'un faible risque pour l'homme. Ces chiens doivent être sûrs d'eux-mêmes et bien socialisés, et avoir une relation de confiance avec leur personne de référence. Il est également essentiel d'indiquer clairement les zones où ces chiens sont employés et d'apprendre aux promeneurs et aux randonneurs comment se comporter en présence d'un chien de protection des troupeaux (panneaux sur le terrain et informations sur Internet), car le comportement inapproprié d'une personne peut malheureusement causer des

incidents graves. Comparativement aux années passées, tout cela doit permettre d'améliorer la qualité de la protection des troupeaux, d'empêcher le développement incontrôlé du domaine des chiens de protection et de garantir l'emploi de ces chiens en parfaite connaissance des risques. L'emploi d'un chien de protection « officiel » permet également à son détenteur, en cas de procédure devant un tribunal, de démontrer plus facilement la bonne exécution de ses obligations de diligence. En ce sens, la modification de l'art. 77 OPA n relatif à la responsabilité des détenteurs et des éducateurs de chiens est déterminante, puisqu'elle prévoit de compléter l'article existant par la phrase suivante: « Lorsqu'il faut évaluer la responsabilité pour les chiens de protection des troupeaux, il est tenu compte du but de leur utilisation, à savoir défendre le troupeau contre des animaux intrus. »

Concernant la gestion des espèces protégées de grands prédateurs, la loi sur la chasse est notamment pensée pour servir le mandat de **protection des espèces** inscrit dans le droit international public et dans le droit constitutionnel suisse. Comme indiqué précédemment, la mise en œuvre de mesures préventives conformes au principe de proportionnalité (p. ex. installer des clôtures ou employer des chiens de protection), avec indemnisation des dommages causés aux animaux de rente et aux ruches, doit toujours prévaloir sur les tirs d'espèces protégées. L'octroi exceptionnel d'une autorisation de tir suppose, outre l'existence de dégâts conséquents, la mise en œuvre préalable de mesures de prévention raisonnables et efficaces. En encourageant les mesures de prévention et l'indemnisation des dégâts causés au bétail par des attaques de grands prédateurs, la Confédération crée dans le cadre de son mandat de protection les conditions nécessaires à une possible coexistence entre l'homme et ces animaux sauvages. Sans compter que certaines mesures de protection des troupeaux profitent indirectement à la protection des grands prédateurs eux-mêmes et directement à l'agriculture productive (basée sur les animaux de rente) dans les régions d'estivage et de montagne. Dans ses appréciations, la Confédération considère comme efficaces et raisonnables les mesures de protection des troupeaux encouragées dans le projet de révision. Si les cantons souhaitent prendre des mesures autres que celles-ci, il leur incombe d'en démontrer l'efficacité, notamment lorsqu'il s'agit de demander l'autorisation de tirer un grand prédateur causant des dégâts.

Bilan: l'analyse des bases légales de la prévention et de l'indemnisation des dégâts causés aux animaux de rente par les grands prédateurs fournit les indications suivantes:

- En Suisse, la protection contre le lynx, le loup, l'ours brun et le chacal doré est dictée par des accords internationaux (Convention de Berne) et une loi nationale (loi sur la chasse).
- Des interventions contre des individus isolés ou des populations (régulation) sont possibles dans certaines circonstances et en rapport avec l'importance des dommages causés. Il faut leur préférer des mesures moins radicales de prévention et d'indemnisation des dégâts causés par la faune sauvage, qui soient conformes au principe de proportionnalité.
- Dans le cadre de l'activité législative afférente à la politique agricole 2014-2017, les bases d'une protection des troupeaux plus efficace ont été établies: l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) se charge de soutenir les mesures prises au niveau des exploitations agricoles, tandis que l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) est compétent pour les mesures de protection des troupeaux à proprement parler.
- Les mesures de protection des troupeaux encouragées par l'OFEV sont définies ainsi dans le projet de révision de l'ordonnance sur la chasse: 1) élevage, éducation, détention et emploi de chiens de protection des troupeaux, 2) protection des ruches par des clôtures électriques.
- Par ailleurs, l'OFEV définit le but de l'emploi des chiens de protection des troupeaux comme étant « la surveillance quasi autonome des animaux de rente et la défense contre les animaux intrus » et règlemente cet emploi de manière à ce qu'il soit conforme à la législation.

7 Résolution d'autres questions de droit en rapport avec la protection des troupeaux

La question de la **responsabilité civile** a été étudiée en détail dans le cadre d'une expertise. Lorsqu'un chien de protection des troupeaux est impliqué dans un incident entraînant la morsure d'un autre chien ou d'une personne, l'article qui prime en matière de droit civil est l'art. 56 CO

relatif à la **responsabilité du détenteur d'animaux**: « En cas de dommage causé par un animal, la personne qui le détient est responsable, si elle ne prouve qu'elle l'a gardé et surveillé avec toute l'attention commandée par les circonstances [preuve de diligence] ou que sa diligence n'eût pas empêché le dommage de se produire ». Ce qui signifie que, par principe, le détenteur d'un chien de protection des troupeaux assume le risque que son animal nuise, d'une manière contraire au droit et avec un lien de causalité adéquat, à une autre personne ou aux animaux et aux biens d'une autre personne. Cette responsabilité n'est pas fondée sur l'exigence d'une faute du détenteur. Selon la doctrine et la jurisprudence, le détenteur d'un animal est la personne qui a la jouissance de l'animal ou qui exerce sur lui une maîtrise effective. Le détenteur ne doit pas être confondu avec l'auxiliaire. Il peut exister plusieurs détenteurs pour un même animal: dans le cas d'un chien de protection des troupeaux, les détenteurs sont initialement l'éleveur, puis l'exploitant agricole (p. ex. paysan, association ou coopérative) et enfin le berger employé dans la région d'estivage. Les situations diffèrent selon que les alpages sont ou non gardés par des bergers.

Les tribunaux soumettent la **preuve de diligence** à des exigences élevées et confèrent aux détenteurs d'animaux une position de garant à l'égard d'autrui. C'est au détenteur de démontrer qu'il a pris toutes les mesures objectivement nécessaires et commandées par les circonstances. Il lui incombe de sélectionner, d'éduquer et d'employer l'animal de manière consciencieuse et de prendre en considération les expériences passées en lien avec l'animal et avec sa nature. Il est également essentiel qu'il applique et respecte les directives de l'OFEV et les autres recommandations des associations professionnelles. Citons notamment le Guide avec liste de contrôle « Chiens de protection des troupeaux dans les régions de pâturages », publié en 2012 par l'association CPT-CH en collaboration avec d'autres organisations, qui recommande entre autres d'accorder une attention particulière aux sentiers de randonnée pédestre et d'installer dans des endroits bien visibles des panneaux d'indication officiels de couleur verte (avec des pictogrammes) pour informer sur la présence de chiens de protection des troupeaux.

La responsabilité générale du détenteur d'animaux telle que définie à l'art. 56 CO est une base de responsabilité suffisante pour les situations impliquant des chiens de protection des troupeaux. Et puisque le risque de responsabilité assumé par le détenteur d'un tel chien doit être couvert par des solutions d'assurance encouragées par l'OFEV, il n'est pas nécessaire de prévoir une réglementation particulière pour résoudre les questions de responsabilité civile, contrairement à l'exigence de la motion 10.3242.

La protection des troupeaux doit tenir compte du fait qu'en vertu du Code civil, il existe un **droit d'accès** général des citoyens aux forêts et aux pâturages, y compris sur les terrains en propriété privée. Ce droit n'inclut ni les activités de nature commerciale ni l'accès des véhicules motorisés. Il en découle que seules sont autorisées les clôtures simples dotées de passages. Dans le domaine des **chemins pour piétons et des chemins de randonnée pédestre**, la Confédération dispose d'une compétence législative limitée aux principes. Selon les dispositions de la loi sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR), les cantons pourvoient à l'aménagement, à l'entretien et à la signalisation de ces chemins, et y assurent une circulation libre et si possible sans danger. Il existe des chemins pour piétons, des chemins de randonnée pédestre, des chemins de randonnée de montagne et des chemins de randonnée alpine. La responsabilité individuelle des randonneurs ne pondère en rien la rigueur des consignes applicables à la responsabilité civile du détenteur d'animaux. Et la détention des chiens de protection des troupeaux ne doit pas compliquer notablement ou rendre impossible l'utilisation des chemins pour piétons et des chemins de randonnée pédestre. Selon les circonstances, le clôturage des sentiers peut être recommandé, voire imposé. Dans les secteurs à forte fréquentation touristique, les circonstances obligent parfois à renoncer à l'emploi des chiens de protection des troupeaux, tout du moins pendant les périodes de grandes vacances.

La Confédération est pleinement compétente pour édicter des prescriptions en matière de **protection des animaux**. La loi fédérale sur la protection des animaux (LPA) et son ordonnance (OPAn) contiennent les dispositions applicables à l'élevage et à la commercialisation des chiens de protection des troupeaux. Ces chiens doivent être identifiés et enregistrés dans une banque de données centrale en application de la loi sur les épizooties (LFE). La Confédération exploite à cette fin un système d'information central. L'ordonnance sur les épizooties (OFE) exige par ailleurs l'identification détaillée des chiens au moyen d'une puce électronique et oblige les détenteurs à annoncer l'emploi prévu comme chiens de protection des troupeaux. L'ordonnance fixe également les **exigences en matière d'éducation et de détention** des chiens de protection des troupeaux. Dans la catégorie des chiens utilitaires (qui comprend les chiens de protection des troupeaux), la socialisation de chaque animal doit être adaptée à l'utilisation qui sera faite de lui. Toute personne

qui souhaite acquérir un chien de protection des troupeaux doit au préalable fournir une **attestation de compétences** prouvant qu'elle a acquis des connaissances théoriques sur la manière de détenir et de traiter ce type de chiens (participation obligatoire à un cours théorique). Après l'acquisition du chien, le détenteur doit nécessairement suivre une formation pratique afin de compléter le volet pratique (obligatoire) de son attestation de compétences. Si les chiens domestiques doivent pouvoir être contrôlés par leur détenteur dans les situations de la vie quotidienne, les chiens de protection des troupeaux doivent quant à eux pouvoir accomplir leur mission de protection de façon autonome, ce qui est le but spécifique de leur emploi. Cela n'est pas encore inscrit explicitement dans le droit en vigueur (art. 77 OPAn sur la **responsabilité des détenteurs de chiens**), mais devrait l'être dans la révision proposée. En effet, le but unique de l'emploi des chiens de protection des troupeaux est bel et bien la surveillance quasi autonome des animaux de rente et la défense instinctive contre les animaux intrus qui les menacent. Ce comportement de défense peut causer des blessures aux animaux intrus et, dans des cas exceptionnels, leur mort. Il existe notamment un risque accru lorsqu'un chien de protection en train de travailler rencontre un chien de compagnie, même si la plupart des rencontres se déroulent sans problème. Autant que faire se peut, l'emploi des chiens de protection ne doit pas exposer l'homme à une menace ni à un risque de blessure. La maîtrise de ce risque passe par de bonnes conditions d'élevage, d'éducation et de socialisation, par une gestion du bétail et des chiens en parfaite connaissance des risques et, enfin, par l'information et la sensibilisation des citoyens au sujet des chiens de protection des troupeaux. Toutefois, même chez un chien de protection ayant reçu une excellente éducation, il subsiste un risque de morsure, dont le niveau est jugé équivalent à celui des chiens de ferme.

L'Office vétérinaire fédéral (OVF) procure les connaissances scientifiques nécessaires à l'émission de directives et de recommandations pour détenir les animaux conformément à leurs besoins et les traiter avec ménagement. Il veille à ce que la loi sur la protection des animaux soit appliquée par les cantons de manière conforme et peut édicter des ordonnances de l'office à caractère technique. Chaque canton doit créer un **service cantonal spécialisé** placé sous la direction du vétérinaire cantonal et doter cette autorité administrative de compétences étendues. Les vétérinaires, les responsables de refuges ou de pensions pour animaux, les éducateurs canins et les organes des douanes sont tenus d'annoncer au service cantonal compétent (1) les accidents causés par un chien ayant gravement blessé un être humain ou un animal, et (2) les chiens qui présentent un comportement d'agression supérieur à la norme. Le service cantonal compétent vérifie alors les faits, en s'assurant éventuellement le concours d'experts. S'il apparaît lors de la vérification des faits que le chien présente un comportement attirant l'attention (p. ex. un comportement d'agression supérieur à la norme), le service cantonal compétent ordonne les mesures nécessaires (p. ex. installation de clôtures, obligation pour le détenteur de suivre une formation, port obligatoire de la laisse ou de la muselière). Il peut également exiger la capture, le déplacement ou l'abattage du chien, ou ordonner une interdiction de détenir des animaux. En cas d'infractions à la LPA intentionnelles et punissables, le service cantonal spécialisé est habilité à déposer plainte.

L'attaque d'une personne ou d'un animal par un chien de protection des troupeaux peut avoir des **conséquences pénales** si une plainte est déposée par les autorités ou par la personne ayant subi le dommage. En cas de délit majeur à l'encontre d'une personne (homicide par négligence ou lésions corporelles graves par négligence), une instruction d'office est ouverte. Commet un délit par négligence quiconque, par une imprévoyance coupable, agit sans se rendre compte ou sans tenir compte des conséquences de son acte. Les circonstances et la situation personnelle de l'auteur de l'acte sont alors déterminantes. En raison de leur position de garant, les détenteurs de chiens peuvent également se rendre punissables en omettant de prendre les mesures de protection qui s'imposent. Doivent alors être pris en considération les éléments constitutifs d'une infraction au Code pénal, ainsi que les violations des lois sur la protection des animaux, sur les épizooties et sur la chasse. La pratique actuelle des autorités montre que, dans le cas d'une morsure infligée par un chien de protection des troupeaux à un autre chien, le détenteur du chien de protection est frappé d'une amende basée sur les dispositions pénales de la loi sur la protection des animaux. Les détenteurs de chiens peuvent aussi être punis en application de la loi sur la chasse, s'ils laissent chasser leurs chiens. Autrement dit, un chien de protection des troupeaux qui pourchasse un renard dans sa zone d'emploi conformément à sa mission de protection pourrait être considéré comme un chien en train de chasser s'il n'était pas tenu compte du but spécifique de son emploi.

En matière de droit relatif à la sécurité (sécurité intérieure), les autorités compétentes en premier lieu sont les cantons. Cette règle s'applique tout particulièrement à **la législation relative à la**

protection des personnes contre les chiens dangereux (protection de l'intégrité corporelle, de la vie et de la liberté personnelle). Les décisions judiciaires montrent que les cantons disposent en la matière d'une importante marge d'appréciation. Ainsi, le Tribunal fédéral a par exemple déclaré recevables: une obligation d'autorisation pour la détention de chiens potentiellement dangereux, basée sur un critère de race (canton de Bâle-Campagne), une interdiction d'élever des chiens dangereux, promulguée par voie d'ordonnance (canton de Genève), une interdiction absolue de détenir certaines races dangereuses (canton du Valais) et une interdiction d'acquérir, d'élever et de faire venir des chiens présentant un potentiel de risque élevé (canton de Zurich). Concernant la protection de la faune sauvage, la Confédération est compétente pour légiférer sur la protection des espèces et sur le maintien du milieu naturel de la faune et de la flore. La loi sur la chasse oblige les cantons à « assurer une protection suffisante de la faune sauvage contre les dérangements » et les autorise à « désigner des zones de tranquillité pour la faune sauvage si la protection suffisante contre les dérangements dus aux activités de loisirs et au tourisme l'exige. »

En vue d'établir le présent rapport, la **situation juridique de la législation sur les chiens et sur la protection de la faune sauvage** a été étudiée dans les **quatre cantons des Grisons, de Lucerne, du Valais et de Berne**. Cette étude souligne les différences de réglementation liées au fédéralisme et montre qu'il existe dans les quatre cantons des règles relativement strictes concernant le traitement des chiens. Le droit bernois précise par exemple que les chiens en liberté ne sont pas autorisés dans l'espace public et qu'ils doivent être tenus sous contrôle à tout moment et de manière efficace. Dans le canton de Lucerne, les chiens sans surveillance et non identifiés ou enregistrés sont capturés par la police; un chien qui attaque une personne ou un animal doit être empêché par son détenteur, avec tous les moyens dont il dispose. Dans le canton du Valais, le conseiller d'Etat édicte une liste de races potentiellement dangereuses, dont la détention est interdite sur le territoire valaisan (12 races de chiens ont ainsi été interdites depuis fin 2005). Dans les quatre cantons, ces restrictions sont complétées par des dispositions pénales. Ainsi, le droit grison sanctionne quiconque n'assure pas convenablement la garde d'un animal sauvage ou méchant, lâche un animal aux trousses d'une personne ou d'un autre animal, ou n'empêche pas l'animal placé sous sa surveillance d'attaquer une personne ou un autre animal. Depuis début 2013, le canton de Berne applique une réglementation moderne selon laquelle les chiens employés en vertu d'un contrat passé avec la Coordination nationale pour la protection des troupeaux peuvent être laissés sans surveillance lorsqu'il travaille. La protection des troupeaux entre parfois en conflit avec les réglementations cantonales relatives à la protection de la faune sauvage contre les dérangements; en règle générale, les chiens qui chassent des animaux sauvages sont capturés, voire abattus.

Tant que le **but particulier de l'emploi du chien de protection des troupeaux** n'est pas ancré dans le droit fédéral, les droits cantonaux et la pratique de ces droits, la protection des troupeaux peut être restreinte ou entravée de manière générale ou pour un cas particulier. Compte tenu de la primauté du droit fédéral sur le droit cantonal qui lui est contraire (art. 49, al. 1, Cst.), les actes législatifs des cantons doivent pour l'heure être interprétés et appliqués en conformité avec le droit fédéral, dans le cadre d'une pesée des intérêts. Les règles de droit cantonales et les décisions qui s'y réfèrent peuvent être contestées par voie de recours en cas de violation du droit. Le service cantonal spécialisé peut ordonner des mesures à l'encontre des chiens dont il est avéré qu'ils posent problème ou sont dangereux. L'ancrage de la protection des troupeaux dans la loi fédérale sur la chasse et la définition dans l'OChP du but poursuivi par le chien de protection des troupeaux doivent venir renforcer le droit. Si le projet de révision du droit fédéral entre en vigueur, différents actes législatifs cantonaux et communaux auront besoin d'être révisés. Tant qu'ils ne le seront pas, il faudra veiller à ce que l'interprétation du droit dans la pratique judiciaire soit conforme à la législation fédérale. La difficulté consiste pour l'heure à trouver un juste équilibre entre la protection des troupeaux, la sécurité et d'autres intérêts publics (chemins de randonnée pédestre, droit d'accès, protection de la faune sauvage contre les dérangements). En ce sens, il devrait être possible – grâce à de meilleurs fondements juridiques, une plus grande expérience et la professionnalisation du secteur – de rendre la protection des troupeaux encore plus efficace et d'intégrer pertinemment d'autres intérêts.

Pour finir, reste à comprendre ce qu'on entend par **emploi des chiens de protection des troupeaux conforme à la législation**, car cette notion se définit au cas par cas en tenant compte des circonstances concrètes. L'une des conditions impératives (dans la perspective d'un encouragement par la Confédération) est que le canton concerné autorise la protection des troupeaux par des chiens dans une situation spécifique. De manière générale, un emploi conforme à la législation suppose le respect des actes législatifs pertinents édictés par la Confédération, les cantons et les communes (pourvu qu'ils soient conformes à la législation fédérale), ainsi que le

respect des directives de l'OFEV sur la protection des troupeaux (qui restent à édicter), des recommandations des associations professionnelles et des décisions prononcées par les autorités compétentes, pourvu qu'elles soient conformes au droit et non contestées devant un tribunal. Il est essentiel par ailleurs de prendre soigneusement en compte les circonstances concrètes du cas traité.

8 Perspectives de la protection des troupeaux en Suisse

Aujourd'hui comme demain, la mission de la protection des troupeaux consiste à **soutenir une agriculture productive basée sur la détention d'animaux de rente** afin qu'elle puisse continuer à fonctionner sans être entravée de façon intolérable par la présence des grands prédateurs – tout particulièrement dans les **régions d'estivage**, où se sont déroulés jusqu'à présent la plupart des attaques contre des troupeaux. La réalisation de cet objectif suppose une répartition des tâches entre les offices fédéraux OFEV et OFAG et les cantons. Dans le contexte de la motion 10.3242, l'OFEV est aujourd'hui chargé d'une tâche supplémentaire qui consiste à encourager la protection des troupeaux dans les zones de conflit sous une forme généralisée (protection par des chiens, conseil des cantons sur le thème de la protection des troupeaux, clôtures électriques autour des ruchers et autres mesures ciblées telles que les installations d'enclos de nuit et de clôtures). Pour sa part, l'OFAG continue de régler et d'encourager les mesures régulières prises au niveau des exploitations agricoles, avec pour but de permettre une conduite durable et écologique des pâturages. Les moyens dont il dispose sont d'une part les paiements directs versés à l'agriculture pour la surveillance permanente par un berger, le pâturage tournant et les autres pâturages, et d'autre part le contrôle des animaux de rente.

Choisir, prendre et exécuter des mesures de protection des troupeaux relève par principe de la **compétence des cantons**. Il leur incombe également d'informer les agriculteurs sur l'intérêt de prendre des mesures au niveau de leur exploitation et de protéger leurs troupeaux, et de les conseiller dans le choix et la mise en œuvre de ces mesures. Concernant spécifiquement les chiens de protection des troupeaux, le conseil est pris en charge par l'Organisation nationale pour les chiens de protection des troupeaux [point 8.3.3]. Les cantons sont également responsables de la planification territoriale de la protection (p. ex. planification de l'alpage) avec l'aide de la Confédération. De son côté, l'OFEV prend en charge le soutien financier (subventions), le conseil des cantons en matière de protection des troupeaux et la coordination intercantonale des mesures de protection des troupeaux. Par **soutien de la Confédération**, on désigne le large financement de l'élevage des chiens de protection des troupeaux, de leur éducation et de leur emploi conforme à la législation (y compris l'assurance-responsabilité civile du ou des détenteurs d'animaux). Dans les régions d'estivage concernées par la présence de l'ours brun, ce soutien englobe l'installation de clôtures électriques autour des ruchers. Le conseil et l'information des cantons au sujet des mesures de protection et des chiens de protection des troupeaux sont également du ressort de la Confédération, qui peut toutefois confier cette tâche à des organisations d'importance nationale. Sur les **surfaces agricoles utiles**, et particulièrement dans la zone des collines et la zone de plaine, le besoin de protection est nettement moins important que dans les régions d'estivage. Sur les SAU de la région de montagne (zones de montagne I à IV), adapter les clôtures existantes (p. ex. en les électrifiant) suffit à garantir la protection du bétail. Partout où cela est nécessaire et prévu par le canton, il est également possible d'employer des chiens de protection des troupeaux. Au-delà des mesures de prévention, il est possible de tirer exceptionnellement un grand prédateur isolé causant des dégâts, si les conditions définies dans les actes législatifs et le plan de gestion de l'espèce concernée sont remplies. La régulation d'une espèce protégée n'est prévue que si l'espèce s'est établie en tant que population effective et cause des dommages importants.

Bilan: pour que la protection des troupeaux mise en œuvre soit efficace, le Conseil fédéral juge nécessaires les organisations et services spécialisés suivants:

- services régionaux de vulgarisation dans le domaine de la protection des troupeaux (intégrés dans les services de vulgarisation agricole des cantons),
- service national chargé de la protection des troupeaux,
- organisation nationale chargée des chiens de protection des troupeaux,
- association Chiens de protection des troupeaux Suisse.

Les cantons ont la responsabilité de créer un **réseau régional de postes de conseil**, chargés de planifier la protection des troupeaux et de l'intégrer dans la vulgarisation agricole cantonale.

Sur mandat de l'OFEV et en collaboration avec les services régionaux de vulgarisation, le **service national chargé de la protection des troupeaux** doit assurer l'exécution uniforme de la protection des troupeaux et de son encouragement. Il conseille et assiste les cantons au sujet des mesures de gestion agricole liées à la protection des troupeaux (planification de l'alpage, conduite du pâturage) et prend en charge la coordination intercantonale de ces mesures. Il concentre sa mission de conseil sur les mesures de protection jugées efficaces par l'OFEV (p. ex. protection des ruchers) et dirige un groupe mobile d'intervention employant des chiens de protection des troupeaux, chargé d'apporter un soutien rapide aux exploitants victimes de dégâts imprévus. Ce mandat n'inclut pas certaines tâches régaliennes en rapport avec les chiens de protection des troupeaux, notamment la mise en œuvre des directives de l'OFEV.

Ces tâches régaliennes sont confiées à une **organisation nationale chargée des chiens de protection des troupeaux** (à créer), qui a pour mission d'aider la Confédération et les cantons à assurer et à contrôler non seulement l'exécution uniforme des dispositions légales et des directives, mais aussi l'engagement de moyens financiers au profit des chiens de protection des troupeaux. Cette organisation spécialisée est l'interlocuteur officiel des autorités compétentes cantonales et fédérales pour tout ce qui concerne les chiens de protection des troupeaux. Ses tâches sont les suivantes:

- réglementer le système de contributions (contributions par chien et contributions des éleveurs);
- faire appliquer les directives de l'OFEV;
- délivrer les attestations de compétences théoriques et pratiques;
- soutenir la mise en œuvre des mesures de protection des troupeaux;
- conseiller les cantons et les agriculteurs pour un emploi des chiens de protection conforme à la législation; et en cas de dégâts:
- accompagner les agriculteurs dans la mise en application des décisions cantonales;
- rédiger des rapports d'expertise;
- préparer les bases utiles à la Confédération et aux cantons;
- effectuer des contrôles par échantillonnage fondés sur le risque;
- coordonner les projets de recherche et d'encouragement (p. ex. sur l'efficacité des chiens);
- publier la liste des zones dans lesquelles sont employés des chiens de protection des troupeaux; dresser les procès-verbaux d'incident;
- soutenir les organisations nationales d'élevage et d'éducation des chiens de protection des troupeaux (p. ex. l'association Chiens de protection des troupeaux Suisse) et assurer leur surveillance.

Dans les secteurs concernés par la présence des prédateurs (p. ex. Suisse orientale, Suisse centrale, nord-ouest des Alpes, Suisse romande et Tessin), l'organisation nationale doit pouvoir s'assurer le concours d'experts régionaux spécialisés dans le domaine des chiens de protection des troupeaux. Elle doit par ailleurs se reposer sur un expert chargé de la coordination nationale. Ces spécialistes des chiens constituent un lien important entre les autorités et les détenteurs de chiens de protection des troupeaux.

De son côté, l'**association Chiens de protection des troupeaux Suisse (CPT-CH)** veille à ce que des chiens adaptés à la mission de protection des troupeaux soient élevés et éduqués de manière adéquate, dans le respect des directives de l'OFEV. Composée d'éleveurs et de détenteurs de chiens de protection des troupeaux, cette association représente les intérêts des détenteurs de CPT et encourage un emploi des chiens qui soit conforme à la législation. Parallèlement, l'association conseille les éleveurs et les détenteurs, assure leur formation et leur perfectionnement, porte leurs attentes et contracte pour ses membres une assurance collective de protection juridique. Dans le cadre de conventions de prestations, l'OFEV a actuellement confié toutes ces tâches à l'association Chiens de protection des troupeaux Suisse. Mais d'autres associations peuvent se créer dans ce secteur.

Directives fédérales pour la future protection des troupeaux: l'OFEV, en sa qualité d'autorité de surveillance, est tenu de mettre en place une pratique uniforme dans le domaine de la protection des troupeaux. Les directives présentées ci-dessous sont en ce sens des supports de

travail, qui doivent lui permettre d'instaurer une protection des troupeaux aussi homogène et efficace que possible. A l'avenir, les autorités exécutives qui tiendront compte de ces directives d'exécution seront assurées d'appliquer le droit fédéral de façon conforme. Ces directives doivent être élaborées par l'OFEV d'ici le mois de mai 2014. Elles serviront d'aide à l'exécution pendant une période probatoire d'un an et seront ensuite adaptées si besoin. Leur promulgation définitive est prévue le 1^{er} avril 2015. Voici la description des deux directives fédérales concernées:

- 1) **Directive sur la planification et la mise en œuvre de la protection des troupeaux en Suisse:** en publiant cette aide à l'exécution, l'OFEV souhaite d'une part fournir aux cantons et aux services spécialisés ou organisations mandatés par l'OFEV un outil de travail pour une planification efficace de la protection des troupeaux et, d'autre part, encourager l'instauration d'une procédure aussi uniforme que possible pour l'engagement des moyens financiers de l'Etat. Pour l'essentiel, cette directive porte sur la planification territoriale de la protection des troupeaux et sur la planification de la gestion agricole en vue de protéger les troupeaux dans les périmètres de prévention et en dehors. Avec le soutien du service national chargé de la protection des troupeaux, l'OFEV doit assortir sa directive de mémentos et de formulaires servant à la mise en œuvre des mesures de protection des troupeaux.
- 2) **Directive sur l'élevage, l'éducation, la détention et l'emploi des chiens de protection des troupeaux en Suisse:** avec le soutien des services et des organisations chargés des chiens de protection des troupeaux, l'OFEV doit élaborer une directive sur la qualité de ces chiens (élevage et éducation) et sur la gestion des risques (annonce, détention et emploi). Cette directive doit aussi aborder d'autres aspects concernant p. ex. l'information sur les chiens de protection des troupeaux et la signalisation des zones dans lesquelles ils sont employés. Le respect de cette directive garantira la conformité légale de l'emploi des chiens et permettra aux détenteurs subventionnés par l'OFEV de prouver plus facilement qu'ils remplissent (ou ont rempli) leur devoir de diligence par rapport à leurs chiens. Le respect de cette exigence conditionnera le versement de subventions par l'OFEV.

9 Besoin en ressources et financement de la future protection des troupeaux en Suisse

Total des coûts pour l'année 2013: l'OFEV engage actuellement les moyens suivants pour la protection des troupeaux: vulgarisation ordinaire auprès des cantons: 900 000 francs; projet pilote pour l'encouragement et le contrôle de l'élevage, de l'éducation et de l'emploi des chiens de protection des troupeaux: 400 000 francs; soutien extraordinaire à la planification cantonale des alpages à moutons: 200 000 francs. Soit un montant total de 1 500 000 francs. Une part importante de ces fonds (700 000 francs) a été affectée au développement et à la conception du domaine spécifique du chien de protection des troupeaux et à la mise en place des structures nécessaires à l'application des motions 09.3814 et 10.3242.

Total des coûts à partir de 2014: l'importante augmentation de coûts attendue en 2014 et surtout en 2015 est liée à la nécessité de mettre en œuvre la présente révision d'ordonnance, ce qui suppose de réorganiser le domaine de la protection des troupeaux. La hausse des coûts prévue en 2015 s'explique par l'entrée en vigueur des directives définitives sur la protection des troupeaux, qui va nécessiter une surveillance de base intensive auprès de toute la population de chiens de protection des troupeaux. Les années suivantes, le nombre de CPT sera amené à augmenter en raison de l'extension du loup, de son implantation durable et de la création de nouvelles meutes, ce qui laisse prévoir une hausse des coûts à partir de 2015. La répartition détaillée des coûts prévisionnels (en francs) est la suivante:

Année	Nombre de CPT*	Coûts des CPT	Organisation chargée des CPT	Service chargé de la PT**	Total
2014	240	720 000	500 000	680 000	1 900 000
2015	270	1 020 000	1 200 000	680 000	2 900 000
2016	300	1 120 000	1 100 000	680 000	2 900 000
2017	330	1 120 000	1 100 000	680 000	2 900 000

* Chiens de protection des troupeaux ** Protection des troupeaux

Répartition des fonds: concernant les contributions qui seront versées en moyenne au cours des quatre prochaines années, l'enveloppe affectée au soutien des agriculteurs sera équivalente à celle affectée au soutien des autorités cantonales et fédérales. Un cinquième des dépenses environ servira à améliorer l'éducation et la socialisation des chiens de protection des troupeaux.

	Répartition des coûts*
Soutien aux agriculteurs	45 %
Soutien aux cantons / à la Confédération	45 %
Développement de la protection des troupeaux	10 %

* 20 % du montant total servent à améliorer l'éducation des CPT.

Glossaire et définitions

AGRIDEA	Association suisse pour le développement de l'agriculture et de l'espace rural (Lausanne)
al.	alinéa
art.	article
ATF	Arrêts du Tribunal fédéral suisse (arrêts principaux)
CBe	Convention du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (SR 0.455), appelée Convention de Berne
CC	Code civil suisse du 10 décembre 1907 (RS 210)
CEATE-CE	Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats
CEATE-CN	Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national
ch.	chiffre
CHF	Francs suisses
CO	Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations) (RS 220)
CP	Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311)
CPT	Chien(s) de protection des troupeaux
CPT-CH	Association Chiens de protection des troupeaux Suisse
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
env.	environ
etc.	et cetera
évent.	éventuellement
ex.	exemple
féd.	fédéral(e)
FF	Feuille fédérale de la Confédération helvétique
fig.	figure
KORA	Projets de recherches coordonnés pour la conservation et la gestion des carnivores en Suisse (Muri)
LAgr	Loi fédérale du 29 avril 1988 sur l'agriculture (Loi sur l'agriculture) (RS 910.1)
LChP	Loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (Loi sur la chasse) (RS 922.0)
LCPR	Loi fédérale du 4 octobre 1985 sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (RS 704)
let.	lettre
LFE	Loi fédérale du 1 ^{er} juillet 1966 sur les épizooties (RS 916.40)
LPA	Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur la protection des animaux (RS 455)
LPN	Loi fédérale du 1 ^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (RS 451)
n°	numéro(s)

OCest	Ordonnance du 14 novembre 2007 sur les contributions d'estivage (RS 910.133)
OChP	Ordonnance du 29 février 1988 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (Ordonnance sur la chasse) (RS 922.01)
OCPR	Ordonnance du 26 novembre 1986 sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (RS 704.1)
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFE	Ordonnance du 27 juin 1995 sur les épizooties (RS 916.401)
OFEFP	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (aujourd'hui OFEV)
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OPAn	Ordonnance du 23 avril 2008 sur la protection des animaux (RS 455.1)
OPD	Ordonnance sur les paiements directs versés dans l'agriculture (Ordonnance sur les paiements directs), projet du 8 avril 2013
OTerm	Ordonnance du 7 décembre 1998 sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation (Ordonnance sur la terminologie agricole) (RS 910.91)
OVF	Office vétérinaire fédéral
p.	page(s)
p. ex.	par exemple
PA 14-17	Politique agricole 2014-2017
RS	Recueil systématique du droit fédéral
ss	et suivant(s)/e(s)
tab.	tableau
TF	Tribunal fédéral suisse (Lausanne)

Annexe: explications, illustrations, tableaux

1 Mandat, démarche et structure du rapport

1.1 Motion Hassler sur la protection des troupeaux (10.3242) du 19 mars 2010

Texte déposé¹

« Etant donné que le nombre de grands carnivores en Suisse a fortement augmenté, le Conseil fédéral est chargé de satisfaire les exigences suivantes:

1. La Confédération doit assumer les coûts de protection des troupeaux.
2. La Confédération doit résoudre la question de la responsabilité en cas d'attaque de la part de chiens de protection.
3. La Confédération doit introduire un suivi pour les chiens de protection des troupeaux.

Développement

Les grands carnivores sont de retour en Suisse. Nous avons déjà eu des ours sauvages dans notre pays et il est probable qu'ils reviendront. Le nombre de loups augmente nettement. On a pu identifier les premières femelles et on peut en déduire que les premières meutes vont bientôt se former, ce qui signifie que la naissance de louveteaux en liberté n'est qu'une question de temps. Les troupeaux de chèvres et de moutons en particulier, mais aussi ceux de vaches-mères sont de plus en plus menacés par les grands carnivores. De nombreux animaux ont déjà été attaqués et la probabilité que d'autres le soient également augmente significativement avec la multiplication des grands carnivores. Les paysans ont donc été obligés de prendre des mesures pour protéger leurs troupeaux, entre autres en prenant des chiens de protection. Les problèmes liés à la protection des troupeaux sont nettement plus complexes et les solutions trouvées plus onéreuses que prévu. Il ne faut pas que les paysans aient à assumer les coûts supplémentaires occasionnés par le retour des grands carnivores. La Confédération doit prendre en charge les coûts de protection des troupeaux, sans que les dépenses ne soient imputées au budget agricole. La question de la responsabilité lorsqu'un chien de protection attaque un homme ou un animal n'est pas non plus résolue. Il faut trouver une solution claire. Un chien de protection des troupeaux est un facteur de risque difficile à évaluer. Il est quelque fois arrivé que des touristes ayant traversés des pâturages aient été attaqués et blessés par des chiens de protection. D'autres chiens ont également été attaqués et blessés. Les paysans ne détiennent pas des chiens de protection simplement pour le plaisir, mais y sont contraints pour protéger leurs troupeaux. Il est incompréhensible et injuste qu'ils doivent assumer seuls les risques qui y sont liés. Nous exigeons que la Confédération, qui a signé la Convention de Berne protégeant les grands carnivores, prenne plus de responsabilités dans ce domaine. »

Dans son avis du 12 mai 2010, le Conseil fédéral a proposé de rejeter la motion, qui lui avait pourtant été transmise par le Parlement en vue de sa mise en œuvre, en renvoyant à son précédent avis sur la motion Schmidt 09.3814 « Planification de l'exploitation des alpages » relative au financement des mesures de protection des troupeaux et à leur fondement juridique. Concernant la question de la responsabilité en cas d'attaque par des chiens de protection et le suivi de ces chiens, le Conseil fédéral a estimé que les réglementations existantes étaient suffisantes. Les Chambres fédérales ont adopté la motion en 2011 avec la modification suivante: « Etant donné que le nombre de grands carnivores en Suisse a fortement augmenté, le Conseil fédéral est chargé de mettre en œuvre les mesures suivantes: 1) La Confédération rédige un rapport au sujet de solutions envisageables concernant le financement à long terme des mesures de protection des troupeaux ainsi que leur fondement juridique. Ce rapport abordera également la question de la responsabilité en cas d'attaque de la part de chiens de protection des troupeaux. 2) La Confédération doit introduire un suivi pour les chiens de protection des troupeaux. »

¹ http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20103242

1.2 Référence à d'autres motions

1.2.1 Motion Schmidt 09.3814 « Planification de l'exploitation des alpages » du 23 septembre 2009

Texte déposé²

« Le Conseil fédéral est chargé de modifier la législation dans le domaine de l'agriculture de façon à ce que la Confédération soit tenue d'élaborer, dans un bref délai et en collaboration avec les cantons, une planification de l'exploitation des alpages qui comprendra une évaluation des mesures envisageables pour la protection des troupeaux contre les prédateurs et du financement de ces mesures, applicables de manière unifiée à l'ensemble de la Suisse. Cette planification doit poser les bases d'une régulation facilitée des populations de prédateurs dans des alpages qui ne peuvent être protégés. »

Dans son avis du 27 novembre 2009, le Conseil fédéral a chargé l'Office fédéral de l'environnement d'élaborer, conjointement avec l'Office fédéral de l'agriculture, des solutions envisageables concernant le financement à long terme des mesures de protection des troupeaux ainsi que leur fondement juridique.

1.2.2 Motion CEATE 10.3008 « Prévention des dégâts causés par les grands prédateurs » du 2 février 2010

Texte déposé³

« Afin de prévenir les dégâts importants causés par le lynx et le loup, espèces protégées, le Conseil fédéral est chargé de modifier l'art. 4 de l'ordonnance sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (RS 922.01), qui porte sur la régulation de populations d'espèces protégées, de manière à ce que les cantons puissent désormais, avec l'assentiment préalable de l'Office fédéral de l'environnement, prendre des mesures temporaires pour réguler les populations d'espèces protégées également en cas de dégâts importants aux animaux de rente et en cas de pertes sensibles lors de l'exercice de leur droit régalien sur la chasse. »

1.2.3 Motion Fournier 10.3264 « Révision de l'article 22 de la Convention de Berne » du 19 mars 2010

Texte déposé⁴

« Considérant qu'en droit suisse et selon une pratique constante, une loi peut en tout temps être reconsidérée, pour autant que les circonstances l'exigent; considérant qu'une convention internationale ayant valeur de base légale en Suisse doit pouvoir être reconsidérée en fonction d'une évolution manifeste des paramètres qui prévalaient au moment de sa ratification; considérant que la teneur de l'article 22 de la Convention de Berne empêche toute adaptation des engagements pris au moment de sa signature; considérant que le loup n'est plus une espèce menacée de disparition et considérant les changements intervenus en Suisse depuis l'adoption de la Convention par l'Assemblée fédérale en 1980, le Conseil fédéral est chargé d'obtenir la modification de l'article 22 de la Convention de Berne, de sorte à permettre à un Etat signataire de faire valoir à tout moment des réserves par rapport à son engagement initial. A cette fin, le Conseil fédéral adressera au Comité permanent de la Convention un amendement qui modifie et complète l'article 22. Cet amendement doit permettre à chaque pays signataire de formuler des réserves après la signature de l'accord.

Pour le cas où l'amendement est accepté, le Conseil fédéral formulera la réserve suivante:

« En Suisse, canus lupus est considéré comme une espèce pouvant être chassée, ceci afin de prévenir ses influences négatives sur d'autres espèces, de prévenir des nuisances importantes pour les animaux de rente, tous les autres biens ainsi que les activités cynégétiques et touristiques. »

Pour le cas où l'amendement est refusé, le Conseil fédéral est intimé de dénoncer la Convention de Berne afin de pouvoir formuler les réserves utiles lors d'une nouvelle adhésion à ladite convention. »

² http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20093814

³ http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20103008

⁴ http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20103264

Le 29 janvier 2013, la Convention de Berne a fait part à l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) de son refus, dans un courrier officiel, complété par des recommandations concernant la gestion des loups causant des dommages.⁵

1.2.4 Motion Hassler 10.3605 « Gestion des grands prédateurs » du 18 juin 2010

Texte déposé⁶

« Le Conseil fédéral est chargé d'élaborer à long terme une gestion des grands prédateurs en concertation avec les autres pays et de créer les bases légales nécessaires. L'objectif est de minimiser durablement les dégâts causés par le loup, le lynx et l'ours tout en répondant aux obligations internationales, à l'instar de la France. »

1.3 Procédure

Comme mentionné, la motion 10.3242 exige que le financement des mesures préventives liées à la protection des troupeaux soit entièrement pris en charge par la Confédération, sans que les dépenses ne soient imputées au budget agricole. Dans cette perspective, il convient d'établir les besoins financiers de la Confédération, ce qui suppose de connaître les paramètres déterminants suivants:

- grands prédateurs dont il faut protéger les troupeaux: espèces, expansion et effectifs;
- dégâts causés par la faune sauvage réellement imputables aux grands prédateurs;
- biens agricoles à protéger: surface agricole, animaux de rente et exploitations;
- mesures de protection des troupeaux réellement efficaces pour prévenir les dégâts causés par la faune sauvage;
- bases légales et risques en rapport avec la protection des troupeaux et propositions de révision visant à renforcer la protection des troupeaux.

1.4 Structure du rapport

Le présent rapport comprend un résumé ainsi qu'une annexe avec des explications détaillées, des illustrations et des tableaux. Il décrit pour commencer l'évolution des populations indigènes de grands prédateurs et des dégâts causés par ces animaux, puis s'intéresse à la garde et à l'estivage des animaux de rente, ainsi qu'à leurs effectifs en Suisse. Il présente ensuite l'expérience acquise par la Suisse en matière d'organisation de la protection des troupeaux et de mise en œuvre de mesures concrètes, puis explique les bases légales de la prévention et de l'indemnisation des dommages causés aux animaux de rente par les grands prédateurs. D'autres questions de droit sont également traitées, notamment celles qui concernent la responsabilité des détenteurs d'animaux, le droit d'accès, la législation relative aux chemins de randonnée pédestre, la protection des animaux contre les épizooties, les lois cantonales sur les chiens et les aspects de droit pénal. Pour finir, le rapport esquisse les grandes lignes de la protection des troupeaux dans la Suisse de demain (organisation, mesures) et détermine le besoin en ressources ainsi que les besoins financiers.

Dans la suite du présent rapport, le terme « chien(s) de protection des troupeaux » est systématiquement utilisé sous la forme abrégée CPT.

⁵ <http://www.bafu.admin.ch/tiere/09262/09413/12955/index.html?lang=fr>

⁶ http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20103605

2 Evolution des populations indigènes de grands prédateurs et des dégâts causés par ces animaux

2.1 Retour en Suisse des populations indigènes de grands prédateurs et émergence de conflits

En Suisse, les grands prédateurs que sont le lynx, le loup et l'ours brun sont des espèces indigènes qui appartiennent naturellement à la faune locale. Exterminés par l'homme de manière systématique au cours des siècles derniers, notamment pour cause de conflit avec la garde des animaux de rente, ils ont totalement disparu du territoire suisse au début du XX^e siècle. En raison d'une chasse excessive et d'un déboisement à grande échelle qui a détruit leurs habitats, les ongulés sauvages vivant en Suisse ont vu leurs effectifs fortement réduits, voire exterminés à la fin du XIX^e siècle. Privés de leurs proies naturelles, les grands prédateurs ont alors été contraints de chasser les animaux de rente. A cette époque, la population helvétique se composait majoritairement de paysans, dont la plupart étaient pauvres et ne possédaient que quelques têtes de bétail, si bien que la perte d'un animal pouvait être lourde de conséquences pour eux. L'amélioration des moyens de lutte contre les prédateurs, notamment l'usage des armes à feu, et la découverte au XIX^e siècle d'un poison appelé strychnine ont définitivement scellé le sort des grands prédateurs.

Depuis 50 ans, la mise sous protection des grandes espèces de prédateurs a permis un repeuplement progressive en Europe, et par là-même leur retour en Suisse. La première espèce réapparue chez nous fut le lynx (dès 1971), puis le loup (1995) et l'ours brun (2005), et très récemment le chacal doré (première observation en 2011). Ces grands prédateurs sont des espèces protégées, y compris par le droit suisse (cf. point 6.1). Au XXI^e siècle comme par le passé, le retour des grands prédateurs dans les Alpes fait naître d'importants conflits, en particulier avec les exploitants agricoles pratiquant la garde d'animaux de rente qui subissent des pertes économiques chaque fois que leurs bêtes sont attaquées par des grands prédateurs et qui doivent mettre en place des mesures de prévention devenues nécessaires.

2.2 Expansion et effectifs des grands prédateurs en Suisse (situation actuelle et évolution projetée)

Le chiffrage des mesures de prévention nécessaires sur le long terme se base notamment sur l'expansion possible des grands prédateurs et sur l'évolution future de leurs effectifs. Pour chaque grand prédateur réapparue en Suisse (lynx, loup, ours brun et chacal doré), les sections ci-après décrivent le retour de l'espèce, ainsi que la situation actuelle et l'évolution projetée de son expansion et de ses effectifs.

Puisque l'agriculture est particulièrement touchée par le retour en Suisse des grands prédateurs, il convient de présenter l'expansion projetée de ces espèces en établissant un parallèle avec la surface utilisée à des fins agricoles. Selon la législation suisse (art. 4 LAgr et art. 1 de l'ordonnance sur les zones agricoles), la surface agricole utile (SAU) est subdivisée en deux régions et en plusieurs zones, compte tenu des conditions de production difficiles: 1) la région de montagne comprend quatre zones de montagne; 2) la région de plaine comprend la zone des collines et la zone de plaine (fig. 1, tab. 1). La région d'estivage se situe hors des terres utilisées à des fins agricoles.

2.2.1 Lynx

Retour en Suisse

Le lynx boréal (également appelé lynx d'Eurasie) a été exterminé pendant près de 200 ans, jusqu'à la seconde moitié du 19^e siècle. Après une absence longue de 150 ans, il a fait sa réapparition en Suisse en 1971, en vertu d'un arrêté du Conseil fédéral (1967) autorisant qu'un couple de lynx originaire des Carpates soit lâché dans le canton d'Obwald. Ce premier lâcher a été suivi de plusieurs opérations de lâcher autorisées par la Confédération, dans les Alpes (cantons d'Obwald

et de Vaud) et dans le Jura (canton de Neuchâtel). D'autres lâchers ont également été organisés par des personnes privées sans autorisation officielle – ce qui serait illégal aujourd'hui, puisque la révision complète de la loi fédérale sur la chasse (1986) interdit désormais les lâchers d'animaux sauvages sans autorisation de la Confédération. Le nombre total de lynx lâchés à cette époque est estimé à 25-30 individus. L'espèce s'est ensuite répandue dans les Alpes centrales et occidentales, ainsi que dans le sud du Jura. La dernière opération de lâcher autorisée par la Confédération a eu lieu en 1998 dans les cantons de Zurich, de Saint-Gall et de Thurgovie qui, dans le cadre du projet LUNO (Déplacement de lynx vers le nord-est de la Suisse), ont décidé de déplacer plusieurs lynx depuis les Alpes et le Jura vers le nord-est du pays.

Expansion et effectifs: situation actuelle

La Suisse abrite aujourd'hui quelque 160 lynx (âgés de plus d'un an), qui se répartissent en deux populations séparées géographiquement par le Plateau, soit environ 50 individus dans le Jura et 110 dans les Alpes (fig. 2, tab. 2). Les effectifs du Jura suisse sont directement reliés à ceux du Jura français. Pour l'heure, la population la plus vaste vit dans le nord-ouest des Alpes.

Expansion et effectifs: évolution projetée

Les projections relatives à l'aire de répartition du lynx sur le territoire suisse se basent sur les observations des 40 dernières années. Celles-ci montrent notamment que le lynx préfère les forêts à végétation dense, qui lui permettent de se cacher facilement. Dans les années à venir, il faut compter sur une expansion de l'espèce vers l'est et le sud des Alpes et sur une croissance de la population encore isolée qui vit dans le nord-est du pays (fig. 2). Il semble que l'expansion dans le Jura soit en grande partie achevée et que l'évolution la plus probable désormais soit une colonisation de la région d'estivage et de la région de montagne. Malgré une première reproduction de lynx constatée sur le Plateau durant l'été 2012 (près d'Yverdon-les Bains), il semble peu vraisemblable, sur la base des connaissances actuelles, que le lynx colonise cette zone de plaine fortement urbanisée. On peut toutefois s'attendre à observer de temps à autre quelques individus isolés (fig. 2). Si le lynx colonisait à l'avenir l'intégralité de son habitat potentiel, la Suisse abriterait environ 400 à 450 lynx (estimation).

2.2.2 Loup

Retour en Suisse

C'est à la fin du XIX^e siècle que le loup a entièrement disparu des dernières régions suisses qui l'abritaient encore: il a ainsi été observé pour la dernière fois en 1870 dans le Valais, en 1872 dans le Tessin, en 1874 dans le canton de Soleure et en 1890 dans le nord du Jura. Et le même scénario s'est répété dans les Etats alpins voisins. Seule l'Italie est parvenue à conserver une population d'environ 100 à 200 loups dans la région des Abruzzes, sur la chaîne des Apennins. La mise sous protection de l'espèce (inscrite dans la loi italienne en 1976), l'extension des forêts, l'exode rural et la croissance démographique des proies chassées par le loup ont ensuite permis à ce noyau de population de regagner du terrain. C'est ainsi que le loup a réapparu dans les Alpes italiennes en 1992 et dans les Alpes françaises dans la seconde moitié des années 1990. Aujourd'hui, la France abrite environ 250 loups répartis en 30 meutes et la Suisse – depuis que le retour du loup a été certifié dans le Valais en 1995 – voit régulièrement arriver de nouveaux individus qui migrent depuis la France ou l'Italie sous l'effet de leur expansion naturelle.

Expansion et effectifs: situation actuelle

La Suisse et ses pays voisins ont observé que la colonisation d'une région par le loup se déroule en trois phases. La première phase est l'arrivée de quelques jeunes mâles qui explorent toute la région avant de s'établir là où ils trouvent de la nourriture en suffisance. La deuxième phase voit l'arrivée de jeunes femelles; commence alors la phase d'accouplement et de reproduction. Enfin, la troisième phase comprend la propagation géographique des loups et la régularisation de leur reproduction, qui conduisent à l'émigration vers de nouveaux territoires. La deuxième phase est en cours sur le territoire suisse: des individus isolés ont été observés dans les cantons du Valais, des Grisons, du Tessin, de Berne, de Vaud et de Fribourg, ainsi qu'en Suisse centrale dans les cantons de Lucerne et d'Obwald. On suppose que la majorité d'entre eux utilise le val Ferret, dans les Alpes valaisannes, comme axe de migration. La population actuelle de loups en Suisse est estimée à une vingtaine d'individus (fig. 3), parmi lesquels on retrouve la première meute formée en 2012 dans le massif grison du Calanda. La présence du loup dans le massif du Jura a été

certifiée pour la première fois en mai 2013, plus précisément dans le canton de Neuchâtel. On suppose que la région de la Dôle sert de porte d'entrée aux loups qui migrent vers cette zone.

Expansion et effectifs: évolution projetée

Bien que les loups puissent vivre pratiquement n'importe où, les observations faites à ce jour dans les pays alpins voisins montrent que l'espèce s'établit de manière prédominante dans les régions de montagne densément boisées. Les projections relatives à l'aire de répartition du loup sur le territoire suisse se basent sur des observations faites dans les Alpes françaises et italiennes. Elles admettent comme l'évolution la plus vraisemblable une expansion dans la région d'estivage et la région de montagne. La formation de meutes dans la zone de plaine et la zone des collines semble peu probable, sur la base des connaissances actuelles. Mais puisque chez nos voisins, l'observation de loups munis d'émetteurs montre que des individus isolés peuvent parcourir plusieurs centaines de kilomètres en seulement quelques mois, on ne peut exclure nulle part l'arrivée de loups partis explorer de nouveaux territoires. Si les populations futures de loups pouvaient se développer sans entrave et coloniser entièrement leur aire de répartition potentielle, la Suisse pourrait abriter un jour jusqu'à 300 loups, répartis en 50 à 60 meutes.

2.2.3 Ours brun

Retour en Suisse

Au début du XX^e siècle, l'ours brun ne vivait plus que dans la partie sud-est de la Suisse, en Basse-Engadine et dans les régions du val Müstair et du val dal Spöl. L'extermination totale de l'espèce date de cette époque, avec un dernier ours abattu en 1904 dans le canton des Grisons et une dernière observation visuelle qui remonte à 1923. Le sort de l'ours brun fut le même dans les Etats alpins voisins, où il a été exterminé de manière systématique si bien qu'à la fin du XX^e siècle, seules la Slovénie et la province italienne du Trentin abritaient encore quelques rares survivants. Pour donner un avenir à la population d'ours bruns des Alpes encore présente dans le Trentin mais en train de s'éteindre, il a été décidé – dans le cadre d'un projet mené de 1999 à 2002 et financé par l'UE – de lâcher dix ours de Slovénie (Alpes dinariques) dans le parc national italien Adamello-Brenta. Aujourd'hui, la population isolée d'ours brun implantée dans le Trentin compte environ 45 individus. Si la Suisse ne lance de son côté aucun projet de réintroduction active, c'est parce qu'elle privilégie l'immigration naturelle de l'espèce. Chose faite, puisque le premier ours brun a réapparu en Suisse à la fin du mois de juillet 2005, dans le Parc national (GR), après un siècle d'absence.

Expansion et effectifs: situation actuelle

Depuis 2005, on estime à 21 le nombre d'ours bruns (mâles) ayant quitté le Trentin pour migrer vers d'autres territoires. Huit d'entre eux ont été repérés avec certitude dans les Grisons (tab. 3). Ces ours ont stationné notamment dans le val Müstair, en Basse-Engadine, dans le val Poschiavo, en Haute-Engadine et dans la région de l'Albula. La plupart d'entre eux sont repartis ou ont été abattus (individus JJ3 et M13) en réponse à un comportement défini comme « risqué » par le Plan Ours Suisse. A ce jour, et malgré l'hibernation de 3 ours, aucun animal n'est resté en Suisse plus de 2 ans (tab. 3).

Expansion et effectifs: évolution projetée

Si la capacité d'adaptation de l'ours brun lui permet de s'établir dans des habitats variés, les observations faites dans le Trentin et en Slovénie montrent que l'animal préfère les vastes régions boisées, peu habitées par l'homme et généralement montagneuses. En Suisse, le val Müstair, la région de Zernez et le val Poschiavo sont des voies d'immigration possibles pour l'ours brun (fig. 4). Vu que la population établie dans le Trentin croît d'année en année, des mâles isolés peuvent à tout moment entrer sur le territoire suisse, en premier lieu en Basse et en Haute-Engadine, dans la région de l'Albula, dans certains secteurs du Rhin postérieur et dans les vallées du sud des Grisons (Poschiavo, Bregaglia et Mesocco) (fig. 4), et dans un second temps dans les autres régions du canton des Grisons et dans le nord-est du Tessin. Même si l'ours brun peut trouver en Suisse un habitat parfaitement propice à son implantation, il est probable qu'à moyen terme seuls des individus isolés pénétreront en Suisse. Vu que les femelles mettront plus de temps à quitter le Trentin, aucune reproduction régulière n'est attendue en Suisse dans un avenir proche.

2.2.4 Chacal doré

Première apparition et évolution projetée de son expansion en Suisse

Si le chacal doré se rencontre traditionnellement dans de vastes régions d'Afrique, d'Arabie et d'Inde ainsi qu'au Proche-Orient (Turquie), la mise sous protection de l'espèce, la réchauffement climatique et la raréfaction du loup suite à des interventions humaines (le loup étant un ennemi responsable de son éviction sur certains territoires) ont permis au chacal doré de s'étendre en direction de l'Europe occidentale depuis la péninsule arabique et la Turquie. Depuis les années 1980, il progresse depuis la Croatie, la Slovénie et la Hongrie vers l'Autriche, l'Italie et l'Allemagne (fig. 5). En novembre et décembre 2011, un chacal doré a été repéré pour la première fois en Suisse grâce à des pièges-photographiques, dans les cantons de Berne, de Fribourg et de Vaud. Compte tenu de sa rareté et de l'extension de son aire de répartition pour parvenir jusqu'à nous, le chacal est considéré comme faisant partie de la faune indigène protégée lorsqu'il apparaît en Suisse. Bien que d'autres apparitions soient possibles à tout moment, il ne faut pas s'attendre pour l'heure à une expansion à grande échelle du chacal doré en Suisse.

2.2.5 Accord international sur la gestion des grands prédateurs

Parce que les grands prédateurs ont des zones périphériques très vastes et se déplacent par-delà les frontières nationales, il est essentiel que les Etats alpins coordonnent entre eux la gestion de ces espèces. Des accords sont actuellement en discussion au niveau des communautés scientifiques (dans des groupes de travail tels que le Wolf Alpine Group et le SCALP⁷) et au niveau des Etats eux-mêmes (ARGE ALP⁸ et plate-forme WISO⁹ de la Convention alpine). La collaboration des pays alpins à ces deux niveaux fonctionne bien et jouera un rôle important dans la gestion future des grands prédateurs.

2.2.6 Conclusions sur l'expansion projetée des grands prédateurs en Suisse

L'analyse de l'expansion des grands prédateurs en Suisse (évolution projetée) livre les résultats suivants:

- **Lynx**: l'évolution la plus vraisemblable est une expansion dans les secteurs (montagneux) boisés des Préalpes, des Alpes et du Jura. C'est pourquoi toute la région de montagne est concernée par la possible présence du lynx. On peut exclure une expansion à grande échelle dans la zone des collines et la zone de plaine, fortement urbanisées; pour autant, des individus isolés peuvent être aperçus n'importe où.
- **Loup**: l'évolution la plus vraisemblable est une expansion dans les secteurs (montagneux) boisés des Préalpes, des Alpes et du Jura. La présence du loup est hautement probable dans la région d'estivage et presque partout dans la région de montagne. On peut exclure une expansion à grande échelle dans la zone des collines et la zone de plaine, fortement urbanisées; pour autant, des individus isolés peuvent être aperçus n'importe où.
- **Ours brun**: on peut s'attendre à observer sporadiquement des individus isolés rôder dans le centre-est des Grisons et le nord-est du Tessin.
- **Chacal doré**: il est possible que des individus isolés au comportement erratique fassent des apparitions sporadiques.

2.3 Evolution des dégâts causés à l'agriculture suisse par les grands prédateurs

Les dégâts que les grands prédateurs indigènes sont susceptibles de causer à l'agriculture, par exemple aux animaux de rente et aux ruchers, doivent eux aussi être pris en compte dans le chiffrage des mesures de prévention qui seront nécessaires dans le futur. Le plus souvent, les attaques de grands prédateurs se distinguent des autres causes de décès de façon très caractéristique. La surveillance de la faune établit le constat directement sur le lieu de l'attaque et procède si possible à des prélèvements qui permettront d'identifier génétiquement l'auteur des dommages ainsi que sa provenance. Dès lors qu'il est prouvé que les dégâts sont le fait d'un

⁷ SCALP: Status and Conservation of the Alpine Lynx Population

⁸ Communauté de travail des pays alpins (www.argealp.org)

⁹ Wildlife and Society – Plate-forme « Grands carnivores, ongulés sauvages et société »: <http://www.alpconv.org/fr/organization/groups/WGCarnivores/default.html>

grand prédateur, l'exploitant agricole est entièrement indemnisé pour sa perte. . Par principe, le calcul des indemnités se base sur les tableaux d'estimation¹⁰ des fédérations suisses d'élevage ovin et caprin.

2.3.1 Dégâts causés par le lynx

De manière générale, les dommages agricoles causés par le lynx sont minimes. Ce carnivore se nourrit presque uniquement d'animaux sauvages, ses proies de prédilection étant le chevreuil, le chamois, le renard et le lièvre. S'il lui arrive de chasser de petits animaux de rente tels que le mouton, la chèvre, les cervidés d'élevage comme le daim, l'alpaga et la volaille, il ne s'attaque jamais à des bêtes plus grandes, telles que des bovins. En général, le lynx ne capture qu'une seule bête à la fois.

Les premières attaques de bétail ont été recensées en 1973 en Suisse centrale (fig. 6), peu de temps après le premier lâcher de lynx (qui date du début des années 1970). Ensuite, le nombre d'animaux de rente attaqués par des lynx a augmenté de façon constante, proportionnellement au nombre de lynx établis en Suisse, jusqu'à atteindre son apogée en 2000 avec 230 bêtes attaquées. Les attaques ont eu lieu majoritairement durant la période d'estivage. Les observations ayant montré que la plupart des lynx se désintéressaient des animaux de rente, mais que certains individus isolés pouvaient se mettre à les chasser de manière systématique, des tirs ont été autorisés contre les lynx « spécialisés dans les attaques de bétail » – ce qui a mis fin, localement, aux attaques récurrentes de lynx. Entre 1997 et 2007, sept lynx causant de tels dégâts ont été abattus avec l'autorisation des autorités.¹¹ Depuis 2005, le nombre d'animaux de rente attaqués par des lynx est en moyenne inférieur à 36 par an (fig. 6) et le lynx est responsable de 17 % des dégâts causés au bétail.

2.3.2 Dégâts causés par le loup

Contrairement au lynx, le loup peut causer des dégâts très importants aux élevages de bétail. Comme lui, il est carnivore et se nourrit principalement d'ongulés. Parmi les animaux sauvages, ses proies de prédilection sont le cerf élaphe, le chevreuil, le sanglier et le chamois. Parmi les animaux de rente, il s'attaque de préférence aux moutons et aux chèvres et délaisse les bêtes de plus grande taille, telles que les bovins, les chevaux et les ânes – plus à même de se défendre. La propension du loup à chasser des proies faciles l'incite à cibler (dans la nature) les animaux affaiblis, malades, juvéniles ou vieillissants et (dans les élevages) les animaux dont l'instinct de défense et de fuite est peu développé et qui ont tendance à rester groupés. Lors d'une seule attaque, le loup peut donc faire de nombreuses victimes au sein d'un troupeau. S'il est rare que le loup se spécialise dans les attaques de bétail, il est opportuniste et saisit chaque occasion de s'en prendre à des troupeaux non protégés.

Depuis la réapparition des premiers loups dans le milieu des années 1990 (exception faite de l'année 1997), les attaques de loup ont tué entre 11 et 383 têtes de bétail selon les années (avec une moyenne de 160 bêtes par an). Les victimes de ces attaques ont été principalement des moutons (95 %), plus rarement des chèvres (5 %) et quelques bovins (fig. 7). Depuis 2005, le loup est responsable de 74 % des dégâts causés aux animaux de rente en Suisse. Les attaques ont lieu majoritairement pendant la période d'estivage. Parmi toutes les bêtes victimes d'un loup entre 1999 et 2012, 84 % des attaques se sont produites dans la région d'estivage, 7 % dans la zone de montagne IV, 6 % dans la zone de montagne III, 2 % dans la zone de montagne II et moins de 1 % dans les zones agricoles restantes (zone de montagne I, zone des collines et zone de plaine) (fig. 8).

2.3.3 Dégâts causés par l'ours brun

Contrairement au lynx et au loup, l'ours brun est omnivore. Il se nourrit essentiellement de végétaux (baies, fruits, racines, herbes) et parfois d'insectes ou de charognes. Si l'occasion s'offre à lui, il est capable d'attaquer des animaux de rente non protégés, en particulier des moutons et des chèvres, mais également des animaux de plus grande taille tels que des bovins ou des ânes. Si le reste du troupeau ne s'enfuit pas, il peut faire plusieurs victimes lors d'une seule attaque. En

¹⁰ Tableau d'estimation pour moutons d'élevage:

<http://szv.caprovis.ch/files/Verband/Einschätztable%20franz%20ab%201.1.2013.pdf>

Tableau d'estimation pour chèvres d'élevage (en allemand):

http://www.protectiondestroupeaux.ch/fileadmin/doc/Was_tun/_Entsch_344digungsans_344tze_Ziegeen_2009.xlsx_.pdf

¹¹ <http://www.bafu.admin.ch/tiere/09262/09413/09417/index.html?lang=fr>

raison de son attirance légendaire pour le miel et les larves d'abeille, l'ours brun est également connu pour piller les ruchers non protégés.¹²

Depuis 2005, les attaques d'ours brun concernent majoritairement les moutons (fig. 9), avec un nombre de victimes qui reste toutefois relativement bas (entre 5 et 49 bêtes selon les années, avec une moyenne de 19 bêtes par an). Les autres animaux attaqués sont les ânes, les lamas et les bovins. Au nombre des dégâts causés par l'ours brun, il faut également compter les attaques de ruchers (moins de 10 ruches endommagées par an). Depuis 2005, l'ours brun est responsable de 9 % des dégâts causés aux animaux de rente en Suisse.

2.3.4 Mise en danger de l'homme par l'ours brun et contre-mesures

Par nature, les ours bruns sauvages sont des animaux craintifs, qui parviennent à éviter l'homme grâce à un odorat et une ouïe bien développés. Les rencontres physiques entre l'homme et l'ours sont chose rare et les attaques d'ours sont exceptionnelles. Au cours des dix dernières années, on ne compte ainsi qu'une douzaine d'incidents à travers toute l'Europe, principalement dans les Carpates, les Balkans et la partie européenne de la Russie, qui abritent de fortes populations d'ours brun. Et même dans ces cas, on peut difficilement parler d'attaques, car les ours ont été surpris et se sont sentis menacés.

Les ours peuvent toutefois perdre leur crainte de l'homme en s'habituant aux sources de nourriture anthropogènes (conditionnement par la nourriture, habitude). Des situations délicates entre l'homme et l'ours brun sont alors inévitables. C'est pourquoi il est extrêmement important, dans les zones de colonisation potentielles, d'empêcher l'habitude des ours par une gestion appropriée des déchets organiques. Sur mandat du canton des Grisons et de l'OFEV, la Haute école des sciences appliquées de Zurich (ZHAW) a établi des directives et des guides pratiques sur la gestion des sources de nourriture anthropogènes.¹³

2.3.5 Dégâts causés par le chacal doré

Le chacal doré est un omnivore au régime alimentaire diversifié. Il se nourrit essentiellement de rongeurs, d'oiseaux, de reptiles et d'amphibiens, mais aussi de fruits et d'insectes. Il s'attaque rarement à de plus grosses proies. Si on ne peut exclure des attaques isolées de moutons ou de chèvres, des observations faites à l'étranger prouvent que ces incidents sont rares. Le chacal doré étant difficile à distinguer du loup, l'OFEV souhaite lui attribuer la même qualification juridique que le loup afin que leurs dégâts respectifs soient indemnisés de façon identique. Les mesures de prévention contre le loup sont d'ailleurs efficaces contre le chacal doré également. En Suisse, aucune analyse génétique n'a établi à ce jour la responsabilité d'un chacal doré dans la survenue d'un dégât.

2.3.6 Frais d'indemnisation des dégâts causés par les grands prédateurs

Au cours des dix dernières années, les frais d'indemnisation des dégâts causés par les grands prédateurs ont atteint en moyenne 95 300 francs par an, avec un maximum de 167 500 francs en 2008 (fig. 10). La répartition annuelle par espèce de grand prédateur est la suivante: 17 500 francs pour le lynx, 54 400 francs pour le loup et 9500 francs pour l'ours. Concernant l'ours brun, il faut ajouter en moyenne 4000 francs par an pour l'indemnisation des dégâts causés aux ruchers.

2.3.7 Comparaison entre les dégâts causés au petit bétail par les grands prédateurs et les autres motifs de perte

En Suisse, l'expérience montre que les dégâts causés aux animaux de rente concernent dans leur très grande majorité des moutons (91 %) et beaucoup plus rarement des chèvres (7 %) et d'autres animaux d'élevage tels que les bovins, les équidés, les camélidés d'Amérique du Sud (alpagas) et les ruchers (moins de 1 %). Au total, les grands prédateurs prélèvent 0,1 % des 200 000 moutons estivés, ce qui constitue seulement 5 % des 4200 décès de moutons enregistrés chaque année pendant la période d'estivage (autres motifs de perte: foudroiement, chute, maladie, etc.). Soulignons toutefois que la présence d'un grand prédateur peut avoir localement une incidence considérable, puisque le nombre d'attaques de moutons par exploitation peut alors augmenter très rapidement.

¹² Un rucher est un emplacement où sont disposées plusieurs ruches.

¹³ <http://www.bafu.admin.ch/tiere/09262/09285/09288/index.html?lang=fr> (documents en allemand)

2.3.8 Conclusions sur l'avenir de la prévention

En Suisse, l'analyse des dégâts agricoles causés par les grands prédateurs fournit les informations suivantes:

- Dans leur grande majorité, les dégâts surviennent pendant la période d'estivage (de juin à septembre).
- Ils se produisent le plus fréquemment dans la région d'estivage, et plus rarement dans les zones de montagne III et IV.
- Les dégâts causés par le lynx sont minimes et concentrés géographiquement (à l'échelon local ou régional). Ils sont l'œuvre d'individus isolés spécialisés dans les attaques de bétail.
- Le loup est de loin le premier responsable des dégâts causés aux animaux de rente. Ses victimes sont principalement des moutons, rarement des chèvres et exceptionnellement des bovins.
- Les dégâts causés par l'ours brun sont isolés et sporadiques. La protection des ruchers et la gestion des ordures ménagères sont au centre de la protection contre ce prédateur.
- La Suisse n'a pas encore d'expérience concrète en matière de dégâts causés par le chacal doré. Du fait que l'animal est difficile à distinguer du loup, ses dégâts sont considérés au même titre que ceux causés par le loup.
- La prévention de demain doit se concentrer sur la protection des moutons et des chèvres dans la région d'estivage, ainsi que sur la protection des ruchers. Dans les secteurs qui abritent des ours bruns, les ordures ménagères doivent être déposées dans des abris fermés (« à l'épreuve des ours »).

3 Effectifs des animaux de rente et point sur leur détention et leur estivage en Suisse

3.1 Point sur la situation

Les zones agricoles à protéger, les effectifs de bétail, ainsi que le nombre d'exploitations sont des éléments déterminants dans le chiffrage des mesures de prévention qui seront nécessaires dans le futur. Basé sur l'analyse de l'évolution des grands prédateurs et des dégâts qu'ils causent, ce chapitre se concentre sur la détention du petit bétail (moutons et chèvres) et du bétail bovin sur les surfaces agricoles utiles (SAU) et de leur estivage ainsi que sur la détention de ruchers dans l'espace alpin des Grisons et du Tessin (en raison des possibles apparitions de l'ours brun).

3.2 Détention du petit bétail et du bétail bovin en Suisse

3.2.1 Situation actuelle

Aujourd'hui en Suisse, 424 000 moutons, 86 200 chèvres et 1 577 400 bovins sont détenus sur les surfaces agricoles utiles pendant 9 à 12 mois par an (tab. 1). Ces effectifs sont stables depuis 2000 (fig. 11) et devraient le rester, d'après les estimations de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG).¹⁴ Au sein de ce cheptel, 57 % des moutons (241 200 bêtes), 74 % des chèvres (64 000 bêtes) et 42 % des bovins (658 000 bêtes) sont détenus dans la région de montagne (zones de montagne I à IV). Parce qu'il est essentiel au maintien des pâturages que des troupeaux montent aux alpages pendant l'été, l'estivage concerne une part importante des animaux de rente détenus dans la région de montagne.¹⁵

Puisque dans l'ensemble, les troupeaux détenus sur les SAU paissent dans des prés clôturés et sont gardés avec soin par les exploitants (mise à l'étable, contrôles réguliers), leur protection contre les grands prédateurs peut être garantie de façon suffisante par l'électrification des clôtures existantes et par une surveillance adaptée. En cas de nécessité, des CPT (chiens de protection des troupeaux) peuvent être employés à titre préventif sur les SAU pendant l'hivernage. Là où le risque est accru, les cantons peuvent envisager des mesures spéciales. Notons toutefois que dans

¹⁴ Communication par e-mail avec l'OFAG, domaine Ecologie (6 mars 2013)

¹⁵ Communication par e-mail avec l'OFAG, domaine Paiements directs généraux (2 juillet 2013)

un petit nombre de régions, les traditions s'opposent à une garde étroite du bétail telle qu'elle se pratique habituellement sur les SAU. C'est ainsi que dans certaines vallées du Tessin, les chèvres paissent librement sur les pâturages de printemps et d'automne. Puisque ces traditions rendent difficile, voire impossible, la protection efficace des troupeaux, les cantons ont intérêt à tenir compte de la situation spécifique de ces régions avant de mettre en œuvre leurs mesures de protection des troupeaux.

Sur les SAU, l'OFEV estime que l'achat, l'installation et l'entretien de clôtures conformes à l'usage local relèvent d'une pratique agricole courante, financée par les paiements directs versés dans l'agriculture. Pour empêcher tout « effet d'aubaine », ces clôtures ne peuvent pas faire l'objet d'une indemnisation spéciale. Comme indiqué précédemment, c'est la région de montagne qui est la plus affectée par la présence des grands prédateurs. En règle générale, les clôtures utilisées dans cette région pour protéger les moutons ne sont pas électrifiées et donc pas efficaces contre les attaques de grands carnivores. L'électrification des treillis à nœuds (installation de fils d'arrêt à l'extérieur et en haut des clôtures, avec une tension minimale de 3000 V sur toute la longueur) peut alors constituer une mesure de protection efficace.

3.2.2 Conclusions sur les mesures de prévention nécessaires sur les surfaces agricoles utiles

Sur les surfaces agricoles utiles, le besoin de protection est le suivant:

- Grâce à la présence de clôtures conformes à l'usage local et à la garde étroite du bétail par les exploitants, le risque de dégâts causés par des grands prédateurs est relativement faible.
- Pour empêcher tout « effet d'aubaine », l'achat, l'installation et l'entretien de clôtures usuelles localement – tel que demandé par les cantons – ne peuvent pas faire l'objet d'une indemnisation spéciale. Toutefois, dans les zones de montagne concernées par la présence durable de grands prédateurs, l'OFEV soutient l'électrification des clôtures à moutons conformes à l'usage local, considérée comme une mesure de protection efficace.

3.3 Estivage du petit bétail et du bétail bovin en Suisse

3.3.1 Situation actuelle

En Suisse, la région d'estivage – avec ses 530 000 ha – constitue une part importante du paysage rural des Alpes, des Préalpes et du Jura (fig. 1). Distincte de la zone des collines et des zones de montagne, elle se compose de différents espaces tels que des pâturages d'estivage, des prairies de fauche, des pâturages surveillés par des bergers et des pâturages communautaires. Pendant 3 ou 4 mois par an, la région d'estivage accueille 55 % des moutons (233 200 bêtes), 42 % des chèvres (36 600 bêtes) et 30 % des bovins (468 600 bêtes) détenus en Suisse (tab. 1). Depuis l'année 2000, l'effectif des moutons, des chèvres et des bovins montés à l'estive est stable (fig. 12) et devrait le rester d'après l'OFAG, notamment grâce aux incitations créées dans le cadre de la politique agricole 2014-2017 (contributions d'alpage et d'estivage conformes aux art. 44 à 46 du projet d'ordonnance sur les paiements directs [OPD]¹⁶).

L'analyse détaillée du petit bétail monté à l'estive montre que la plupart des exploitations (55 % pour les chèvres et 92 % pour les moutons) font estiver de petits troupeaux de moutons et de chèvres, composés de 0 à 15 pâquiers normaux (PN¹⁷) (fig. 13). Cette tendance se manifeste également dans le nombre de bêtes, puisque dans leur grande majorité (63 %), les chèvres sont mises à l'estive en troupeaux de 10 PN au plus (fig. 14). Bien qu'aucune tendance ne soit clairement identifiable pour les moutons, une part relativement importante des bêtes est mise à l'estive en troupeaux de petite ou moyenne taille (jusqu'à 50 PN) et en troupeaux de très grande taille (plus de 115 PN).

Si nous ne savons pas encore avec certitude comment évoluera l'expansion du loup, l'expérience de la France, de l'Italie et de l'Allemagne montre que la présence durable du loup ne va pas sans la mise en œuvre de mesures de prévention. C'est pourquoi nous présumons que les régions

¹⁶ Les contributions d'estivage doivent encourager l'exploitation et l'entretien durables de l'ensemble des zones d'estivage (méthode « pull »). Les contributions d'alpage doivent inciter les exploitations à l'année à faire estiver leur animaux (méthode « push »).

¹⁷ PN: pâquier normal donnant droit à des contributions d'estivage. Un pâquier normal correspond à l'estivage d'une UGBFG (unités de gros bétail-fourrages grossiers) pendant 100 jours (art. 6, al. 2 OCest).

confrontées à la présence durable du loup auront un besoin croissant de mesures de prévention. Pour autant, il n'est pas nécessaire de protéger la région d'estivage dans son ensemble, avec ses 233 200 moutons et ses 36 600 chèvres. Partons plutôt du principe qu'au fil des années et des décennies, des mesures de prévention seront mises en place de façon progressive dans les régions qui en ont besoin (cf. point 9 sur le besoin en ressources et le financement).

3.3.2 Conclusions sur les mesures de prévention nécessaires dans la région d'estivage

Dans la région d'estivage, le besoin de protection est le suivant:

- La protection des moutons et des chèvres estivés est une priorité absolue.
- Au fil des années et des décennies, des mesures de prévention devront être mises en place, de façon progressive et en fonction des besoins, dans les régions confrontées à la présence durable du loup.
- La nécessité de protéger les bovins devrait être minime.

3.4 Détention de ruchers dans l'espace alpin des Grisons et du Tessin

3.4.1 Situation actuelle

Puisque la présence occasionnelle de l'ours brun ne devrait concerner dans un premier temps que le centre-est des Grisons et le nord-est du Tessin, ce chapitre se concentre sur la situation de l'apiculture dans ces deux cantons. D'après les estimations des autorités cantonales, il existe actuellement 1400 ruchers¹⁸ en exploitation dans les Grisons¹⁹ et 440 dans le Tessin²⁰ (tab. 4) et La protection des ruchers doit suivre l'évolution de la migration des ours bruns (fig. 4) et donc se dérouler en deux étapes. La première étape consiste à protéger de manière progressive les ruchers menacés par la présence de l'ours brun en Basse et en Haute-Engadine, dans le Rhin postérieur, dans la région de l'Albula et du Surses et dans les vallées du sud des Grisons. La seconde étape consiste à protéger en fonction des besoins les ruchers situés dans les secteurs directement concernés par la seconde phase de migration de l'ours brun.

3.4.2 Conclusions sur les mesures de prévention nécessaires dans le domaine de l'apiculture

Dans le domaine de l'apiculture, le besoin de protection est le suivant:

- La priorité consiste à protéger de manière progressive les ruchers situés dans les secteurs directement concernés par la présence de l'ours brun en Basse et en Haute-Engadine, dans le Rhin postérieur, dans la région de l'Albula et du Surses et dans les vallées du sud des Grisons.
- La seconde étape consiste à protéger les ruchers situés dans les autres secteurs des Grisons et du Tessin.

4 Expérience de la Suisse en matière d'organisation de la protection des troupeaux

4.1 Evolution de l'organisation de la protection des troupeaux en Suisse

4.1.1 Phase pionnière (1999 – 2003)

Suite aux premières apparitions de loups observées dans le Valais au milieu des années 1990, l'OFEFP (ancien Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage) a confié à l'association KORA²¹ en 1997 le soin d'étudier diverses mesures de prévention envisageables pour faire face au retour du loup, en se basant notamment sur l'expérience acquise de 1997 à

¹⁸ Un rucher est un emplacement où sont disposées plusieurs ruches.

¹⁹ Communication téléphonique avec l'Office grison pour la sécurité alimentaire et la santé des animaux (15 mai 2013)

²⁰ Communication par e-mail avec la Sezione Agricoltura Ticino (2 juillet 2013)

²¹ Projets de recherches coordonnés pour la conservation et la gestion des carnivores en Suisse (www.kora.ch)

2000 en matière de prévention contre les dégâts causés par le lynx. Pendant cette phase pionnière, les mesures de prévention mises en œuvre ont reposé sur les enseignements tirés par les régions françaises et italiennes voisines, où le loup n'a jamais été exterminé entièrement et où la tradition du mouton, du berger et du chien de troupeau a été conservée. Les premiers CPT importés des Abruzzes ont été employés en Suisse en 1999 et des solutions d'effarouchement²² ont été étudiées en parallèle. C'est également à cette époque que les premiers détenteurs de CPT ont été chargés de créer des élevages de chiens dans les régions directement touchées par les dégâts du loup. Bien que l'organisation de la protection des troupeaux entre 1999 et 2003 ait reposé sur une politique « d'essais et d'erreurs », elle a permis d'acquérir une première expérience intéressante sur l'emploi des CPT, la surveillance des troupeaux par les bergers et les différentes mesures d'effarouchement, et d'établir le fait que la protection des troupeaux devait au final être confiée à une organisation agricole. Le projet a été financé dans une large mesure par l'OFAG (à hauteur d'un million de francs environ) et par l'OFEFP.

4.1.2 Phase de mise en place (2004 – 2011)

Pendant la phase pionnière, la protection des troupeaux était entièrement dissociée des centrales de vulgarisation agricole, ce qui compromettait son acceptation par les éleveurs de bétail. Pour améliorer la situation, l'OFEFP a décidé en 2004 de confier la coordination nationale des mesures de prévention à l'ancien Service romand de vulgarisation agricole (SRVA, aujourd'hui AGRIDEA²³). Le mandat consistait pour l'essentiel à créer un élevage spécialisé dans les CPT, à mettre sur pied un groupe mobile d'intervention (employant des CPT) capable d'empêcher la survenue des dégâts dans la région d'estivage et à dispenser des conseils en matière de protection des troupeaux dans les cantons.

Dans le domaine spécifique du chien de protection des troupeaux, la coordination professionnelle de l'élevage, de l'éducation et de la détention s'est vite révélée difficile en raison des expériences diverses vécues par les éleveurs dans les cantons concernés par la présence du loup et du lynx. Bien qu'un groupe de travail national ait défini en 2005 les exigences minimales posées au comportement et à la façon de travailler des CPT (p. ex. remplir une fonction de protection, développer des liens avec le troupeau), des points de vue divers ont subsisté au sujet de leur détention et de leur socialisation.

Grâce à la position centrale d'AGRIDEA dans le système de connaissances agricoles, la collaboration avec les services cantonaux spécialisés a pourtant permis de créer des synergies, si bien que la protection des troupeaux s'est progressivement déplacée vers les services de vulgarisation agricole des cantons – avec des succès toutefois inégaux en raison de la diversité des structures organisationnelles cantonales et de leur motivation à faire progresser la protection des troupeaux. Les compétences relatives à la vulgarisation de la protection des troupeaux n'étant pas encore clarifiées, des centres de compétences régionaux²⁴ ont été créés et chargés d'intégrer ce domaine dans la vulgarisation générale de la planification des exploitations agricoles.

Dans l'idée que l'implication des offices cantonaux de l'agriculture, de la chasse et des services vétérinaires (opérant le plus souvent chacun de leur côté) était essentielle à la bonne organisation de la protection des troupeaux, il est apparu progressivement que le domaine spécifique du CPT (élevage, éducation et vulgarisation en matière de détention et d'emploi) devait être dissocié de la vulgarisation générale en matière de protection des troupeaux.

4.1.3 Séparation entre le domaine spécifique du CPT et la vulgarisation en matière de protection des troupeaux (depuis 2011)

Si l'emploi des CPT et le programme de prévention mis en place ces vingt dernières années ont fait leurs preuves, les conditions posées aux CPT se sont durcies au fil des ans dans le milieu politique et au sein de la population, ce qui a notamment conduit à un renforcement des législations cantonales et communales sur les chiens: l'ordonnance sur la protection des animaux a été révisée en 2008 (et assortie de dispositions majeures concernant la détention de chiens) et, deux ans plus tard, le Parlement fédéral a renoncé à la promulgation d'une loi nationale sur les chiens, amenant plusieurs cantons et communes à renforcer leurs propres lois et ordonnances. Il s'agissait pour l'essentiel de contrôler plus rigoureusement la présence des chiens dans l'espace

²² Exemples: clôtures métalliques, dispositifs d'éclairage, dispositifs sonores, pièges, colliers empoisonnés au cou des animaux de rente.

²³ Association suisse pour le développement de l'agriculture et de l'espace rural (www.agridea.ch)

²⁴ <http://www.protectiondestroupeaux.ch/fr/regionen/>

public – afin que ces animaux ne représentent une menace ni pour l'homme ni pour leurs congénères – et de soumettre à des exigences spéciales l'aptitude à détenir un chien. Le fait que le chien de protection des troupeaux travaille de manière autonome et non sous le contrôle direct de son détenteur ne satisfaisait pas aux exigences renforcées de la détention de chiens et posait des problèmes tant au niveau légal que pratique.

Le manque d'harmonisation en matière d'élevage, d'éducation et de détention et l'augmentation du nombre de détenteurs inexpérimentés et de CPT employés avaient de plus en plus souvent pour effet que les nouveaux détenteurs ne se voyaient pas toujours proposer un accompagnement suffisamment complet. Les défis à relever dans les domaines de l'élevage, de l'éducation, de la détention et de l'emploi des CPT se faisaient plus pressants, de même que les questions non résolues concernant l'attestation de compétences nécessaire à la détention de ces chiens. En outre, la motion 10.3242 « Soutien de la Confédération pour la protection des troupeaux » exigeait de la Confédération qu'elle établisse un fondement juridique, résolve la question de la responsabilité en cas d'attaque de la part de CPT et introduise un suivi pour ces chiens. Pour toutes ces raisons, il devenait nécessaire du point de vue de l'OFEV de dissocier le domaine spécifique du chien de protection des troupeaux (élevage, éducation et contrôle) de la vulgarisation en matière de protection des troupeaux, plutôt orientée vers les exploitants agricoles.

C'est dans ce contexte et à cette fin que l'OFEV a initié et soutenu la création de l'association « Chiens de protection des troupeaux Suisse » (CPT-CH) qui, depuis octobre 2011, s'occupe exclusivement des questions et des défis relatifs à l'emploi des CPT en tant que chiens utilitaires – le but principal fixé par la Confédération étant que ces chiens soient employés conformément à la loi, qu'ils protègent efficacement les troupeaux et qu'ils occasionnent le moins de conflits possibles avec des tiers. Fondée sur le principe de la démocratie de base, cette association peut se trouver en position de conflit d'intérêts dans l'exercice de ses obligations statutaires car elle doit, d'une part, mettre en œuvre et représenter dans l'intérêt national la conformité au droit de l'emploi des CPT et, d'autre part, représenter les intérêts de ses propres membres. Cette situation exige que les « missions régaliennes » (telles que la dispense des cours de qualification à la détention d'un chien de protection) soient transférées vers une organisation dissociée de l'association CPT-CH.

4.1.4 Défis relatifs à la planification territoriale de la protection des troupeaux

Depuis 2003, on distingue trois systèmes de pacage pour l'estivage des moutons: la surveillance permanente (troupeau mené par un berger), le pâturage tournant (pacage dans des enclos, avec rotation toutes les deux semaines) et les autres pâturages (pacage non surveillé, pâturage permanent). En renforçant le contrôle des troupeaux (surveillance par un berger et pâturage tournant), ce nouveau système d'incitation a permis d'améliorer d'une part la qualité générale de l'estivage des moutons²⁵ et d'autre part, les conditions-cadres nécessaires à l'introduction et à la mise en œuvre de mesures de protection dans les régions d'estivage (fig. 15). Pour satisfaire aux exigences de l'OCest, les cantons ont dû recenser de manière systématique les périmètres de leurs alpages à moutons. Pour autant, la planification de ces alpages, qui doit s'accompagner d'une analyse détaillée de la situation, a progressé à des vitesses très variables selon les cantons et n'est pas encore achevée dans beaucoup d'entre eux. Les fondements nécessaires à l'implantation efficace de la protection des troupeaux font souvent défaut. Cette planification est actuellement en œuvre dans quelques cantons. Dans le canton de Vaud par exemple, les modifications de l'OCest et la planification des alpages à moutons (rendue nécessaire par la présence du lynx) ont déjà pour conséquence que le pâturage tournant et la surveillance permanente sont les systèmes de pacage les plus répandus.

Puisque l'emploi de CPT est une solution qui peut compléter avantageusement la planification des alpages à moutons, qu'elle soit individuelle ou commune à plusieurs exploitations (modifications structurelles), la question doit être mûrement réfléchie. Reste notamment à fixer les conditions qui définissent (tant au niveau des exploitations que des alpages) les zones dans lesquelles les CPT sont employés, ainsi que les conditions-cadres relatives à la détention de ces chiens et au tourisme. Dans les périmètres de prévention introduits depuis 2006 (autrement dit dans les zones où la présence « durable » du loup, telle que définie dans le Plan Loup, est attestée), l'emploi de CPT doit être défini comme prioritaire afin que les chiens puissent être répartis dans les zones à risque concernées. Une autre difficulté se dessine également dans la gestion de l'offre et de la demande car la demande de chiens, directement dépendante de la présence des grands prédateurs, recule lorsque la menace disparaît. Si le processus de planification mis en place entre

²⁵ <http://www.protectiondestroupeaux.ch/fr/protection-des-troupeaux-ch/projekte/forschungsprojekt-schafalp/>

l'association Chiens de protection des troupeaux Suisse (CPT-CH) et AGRIDEA fonctionne bien à ce jour, on constate que les autorités vétérinaires, la surveillance de la faune et l'administration de la chasse sont quant à elles impliquées à des degrés très divers dans la vulgarisation agricole cantonale. Il faut donc harmoniser à l'échelle nationale les processus de planification cantonaux – en se basant sur les directives édictées par l'OFEV – afin que l'emploi des CPT soit efficace et ne génère aucun conflit.

4.1.5 Conclusions sur l'expérience de la Suisse en matière d'organisation de la protection des troupeaux

L'analyse de l'organisation de la protection des troupeaux en Suisse permet de tirer les conclusions suivantes:

- Les expériences accumulées depuis 1999 (phase pionnière et phase de mise en place) en matière de mesures de prévention constituent une base importante pour le développement futur de la protection des troupeaux.
- La séparation entre le domaine spécifique du CPT et la vulgarisation en matière de protection des troupeaux contribue grandement à l'efficacité des mesures de protection mises en œuvre.
- La planification territoriale de la protection des troupeaux dans la région d'estivage est une condition préalable à la mise en œuvre de mesures de protection.

5 Expérience relative aux mesures concrètes de protection des troupeaux

5.1 Base d'une prévention efficace

Par nature, les grands prédateurs se nourrissent d'animaux sauvages et ne chassent que très rarement les animaux de rente. Par conséquent, un effectif suffisant de proies sauvages en bonne santé (et notamment d'ongulés) peut renforcer l'efficacité des mesures de prévention en amenant les grands prédateurs à ne plus déranger ni harceler le bétail. Cette condition est remplie dans la plupart des régions suisses où des apparitions de grands prédateurs sont attendues.

5.2 Expérience relative à l'emploi des chiens de protection des troupeaux

5.2.1 Rappel historique et méthode de travail du CPT

Le loup gris (*canis lupus*) est la première espèce animale à avoir été domestiquée par l'homme, domestication qui a conduit à l'apparition du chien (*canis lupus familiaris*) il y a environ 30 000 ans. L'instinct de garde et de protection de cet animal a ensuite été exploité par l'homme pour domestiquer des animaux de rente tels que le mouton, la chèvre et le bœuf (il y a environ 10 000 ans). Aujourd'hui encore, des chiens sont utilisés dans toutes les civilisations pastorales – du Portugal à l'Asie, en passant par l'Italie, les Balkans et l'Asie mineure – pour protéger les troupeaux de petit bétail contre les prédateurs. Les chiens affectés à cette tâche sont appelés « chiens de protection des troupeaux » (CPT). Si les races de chien utilisées dans les différentes régions du monde ont évolué au fil des millénaires, il s'agit en général de chiens grands et forts, sachant travailler de façon autonome, dont certaines races sont classifiées uniquement depuis une centaine d'années. Les deux races actuellement employées en Suisse pour la protection des troupeaux sont le « Berger de Maremme et des Abruzzes » et le « Montagne des Pyrénées ».

Les chiens de protection ont la capacité de développer des liens non seulement avec les hommes, mais également avec d'autres espèces animales. Leur socialisation auprès des troupeaux les amène à adopter une posture défensive face à ce qui leur est inconnu (au même titre que le chien de compagnie protégeant son maître), autrement dit à réagir à une présence étrangère en partant en reconnaissance, en aboyant et tout au plus en se défendant. Le comportement protecteur des CPT se fonde donc sur une capacité de socialisation supérieure à celle des autres races de chien, et non sur une agressivité exacerbée ou un fort instinct de territorialité. Ce comportement particulièrement adapté à la mission des CPT, qui consiste à défendre le bétail contre les prédateurs, ne se développe pas au prix d'un entraînement spécifique, mais de façon instinctive dès lors que l'animal est issu d'une lignée de chiens utilitaires et que ses conditions d'élevage sont

bonnes. Le chien peut alors travailler de manière autonome, c'est-à-dire protéger de lui-même le troupeau dont il a la garde. Sur ce plan, le CPT se distingue des autres chiens de garde et de protection, dont on aiguise le comportement en fonction de l'emploi prévu, auxquels on enseigne l'inhibition de la morsure et chez lesquels on encourage la vivacité.

5.2.2 Conditions posées actuellement aux chiens de protection des troupeaux

C'est dans la seconde moitié du XX^e siècle que les Etats-Unis ont importé pour la première fois des CPT dans l'espoir de pallier aux autres mesures de prévention jugées peu efficaces. A cette époque, on estimait que pour développer un attachement suffisant au bétail, le chien devait être privé d'un lien étroit avec l'homme. Cette privation était exercée plus spécialement durant la phase de socialisation de l'animal. Plus tard, cette idée s'est répandue en France et partiellement en Suisse et en Allemagne. Aujourd'hui, on pense bien au contraire que cette privation imposée durant les grandes phases de développement du CPT est un facteur d'instabilité et d'anxiété, qui réduit les performances de l'animal et augmente le potentiel de risque. Pour éviter une telle configuration, l'association CPT-CH a entièrement redéfini la façon d'éduquer les CPT, dans la perspective d'élever des CPT instinctifs, stables et différenciés, qui soient capables:

- d'établir un lien de confiance avec le troupeau et donc de constituer une bonne protection contre les prédateurs,
- d'établir un lien de socialisation avec l'homme et de s'habituer à sa présence, et
- de manifester un comportement protecteur à l'égard du bétail.

L'objectif visé n'est pas seulement d'améliorer les performances du CPT mais également de minimiser le risque pour l'homme. En effet, un CPT efficace ne doit pas uniquement empêcher les prédateurs de causer des dommages: il doit aussi ne représenter aucune menace objective pour autrui. Le comportement de chaque animal doit donc être surveillé dans le cadre d'un suivi permanent, qui enregistre et tient à jour des informations telles que l'origine et l'éducation du chien, ses zones d'emploi, les attaques subies par son troupeau et les cas de morsure recensés. Seuls les éleveurs ayant achevé une formation initiale et continue contrôlée par l'OFEV doivent être autorisés à élever et éduquer des CPT.

5.2.3 Conditions préalables à l'emploi d'un chien de protection des troupeaux

Les facteurs essentiels à l'emploi efficace d'un chien de protection des troupeaux sont – outre l'aptitude du chien ainsi que la motivation et la compréhension de son détenteur (propriétaire et berger) – la gestion des pâturages et la compacité du troupeau. La topographie et le milieu écologique des pâturages influencent également le travail du chien, dans le sens où certaines conditions naturelles (embroussaillage important, terrain fortement compartimenté, etc.) peuvent rendre la tâche plus ardue. Plus les conditions naturelles sont défavorables, plus il est important que le troupeau soit compact, c'est-à-dire peu dispersé. Cette compacité dépend en principe de la taille du troupeau, de la race d'élevage et du nombre d'éleveurs. Par nature, les grands troupeaux sont moins compacts que les petits, et donc plus difficiles à maintenir groupés. Sans compter que certaines races d'élevage vivent naturellement en troupeaux plus serrés. Si toutes les bêtes d'un troupeau appartiennent au même éleveur, il est plus facile de les maintenir groupées; si elles proviennent d'élevages différents (comme c'est parfois le cas avec les troupeaux d'estivage), elles ont tendance à former des groupes au sein du troupeau. Dans les Abruzzes par exemple, les troupeaux compacts de moutons, appartenant à un seul et même éleveur, offrent les meilleures conditions possibles à l'emploi des CPT.

Le système de pâture joue également un rôle déterminant. Ainsi, les troupeaux compacts de petite taille, conduits sur des pâturages dégagés, peuvent être protégés sans problème dans le cadre d'un pacage non surveillé (pâturage permanent). En revanche, pour que les troupeaux de grande taille restent compacts, il faut souvent installer des clôtures et/ou faire garder les bêtes par des chiens de conduite. En théorie, tous les troupeaux en pâture tournant ou surveillés de façon permanente par un berger peuvent être protégés par des CPT. Dans la réalité, ces solutions ont toutefois des limites d'ordre économique (l'embauche d'un berger n'est acceptable financièrement qu'à partir d'un certain nombre de bêtes, et les bons bergers sont difficiles à trouver en Suisse) et d'ordre pratique (p. ex. difficulté d'installer des clôtures sur des terrains pierreux et pentus).

Le principe qui régit l'emploi efficace des CPT est le suivant: plus le troupeau est grand et dispersé, plus le pâturage manque de visibilité et plus le risque de prédation est élevé, alors plus le nombre de CPT nécessaires est important. Compte tenu de sa nature sociable, un chien de

protection des troupeaux ne doit jamais travailler seul: il est recommandé d'utiliser au moins deux CPT pour les troupeaux de moins de 200 bêtes, et un chien de plus pour chaque lot supplémentaire de 200 bêtes (soit 3 chiens pour 200 à 400 bêtes, 4 chiens pour 400 à 600 bêtes, etc.). Lorsque le troupeau est très petit (moins de 50 bêtes), il est important de vérifier l'intérêt économique de l'emploi des chiens de protection.

Cet emploi doit également tenir compte de la fréquentation touristique du lieu car, de manière générale, les secteurs à forte fréquentation se prêtent mal à la présence des chiens de protection (sauf s'il est possible d'installer des clôtures pour tenir les troupeaux à l'écart des chemins de randonnée). Nous ne saurons que dans plusieurs années comment l'emploi de CPT peut s'accommoder de la diversité des conditions topographiques et de la fréquentation touristique, et comment les pratiques d'évaluation relatives à l'emploi des CPT se développent dans les différents cantons. Dans ces zones géographiques, la planification cantonale des alpages à moutons peut contribuer à améliorer la situation. Au terme du plan de politique agricole 2014-2017, une analyse sur le sujet pourrait s'avérer utile.

5.2.4 Efficacité de l'emploi des chiens de protection des troupeaux

Si la fonction protectrice des CPT est avérée depuis des millénaires dans de très nombreux pays, reste à savoir si les CPT élevés, éduqués et utilisés en Suisse ont fait leurs preuves dans la pratique.

Il semble que oui, si l'on se réfère à l'expérience acquise ces dernières années dans trois régions (Léventine, Surselva et Gantrisch-Schwarzsee) confrontées à la présence de loups isolés – expérience qui prouve que la protection des troupeaux par des chiens fonctionne et que le nombre de bêtes attaquées s'en trouve diminué. Dans la région du Gantrisch-Schwarzsee par exemple, une louve (F5) s'en prend aux troupeaux de bétail depuis son implantation en 2009. Sur mandat de l'OFEV, l'association Chiens de protection des troupeaux Suisse (CPT-CH) a réalisé en 2012 une étude scientifique sur l'efficacité des CPT contre les attaques de loups. Cette analyse a clairement démontré (1) que la présence durable du loup fait croître très rapidement le besoin de mesures de protection et (2) que la protection des troupeaux par des CPT fonctionne bien dans le secteur étudié et qu'elle peut empêcher des pertes de bétail. Les expériences accumulées dans les deux autres régions (Léventine et Surselva) confirment largement ces deux conclusions, bien qu'une analyse systématique fasse défaut. L'étude a également démontré que le fait d'augmenter le nombre de chiens employés a une influence positive sur la protection des moutons et des chèvres et que l'effet protecteur des CPT diminue lorsque la taille du troupeau augmente. Dans la plupart des cas, les pertes subies par les troupeaux ont cessé dès que les mesures prises au niveau des exploitations ont été complétées par l'emploi de CPT.

En Suisse, les mesures de protection des troupeaux (CPT) ont déjà permis de réduire notablement les pertes de bétail. C'est ainsi qu'en 2011, parmi les 323 animaux de rente tués sans le moindre doute par un grand prédateur, 299 l'ont été dans un troupeau non protégé (93 %) et seulement 24 dans un troupeau protégé (7 %). Ce qui permet de conclure qu'en Suisse également, la protection des troupeaux par des CPT constitue dans la grande majorité des cas la mesure de prévention la plus efficace pour protéger le bétail.²⁶

5.3 Expérience relative aux conflits impliquant des chiens de protection des troupeaux

5.3.1 Conflits provoqués par des chiens de protection des troupeaux

Le but de l'emploi des CPT est « la surveillance quasi autonome des animaux de rente et la défense contre les animaux intrus » (nouvel art. 10^{quater}, al. 1, OChP), ce qui – dans la pratique – s'avère extrêmement exigeant. En général, les CPT assurent la protection des troupeaux de façon autonome, sans être assistés par l'homme ni guidés par lui. Pour autant, la société et le monde politique imposent à ces chiens les mêmes critères d'exigence qu'à tous les autres chiens, ce qui signifie qu'ils ne doivent constituer une menace ni pour l'homme ni pour les autres animaux, ne doivent ni errer ni chasser des animaux sauvages et ne doivent pas attirer l'attention par leur

²⁶ Dans le cadre d'une conférence de presse organisée le 31 juillet 2012 sur l'alpage de Creux de Champ (Les Diablerets, VD), la Conseillère fédérale Doris Leuthard a souligné la nécessité de protéger les troupeaux contre les prédateurs et relevé les bons résultats obtenus avec les chiens de protection;

<http://www.bafu.admin.ch/dokumentation/medieninformation/00962/index.html?lang=fr&msg-id=45492>.

comportement. Il n'en demeure pas moins que les CPT doivent disposer de capacités exceptionnelles (capacité d'attachement, autonomie dans le travail, etc.) et que certaines des conditions posées à l'ensemble de l'espèce canine sont peu compatibles avec le but spécifique de l'emploi des CPT. C'est pourquoi le conflit à résoudre en priorité est le comportement de défense des CPT contre les chiens de compagnie qui tentent de s'approcher des troupeaux qu'ils protègent.

5.3.2 Risque pour l'homme

Entre 2003 et 2011, 6 cas de morsure ou de tentative de morsure ont été rapportés chaque année à AGRIDEA (valeur moyenne). En 2011 et 2012, un recensement systématique effectué par l'association CPT-CH sur mandat de l'OFEV a permis de dénombrer au total 24 incidents: 14 impliquant des personnes, 8 impliquant des chiens de compagnie et 2 impliquant des animaux de rente (chèvre et veau). Par chance, aucun incident avec l'homme n'a occasionné de blessures graves: parmi les cas de morsure recensés, six ont causé des blessures légères (pincement, enflure, hématome, éraflure) et huit des blessures moyennement graves (perforation de la peau ou du muscle).

Les causes possibles d'un incident entre un chien de protection des troupeaux et une personne sont les suivantes: 1) réaction excessive du chien, 2) mauvaise gestion du risque par l'exploitant et/ou 3) comportement inapproprié de la personne. Les chiens ayant des réactions excessives sont le plus souvent des chiens insuffisamment socialisés, craintifs ou mal assurés. Ce problème doit être réglé par une optimisation de l'élevage, de l'éducation et de la détention des chiens et par un contrôle de la dynamique de meute, lorsque plusieurs chiens travaillent ensemble (cf. point sur les conditions posées actuellement aux CPT).

Les exploitants ont un rôle essentiel à jouer dans la prévention des conflits: ils doivent analyser les risques inhérents à leurs pâturages et, dès lors que le potentiel de conflit entre homme et chien est élevé (changement de pâturage, passage étroit où promeneurs et chiens doivent nécessairement se croiser, etc.), prendre des mesures de réduction des risques (p. ex. tenir les chiens en laisse pour passer d'un pâturage à l'autre, garder libres les chemins de randonnée en installant des clôtures ou demander la déviation de certains itinéraires). Dans le cas des troupeaux surveillés, les bergers doivent être correctement préparés à la présence des chiens de protection car ils sont les premiers exposés au risque d'incident (14 des 16 incidents impliquant des personnes se sont ainsi déroulés dans une zone d'estivage lors d'une surveillance par un berger). Le guide « Chiens de protection des troupeaux dans les régions de pâturages »²⁷, rédigé par l'association CPT-CH en collaboration avec le Service de prévention des accidents dans l'agriculture (SPAA), ainsi que les directives de l'OFEV (en phase de promulgation; cf. point 8.4) sont des bases indispensables permettant aux détenteurs de chiens de protection d'honorer leur obligation de vigilance.

L'autre source importante d'incidents est le comportement inapproprié des personnes. Taper un chien de protection avec un bâton de randonnée ou foncer en vélo vers un troupeau de bétail peut en effet provoquer chez le chien une violente réaction de défense. Pour éviter de telles situations, il est essentiel de signaler les zones de travail des chiens de protection (panneaux sur le terrain et informations sur Internet²⁸) et de communiquer largement sur le comportement à adopter en présence d'un chien de protection des troupeaux²⁹.

En résumé: lorsqu'un chien de protection des troupeaux, éduqué et détenu dans de bonnes conditions, n'est pas en train de travailler, le risque de morsure auquel sont exposées les personnes n'est pas supérieur à celui représenté par un autre chien. En revanche, lorsque le CPT travaille, les personnes doivent appliquer certaines règles de base qui permettent d'éviter la plupart des incidents. A ce jour en Suisse, les CPT n'ont jamais infligé de blessures graves ni causé d'incident mortel, contrairement aux vaches allaitantes et aux taureaux.

5.3.3 Risque pour les chiens de compagnie

Le risque d'incident entre un chien de protection des troupeaux et un chien de compagnie est bien réel, et l'analyse des cas recensés montre que l'affrontement a parfois de graves conséquences: parmi les cas de morsure subis par des chiens de compagnie, deux ont causé des blessures légères, quatre des blessures moyennement graves et deux des blessures graves. Bien que les

²⁷ http://www.protectiondestroupeaux.ch/fileadmin/doc/HS_in_der_Schweiz/Ratgeber/Checkliste_Herdenschutzhund_F.pdf

²⁸ <http://www.protectiondestroupeaux.ch/fr/faq-quoi-faire/>

²⁹ Voir la vidéo disponible sur <http://www.protectiondestroupeaux.ch/fr/>.

promeneurs accompagnés d'un chien aient tous été informés sur place de la présence de chiens de protection (panneaux d'indication ou information directe) – à l'exception d'un seul cas –, on a constaté que certains chiens de compagnie n'étaient pas tenus en laisse (trois cas) ou que les promeneurs avaient tout de même traversé le troupeau avec leur chien.

Ces conflits peuvent être évités par l'information ciblée des propriétaires de chien de compagnie, mais uniquement si ces derniers appliquent les recommandations (tenir son chien en laisse, ne pas traverser avec son chien un troupeau protégé par un CPT) et prennent leurs responsabilités. Il faudra à l'avenir améliorer sur le terrain la signalisation des zones d'emploi des CPT, par exemple en installant dans des endroits bien visibles des panneaux d'information indiquant les itinéraires de contournement. Cette meilleure information du public doit également passer par Internet. Renoncer à l'emploi des CPT dans les secteurs à forte fréquentation touristique est parfois une option à envisager, notamment s'il est impossible de séparer par des clôtures les pâturages protégés et les chemins fortement fréquentés.

En résumé: il existe par nature un risque d'incident entre les CPT et les chiens de compagnie appartenant à des tiers, et ce risque est systématiquement augmenté par le fait qu'un bon chien de protection considère les chiens étrangers, surtout s'ils sont en liberté (avec ou sans leur maître), comme des prédateurs dont il faut protéger le troupeau. Pour que le chien de protection puisse remplir sa mission correctement, ce risque élevé d'affrontement à proximité des troupeaux gardés doit être accepté par la population et la traversée des troupeaux de bétail gardés par des CPT doit être fortement déconseillée.

5.3.4 Risque relatif aux CPT qui pourchassent des animaux sauvages

Un chien de protection peut avoir à défendre son troupeau contre des animaux sauvages (p. ex. des chamois) ou des animaux de rente étrangers (p. ex. des bovins) et à les mordre s'ils refusent de s'éloigner. Ce comportement est naturel chez un CPT en train de travailler et doit être accepté comme tel. Il ne doit pas être confondu avec ce qu'on appelle l'instinct de chasse, car le chien poursuit l'animal sur une courte distance et ne le pourchasse pas sans relâche dans l'intention de le tuer. Si tel était le cas, il s'agirait effectivement d'un comportement inadapté, qu'il faudrait corriger par une bonne alimentation, des contrôles fréquents et l'observation de l'évolution caractéristique du chien (notamment pendant ses deux premières années de vie). Les CPT qui chassent des animaux sauvages ne sont pas tolérés.

5.3.5 Conflits sur les SAU en période d'hiver

A proximité des zones d'habitation, les CPT peuvent être à l'origine d'autres types de conflit, par exemple des conflits de voisinage provoqués par leurs inévitables aboiements. Si un certain niveau de nuisance sonore est acceptable en zone rurale, les aboiements nocturnes peuvent toutefois être réduits par des mesures appropriées (p. ex. mise à l'étable du bétail et des chiens pendant la nuit). En ce sens, il est important de clarifier la question de la détention hivernale des chiens avant leur placement.

5.4 Expérience relative à l'emploi des lamas et des ânes

Depuis la fin des années 1990, quelques cantons (Vaud, Fribourg et Lucerne) se sont essayés à employer des lamas et des ânes pour protéger les troupeaux de petit bétail.³⁰ Depuis 2012, des demandes en ce sens ont également émané des cantons de Saint-Gall, du Valais, des Grisons et du Tessin. Si ces animaux peuvent offrir au petit bétail une certaine protection contre les lynx, les renards et les chiens errants, rien n'atteste à ce jour qu'ils soient capables de se défendre contre l'attaque directe d'un loup ou d'un ours. Par ailleurs, l'expérience acquise ces dernières années montre qu'un lama ou un âne est plus efficace dans son rôle de gardien s'il est détenu individuellement, ce qui est contraire aux dispositions de la loi sur la protection des animaux (lamas: art. 57, al. 1 OPAn; ânes: art. 59, al. 3, OPAn). Pour toutes ces raisons et parce que les lamas et les ânes, en tant qu'animaux de rente consommant des fourrages grossiers, sont déjà pris en compte dans les subventions agricoles, l'OFEV ne subventionne pas ces mesures.

³⁰ Lamas: <http://www.protectiondestroupeaux.ch/fr/schutz-massnahmen/diverse-schutzmassnahmen/lama/>
Ânes: <http://www.protectiondestroupeaux.ch/fr/schutz-massnahmen/diverse-schutzmassnahmen/esel/>

5.5 Expérience relative à l'utilisation des clôtures

5.5.1 Efficacité des clôtures

Les clôtures n'ont pas la même importance dans les différentes zones agricoles du pays: si la garde du bétail à l'aide de clôtures est une pratique courante sur les surfaces agricoles utiles, les clôtures n'ont qu'un intérêt partiel dans la conduite du bétail en région d'estivage, où les pâturages s'étendent souvent à perte de vue (surveillance permanente par un berger p. ex.). Si les clôtures servent en premier lieu à la conduite du pâturage (fonction de guidage), elles peuvent aussi avoir une fonction de protection contre les attaques de grands prédateurs. L'expérience acquise dans les pays voisins, par exemple en Saxe (Allemagne), montre que les loups tentent parfois de se frayer un chemin sous les clôtures mais qu'ils essaient rarement de les franchir en sautant, ce qui peut être facilement empêché par une hauteur suffisante (env. 1,20 m) ou une tension électrique dissuasive (3000 volts). En Suisse, la fonction de protection des clôtures électriques locales peut être garantie moyennant certaines adaptations.³¹

Compte tenu de l'importance des clôtures sur les SAU, on peut partir du principe que ces clôtures sont déjà adaptées à la pression des grands prédateurs ou qu'elles doivent tout au plus être renforcées en vue d'offrir une protection efficace. Dans les estives par contre, installer des clôtures pour protéger le bétail contre les grands prédateurs ne semble ni réalisable ni raisonnable (à l'exception toutefois des clôtures installées autour des enclos de nuit); la protection réelle du bétail peut être assurée presque exclusivement par des chiens de protection.

5.5.2 Protection des ruchers contre les attaques d'ours

Depuis le retour des premiers ours bruns en 2005, les apiculteurs grisons protègent leurs ruchers en installant des clôtures électriques tout autour (environ une vingtaine de ruchers protégés par an). A ce jour, cette mesure de prévention a si bien fonctionné que les ruchers dûment protégés n'ont subi aucun dommage de la part de l'ours brun. Dans la zone de migration effective de l'ours brun, les travaux sont subventionnés à hauteur de 700 francs par rucher. Aujourd'hui dans les Grisons, on compte environ 120 ruchers protégés par des clôtures, soit quelque 1000 colonies d'abeilles. Dans le Tessin, où l'ours brun n'est pas encore apparu, aucun rucher n'a encore été protégé à titre préventif.

5.6 Expérience relative aux mesures de gestion d'exploitation

5.6.1 Prévention basée sur le parcage et la mise à l'étable du bétail durant la nuit

Vu que la plupart des attaques de grands prédateurs sont nocturnes, les mesures de prévention visant à protéger le bétail durant la nuit sont particulièrement importantes. Sur les SAU et au niveau des mayens (principalement dans les zones de montagne II à IV), la mise à l'étable du bétail (avec nourrissage) est généralement facile à organiser et offre la meilleure des protections. Mais la pratique agricole se contente le plus souvent de mettre à l'étable les brebis laitières, et pas les moutons à viande. Dans la région d'estivage, l'utilisation d'un enclos de nuit est généralement une solution onéreuse et désavantageuse sur le plan économique, qui perturbe le cycle naturel de pâture des animaux de rente et endommage la couche végétale à l'emplacement de l'enclos. Pour ces raisons, il est préférable de ne pas appliquer cette mesure de manière systématique, mais seulement lorsque la situation le justifie. Lorsque l'utilisation d'un enclos de nuit est prévue, un processus d'adaptation doit être mis en place pour habituer les animaux à la mise à l'étable ou au parcage.

5.6.2 Prévention basée sur la surveillance par un berger ou sur le pâturage tournant

L'un des facteurs essentiels à l'emploi efficace des chiens de protection est la compacité du troupeau, qualité qui dépend directement de la conduite du pâturage. Si le pâturage tournant et la surveillance par un berger ne sont pas en soi des mesures de protection des troupeaux et ne suffisent pas à protéger efficacement le bétail sans l'aide des chiens de protection, ils permettent

³¹http://www.protectiondestroupeaux.ch/fileadmin/doc/Herdenschutzmassnahmen/Z%C3%A4une/Herdenschutz_mit_Z%C3%A4unen_2013bafuagridea_site_fr.pdf

pour le moins la conduite compacte des animaux de rente. La présence des bergers est également susceptible d'améliorer le travail des CPT et d'empêcher les conflits impliquant ces chiens. Au niveau de l'exploitant, deux cas sont possibles selon le degré de compacité du troupeau: soit les mesures de protection sont compatibles avec les structures agricoles de montagne existantes, soit la mise en œuvre des mesures requiert des modifications structurelles. Si les structures agricoles de montagne peuvent être conservées, l'exploitation peut intégrer les CPT sur le long terme. Si l'emploi des CPT exige des modifications structurelles (p. ex. le regroupement des pâturages et la création d'infrastructures adaptées à la surveillance par un berger), l'exploitant doit prévoir une planification minutieuse et d'—importants investissements. Les hébergements (notamment pour les bergers de nuit) étant de qualité médiocre, voire inexistant, dans différentes zones, il est souvent difficile de passer du pâturage libre au gardiennage permanent par un berger. Parmi tous les alpages à moutons actuellement protégés par des CPT, un cinquième est exploité sous la forme du pâturage libre et un tiers sous la forme du pâturage tournant; le reste fait l'objet d'une surveillance par un berger. Cela confirme le fait que, sous certaines conditions, le pâturage permanent est également compatible avec l'emploi de CPT.

5.7 Expérience relative à la protection du gros bétail (vaches allaitantes et chevaux)

Depuis le retour des grands prédateurs, les attaques de bovins sont rarissimes dans les zones d'estivage suisses (fig. 7). Des cas suspects (dégâts possiblement causés par un loup ou un ours à des vaches allaitantes) ont été recensés principalement dans les cantons de Berne, de Vaud, du Tessin, du Valais et des Grisons. En France, malgré la présence de meutes établies depuis plusieurs années, les attaques de bovins restent des cas isolés (1 à 2 % des dégâts, soit environ 20 bêtes par an, dont une majorité de veaux).

5.8 Expérience relative aux interventions contre de grands prédateurs isolés causant des dégâts

5.8.1 Lynx

Dans la région du col du Jaun située à cheval sur les cantons de Berne et de Fribourg, on a observé à partir de 1994 une recrudescence des attaques de moutons perpétrées par des lynx. Pour remédier à la situation, le canton de Fribourg a demandé à l'OFEFP en 1996 la première autorisation de tirer un lynx causant des dégâts, comme prévu à l'art. 12, al. 2, LChP. D'autres demandes ont ensuite été déposées par les cantons de Berne, de Vaud et du Valais. Au total, 14 autorisations de tir ont été accordées depuis 1997, donnant lieu à l'abattage de sept lynx par le garde-chasse responsable.³² Dans le cas précis du lynx, le tir ciblé d'individus « spécialisés dans les attaques de bétail » a permis d'apaiser une situation tendue.

5.8.2 Loup

Dans des conditions similaires à celles évoquées pour le lynx, 13 autorisations de tir contre des loups isolés causant des dégâts ont été accordées depuis 2000 dans les cantons du Valais, des Grisons et de Lucerne. Huit d'entre elles ont été exécutées. Durant la phase d'expansion des individus isolés, ces interventions ne peuvent empêcher la survenue de dégâts supplémentaires que si l'espèce est entièrement expulsée de la région. En effet, dans les zones où sont installées des meutes (p. ex. en Slovaquie), l'expérience montre que les tirs d'individus isolés ne constituent pas une mesure de prévention efficace sur le long terme. Cela tient notamment au fait que les loups, contrairement aux lynx, ne sont pas des « spécialistes du bétail » mais de simples « généralistes » qui profitent de chaque occasion pour attaquer des proies faciles. En ce sens, les tirs ont plutôt pour effet de freiner la mise en place d'autres mesures de prévention durables – la motivation à protéger les troupeaux se faisant moins forte lorsque le risque de prédation disparaît. Sans compter que les tirs de prédateurs protégés doivent rester une exception, au titre du principe de proportionnalité, afin de respecter le statut de protection accordé à l'espèce (cf. point 6.1).

5.8.3 Ours brun

Dans le cas de l'ours brun, les tirs d'individus isolés sont particulièrement indiqués pour se défendre contre des animaux habitués à la présence de l'homme. L'expérience relative aux deux

³² <http://www.bafu.admin.ch/tiere/09262/09413/09417/index.html?lang=fr>

« ours à risque » JJ3 (abattu en 2008) et M13 (abattu en 2013) montre qu'il n'est plus possible d'effaroucher ou de faire fuir un ours dès lors qu'il n'a plus peur de l'homme. Des personnes peuvent alors être attaquées et blessées, et l'abattage de l'animal devient inévitable pour des raisons de sécurité (Plan Ours³³). Dans des pays tels que la Slovénie, les ours bruns sont abattus dès qu'ils deviennent menaçants pour l'homme. En Italie au contraire, l'abattage est rendu impossible par le combat acharné des organisations de protection des animaux, si bien que les ours à risque sont capturés et gardés en captivité dans des enclos. En Suisse, cette solution n'est pas recommandée dans le cadre du Plan Ours, car les ours sauvages maintenus en captivité peuvent développer des troubles du comportement.

5.9 Expérience relative à la régulation des effectifs de grands prédateurs protégés

La Suisse n'a aucune expérience en matière de régulation des effectifs de lynx et de loups, au sens où le prévoit l'art. 12, al. 4, LChP. Dans le cadre de la révision de l'ordonnance sur la chasse (entrée en vigueur à la mi-2012), elle s'est toutefois dotée dans ce domaine de possibilités plus étendues. Aujourd'hui, les conditions préalables à une éventuelle régulation (observation certifiée d'une population trop nombreuse, dispersion à grande échelle, documentation sur la reproduction de l'espèce, dégâts conséquents) sont remplies localement mais uniquement pour le lynx, car aucune population effective de loups ne s'est encore implantée en Suisse. Concernant le lynx, les mesures individuelles prises en ce sens portent déjà leurs fruits (voir plus haut).

5.10 Expérience de la France en matière de gestion du loup

Pour la future gestion des grands prédateurs, la motion 10.3605 (« Gestion des grands prédateurs. Faciliter la régulation. ») exige de la Suisse qu'elle s'inspire de l'exemple de la France, qui autorise, d'une part, les tirs de défense contre les loups causant des dommages et, d'autre part, une régulation annuelle basée sur un quota de tirs. Sur ce modèle, la motion 10.3605 entend aboutir à une gestion des grands prédateurs « pragmatique et réalisable, conçue à long terme et en concertation avec les autres pays ». Soulignons que le système français, malgré un quota annuel de tirs, permet aux populations de grands prédateurs de s'accroître dans des limites acceptables: preuve en est que les Alpes françaises abritent aujourd'hui près de 300 loups (contre seulement 20 côté helvétique) alors qu'elles n'ont accueilli leurs premiers individus que trois ans avant la Suisse (en 1992).

En France, la gestion du loup se déroule en trois phases: 1) « effarouchement », 2) « tir de défense » et 3) « tir de prélèvement ». Les mesures d'effarouchement sont des mesures non mortelles (sources lumineuses, projectiles en plastique, etc.) qui peuvent être mises en œuvre sans autorisation officielle pour défendre les troupeaux protégés. Elles sont utilisées tout particulièrement dans les secteurs où l'implantation du loup est récente et où les mesures de protection des troupeaux sont encore dans leur phase de mise en œuvre. Si l'effarouchement ne suffit pas à réduire les dégâts causés au bétail, l'étape suivante consiste à autoriser des tirs de défense.

Dans les secteurs officiellement reconnus comme étant exposés à un risque de prédation élevé et où des mesures de protection des troupeaux sont déjà en place, l'autorisation de pratiquer des tirs de défense donne au berger la possibilité d'abattre ou de faire abattre les loups qui causent des dégâts à ses animaux de rente. Si le Plan d'Action National Loup 2013-2017³⁴ considère le tir de défense comme une mesure adaptée à l'objectif visé, sa mise en œuvre est jugée complexe car, dans la pratique, l'exécution d'un tir d'individu isolé n'est pas chose aisée. C'est pourquoi la création récente d'un outil dénommé « tir de défense renforcée » – qui vise à accentuer fortement la pression humaine en permettant l'usage d'une arme à plusieurs tireurs simultanés – doit faciliter l'exécution des tirs à proximité immédiate du site de pâturage concerné. Si les tirs de défense ne sont pas efficaces, des tirs de prélèvement peuvent être autorisés pour prévenir de façon indirecte les dégâts causés au bétail.

En France, l'introduction en 2004 du « tir de prélèvement » a donné la possibilité de réguler localement les populations de loups grâce à l'instauration d'un quota annuel de tirs. Ces tirs sont autorisés uniquement dans les secteurs où la présence durable du loup est attestée et où les

³³ <http://www.bafu.admin.ch/tiere/09262/09285/index.html?lang=fr>

³⁴ <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Planloup2013.pdf>

dégâts causés au bétail restent conséquents malgré la mise en œuvre de mesures préventives. Le Plan d'Action National Loup 2013-2017 a fait évoluer cet outil de régulation en précisant que le nombre maximum de loups à prélever devait être calculé en tenant compte de l'accroissement de la population (24 loups au maximum en 2013). Les loups abattus par un braconnier ou renversés par une voiture sont déduits du quota annuel de tirs. Le gouvernement fixe le quota maximal applicable à toute la population de loups, tandis que les préfets des départements concernés statuent sur les actions régionales de prélèvement.

Dans le cadre du précédent Plan d'Action National Loup 2008-2012, sept loups ont été abattus, dont cinq par des tirs de prélèvement et deux par des tirs de défense. De manière générale, le système français est jugé efficace par les bergers et les éleveurs de moutons. Toutefois, avec l'expansion du prédateur vers de nouveaux secteurs, on constate depuis 2008 une recrudescence des attaques de bétail perpétrées par des loups. Parmi les multiples raisons invoquées, citons l'insuffisance des mesures de protection des troupeaux, l'absence d'un service territorial et un environnement difficile d'accès. Cette évolution de la situation est certainement à l'origine de la requête parlementaire demandant la création de zones « sans loups » à l'intérieur des régions concernées par les dégâts causés par l'espèce. Dans ces zones, la présence du loup serait par principe non tolérée et les intrus seraient éloignés par des tirs. Le gouvernement français a rejeté cette demande au début de l'été 2013, au motif que ces zones ne sont compatibles ni avec le droit international (Convention de Berne, directives communautaires « Habitats ») ni avec la législation nationale française, et qu'elles ne sont pas réalisables dans la pratique.

5.11 Conclusions sur l'expérience relative aux mesures concrètes de protection des troupeaux

Concernant les mesures de protection des troupeaux, l'expérience acquise en Suisse et dans les Etats voisins livre les enseignements suivants:

- Dans la région d'estivage, les CPT protègent efficacement les animaux de rente (moutons et chèvres) contre les dégâts causés par les grands prédateurs. Toutefois, lorsque les troupeaux sont très petits (moins de 50 bêtes), il est important de vérifier l'intérêt économique de l'emploi des chiens de protection.
- Pour éviter les conflits impliquant des CPT, les exploitants et les autorités doivent soigneusement prévoir la planification territoriale et l'organisation des exploitations agricoles.
- Sur les surfaces agricoles utiles, des adaptations simples (en particulier l'installation de clôtures) permettent de garantir une protection efficace.
- Si les dégâts se poursuivent malgré les mesures de protection mises en œuvre, il est possible de remédier à la situation par des tirs de défense (individus isolés) ou plus rarement par des tirs de prélèvement (régulation d'une population), sous des conditions bien définies.

6 Bases légales de la prévention et de l'indemnisation des dommages causés aux animaux de rente par les grands prédateurs³⁵

6.1 Protection juridique des grands prédateurs indigènes

Pour commencer, il convient de rappeler ici le statut juridique des grands prédateurs indigènes que sont l'ours, le lynx et le loup. En vertu de l'art. 78, al. 4 Cst., la Confédération dispose d'une compétence législative globale, qui lui permet de légiférer sur la protection de la faune et de la flore et sur le maintien de leur milieu naturel. La Confédération légifère également sur la protection des animaux, domaine dans lequel elle règle notamment la garde des animaux et la manière de les traiter, l'utilisation d'animaux, le commerce et le transport d'animaux (art. 80 Cst.). Dans le domaine de la pêche et de la chasse, sa compétence se borne à fixer les principes applicables à la

³⁵ Les explications relatives aux questions de droit se fondent principalement sur les deux expertises juridiques rédigées par Michael Büttler sur mandat de l'OFEV (en allemand): « Praxis und Möglichkeiten der Revision des schweizerischen Jagdrechts (unter besonderer Berücksichtigung des Wildschadenbegriffs) » du 15 mai 2008 (dénommé ci-après « Droit de la chasse ») et « Rechtsfragen zu Herdenschutzhunden » du 20 juin 2011 (dénommé ci-après « Chiens de protection des troupeaux »).

pratique de la pêche et de la chasse, notamment au maintien de la diversité des espèces de poissons, de mammifères sauvages et d'oiseaux (art. 79 Cst.). Signataire de la Convention du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (dite Convention de Berne), la Suisse reconnaît le loup et l'ours comme des « espèces de faune strictement protégées » (annexe II à la Convention de Berne) et le lynx comme une « espèce de faune protégée » (annexe III à la Convention de Berne). En conséquence, le droit fédéral protège les grands prédateurs que sont l'ours, le lynx et le loup, sans oublier le chacal doré (art. 2, let. b et art. 5 en relation avec l'art. 7, al. 1, LChP). Une intervention à leur rencontre n'est possible qu'à titre exceptionnel et sous des conditions bien définies, par exemple pour maintenir la diversité des espèces, prévenir les dégâts causés par la faune sauvage, éviter les mises en péril, combattre les épizooties ou bien à des fins de recherche (art. 7, al. 2, art. 12, al. 2 et 4, art. 14, al. 3, LChP, art. 4, art. 9, art. 10^{bis} OChP, art. 9a, art. 10 LFE).

La protection des milieux naturels de la faune et de la flore (biotopes) est essentielle au maintien de la diversité des espèces au niveau local. Dans le domaine de la protection de la nature et du paysage, la préservation de ces milieux naturels est garantie par différents instruments relevant du droit fédéral, dont les biotopes inventoriés d'importance nationale (telles les zones alluviales), le Parc National Suisse (dans les Grisons), différents types de parcs (parcs nationaux et régionaux, parcs naturels périurbains), les paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP) et les marais et sites marécageux d'importance nationale. La loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (art. 5, 6, 18 et ss LPN) et ses ordonnances en constituent les bases légales. Dans le domaine de la pêche et de la chasse, les instruments de protection sont entre autres les réserves de sauvagine et d'oiseaux migrateurs d'importance nationale et internationale, ainsi que les districts francs fédéraux (art. 11, al. 1 et 2, LChP). Sans oublier les nombreuses zones protégées cantonales et communales. En vertu de l'art. 7, al. 4, LChP, « les cantons assurent une protection suffisante des mammifères et des oiseaux sauvages contre les dérangements », notamment en désignant des zones de tranquillité pour la faune sauvage (art. 4^{bis} LChP). Toutes les zones protégées susmentionnées profitent directement aux espèces de grands prédateurs.³⁶

6.2 Bases légales de la prévention des dommages causés par la faune sauvage

6.2.1 Dommages causés par la faune sauvage

Si la loi sur la chasse ne définit pas la notion de « dommages causés par la faune sauvage », son premier article mentionne de façon spécifique les dégâts causés aux forêts (abroutissement) ainsi qu'aux cultures (art. 1, al. 1, let. c, LChP). Par ailleurs, l'art. 7, al. 2, LChP laisse entendre que ces dommages incluent également les atteintes portées aux biotopes et la mise en péril de la diversité des espèces. La disposition principale en rapport avec les dommages causés par la faune sauvage est l'art. 12 LChP, qui précise que les cantons peuvent prendre des mesures à titre individuel lorsque les dégâts causés sont importants et qu'il est possible de réduire une population d'animaux lorsqu'elle est trop nombreuse et qu'il en résulte d'importants dommages ou un grave danger. En vertu de l'art. 13, al. 1, LChP, les dégâts causés aux animaux de rente sont également concernés. La loi fédérale sur la chasse définit donc les dommages causés par la faune sauvage dans une acception relativement large, qui se rapporte tout autant à l'homme, à la faune et aux biens matériels³⁷ – comme en témoigne par exemple l'art. 4 OChP relatif à la régulation des populations d'espèces protégées (disposition étendue en 2012), qui englobe dans ces dommages la mise en danger des êtres humains, des zones d'habitation et des infrastructures d'intérêt public, la propagation des épizooties et les pertes sévères causées dans l'utilisation des régales cantonales de la chasse. Les Plans Lynx (2004), Ours (2006) et Loup (2000) élaborés par l'OFEV sur la base de l'ancien art. 10, al. 6, OChP (aujourd'hui remplacé par l'art. 10^{bis} OChP) font état des dommages importants, voire considérables, causés par ces grands prédateurs.

6.2.2 Mesures contre certains grands prédateurs

L'art. 12 LChP règle la prévention des dommages causés par la faune sauvage en précisant que les cantons « prennent des mesures pour prévenir les dommages dus à la faune sauvage » (al. 1) et qu'ils « peuvent ordonner en tout temps des mesures contre certains animaux protégés ou

³⁶ Bütler (cf. note 35), Droit de la chasse, p. 8 et ss (en allemand).

³⁷ Bütler (cf. note 35), Droit de la chasse, en particulier p. 20 et ss (en allemand).

pouvant être chassés, lorsqu'ils causent des dégâts importants » (al. 2). Ces mesures peuvent être l'effarouchement (à des fins d'éducation), la capture (à des fins de déplacement) ou – en dernier ressort pour les espèces protégées – le tir. Concernant les animaux protégés tels que les grands prédateurs, les tirs ne peuvent être envisagés qu'à titre exceptionnel, ce afin de préserver la survie de l'espèce. Il faut toujours leur préférer des mesures moins radicales, conformes au principe de proportionnalité (p. ex. des mesures de protection des troupeaux ou d'indemnisation des dégâts). En vertu de l'art. 12, al. 2^{bis}, LChP, « le Conseil fédéral peut désigner des espèces protégées pour lesquelles la compétence d'ordonner les mesures prévues à l'al. 2 appartient à l'Office fédéral ». Les grands prédateurs que sont le lynx, l'ours et le loup ne comptent pas parmi ces espèces. Aujourd'hui, les Plans Lynx, Ours et Loup (basés sur l'art. 10^{bis} OChP) constituent les plans de gestion de ces grands prédateurs. Ils préconisent d'anticiper les conflits et de les empêcher autant que faire se peut, dans le cadre de commissions intercantionales. Ces plans de gestion sont des recommandations qui concrétisent des notions juridiques indéterminées et permettent ainsi une application uniforme de la législation.

Concrètement, les Plans établis par l'OFEV contiennent entre autres des principes régissant a) la protection des espèces et la surveillance des populations, b) la prévention des dégâts et des situations critiques, c) l'encouragement des mesures de prévention, d) la constatation des risques et des dégâts, e) l'indemnisation pour les mesures de prévention et les dégâts, f) l'effarouchement, la capture ou le tir, notamment selon l'importance des risques et des dégâts, le périmètre de l'intervention, ainsi que la consultation préalable de l'OFEV en cas de mesures contre des ours, des loups ou des lynx, g) la coordination intercantonale et internationale des mesures, h) l'harmonisation des mesures prises en application de l'ordonnance sur la chasse avec les mesures prises dans d'autres domaines environnementaux (art. 10^{bis} OChP). Ces plans sont revus périodiquement et adaptés en cas de besoin. Prenons l'exemple du Plan Loup, qui fixe comme suit les critères préalables à l'octroi d'une autorisation de tir contre un individu causant des dégâts: le loup doit avoir dévoré dans le périmètre des dommages au moins 35 animaux de rente pendant quatre mois consécutifs, ou au moins 25 animaux de rente en un mois, ou au moins 15 animaux de rente pendant la deuxième année de prédation. Cette disposition du plan de gestion concrétise la notion de « dégâts importants » mentionnée à l'art. 12, al. 2, LChP. Les critères de tir excluent les animaux de rente qui ont été tués dans une zone où aucune mesure de protection raisonnable n'a été prise malgré des dommages précédents (point 4.4 du Plan Loup). Les cantons octroient et exécutent les éventuelles autorisations de tir en accord avec la commission intercantonale (composée d'un représentant de chaque canton concerné et d'un représentant de l'OFEV).

Les mesures prises contre des ours, des lynx ou des loups isolés sont du ressort des cantons (interprétation a contrario de l'art. 12, al. 2^{bis}, LChP en relation avec l'art. 10, al. 5, OChP). Les cantons doivent respecter les consignes des actes législatifs et des plans, consulter la commission intercantonale et tenir compte de ses recommandations. Pour les grands prédateurs protégés (encore rares en Suisse), il convient de prendre tout spécialement en considération la protection des espèces et le principe de proportionnalité des mesures, raison pour laquelle les critères de l'octroi d'une autorisation de tir temporaire doivent être très exigeants. Les mesures prises doivent impérativement être motivées par l'existence d'un lien de causalité entre la nature du conflit (ou un grand prédateur isolé) et les dégâts causés. Selon l'OFEV, les tirs ponctuels ne doivent pas dépasser 10 % de la population reproductive d'une espèce animale car, au-delà, il s'agirait clairement de tirs dérégulation. Dans la pratique toutefois, cette condition est difficilement applicable aux petites populations en phase de réintroduction, ce qui complique passablement la réimplantation des grands prédateurs. Conformément aux plans précités, la mesure prioritaire contre les « ours problématiques » est l'effarouchement, tandis que les lynx et les loups isolés causant d'importants dommages ainsi que les « ours à risque » doivent être abattus. En raison de sa nature irréversible, le tir d'un grand prédateur protégé doit toujours être envisagé comme la dernière des solutions et il faut lui préférer des mesures moins radicales et plus conformes au principe de proportionnalité, p. ex. des mesures de protection des troupeaux. Les adaptations proposées pour différents actes législatifs poursuivent et soutiennent cet objectif.³⁸

6.2.3 Régulations de populations

Dans le cadre de la protection des espèces, les cantons peuvent – avec l'assentiment préalable de l'OFEV – prévoir le tir d'animaux protégés si la sauvegarde des biotopes ou le maintien de la

³⁸ Bütler (cf. note 35), Droit de la chasse, p. 48 et ss.

diversité des espèces l'exige. Le Conseil fédéral désigne les animaux visés par cette disposition (art. 7, al. 2, LChP).

Lorsque la population d'une espèce protégée est trop nombreuse et qu'il en résulte d'importants dommages ou un grave danger, les cantons peuvent prendre des mesures pour la réduire, avec l'assentiment préalable du département (art. 12, al. 4, LChP). L'art. 4 OChP définit plus précisément la régulation de populations d'espèces protégées: les cantons peuvent, avec l'assentiment préalable de l'OFEV, prendre des mesures temporaires visant la régulation de populations d'animaux protégés, lorsque, en dépit de mesures raisonnables prises pour empêcher les dommages, des animaux d'une espèce déterminée a) portent atteinte à leur habitat; b) mettent en péril la diversité des espèces; c) causent d'importants dommages aux forêts, aux cultures ou aux animaux de rente; d) constituent une menace considérable pour l'être humain; e) répandent des épizooties; f) constituent une grave menace pour les zones habitées ou les bâtiments et installations d'intérêt public; g) causent des pertes sévères dans l'utilisation des régales cantonales de la chasse. Dans leur proposition, les cantons indiquent à l'Office fédéral de l'environnement a) la grandeur des populations; b) le type et la localisation du danger; c) l'ampleur et la localisation des dégâts; d) les mesures prises pour prévenir les dégâts; e) le genre d'intervention prévue et son impact sur les populations; f) l'état de régénération des peuplements forestiers (art. 2, al. 2, OChP). Ils communiquent chaque année à l'OFEV le lieu, le moment et le résultat des interventions (art. 4, al. 3, OChP). Concernant les grands prédateurs, seul le plan de gestion du lynx prévoit à ce jour, outre des mesures contre les individus isolés causant d'importants dommages, la possibilité de procéder à des régulations de populations, avec pour priorité les solutions de déplacement (point 4.4.3 et annexe au Concept Lynx Suisse). Compte tenu de la formation des premières meutes de loups sur le territoire suisse, la question des régulations de populations devrait être abordée prochainement dans le plan de gestion du loup.

6.3 Bases légales de l'indemnisation des dommages causés par la faune sauvage

6.3.1 Indemnisation selon le droit en vigueur

Les art. 12 et 13 de la loi sur la chasse établissent la primauté de la prévention sur l'indemnisation, comme souligné dans le message sur la LChP. Le législateur cite comme mesures de prévention les tirs d'animaux isolés causant des dégâts, les régulations de populations, l'amélioration de la pâture, l'affouragement (mais seulement sous réserve), la protection des surfaces par des clôtures, la protection individuelle de certaines plantes, le gardiennage, etc.³⁹ Les dommages causés par le gibier (et non par les grands prédateurs) à la forêt, aux cultures et aux animaux de rente sont indemnisés de façon appropriée. Les cantons règlent l'indemnisation. Les indemnités ne sont versées que pour autant qu'il ne s'agisse pas de dommages insignifiants et que des mesures de prévention raisonnables aient été prises. Les dépenses pour des mesures de prévention peuvent être prises en compte lors de l'indemnisation des dégâts causés par le gibier (art. 13, al. 1 et 2, LChP). La Confédération et les cantons participent à l'indemnisation des dommages causés par certains animaux protégés. Le Conseil fédéral, après avoir consulté les cantons, détermine ces espèces protégées et fixe les conditions d'indemnisation (art. 13, al. 4, LChP). Ce point est essentiel pour amener les éleveurs de bétail et la population des régions de montagne à accepter plus facilement la protection des grands prédateurs, dont la présence est certes protégée par la loi mais contestée dans le monde politique.

La Confédération prend à sa charge 80 % des frais d'indemnisation pour les dégâts causés par des lynx, des ours et des loups. Les cantons déterminent le montant du dégât et ses causes. La Confédération ne verse l'indemnité que si le canton prend à sa charge les frais restants. Elle peut encourager des mesures prises dans le cadre de projets régionaux pour prévenir des dégâts causés par ces trois grands prédateurs (art. 10, al. 1 à 4, OChP). Mais conformément à cette disposition, les projets de prévention relatifs à la protection des troupeaux sont limités dans le temps et dans l'espace, ce qui doit être modifié dans la prochaine révision du droit. Les plans de gestion des grands prédateurs règlent d'autres détails en matière d'indemnisation des dégâts, par exemple la présentation de l'animal tué. Aujourd'hui comme hier, la prise de mesures raisonnables visant à protéger les troupeaux n'est pas obligatoire et ne conditionne pas de façon générale le versement d'une indemnité pour les dégâts causés par l'attaque d'un grand prédateur. Il en va toutefois autrement pour les dommages causés aux cervidés et aux camélidés d'Amérique du Sud

³⁹ Message concernant la loi fédérale sur la chasse, FF II/1983, p. 1243.

vivant dans des enclos et pour les dommages faisant suite à une première attaque de lynx dans une région de concentration des dommages (hot spot). Lorsqu'il s'agit d'autoriser l'abattage d'un loup dans un secteur où des attaques de loup ont déjà eu lieu, la prise de mesures préventives est également une condition préalable nécessaire.⁴⁰

6.3.2 Indemnisation selon le droit révisé

Le projet de révision de l'art. 10, al. 1, let. a et b, ainsi qu'al. 4, OChP (Indemnisation et prévention des dégâts) a la teneur suivante:

¹ La Confédération verse aux cantons les indemnités suivantes pour des dégâts causés par la faune sauvage:

a. 80 % des coûts des dégâts causés par des lynx, des ours, des loups et des chacals dorés;

b. 50 % des coûts des dégâts causés par des castors, des loutres et des aigles.

⁴ La Confédération encourage des mesures prises pour prévenir les dégâts causés par des lynx, des ours, des loups et des chacals dorés.

La révision de l'ordonnance sur la chasse prévoit d'indemniser les dégâts causés par le chacal doré au même titre que ceux causés par le lynx, l'ours et le loup (art. 10, al. 1, let. a, OChP). Le chacal doré est une espèce de grand prédateur parente du loup, d'apparence très similaire. La première preuve photographique de sa présence en Suisse date de novembre 2011. Tel qu'il est formulé et appliqué actuellement, l'art. 10, al. 4, OChP (« La Confédération *peut* encourager des mesures prises dans le cadre de projets régionaux pour prévenir des dégâts causés par des lynx, des ours ou des loups. ») est une disposition potestative en faveur de projets régionaux limités dans le temps, ce qui exclue d'office les mesures permanentes de protection des troupeaux. Cet article doit être modifié au regard du projet de révision de l'art. 12, al. 5, LChP (cf. point 6.4.2) de façon à inscrire dans la loi le fait que la Confédération *encourage* des mesures prises pour prévenir les dégâts causés par des lynx, des ours, des loups et (nouvellement) des chacals dorés. L'art. 10, al. 5, OChP (qui ne fait aucune mention du chacal doré) restant inchangé, cela signifie que les cantons pourraient également prendre des mesures contre des chacals dorés si des individus de cette espèce venaient à causer d'importants dégâts – ce qui correspond à la pratique applicable aux trois autres grands prédateurs.

6.4 Mesures préventives visant à protéger les animaux de rente

6.4.1 Bases légales de la protection des troupeaux selon le droit en vigueur

Les mesures de protection des troupeaux servent en premier lieu à la prévention immédiate des dommages causés par la faune sauvage. En ce sens, la notion de « protection des troupeaux » désigne essentiellement les mesures de prévention visant à protéger les animaux de rente contre les attaques de grands prédateurs. A l'échelon de la Constitution, la Confédération est habilitée à prendre des mesures de protection des troupeaux dans le cadre de sa compétence législative limitée aux principes dans le domaine de la chasse et de la pêche (art. 79 Cst.), de sa compétence globale en matière de protection des espèces (art. 78, al. 4 Cst.) et de sa compétence dans le domaine de l'agriculture (art. 104 Cst.). Cependant, à l'échelon de la loi (c'est-à-dire dans le cadre d'un processus démocratiquement légitimé), les mesures de protection des troupeaux spécifiques aux espèces protégées de grands prédateurs ne sont pas expressément définies par le droit en vigueur. Seul l'art. 12, al. 1, LChP oblige les cantons à prendre à l'encontre de ces espèces des mesures adoucies qui, en vertu du principe de la proportionnalité, doivent toujours être préférées à des tirs d'animaux protégés (protection indirecte des grands prédateurs). L'art. 12, al. 2 et 2^{bis}, LChP n'habilite pas la Confédération à prendre des mesures préventives autres que celles qui ciblent directement l'animal causant des dégâts (effarouchement, capture en vue du déplacement et, en dernier ressort, tir de l'animal). Concernant l'indemnisation des dommages causés par des espèces protégées, le Conseil fédéral pourrait, en application de l'art. 13, al. 4, LChP, fixer comme condition à cette indemnisation la prise de mesures de protection de troupeaux. A l'échelon de l'ordonnance, la protection des troupeaux contre les grands prédateurs est inscrite dans l'art. 10, al. 4, OChP, mais elle est limitée dans le temps et dans l'espace. Les CPT sont mentionnés

⁴⁰ Bütler (cf. note 35), Droit de la chasse, p. 76 et ss.

expressément dans les dispositions constitutionnelles suivantes: art. 22, al. 1, let. d, art. 69, al. 2, let. e, art. 72, al. 1, de l'ordonnance sur la protection des animaux (OPAn) et art. 16, al. 3^{bis}, let. b, de l'ordonnance sur les épizooties (OFE).⁴¹ Ils sont donc inscrits formellement dans la loi à l'échelon de l'ordonnance, ce qui est important pour les législations cantonales sur les chiens et sur la protection de la faune sauvage (en raison de la primauté du droit fédéral). Reste à inscrire la protection des troupeaux dans la loi et à la renforcer à l'échelon de l'ordonnance.⁴²

6.4.2 Nouvelles bases établies dans la législation sur la chasse et l'agriculture

Dans le cadre de l'activité législative concernant l'évolution de la politique agricole dans les années 2014 à 2017, il convient entre autres de soutenir l'agriculture productive basée sur l'élevage de sorte qu'elle puisse continuer de fonctionner sans entraves intolérables malgré la présence croissante des grands prédateurs. Dans ce but, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) et l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) se sont entendus sur la répartition des tâches: l'OFEV subventionne la protection des troupeaux à proprement parler, c'est-à-dire les mesures concrètes telles que l'élevage et l'emploi de CPT ou le conseil aux cantons et aux détenteurs de chiens; de son côté, l'OFAG encourage les mesures prises au niveau des exploitations agricoles qui facilitent la mise en œuvre des mesures de protection des troupeaux, par exemple la surveillance par un berger, la conduite des pâturages au moyen de clôtures ou les pâturages tournants. Tout cela vise à favoriser la conduite appropriée des troupeaux de bétail, qui est une condition essentielle à l'emploi efficace des CPT. Les bases légales nécessaires à la réalisation de cet objectif commun ont été créées aussi bien dans la loi sur la chasse que dans la loi sur l'agriculture (LAgr).

C'est ainsi que l'art. 12, al. 5, LChP (Prévention des dommages causés par la faune sauvage) doit être complété en deux points par la disposition suivante:

⁵ La Confédération encourage et coordonne les mesures des cantons visant à prévenir les dommages causés par le gibier, notamment ceux causés aux animaux de rente par les grands prédateurs. Elle peut charger des organisations privées de l'exécution de ces tâches contre rémunération.

La première phrase de cet alinéa, dont l'entrée en vigueur est fixée au 1^{er} janvier 2014, constitue une première base légale sur laquelle la Confédération peut s'appuyer dans le domaine de la protection des troupeaux. Elle renforce le statut de la protection des troupeaux (au moyen de CPT) et comble une lacune juridique. En vertu de ce nouvel alinéa, la Confédération peut désormais encourager et coordonner, sans restriction de temps ni de lieu, les mesures de prévention prises par les cantons pour protéger le bétail contre les grands prédateurs (dans les zones de conflit) – le point déterminant étant que le choix des mesures à prendre est du ressort des cantons, en vertu de l'art. 12, al. 1 et (nouveau) al. 5, LChP. Puisque c'est aux cantons de décider si des CPT subventionnés par l'OFEV doivent être employés sur leur territoire, et si oui dans quels secteurs, il faut établir de principe que les mesures de protection des troupeaux encouragées par l'OFEV sont facultatives pour les cantons comme pour les exploitants. S'ils refusent d'opter pour cette solution, il leur incombe toutefois de proposer et de mettre en œuvre d'autres mesures de prévention. Le nouvel alinéa de l'art. 12 LChP ne modifie en rien les dispositions et les conditions qui régissent les tirs de grands prédateurs protégés ainsi que les régulations de populations (art. 12 LChP, art. 4 et 10^{bis} OChP). Par conséquent, la prise de mesures de protection raisonnables reste exigée dans les secteurs où des loups ont déjà causé des dommages par le passé, et cette condition doit être remplie pour que les animaux de rente attaqués par des loups soient comptabilisés dans le cadre de l'octroi d'une autorisation de tir. Puisque ces mesures de protection raisonnables peuvent être encouragées et coordonnées par la Confédération, les cantons des régions de montagne et leurs exploitants ont au final tout intérêt à les déployer.

La seconde phrase de l'al. 5 sera introduite dans le cadre de la prochaine révision de la loi sur les forêts, probablement au début de l'année 2016. En vue de rationaliser l'organisation et l'emploi des ressources de la Confédération, l'ajout de l'art. 12, al. 5, LChP doit permettre à l'OFEV de confier à des organisations privées, contre rémunération, certaines tâches de coordination et d'exécution de la protection des troupeaux.⁴³ La mise en œuvre pratique de cet article suppose d'adapter en conséquence l'ordonnance sur la chasse.

⁴¹ Pour plus d'informations (en allemand): Bütler, « Rechtsfragen zu Herdenschutzhunden », expertise juridique du 20 juin 2011 sur mandat de l'OFEV, notamment p. 14 et ss, réf. 16 et ss.

⁴² Bütler (cf. note 41), Chiens de protection des troupeaux, p. 13 et ss.

⁴³ <http://www.bafu.admin.ch/dokumentation/medieninformation/00962/index.html?lang=fr&msg-id=48528>

En matière de droit agricole, le législateur souhaite encourager l'estivage des animaux de rente au moyen de contributions d'estivage (échelonnées selon la catégorie d'animaux) et de contributions d'alpage, ce qui aura pour effet de soutenir les exploitants qui mettent en œuvre dans leur exploitation des mesures de protection des troupeaux au sens de la loi sur la chasse.

L'art. 71 (Contributions au paysage cultivé) du projet de révision de la loi sur l'agriculture (dont l'entrée en vigueur est fixée au 1^{er} janvier 2014) a la teneur suivante:

¹ Des contributions au paysage cultivé sont octroyées dans le but de maintenir un paysage cultivé ouvert. Ces contributions comprennent:

a. une contribution par hectare échelonnée selon la zone, visant à encourager l'exploitation dans les différentes zones;

b. une contribution par hectare pour la difficulté d'exploitation des terrains en pente et en forte pente, échelonnée selon la pente du terrain et le mode d'utilisation des terres, visant à encourager l'exploitation dans des conditions topographiques difficiles;

c. en plus, une contribution échelonnée selon la part de prairies de fauche en forte pente;

d. une contribution par pâquier normal, versée à l'exploitation à l'année pour les animaux estivés, visant à encourager celle-ci à placer ses animaux dans une exploitation d'estivage;

e. une contribution d'estivage échelonnée selon la catégorie d'animaux, par unité de gros bétail estivée ou par charge usuelle, visant à encourager l'exploitation et l'entretien des surfaces d'estivage.

² Le Conseil fédéral fixe la charge admise en bétail et les catégories d'animaux donnant droit à la contribution d'estivage.

Les contributions au paysage cultivé sont octroyées dans le but de maintenir un paysage cultivé ouvert, c'est-à-dire d'empêcher son reboisement. Elles se composent d'une contribution par zone pour le maintien d'un paysage ouvert, d'une contribution pour terrains en pente, d'une contribution d'alpage et d'une contribution d'estivage. Pour les exploitations à l'année, la contribution d'alpage avec son supplément d'estivage est une incitation à faire estiver le bétail dans une région alpine ou préalpine. Pour les moutons estivés dans un système de pâturage tournant et protégés par des CPT subventionnés par l'OFEV, les exploitants perçoivent une contribution d'estivage aussi élevée que celle versée pour les moutons estivés dans un système de surveillance permanente par un berger (art. 44, al. 2, let. a et annexe 7, ch. 1.6 du projet d'ordonnance sur les paiements directs versés dans l'agriculture).⁴⁴

6.4.3 Exécution du mandat confié par le Conseil fédéral

La révision de l'ordonnance sur la chasse régit la protection des troupeaux conformément au mandat confié par le Conseil fédéral en 2009 (en réponse à la motion 09.3814) et selon la procédure établie conjointement par l'OFEV et l'OFAG. Le suivi des CPT, exigé dans le cadre de la motion 10.3242, est mis en œuvre parallèlement à cette révision. En vue d'améliorer l'organisation de la protection des troupeaux, l'OFEV propose de compléter l'ordonnance sur la chasse sur la base du nouvel al. 5 de l'art. 12 LChP, en ajoutant deux dispositions sous les art. 10^{ter} (Prévention des dégâts causés par les grands prédateurs) et 10^{quater} (Chiens de protection des troupeaux), dont la teneur est expliquée ci-après.⁴⁵ Ces articles concrétisent les mesures subventionnées par l'OFEV pour prévenir les dégâts causés par les grands prédateurs, autrement dit les mesures de protection des troupeaux qui, selon les termes de la politique agricole 2014-2017, conditionnent l'élévation des contributions d'estivage pour le système de pâturage tournant jusqu'au niveau des contributions d'estivage pour le système de surveillance permanente par un berger.

6.4.4 Prévention des dégâts causés par les grands prédateurs (art. 10^{ter} OChP)

Selon la proposition de l'administration, le nouvel art. 10^{ter} OChP a la teneur suivante:

⁴⁴ Message concernant l'évolution future de la politique agricole dans les années 2014–2017, FF 2012, p. 1857 et ss, p. 1989 et ss, p. 2063 et ss.

⁴⁵ Modification de l'ordonnance sur la chasse (OChP), Rapport explicatif de l'OFEV du 4 août 2013, p. 1 et ss.

¹ Pour prévenir les dégâts aux animaux de rente causés par les grands prédateurs, l'OFEV encourage:

- a. l'élevage, l'éducation, la détention et l'emploi de chiens de protection des troupeaux;
- b. la protection des ruches par des clôtures électriques.

² Si les mesures citées à l'al. 1 ne suffisent pas ou ne sont pas appropriées, il peut encourager d'autres mesures des cantons visant à protéger les troupeaux et les ruches.

³ Il soutient et coordonne la planification territoriale par les cantons des mesures visant à protéger les troupeaux et les ruches. Il édicte une directive sur ce point.

⁴ Les cantons intègrent la protection des troupeaux et des ruches dans leur vulgarisation agricole.

⁵ L'OFEV peut soutenir des organisations d'importance nationale qui informent et conseillent les autorités et les milieux concernés sur la protection des troupeaux et des ruches. Il peut demander à ces organisations de contribuer à la coordination intercantonale des mesures.

Cette disposition énumère les mesures que l'OFEV juge globalement efficaces et raisonnables pour protéger les animaux de rente contre les attaques de grands prédateurs. L'al. 1 définit la protection des troupeaux comme la « prévention des dégâts aux animaux de rente causés par les grands prédateurs » et stipule que l'OFEV encourage l'élevage, l'éducation, la détention et l'emploi des CPT, ainsi que la protection des ruches par des clôtures électriques (al. 1, let. a et b). Dans le domaine de la protection des troupeaux, il convient d'établir une distinction entre la situation dans la région d'estivage (qui dure environ trois mois) et la situation sur la surface agricole utile (qui dure entre neuf et douze mois). Par surface agricole utile, on entend la superficie d'une exploitation qui est affectée à la production végétale, à l'exclusion des surfaces d'estivage, dont l'exploitant dispose pendant toute l'année (art. 14 de l'ordonnance sur la terminologie agricole, OTerm). Le maintien d'une population permanente de loups ou d'ours étant peu probable dans les régions de plaine fortement urbanisées et bien desservies, la prévention des dégâts causés par les grands prédateurs peut généralement se limiter à des mesures telles que des contrôles fréquents, des clôtures électriques conformes à l'usage local et la mise à l'étable des bêtes durant la nuit. Du fait que l'achat, l'installation et l'entretien de clôtures servant à la conduite du bétail sur les SAU sont rétribués dans le cadre de la pratique générale de la Confédération en matière de subventions agricoles (paiements directs), aucune indemnisation spéciale n'est prévue dans ce domaine.

Par surfaces d'estivage, on entend les pâturages communautaires, les pâturages d'estivage et les prairies de fauche dont l'herbe récoltée sert à l'affouragement durant l'estivage (art. 24 OTerm). Ces pâturages étendus sont très difficiles à surveiller, au même titre que certaines zones éloignées et fortement pentues des Préalpes et du Jura (SAU spéciales). Sur ces pâturages, il ne serait pas raisonnable d'installer des clôtures électriques partout, notamment à l'écart des chemins de randonnée. Pour ces régions, l'al. 1 prévoit un encouragement par la Confédération (c'est-à-dire par l'OFEV), dès lors que la planification territoriale des cantons en matière de protection des troupeaux prévoit ce cas particulier. Les mesures envisagées sont notamment l'emploi de CPT pour la surveillance quasi autonome des troupeaux et la protection des ruches par des clôtures électriques (protection contre les ours). Pour être capables de se défendre raisonnablement contre des animaux intrus, les CPT doivent être élevés et éduqués de façon appropriée. Grâce à toutes ces mesures, l'OFEV ainsi que les cantons et des associations spécialisées (AGRIDEA et CPT-CH) ont acquis une précieuse expérience au cours des quinze à vingt dernières années, dans le cadre de projets liés à la protection des troupeaux (selon art. 10, al. 4 OChP).

Si les mesures citées à l'al. 1 ne suffisent pas, l'OFEV peut encourager d'autres mesures des cantons visant à protéger les troupeaux et les ruches, par exemple la création de surfaces spécialement clôturées pour les animaux de rente (enclos de nuit) dans la région d'estivage ou le renforcement des clôtures dans la région de montagne de la SAU. Parce que ces mesures sont toutefois onéreuses et désavantageuses sur le plan économique, elles ne doivent être appliquées que dans des cas particuliers dûment motivés. En la matière (comme pour l'ensemble des mesures de prévention), la décision incombe aux cantons, soutenus par l'OFEV. L'Office fédéral soutient et coordonne la planification territoriale par les cantons des mesures visant à protéger les troupeaux et les ruches, et il édicte une directive sur ce point (al. 3). Par principe, l'OFEV subventionne uniquement les mesures mentionnées à l'art. 10^{er}, al. 1, OChP, c'est-à-dire l'emploi de CPT « officiels » (conformes aux directives inspirées du nouvel art. 10^{quater}, al. 3, OChP) et la

protection des ruches par des clôtures électriques, les autres mesures mentionnées à l'al. 2 restant réservées. Ce faisant, la Confédération concentre ses efforts sur des mesures hautement efficaces et garantit une utilisation de ses ressources aussi efficiente que possible dans le domaine de la protection des troupeaux.

Dans la planification territoriale des mesures de protection des troupeaux, les cantons doivent tenir compte des conflits potentiels liés à l'emploi des chiens de protection, notamment des conflits avec les touristes qui fréquentent les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre officiels ou avec le voisinage, lorsque le bétail est mis à l'abri durant l'hiver. Puisque les chiens de protection sont employés et détenus avec le bétail tout au long de l'année, la planification des cantons doit gérer leur situation de janvier à décembre. Indépendamment des choix des cantons en matière de planification, ce sont les exploitants eux-mêmes qui décident ou non d'employer des chiens de protection, sachant toutefois que l'OFEV ne subventionne que les CPT dont l'emploi est approuvé par le canton et l'exploitant concernés. Par ailleurs, la directive que l'OFEV doit édicter sur l'aptitude, l'élevage, l'éducation, la détention, l'emploi et la déclaration des chiens de protection subventionnés permettra bientôt aux détenteurs de prouver plus facilement qu'ils ont rempli leur devoir de diligence par rapport à leurs chiens (révision de l'art. 10^{quater}, al. 3, OChP). Dans la répartition des rôles telle qu'elle est prévue, il incombe aux cantons de conseiller suffisamment tôt les agriculteurs concernés par les grands prédateurs sur les mesures de protection des troupeaux nécessaires, raisonnables et techniquement réalisables. A cette fin, les cantons doivent intégrer la protection des troupeaux dans leur vulgarisation agricole (al. 4). Lorsqu'un exploitant souhaite employer un chien de protection, le canton doit veiller à ce que sa demande fasse l'objet d'un examen complet et d'une entente entre ses différents services (p. ex. offices cantonaux de l'agriculture, de la chasse et des services vétérinaires).

Pour que l'utilisation des ressources fédérales affectées à l'exécution de la protection des troupeaux soit uniforme dans tout le pays, la Confédération coordonne la planification de la prévention par les cantons. La démarche la plus judicieuse en la matière est une concertation à l'échelon d'unités territoriales suprarégionales telles que les « régions de gestion » créées dans le cadre des plans Lynx, Ours et Loup. La Confédération continue de conseiller les cantons sur la protection des troupeaux et sur sa planification territoriale – mission qui est actuellement remplie par la centrale de vulgarisation agricole AGRIDEA sur mandat de l'OFEV.

En vertu de l'art. 10^{ter}, al. 5, OChP, l'OFEV peut soutenir des organisations d'importance nationale qui informent et conseillent la Confédération, les cantons et les milieux concernés sur la protection des troupeaux et des ruches. Il peut demander à ces organisations de contribuer à la coordination intercantonale des mesures. Il serait toutefois disproportionné de créer dans chaque canton un service chargé de répartir les contributions de la Confédération et de vérifier le respect des prescriptions dans le domaine de la prévention des dégâts dus aux grands prédateurs. Aujourd'hui déjà, la Confédération soutient des organisations d'importance nationale, dont la centrale de vulgarisation agricole AGRIDEA et l'association Chiens de protection des troupeaux Suisse. Ces organisations peuvent notamment conseiller les services cantonaux de l'agriculture chargés de la planification de l'économie alpestre sur les questions liées à la coordination intercantonale de la protection des troupeaux. En cas de mesures édictées par les autorités, elles peuvent également intervenir afin d'améliorer la gestion des risques lors de l'emploi des CPT. L'essentiel est que les tâches soient clairement réparties dans les domaines de l'élevage et de l'éducation des CPT, de la formation des détenteurs de CPT, de l'attribution, de la gestion et du versement des contributions fédérales, du conseil aux cantons et aux exploitants, ainsi que dans le domaine du contrôle (éligibilité des détenteurs de chiens pour l'attribution de subventions, suivi, respect des directives de l'OFEV, etc.). La structure organisationnelle de la future protection des troupeaux est présentée plus loin au point 8.3.

6.4.5 Conditions posées aux chiens de protection des troupeaux (art. 10^{quater} OChP)

Le nouvel art. 10^{quater} OChP sur les chiens de protection a la teneur suivante

- ¹ L'emploi des chiens de protection des troupeaux a pour objectif la surveillance quasi autonome des animaux de rente et la défense contre les animaux intrus.
- ² L'OFEV encourage la protection des troupeaux par des chiens qui:
 - a. appartiennent à une race appropriée à la protection des troupeaux;

- b. sont élevés, éduqués, détenus et employés correctement pour la protection des troupeaux;
- c. sont principalement employés pour la garde des animaux de rente dont la détention et l'estivage sont encouragés selon l'ordonnance du ... sur les paiements directs, et
- d. sont annoncés comme chiens de protection des troupeaux conformément à l'art. 16, al. 3^{bis}, let. b, de l'ordonnance du 27 juin 1995 sur les épizooties.

³ Il édicte, après avoir consulté l'OSAV, des directives sur l'aptitude, l'élevage, l'éducation, la détention, l'emploi et la déclaration des chiens de protection des troupeaux subventionnés.

Cette nouvelle disposition définit le but de l'emploi des CPT comme étant la surveillance quasi autonome des animaux de rente et la défense contre les animaux intrus (al. 1). Elle établit le fait que les CPT n'ont pas à être surveillés de façon constante et que la défense du bétail contre les animaux intrus est inhérente à leur emploi. En ce sens, elle renforce clairement la protection des troupeaux, dans un contexte où surviennent parfois des incidents entre des CPT protégeant leur troupeau et des chiens de compagnie en balade avec leur maître. Interprétée a contrario, cette définition indique également que les chiens de protection ne doivent pas menacer les personnes (uniquement les animaux intrus), ce qui relève de leur éducation et de leur socialisation.

La Confédération veut encourager l'emploi de CPT efficaces appartenant à une race appropriée à la protection des troupeaux afin de mettre un terme aux nombreux conflits qui, par le passé, ont amené des chiens de protection à mordre ou à blesser d'autres animaux et parfois même des personnes (dans de très rares cas). Ces conflits doivent cesser et les détenteurs de CPT doivent bénéficier d'une plus grande sécurité juridique en ce qui concerne l'emploi de ces chiens (droits civil, administratif et pénal). Pour parvenir à ce but, l'OFEV doit établir des consignes claires sur la qualité et l'éducation des CPT et sur la gestion des risques au niveau des exploitations. L'objectif principal du nouvel art. 10^{quater} consiste à subventionner les CPT qui sont employés conformément à la législation, protègent efficacement le bétail et constituent pour l'homme un potentiel de risque objectivement infime. Dans le cas d'une demande de subvention pour l'emploi d'un CPT, cet article formule les exigences concrètes posées au chien lui-même, à son détenteur, à son éleveur et à son éducateur (« correctement », al. 2, let. b). S'il ne peut pas interdire aux agriculteurs d'employer des CPT sans le soutien financier ni l'approbation de leur canton, le simple fait pour les exploitants de supporter tous les frais et d'endosser une plus grande responsabilité civile suffit à les dissuader d'opter pour l'emploi « sauvage » de CPT. C'est pourquoi on peut supposer que la nouvelle réglementation (encouragement, sécurité juridique) aura pour effet d'améliorer notablement la qualité de la protection des troupeaux (efficacité, réduction du risque).

L'al. 2, let. a, précise clairement que l'OFEV encourage uniquement les chiens appartenant à une race appropriée à la protection des troupeaux. Par nature, ces chiens doivent avoir la capacité de développer des liens non seulement avec les hommes, mais également avec les animaux de rente qu'ils protègent – ce qui les distingue des autres chiens de protection tels que les chiens policiers. Les CPT comptent parmi les plus anciennes races de chiens utilitaires. Aujourd'hui en Suisse, les deux races employées pour la protection des troupeaux sont le « Berger de Maremme et des Abruzzes » et le « Montagne des Pyrénées ». Selon l'al. 2, let. b, l'OFEV encourage uniquement les chiens qui sont élevés, éduqués, détenus et employés correctement (le terme « correctement » sera défini dans les directives édictées prochainement par l'OFEV; al. 3). Il conditionne également l'attribution de subventions au fait que les chiens sont principalement employés pour la garde des animaux de rente dont la détention et l'estivage sont encouragés selon l'ordonnance sur les paiements directs (au moyen de contributions d'alpage et d'estivage; al. 2, let. c) – ce dont on peut déduire que la protection des troupeaux sert en premier lieu à permettre une agriculture productive basée sur l'élevage malgré la présence de grands prédateurs. L'al. 2, let. d, précise pour finir que les chiens doivent être annoncés comme des CPT conformément à l'art. 16, al. 3^{bis}, let. b, de l'ordonnance sur les épizooties. Cet élargissement de l'obligation d'annoncer s'inscrit dans l'idée d'un suivi des CPT.

En vertu de l'al. 3, l'OFEV édicte des directives sur l'aptitude, l'élevage, l'éducation, la détention, l'emploi et la déclaration des chiens de protection subventionnés, dans le but de garantir une qualité suffisante et une parfaite connaissance des risques dans le domaine de l'emploi des CPT. En effet, les multiples problèmes survenus ces dernières années, notamment dans les régions à forte fréquentation touristique, ont été causés soit par une détention et une éducation défectueuses, soit par des manquements dans l'emploi des chiens. Il convient d'améliorer cette situation, d'une

part, pour réduire les conflits impliquant des personnes et, d'autre part, pour donner aux détenteurs de CPT une meilleure protection juridique, compte tenu du fait qu'ils détiennent ces chiens pour résoudre un problème délicat (présence de grands prédateurs) et non pour leur agrément. Afin d'atteindre ces deux objectifs, l'OFEV doit élaborer des consignes claires et prendre des mesures visant à informer la population sur la condition du chien de protection des troupeaux. De par leur éducation, ces chiens doivent être sûrs d'eux-mêmes et bien socialisés, et avoir une relation de confiance avec leur personne de référence. L'OFEV et d'autres parties prenantes analysent actuellement toutes les expériences accumulées durant la phase pionnière de la future protection des troupeaux en vue de les intégrer dans les directives sur la qualité des chiens et sur la gestion des risques. L'OFEV élaborera ces directives avec les services et associations concernés, notamment l'association Chiens de protection des troupeaux Suisse (CPT-CH), AGRIDEA, le Service de prévention des accidents dans l'agriculture (SPAA), l'Office vétérinaire fédéral, les services vétérinaires des cantons et l'association Suisse Rando (cf. point 8.4).

Dans les secteurs où des animaux de rente sont protégés par des CPT, il faut raisonnablement s'attendre à des réactions de défense à l'encontre des chiens de compagnie des promeneurs, et s'en accommoder bon gré mal gré puisqu'elles sont inhérentes à la mission des CPT. En dehors de ces secteurs en revanche, les CPT ne doivent pas représenter une menace accrue pour les chiens de compagnie. Dans tous les cas, le risque pour l'homme doit être réduit le plus possible et maintenu à un niveau minimal. Malgré les mesures de précaution mises en place, il reste impossible d'éviter tous les conflits que les CPT sont susceptibles de provoquer, au même titre que les vaches allaitantes ou les taureaux. Un incident est toujours possible. Il est donc essentiel d'informer les promeneurs, en particulier ceux qui ont peur des chiens, sur la localisation des zones d'emploi des CPT en installant des panneaux sur le terrain (pour indiquer les itinéraires de contournement) et en diffusant des informations sur Internet (pour permettre aux promeneurs de planifier leur circuit), ce qui leur permet d'éviter ou de contourner à bonne distance les secteurs de travail des chiens de protection. Il faut par ailleurs que les chemins de randonnée officiels puissent être utilisés sans le moindre danger. En ce sens, il est important que la population et surtout les randonneurs sachent comment se comporter en présence d'un chien de protection des troupeaux, notamment pour éviter un comportement agressif envers celui-ci – qui consisterait par exemple à lui donner des coups de bâton et dont le seul effet serait de rendre le chien agressif lui aussi. Pour cette raison, les directives de l'OFEV aborderont également différents aspects relatifs à l'information sur les CPT et à la signalisation des zones d'emploi. Les détenteurs de chiens subventionnés par l'OFEV ne seront pas directement contraints de respecter ces directives, mais on peut tout de même s'attendre à ce qu'ils les prennent comme critères de référence pour remplir leur devoir de diligence, car la conformité aux directives leur permettra de prouver plus facilement qu'ils ont rempli leurs obligations au regard du droit civil et du droit pénal (p. ex. si leur chien blesse un autre chien et si une enquête pénale est ouverte à leur encontre). Dans ce contexte, mentionnons également la modification de l'art. 77 de l'ordonnance sur la protection des animaux (OPAn) relatif à la responsabilité des détenteurs et des éducateurs de chiens, qui sera bientôt complété par la phrase suivante: « Lorsqu'il faut évaluer la responsabilité pour les CPT, il est tenu compte du but de leur utilisation, à savoir défendre le troupeau contre des animaux intrus. »

6.5 Contribution de la protection des troupeaux au renforcement de la protection des espèces et de l'agriculture

Concernant la gestion des espèces protégées de grands prédateurs, la loi sur la chasse est notamment pensée pour servir le mandat de protection des espèces inscrit dans le droit international public (Convention de Berne) et dans le droit constitutionnel suisse (art. 78, al. 4, et art. 79 Cst.). Comme indiqué précédemment, la mise en œuvre de mesures préventives conformes au principe de proportionnalité (p. ex. installer des clôtures ou employer des chiens de protection), avec indemnisation des dommages causés aux animaux de rente et aux ruches, doit toujours prévaloir sur les tirs d'espèces protégées. L'octroi exceptionnel d'une autorisation de tir suppose, outre l'existence de dégâts conséquents, la mise en œuvre préalable de mesures de prévention raisonnables et efficaces (dans le cas du loup, ces mesures sont requises uniquement si des dégâts ont déjà été causés l'année précédente). En encourageant les mesures de prévention et l'indemnisation des dommages causés par des attaques de grands prédateurs, la Confédération crée dans le cadre de son mandat de protection les conditions nécessaires à une possible coexistence entre l'homme et ces animaux sauvages. Sans compter que certaines mesures de protection des troupeaux profitent indirectement à la protection des grands prédateurs eux-mêmes et directement à l'agriculture productive (basée sur l'élevage) dans les régions d'estivage et de

montagne. Dans ses appréciations, la Confédération considère comme efficaces et raisonnables les mesures de protection des troupeaux encouragées dans le projet de révision. Si en vertu de l'art. 12, al. 1, LChP, les cantons souhaitent prendre des mesures autres que celles-ci, il leur incombe d'en démontrer l'efficacité, notamment lorsqu'il s'agit de demander l'autorisation de tirer un grand prédateur causant des dégâts.

7 Résolution d'autres questions de droit en rapport avec la protection des troupeaux

7.1 Responsabilité civile, chemins de randonnée pédestre et droit d'accès

La motion 10.3242 du 19 mars 2010 sur la protection des troupeaux exigeait de la Confédération qu'elle résolve la question de la responsabilité en cas d'attaque de la part de chiens de protection. Les Chambres fédérales ont adopté cette motion sous une forme légèrement modifiée et chargé le Conseil fédéral de résoudre notamment cette question. C'est à cette fin que l'OFEV a fait réaliser en 2011 une expertise dans laquelle diverses questions liées au droit de la responsabilité civile ont été examinées en détail (document en allemand, « Rechtsfragen zu Herdenschutzhunden »).⁴⁶

7.1.1 Responsabilité du détenteur d'animaux

L'art. 56 du Code des obligations sur la responsabilité du détenteur d'animaux a la teneur suivante:

¹ En cas de dommage causé par un animal, la personne qui le détient est responsable, si elle ne prouve qu'elle l'a gardé et surveillé avec toute l'attention commandée par les circonstances ou que sa diligence n'eût pas empêché le dommage de se produire.

² Son recours demeure réservé, si l'animal a été excité soit par un tiers, soit par un animal appartenant à autrui.

En vertu de cet article, le détenteur assume par principe le risque que son animal nuise, d'une manière contraire au droit et avec un lien de causalité adéquat, à une autre personne ou aux animaux et aux biens d'une autre personne. Il s'agit là d'une responsabilité causale, qui n'est pas fondée sur une faute du détenteur. Une possibilité de disculpation est prévue si le détenteur apporte la preuve de sa diligence. Les paragraphes ci-après fournissent des réponses succinctes à un éventail de questions jugées importantes en matière de responsabilité.

Les CPT sont des animaux utilitaires dont la détention est régie par l'art. 56, al. 1, CO. La responsabilité civile du détenteur est engagée dès que le chien agit ou réagit de lui-même (griffure, morsure, etc.). La loi ne définit pas la notion de détenteur d'animaux mais selon la doctrine et la jurisprudence, le détenteur d'un animal est la personne qui en a la jouissance ou qui exerce sur lui une maîtrise effective. Il peut exister plusieurs détenteurs pour un même animal, et ces détenteurs peuvent être des personnes physiques ou morales, y compris des communes. Le détenteur, qui ne doit pas être confondu avec un auxiliaire, répond par principe du comportement de chacun de ses auxiliaires. Dans le cas des CPT, la notion de détenteur peut désigner plusieurs personnes en fonction des circonstances et des arrangements concrets: le propriétaire en premier lieu, mais aussi le possesseur (p. ex. le fermier ou l'emprunteur) qui utilise l'animal pour ses propres besoins. Il s'agit initialement de l'éleveur (de chiens ou de moutons), puis de l'exploitant agricole et enfin, dans la région d'estivage, de l'exploitant des alpages, d'une coopérative, d'une association ou du berger employé pour garder le troupeau. Les situations diffèrent selon que les alpages sont ou non gardés par un berger.

Pour établir la preuve de sa diligence, le détenteur d'animaux doit satisfaire aux exigences élevées des tribunaux et prouver qu'il a pris toutes les mesures objectivement nécessaires et commandées par les circonstances pour empêcher le dommage de se produire.⁴⁷ En ce sens, il occupe une position de garant à l'égard d'autrui.⁴⁸ Selon la situation, il peut être soumis à l'obligation d'avertir la population au moyen de panneaux d'information ou d'avertissement, si des recommandations ou les circonstances l'exigent. Le détenteur d'animaux n'est pas jugé responsable si le dommage se

⁴⁶ Bütler (cf. note 35), Chiens de protection des troupeaux, p. 61 et ss (en allemand).

⁴⁷ Exemple: ATF 131 III 115 ss. consid. 2.1 et 2.2 avec renvoi à l'ATF 126 III 14 ss. consid. 1b.

⁴⁸ La position de garant implique une obligation d'agir, c'est-à-dire l'obligation légale d'empêcher la mise en danger ou la lésion d'un bien juridique protégé par la loi pénale (art. 11 CP).

produit alors qu'il a fait preuve de toute la diligence commandée par les circonstances. Puisqu'au regard des tribunaux, les expériences passées en lien avec l'animal et avec sa nature (historique) jouent un rôle déterminant dans l'établissement de la preuve, le détenteur d'un chien de protection des troupeaux a tout intérêt à acquérir un animal « labellisé » et à consigner par écrit toutes les activités et tous les événements impliquant cet animal. Il doit par ailleurs planifier l'emploi de son chien de manière consciencieuse. Dans certains cas, la proximité d'un chemin de randonnée rend inévitable l'installation de clôtures et de panneaux d'information officiels autour des pâtures.

En collaboration avec six autres organisations, l'association CPT-CH a publié au début de l'année 2012 un document intitulé « Chiens de protection des troupeaux dans les régions de pâtures, Guide avec liste de contrôle », révisé en mai 2012.⁴⁹ L'application des recommandations formulées dans ce guide doit aider les responsables d'exploitation à honorer leurs obligations de diligence. Au regard de la jurisprudence du Tribunal fédéral à propos des recommandations du Service de prévention des accidents dans l'agriculture (SPAA)⁵⁰ ou des règlements de la FIS dans le domaine des sports de neige, il semble évident que ce guide servira de référence aux tribunaux pour apprécier la bonne exécution des obligations de diligence (ce qui vaut également pour les futures directives de l'OFEV). Le guide recommande entre autres de porter une attention particulière aux sentiers pédestres officiels et autres sentiers importants, et d'impliquer au besoin les personnes qui en sont responsables. Il préconise le déplacement temporaire ou définitif de certains chemins, et l'installation de clôtures fonctionnelles, dûment entretenues. Il rappelle que les aptitudes des CPT doivent être évaluées et jugées directement dans leur zone d'emploi et que les risques doivent être réévalués à chaque changement de chien. Les connaissances du berger en matière de protection des troupeaux doivent être testées, et le berger doit être invité à suivre une formation appropriée. Lors d'un changement de pâture dans un secteur à risque, le chien de protection doit être tenu en laisse et des auxiliaires supplémentaires doivent être mobilisés. De manière générale, il faut entretenir des contacts intensifs avec les CPT. La présence de ces chiens doit être signalée sur place au moyen de panneaux indicateurs officiels de couleur verte (avec des pictogrammes), installés dans des endroits appropriés et bien visibles. Leur emplacement doit être choisi de façon à montrer clairement sur quel chemin il est possible de rencontrer un chien de protection des troupeaux. Ces panneaux d'information ou d'avertissement n'exonèrent en rien les responsabilités engagées. Si les promeneurs n'en tiennent pas compte, la responsabilité du débiteur peut s'en trouver réduite (diminution de l'indemnité versée à la partie lésée) au titre de la « faute propre du lésé » (art. 44, al. 1, CO).

Si les projets de révision (art. 10^{ter} et 10^{quater} OChP) entrent en vigueur, il deviendra important pour les détenteurs de CPT désireux d'établir la preuve de leur diligence d'employer des chiens « reconnus officiellement », c'est-à-dire élevés et éduqués de manière consciencieuse, dûment enregistrés et donc éligibles à l'attribution de subventions, et de respecter les directives prochainement édictées par l'OFEV. L'emploi de CPT non subventionnés par la Confédération rendra la tâche du détenteur plus complexe lorsqu'il devra prouver qu'il a fait preuve de toute la diligence requise pour empêcher son chien d'infliger des morsures. Puisque l'identité du détenteur d'animaux n'est pas toujours parfaitement claire et que même l'emploi consciencieux des CPT ne peut exclure un risque de responsabilité pour le détenteur, il est préférable pour les personnes intéressées (exploitant, employé, mandataire) de souscrire des assurances responsabilité civile et protection juridique lorsque des CPT sont employés, ce afin de transférer le risque financier. L'association Chiens de protection des troupeaux Suisse envisage en ce sens de trouver une solution d'assurance collective pour tous ses membres.

Pour autant qu'on puisse le savoir, il n'existe à ce jour aucune décision judiciaire impliquant la responsabilité civile d'un détenteur de CPT (uniquement des condamnations pénales). On ignore pour l'heure si la grande autonomie de ces chiens et le but spécifique de leur emploi seront dûment pris en considération lorsqu'il s'agira de juger les obligations de diligence imposées aux détenteurs par le droit civil. S'il était adopté, le projet de révision de l'art. 77 OFE permettrait d'entériner cette prise en considération.⁵¹ Au vu de ce qui précède, on peut considérer que la responsabilité générale du détenteur d'animaux telle que définie à l'art. 56 CO est une base de responsabilité suffisante pour les situations impliquant des CPT. Et puisque le risque de responsabilité assumé par le détenteur d'un tel chien doit être couvert par des solutions d'assurance encouragées par l'OFEV, il n'est pas nécessaire de prévoir une réglementation

⁴⁹ Consulter le site www.protectiondestroupeaux.ch/fr/.

⁵⁰ Exemple: arrêt du Tribunal fédéral 6B_1084/2009 du 29 juillet 2010, consid. 4.2.2 et 4.3.

⁵¹ Concernant les aspects liés au droit de la responsabilité civile: Büttler (cf. note 41), Chiens de protection des troupeaux, p. 61 et ss.

spéciale pour résoudre les questions de responsabilité civile, contrairement à l'exigence de la motion 10.3242.

7.1.2 Droit d'accès général et loi sur les chemins de randonnée pédestre

Chacun a libre accès aux forêts et aux pâturages d'autrui, y compris sur les terrains en propriété privée. En vertu de l'art. 699 du Code civil, chacun peut même s'approprier baies, champignons et autres menus fruits sauvages, conformément à l'usage local. Pour protéger la nature et les cultures (p. ex. les pépinières) ou pour d'autres raisons relevant du droit de police, les cantons peuvent toutefois ordonner des interdictions de passage. Le droit d'accès est donné sans condition (y compris sur les pâturages clôturés) et inclut toutes les façons d'entrer et de stationner (marche, randonnée, équitation, cyclisme, ski, ski de fond, luge), à l'exception des pratiques sportives de masse et de la conduite de véhicules motorisés. Les terrains impropres à la culture au sens de l'art. 664 CC (p. ex. rochers et glaciers) sont également libres d'accès. Le propriétaire ou le locataire du terrain est seulement autorisé à installer des clôtures simples; la présence de clôtures hautes, y compris avec des portillons non cadenassés, est incompatible avec le droit d'accès.

La Confédération fixe les principes applicables aux réseaux de chemins et de sentiers pédestres (art. 88 Cst.). Selon les dispositions de la loi sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR), les cantons pourvoient à l'aménagement, à l'entretien et à la signalisation de ces chemins, assurent une circulation libre et si possible sans danger et prennent les mesures juridiques propres à assurer l'accès au public. Dans l'accomplissement de leurs autres tâches, ils tiennent compte des chemins pour piétons et des chemins de randonnée pédestre (art. 6 LCPR). Si les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre figurant dans les plans doivent être supprimés en tout ou en partie, il faut pourvoir à un remplacement convenable par des chemins existants ou à créer, en tenant compte des conditions locales (art. 7, al. 1, LCPR). La Confédération et les cantons doivent également prendre en considération les intérêts de l'agriculture, de l'économie forestière, de la protection de la nature et du paysage, ainsi que de la défense nationale (art. 9 LCPR). La norme suisse SN 640 829a⁵² dont l'application est obligatoire pour les chemins de randonnée établit une distinction entre les chemins de randonnée, les chemins de randonnée de montagne et les chemins de randonnée alpine. Dans les exigences posées aux usagers, elle ne mentionne aucunement le comportement à adopter en cas de rencontre avec des animaux.

Sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre, et plus encore en pleine nature, les piétons, les randonneurs, les cyclistes et les joggeurs qui ne se joignent pas à un groupe conduit par un guide engagent leur responsabilité individuelle. Faire preuve de prudence à l'égard des animaux (notamment les vaches allaitantes, les chevaux et les chiens) fait partie de cette responsabilité. Les promeneurs accompagnés de leur chien doivent garder leur animal sous surveillance constante et ne jamais en perdre le contrôle. De façon générale, il faut partir du principe que la plupart des randonneurs et des cyclistes ignorent tout ou presque du comportement à adopter en présence de CPT. Pour autant, leur responsabilité individuelle ne pondère en rien la rigueur des consignes applicables à la responsabilité civile du détenteur de CPT, ce dernier devant empêcher que ces chiens ne causent des dommages aux promeneurs (ou à leurs animaux de compagnie) sans motif. Notons par ailleurs que la détention de CPT, si elle est susceptible de compliquer l'accès aux forêts et aux pâturages, ne doit jamais l'empêcher entièrement. Autrement dit, l'utilisation des chemins pour piétons et des chemins de randonnée pédestre officiels ne doit pas être compliquée outre mesure ou rendue impossible. Pour cette raison, il peut être utile de tenir les troupeaux à bonne distance des promeneurs en installant des clôtures à l'écart des chemins de randonnée, surtout si un contournement s'avère compliqué, voire impossible. Ces clôtures servent en premier lieu à guider les troupeaux (et non à éloigner les CPT). Dans les secteurs fortement fréquentés, en particulier pendant les périodes de grande activité (vacances et week-ends), il convient de veiller à ce que les troupeaux et leurs chiens de protection ne se tiennent pas à proximité des chemins de randonnée, ce afin d'éviter les conflits. Les circonstances obligent parfois à envisager le déplacement temporaire ou définitif d'un sentier.⁵³

⁵² La norme suisse SN 640 829a a valeur d'instruction obligatoire pour les autorités exécutives (art. 115, al. 1 de l'ordonnance sur la signalisation routière) et de directive sur la signalisation des chemins de randonnée pédestre (art. 4, al. 2 de l'ordonnance sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre, OCPR).

⁵³ Concernant le droit d'accès et la loi sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre: Bütler (cf. note 41), Chiens de protection des troupeaux, p. 80 et ss.

7.2 Questions liées à la protection des animaux

7.2.1 Elevage, commerce, identification et enregistrement des CPT

La Confédération est pleinement compétente pour édicter des prescriptions en matière de protection des animaux (art. 80, al. 1, et art. 78, al. 4, Cst.). En vertu de l'art. 118 Cst. et dans les limites de ses compétences, elle peut également prendre des mesures afin de protéger la santé des personnes. C'est sur cette base qu'elle a édicté la loi sur la protection des animaux (LPA), la loi sur les épizooties (LFE) ainsi que diverses ordonnances, dont l'ordonnance sur la protection des animaux (OPAn) et l'ordonnance sur les épizooties (OFE). Ce cadre législatif vise en premier lieu à protéger la dignité et le bien-être de l'animal, cette condition étant réalisée lorsque sa détention et son alimentation sont appropriées, lorsque l'animal a la possibilité de se comporter conformément à son espèce, lorsqu'il est cliniquement sain et lorsque les douleurs, les maux, les dommages et l'anxiété lui sont épargnés (art. 1 et art. 3, let. b, LPA). L'élevage des CPT est régi par les dispositions légales en vigueur (art. 10 LPA, art. 25 et ss OPAn). S'il est strictement interdit d'employer des animaux vivants pour dresser des chiens, cette pratique est admise spécifiquement pour les CPT (art. 22, al. 1, let. d OPAn). Le commerce professionnel d'animaux est soumis à l'autorisation du service vétérinaire compétent (art. 13 LPA). En application de la loi sur les épizooties, les chiens doivent être identifiés et enregistrés dans une banque de données centrale; cette banque peut aussi contenir des données sur les chiens présentant des troubles du comportement et sur les interdictions de détention d'animaux (art. 30 LFE, Contrôle des chiens). La Confédération exploite par ailleurs un système d'information central destiné à faciliter les tâches d'exécution cantonales prescrites par la loi (art. 54a LFE). L'art. 16 OFE exige qu'un vétérinaire procède à l'identification détaillée de chaque chien au moyen d'une puce électronique. Pour les chiens de protection des troupeaux, l'utilisation prévue comme CPT doit faire l'objet d'une annonce supplémentaire (art. 16, al. 3^{bis}, let. b OFE). Les cantons sont tenus d'enregistrer les chiens dans une banque de données et peuvent éventuellement saisir d'autres informations (p. ex. inscription en tant que CPT reconnu officiellement). Ils autorisent le vétérinaire cantonal à consulter à tout moment le registre des chiens (art. 17 OFE).

7.2.2 Conditions posées à l'éducation et à la détention des CPT

Les articles 68 et suivants de l'ordonnance sur la protection des animaux (OPAn) règlent les conditions posées aux détenteurs de chiens domestiques en matière de détention, d'utilisation, de contacts sociaux, de mouvement, de logement, de sols et de traitement. Pour les CPT, les contacts avec les êtres humains et d'autres congénères doivent être adaptés à l'utilisation qui est faite des chiens (art. 70, al. 3, OPAn). Si les chiens détenus à l'extérieur doivent disposer d'un logement et d'une place de repos appropriée, cette règle ne s'applique pas aux CPT durant la garde de ces derniers (art. 72, al. 1, OPAn). L'élevage, l'éducation et la manière de traiter les chiens doivent garantir leur socialisation, à savoir le développement de relations avec des congénères et avec l'être humain, et leur adaptation à l'environnement. La socialisation des chiens utilitaires doit être adaptée à l'utilisation qui sera faite de ces chiens (art. 73, al. 1, OPAn).

7.2.3 Attestation de compétences et responsabilité des détenteurs et des éducateurs de chiens

Avant d'acquérir un chien, les futurs détenteurs doivent fournir une attestation de compétences qui prouve qu'ils ont acquis des connaissances sur la manière de détenir et de traiter les chiens (art. 6, al. 3, LPA en rel. avec l'art. 68 OPAn). Par principe, l'OPAn exige deux attestations: une attestation théorique dans le cas d'une première détention et une attestation pratique pour chaque nouvelle acquisition de chien. Les personnes qui peuvent prouver qu'elles détenaient un ou plusieurs chiens avant le 1^{er} septembre 2008 sont dispensées de l'obligation d'obtenir le certificat théorique (art. 222, al. 4, OPAn). Le certificat pratique doit être présenté dans l'année qui suit l'acquisition du chien. Il doit établir que la personne qui assume la garde du chien a le contrôle de son animal dans les situations de la vie quotidienne (art. 68, al. 2, OPAn). Aujourd'hui, l'attestation de compétences spécifique aux détenteurs de CPT est délivrée par des formateurs mandatés par l'association CPT-CH. Dans le futur, elle sera délivrée par une organisation (à créer) spécialisée dans les CPT (cf. point 8.3.3). Les conditions juridiques et pratiques de l'emploi des CPT sont particulièrement exigeantes, d'autant que les CPT se distinguent fondamentalement des autres chiens. En ce sens, l'OFEV souhaite imposer à tous les détenteurs de CPT subventionnés un cours obligatoire complétant les cours de qualification habituels et, ce faisant, donner plus de poids à l'emploi spécifique des CPT (certification de niveau supérieur).

Le Conseil fédéral peut fixer les exigences auxquelles doivent satisfaire la formation et la formation continue des détenteurs d'animaux et des personnes qui éduquent des animaux (art. 6, al. 3, LPA, détails dans l'art. 189 et ss OPAn). La formation de base, la formation qualifiante et la formation continue (spécifiées par espèces animales) dispensent les connaissances spécifiques requises pour détenir les animaux conformément à leurs besoins et les traiter de manière responsable et avec ménagement (art. 189, al. 1, OPAn). Si l'autorité cantonale constate des lacunes dans la manière de traiter un animal ou des infractions aux dispositions de la législation sur la protection des animaux, elle peut obliger le détenteur de l'animal ou la personne qui en assume la garde à suivre une formation ou une formation qualifiante, par exemple des cours d'éducation canine (art. 191, al. 1 et 2, OPAn). Les articles 199 et suivants de l'ordonnance sur la protection des animaux règlent la reconnaissance et l'organisation des formations. Les exigences applicables aux formateurs en matière de détention d'animaux sont définies aux articles 203 et suivants; elles stipulent que ces formateurs doivent avoir suivi eux-mêmes une formation spécifique (sanctionnée par un examen) et disposer d'au moins trois années d'expérience avec l'espèce animale concernée.

En vertu de l'art. 77 OPAn, les détenteurs de chiens et les éducateurs canins doivent prendre les dispositions nécessaires pour que leurs animaux ne mettent pas en danger des êtres humains ou des animaux. Les vétérinaires, les médecins, les responsables de refuges ou de pensions pour animaux, les éducateurs canins et les organes des douanes sont tenus d'annoncer au service cantonal compétent a) les accidents causés par un chien qui a gravement blessé un être humain ou un animal et b) les chiens qui présentent un comportement d'agression supérieur à la norme. Les cantons peuvent soumettre d'autres catégories de personnes à l'obligation d'annoncer (art. 78 OPAn). Après réception de l'annonce, le service cantonal compétent (vétérinaire cantonal) vérifie les faits. Il peut s'assurer le concours d'experts à cette fin. L'OVF fixe les modalités de la vérification des faits. S'il apparaît lors de la vérification des faits que le chien présente un comportement attirant l'attention, notamment un comportement d'agression supérieur à la norme, le service cantonal compétent ordonne les mesures nécessaires (art. 79 OPAn). En rédigeant l'art. 77 OPAn, le législateur avait probablement pour intention d'empêcher qu'un chien soit élevé ou détenu de telle sorte qu'il constitue une menace pour l'homme ou qu'il manifeste un comportement d'agression artificiel supérieur à la norme, susceptible de nuire à l'animal lui-même.

Les CPT sont des chiens utilitaires au sens de l'art. 69, al. 2, let. b OPAn. Le but principal de leur emploi est la surveillance quasi autonome des animaux de rente et la défense contre les animaux intrus (notamment les ours et les loups; cf. nouvel art. 10^{quater}, al. 1, OChP), qui s'accompagne inévitablement de la mise en danger de l'animal en question. D'instinct, le chien de protection adopte un comportement qui pousse l'autre animal à s'éloigner du troupeau ou à fuir. Mais si tel n'est pas le cas, la situation peut dégénérer et les protagonistes peuvent s'infliger mutuellement des morsures, voire des blessures mortelles. Il faut alors accepter le fait que l'incident s'est produit dans le contexte particulier de la garde d'un troupeau par un chien formé à cette tâche. Prenons l'exemple d'un chien errant qui excite, attaque et tue des moutons: le CPT le considère comme un animal intrus dont il ne tolère pas la présence, et il s'en défend comme il le ferait contre un grand prédateur. En ce sens, le chien de protection des troupeaux est bel et bien un descendant direct du loup (comme tous les autres chiens): tous deux ont l'instinct de défendre leur groupe (troupeau ou meute) contre des congénères étrangers. Pour cette même raison, faire accepter un nouveau chien de conduite à un CPT demande une habitude réciproque. Le chien de protection des troupeaux ne peut désapprendre ce comportement défensif sans perdre son instinct de défense contre les grands prédateurs. Si la plupart des rencontres entre un CPT et un chien étranger se déroulent plus ou moins « sans problème » (présence active et aboiements bruyants), il arrive dans certains cas isolés que le chien étranger ne tienne pas compte des signaux corporels du CPT, qui doit alors réagir physiquement (en le repoussant, le soumettant, le happant ou le mordant). La situation devient généralement critique lorsque le détenteur de l'autre chien se met lui-même en danger en intervenant de façon inappropriée. Ces incidents impliquant des chiens de compagnie sont très éprouvants psychiquement pour l'homme et constituent l'un des principaux obstacles à l'acceptation des chiens de protection.

Si les détenteurs de CPT étaient tenus de réprimer le comportement défensif de leurs chiens en prenant toutes les précautions nécessaires, le but de l'emploi des CPT s'en trouverait remis en question. C'est pourquoi les exigences de l'art. 68, al. 2, et de l'art. 77 OPAn doivent être adaptées au but de l'utilisation des CPT tel qu'il est reconnu par l'auteur de l'ordonnance (et défini explicitement dans le nouvel art. 10^{quater}, al. 1, OChP). Cette adaptation doit prendre pour référence un CPT dûment éduqué, ne posant aucun problème (c'est-à-dire dont le comportement d'agression n'est pas supérieur à la norme), qui remplit sa fonction de protection de manière fiable

(aussi bien en termes de territoire que de comportement). Vu que les CPT sont libres de leurs mouvements, ils inspectent leur territoire, y compris jusqu'aux limites de leur zone d'emploi. Les risques de conflits avec des chiens de compagnie sont donc difficiles à maîtriser, mais il convient pour le moins d'empêcher – autant que faire se peut – que les CPT ne constituent objectivement une menace ou un risque de blessure pour l'homme. La maîtrise de ce risque passe en premier lieu par de bonnes conditions d'élevage, une éducation suffisante et une socialisation au contact de personnes inconnues; elle suppose également que l'exploitant gère son bétail et ses chiens en parfaite connaissance des risques. Dans les situations délicates (par exemple lorsque le troupeau change de pâturage), le détenteur de CPT doit tenir ses chiens en laisse. Par ailleurs, il est essentiel que les personnes étrangères (par exemple les randonneurs) connaissent le comportement à adopter en présence d'un chien de protection des troupeaux (ne pas s'approcher davantage, appliquer une stratégie de désescalade). La meilleure solution est encore d'éviter les confrontations, ce qui peut se faire de différentes façons: a) le détenteur du chien de compagnie contourne la zone d'emploi des CPT; b) la conduite des pâturages est organisée de telle sorte que les animaux de rente et les CPT restent à l'écart des chemins de randonnée pédestre; c) les chemins de randonnée sont délimités par des clôtures; d) l'emploi de CPT est évité dans certains secteurs fortement fréquentés. Pour autant, même avec un chien de protection dûment éduqué et employé, il subsiste pour l'homme un risque de morsure dont le niveau est jugé équivalent à celui de tout autre chien.

Dans la pratique actuelle des autorités cantonales, on constate que l'emploi spécifique des CPT est à peine pris en compte, ou tout au plus de façon insuffisante, et qu'il se trouve souvent en conflit avec la disposition de l'art. 77 OChP ou avec certaines réglementations cantonales sur les chiens. Pour cette raison, l'art. 77 OChP doit aujourd'hui être complété par la phrase suivante:

« Lorsqu'il faut évaluer la responsabilité pour les chiens de protection des troupeaux, il est tenu compte du but de leur utilisation, à savoir défendre le troupeau contre des animaux intrus. »

Le but de l'emploi des CPT est la surveillance quasi autonome des animaux de rente et la défense contre les animaux intrus (nouvel art. 10^{quater}, al. 1, OChP). Dans le cadre de l'actuelle révision de l'ordonnance sur la protection des animaux, il est prévu d'abroger l'art. 79, al. 2, OPAn (« L'OVF fixe les modalités de la vérification des faits. ») et d'utiliser les futures directives de l'OFEV pour définir de quelle façon le but de l'emploi des CPT doit être pris en considération par les autorités cantonales. Cette évolution ne changera pas le fait que si un chien de protection des troupeaux manifeste exceptionnellement un comportement d'agression supérieur à la norme, imputable à une éducation ou à une détention inadéquate, et vient à blesser une personne, ce comportement pourra être porté à la charge du détenteur pour cause de non-respect de son devoir de diligence et donner lieu à des poursuites civiles et/ou pénales. Dans un tel cas, l'obligation de déclarer l'incident au vétérinaire cantonal chargé de vérifier les faits reste applicable. Toute infraction aux dispositions légales régissant la protection des animaux ou à une décision s'y référant, qu'elle soit commise par le détenteur du chien de façon intentionnelle ou par négligence, est punissable d'une peine privative de liberté ou d'une peine pécuniaire (art. 26 et ss LPA).

7.2.4 Compétences et tâches de l'OVF et des services cantonaux spécialisés

L'Office vétérinaire fédéral (OVF) procure les connaissances scientifiques nécessaires à l'émission de directives et de recommandations pour détenir les animaux conformément à leurs besoins et les traiter avec ménagement. Il veille par ailleurs à ce que la législation sur la protection des animaux soit appliquée de manière conforme par les cantons. L'OVF peut édicter des ordonnances de l'office à caractère technique et obliger les autorités cantonales compétentes à enregistrer les autorisations et les résultats des contrôles officiels dans le système d'information central (art. 207 et ss OPAn). Pour pouvoir exécuter avec efficacité la législation sur la protection des animaux et sur les épizooties, chaque canton doit créer un service cantonal spécialisé placé sous la direction du vétérinaire cantonal et doter cette autorité administrative de compétences étendues (art. 210 OPAn).

Lorsqu'un incident impliquant un chien de protection des troupeaux est annoncé, le service cantonal spécialisé vérifie les faits, en s'assurant éventuellement le concours d'experts (art. 79, al. 1, OPAn). S'il apparaît, lors de la vérification des faits, que le chien présente un comportement attirant l'attention, notamment un comportement d'agression supérieur à la norme, le service cantonal ordonne les mesures préventives ou répressives nécessaires (p. ex. renforcement des clôtures, port obligatoire de la laisse ou de la muselière, obligation pour le détenteur de suivre une

formation ou un cours d'éducation canine). Il peut également séquestrer le chien à titre préventif ou – s'il y est autorisé par le droit cantonal ou la clause générale de police – faire abattre l'animal. En vertu de l'art. 23 LPA, le service spécialisé peut aussi prononcer une interdiction de détenir des animaux. En tant qu'autorité compétente, il doit par ailleurs dénoncer toute infraction constatée, mais peut y renoncer dans les cas de peu de gravité (art. 24, al. 3 et 4, LPA). Conformément à la directive technique de l'OVF du 24 juillet 2006 sur l'annonce des incidents impliquant des chiens⁵⁴ (toujours en application), il convient d'établir une distinction entre les cas graves, les cas importants et les cas négligeables. Dans un cas important, une expertise peut s'avérer nécessaire, mais pas systématique; il est conseillé d'établir une admonestation écrite et de créer une entrée dans la banque de données centralisée. Dans un cas grave, si l'expertise conclut à la présence d'un risque accru, il convient de mettre en place des mesures, d'ordonner une surveillance et éventuellement de déposer plainte.⁵⁵

7.3 Tour d'horizon des aspects de droit pénal

7.3.1 Conséquences pénales des attaques de chiens

Lorsque des violations intentionnelles et punissables de la législation sur la protection des animaux sont constatées (p. ex. suite à l'annonce d'un vétérinaire), les autorités compétentes (vétérinaire cantonal) sont tenues de les dénoncer. Dans certains cas, ce sont les personnes lésées qui portent plainte parce qu'elles, leurs animaux de compagnie ou leurs CPT ont été victimes de morsures. En cas de délit grave tel qu'un homicide par négligence (art. 117 du Code pénal, CP) ou des lésions corporelles graves par négligence (art. 125 CP) dont la victime est un être humain, une enquête pénale est ouverte d'office. Un comportement est dit « punissable » lorsque les éléments constitutifs d'une infraction sont remplis objectivement et subjectivement, lorsqu'il n'existe aucun motif légitime et lorsqu'il est possible de conclure à un comportement fautif. Selon les éléments de l'infraction, la peine peut être une peine pécuniaire, un travail d'intérêt général, une peine privative de liberté ou une amende. Cette peine est fixée en fonction de la culpabilité de l'auteur et peut prendre en considération des motifs d'atténuation ou d'exemption de la peine (p. ex. réparation du dommage, légèreté de la faute ou des conséquences de l'infraction). On parle d'infraction intentionnelle ou d'omission lorsque l'auteur commet son acte « avec conscience et volonté » (art. 12, al. 2, CP); le fait de s'en accommoder est déjà suffisant. Dans le cas particulier des détenteurs de chiens, le degré de culpabilité prédominant est la négligence: « Agit par négligence quiconque, par une imprévoyance coupable, commet un crime ou un délit sans se rendre compte des conséquences de son acte ou sans en tenir compte. L'imprévoyance est coupable quand l'auteur n'a pas usé des précautions commandées par les circonstances et par sa situation personnelle. » (art. 12, al. 3, CP).

La notion de négligence définie par le droit civil (fait de ne pas apporter tous les soins requis à l'exécution d'une obligation) ne couvre pas uniformément celle du droit pénal, qui adapte davantage le devoir de diligence à la situation personnelle de l'auteur. Pour autant, le droit pénal définit lui aussi des normes d'aptitude minimales, qu'il convient de prendre en considération dans l'exercice d'une activité à risque (p. ex. prescriptions, recommandations et directives des autorités ou des associations professionnelles). Selon le principe général de l'interdiction de créer un danger pour autrui, quiconque exerce une activité dangereuse ou crée une situation de danger est tenu de prendre toutes les mesures de précaution et de protection que l'on peut raisonnablement exiger de lui pour empêcher la survenue d'un dommage. En conséquence, les détenteurs de chiens ont une position de garant à l'égard d'autrui et peuvent se rendre punissables simplement en omettant de prendre les mesures de protection requises, par exemple en ne procédant pas à l'installation de panneaux d'indication officiels (art. 11 CP). Un comportement punissable suppose par ailleurs que le déroulement des faits ait été prévisible au regard des circonstances concrètes et qu'il ait été possible de remplir l'obligation de diligence (caractère évitable).

⁵⁴ Directive technique concernant l'annonce des cas où un chien a gravement blessé un être humain ou un animal ou présente des signes d'un comportement d'agression supérieur à la norme, OVF, 24 juillet 2006 (diagramme des procédures en dernière page).

⁵⁵ Concernant les questions liées à la législation sur la protection des animaux: Bütler (cf. note 41), Chiens de protection des troupeaux, p. 16 et ss.

7.3.2 Infractions aux lois sur la protection des animaux, les épizooties et la chasse

Vous trouverez ci-après quelques éléments constitutifs d'une infraction au sens du droit pénal accessoire de la Confédération susceptibles de concerner la détention de CPT. Les nombreuses dispositions pénales des cantons ne sont pas évoquées ici. Conformément à la loi sur la protection des animaux, les mauvais traitements infligés à un animal intentionnellement ou par négligence sont punis d'une peine privative de liberté ou d'une amende (art. 26 LPA en relation avec l'art. 333 CP). Est notamment puni quiconque maltraite un animal, le néglige, le surmène inutilement ou porte atteinte à sa dignité d'une autre manière. D'autres infractions à la loi sur la protection des animaux sont punissables en application de l'art. 28 LPA: est ainsi puni d'une amende quiconque, intentionnellement ou par négligence, contrevient par omission ou d'une autre manière à des actes législatifs ou à des décisions en rapport avec la protection des animaux (art. 28, al. 3, LPA). Un détenteur de chiens peut donc se voir reprocher une violation de l'art. 77 OPAn (Responsabilité des détenteurs et des éducateurs de chiens), comme le montrent les deux exemples de cas juridiques présentés plus loin. La révision prochaine de cet article (« Lorsqu'il faut évaluer la responsabilité pour les chiens de protection des troupeaux, il est tenu compte du but de leur utilisation. ») et la définition explicite de l'objectif de l'emploi des CPT (dans le nouvel art. 10^{quater}, al. 1, OChP) devraient atténuer quelque peu le problème de la responsabilité des détenteurs de CPT en matière de défense contre les animaux intrus (sauf si le chien impliqué présente un comportement attirant l'attention), mais pas en matière de défense contre les êtres humains. Concernant par ailleurs la loi sur les épizooties, tout détenteur de chiens qui contrevient intentionnellement ou par négligence aux prescriptions relatives à l'identification des chiens (art. 30 LFE, Contrôle des chiens) peut être puni d'une contravention (art. 48, al. 1, LFE).

La loi sur la chasse pose problème aux détenteurs de CPT dans le sens où elle punit d'une contravention quiconque, intentionnellement ou par négligence et sans raison valable, laisse chasser son chien (art. 18, al. 1, let. d LChP), ce qui signifie concrètement qu'un chien n'est pas autorisé à dépister et pourchasser des animaux sauvages (y compris s'il ne les attaque pas). Dans le cas particulier des CPT, il faudrait tenir compte du but de leur utilisation au moment d'évaluer la responsabilité du détenteur. Car un CPT qui se défend contre un renard et le blesse ou le tue, à l'intérieur ou à proximité de sa zone d'emploi, présente un comportement adapté à sa mission de protection. De manière générale, ce type d'incident ne doit pas être considéré comme une infraction à la loi sur la chasse, mais la situation serait très différente si le CPT prenait l'habitude de délaisser le troupeau pour suivre des traces de gibier ou pour attaquer des animaux sauvages bien au-delà de sa zone d'emploi. Dans ce cas, le chien ne devrait même plus être employé dans des exploitations d'estivage. La question doit donc se régler au cas par cas.⁵⁶

7.4 Prescriptions cantonales sur le contrôle des chiens utilitaires

7.4.1 Compétences des cantons en matière de droit relatif à la sécurité

La Confédération et les cantons pourvoient à la sécurité du pays et à la protection de la population dans les limites de leurs compétences respectives (art. 57, al. 1, Cst.). Selon la répartition classique des tâches, la Confédération pourvoit à la sécurité extérieure et les cantons à la sécurité intérieure. Sur leur territoire, les cantons sont compétents en matière de prévention des menaces et de gestion des troubles à l'ordre public et à la sécurité (souveraineté policière), ce qui signifie qu'ils sont notamment en charge de la législation visant à protéger les personnes contre les chiens dangereux. Au regard de la jurisprudence du Tribunal fédéral à propos des législations cantonales relatives aux chiens, il semble évident que les cantons disposent d'un large pouvoir d'appréciation en ce qui concerne la manière de traiter les chiens dangereux.⁵⁷

Le Tribunal fédéral a notamment entériné l'autorisation fondée sur la race que le canton de Bâle-Campagne a rendu obligatoire pour la détention de chiens potentiellement dangereux (ATF 132 I 7 et ss). La législation fédérale sur la protection des animaux n'empêche pas les cantons d'édicter des prescriptions de police visant à prévenir les attaques de personnes par des chiens. Ainsi, dans le canton de Genève, les mesures urgentes ordonnées en ce sens par voie d'ordonnance (interdiction d'élever des chiens dangereux, autorisation requise pour l'acquisition et la détention de tels chiens) remplissent les conditions relatives à la restriction des droits fondamentaux

⁵⁶ Concernant les aspects de droit pénal: Bütler (cf. note 41), Chiens de protection des troupeaux, p. 51 et ss.

⁵⁷ Concernant la législation cantonale sur les chiens: Bütler (cf. note 41), Chiens de protection des troupeaux, p. 32 et ss.

(ATF 133 I 172 et ss). Le Tribunal fédéral a également estimé que l'interdiction absolue de détenir certaines races dangereuses dans le canton du Valais n'enfreignait pas la Constitution (ATF 133 I 249 et ss). Du fait de la structure fédéraliste de l'Etat suisse, les cantons sont autorisés à adopter des réglementations différentes sur des questions identiques. Le législateur cantonal est ainsi libre de protéger la population contre un risque de blessures graves par morsure en interdisant catégoriquement certaines races dangereuses et leurs croisements plutôt qu'en introduisant des mesures spécifiques difficilement contrôlables (jugement du Tribunal fédéral 2P.24/2006/fco du 27 avril 2007). Dans un autre cas, le TF a même établi que l'euthanasie d'un chien dangereux en vue de protéger la vie et la santé des personnes (ce qui est en soi une restriction du droit de la propriété) pouvait se fonder sur la clause générale de police en l'absence d'une base légale directe à l'échelon cantonal (jugement 2C_166/2009 du 30 novembre 2009). Dans son arrêt 136 I 1 (et ss) relatif à la nouvelle loi sur les chiens du canton de Zurich, le TF a par ailleurs validé l'interdiction d'acquérir, d'élever et de faire venir des chiens présentant un potentiel de risque élevé. Le degré de dangerosité d'un animal se fondant sur sa race, son éducation (socialisation) et l'influence de son environnement, les interdictions qui ont été adoptées concernant l'acquisition et l'élevage de certaines races de chiens n'ont pas été considérées comme des atteintes à la liberté économique.

En raison de leurs prédispositions génétiques (corpulence, morphologie et sélection de la race), les CPT pourraient être considérés par les tribunaux comme des animaux enclins à l'agressivité, par nature ou par dressage. A ce jour toutefois, aucune décision en ce sens n'a encore été prise, et le fait d'interdire toutes les races de CPT ou de leur imposer le port de la laisse ou de la muselière serait contraire au principe de proportionnalité en l'absence de préjudices graves (art. 5, al. 2, Cst.). Par ailleurs, le droit fédéral confère aux CPT le statut d'animaux utilitaires, or le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire (art. 49, al. 1 Cst.).

7.4.2 Compétences des cantons en matière de droit relatif à la protection de la faune sauvage

La Confédération est compétente pour légiférer sur la protection des espèces et sur le maintien du milieu naturel de la faune et de la flore (art. 78, al. 4 et art. 79 Cst.). En vertu de l'art. 7, al. 4 LChP, les cantons assurent une protection suffisante des mammifères et des oiseaux sauvages contre les dérangements. Si la protection contre les dérangements dus aux activités de loisirs et au tourisme l'exige, les cantons peuvent désigner des zones de tranquillité pour la faune sauvage ainsi que les chemins et itinéraires qu'il est autorisé d'y emprunter. Pour désigner ces zones, ils tiennent compte du réseau que les chemins et itinéraires forment avec les districts francs et les réserves d'oiseaux de la Confédération et des cantons (art. 4bis OChP). En ce qui concerne les zones de tranquillité pour la faune sauvage, de nombreux cantons ont édicté à l'encontre des détenteurs de chiens et des chiens errants des prescriptions sévères, difficilement compatibles avec l'exécution de la protection des troupeaux.

7.4.3 Situation juridique dans le canton des Grisons

Législation sur les chiens: la loi vétérinaire du canton des Grisons (VetG) du 30 août 2007 règle la détention des chiens et des animaux trouvés (art. 64 et ss). Elle oblige les communes à enregistrer les chiens dans une banque de données spéciale et à tenir ces informations à jour. La détention de chiens étant placée sous leur contrôle, les communes sont autorisées à promulguer en la matière des dispositions supplémentaires (art. 64 VetG). L'office compétent peut placer sous observation (test de caractère) un chien qui présente un comportement attirant l'attention (art. 65, al. 1, VetG) et ordonner les mesures nécessaires pour protéger la population contre des animaux dangereux, par exemple obliger le détenteur à suivre des cours ou des formations, placer l'animal dans un refuge, interdire son éducation ou son emploi à des fins de protection, ordonner le port de la laisse ou de la muselière dans les zones d'habitation, confisquer ou euthanasier l'animal sans mesure d'indemnisation (cf. détails à l'art. 66 VetG). L'ordonnance vétérinaire ne contient pas d'autres dispositions pertinentes. Le Parlement a rejeté la proposition d'une responsabilité civile et d'une autorisation obligatoires universelles pour les chiens potentiellement dangereux. Le service compétent en matière de chiens est l'office pour la sécurité alimentaire et la santé animale. Est puni d'une amende quiconque, entre autres, ne garde pas de façon appropriée un animal sauvage ou méchant, lâche un animal aux troussees d'un être humain ou d'un autre animal, ou n'empêche pas l'animal placé sous sa surveillance d'attaquer un être humain ou un autre animal. Dans un tel cas, l'office est habilité à ordonner l'euthanasie de l'animal (art. 76a VetG). Toute infraction à la loi vétérinaire, qu'elle soit commise intentionnellement ou par négligence, est punie d'une amende (art. 77 VetG).

Protection de la faune sauvage: fondé sur l'art. 27 de la loi cantonale sur la chasse du 4 juin 1989, l'art. 32 de l'ordonnance du Conseil d'Etat sur la chasse (27 mars 2007) prévoit que les chiens qui traînent sans surveillance dans les milieux naturels sauvages et suivent des traces de gibier, poursuivent, pourchassent ou attaquent du gibier sont considérés comme des chiens errants. Ces chiens peuvent être abattus uniquement par les gardes-chasses et les surveillants d'une chasse, s'ils ont attaqué du gibier ou été trouvés errants à plusieurs reprises.

7.4.4 Situation juridique dans le canton de Lucerne

Législation sur les chiens: le paragraphe 12 de la loi sur la détention de chiens du 23 octobre 1973 fixe les principes applicables et prévoit que les chiens doivent être détenus de façon à garantir la sécurité de la population. Le Conseil d'Etat est habilité à édicter des prescriptions sur la détention des chiens et à ordonner des mesures allant jusqu'à l'euthanasie des chiens jugés dangereux pour l'homme ou pour d'autres animaux. Les détails sont fixés dans l'ordonnance du Conseil d'Etat sur la détention de chiens (10 décembre 1973), qui précise notamment que les détenteurs doivent surveiller leurs chiens avec toute la diligence commandée par les circonstances et que les chiens ne doivent pas être laissés sans surveillance en forêt et en lisière de forêt, ni laissés en liberté pendant la nuit (§ 4). Les chiens non surveillés, ainsi que les chiens non identifiés ou non enregistrés doivent être placés en détention par la police (§ 5, al. 1). Il est interdit de lâcher un chien aux trousses d'un être humain ou d'un autre animal. Un chien qui attaque une personne ou un animal doit en être empêché par tous les moyens disponibles par la personne chargée de sa surveillance. Sont réservés les cas de légitime défense, l'emploi légal de chiens dans le service public et les autres exceptions prévues dans les actes législatifs (§ 6). Les chiens qui représentent un danger pour l'homme ou pour les autres animaux doivent être tués si aucun traitement vétérinaire ni aucune mesure d'autre sorte n'a de chance de succès (§ 7). Le service chargé du contrôle des denrées alimentaires et des affaires vétérinaires prend les mesures imposées par le § 7 en fonction de la gravité de chaque cas particulier (obligation pour le détenteur de suivre un cours de formation, port obligatoire de la muselière, déplacement de l'animal, interdiction de détenir des chiens, euthanasie; § 7a). Ces mesures peuvent être ordonnées dans le cadre d'une procédure administrative ou pénale (§ 7b). Toute violation des dispositions précitées est punie d'une amende. Demeurent réservées les dispositions pénales du droit fédéral (§ 11).

Protection de la faune sauvage: en vertu de l'ordonnance cantonale sur la chasse du 28 juin 1990, les chiens dont la capture est impossible peuvent être abattus par l'organe de surveillance de la chasse et par les locataires d'une chasse, s'ils sont trouvés en train de chasser du gibier ou s'ils représentent un danger immédiat pour la faune sauvage. Les détenteurs de chiens trouvés errant sans leur maître doivent recevoir un avertissement écrit (§ 32).

7.4.5 Situation juridique dans le canton du Valais

Législation sur les chiens: la « loi d'application de la loi fédérale sur la protection des animaux » du 14 novembre 1984 règle la manière de traiter les chiens dans le canton du Valais. Les chiens doivent être tenus en laisse dans les localités et tenus sous contrôle en dehors de celles-ci (art. 10a, al. 1). Ils sont catalogués en chiens interdits, chiens potentiellement dangereux et chiens jugés dangereux (art. 24b, al. 1). Le Conseil d'Etat peut édicter une liste de races de chiens et de leurs croisements dont la détention en Valais est interdite. Il édicte par ailleurs une liste de races de chiens potentiellement dangereux et de leurs croisements. Ces chiens doivent toujours être tenus en laisse et munis d'une muselière en dehors de la sphère privée (art. 24b, al. 2 et 3). Tous les chiens signalés par les communes, ceux qui sont désignés par le Service vétérinaire, ainsi que les chiens qui ont fait preuve d'agressivité, doivent faire l'objet d'un examen par le Service vétérinaire (art. 24b, al. 4). Celui-ci détermine si l'animal doit être qualifié de dangereux pour l'homme et si son comportement est corrigible par une formation adéquate (art. 24b, al. 7). Si un chien est qualifié de dangereux par le Service vétérinaire, il doit être tenu en laisse et muni d'une muselière en dehors de la sphère privée (art. 24b, al. 8). Si le comportement du chien est jugé corrigible par le Service vétérinaire, le détenteur de l'animal doit immédiatement suivre des cours d'éducation canine appropriés; d'autres mesures peuvent être prises par le Service vétérinaire (art. 24b, al. 9). Si le comportement du chien est jugé incorrigible, le Service vétérinaire décide de son euthanasie (art. 24b, al. 10). En vertu de l'art. 24b, al. 2, le Conseil d'Etat a édicté fin 2005 une liste de douze races de chiens potentiellement dangereux ou interdits, qui a été jugée recevable

par le Tribunal fédéral.⁵⁸ Sur cette liste ne figure aucune race de CPT. Conformément à l'art. 27a, al. 4 à 6, tout chien qui a commis une agression envers l'homme est séquestré en vue d'être examiné par le Service vétérinaire. Peuvent notamment être prises les mesures suivantes: laisse obligatoire, port de la muselière, séquestre, euthanasie, interdiction de détenir un chien pour une durée maximale de trois ans. Toute contravention aux dispositions de la loi valaisanne est punie d'une amende (art. 28).

Protection de la faune sauvage: l'art. 28, al. 2 de la loi cantonale sur la chasse du 30 janvier 1991 prévoit que les membres assermentés du Service de la chasse et les agents de police peuvent abattre un chien errant à la poursuite du gibier qu'il n'est pas possible de capturer. Cette intervention doit être dictée par un motif d'intérêt public et respecter le principe de proportionnalité. Par ailleurs, le Conseil d'Etat peut prendre des mesures de protection utiles contre le dérangement de la faune sauvage (art. 37).

7.4.6 Situation juridique dans le canton de Berne

Législation sur les chiens: la loi sur les chiens du 27 mars 2012 (en vigueur depuis janvier 2013) fixe notamment les principes suivants (art. 5): les chiens doivent être détenus de manière à ne pas importuner ou mettre en danger les êtres humains ou d'autres animaux (al. 1). Ils ne peuvent pas être laissés sans surveillance dans les espaces publics ou accessibles au public et doivent pouvoir être maîtrisés à tout moment (al. 2). Les CPT peuvent être laissés sans surveillance lorsqu'ils sont utilisés pour protéger le troupeau. Le Conseil-exécutif édicte par voie d'ordonnance les prescriptions de détail (al. 3). Les prescriptions de la législation fédérale sur la protection des animaux sont réservées (al. 4). A ce jour, l'ordonnance prévue à l'al. 3 n'existe pas encore, mais l'ordonnance du canton de Berne sur la protection des animaux et les chiens du 21 janvier 2009 a été complétée par l'introduction de l'art. 32a selon lequel « seuls sont considérés chiens de protection des troupeaux au sens de l'article 5, alinéa 3 de la loi sur les chiens, les chiens employés en vertu d'un contrat passé avec la Coordination nationale pour la protection des troupeaux » (disposition en vigueur depuis janvier 2013). La loi sur les chiens détaille par ailleurs les dispositions concernant l'identification et l'enregistrement (art. 6), la laisse et la muselière (p. ex. laisse obligatoire lorsque sont franchis des pâturages où séjourne du bétail; art. 7), les accès interdits aux chiens (art. 8), les restrictions nécessaires à la détention de chiens dans des cas particuliers (art. 12 et ss) et les dispositions pénales (art. 15 et ss).

Protection de la faune sauvage: l'ordonnance sur la protection de la faune sauvage du 26 février 2003 précise dans son art. 7 que la faune sauvage doit être protégée contre les dérangements de la manière suivante: il est interdit de laisser errer des chiens sans surveillance (al. 1); les chiens ne peuvent errer à l'écart des maisons, dans les champs ou la forêt, que s'ils peuvent à tout moment être maîtrisés par la personne qui les accompagne ou s'il s'agit de chiens de chasse appropriés pendant la saison de chasse (al. 2). Concernant les CPT, la disposition applicable est l'art. 5, al. 3, de la loi sur les chiens.

7.4.7 Deux exemples de cas juridiques

Deux cas juridiques rencontrés dans différents cantons illustrent les problèmes que les détenteurs de CPT rencontrent dans leur pratique. En cas d'incident, ces personnes doivent s'attendre à des procédures pénales et/ou administratives.

C'est ainsi qu'un détenteur de CPT a été puni d'une amende par le département compétent pour avoir enfreint l'art. 77 OPAn en relation avec l'art. 28, al. 3, LPA (disposition ayant force exécutoire) dans les circonstances suivantes: à l'automne 2010, lors d'un changement de pâturage obligeant ses moutons à emprunter un chemin de randonnée officiel, il avait quitté quelques instants la tête du troupeau parce que les bêtes à l'arrière rechignaient à avancer et avait confié la conduite du troupeau à un auxiliaire, sans lui transférer formellement l'obligation de surveiller les deux chiens de protection. Un peu plus tôt dans la journée, l'auxiliaire avait été chargé d'aller à la rencontre des randonneurs à l'entrée du chemin pour les informer du changement de pâturage et de la présence des chiens. Lorsqu'une randonneuse (non informée) et sa chienne non tenue en laisse sont arrivées en sens inverse à un endroit peu visible du chemin, un CPT a été surpris par cette irruption et a légèrement mordu la petite chienne. Au moment de l'incident, il n'existait encore aucune recommandation professionnelle sur la façon de gérer les CPT lors d'un changement de

⁵⁸ L'intitulé de cette liste (« Liste de races de chiens potentiellement dangereux ») est surprenant car, selon les termes du communiqué de presse officiel et d'après l'ATF 133 I 249 et ss, il s'agit bien ici d'une liste de races de chiens dont la détention en Valais est interdite (art. 24b, al. 2) et non d'une liste de races de chiens potentiellement dangereux (art. 24b, al. 3).

pâturage. La randonneuse a porté plainte et une enquête pénale a été ouverte contre le détenteur du CPT. Ce chien avait déjà été impliqué dans un incident sans gravité (il avait légèrement pincé un randonneur) mais il était considéré comme bien socialisé et avait déjà exécuté une vingtaine de changements de pâturage sans le moindre problème. Pour cette raison, aucun test de caractère n'a été requis contre le chien.

Dans un autre cas (pas encore jugé), le service vétérinaire compétent a ordonné des mesures administratives radicales contre un détenteur de chien de protection des troupeaux ayant enfreint l'art. 77 OPAn et certaines dispositions de la loi cantonale sur les chiens. Il a notamment ordonné a) que le pâturage à moutons soit clôturé de façon à ce que les chiens de protection ne puissent pas en sortir, b) que les chiens soient placés sous une surveillance constante, que ce soit en plein air ou dans des secteurs accessibles à autrui et c) que les mesures ordonnées soient appliquées immédiatement (retrait de l'effet suspensif pour recours éventuel). Le service vétérinaire a également menacé le détenteur de lui retirer l'animal en cas de non respect de la décision ou de nouvelle morsure, et de le placer ailleurs ou de l'euthanasier. En février 2012, dans un secteur fortement enneigé, le CPT incriminé avait sauté par-dessus une clôture en bois électrifiée pour éloigner un autre chien du chemin rural longeant la clôture. Le CPT s'était ensuite écarté du pâturage sur quelques centaines de mètres, mais il était resté sur l'exploitation agricole de son détenteur. Sur une prairie ouverte (sans moutons), tandis qu'il jouait avec un autre chien qu'il connaissait, le CPT a été surpris par l'arrivée d'un troisième chien, inconnu, qu'il a blessé en le mordant à la croupe (à proximité du sacrum). Le propriétaire du chien blessé a alors donné des coups de bâton au CPT, qui s'en est retourné vers le troupeau. En application de l'art. 78 OPAn, la morsure par chien a été annoncée au service vétérinaire, qui a établi que le CPT n'avait encore jamais été impliqué dans aucun accident par morsure et qu'il ne manifestait pas un comportement attirant l'attention.

7.4.8 Appréciation des réglementations cantonales et rapport avec le droit fédéral

La présentation succincte de la situation juridique dans les cantons des Grisons, de Lucerne, du Valais et de Berne montre certes des similitudes, mais également des différences liées au système fédéraliste de la Suisse. Dans les trois premiers cantons cités, le but particulier de l'emploi des CPT n'est pas pris en compte dans les actes législatifs, alors qu'il l'est dans le canton de Berne. Sur ces trois territoires, la protection des troupeaux peut donc être restreinte ou entravée de manière générale ou pour un cas particulier, selon l'interprétation et la pratique du droit par les autorités cantonales (notamment les vétérinaires cantonaux). Les préjudices peuvent être appréciés sur la base des législations cantonales sur les chiens et sur la protection des animaux ou en vertu des art. 77 et ss de l'ordonnance fédérale sur la protection des animaux (dans sa version actuelle). Dans les cantons du Valais et de Lucerne plus spécialement, les lois cantonales sur les chiens sont strictes et peu compatibles avec l'emploi concret des CPT. Comme le montrent les deux cas juridiques présentés ci-avant, le fait que les autorités cantonales ne tiennent pas compte du but particulier de l'emploi des CPT et de la nature de ces chiens se traduit en premier lieu par des procédures administratives et pénales dissuasives qui, dans les cas de morsures infligées par un CPT à un autre animal, ont tendance à conclure rapidement à un comportement d'agression supérieur à la norme. La prise de mesures administratives n'est pourtant indiquée que si l'examen des faits révèle un comportement attirant l'attention ou des manquements dans la détention du chien incriminé.

Puisque le droit en vigueur reconnaît les CPT à l'échelon de l'ordonnance, le principe de la force dérogatoire du droit fédéral s'applique: « Le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire. » (art. 49, al. 1 Cst.). Dans la pratique, cela signifie que les communautés concernées ont été amenées à légiférer dans des domaines de réglementation différents en fonction de leurs compétences respectives – la Confédération dans le domaine de la protection des troupeaux et les cantons dans les domaines des chiens, de la sécurité et de la protection de la faune sauvage contre les dérangements (sur la base de l'art. 7, al. 4, LChP). Il en résulte aujourd'hui un conflit juridique, qui occasionne de nombreux conflits d'objectifs. Dans ce contexte, il convient de rappeler que le point essentiel ici est que tout être humain a droit à la vie et à la liberté personnelle (art. 10 Cst.) et que ce droit fondamental doit être réalisé dans l'ensemble de l'ordre juridique (art. 35, al. 1 Cst.). L'intérêt public doit également être garanti sur les chemins et les sentiers pédestres (art. 88 Cst.) et en matière de droit d'accès général. Certes, les actes législatifs cantonaux ou communaux qui entravent ou rendent impossible la protection des troupeaux ne sont pas inapplicables ou nuls, mais ils doivent dans certains cas être interprétés ou appliqués d'office en conformité avec le droit fédéral (primauté d'application du droit fédéral). Ce qui signifie

notamment que les autorités doivent tenir compte du but particulier de l'emploi des CPT « lorsqu'il faut évaluer la responsabilité pour ces chiens » (révision de l'art. 77 OPAn, deuxième phrase), à savoir « défendre le troupeau contre des animaux intrus » (art. 10^{quater}, al. 1 OChP). La pesée des intérêts doit alors être adaptée à chaque situation. Les règles de droit cantonales et les décisions qui s'y réfèrent peuvent être contestées par voie de recours (contrôle abstrait ou concret des normes). Si un chien pose problème (p. ex. en manifestant un comportement d'agression supérieur à la norme qui menace la sécurité des êtres humains ou des animaux) ou si des manquements sont constatés dans la détention d'un chien, les autorités cantonales compétentes (vétérinaire cantonal, autorité pénale) sont habilitées à prendre des mesures ou à engager une procédure pénale contre le détenteur de l'animal.

Reste à clarifier le rapport entre les plans de gestion de l'OFEV (Plans Ours, Lynx et Loup) et les règles de droit cantonales, lorsque les deux régimes s'opposent. Les plans élaborés par l'OFEV sont fondés sur l'art. 10^{bis} OChP et se définissent eux-mêmes comme des aides à l'exécution permettant l'application uniforme du droit fédéral. A ce titre, ils doivent être qualifiés d'ordonnances administratives (instructions générales de service à l'attention des autorités subordonnées). Pour autant que ces plans concrétisent des règles de droit indéterminées (par exemple la notion de dommages considérables, dans le Plan Loup), ils ont un impact extérieur et sont donc sujets à recours (situation juridique incertaine). Les dispositions cantonales contraires aux plans de gestion doivent être interprétées conformément au droit fédéral en vertu de l'art. 49, al. 1, Cst., à supposer que les plans de gestion soient eux-mêmes compatibles avec la législation fédérale.

Le complément apporté à l'art. 12 LChP sous la forme du nouvel al. 5 (déjà adopté) doit ancrer la protection des troupeaux à l'échelon de la loi, ce qui est parfaitement indiqué au vu des conflits d'objectifs et du partage des compétences. Ce nouvel alinéa renforce la position de la protection des troupeaux prévue par le droit fédéral. Les lois fédérales et leurs ordonnances bénéficient de l'immunité définie à l'art. 190 Cst., selon lequel « le Tribunal fédéral et les autres autorités sont tenus d'appliquer les lois fédérales » (même si elles sont contraires à la Constitution). Pour autant, il serait souhaitable et préférable que la prise en compte du but particulier de l'emploi des CPT soit exprimée formellement dans les législations cantonales sur les chiens et sur la protection de la faune sauvage. Si le projet de révision du droit fédéral entre en vigueur, différents actes législatifs cantonaux et communaux auront besoin d'être révisés. Tant qu'ils ne le seront pas, il faudra veiller à ce que l'interprétation du droit dans la pratique judiciaire soit conforme à la législation fédérale. La difficulté consiste pour l'heure à trouver un juste équilibre entre la protection des troupeaux, la sécurité (protection de l'intégrité corporelle et de la vie des êtres humains, protection des animaux) et d'autres intérêts publics (chemins de randonnée pédestre, droit d'accès, protection de la faune sauvage contre les dérangements). Dans cette perspective, le soutien et l'effort de coordination de la Confédération devraient permettre à la protection des troupeaux d'acquérir plus d'expérience, de se professionnaliser et d'intégrer pertinemment d'autres intérêts.

7.5 Emploi de CPT conforme à la législation

Pour établir si un détenteur de CPT remplit ou a rempli son obligation de diligence dans un cas particulier, il est nécessaire de connaître les circonstances concrètes du cas jugé. En général, la conformité légale de l'emploi d'un CPT est conditionnée par les faits suivants:⁵⁹

- Décision de l'autorité cantonale compétente de protéger les troupeaux au moyen de chiens et d'employer des CPT « officiels » subventionnés par l'OFEV. Cette décision parle en faveur de la conformité légale de l'emploi des CPT, mais n'est pas obligatoire pour en établir la preuve.
- Respect des actes législatifs pertinents édictés par la Confédération (en matière de chasse, de droit civil, de droit pénal, de protection des animaux et de protection contre les épizooties) et des lois cantonales et communales (pourvu qu'elles soient compatibles avec le droit fédéral), par exemple réussite aux cours de formation obligatoires (attestation de compétences), identification et enregistrement des chiens, respect des obligations faites aux détenteurs d'animaux, etc. Le cas échéant, certaines décisions judiciaires importantes peuvent également compter.
- Respect des directives (à venir) de l'OFEV concernant la planification et la mise en œuvre de la protection des troupeaux en Suisse, ainsi que l'élevage, l'éducation, la détention et

⁵⁹ Concernant l'obligation de diligence des détenteurs de CPT: Bütler (cf. note 41), Chiens de protection des troupeaux, p. 87 et ss.

l'emploi de CPT conformément au droit suisse), par exemple signalisation des zones d'emploi des chiens, installation de clôtures adaptées dans les secteurs à risque, contrôles, etc.

- Respect des fiches techniques et des recommandations publiées par les associations professionnelles (notamment le guide « Chiens de protection des troupeaux dans les régions de pâturages »), qui préconisent par exemple le port obligatoire de la laisse lors d'un changement de pâturage.
- Respect des décisions conformes au droit prononcées par les autorités compétentes (par exemple les vétérinaires cantonaux). Si ces décisions sont incompatibles avec le but de l'emploi des CPT tel qu'il est défini à l'art. 10^{quater}, al. 1 OChP, il peut être nécessaire de clarifier la chose devant un tribunal.
- Prise en compte scrupuleuse des circonstances concrètes du cas jugé.
- Lorsqu'il s'agit d'évaluer un cas de morsure ayant occasionné des blessures chez une personne ou sur un animal, il est important de savoir si l'accident s'est produit alors que le CPT défendait son troupeau. Si le but de l'emploi des CPT n'englobe pas la défense contre les êtres humains (seulement contre les animaux intrus), il existe toujours un risque de pincement ou de morsure, même avec un chien correctement éduqué.

8 Perspectives de la protection des troupeaux en Suisse

8.1 Future organisation de la protection des troupeaux en Suisse

La future organisation de la protection des troupeaux a pour objectif principal de soutenir l'agriculture productive basée sur l'élevage afin qu'elle puisse continuer de fonctionner sans être entravée de façon intolérable par la présence des grands prédateurs. Cela vaut particulièrement dans la région d'estivage, où se sont produites la plupart des attaques d'animaux de rente recensées à ce jour. Pour que cet objectif puisse être atteint, le partage des tâches entre l'OFEV, l'OFAG et les cantons doit être défini comme suit.

8.1.1 Partage des tâches entre l'OFEV et l'OFAG

Dans le sens de la motion 10.3242, l'OFEV est chargé de réglementer et de soutenir la protection des troupeaux dans les zones de conflit, c'est-à-dire de prendre des mesures de protection concrètes ayant déjà fait la preuve de leur efficacité. Il s'agit notamment des mesures suivantes:

- Protéger les troupeaux au moyen de chiens (y compris au moyen d'un groupe mobile d'intervention employant des CPT)
- Installer des clôtures électriques autour des ruchers
- Conseiller les cantons en matière de protection des troupeaux
- Prendre d'autres mesures, si les précédentes ne suffisent pas

L'OFAG continue de réglementer et de soutenir les mesures ordinaires prises au niveau des exploitations en application de la législation agricole (p. ex. gestion durable et écologique de la pâture des animaux de rente, avec encouragement du gardiennage dans le cadre de l'ordonnance sur les paiements directs versés dans l'agriculture). A elles seules, ces mesures ne suffisent pas à prévenir les dégâts causés par les grands prédateurs et ne sont donc pas considérées comme des mesures de protection des troupeaux à proprement parler. Elles servent toutefois de base solide à l'instauration réussie des mesures de protection des troupeaux de l'OFEV. L'OFAG encourage notamment:

- la surveillance permanente par un berger, le pâturage tournant et les autres pâturages (paiements directs versés dans l'agriculture) et
- le contrôle des animaux de rente.

8.1.2 Partage des tâches entre la Confédération et les cantons

En vertu de l'art. 12, al. 1, LChP, les cantons sont par principe compétents pour décider si des mesures de protection des troupeaux doivent être prises et si oui, lesquelles. Ils sont également

chargés de l'exécution de ces mesures. Il leur incombe par conséquent d'informer les agriculteurs sur le sens et la finalité de la protection des troupeaux, de prendre des mesures au niveau des exploitations agricoles ainsi que des mesures de protection des troupeaux, et de conseiller les agriculteurs sur le choix et la mise en œuvre des mesures. En revanche, le soutien financier, la coordination intercantonale des mesures de protection des troupeaux et l'information des cantons (et en partie des agriculteurs) sur la protection des troupeaux sont du ressort de l'OFEV. Ce faisant, la Confédération garantit l'application et l'encouragement uniformes des mesures de protection des troupeaux (et notamment des CPT) sur tout le territoire suisse.

Les cantons, avec le soutien de la Confédération, sont chargés de la planification territoriale de la protection des troupeaux (planification des alpages, conduite des pâturages, etc.). Ils doivent être intégrés à la planification de l'emploi des CPT, car les zones d'emploi éventuelles des chiens doivent être évaluées par les cantons en tenant compte de tous les risques possibles.

8.2 Mesures soutenues par la Confédération en vue de prévenir les dégâts causés par les grands prédateurs

Comme indiqué précédemment, l'OFEV ne soutiendra à l'avenir que les mesures de protection des troupeaux connues pour être efficaces. Ces mesures diffèrent selon qu'elles sont mises en œuvre dans la région d'estivage ou sur la surface agricole utile.

8.2.1 Mesures de protection des troupeaux dans la région d'estivage

Partout où cela est possible, opportun et prévu par le canton, des CPT sont employés pour assurer la surveillance autonome (protection) des animaux de rente, notamment des moutons et des chèvres. Par soutien de la Confédération, on désigne le large financement de l'élevage des CPT, de leur éducation, de leur emploi conforme à la législation et de leur entretien (y compris l'assurance-responsabilité civile du ou des détenteurs d'animaux).

Dans les zones d'estivage concernées par la présence de l'ours brun, ce soutien englobe l'installation de clôtures électriques autour des ruchers.

Le conseil et l'information des cantons au sujet des mesures de protection des troupeaux et des CPT sont également du ressort de la Confédération, qui peut toutefois confier cette tâche à des organisations d'importance nationale.

8.2.2 Mesures de protection des troupeaux sur la surface agricole utile

Puisque dans l'ensemble, les troupeaux détenus sur les SAU paissent dans des prés clôturés et sont gardés avec soin par les exploitants (mise à l'étable, contrôles réguliers), leur protection contre les grands prédateurs et, par conséquent, la maîtrise du risque de dommages peuvent être garanties de façon suffisante par la mise en conformité (fil d'arrêt extérieur à 20 cm de hauteur et élévation de la clôture à 1,2 m) et l'électrification (3000 volts) des clôtures existantes conformes à l'usage local ainsi que par une surveillance adaptée. Sur les SAU, l'OFEV estime que l'installation et l'entretien de ces clôtures relèvent d'une pratique agricole courante financée par les paiements directs versés dans l'agriculture et que cette mesure ne doit donc pas faire l'objet d'une indemnisation spéciale – ce afin d'empêcher tout « effet d'aubaine ». Dans la zone de montagne toutefois, du fait qu'elle est particulièrement touchée par la présence des grands prédateurs, l'électrification (installation de fils d'arrêt à l'extérieur et en haut des clôtures, avec une tension minimale de 3000 volts sur toute la longueur) des clôtures à moutons conformes à l'usage local (p. ex. treillis à nœuds) peut être soutenue comme mesure de protection efficace, sur proposition des cantons. Naturellement, partout où cela est possible, opportun et prévu par le canton, des CPT peuvent également être employés sur la surface agricole utile (p. ex. pendant l'hivernage ou dans la région de montagne). Sur les SAU concernées par la présence de l'ours brun, les ruchers devraient être protégés par des clôtures électriques.

8.2.3 Interventions contre des grands prédateurs causant des dégâts

En vertu de l'art. 12, al. 2 et 4, LChP, il est possible d'intervenir contre des individus isolés (en autorisant des tirs exceptionnels) ou éventuellement contre une population (régulation soumise à des critères stricts) si les dommages persistent malgré la mise en œuvre de mesures de protection des troupeaux. L'OFEV ne soutient pas financièrement ces mesures, mais évalue leur conformité à la législation nationale (LChP et OChP) et aux différents plans de gestion (Loup, Lynx et Ours) en collaboration avec les cantons.

8.3 Institutions en charge de la future protection des troupeaux et attribution de leurs tâches

Les cantons décident de l'application des mesures de protection des troupeaux, tandis que la Confédération prend en charge le conseil des cantons, la coordination intercantonale des mesures et l'exécution des contrôles et du versement des subventions, dans le souci de garantir l'égalité de traitement des exploitants agricoles. Pour assurer l'exécution uniforme de la future protection des troupeaux et de son développement, l'OFEV juge nécessaires les organisations et services spécialisés suivants.

8.3.1 Postes de conseil régionaux sur la protection des troupeaux

Le droit actuel oblige déjà les cantons à prendre des mesures pour prévenir les dommages dus à la faune sauvage (art. 12, al. 1, LChP). Dans le cadre des bases légales nouvellement créées, la future protection des troupeaux ne sera plus mise en œuvre de façon ponctuelle (projet par projet) mais de façon globale (dans les zones de conflit). Pour cette raison, il incombe désormais aux cantons de planifier eux-mêmes la protection des troupeaux et de l'intégrer dans la vulgarisation agricole cantonale. Cette tâche doit être exécutée par des postes de conseil interconnectés au plan régional, couvrant chacun un ou plusieurs cantons. Pour sa part, la vulgarisation en matière de protection des troupeaux à l'intention des paysans (informations et conseils d'ordre général concernant les risques et les possibilités de la protection des troupeaux) reste l'affaire des cantons. L'OFEV prend en charge le conseil des cantons, la coordination intercantonale des mesures et l'exécution des contrôles et du versement des subventions (lire les explications ci-dessous) et édicte une directive en la matière.

8.3.2 Service national chargé de la protection des troupeaux

Sur mandat de l'OFEV et en collaboration avec les services régionaux de vulgarisation (cantonaux ou intercantonaux), ce service national doit assurer l'exécution uniforme de la protection des troupeaux et de son développement. Il fournit essentiellement des conseils sur les mesures de gestion agricole liées à la protection des troupeaux (planification des alpages, conduite des pâturages, formation des bergers, etc.). Il soutient les mesures jugées efficaces par l'OFEV (p. ex. protection des ruchers) et dirige un groupe mobile d'intervention employant des CPT, chargé d'apporter un soutien à court terme aux exploitants victimes de dégâts imprévus. Ce service spécialisé assure la coordination nationale de la protection des troupeaux en informant, conseillant et soutenant les postes de conseil régionaux / cantonaux.

8.3.3 Organisation nationale chargée des chiens de protection des troupeaux

La Confédération et les cantons assurent et contrôlent non seulement l'exécution uniforme des dispositions légales et des directives, mais aussi l'engagement de moyens financiers au profit des CPT. Ils confient ces tâches régaliennes à une organisation nationale chargée des CPT, qui a notamment pour mission de conseiller les cantons et les agriculteurs en cas de dégâts et en ce qui concerne la conformité légale de la détention et de l'emploi des CPT ; cela en accord avec les directives de l'OFEV. Elle doit également contrôler l'enregistrement obligatoire des CPT et effectuer auprès des détenteurs (en collaboration avec les services vétérinaires cantonaux et sur mandat de l'OFEV) des contrôles par échantillonnage, fondés sur le risque, qui lui permettent de rédiger des rapports d'expertise concernant les mesures mises en place à l'intention de la Confédération et des cantons (p. ex. pour établir la légitimité d'une subvention). Par ailleurs, l'organisation nationale accompagne les agriculteurs dans la mise en application des décisions cantonales prises contre des détenteurs de CPT, réglemente le système de contributions (contributions par chien et contributions des éleveurs), organise les cours de qualification théorique et pratique des détenteurs de CPT conformément aux dispositions de l'OPAn, contrôle l'annonce des CPT, publie la liste des zones dans lesquelles sont employés des CPT, dresse les procès-verbaux d'incident, prépare les bases utiles à la Confédération et aux cantons et coordonne les projets de recherche et de développement (p. ex. sur l'efficacité des chiens). Pour toutes ces tâches, l'organisation nationale doit s'assurer le concours d'experts spécialisés dans le domaine des CPT dans les régions concernées par la présence de prédateurs, (p. ex. la Suisse orientale, la Suisse centrale, le nord-ouest des Alpes, la Suisse romande et le Tessin) et se reposer sur un expert chargé de la coordination nationale. Ces spécialistes des CPT constituent un lien important entre les autorités (Confédération et cantons) et les détenteurs de CPT. L'organisation nationale chargée des CPT reste à créer.

8.3.4 Association Chiens de protection des troupeaux Suisse

Composée d'éleveurs et de détenteurs de CPT employés activement, une organisation nationale veille à ce que des chiens adaptés à la mission de protection des troupeaux soient élevés et éduqués de manière adéquate, dans le respect des directives de l'OFEV. Cette organisation représente les intérêts des détenteurs de CPT (qui ne sont pas obligés d'être membres) et encourage un emploi des chiens qui soit conforme à la législation. Elle conseille les éleveurs et les détenteurs, assure leur formation et leur perfectionnement, porte leurs attentes et contracte pour ses membres une assurance collective de protection juridique. Dans le cadre de conventions de prestations, l'OFEV a actuellement confié toutes ces tâches à l'association Chiens de protection des troupeaux Suisse (CPT-CH) mais d'autres associations peuvent se créer dans ce secteur.

8.4 Directives de l'OFEV pour la future protection des troupeaux

L'OFEV, en sa qualité d'autorité de surveillance, est tenu de soutenir une pratique uniforme dans le domaine de la protection des troupeaux. En ce sens, les directives présentées ci-dessous sont des supports de travail qui doivent lui permettre d'instaurer une protection des troupeaux aussi homogène et efficace que possible. A l'avenir, les autorités exécutives qui tiendront compte de ces directives d'exécution seront assurées d'appliquer le droit fédéral de façon conforme. Ces directives doivent être élaborées par l'OFEV d'ici le mois de mai 2014. Elles serviront d'aide à l'exécution pendant une période probatoire d'un an et seront ensuite adaptées si besoin durant l'hiver 2014. Leur promulgation définitive est prévue le 1^{er} avril 2015.

8.4.1 Directive sur la planification et la mise en œuvre de la protection des troupeaux en Suisse

En publiant cette aide à l'exécution, l'OFEV souhaite d'une part fournir aux cantons ainsi qu'aux services spécialisés et organisations mandatés par l'OFEV un outil de travail pour une planification efficace de la protection des troupeaux et, d'autre part, encourager l'instauration d'une procédure aussi uniforme que possible d'un canton à l'autre pour la planification et l'engagement des moyens financiers de l'Etat. Pour l'essentiel, cette directive porte sur une planification territoriale de la protection des troupeaux et sur une planification de la gestion agricole visant à protéger les troupeaux dans les périmètres de prévention et en dehors. Avec le soutien du service national chargé de la protection des troupeaux, l'OFEV doit assortir sa directive de mémentos et de formulaires servant à la mise en œuvre des mesures de protection des troupeaux.

8.4.2 Directive sur l'élevage, l'éducation, la détention et l'emploi des chiens de protection des troupeaux en Suisse

Avec le soutien des services et des organisations chargés des CPT (p. ex. l'association CPT-CH, le Service de prévention des accidents dans l'agriculture et l'Office vétérinaire fédéral), l'OFEV doit élaborer une directive sur la qualité de ces chiens (élevage et éducation) et sur la gestion des risques (annonce, détention et emploi). Cette directive doit aussi aborder d'autres aspects concernant p. ex. l'information sur les CPT et la signalisation des zones dans lesquelles ils sont employés. Le respect de cette directive devrait faciliter la conformité légale de l'emploi des chiens et permettra aux détenteurs subventionnés par l'OFEV de prouver plus facilement qu'ils remplissent (ou ont rempli) leur devoir de diligence par rapport à leurs chiens. Le respect de cette exigence conditionnera le versement de subventions par l'OFEV.

9 Besoin en ressources et financement de la future protection des troupeaux en Suisse

9.1 Coûts liés aux chiens de protection des troupeaux

9.1.1 Nombre de CPT requis dans le cadre de la politique agricole 2014-2017

Si nous ne savons pas encore avec certitude comment évoluera l'expansion du loup en Suisse, l'expérience de la France nous permet de présumer que le besoin en mesures préventives ira croissant au cours des prochaines décennies. Pour autant, protéger la région d'estivage dans son

ensemble – avec ses 233 200 moutons – ne semble pas nécessaire d'ici à 2017. Partons plutôt du principe que durant la période 2014-2017, des mesures de prévention seront mises en place dans les régions qui en ont besoin, de façon progressive et en fonction du besoin, et que le nombre de CPT employés augmentera de 30 unités par an, pour atteindre environ 330 chiens en 2017.

9.1.2 Soutien aux agriculteurs (détenteurs / éleveurs)

Les détenteurs et les éleveurs de CPT doivent percevoir chaque année des aides financières pour les chiens en activité, les chiens de réserve et les portées.

9.1.3 Education des chiens de protection des troupeaux (conformité au droit)

Les coûts liés à l'éducation des CPT incluent les cours de qualification à la détention d'un CPT, l'éducation des jeunes chiens, l'intégration des CPT auprès de détenteurs expérimentés ou novices, et la réhabilitation / correction du comportement des CPT.

Estimation des coûts liés aux CPT (en francs):

Année	Nombre de CPT	Soutien aux agriculteurs (détenteurs / éleveurs)	Education des CPT	Total
2014	240	320 000	400 000	720 000
2015	270	470 000	550 000	1 020 000
2016	300	520 000	600 000	1 120 000
2017	330	520 000	600 000	1 120 000

9.2 Coûts liés à l'organisation nationale chargée des chiens de protection des troupeaux

Puisque l'organisation nationale chargée des CPT doit encore être créée et mise en place, les coûts y afférents seront minimes en 2014. La situation sera différente en 2015 lorsque les directives définitives sur les CPT entreront en vigueur et nécessiteront une surveillance de base intensive auprès de toute la population de CPT, ce qui induira une hausse des coûts.

9.2.1 Experts spécialisés dans les CPT, coordination et contrôle

Pour l'année de mise en place (2014), il faut prévoir deux experts régionaux spécialisés dans les CPT et un service chargé de la coordination nationale et du contrôle. D'ici 2017 viendront s'ajouter progressivement plusieurs experts régionaux employés dans les zones concernées par la présence de prédateurs, ainsi qu'un service de coordination nationale. Il faudra également recruter des formateurs pour les cours de qualification à la détention de CPT partout où cette mission ne sera pas remplie par les experts CPT eux-mêmes.

9.2.2 Information et communication sur les CPT

Des contributions annuelles devront être prévues pour soutenir des projets liés au développement de l'élevage et à l'analyse des tests passés par les jeunes chiens, et pour compenser certains frais de manifestation et d'information.

Estimation des coûts liés à l'organisation nationale chargée des CPT (en francs):

Année	Nombre de CPT	Travail des experts en CPT	Coordination et contrôle	Information et communication sur les CPT	Total
2014	240	150 000	250 000	100 000	500 000
2015	270	600 000	300 000	300 000	1 200 000
2016	300	550 000	300 000	250 000	1 100 000
2017	330	550 000	300 000	250 000	1 100 000

9.3 Coûts liés au service national chargé de la protection des troupeaux

9.3.1 Conseil des cantons en matière de protection des troupeaux

Compte tenu de l'expérience des années passées, nous pouvons prévoir pour la coordination nationale de la protection des troupeaux un besoin correspondant à 1,1 poste à plein temps (y compris les frais généraux et les fonds liés au projet), estimé à 250 000 francs par an.

9.3.2 Groupe mobile d'intervention

Dès 2014, le groupe mobile d'intervention nécessitera un financement estimé à 100 000 francs par an.

9.3.3 Soutien aux cantons pour la planification territoriale de la protection des troupeaux

L'OFEV soutiendra la planification des alpages à moutons par les cantons en versant une contribution annuelle de 200 000 francs. Ce montant est calculé sur la base des aides cantonales versées pour l'exécution de la planification des alpages à moutons (2012).

9.3.4 Contributions pour d'autres mesures prises par les cantons pour protéger les troupeaux

Si les mesures de protection des troupeaux prévues par l'OFEV (notamment l'emploi de CPT) ne peuvent pas être prises, l'OFEV encouragera à hauteur de 100 000 francs par an d'autres mesures efficaces telles que l'installation d'enclos de nuit dans la région d'estivage et de clôtures électriques sur la surface agricole utile (dans les zones de montagne).

9.3.5 Soutien aux apiculteurs

Jusqu'à présent, dans le cadre du projet de prévention national, la somme allouée par rucher a toujours été de 700 francs maximum (depuis 2007, 120 ruchers ont ainsi été protégés dans le canton des Grisons pour un total de 84 000 francs). A partir de 2014, cette somme sera portée à 800 francs par rucher afin de mieux indemniser le matériel nécessaire (p. ex. clôtures électriques fixes, dispositif solaire). Du fait que la durée d'amortissement est estimée entre sept et dix ans, une nouvelle contribution de 800 francs par rucher sera versée aux apiculteurs après dix ans afin qu'ils se rééquipent.

Depuis 2007, l'installation de clôtures électriques a permis de protéger efficacement contre l'ours brun une vingtaine de ruchers par an. L'expérience montrant que le besoin de protection ne reste pas constant mais progresse dans les secteurs concernés par la présence de l'ours brun, il faudra certainement protéger une cinquantaine de ruchers par an durant la période 2014-2017.

Estimation des coûts liés au service national chargé de la protection des troupeaux (en francs):

Année	Nbre de CPT	Conseil des cantons	Groupe d'int. mobile	Planification cantonale des alpages	Autres mesures canton.	Soutien aux apiculteurs	Total
2014	240	250 000	100 000	200 000	90 000	40 000	680 000
2015	270	250 000	100 000	200 000	90 000	40 000	680 000
2016	300	250 000	100 000	200 000	90 000	40 000	680 000
2017	330	250 000	100 000	180 000	90 000	60 000*	680 000

* A la contribution des années précédentes s'ajoute l'aide financière nécessaire pour renouveler les clôtures électriques des 20 premiers ruchers protégés en 2007 (amortis après dix ans).

9.4 Total des coûts supportés par l'OFEV pour la protection des troupeaux

9.4.1 Total des coûts pour l'année 2013

En 2013, les moyens engagés par l'OFEV pour la protection des troupeaux sont les suivants: vulgarisation ordinaire auprès des cantons: 900 000 francs; projets pilotes pour l'encouragement et le contrôle de l'élevage, de l'éducation et de l'emploi des CPT: 400 000 francs; soutien extraordinaire à la planification cantonale des alpages à moutons: 200 000 francs. Soit un montant

total de 1 500 000 francs. Une part importante de ces fonds (700 000 francs) est affectée au développement et à la conception du domaine spécifique du chien de protection des troupeaux et à la mise en place des structures nécessaires à l'application des motions 09.3814 et 10.3242.

9.4.2 Total des coûts à partir de 2014

L'importante augmentation de coûts attendue en 2014 et surtout en 2015 est liée à la nécessité de mettre en œuvre la présente révision d'ordonnance, ce qui suppose de réorganiser le domaine de la protection des troupeaux. La hausse des coûts prévue en 2015 s'explique par l'entrée en vigueur des directives définitives sur la protection des troupeaux, qui va nécessiter une surveillance de base intensive auprès de toute la population de CPT. Les années suivantes, le nombre de CPT sera amené à augmenter en raison de l'expansion du loup, de son implantation durable et de la création de nouvelles meutes, ce qui laisse prévoir une hausse des coûts à partir de 2015.

Estimation du total des coûts à partir de 2014 (en francs):

Année	Nombre de CPT	Coûts des CPT	Organisation chargée des CPT	Service chargé de la PT	Total
2014	240	720 000	500 000	680 000	1 900 000
2015	270	1 020 000	1 200 000	680 000	2 900 000
2016	300	1 120 000	1 100 000	680 000	2 900 000
2017	330	1 120 000	1 100 000	680 000	2 900 000

9.4.3 Répartition des fonds

Concernant les contributions qui seront versées en moyenne au cours des quatre prochaines années, l'enveloppe affectée au soutien des agriculteurs sera équivalente à celle affectée au soutien des autorités cantonales et fédérales. Un cinquième des dépenses environ servira à améliorer l'éducation et la socialisation des CPT.

	Répartition des coûts*
Soutien aux agriculteurs	45 %
Soutien aux cantons / à la Confédération	45 %
Développement de la protection des troupeaux	10 %

* 20 % du montant total servent à améliorer l'éducation des CPT.

10 Illustrations et tableaux

Tab. 1: subdivision en régions et en zones de la surface agricole utile et de la région d'estivage de la Suisse, d'après le cadastre de la production agricole (art. 1 de l'ordonnance sur le cadastre de la production agricole et la délimitation de zones; RS 912.1), avec indication du nombre d'animaux de rente (moutons, chèvres, bovins) détenus sur la surface agricole utile et dans la région d'estivage (situation en 2011). Source: Office fédéral de la statistique.

	Région	Zone	Nombre d'animaux de rente détenus		
			Moutons	Chèvres	Bovins
	Région d'estivage	-	233 241	36 645	468 648
SAU	Région de montagne	Zone de montagne IV	42 650	8904	45 788
		Zone de montagne III	77 360	21 902	123 352
		Zone de montagne II	65 601	20 130	255 320
		Zone de montagne I	55 574	12 994	233 572
	Région de plaine	Zone des collines	54 925	8656	247 512
		Zone de plaine	127 908	13 629	671 863

Tab. 2: estimation du nombre de lynx indépendants (subadultes et adultes) dans les régions de gestion des grands prédateurs (situation en 2011); extrapolations basées sur le dernier monitoring réalisé à l'aide de pièges photographiques et sur les observations fortuites recensées dans chaque région. Source: KORA.

Région de gestion	Nombre de lynx
Jura	51 (44-59)
Nord-ouest de la Suisse	10 (7-13)
Ouest de la Suisse centrale	27 (26-29)
Est de la Suisse centrale	3
Grisons	4
Nord-ouest des Alpes	53 (48-58)
Valais	10
Tessin	0
Total pour les Alpes	107 (101-113)
Suisse	158 (149-168)

Tab. 3: attestations de présence et de maintien de l'ours brun sur le territoire suisse de 2005 à 2013. Source: Office de la chasse et de la pêche, canton des Grisons.

Année	Ours	Maintien	Territoire
2005	JJ2	a disparu	Basse-Engadine
2006	aucune attestation		
2007	JJ3 MJ4	hiberne en Suisse hiberne en Suisse	Centre des Grisons Basse-Engadine
2008	JJ3 MJ4	a été abattu a émigré	Centre des Grisons Basse-Engadine
2009	aucune attestation		
2010	M2	inconnu	Basse-Engadine
2011	1 inconnu M7	inconnu a émigré	Basse-Engadine Poschiavo
2012	M12 M13	écrasé par une voiture en Italie hiberne en Suisse	Basse-Engadine / Chiavenna Poschiavo
2013	M13	a été abattu	Poschiavo

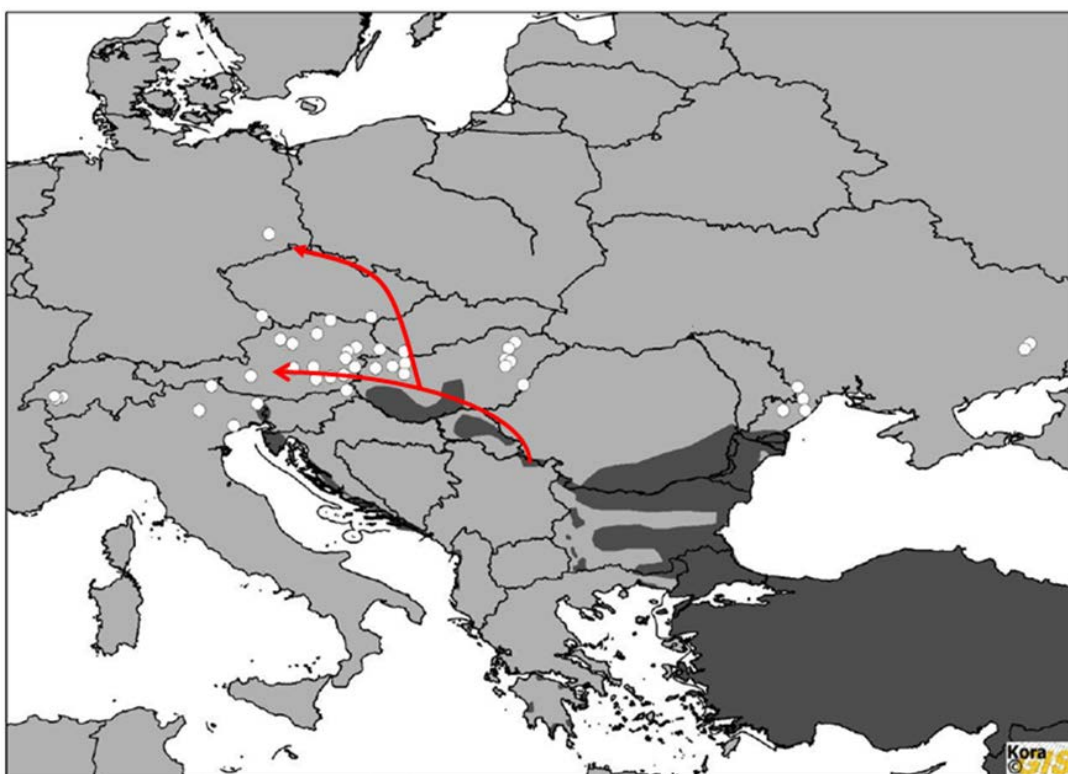


Fig. 5: expansion du chacal doré en Europe; les zones gris foncé signalent les territoires où l'implantation de l'espèce est durable; les points blancs signalent les observations occasionnelles et les flèches rouges les itinéraires d'expansion. Source: KORA.

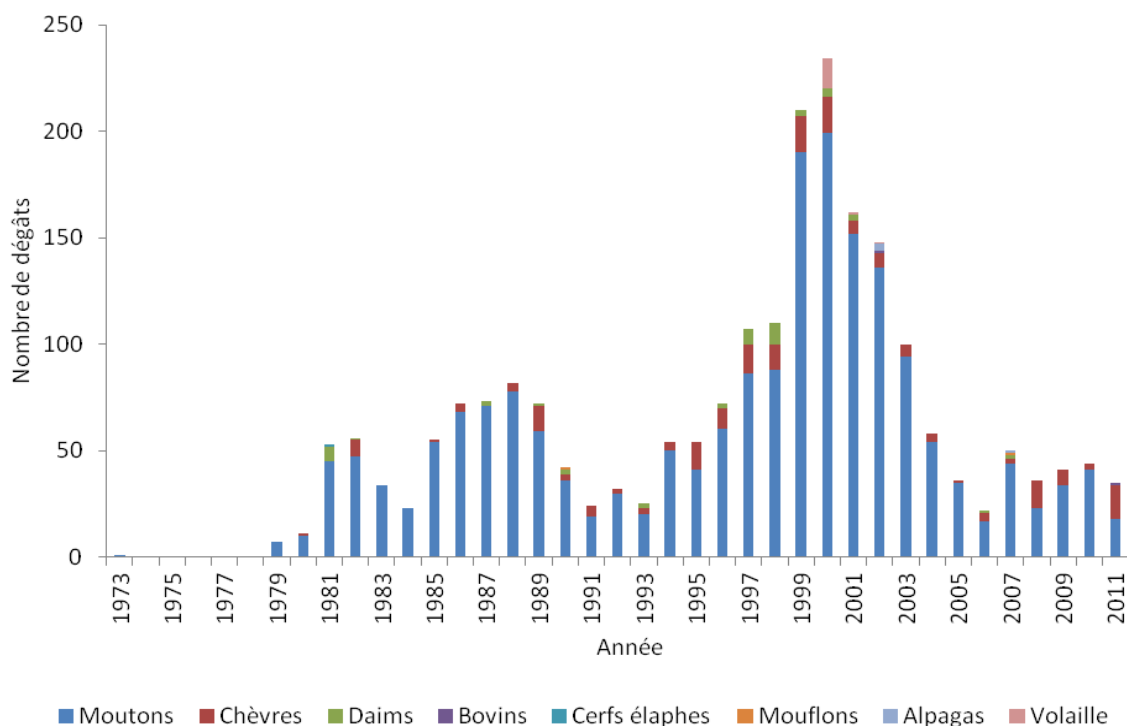


Fig. 6: évolution des dégâts causés par le lynx à différentes espèces animales sur le territoire suisse entre 1973 et 2012. Source: KORA.

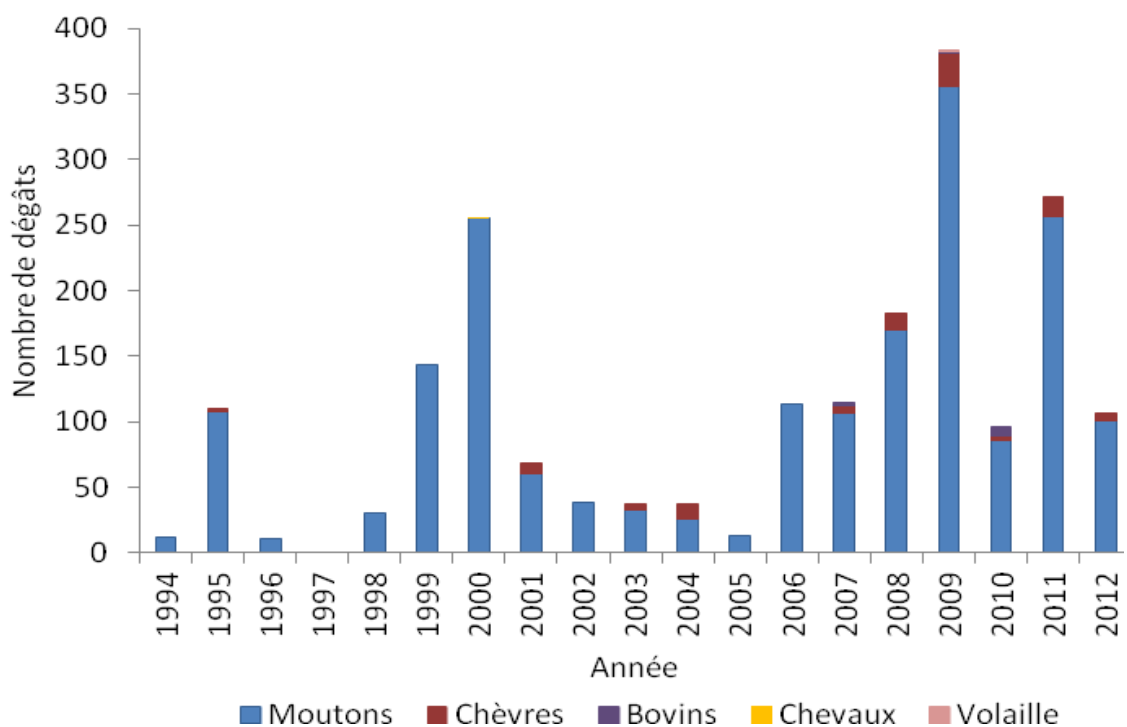


Fig. 7: évolution des dégâts causés par le loup à différentes espèces animales sur le territoire suisse entre 1994 et 2012. Source: KORA.

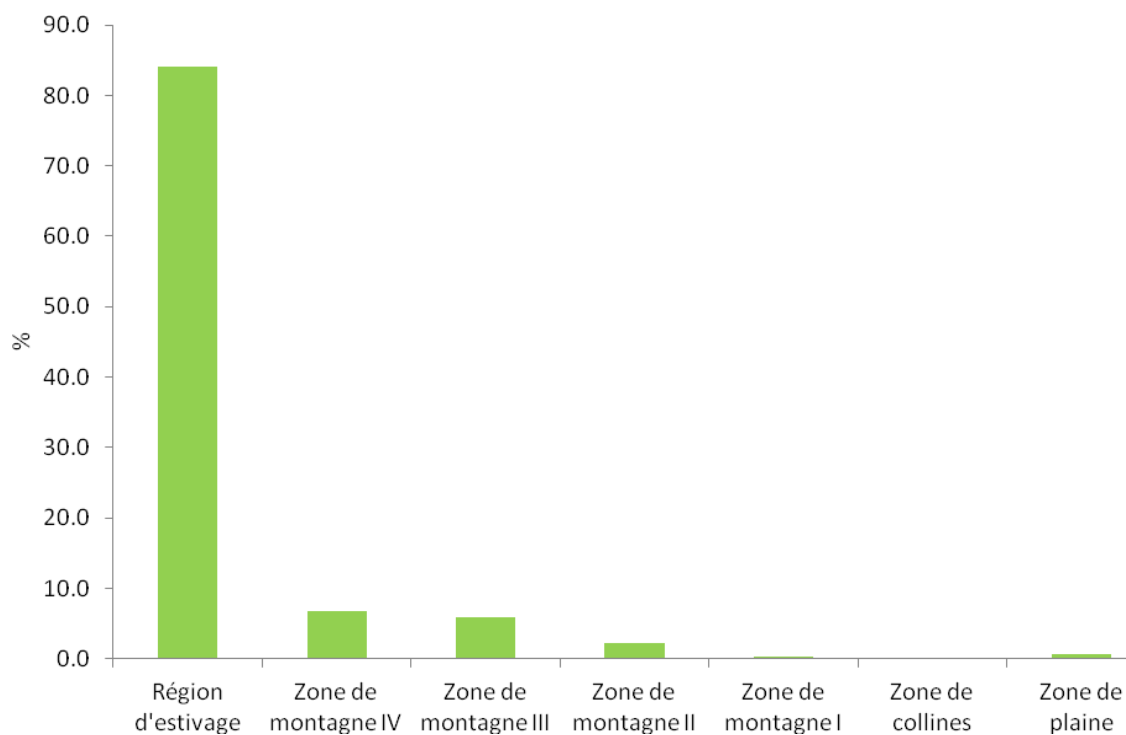


Fig. 8: répartition des animaux de rente victimes du loup dans la région d'estivage et sur la surface agricole utile (région de montagne subdivisée en quatre zones de montagne, et région de plaine subdivisée en zone des collines et zone de plaine) entre 1999 et 2012. Source: KORA.

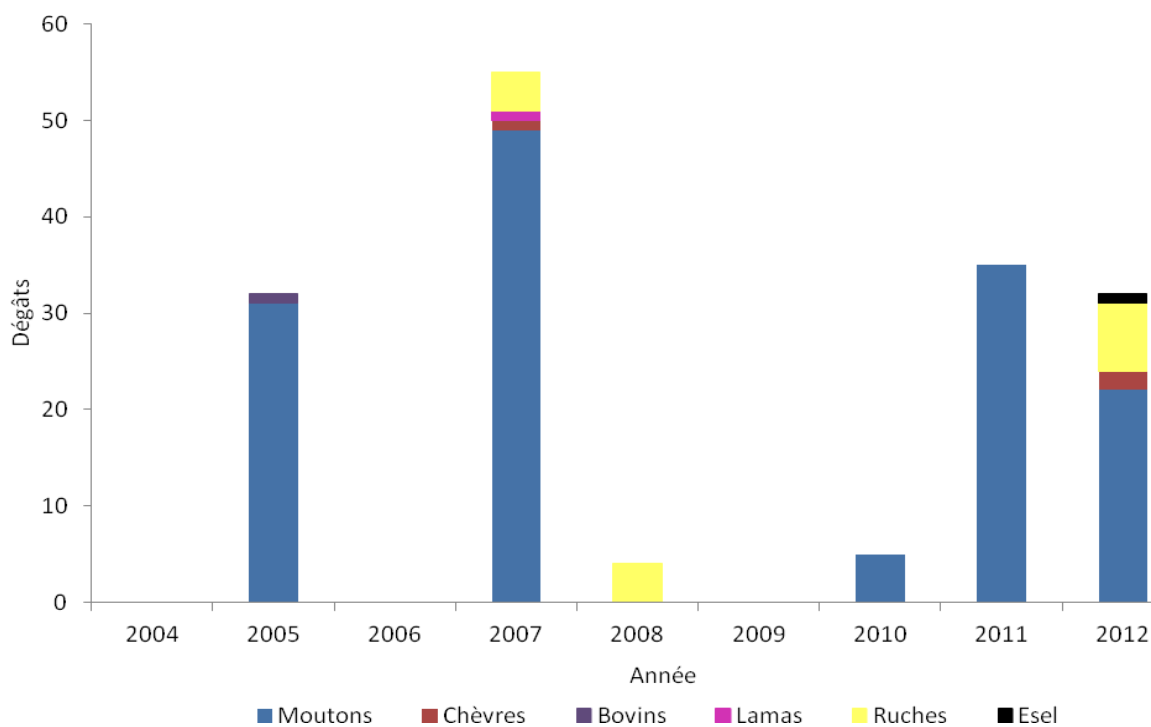


Fig. 9: évolution des dégâts causés par l'ours brun à différentes espèces animales ainsi qu'aux ruches sur le territoire suisse entre 2004 et 2012. Source: KORA.

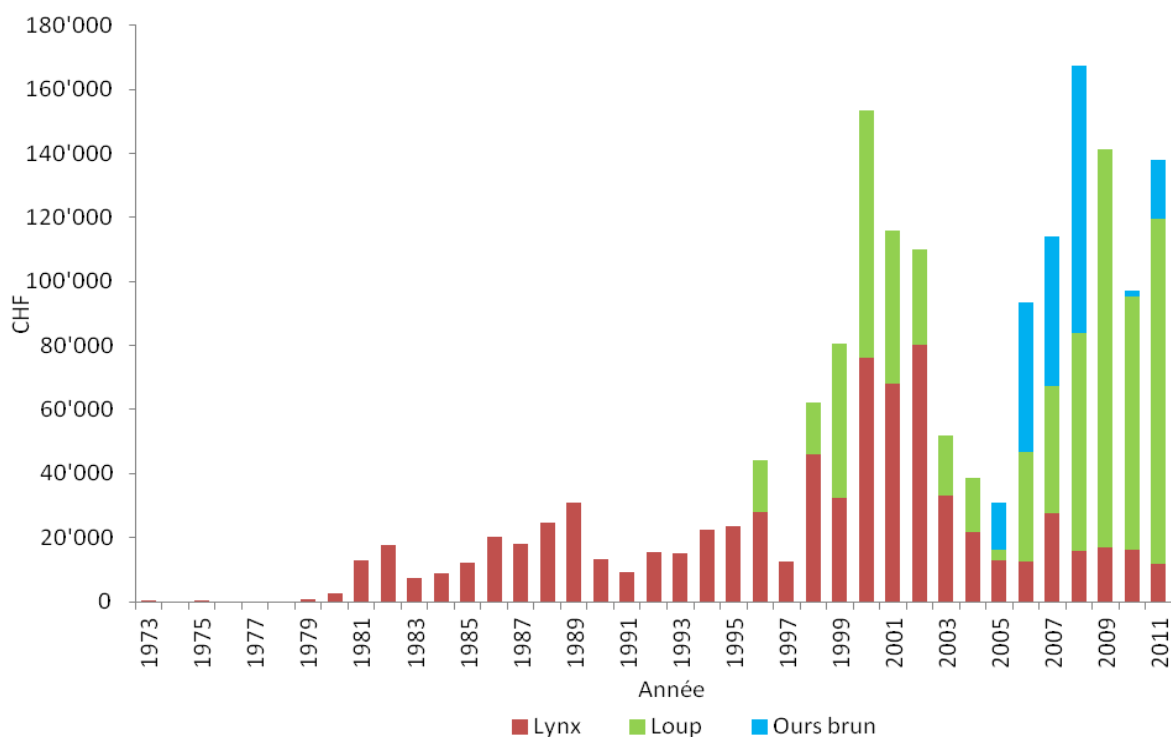


Fig. 10: évolution de l'indemnisation (CHF) des dégâts causés par le lynx, le loup et l'ours en Suisse entre 1973 et 2011. Source: KORA.

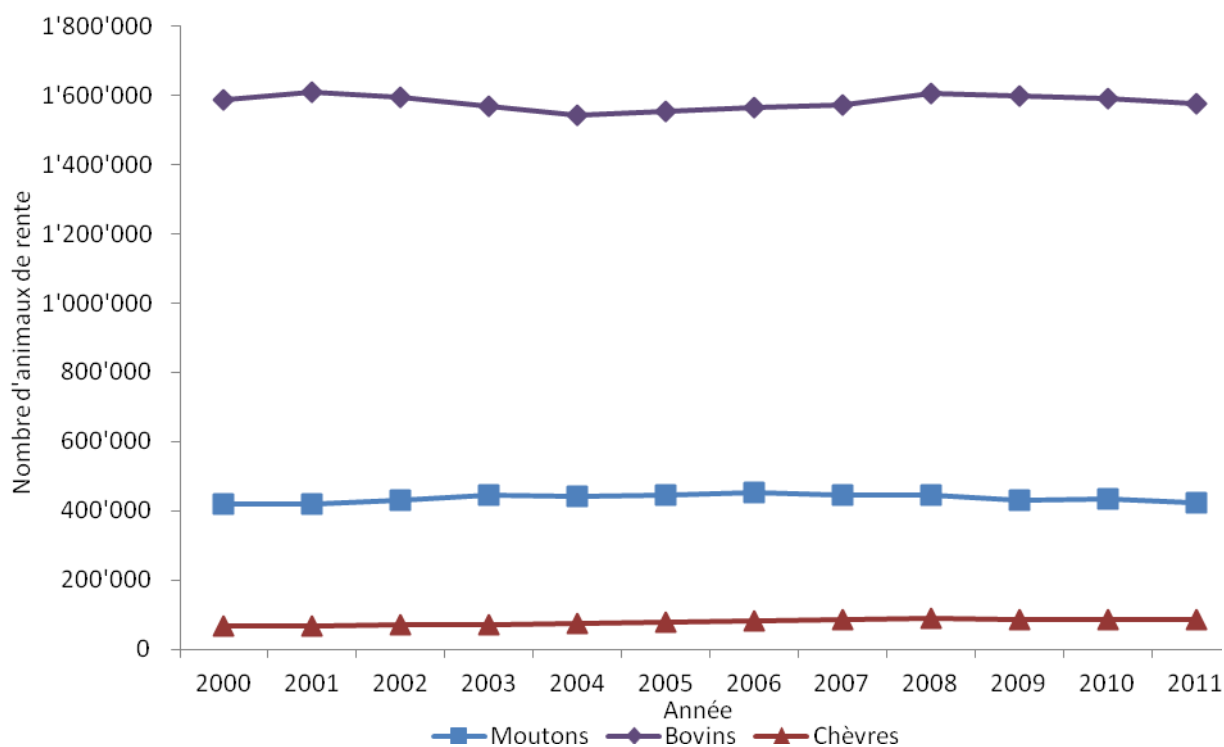


Fig. 11: évolution du nombre d'animaux de rente (bovins, moutons, chèvres) détenus en Suisse entre 2000 et 2011. Source: Office fédéral de la statistique.

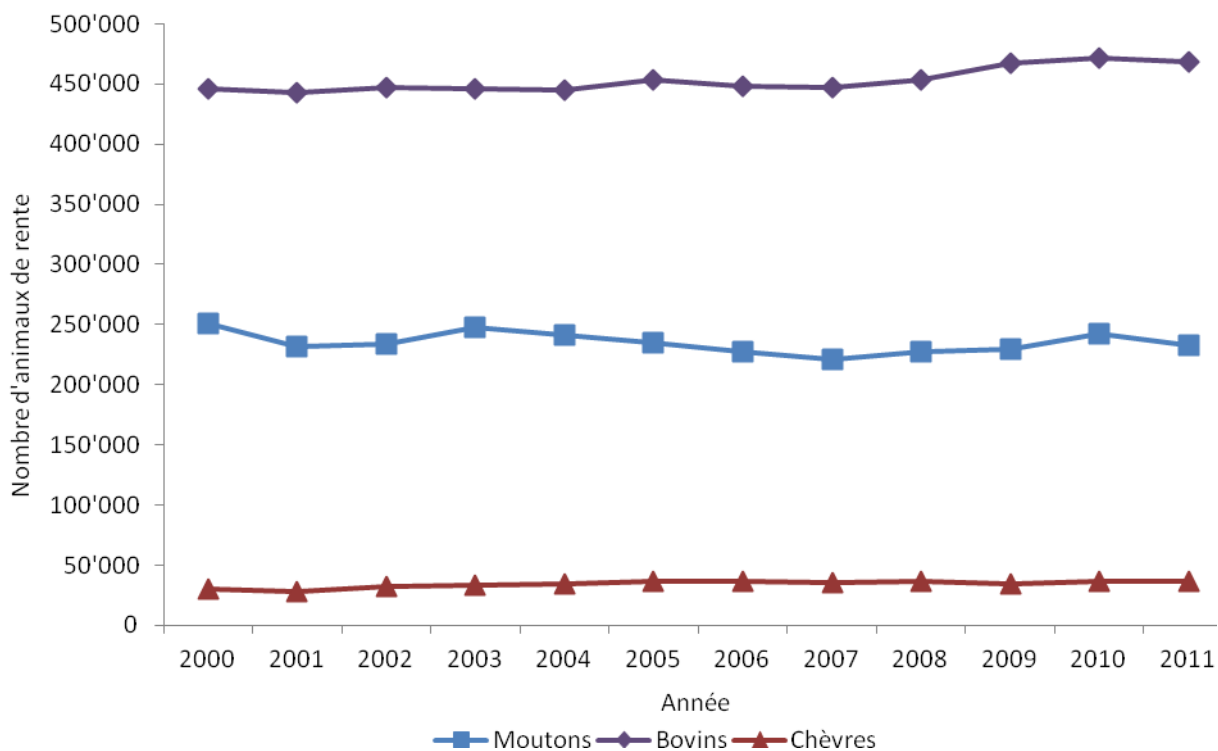


Fig. 12: évolution du nombre d'animaux de rente (bovins, moutons, chèvres) estivés en Suisse entre 2000 et 2011. Source: Office fédéral de la statistique.

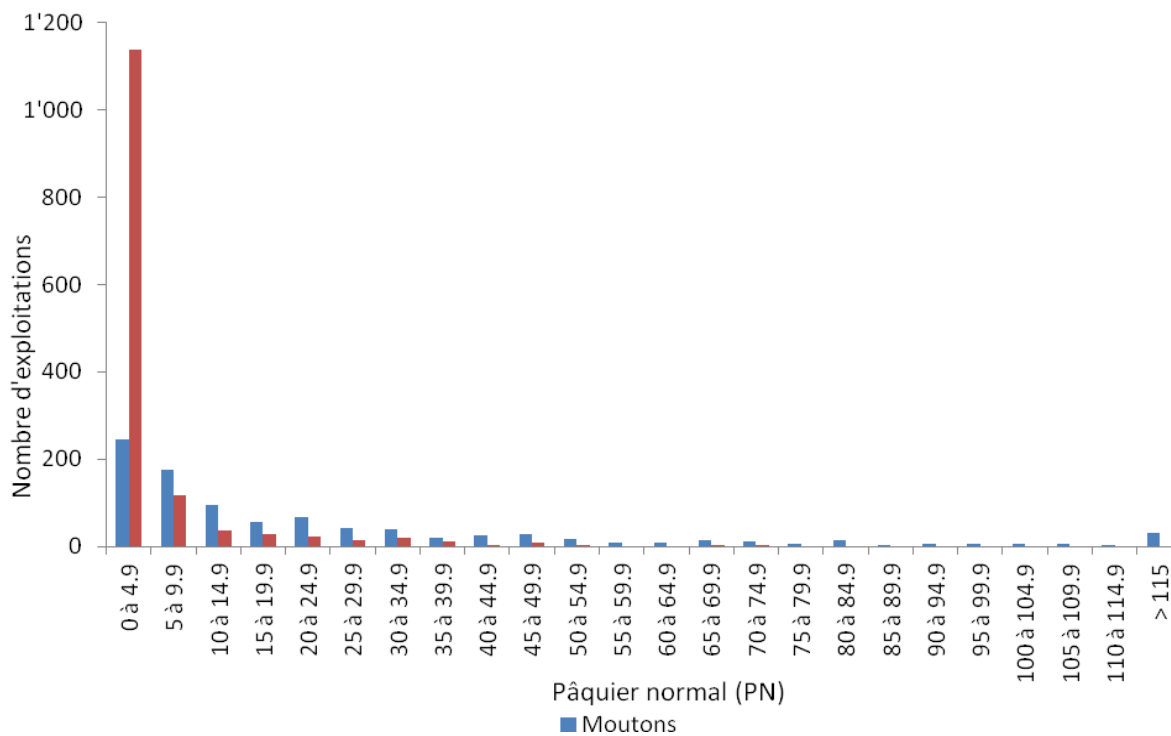


Fig. 13: nombre d'exploitations d'estivage avec moutons et chèvres, par classe de grandeur (PN) en 2012. Source: Office fédéral de l'agriculture.

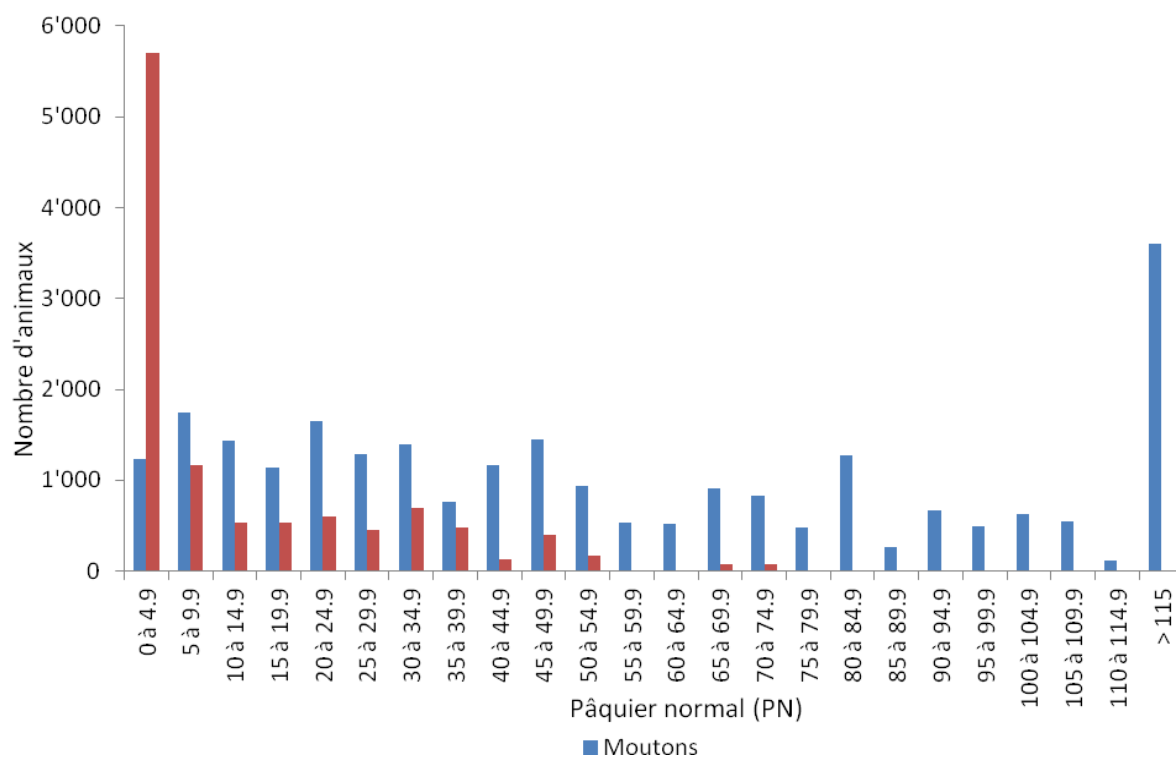


Fig. 14: nombre de moutons et de chèvres estivés, par classe de grandeur (PN) en 2012. Source: Office fédéral de l'agriculture.

Tab. 4: nombre de ruchers installés dans le Tessin, les Grisons et d'autres régions (Basse-Engadine, Haute-Engadine, Albula Surses, Poschiavo, Val Bregaglia, Mesocco, Rhin postérieur) qui pourraient être affectés par la présence possible de l'ours brun (situation en 2013). Sources: commissaire cantonal à l'apiculture, canton des Grisons et Società Ticinese di Apicoltura.

Canton	Nombre de ruchers
Tessin	440
Grisons	1400
Régions avec présence possible de l'ours brun (GR)	433
Basse-Engadine	101
Haute-Engadine	39
Albula Surses	84
Poschiavo	85
Val Bregaglia	29
Mesocco	55
Rhin postérieur	40

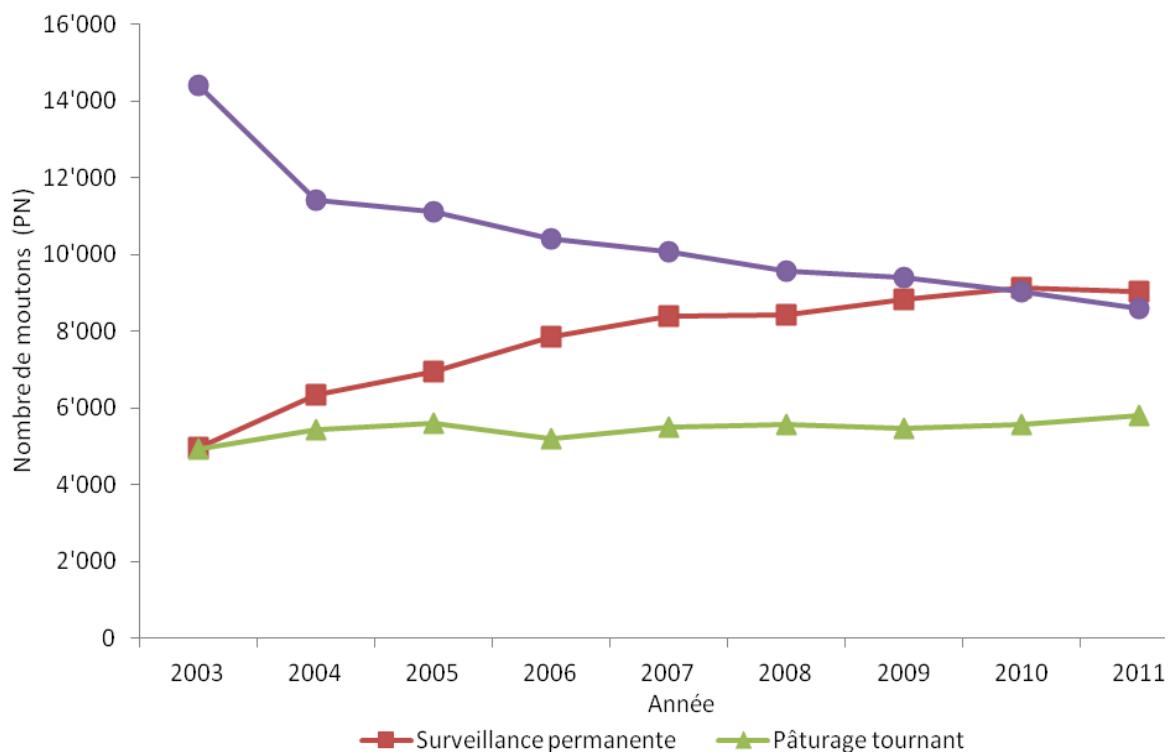


Fig. 15: évolution du nombre de moutons estivés (PN) par système de pacage (surveillance permanente, pâturage tournant et autres pâturages) en Suisse entre 2003 et 2011. Source: AGRIDEA.

11 Sources

- Angst C., Hagen S. & Breitenmoser U. 2002. Übergriffe von Luchsen auf Kleinvieh und Gehegetiere in der Schweiz. Teil II: Massnahmen zum Schutz von Nutztieren. KORA Bericht Nr. 10.
- Angst C., Olsson P. & Breitenmoser U. 2000. Übergriffe von Luchsen auf Kleinvieh und Gehegetiere in der Schweiz. Teil I: Entwicklung und Verteilung der Schäden. KORA Bericht Nr. 5d.
- Burri A., Kläy E.-M., Landry J.-M., Maddalena T., Oggier P., Solari C., Torriani D. & Weber J.-M. 2004. Rapport final - Projet Loup Suisse – Prévention. KORA Bericht Nr. 25.
- Breitenmoser U. & Breitenmoser-Würsten C. 2008. Der Luchs. Ein Grossraubtier in der Kulturlandschaft, Salm-Verlag, Wohlen/Berne.
- Baumgartner H., Gloor S., Weber J.-M., Dettling P.A. 2011. Der Wolf. Ein Raubtier in unserer Nähe. Haupt Verlag, Berne.
- Bittner D., Amstutz U., Lötscher C., Schnidrig R. 2009. Der Bär. Zwischen Wildnis und Kulturlandschaft, Stämpfli Verlag, Suisse.
- Bütler M., Praxis und Möglichkeiten der Revision des schweizerischen Jagdrechts (unter besonderer Berücksichtigung des Wildschadenbegriffs), expertise juridique du 15 mai 2008 à l'intention de l'OFEV.
- Bütler M., Rechtsfragen zu Herdenschutzhunden, expertise juridique du 20 juin 2011 à l'intention de l'OFEV.
- Capt S., Nigg H., Lüps P. & Fivaz F. 2005. Relikt oder geordneter Rückzug ins Réduit – Fakten zur Ausrottungsgeschichte des Braunbären *Ursus arctos* in der Schweiz. KORA Bericht Nr. 24.
- Dalmaso S., Vesco U., Orlando L., Tropini A. & Passalacqua C. 2012. An integrated program to prevent, mitigate and compensate Wolf (*Canis lupus*) damage in the Piedmont region (northern Italy). *Hystrix, the Italian Journal of Mammalogy*, vol. 23, pp. 54-63. <http://www.italian-journal-of-mammalogy.it/article/view/4560/pdf>.
- Garde L. 2012. Techniques Pastorales. Protection des troupeaux contre la prédation. Cerpam
- Groff C., Bragalanti N., Rizzoli R., Zanghellini P. 2013. 2013 Bear Report. Forestry and Wildlife Department of the Autonomous Province of Trento.
- KORA. 1999. Documentation Ours. Disponible sous: www.kora.ch.
- KORA. 2004. Documentation Lynx. Disponible sous: www.kora.ch.
- KORA. 2005. Documentation Loup. Disponible sous: www.kora.ch.
- Krofel M., Černe R. & Jerina Klemen. 2011. Effectiveness of wolf (*Canis lupus*) culling as a measure to reduce livestock depredations. *Zbornik gozdarstva in lesarstva*, 95, p. 11-22.
- Landry J.-M. 1999. L'utilisation du chien de protection dans les Alpes suisses: une première analyse. KORA Bericht Nr. 2.
- Linnell J., Salvatori V., Boitani L. 2007. Leitlinien für Managementpläne für Grossraubtiere auf Populationsebene in Europa. Rapport du groupe Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE) préparé pour la Commission européenne. Disponible sous: http://www.kora.ch/fileadmin/file_sharing/5_Bibliothek/54_Konzepte_Konventionen/544_Guidelines/Leitlinien_fuer_das_Populationsmanagement_fuer_Grossraubtiere.pdf.
- Message concernant l'évolution future de la politique agricole dans les années 2014 à 2017. Disponible sous: <http://www.blw.admin.ch/themen/00005/00044/01178/01591/index.html?lang=fr>.
- Mettler D. & Ineichen P. 2013. Herdenschutz mit Lamas: Wunschdenken oder Erfolgsrezept? *Forum Kleinwiederkäuer*, vol. 5.
- Office fédéral de l'agriculture (OFAG). 2012. Rapport agricole 2012. Berne. Disponible sous: <http://www.blw.admin.ch/dokumentation/00018/00498/01688/index.html?lang=fr>.
- Rempfler T., Bächtiger M., Graf R.F. & Robin K. 2011. Bärenprävention – Management anthropogener Nahrungsquellen in potenziellen Besiedlungsgebieten. Zürcher Hochschule für

Angewandte Wissenschaften ZHAW, Fachstelle Wildtier- und Landschaftsmanagement WILMA. Wädenswil.

Weber P. 2003. Evaluation de l'estivage ovin en fonction du retour du loup. KORA Bericht Nr. 17.

Werder C. 2012. Abgänge / Verluste von Schafen während der Sömmerung. Büro Alpe, Lätti. Disponible sous: <http://www.alpfutur.ch/publikationen.php?l=1#tp24>.

Willisch C., Meyer F., Pfister U. 2013. Effizienz von Herdenschutzhunden zum Schutz gesömmerter Schafe vor Wolfsangriffen in den nordwestlichen Voralpen 2009 – 2012. FaunAlpin GmbH, Berne.

Zajec P., Zimmermann F., Roth H.U., Breitenmoser U. 2005. Die Rückkehr des Bären in die Schweiz – Potentielle Verbreitung, Einwanderungsrouten und mögliche Konflikte. KORA Bericht Nr. 28. Disponible sous: http://www.kora.ch/fileadmin/file_sharing/5_Bibliothek/52_KORA_Publikationen/520_KORA_Berichte/KORA_28_D_Braunbaer_CH.pdf.