



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 à venir 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 au centre et à l'est des Grisons et dans 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; dans 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'utilisation de chiens de protection des troupeaux, ainsi que la protection des ruches par des clôtures électriques. L'OFEV définit le but de l'utilisation 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 exigences concernant ce type de chiens et encourage l'emploi de ces chiens 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: des 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'utilisation des chiens de protection des troupeaux en 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

Soutien de la Confédération pour la protection des troupeaux contre les grands carnivores.....	0
Résumé	1
Rapport du Conseil fédéral	4
1 Mandat, démarche et structure du rapport	4
2 Evolution des espèces indigènes de grands prédateurs et des dommages causés par ces animaux.....	4
3 Effectifs des animaux de rente et point sur leur détention et leur estivage en Suisse.....	8
4 Expériences de la Suisse en matière d'organisation de la protection des troupeaux.....	8
5 Expériences concernant des mesures concrètes de protection des troupeaux.....	10
6 Bases légales de la prévention et de l'indemnisation des dégâts causés aux animaux de rente par les grands prédateurs	13
7 Résolution d'autres questions de droit en rapport avec la protection des troupeaux	16
8 Perspectives de la protection des troupeaux en Suisse.....	19
9 Besoin en ressources et financement de la future protection des troupeaux en Suisse	21
Glossaire et définitions	23
Annexe avec explications approfondies	25

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 à mettre en œuvre par la Confédération 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'article 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 dommages 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 agricole utile (SAU). Selon la législation suisse, la surface utilisée à des fins agricoles 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 19^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 des espèces et une implantation grandissante sur le 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 solitaires 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 apparaisse presque partout dans les régions boisées du Jura, des Alpes et des Préalpes (fig. 2).

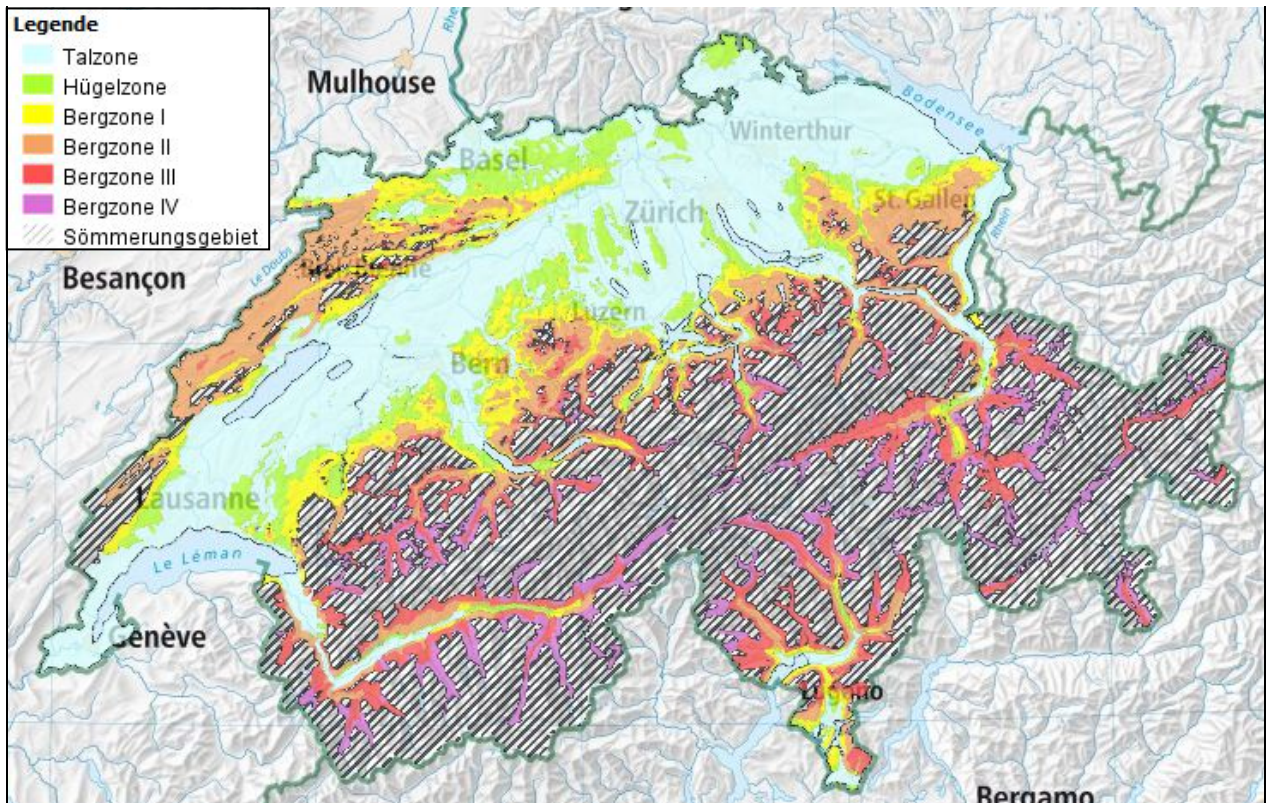


Fig. 1: Répartition de la surface agricole utile (SAU) en Suisse dans la région de plaine (zone de plaine et zone des collines), la région de montagne (zones de montagne I à IV) et la région d'estivage.

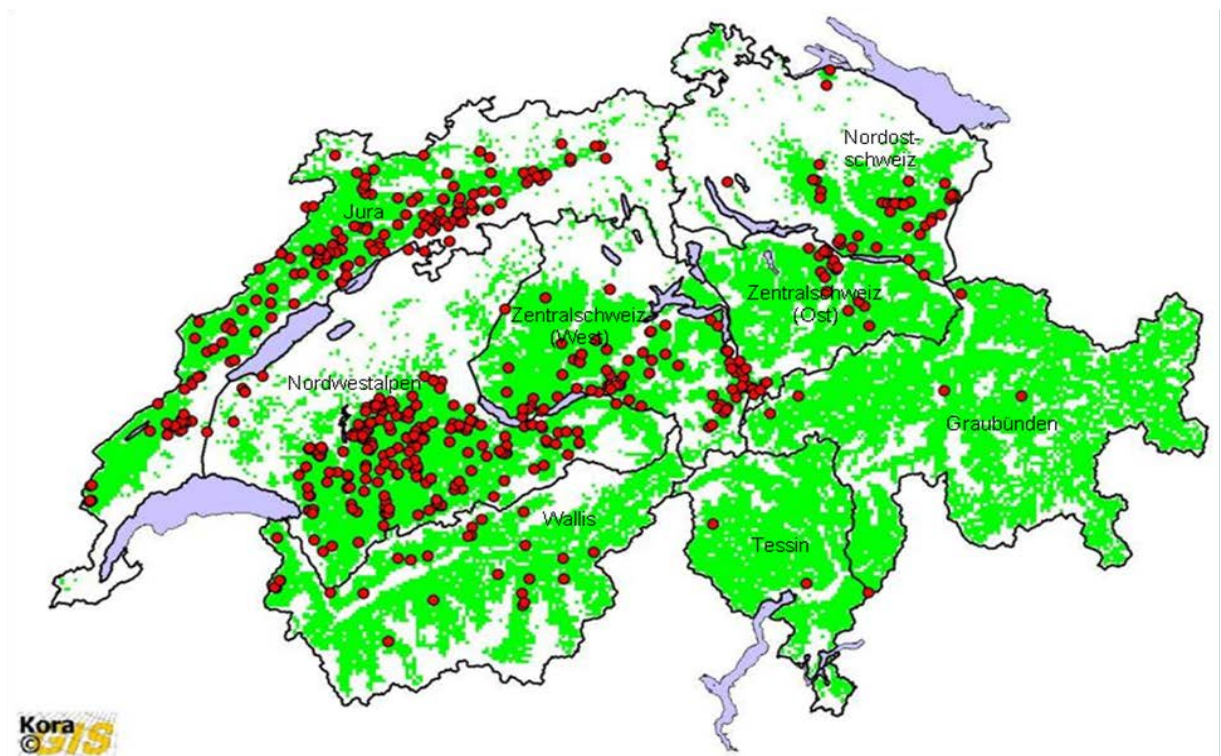


Fig. 2: Habitat du lynx en Suisse: les zones vertes signalent les habitats théoriquement propices au lynx; les points rouges signalent les observations certifiées de lynx; dans les zones blanches, la présence du lynx est considérée comme relativement improbable. On constate que l'habitat propice au lynx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

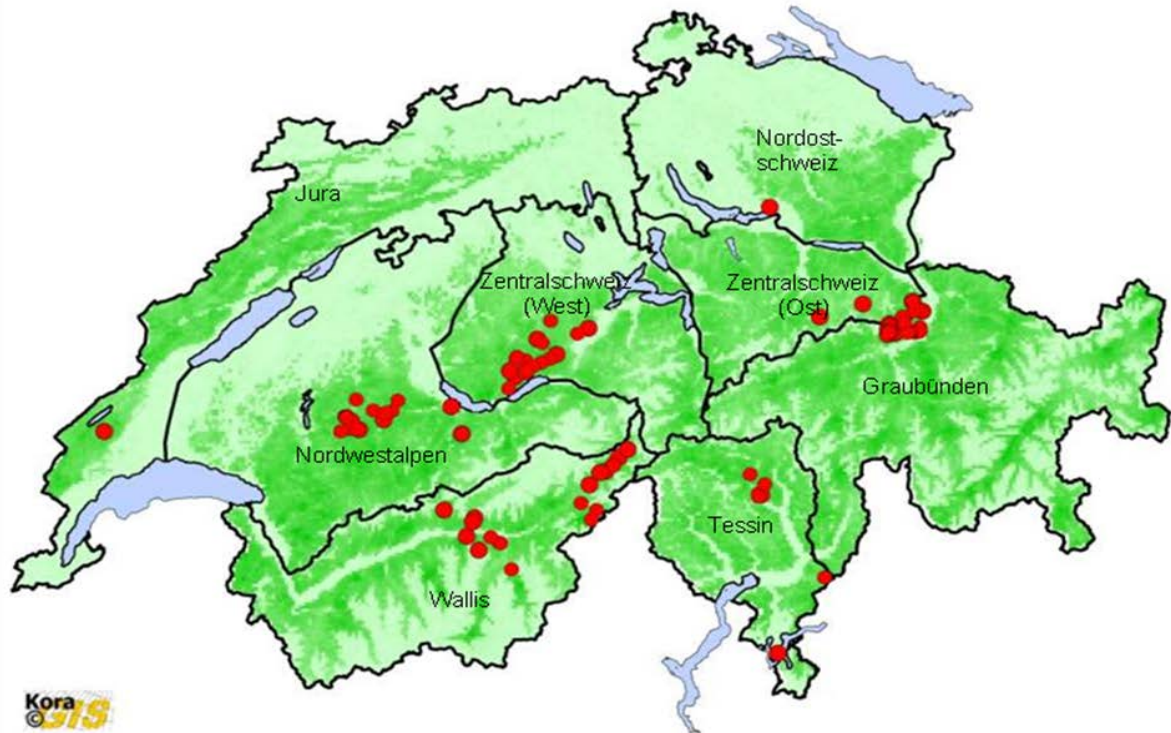


Fig. 3: Habitat du loup en Suisse: les zones vert foncé signalent les habitats théoriquement propices au loup; les points rouges signalent les observations certifiées de loups; dans les zones vert clair, la présence du loup est considérée comme peu probable. On constate que l'habitat propice au loup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

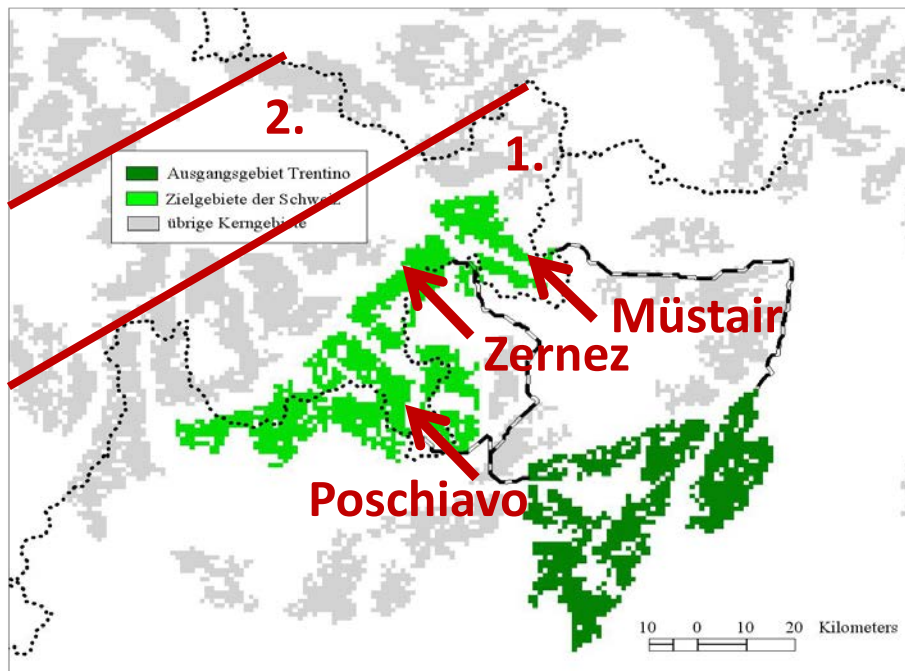


Fig. 4: Présence de l'ours brun en Suisse: la carte montre les itinéraires de migration possibles (flèches rouges) et les phases de retour de l'ours brun dans les Grisons et le Tessin (lignes rouges 1 et 2).

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 au centre et à l'est des Grisons et dans le nord-est du Tessin (fig. 4).

Chacal doré: il est possible que des individus isolés fassent des apparitions sporadiques.

Bilan des dégâts causés par les grands prédateurs et besoin en 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, le daim d'élevage, 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, il peut se nourrir exclusivement d'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 la nécessité de renforcer en urgence la protection des 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 imputés au 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 animaux) 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 (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 des 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 du nouveau monde (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 moutons 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 loup, 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 (6 %). 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 afin de 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. Mais il n'existait alors aucun consensus 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 l'homme ni pour leurs congénères. 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'utilisation 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 d'un tel chien. 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 concernant 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 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 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 d'estivage 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 les alpages à 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. Mais 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. Dans quelques cantons, la planification des alpages à moutons est actuellement en cours d'élaboration. Reste à préparer soigneusement l'utilisation 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 l'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 concernant les mesures de prévention (phase de lancement et de déploiement) 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 Expériences concernant des 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 (et notamment d'ongulés) en bonne santé peut renforcer l'efficacité des mesures de prévention car les grands prédateurs cesseront de déranger et de harceler le bétail.

Expériences avec des chiens de protection des troupeaux: depuis la domestication du bétail par l'homme il y a environ 100 000 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. Sur ce plan, le chien de protection des troupeaux se distingue des autres chiens de garde et de protection, dont on aiguise le comportement en fonction de l'utilisation prévue, 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, les zones d'utilisation, les attaques subies par son troupeau et les cas de morsure. Seuls les éleveurs ayant achevé une formation initiale et continue contrôlée par l'OFEV sont autorisés à élever et à éduquer des chiens de protection des troupeaux avec le soutien de la Confédération.

Les facteurs essentiels à l'utilisation 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 pacage 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'utilisation 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'utilisation des chiens de protection est à déconseiller, 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 aux expériences menées en plusieurs endroits (Léventine, Surselva, Gantrisch-Schwarzsee, etc.) avec des loups isolés – expériences qui ont montré 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 d'autres animaux de rente (chèvres et veaux). Par chance, aucun incident avec l'homme n'a occasionné de blessures graves: parmi les cas de morsure recensés, huit ont causé des blessures légères et huit autres 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'utilisation 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).

Expériences avec 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.

Clôtures: les clôtures n'ont pas la même importance dans les différentes zones agricoles: si la conduite du bétail à l'aide de clôtures est une pratique courante dans les surfaces agricoles utiles (SAU), 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 dans la zone 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 en revanche, installer des clôtures pour protéger le bétail contre les grands prédateurs ne semble ni réalisable ni raisonnable (à l'exception toutefois des clôtures installées pour les 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: dans la 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 la pression des prédateurs disparaît. Dans le cas de l'ours brun, les tirs d'individus isolés sont

particulièrement indiqués pour se protéger contre les 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 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'utilisation 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.
- Dans la surface agricoles utile, des adaptations simples (en particulier des installations de clôtures) permettent de garantir une protection.
- 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 éventuellement plus rarement par des tirs de régulation au niveau des populations, sous des conditions bien définies.

6 Bases légales de la prévention et de l'indemnisation des dégâts 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 d'oiseaux d'eau et de 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 conséquentes subies dans le cadre de l'exploitation des régales de chasse des cantons. Pour se protéger contre un grand prédateur isolé qui cause d'importants dégâts, 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 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 dommages (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 de fait 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'utilisation 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'utilisation 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 exigences concernant 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, qui sont élevés, éduqués, détenus et employés correctement pour la protection des troupeaux, qui sont employés principalement pour la garde d'animaux de rente dont la détention ou l'estivage est subventionnée dans le cadre de l'ordonnance sur les paiements directs et qui sont déclarés en tant que 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 ceci 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'utilisation 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 OPAn 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 contribuent 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 utilisation de chiens de protection des troupeaux, 2) protection des ruches par des clôtures électriques.
- Par ailleurs, l'OFEV définit le but de l'utilisation 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 cette utilisation de manière à ce qu'elle 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 des tiers. 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'utilisation 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'utilisation prévue en tant que 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 utilisation. Ceci 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. Car le but unique de l'utilisation 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 défensif 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'utilisation 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 son secteur d'utilisation 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 de son utilisation.

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-t-il 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'il 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 en 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 des mesures de 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'utilisation 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'y intégrer pertinemment d'autres intérêts.

Pour finir, reste à comprendre ce qu'on entend par **utilisation 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, une utilisation 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. 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 subventionnement, 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 utilisation 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. Dans la **surface agricole utile**, 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. Dans 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 d'intervention mobile utilisant 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 des 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 une utilisation 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 une utilisation 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'utilisation 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 (déclaration, détention et utilisation). 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'utilisation 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 contributions d'encouragement 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'utilisation 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 la mise en 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 subventionnement des agriculteurs sera équivalente à l'enveloppe 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 complétant le Code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations) du 30 mars 1911 (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 sur l'agriculture (Loi sur l'agriculture) du 29 avril 1988 (RS 910.1)
LChP	Loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (Loi sur la chasse) du 20 juin 1986 (RS 922.0)
LCPR	Loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre du 4 octobre 1985 (RS 704)
let.	lettre
LFE	Loi fédérale sur les épizooties du 1 ^{er} juillet 1966 (RS 916.40)
LPA	Loi fédérale sur la protection des animaux du 16 décembre 2005 (RS 455)
LPN	Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1 ^{er} juillet 1966 (RS 451)
n°	numéro(s)

OCest	Ordonnance sur les contributions d'estivage du 14 novembre 2007 (RS 910.133)
OChP	Ordonnance sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (Ordonnance sur la chasse) du 29 février 1988 (RS 922.01)
OCPR	Ordonnance sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre du 26 novembre 1986 (RS 704.1)
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFE	Ordonnance sur les épizooties du 27 juin 1995 (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 sur la protection des animaux du 23 avril 2008 (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 sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation (Ordonnance sur la terminologie agricole) du 7 décembre 1998 (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 avec explications approfondies

Cette annexe de 57 pages comporte les explications approfondies et n'existe qu'en version allemande.