



Modification de l'ordonnance sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale (OROEM; RS 922.32)

Rapport explicatif

Référence: N091-1288

[État le 17.7.2014]

1 Les grandes lignes de la révision

1.1 Contexte

En 2010, le Parlement fédéral a transféré la motion « Mesures visant à réguler la population des oiseaux piscivores et à indemniser les dégâts causés à la pêche professionnelle »¹, chargeant le Conseil fédéral de réviser, après l'ordonnance sur la chasse (OChP, RS 922.01), l'ordonnance sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale (OROEM ; RS 922.32) afin d'empêcher les dégâts causés à la pêche professionnelle par les cormorans. Un article vient compléter l'OROEM, qui charge l'OFEV d'élaborer, en collaboration avec les cantons, une aide à l'exécution relative aux cormorans.

Depuis l'entrée en vigueur de l'OROEM, dix réserves d'oiseaux d'eau d'importance internationale ont été instaurées ainsi que 26 d'importance nationale. Les réserves sont délimitées sur la base des inventaires de la Station ornithologique suisse de Sempach.^{2,3} La Suisse revêt une importance particulière comme lieu d'hivernage ou d'escale pour différentes espèces d'oiseaux d'eau migrateurs. C'est le cas notamment pour le lac de Constance, le Rhin, l'Aar, le lac de Neuchâtel et le lac Léman, où environ un demi-million d'oiseaux d'eau viennent hiverner.

1.2 Nouvelle réglementation proposée

La présente révision partielle de l'OROEM répond aux besoins actuels avec les principaux éléments suivants :

- Aide à l'exécution relative aux cormorans : création d'une base légale explicite pour son élaboration conformément à la motion CEATE-N 09.3723.
- Prévention des dégâts causés par la faune sauvage : précision des conditions et de l'autorisation obligatoire pour réguler les populations d'espèces pouvant être chassées dans les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs. Ces mesures concernent avant tout la gestion des sangliers, qui se retirent dans les zones protégées et causent des dégâts de plus en plus importants dans les cultures agricoles à proximité des réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs.
- Modifications souhaitées par les cantons : différentes adaptations de descriptions de zones, d'objectifs de protection, de périmètres et de dispositions spéciales relatives à des réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs. Les extensions de périmètres visent à protéger un plus grand nombre de biotopes. Les modifications des objectifs de protection et des dispositions particulières renforcent la focalisation et simplifient l'exécution ainsi que la mise en œuvre des mesures de protection.

La présente révision partielle de l'OROEM ne vise pas à créer de nouvelles réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs et ne requiert par conséquent pas de moyens financiers supplémentaires.

L'exploitation agricole et militaire n'est pas restreinte davantage par ces modifications de l'OROEM.

Il est prévu de mettre en vigueur l'OROEM révisée le 1^{er} avril 2015.

¹ http://www.parlament.ch/f/suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20093723 (consulté le 16.4.2014)

² Marti C. et Schifferli L. 1987. Sites d'importance internationale pour les oiseaux d'eau en Suisse, première révision 1986. Der Ornithologische Beobachter 84: 11-47

³ Schifferli L. et Kestenholz M. 1995. Sites d'importance nationale pour les oiseaux d'eau en Suisse pour la nidification, le repos et l'hivernage, révision 1995. Station ornithologique suisse, Sempach

2 Commentaire des dispositions révisées de l'OROEM

2.1 Modifications de l'ordonnance

Art. 2, al. 3, OROEM

³ L'inventaire fait partie intégrante de la présente ordonnance; il n'est pas publié (art. 5 de la loi du 18 juin 2004 sur les publications officielles⁴) dans le Recueil officiel du droit fédéral (RO), mais paraît exclusivement sous forme électronique sur la page internet de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV)⁵.

La disposition de cet alinéa est reprise de l'actuelle OROEM. Le terme « Office » y est remplacé par l'abréviation « OFEV ».

Art. 3, paragraphe introductif, 1^{re} phrase, OROEM

Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) est autorisé à modifier légèrement la définition des objets, d'entente avec les cantons, dès lors que la diversité des espèces est préservée. [...]

La disposition de cet alinéa est reprise de l'actuelle OROEM. Le terme « Département » y est remplacé par l'abréviation « DETEC ».

Art. 5, al. 1, let. a, b^{bis}, c, f^{bis} et g, ainsi que al. 3 OROEM

¹ Les dispositions ci-après s'appliquent d'une manière générale aux réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs:

- a. la chasse est interdite;
- b^{bis}. l'affouragement de la faune sauvage et l'installation de saunières sont interdits;
- c. les chiens doivent être tenus en laisse;
- f^{bis}. la circulation de modèles réduits d'aéronefs est interdite;
- g. l'utilisation de planches à voile tirées par des cerfs-volants ou d'engins du même type et la circulation de modèles réduits d'engins flottants sont interdites;

³ Sont réservées les dispositions particulières selon l'art. 2, al. 2, ainsi que les mesures selon les art. 8 à 10 et 12.

Les dispositions de l'al. 1 sont pour l'essentiel reprises de l'actuelle OROEM. Les réserves au sens de l'art. 2, al. 2, ne sont plus mentionnées spécifiquement dans les dispositions des let. a, c, f^{bis} et g, mais formulées d'une manière générale dans l'al. 3. Celui-ci est en outre complété de manière à pouvoir émettre des réserves pour des objets spécifiques concernés par la prévention de dégâts causés par la faune sauvage, par la régulation d'espèces pouvant être chassées dans les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs et par les tâches des surveillants des réserves. D'où le remplacement de « autres dispositions, d'une plus grande portée ou d'une autre teneur, visant la protection des espèces » par une formulation plus générale « dispositions particulières ». C'est l'entrée en vigueur au 1^{er} septembre 2014 de l'ordonnance sur les atterrissages en campagne (OSAC) qui explique la reformulation de la let. f. En effet, le décollage et l'atterrissage d'aéronefs civils avec occupants sont totalement interdits, à l'exception de certains atterrissages en campagne à des fins de travail. L'exploitation d'aérodromes existants reste garantie conformément au plan sectoriel infrastructure de l'aéronautique et à ses fiches détaillées. La circulation de modèles réduits d'aéronefs reste interdite, ce qui est désormais indiqué dans un nouvel alinéa f^{bis}. Les présentes dispositions tiennent compte de ce changement.

La nouvelle let. b^{bis} interdit également l'affouragement de la faune sauvage (mammifères, oiseaux, autres) et la mise en place de saunières. En effet, nourrir les animaux sauvages et leur mettre à disposition des sources artificielles de sel modifie la dynamique naturelle des populations et leur comportement spatial. Une offre de nourriture supplémentaire accélère souvent l'accroissement des effectifs en empêchant la mortalité normale en hiver. En outre, les affouragements et les saunières lient les animaux à des emplacements donnés, voire les attirent vers ces endroits, ce qui modifie profondément leur utilisation de l'espace. Ces changements engendrés par l'homme ont souvent pour conséquence une augmentation des dégâts causés par la faune sauvage dans les environs, par exemple des concentrations de cygnes tuberculés, qui souillent les prés voisins de leur fiente, d'importantes populations de sangliers, qui se retirent dans les zones protégées durant la journée et

⁴ RS 170.512

⁵ www.bafu.admin.ch > Thèmes > Zones protégées > Réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs

causent des dégâts dans les cultures alentour pendant la nuit, ou encore des ongulés qui empêchent la régénération des forêts autour des saunières. Il ne faut pas non plus sous-estimer le risque de transmission de maladies, car on assiste régulièrement à des rassemblements d'animaux peu naturels sur ces places d'affouragement et près des saunières. Les apports d'aliments atypiques de la station (p. ex. maïs pour attirer ou nourrir les sangliers) peuvent même modifier la végétation locale par un effet fertilisant. L'affouragement de la faune sauvage et les saunières sont donc à éviter d'une manière générale dans les zones protégées voire à interdire. Par ailleurs néanmoins, l'effet de ces mesures artificielles peut être mis à profit dans des situations spéciales pour gérer certains problèmes de façon ciblée. Il peut être judicieux dans certains cas d'agir sur l'utilisation de l'espace par la faune en plaçant de la nourriture ou du sel à des endroits choisis, par exemple pour empêcher des dégâts de faune pendant certaines périodes de l'année. Il peut également y avoir des situations où des conditions climatiques extrêmes en hiver justifient un affouragement d'urgence au nom de la protection des animaux et des espèces. Dans ce cas, ces mesures devraient toutefois être placées sous le contrôle des autorités et être autorisées au préalable. Des réserves en ce sens peuvent être émises au cas par cas, en vertu de l'art. 2, al. 2, et de l'art. 5, al. 3.

Il existe actuellement dans certaines réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs des endroits de prédilection où canards et cygnes sont nourris. Il pourrait se révéler difficile d'y imposer rapidement l'interdiction de leur apporter de la nourriture. Les cantons ont la possibilité de repérer ce type d'endroits et d'élaborer des stratégies adéquates pour résoudre le problème, en commençant par sensibiliser la population et l'inviter à renoncer à nourrir les oiseaux. Il est possible également de prévoir des dérogations localement limitées à l'interdiction générale de nourrissage, en invoquant une réserve selon l'art. 2, al. 2, et l'art. 5, al. 3.

Art. 6, al. 3, OROEM

³Sont réservées les dispositions particulières selon l'art. 2, al. 2, de la présente ordonnance ainsi que celles des art. 18 ss de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage⁶.

La teneur de cet article est pour l'essentiel reprise de l'OROEM en vigueur. La formulation « autres dispositions, d'une plus grande portée ou d'une autre teneur, visant la protection des biotopes » est remplacée par le terme plus général « dispositions particulières ».

Art. 9, al. 1, 1^{bis}, 1^{ter} et 2 OROEM

¹ Dans les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs, les cantons peuvent prévoir des mesures particulières de régulation des populations d'espèces pouvant être chassées lorsque l'exigent la sauvegarde des biotopes, la conservation de la diversité des espèces, des raisons cynégétiques ou la prévention de dommages excessifs causés par la faune sauvage, et qu'elles ne compromettent pas les buts visés par la protection.

^{1bis} Il convient de vérifier à l'aide des critères suivants notamment que les conditions énoncées à l'al. 1 sont remplies:

- a. la taille de population des espèces à réguler à l'intérieur et à l'extérieur de la zone protégée;
- b. le type, l'ampleur et le lieu de la menace ou des dommages;
- c. le lien de causalité entre la menace ou les dommages et les populations à l'intérieur de la zone protégée
- d. la possibilité de prendre des mesures plus modérées qui permettraient d'éliminer la menace ou d'empêcher les dommages;
- e. les conséquences indésirables probables que l'intervention aura sur la zone protégée.

^{1ter} Si ces mesures ne sont pas déjà considérées comme admissibles pour la zone protégée concernée en vertu de l'art. 2, al. 2, elles requièrent:

- a. une autorisation préalable de l'OFEV lorsqu'elles concernent des réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale;
- b. une consultation préalable de l'OFEV lorsqu'elles concernent des réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance nationale.

² Le service spécialisé cantonal veille à ce que ces mesures soient coordonnées avec les services cantonaux de protection de la nature et des forêts.

⁶ RS 451

Les dispositions de l'art. 9 ont été adaptées à juste titre, à des fins de planification, d'autorisation et de réalisation d'interventions régulatrices sur les espèces pouvant être chassées en vertu de la loi sur la chasse (LChP ; RS 922.0).

La loi sur la chasse (art. 11, al. 5) interdit la chasse dans les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs, mais elle habilite les organes cantonaux d'exécution à autoriser « le tir d'animaux non protégés lorsque l'exigent la sauvegarde des biotopes, la conservation de la diversité des espèces, des raisons cynégétiques ou la prévention de dommages excessifs causés par le gibier ». Les dispositions de l'art. 9 OROEM se rapportent spécialement au tir d'ongulés sauvages pouvant être chassés, notamment les sangliers. Ces derniers continuent à se propager en Suisse et leurs populations augmentent considérablement dans certaines régions et, avec elles, les dégâts causés aux cultures. Les sangliers aiment se retirer dans les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs durant le jour, car épargnées par les activités humaines. Une des fonctions centrales des zones de protection des oiseaux est d'ailleurs explicitement d'offrir un espace de vie aux oiseaux et aux mammifères, conformément aux articles énonçant les buts de la loi fédérale sur la chasse et de la loi sur la nature et le paysage (LPN ; RS 451). L'objectif consiste donc, d'une part, à faire profiter la faune sauvage, dont le sanglier, de l'espace de vie dans les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs et, d'autre part, à limiter les dégâts causés par ces animaux dans les zones protégées et aux alentours, pour qu'ils soient supportables. Dans ce contexte, il convient de souligner que la nécessité de prendre des mesures visant à prévenir les dégâts est incontestée, spécialement pour les cultures menacées (p. ex. maïs) ; ces champs seront autant que possible situés loin des forêts et des zones de protection des oiseaux. En outre, une chasse efficace des animaux sauvages par le canton dans les environs des zones protégées doit contribuer à réduire ces dégâts. Si ces mesures ne suffisent pas, des interventions peuvent s'imposer aussi sur les populations à l'intérieur des réserves, qu'il s'agisse de tirs isolés en vertu de l'art. 8 OROEM ou de mesures de régulation conformément au présent article.

Plus la surface des zones de protection des oiseaux est grande, plus le besoin d'interventions cynégétiques y augmente. Actuellement, on note des différences considérables entre les cantons s'agissant des mesures prises pour réguler les populations de sangliers à l'intérieur des réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs. Ces mesures sont notamment : la chasse à l'approche, la chasse en battue, la chasse à la poussée, le nourrissage de la faune dans le but de tirs, la chasse limitée aux zones entourant les réserves ou au contraire la chasse dans la zone centrale des réserves, les tirs limités aux zones agricoles et la forêt ou également dans les roselières, les tirs par les organes d'exécution ou par les chasseurs. Outre la régulation des populations de sangliers, il peut être aussi nécessaire d'intervenir sur les effectifs de chevreuils ou de petits carnivores (renard, blaireau, fouine). Les chevreuils peuvent causer d'énormes dégâts en rongant certaines cultures agricoles (légumes, salade, fraises, vignes). Dans le cas des carnivores, les légumes et les baies poussant près du sol peuvent être contaminés par les excréments, ce qui augmente le risque de maladies parasitaires (p. ex. échinococcose provoquée par le ténia du renard) ; sans oublier la prédation d'oiseaux nichant au sol (p. ex. vanneaux). Ces espèces sont des omnivores qui profitent énormément de l'espace rural et leur densité peut, du fait de l'absence de prédateurs plus grands, devenir nettement trop importante. Il en va de même des populations de corneilles noires (corneilles mantelées). Pour résoudre de tels conflits, il peut être judicieux, en plus d'autres mesures, de réguler les populations des prédateurs pouvant être chassés. Globalement, l'art. 9 révisé définit les exigences pour la planification et la réalisation d'interventions sur les effectifs d'espèces pouvant être chassées, apportant les précisions requises pour une exécution uniforme.

Modification de l'al. 1 : l'al. 1 correspond pour l'essentiel à l'ancienne teneur. La modification consiste surtout en la reprise de la formulation de l'art. 11, al. 5, LChP, à savoir remplacer « dommages intolérables » par « dommages excessifs ». Le terme « populations » signifie les animaux sauvages vivant à l'intérieur d'une réserve. La régulation est le fait de ramener la population d'une espèce au niveau souhaité par la société, en tenant compte des impératifs de la protection des espèces. La disposition concernant l'autorisation est supprimée de cet alinéa pour faire l'objet du nouvel al. 1^{er}.

Nouvel al. 1^{bis} : cette nouvelle disposition précise les critères à vérifier afin que les conditions énoncées à l'al. 1 pour des mesures de régulation soient réunies. Il est impératif de connaître la taille de la population à l'intérieur comme à l'extérieur de la réserve afin de réfléchir, planifier et agir en termes d'espaces de vie fonctionnels pour la faune, lesquels sont fondés sur les habitats annuels des animaux (let. a). Pour juger du caractère « excessif » des dégâts causés par la faune sauvage, et en particulier aussi pour déterminer si les dommages sont bel et bien le fait des animaux vivant à l'intérieur de la réserve, il faut des données détaillées permettant d'établir le lien de causalité avec la taille de la population vivant à l'intérieur et à l'extérieur de la réserve (let. b). Les tirs d'animaux sauvages à l'intérieur de zones protégées d'importance internationale ou nationale doivent être évités autant que possible ; en clair, ils ne doivent être effectués qu'après avoir envisagé et essayé des mesures plus modérées, en particulier celles qui sont raisonnables et permettent d'empêcher les dommages (let. c). L'activité cynégétique elle-même peut perturber considérablement l'ensemble de la réserve, raison pour laquelle il faut au préalable étudier les répercussions négatives sur d'autres buts en matière de protection (let. d).

Nouveal al. 1^{ter} : cette disposition introduit une réglementation nouvelle pour les autorisations d'interventions régulatrices. L'OFEV continue à délivrer les autorisations pour les mesures de régulation des populations dans les dix réserves d'importance internationale, où, selon les critères de sélection, les oiseaux d'eau passant l'hiver sont très nombreux. La compétence d'octroyer les autorisations est en revanche transférée aux cantons pour les réserves d'oiseaux d'eau d'importance nationale, qui sont actuellement au nombre de 26. Les cantons sont donc investis d'une responsabilité plus vaste et jouissent d'une plus grande marge de manœuvre pour planifier les interventions nécessaires dans la plupart des zones protégées. Ils doivent toutefois consulter l'OFEV au préalable afin de garantir une application uniforme des mesures de régulation dans toutes les réserves OROEM. Cette obligation assure que tous les cantons respectent les principes généraux ci-après, sur lesquels reposent d'ailleurs aussi les mesures particulières figurant sur les fiches d'objets selon l'art. 2, al. 2, OROEM :

- Les interventions cynégétiques ont lieu si possible en dehors des réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs.
- Les tirs d'animaux à l'intérieur des réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs se font si possible uniquement sur des surfaces exploitées par l'agriculture ou l'économie forestière. La chasse se fait à l'affût, à des endroits spécialement désignés, et sans recours à des chiens. On évitera tant que faire se peut les interventions cynégétiques dans les roselières et les marais des réserves.
- Ce n'est qu'à titre exceptionnel et sous le contrôle du surveillant de la réserve concerné que la faune sauvage peut être appâtée à l'aide de nourriture placée à des endroits précis (agrainage). L'agrainage n'est autorisé que pendant la période d'affût, avec moins de 100 g de maïs par emplacement et par jour.
- Une chasse à l'affût de longue durée peut parfois se révéler plus perturbatrice qu'une bonne chasse en mouvement avec des chiens bien éduqués ; ces chasses en mouvement requièrent une autorisation et doivent être convenues au préalable avec le service cantonal de protection de la nature.
- Les interventions cynégétiques dans les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs sont planifiées par le service spécialisé cantonal, d'entente avec les autres services spécialisés intéressés ; elles ont toutes lieu sous la surveillance et la coordination du surveillant de la réserve concerné.
- Les interventions cynégétiques font l'objet d'une coordination intercantonale (détermination du moment et de la méthode) lorsque cela apparaît nécessaire et judicieux.

Une modification rédactionnelle de la disposition de l'al. 2 concerne uniquement le texte allemand : « solche Massnahmen » est remplacé par « diese Massnahmen ».

Art. 9a OROEM Prévention des dégâts causés par les cormorans

Pour éviter les dégâts causés par les cormorans aux engins de pêche des pêcheurs professionnels, l'OFEV édicte, en collaboration avec les cantons, une aide à l'exécution portant sur la prévention des dommages, le recensement des dégâts, la régulation des colonies dans les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs et la coordination intercantonale.

Les 5000 à 6000 cormorans qui hivernent en Suisse, auxquels s'ajoutent les colonies nicheuses qui se développent surtout dans les zones protégées en vertu de l'OROEM, provoquent des conflits croissants avec les pêcheurs professionnels. Dans certains cours d'eau, le cormoran peut en outre causer une diminution des populations de salmonidés menacés et faire concurrence aux prélèvements de poissons par les pêcheurs à la ligne. Le Conseil fédéral a déjà pris des mesures en 2012 pour offrir aux cantons une plus grande marge de manœuvre dans la régulation des populations de cormorans et la prévention des dégâts : il a révisé l'ordonnance sur la chasse, prolongé d'un mois la chasse aux cormorans et autorisé les tirs d'effarouchement contre ces oiseaux lorsqu'ils pêchent dans les filets des pêcheurs. Le nouvel art. 9a prévoit explicitement l'élaboration d'une aide à l'exécution dans le sens de la motion 09.3723 CEATE-N et contient des lignes directrices pour son contenu. Le cormoran est une espèce pouvant être chassée. En conséquence, la planification de la chasse et la gestion des dégâts causés par ces oiseaux dans les territoires de chasse ouverts relèvent de la compétence cantonale. Le droit de la Confédération d'édicter des lignes directrices relatives au cormoran découle du fait que plus de 90 % des cormorans en Suisse nichent dans des réserves fédérales d'oiseaux d'eau et de migrateurs. La régulation de ces populations est donc dans une large mesure l'affaire des autorités fédérales également. Des directives nationales permettent une meilleure coordination intercantonale dans la gestion des cormorans. Il convient de préciser que les lignes directrices qui ont donné de bons résultats jusqu'ici dans la gestion de cette espèce seront maintenues. En dehors des zones protégées selon l'OROEM, les eaux sont subdivisées en zones d'intervention (cours d'eau, petits lacs et retenues fluviales < 50 ha) et en zones de non-intervention (lacs et retenues fluviales > 50 ha). Une démarche coordonnée permet aux cantons d'orienter l'utilisation de l'espace par les cormorans dans la direction souhaitée. Pour ce faire, ils peuvent appliquer des mesures d'effarouchement intensives sur les tronçons de cours d'eau où la faune piscicole est menacée, mais renoncer largement aux interventions sur les grands lacs, où les oiseaux se nourrissent essentiellement des poissons blancs présents en grand nombre.

Prévention des dégâts : les cormorans peuvent causer des dégâts de faune au sens de la loi sur la chasse. C'est le cas lorsqu'ils blessent des poissons pris dans des filets, prélèvent des poissons dans des engins de pêche (filets, nasses) ou endommagent les filets. Diverses mesures préventives peuvent être envisagées pour éviter ces problèmes : lever les filets avant que les cormorans ne commencent à pêcher à proximité, augmenter la fréquence de levée des nasses et améliorer l'élimination des déchets de poissons pour limiter le risque de conditionner les cormorans à se spécialiser sur les activités de pêche. Dans les territoires où la chasse est autorisée, les cantons ont déjà la possibilité d'effectuer des tirs sélectifs, même en période d'interdiction, afin de déloger les cormorans des tronçons de cours d'eau particulièrement importants pour les poissons (p. ex. habitats d'ombres d'importance nationale et frayères de nasses). Des tirs individuels de cormorans peuvent toutefois être admis également durant toute l'année pour prévenir les dégâts que ces oiseaux causent aux filets des pêcheurs. La part de poissons que les cormorans prélèvent en dehors des engins des pêcheurs professionnels peut être importante en comparaison des quantités prélevées par ces derniers. Cet impact des cormorans sur les peuplements de poissons dans le lac et le travail supplémentaire que les mesures de prévention engendrent pour les pêcheurs professionnels (p. ex. lever les filets plus tôt ou plus souvent) ne sont pas considérés comme des dégâts dus à la faune sauvage au sens de l'art. 4 OChP.

Recensement des dégâts : il faut quantifier les dégâts dus à la faune pour justifier des mesures régulatrices des colonies de cormorans dans les réserves OROEM. L'importance que revêt le facteur « ampleur des dégâts » a été confirmée en 2011 par le Tribunal administratif fédéral dans son arrêt A-2030/2010⁷. Il s'agissait de l'annulation d'une décision de l'OFEV autorisant des mesures pour

⁷ www.bvger.ch/publiws/pub/cache.jsf (accédé le 14.4.2014)

réduire le nombre de cormorans, le TAF jugeant que les dommages causés par les cormorans aux pêcheurs professionnels n'étaient pas suffisamment importants pour justifier des mesures de régulation. Cependant, il est très difficile d'estimer les dommages dus aux cormorans, car il n'est presque pas possible d'observer directement comment ils sont causés. Qui plus est, une grande partie des dommages concernent les filets de pêche. Il est néanmoins indiqué de procéder à des recensements nuancés. En 2012, des méthodes ont ainsi été mises au point sur mandat de l'OFEV pour déterminer les dégâts causés par les cormorans. Pour ce faire, les trous faits par les cormorans dans les filets et les nasses ainsi que les blessures qu'ils avaient infligées aux poissons pris dans les filets ont été analysés en collaboration avec des pêcheurs professionnels du lac de Neuchâtel. On a constaté que le dommage global dû aux cormorans conformément à l'OChP se monte à 1,2 à 3,9 % de la valeur des prises totales^{8,9}. Les conclusions de cette étude seront intégrées dans l'aide à l'exécution sur les cormorans. L'objectif est de parvenir à un recensement unifié des dégâts, reposant autant que possible sur des faits tangibles, et donc de disposer d'une base plus solide pour se prononcer sur l'opportunité de prendre des mesures de régulation.

Régulation des colonies dans les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs : la chasse est en principe interdite dans les réserves OROEM. Les interventions sur des espèces pouvant être chassées, à l'instar des cormorans, sont toutefois admises dans des cas motivés. S'agissant de la régulation de la population de cormorans en Suisse, il faut faire la distinction entre la population nicheuse et les oiseaux hivernant dans le pays. Ces derniers font partie d'un système s'étendant à l'ensemble de l'Europe centrale et leur nombre ne peut par conséquent pas être réduit par la chasse ni par des interventions sur les colonies nicheuses en Suisse. Pour éviter les dégâts causés par les cormorans passant l'hiver dans notre pays, il n'y a que l'effarouchement cynégétique qui entre en ligne de compte pour les déloger de certaines eaux (surtout cours d'eau) et les éloigner des engins de pêche des pêcheurs professionnels. On peut en revanche tenter d'influer sur les effectifs nicheurs suisses, soit environ 1000 couples, avec des mesures de régulation. Lorsque les oiseaux nichent au sol, ces mesures sont assez aisées. Elles sont autrement plus difficiles pour les colonies qui font leurs nids dans les arbres. Il convient de préciser à cet égard que la régulation des colonies nicheuses suisses ne passe pas en premier lieu par la chasse, car les tirs constituent une gêne importante pour toute l'avifaune des réserves, ce qui est en opposition avec les buts mêmes de ces zones protégées. Pour réduire les effectifs de nicheurs, les mesures sur les nids ou plus précisément les couvées sont nettement plus douces. En retirant des nids entiers ou des œufs, la couvaison peut être interrompue. En refroidissant, piquant ou huilant les œufs, le développement des poussins peut être empêché. Il faut de bonnes raisons pour procéder à de telles interventions dans les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs, tout comme des règles restrictives. L'aide à l'exécution relative aux cormorans doit justement fixer les règles pour évaluer le bien-fondé de mesures régulatrices sur les colonies nicheuses, en particulier définir les mesures raisonnables à prendre au préalable pour prévenir les dégâts, le seuil de dégâts déterminant, la superficie affectée par les activités des cormorans nichant dans les différentes réserves et les éventuelles stratégies d'évitement auxquelles pourraient recourir les oiseaux en s'établissant dans d'autres zones. Pour la gestion des populations dans les réserves, il est possible également de tirer des leçons de la pratique éprouvée de la chasse aux cormorans, couplée avec la délimitation de zones d'intervention et de zones de non-intervention. En d'autres termes, si des dégâts excessifs sont constatés en dépit d'une bonne prévention, il paraît judicieux de concentrer les interventions sur la couvaison dans certaines zones protégées et de ne pas toucher à d'autres réserves.

Coordination intercantonale: une des conditions d'une bonne régulation des populations de cormorans est de faire porter la réflexion, la planification et l'action sur des espaces aquatiques fonctionnels. Les cormorans présents en Suisse font partie d'un système ouvert qui s'étend à toute l'Europe et ne peuvent donc pas être clairement détachés de cet ensemble. En outre, les colonies

⁸ Vogel M., Graf R. F. & Robin K. 2012. Méthode de relevé des dommages causés par le Grand Cormoran à la pêche professionnelle. Rapport du Service de gestion de la faune sauvage et du paysage (WILMA) de la Haute école des sciences appliquées de Zurich (ZHAW), sur mandat de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV).

⁹ Robin K., Vogel M., Graf R. & Muriel Perron. 2012. Dégâts causés aux filets de pêche et aux nasses par le Grand Cormoran. Ampleur des dommages et prévention pour le lac de Neuchâtel (condensé du rapport final). Rapport du Service de gestion de la faune sauvage et du paysage (WILMA) de la Haute école des sciences appliquées de Zurich (ZHAW), sur mandat de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV).

nicheuses et les oiseaux hivernant en Suisse se répartissent sur plusieurs cantons, alors que les mesures de régulation sont le plus souvent cantonales. D'où la volonté d'améliorer la coordination entre les cantons, entre les cantons frontaliers et les pays voisins et entre les différents domaines impliqués (p. ex. protection de la nature et du paysage, chasse, pêche). À cet effet, il est prévu notamment de coordonner entre les différents intéressés les activités ci-après pour les grands espaces aquatiques tels que le lac Léman, la région des trois lacs jusqu'à l'Oberland bernois, la région de Zurich – Zoug – Suisse centrale, le lac de Constance ou le Tessin : monitoring des populations, planification de la chasse, mesures de prévention (y compris effarouchement), monitoring des dégâts, surveillance et gestion des colonies nicheuses et accords internationaux.

Art. 10, al. 1, 1^{bis} et 2 OROEM Tirs sélectifs et mesures contre les animaux non indigènes

¹ Les surveillants des réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs sont tenus d'abattre les animaux sauvages malades ou blessés.

^{1bis} Ils prennent les mesures contre les animaux non indigènes prévues à l'art. 8^{bis}, al. 5, de l'ordonnance du 29 février 1988¹⁰ sur la chasse.

² Ils annoncent immédiatement ces tirs au service cantonal compétent. L'OFEV doit également être informé des mesures prises en vertu de l'al. 1^{bis}.

La disposition ordonnant l'abattage des animaux sauvages malades ou blessés est reprise de l'actuelle OROEM. Seul le terme « animaux » est remplacé par « animaux sauvages ». Une nouvelle disposition y est inscrite, qui oblige les surveillants des réserves à limiter ou à éliminer autant que possible les populations d'animaux non indigènes selon la liste des espèces des annexes 1 et 2 OChP. Cette disposition se fonde, d'une part, sur l'art. 11, al. 5, LChP, qui prévoit une exception à l'interdiction générale de chasser dans les districts francs et les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs et autorise le tir d'animaux pouvant être chassés lorsque l'exigent la conservation de la diversité des espèces ou des biotopes, et, d'autre part et très explicitement, sur l'art. 8^{bis}, al. 5, LChP. Les annexes 1 et 2 de l'OChP dressent la liste des animaux sauvages non indigènes au sens du champ d'application de la loi sur la chasse (art. 2 LChP), pour lesquelles l'OFEV estime, d'après l'état actuel des connaissances, que leur mise en liberté en Suisse peut menacer la diversité des espèces et doit par conséquent être empêchée. C'est pourquoi leur détention a été soumise à une autorisation en vertu du droit sur la chasse (annexe 1), voire interdite (annexe 2). Par voie de conséquence, il convient également d'empêcher autant que possible que les espèces de cette liste qui auraient été mises en liberté ne puissent s'établir dans les réserves. L'expérience montre en effet que plus le nombre d'animaux augmente, plus il devient difficile de les retirer. D'où le mandat désormais attribué d'office aux surveillants des réserves, à savoir de prendre à temps les mesures qui s'imposent contre de tels animaux. L'OFEV doit être informé de ces mesures ; il en assure la coordination si nécessaire (art. 8^{bis}, al. 5, OChP).

Art. 11, al. 2 et 4, OROEM

² Les surveillants des réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs font partie du personnel cantonal.

⁴ Ils sont engagés par le canton. L'OFEV est consulté au préalable.

Par cette disposition, la position des surveillants cantonaux des réserves est adaptée. Au lieu de parler de « fonctionnaires cantonaux », il est désormais question de « personnel cantonal ». Cette modification est due au fait que les surveillants ne sont plus nommés comme fonctionnaires dans tous les cantons, mais employés en vertu d'un rapport de travail de droit public. La réglementation de l'al. 4 est adaptée en conséquence, à savoir que ces personnes ne sont plus nommées mais engagées.

¹⁰ RS 922.01

Art. 12, al. 1, let. e, f^{bis} et l, OROEM

¹ Le service cantonal compétent confie les tâches suivantes aux surveillants des réserves:

- e. Information, canalisation et surveillance des visiteurs de la réserve;
- f^{bis}. Coordination et surveillance des mesures spéciales visant à réguler les populations d'espèces pouvant être chassées (art. 9);
- l. Soutien et collaboration lors de recherches scientifiques effectuées de concert avec le service cantonal compétent.

Les tâches des surveillants des réserves sont élargies. Elles englobent désormais aussi la canalisation des visiteurs dans les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs, en réaction à l'utilisation croissante de ces zones à des fins de loisirs et de détente. En rapport avec les mesures particulières de régulation des populations d'animaux pouvant être chassés qui se trouvent à l'intérieur des réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs (cf. art. 9, al. 1, 1^{bis}, 1^{ter} et 2), les surveillants se voient confier de nouvelles tâches de coordination et de surveillance. Ils doivent les assumer aussi bien lors de la vérification des critères justifiant des mesures régulatrices que lors de l'exécution de ces mesures en collaboration avec les chasseurs. La détermination du moment, de l'endroit et des modalités de cette régulation fait également partie de ces tâches. En conséquence, le surveillant d'une réserve doit toujours être informé de la présence de chasseurs armés dans la réserve OROEM. Les activités doivent donc être planifiées à l'avance avec les chasseurs intéressés, et les animaux sauvages abattus dans la zone protégée doivent être contrôlés. La disposition de la let. l est reprise pour l'essentiel de l'actuelle ordonnance. La participation du service cantonal compétent est toutefois restreinte.

Art. 15, al. 4, OROEM

⁴ Si les mesures prévues aux art. 8 et 9 ne sont pas prises alors qu'elles sont nécessaires et pertinentes, les indemnités peuvent être refusées ou leur restitution exigée.

La disposition est complétée en ce que la Confédération est investie de la compétence non seulement de refuser des indemnités pour les dommages causés par la faune sauvage, mais d'en exiger la restitution, si le canton n'a pas pris les mesures nécessaires pour éviter ces dégâts alors qu'elles paraissent appropriées. Cependant, il peut s'avérer que renoncer à ce type de mesures était la meilleure décision possible eu égard à la gestion de la réserve. Le versement d'indemnités doit donc rester possible même dans ce cas de figure. La disposition fait désormais référence aux art. 8 ou 9 au lieu des art. 8 ou 10. Le renvoi à l'art. 10 devait être une erreur rédactionnelle.

Cette modification repose sur le principe selon lequel la Confédération finance la prévention des dommages causés par la faune sauvage et prévoit la possibilité de réguler, dans les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs, les populations d'animaux pouvant être chassés. S'il y a néanmoins des dégâts dus à la faune sauvage, la Confédération verse une contribution. Les cantons de leur côté sont tenus d'utiliser les fonds fédéraux avec précaution.

2.2 Modification du droit en vigueur

Modification d'un autre acte

L'ordonnance du 30 septembre 1991 concernant les districts francs fédéraux¹¹ est modifiée comme suit:

Art. 5, al. 1, let. a, b^{bis} et c, ainsi que al. 3

¹ Les dispositions ci-après s'appliquent d'une manière générale aux districts francs:

- a. la chasse est interdite;
- b^{bis} l'affouragement des animaux sauvages et l'installation de saunières sont interdits;
- c. en forêt, les chiens doivent être tenus en laisse;

³ Sont réservées les dispositions particulières selon l'art. 2, al. 2, ainsi que les mesures selon les art. 8 à 10 et 12.

Art. 6, al. 4

Sont réservées les dispositions particulières selon l'art. 2, al. 2, de la présente ordonnance ainsi que celles des art. 18 ss de la LPN.

Art. 8, al. 3

Abrogé

Art. 10, al. 1, 1^{bis} et 2 Tirs sélectifs et mesures contre les animaux non indigènes

¹ Le personnel affecté à la surveillance des districts francs est tenu d'abattre les animaux sauvages malades ou blessés.

^{1bis} Il prend les mesures contre les animaux non indigènes prévues à l'art. 8^{bis}, al. 5, de l'ordonnance du 29 février 1988¹² sur la chasse.

² Il annonce immédiatement les tirs au service cantonal compétent. L'OFEV doit également être informé des mesures prises en vertu de l'al. 1^{bis}.

Art. 11, al. 2 et 4

² Les gardes-chasse des districts francs font partie du personnel cantonal.

⁴ Ils sont engagés par le canton. L'OFEV est consulté au préalable.

Art. 12, al. 1, let. e et f^{bis}

¹ Le service cantonal compétent charge les gardes-chasse de l'accomplissement des tâches suivantes:

- e. Information, canalisation et surveillance des visiteurs des districts francs;
- f^{bis}. Coordination et surveillance des mesures spéciales visant à réguler les populations d'ongulés pouvant être chassés (art. 9);

Art. 15, al. 4

⁴ Si les mesures prévues aux art. 8 et 9 ne sont pas prises alors qu'elles sont nécessaires et pertinentes, les indemnités peuvent être refusées ou leur restitution exigée.

L'ordonnance concernant les districts francs fédéraux (ODF ; RS 922.31) et l'ordonnance sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale reposent toutes deux sur l'art. 11 LChP et sur une stratégie de protection de zones déterminées. En d'autres termes, des zones présentant une forte densité et une grande variété d'espèces peuvent être exclues de la chasse. Ces deux ordonnances fédérales ont été élaborées en parallèle et structurées de façon analogue. Elles sont toutes deux entrées en vigueur en 1991. Les modifications de l'OROEM sont par conséquent reportées dans l'ODF. La motivation de modifications simultanées des articles congruents de l'ODF est dans tous les cas similaire à celle qui est avancée pour la présente révision de l'OROEM.

¹¹ RS 922.31

¹² RS 922.01

2.3 Révision partielle des réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale

N° 2 Stein am Rhein (SH, TG): mise à jour des dispositions particulières

- La pratique éprouvée de la surveillance des cormorans et en particulier l'association de chasseurs à l'exécution de cette surveillance sur le haut Rhin sont intégrées à titre de dispositions particulières.
- La motivation est la suivante : les cantons de Schaffhouse et de Thurgovie assurent depuis bientôt vingt ans une surveillance coordonnée des cormorans entre le 1^{er} septembre et le 30 avril. Cette surveillance englobe des tirs d'effarouchement isolés afin de protéger le peuplement d'ombres dans une zone de fraie d'importance nationale. Il ne s'agit pas en l'occurrence d'une régulation de la population de cormorans, mais de tirs d'effarouchement dans le seul but de protéger les ombres contre une prédation excessive. Les cantons ne peuvent instaurer cette surveillance que si des mesures sont prises parallèlement pour protéger l'ombre contre la pêche. Des chasseurs sont associés à cette mesure, mise en œuvre sous l'égide du service cantonal de surveillance de la pêche. Sans leur participation, la surveillance des cormorans ne serait guère possible.

2.4 Révision partielle des réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance nationale

N° 103 Alter Rhein, Rheineck (SG) devient (nouveau): Alter Rhein, Thal (SG): extension du périmètre, adaptation de l'attribution de surface partielle et actualisation de la fiche d'objet.

- Les deux surfaces partielles de la réserve d'oiseaux d'eau et de migrateurs Alter Rhein ont été rassemblées et les limites de la zone arrondies. En outre, le périmètre est étendu à la surface d'eau ouverte et, vers l'ouest, jusqu'à la réserve d'oiseaux d'eau et de migrateurs n° 104 Rorschacher Bucht. Une zone existante où la navigation est interdite est intégrée dans la réserve Alter Rhein.
- Le nom de la réserve d'oiseaux d'eau et de migrateurs est modifié de « Alter Rhein: Rheineck (SG) » en « Alter Rhein: Thal (SG) ».
- Le descriptif de la zone, l'objectif de protection et les dispositions particulières – désormais répartition en deux zones– sont adaptés pour correspondre à l'extension du périmètre.
- Une solution transitoire est requise pour la chasse jusqu'au 30 mars 2016, les baux de chasse étant encore valables jusque-là. À partir du 1^{er} avril 2016, l'ensemble de cette zone devrait être fermée à la chasse, à l'exception des ongulés et des mesures de régulation des prédateurs dans le cadre des dispositions particulières prévues dans la fiche d'objet.
- L'adaptation du périmètre est pertinente au vu de la modification de la zone intervenue dans le cadre du projet « Redynamisation du Vieux Rhin ». L'extension du périmètre du côté lac (400 mètres) intègre une zone aquatique qui existe depuis longtemps, mais qui se trouvait à l'extérieur de la réserve d'oiseaux d'eau et de migrateurs. La bande très étroite le long de la rive du Vieux Rhin (à la hauteur d'Ebenau-Steinlibach) est exclue de la zone, car elle ne présente pas d'intérêt particulier pour la protection des oiseaux d'eau.
- La commune de Thal soutient pleinement cette adaptation du périmètre. Ce projet permet d'abord de protéger une plus grande surface de précieux biotope et ensuite de simplifier le marquage et d'améliorer l'exécution et la mise en œuvre des dispositions sur la protection. L'exploitation et le développement futur de l'aérodrome St-Gallen-Altenrhein restent garanties sans restrictions conformément à la fiche détaillée SG-1 du plan sectoriel infrastructure de l'aéronautique du 6 juillet 2011.

N° 119 Bolle di Magadino (TI): extension du périmètre, adaptation de l'attribution de surface partielle et actualisation de la fiche d'objet

- Le périmètre de la zone est élargi. La limite occidentale se situe désormais entre Vira Gambarogno et Tenero.
- Le descriptif de la zone est adapté en conséquence. Dans l'intervalle, le Fuligule nyroca ou nyroca d'Europe est apparu dans la réserve et sera ajouté au descriptif. Les dispositions particulières seront complétées conformément aux dispositions cantonales. La réserve sera désormais subdivisée en deux zones partielles.
- L'exploitation du terrain d'atterrissage de Locarno reste garantie conformément au plan sectoriel infrastructure de l'aéronautique.

N° 127 Kaltbrunner Riet (SG) devient (nouveau): Benkner-, Burger-, Kaltbrunner-Riet: extension du périmètre

- Les deux surfaces partielles situées sur le territoire des communes de Kaltbrunn et Uznach sont réunies et complétées pour former une réserve d'un seul tenant et rattachées à la réserve existant déjà sur le territoire de la commune de Benken. Des consultations entre la commission des zones protégées, les communes concernées et l'OFEV ont confirmé que cette extension du périmètre était judicieuse.
- Le nom de « Kaltbrunner Riet (SG) » est modifié en « Benkner-, Burger- und Kaltbrunner-Riet (SG) ».
- Le descriptif de la zone et les dispositions particulières sont adaptées en fonction de cette extension du périmètre.
- Une solution transitoire est requise pour la chasse jusqu'au 30 mars 2016, les baux de chasse étant encore valables jusque-là. À partir du 1^{er} avril 2016, l'ensemble de cette zone devrait être fermée à la chasse, à l'exception des ongulés et des mesures de régulation des prédateurs dans le cadre des dispositions particulières prévues dans la fiche d'objet.

3 Conséquences

3.1 Conséquences financières

La coopération entre la Confédération et les cantons pour remplir le mandat légal conformément à l'OROEM repose sur des conventions-programmes depuis 2008. Dans le domaine des zones de protection de la faune sauvage, la Confédération participe, par le versement de contributions globales, aux coûts de la surveillance, de l'infrastructure de surveillance ainsi que de la prévention des dommages causés par la faune et des indemnités octroyées dans ce contexte. Pour la période de programme 2012 à 2015, la Confédération fournit une contribution annuelle de près de 1 million de francs pour les 36 réserves OROEM d'importance internationale et nationale existantes. Le forfait pour les dégâts causés par la faune sauvage se monte à 1400 francs au plus par zone protégée. Il n'est toutefois octroyé que si les cantons prennent des mesures appropriées pour prévenir ces dommages. La révision proposée de l'OROEM ne prévoit pas la création de nouvelles réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs. Les agrandissements de périmètres susmentionnés n'engendrent pas de frais supplémentaires. Les moyens financiers nécessaires sont inscrits au poste A2310.0127 Animaux sauvages, chasse et pêche de l'OFEV dans le budget 2015 et pris en compte dans le plan financier 2016 à 2018. Le projet n'a donc aucune conséquence pour la Confédération, sur le plan ni financier ni des ressources humaines.

4 Date de l'entrée en vigueur

La présente révision partielle de l'inventaire fédéral des réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale doit entrer en vigueur le 1^{er} avril 2015.