



8 avril 2013

---

# Modification de l'ordonnance sur la chasse (OChP)

Parallèlement à la modification du train d'ordonnances PA 2014-2017

## Rapport explicatif

---

### 1 Grandes lignes du projet

---

**Nouvelle réglementation de la protection des troupeaux:** Dans sa réponse à la motion 09.3814 « *Planification de l'exploitation des alpages* » déposée par Roberto Schmidt, le Conseil fédéral a chargé en 2009 l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) d'élaborer des solutions envisageables concernant le financement à long terme des mesures de protection des troupeaux<sup>1</sup> ainsi que leur fondement juridique. Par la suite, les deux offices fédéraux ont discuté et analysé tous les scénarios et élaboré conjointement des grands axes qui seront mis en place dans le cadre de la politique agricole 2014 – 2017 (PA 2014-2017). L'objectif principal est de soutenir l'agriculture productive basée sur les animaux de rente pour qu'elle puisse continuer à fonctionner sans être entravée de façon intolérable par la présence des grands prédateurs. Pour ce faire, les deux offices fédéraux ont convenu la répartition des tâches suivantes: (1) l'OFEV règle et encourage la protection des troupeaux proprement dite, c.-à-d. les mesures concrètes de protection comme la garde des moutons par des chiens de protection; (2) l'OFAG encourage les mesures au niveau de l'exploitation agricole permettant de mettre en œuvre avec succès les mesures de protection des troupeaux, p. ex. une conduite appropriée des animaux de rente grâce à la présence permanente de bergers. A elles seules, ces mesures de l'OFAG ne protègent pas contre le loup et ne représentent donc pas des mesures de protection des troupeaux. En favorisant la constitution d'un troupeau uni par une conduite adéquate du pâturage, elles représentent cependant une condition centrale pour un emploi efficace des chiens de protection des troupeaux subventionnés par l'OFEV. Les mesures de l'OFEV et de l'OFAG sont donc liées.

Les bases légales requises pour développer ces grands axes communs ont été créées tant dans la loi sur l'agriculture (LAgr; RS 910.1) que dans la loi sur la chasse (LChP; RS 922.0) dans le cadre de la PA 2014-2017. En 2012, les Chambres fédérales ont approuvé les modifications suivantes: (1) la création, dans la LAgr, de dispositions permettant de renforcer l'encouragement de l'estivage d'animaux de rente avec des contributions d'alpage et des contributions d'estivage échelonnées selon la catégorie d'animaux (art. 71, al. 1, let. c et d, LAgr), comme base permettant au Conseil fédéral d'augmenter les contributions d'estivage pour les moutons lorsque des mesures de protection des troupeaux sont prises; (2) la création, dans la LChP, d'un article sur l'encouragement de la protection des troupeaux qui permet à la Confédération de soutenir partout où elles sont nécessaires les mesures visant à protéger les animaux de rente contre les grands prédateurs (art. 12, al. 5, LChP).

---

<sup>1</sup> La protection des troupeaux désigne la prévention des attaques du bétail par les grands prédateurs.

La concrétisation de ces deux nouvelles réglementations légales implique une modification de l'ordonnance sur les paiements directs (OPD; RS 910.13) et, parallèlement, de l'ordonnance sur la chasse (OChP; RS 922.01) dans le cadre de la PA 2014-2017. A cet égard, les modifications prévues de l'OPD et de l'OChP sont à nouveau directement liées. Par exemple, pour qu'un agriculteur qui met en œuvre des mesures de protection des troupeaux conformément à la LChP puisse recevoir une contribution d'estivage plus élevée (annexe 6, point 1.5, OPD), il faut que les mesures de protection des troupeaux à remplir soient définies dans l'OChP.

Parallèlement, le Parlement fédéral a transmis le 13 septembre 2011 au Conseil fédéral la motion 10.3242 « *Soutien de la Confédération pour la protection des troupeaux contre les grands carnivores* » déposée par le CN Hansjörg Hassler. Cette motion charge le Conseil fédéral de rédiger un rapport sur le financement à long terme des mesures de protection des troupeaux et leur fondement juridique; ce rapport doit également aborder la question de la responsabilité en cas d'attaque par des chiens de protection des troupeaux. En plus de ce rapport, la motion demande concrètement à la Confédération d'introduire un suivi pour les chiens de protection des troupeaux, afin de diminuer le risque d'incidents grâce à une meilleure surveillance de ces derniers.

La présente révision de l'OChP règle la protection des troupeaux conformément au mandat du Conseil fédéral datant de l'année 2009 (réponse à la motion 09.3814) et à la procédure élaborée entre l'OFAG et l'OFEV. En même temps, le suivi des chiens de protection des troupeaux exigé par la motion 10.3242 est aussi mis en œuvre. Le rapport du Conseil fédéral au sujet du financement à long terme de la protection des troupeaux exigé par la motion 10.3242 est élaboré parallèlement à ce projet. Il ne pourra en effet être présenté que lorsque la procédure en cours aura permis de clarifier quelles mesures de protection des troupeaux sont encouragées par la Confédération et comment les tâches dans ce domaine sont réparties entre la Confédération et les cantons. Pour cette raison, le projet d'ordonnance doit être communiqué aux milieux concernés avant ce rapport. Pour concrétiser la protection des troupeaux, l'OFEV propose de créer deux nouveaux articles: l'art. 10<sup>ter</sup> intitulé « *Prévention des dégâts causés par des grands prédateurs* » et l'art. 10<sup>quater</sup> intitulé « *Chiens de protection des troupeaux* ».

**Nouvelle réglementation de la fauconnerie:** La Constitution fédérale (Cst.; RS 101) donne à la Confédération une compétence législative étendue dans le domaine de la protection des animaux (art. 80 Cst.) et une compétence de légiférer sur les principes dans le domaine de la chasse (art. 79 Cst.). La législation sur la protection des animaux s'applique en principe aussi à la chasse. La loi sur la chasse (LChP; RS 922.0) est par conséquent aussi soumise à l'article constitutionnel sur la protection des animaux (préambule à la LChP), et diverses exigences liées à la protection des animaux et concernant la chasse sont régies dans la LChP (p. ex. art. 3, 5 et 7, LChP). En cas de dispositions conflictuelles entre la loi sur la chasse et la loi sur la protection des animaux (LPA; RS 455), la loi sur la chasse est réservée (art. 2, al. 2, LPA).

Les deux règlements sont partiellement liés; c'est par exemple le cas pour l'autorisation de détenir des animaux sauvages protégés comme les rapaces diurnes et nocturnes: le droit sur la protection des animaux définit les exigences liées à leur *détention* (p. ex. art. 6 et 7 LPA, art. 85 ss et tableau 2 de l'annexe 2, OPAn, RS 455.1), alors que le droit sur la chasse définit les exigences visant à garantir la *conservation des espèces* et régit les soins à prodiguer aux animaux malades (art. 10 LChP, art. 6 OChP).

En ce qui concerne la détention des rapaces, l'ordonnance sur la protection des animaux (OPAn; RS 455.1) prévoit leur *détention pour la fauconnerie* (tableau 2, point 14, annexe 2, OPAn), mais sans fournir d'explications plus précises sur cette forme de détention. L'Office vétérinaire fédéral (OVF) a édicté une directive spéciale sur les règles s'appliquant à la détention pour la fauconnerie (n° 800.111.12), mais cette directive n'a pas été revue après l'entrée en vigueur de la nouvelle OPAn du 23 avril 2008. L'absence de norme officielle en matière de détention pour la fauconnerie a entraîné une certaine insécurité juridique en ce qui concerne son autorisation par les cantons; dans la plupart des cas, la directive qui n'était plus en vigueur a été utilisée comme base de décision. La présente modification de l'OChP doit permettre de combler cette lacune. Une concrétisation dans le droit sur la chasse s'impose, puisque la détention d'oiseau de chasse fait intégralement partie de la fauconnerie (chasse au vol), qui relève elle-même de la compétence législative de la Confédération et des cantons

en matière de chasse (art. 3, al. 1 et 2, LChP). La réglementation de la détention pour la fauconnerie dans le droit sur la chasse complète l'actuelle réglementation sur les soins à prodiguer aux rapaces diurnes et nocturnes (art. 6, al. 3, OChP). Pour ce faire, un nouvel art. 6<sup>bis</sup> OChP intitulé « *Détention de rapaces diurnes et nocturnes pour la fauconnerie et soins à leur prodiguer* » est créé, alors que l'art. 6 « *Détention d'animaux protégés et soins à leur prodiguer* » continue de régir les soins à prodiguer aux animaux sauvages protégés lorsqu'ils sont malades ou blessés.

## 2 Commentaires des articles de l'OChP

---

### Art. 6 OChP « *Détention d'animaux protégés et soins à leur prodiguer* »

---

#### Art. 6 OChP

Art. 6 *Détention d'animaux protégés et soins à leur prodiguer*

<sup>1</sup> *L'autorisation de détenir et de soigner des animaux protégés n'est accordée que lorsqu'il est prouvé que l'acquisition et la détention des animaux ainsi que les soins prodigués répondent à la législation en matière de protection des animaux ainsi qu'en matière de chasse et de conservation des espèces.*

<sup>2</sup> *L'autorisation de prodiguer des soins n'est en outre accordée que lorsque ces soins sont destinés à des animaux qui en ont un besoin avéré et que ces soins sont prodigués par une personne qui en a les compétences et dans l'installation adéquate. Sa durée est limitée.*

Cet article contient en substance toutes les dispositions de l'actuel art. 6 sur la détention d'animaux protégés et les soins à leur prodiguer, mais il en remanie la structure.

**Garantir la conservation des espèces:** Sur le plan du droit sur la chasse, la garantie de la conservation des espèces à l'état sauvage reste la condition essentielle pour autoriser la détention d'animaux sauvages protégés selon la LChP. Autrement dit, la détention d'animaux d'une espèce protégée (art. 2, art. 5 et art. 7, al. 1, LChP) ne doit pas mettre en péril la survie de cette espèce à l'état sauvage. Puisque la législation concernant le commerce des animaux sauvages a été nettement améliorée depuis l'entrée en vigueur de l'OChP en 1988 (p. ex. art. 7 OChP; art. 8, al. 1, let. d 18, OCE, RS 453), l'actuelle let. a peut être supprimée dans la nouvelle formulation de l'al. 1.

**Réglementation des soins à prodiguer aux animaux sauvages protégés malades:** L'al. 2 continue de régir les exigences qui doivent être remplies pour accorder une autorisation de prodiguer des soins à des animaux protégés qui en ont besoin. Les dispositions en vigueur sont reprises et complétées avec des exigences relatives à la compétence de la personne prodiguant les soins et à l'installation utilisée pour les prodiguer. La notion de soins au sens visé par cette ordonnance désigne la prise en charge des animaux sauvages protégés en vertu de la LChP (art. 2, art. 5 et art 7, al. 1, LChP) lorsqu'ils sont malades, fortement affaiblis ou blessés. La durée des soins doit être limitée; elle s'achève lorsque l'animal qui a besoin de soins est soit (1) en bonne santé et relâché à l'endroit où il a été trouvé, soit (2) euthanasié parce qu'il ne peut être sauvé, ou soit (3) en bonne santé mais incapable de survivre en liberté et transféré pour cette raison dans un élevage ordinaire. L'OPAn régit les conditions posées aux personnes qui détiennent des animaux sauvages ou leur prodiguent des soins. La personne qui en assume la garde doit en particulier avoir suivi une formation appropriée (art. 85 OPAn). L'OPAn soumet en outre la détention de certains animaux sauvages (par exemple les mammifères et les rapaces) à une autorisation obligatoire, que ce soit par des particuliers (art. 89 OPAn) ou par des établissements qui les détiennent à titre professionnel (art. 90 OPAn). Ces établissements englobent notamment ceux qui détiennent des animaux sauvages à titre professionnel à des fins de traitement médical (art. 90, al. 2, let. b, OPAn). Les conditions que doit satisfaire l'installation ne sont précisées nulle part; elle doit cependant permettre une détention et des soins conformes à l'OPAn (art. 5, art. 10 et art. 14, OPAn). Par conséquent, les cantons ne délivrent en règle générale des autorisations de prodiguer des soins aux animaux protégés qu'aux stations de soins disposant d'un personnel compétent et

d'installations adéquates. L'actuel al. 3, qui prévoit que l'OFEV édicte des directives sur les soins à prodiguer aux rapaces diurnes et nocturnes, est supprimé et son contenu est transféré dans le nouvel art. 6<sup>bis</sup> OChP.

**Organisation:** La détention d'animaux sauvages protégés requiert une autorisation cantonale relevant aussi bien de la législation sur la protection des animaux que de la législation sur la chasse. C'est donc aux cantons de trouver une organisation adéquate pour régler ces autorisations dans le respect de ces législations.

## Art. 6<sup>bis</sup> OChP « Détention pour la fauconnerie »

### Art. 6<sup>bis</sup> OChP

*Art. 6<sup>bis</sup> Détention de rapaces diurnes et nocturnes pour la fauconnerie et soins à leur prodiguer*

*<sup>1</sup> L'autorisation de détenir des rapaces diurnes et nocturnes pour la fauconnerie n'est accordée que lorsque les conditions citées à l'art. 6, al. 1, sont remplies et que:*

- a. les oiseaux sont détenus aux fins de chasse au vol ou de démonstrations de vol;*
- b. une habilitation cantonale d'exercer la chasse au vol ou d'organiser des démonstrations de vol a été accordée; et*
- c. les oiseaux détenus pour la fauconnerie ont régulièrement et suffisamment l'occasion de voler librement.*

*<sup>2</sup> Si les rapaces diurnes et nocturnes sont détenus pour la fauconnerie, les modes de détention suivants sont admis provisoirement:*

- a. dans une chambre de mue pendant la mue et la reproduction;*
- b. au trolley pour que l'oiseau puisse voler sans se blesser;*
- c. à la longe sur un perchoir pendant une courte période.*

*<sup>3</sup> L'OFEV édicte des directives pour la détention et les soins aux rapaces diurnes et nocturnes.*

Ce nouvel article contient les règles relevant de la législation sur la chasse qui s'appliquent à la détention pour la fauconnerie requise pour l'exercice de la chasse au vol ou les démonstrations de vol. La fauconnerie (chasse au vol) a été reconnue en 2010 par l'UNESCO comme patrimoine culturel immatériel de l'humanité. En Suisse, ce mode de chasse est pratiqué sur des corvidés. Les fauconniers sont aussi mandatés de manière ciblée pour prévenir les dégâts dus à la faune sauvage; en effet, la présence régulière d'un rapace au-dessus de surfaces à protéger amène les groupes ou bandes de corvidés à éviter celles-ci. On peut mentionner à titre d'exemple l'effarouchement des groupes ou bandes d'oiseaux volant au-dessus de parcelles agricoles (p. ex. des vignes) ou dans les zones des aéroports pour prévenir les collisions avec des avions (« bird strike »). La réglementation de la fauconnerie relève du droit sur la chasse. En Suisse, chaque fauconnier possède les quatre autorisations suivantes: (1) une habilitation cantonale d'exercer la chasse au vol (à condition d'avoir réussi l'examen de fauconnerie); (2) une autorisation de chasser délivrée par le canton (à condition d'avoir réussi l'examen de chasse); (3) une formation spécifique pour la détention de rapaces, indépendante d'une profession, conformément à l'art. 197 OPAn; (4) une autorisation cantonale de détenir des rapaces protégés (art. 6 OChP). La fauconnerie requiert un lien de confiance étroit entre le fauconnier et l'oiseau de proie ainsi qu'un affaitage (dressage du faucon pour la chasse) exigeant beaucoup de temps. Le mode de garde de l'oiseau joue un rôle essentiel pour l'établissement d'un lien de confiance. Contrairement à la détention de rapaces à d'autres fins que la fauconnerie, par exemple dans un zoo, le fauconnier doit pouvoir prendre au poing, peser et contrôler quotidiennement son oiseau; la plupart du temps, il le nourrit au poing. Le mode de détention et le contact corporel quotidien permettent d'éviter efficacement que l'oiseau devienne farouche et qu'il se blesse contre l'enclos après s'être envolé pour avoir été effrayé par l'arrivée d'une personne. La détention pour la fauconnerie remplit donc une condition centrale de l'OPAn, qui exige que les animaux détenus ne puissent pas se blesser (art. 5, al. 2, OPAn). Pour cette raison, la détention pour la fauconnerie requiert des formes de garde et des tailles d'enclos qui diffèrent des exigences de base concernant la détention des rapaces dans les zoos. En compensation, l'oiseau détenu pour la fauconnerie a régulièrement l'occasion de voler librement et d'effectuer des vols de chasse, durant desquels il peut se comporter de la manière propre à son espèce beaucoup mieux que dans un enclos, aussi vaste soit-il. Ce n'est par exemple que lors de

tels vols de chasse que l'oiseau peut activer son métabolisme. Cette détention pour la fauconnerie doit donc être précisée et régie dans le présent article.

**Autorisation de détention pour la fauconnerie:** Il ressort clairement de l'al. 1 que la détention pour la fauconnerie n'est autorisée que dans des cas exceptionnels; en principe, les exigences de l'OPAn s'appliquent à la détention de tous les rapaces diurnes et nocturnes (tableau 2, annexe 2, OPAn). Une condition centrale pour délivrer une autorisation de détention pour la fauconnerie est que les rapaces aient régulièrement et suffisamment l'occasion de voler librement. Si, pour une raison quelconque, le rapace n'en a plus suffisamment l'occasion, il ne peut plus être détenu pour la fauconnerie; dans ce cas, les formes de détention prévues par l'OPAn s'appliquent automatiquement (tableau 2, annexe 2, OPAn). L'autorisation cantonale de détention pour la fauconnerie doit donc être délivrée individuellement pour chaque oiseau de chasse du fauconnier. La procédure d'autorisation peut à la rigueur et à des fins de contrôle exiger que le fauconnier tienne pour chaque oiseau un cahier des vols où il consignera toutes les occasions données à l'oiseau de voler librement; il est aussi possible de limiter le nombre des rapaces que le fauconnier est autorisé à détenir, de manière à ce que chaque oiseau ait suffisamment l'occasion de voler librement. L'autorisation de détention pour la fauconnerie ne peut être délivrée que pour des oiseaux détenus aux fins de chasse au vol ou de démonstrations de vol. La mention explicite des démonstrations de vol place celles-ci au même niveau que la chasse au vol en ce qui concerne les autorisations de détention. Il faut mentionner à cet égard que la disposition de l'OPAn en vertu de laquelle les oiseaux ne peuvent être détenus à la longue s'applique dans les établissements de détention de rapaces accessibles au public (chiffre 14, tableau 2, annexe 2, OPAn).

**Définition de la détention pour la fauconnerie:** L'al. 2 pose clairement que la détention pour la fauconnerie n'est que provisoirement admise (le critère étant que l'oiseau détenu a suffisamment l'occasion de voler librement, cf. ci-dessus) et qu'elle ne peut s'écarter des exigences de l'OPAn que sur les points suivants: (1) la garde dans une chambre de mue pendant la mue et la reproduction; (2) la garde au trolley pour garantir que l'oiseau puisse voler sans se blesser, en particulier pour les rapaces à l'envol rapide comme l'autour; (3) la garde à la longe pendant une courte période (c'est-à-dire perche basse en arc, bloc, perche basse ronde). Ces trois modes de garde constituent les seules exceptions possibles pour la détention pour la fauconnerie.

**Directives de l'OFEV pour les rapaces diurnes et nocturnes:** L'OFEV édictera deux directives sur les rapaces diurnes et nocturnes: (1) une directive sur les soins aux rapaces diurnes et nocturnes, comme celle existant à ce jour; (2) une nouvelle directive sur la détention de rapaces diurnes et nocturnes pour la fauconnerie. Cette seconde directive reprendra en substance les contenus de la directive sur la fauconnerie établie à l'époque par l'OVF (n°800.111.12) et l'améliorera au besoin avec les nouvelles connaissances en la matière (p. ex. Merkblatt Nr. 107 der Tierärztlichen Vereinigung für Tierschutz e.V. 2006 (en allemand); „Hinweise für die Überwachung von Greifvogelhaltung“; Lierz, M. et al. 2010; „Empfehlung für die tierärztliche Bestandesbetreuung und die Beurteilung von Greifvogelhaltungen“, Tierärztl. Prax. 38: 313-324 (en allemand)). Il faudra aussi y définir ce que signifie avoir suffisamment l'occasion de voler librement, que ce soit dans le cadre de la chasse au vol ou d'une démonstration de vol.

## **Art. 10 OChP « Indemnisation et prévention des dégâts »**

### **Art. 10, al. 1, let. a et b ainsi qu'al. 4, OChP**

Art. 10, al. 1, let. a et b, ainsi qu'al. 4 Indemnisation et prévention des dégâts

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

- a. 80 % des coûts des dégâts causés par des lynx, des ours, des loups et des chacals dorés;
- b. 50 % des coûts des dégâts causés par des castors, des loutres et des aigles.

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

La seule nouveauté de ces deux alinéas est la mention du chacal doré (*canis aureus*). Le chacal doré est une espèce de grand prédateur parente du loup, auquel elle ressemble beaucoup par son

apparence. La première preuve photographique de sa présence en Suisse (dans l'Oberland bernois) date de 2011. A la même époque, des chacals dorés ont également été observés pour la première fois en Allemagne, en Autriche et en Italie. Ces observations isolées s'inscrivent dans le cadre d'une expansion naturelle du chacal doré, qui progresse depuis le sud-est de l'Europe (Roumanie, Hongrie, Balkans) en direction de l'Europe centrale (Autriche, Italie, Allemagne, Suisse). Il est improbable que l'on assiste dans un proche avenir à une colonisation permanente et à la constitution d'une population de chacals dorés en Suisse. Puisque le chacal doré arrive par voie naturelle (c.-à-d. non influencée par l'homme), il est considéré par la LChP comme une espèce de grand prédateur indigène (art. 2 LChP) et protégée (art. 7, al. 1, LChP). La mention du chacal doré à l'art. 10 permettra à l'avenir d'indemniser les éventuels dégâts qu'il pourrait causer, comme c'est le cas pour le loup (art. 10, al.1, let. a, OChP); en outre, les mesures de protection des troupeaux de la Confédération pourront être dirigées contre le chacal doré (art. 10, al. 4, OChP). En revanche, comme le chacal doré n'est pas mentionné à l'al. 5 de l'article, les cantons peuvent ordonner des mesures contre ce dernier s'il cause des dégâts considérables (art. 12, al. 2<sup>bis</sup>, LChP, art. 10, al. 5, OChP), conformément à la pratique en usage pour les trois autres espèces de grands prédateurs que sont le lynx, le loup et l'ours.

La modification de l'al. 1, let. b est purement rédactionnelle.

## **Art. 10<sup>ter</sup> OChP « Prévention des dégâts causés par des grands prédateurs »**

### **Art. 10<sup>ter</sup> OChP**

*Art. 10<sup>ter</sup> Prévention des dégâts causés par des grands prédateurs*

<sup>1</sup> Pour prévenir les dégâts aux animaux de rente causés par des grands prédateurs, l'OFEV encourage:

- a. la surveillance quasi autonome des animaux de rente et la défense contre les animaux intrus par des chiens de protection des troupeaux (protection des troupeaux);
- b. l'élevage et l'éducation de chiens de protection des troupeaux;
- c. la protection des ruches par des clôtures électriques.

<sup>2</sup> Si les mesures citées à l'al. 1 ne suffisent pas, l'OFEV peut encourager d'autres mesures pour prévenir les dégâts aux animaux de rente.

<sup>3</sup> L'OFEV soutient et coordonne la planification territoriale par les cantons des mesures destinées à prévenir les dégâts aux animaux de rente.

<sup>4</sup> Les cantons intègrent la protection des troupeaux dans leur vulgarisation agricole.

Ce nouvel article de l'ordonnance se base sur le nouvel article sur l'encouragement dans la LChP (art. 12, al. 5, LChP): « La Confédération encourage et coordonne des 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. » Le présent article concrétise les mesures de prévention visant à empêcher les dégâts causés par les grands prédateurs exigées par l'OFEV. Les mesures énumérées ici constituent aussi les « mesures de protection des troupeaux selon la loi sur la chasse » requises pour la mise en œuvre de l'ordonnance sur les paiements directs (annexe 6, point 1.5, OPD) (PA 2014-2017). La répartition des tâches entre l'OFAG et l'OFEV et les grands axes prévus en matière de protection des troupeaux sont discutés dans l'introduction du présent rapport.

**Enumération des mesures de protection des troupeaux subventionnées:** Cet article indique les mesures visant à prévenir les attaques des animaux de rente par des grand prédateurs (protection des troupeaux) jugées dans l'ensemble efficaces et raisonnables par l'OFEV. A cet égard, il convient de distinguer entre la situation dans les régions d'estivage (d'une durée d'environ trois mois) et celle sur les surfaces agricoles utiles (SAU, d'une durée de neuf à douze mois).

**Protection des troupeaux sur les SAU:** Pour le moment, la protection des troupeaux n'est presque pas nécessaire sur une grande partie des SAU suisses (en particulier sur le Plateau), puisqu'il est improbable que le loup et l'ours (les principaux prédateurs causant des dégâts) colonisent durablement ces régions fortement habitées. Des grands prédateurs isolés peuvent

cependant apparaître sporadiquement partout au cours de leur déplacement. Les expériences faites en Allemagne et en Suisse montrent que dans les régions à forte densité humaine, plates et facilement accessibles, où la présence des grands prédateurs est faible, les clôtures électriques en usage dans le commerce offrent une protection suffisante contre les dégâts causés par ces derniers. Sur les SAU suisses, les animaux de rente sont déjà toujours guidés à l'aide de clôtures (à l'exception des troupeaux transhumants, qui sont constamment et étroitement surveillés par un berger). En plus des clôtures, les animaux de rente paissant dans ces régions bien desservies sont plus souvent contrôlés que dans les régions d'estivage difficiles d'accès et ils sont souvent établés pour la nuit, ce qui renforce encore leur protection. Beaucoup de moutonniers de notre pays ont déjà décidé d'électrifier leurs clôtures, indépendamment de la présence du loup. L'OFEV considère dès lors que l'achat, l'installation et l'entretien de clôtures adéquates pour la conduite des animaux de rente dans la zone des SAU est une pratique agricole courante, rétribuée dans le cadre de la pratique générale de la Confédération en matière de subventions agricoles (paiements directs). Puisque les agriculteurs producteurs utilisent déjà des clôtures pour la garde du bétail dans leur pratique habituelle, elles ne peuvent pas faire l'objet d'indemnités spéciales si l'on veut éviter un effet d'aubaine.

**Protection des troupeaux dans les régions d'estivage (et sur les SAU spéciales):** En Suisse, il existe cependant des pâturages étendus où de telles clôtures de protection contre les attaques du bétail par des grands prédateurs ne sont ni réalisables ni raisonnables. Ces pâturages sont aussi beaucoup plus difficiles à surveiller. Or c'est précisément dans ces régions que la présence des grands prédateurs est la plus probable. C'est en particulier le cas de l'ensemble des régions d'estivage, mais aussi d'une partie des SAU situées dans des zones éloignées et à forte pente des Préalpes et du Jura. Dans ces régions, il faut donc pouvoir recourir à d'autres mesures de protection des troupeaux. L'OFEV encourage les mesures efficaces suivantes (toujours en fonction de la planification territoriale des cantons en matière de protection des troupeaux): (1) la surveillance autonome des animaux de rente par des chiens de protection; (2) l'élevage et l'éducation de ces chiens dans les règles de l'art; (3) la mise en place de clôtures électriques autour des ruches<sup>2</sup>. Cette énumération se fonde sur les expériences réalisées ces dernières décennies par l'OFEV et les cantons dans le cadre de projets régionaux de protection des troupeaux (actuel art. 10, al. 4, OChP). L'évaluation de ces expériences a porté tant sur la prévalence des dégâts dus aux différents grands prédateurs (loup, lynx, ours) que sur l'efficacité des différentes mesures de prévention.

**Autres mesures de prévention:** Si les mesures énumérées sont insuffisantes, l'OFEV peut soutenir d'autres mesures de prévention prises par les cantons. Une mesure supplémentaire peut p. ex. consister à créer un enclos de nuit pour les moutons sur le lieu d'estivage. Un enclos de nuit – surtout s'il est combiné avec des chiens de protection – améliore certes la protection du troupeau, mais cette solution est en général onéreuse et désavantageuse sur le plan économique; en effet, le cycle naturel de pâture des animaux de rente étant perturbé, l'exploitation peut subir des pertes, et la couche végétale à l'emplacement de l'enclos peut être endommagée. Pour cette raison, l'OFEV propose de ne pas appliquer systématiquement ce type de mesures supplémentaires mais de les planifier soigneusement de cas en cas. Il appartient aux cantons de prévoir concrètement de telles mesures lorsqu'elles se justifient; le cas échéant, elles seront soutenues par l'OFEV.

**Aspects économiques du choix des mesures:** La décision de l'OFEV d'encourager exclusivement la protection des troupeaux par des chiens de protection repose aussi sur des considérations économiques. A partir du moment où les mesures techniques prises par l'exploitant (clôtures) ne suffisent plus à empêcher les dégâts dus aux grands prédateurs, un chien de protection efficace représente la solution de loin la plus économique. La présence d'une personne

---

<sup>2</sup> La législation sur la chasse régit également le **tir** de grands prédateurs causant des dégâts ou la régulation d'une population de grands prédateurs comme **mesure de prévention des dommages causés par la faune sauvage** (art. 12, al. 1 et 4, LChP, art. 4 et art. 10<sup>bis</sup> OChP). L'appréciation des différentes mesures de prévention doit tenir compte du principe de proportionnalité et favoriser la solution la plus proportionnée. Le tir de grands prédateurs est possible, mais comme il représente une intervention à l'encontre d'une espèce protégée, sa proportionnalité par rapport à des mesures de prévention de remplacement comme les clôtures ou les chiens de protection doit être manifeste. Ces tirs ayant été discutés dans le cadre de la révision de l'OChP du 15 juillet 2012, ils ne sont pas abordés plus en détail ici.

pouvant intervenir activement vingt-quatre heures sur vingt-quatre a souvent été mentionnée comme solution de remplacement aux chiens de protection. Pour assurer une telle présence, il faudrait que deux ou trois personnes par troupeau au minimum soient constamment sur place, notamment pour pouvoir respecter les exigences en matière de sécurité au travail (ordonnance sur la prévention des accidents, OPA, RS 832.30; directives CFST 6508). Les frais de personnel prenant cependant toujours un poids disproportionné, une telle solution n'est aujourd'hui tout simplement pas finançable. La PA 2014-2017 en tient aussi compte, puisque la contribution d'estivage pour les moutons estivés sur des pâturages tournants sera désormais d'un montant équivalent à celui de la contribution allouée pour les moutons surveillés en permanence. Dans de bonnes conditions, un moutonnier pourra donc p. ex. laisser ses moutons seuls sur un pâturage avec des chiens de protection (p. ex. pour aller faire les foins dans l'exploitation de plaine) sans voir sa contribution d'estivage réduite. Cet exemple montre également que la présence humaine est seulement nécessaire pour faire en sorte que les moutons forment un troupeau homogène et compact, tandis que la protection proprement dite est assurée par les chiens de protection des troupeaux.

**Besoin de protection des troupeaux:** La présence des différents grands prédateurs (loup, lynx, ours) engendre des besoins variés en matière de protection des troupeaux. (1) **Loup:** la principale mesure qu'il faudra prendre à l'avenir pour protéger les troupeaux sera de les défendre suffisamment tôt et sur un périmètre étendu contre les dégâts dus au loup. Le loup se déplace sur des grandes distances et il peut apparaître dorénavant partout et provoquer en peu de temps des dégâts considérables dans des troupeaux non protégés. Le loup attaque avant tout le petit bétail (moutons, chèvres); les bovins sont aussi attaqués, mais plus rarement et seulement dans certaines régions, comme le montre les expériences faites en France. Les chiens de protection constituent indubitablement la protection la plus efficace contre les attaques du loup. Comme les animaux de rente à protéger et les chiens de protection doivent progressivement s'habituer les uns aux autres pour former une unité bien intégrée (c.-à-d. un troupeau homogène), il est très important de mettre en place la protection du troupeau avant le début de l'estivage, c.-à-d. avant que surviennent des dégâts. Si la protection des troupeaux est mise en place seulement lorsque l'estivage a déjà commencé, l'intégration des chiens et du bétail en un troupeau homogène n'est plus vraiment possible ou alors beaucoup plus difficile. Une protection du troupeau trop tardive ne peut donc pas empêcher les dégâts dus au loup. (2) **Ours:** à ce jour, des individus isolés ne sont apparus que sporadiquement et uniquement dans le sud-est de la Suisse, raison pour laquelle la protection contre les dégâts dus à l'ours peut être limitée à cette région. Il est important de protéger les ruchers à l'avance et, comme pour le loup, de mettre en place suffisamment tôt un système de protection des animaux de rente (mouton, chèvre) avec des chiens de protection des troupeaux. Les remarques susmentionnées concernant l'emploi des chiens de protection s'appliquent également ici. (3) **Lynx:** les dommages aux moutons et aux chèvres (et rarement aux daims détenus en enclos) dus au lynx sont comparativement moins importants que ceux dus au loup et à l'ours. Il arrive souvent qu'un même individu isolé cause des dégâts à fréquence répétée. Il s'agit de lynx qui se spécialisent soudain sur les animaux de rente, ce qui semble en partie dû à l'âge ou à la maladie. L'abattage ciblé de l'animal à l'origine des dommages par un spécialiste du lynx permet de mettre fin à ces séries de dégâts limités à un territoire restreint (art. 12, al. 1, LChP). Les chiens de protection mentionnés à propos du loup protègent aussi contre le lynx; en revanche, les lamas et les ânes, qui peuvent offrir une certaine protection des moutons contre le lynx, ne les protègent pas du loup et de l'ours. Puisque qu'il faut s'attendre à ce que le loup apparaisse dans toutes les régions colonisées par le lynx, l'OFEV encouragera seulement les chiens de protection (élevage, éducation, emploi) dont l'efficacité est avérée, et la pose de clôtures autour des ruchers, mais non les ânes et les lamas qui ne protègent que contre le lynx. En se concentrant sur les mesures les plus largement efficaces, l'OFEV garantit une utilisation aussi optimale que possible des ressources de la Confédération affectées à la protection des troupeaux.

**Planification de la protection des troupeaux par les cantons:** Comme indiqué ci-dessus, le choix des mesures de prévention à prendre relève de la compétence des cantons (art. 12, al. 1 et al. 5, LChP). Ces derniers peuvent ou doivent donc en particulier décider si des chiens de protection des troupeaux subventionnés par l'OFEV peuvent être utilisés sur leur territoire et dans quelles parties de celui-ci. Pour ce faire, ils ne tiennent pas seulement compte des besoins de

protection des troupeaux dus à la présence des grands prédateurs sur leur territoire, mais également d'autres facteurs comme les conflits potentiels entre l'emploi de chiens de protection et le tourisme ou entre ces mêmes chiens et le voisinage durant la garde hivernale du bétail. Les cantons doivent prendre en considération la situation des chiens de protection des troupeaux durant toute l'année, à savoir aussi bien leur secteur d'engagement durant l'estivage (trois mois) que leur détention et leur secteur d'engagement sur les SAU (neuf à douze mois). A cet égard, il est important de rappeler que le chien de protection doit être gardé et utilisé toute l'année près des animaux de rente qu'il doit protéger. Un chien tenu éloigné du troupeau durant neuf mois ne pourra pas fonctionner d'un seul coup librement et sans problèmes au moment de l'estivage. Lors de leur décision, les cantons doivent aussi prendre en considération le fait qu'il faut en règle générale au moins deux chiens de protection par exploitation et que le besoin en chiens augmente en fonction de la taille de celle-ci; il faut compter en gros un chien pour 200 têtes de bétail supplémentaires; pour 400 moutons, il faut donc trois chiens, pour 600 moutons quatre chiens, etc. Indépendamment de la planification décidée par le canton, chaque éleveur est libre de recourir ou non à des chiens de protection. Par conséquent, l'OFEV ne subventionnera que les chiens de protection des troupeaux dont la garde et l'emploi sont approuvés par le canton, dont la présence est souhaitée par l'éleveur et si les directives de l'OFEV relatives à ces chiens sont respectées (art. 10<sup>quater</sup>, OChP). Si les cantons et les exploitants ne souhaitent pas employer des chiens de protection des troupeaux, ils doivent proposer des mesures de prévention de remplacement. Le renoncement volontaire aux mesures raisonnables de protection des troupeaux (chiens de protection) n'entraîne pas automatiquement l'abattage des grands prédateurs à titre de méthode cynégétique destinée à prévenir les dégâts dus à la faune sauvage. La procédure concernant le tir des grands prédateurs protégés reste régie par la législation fédérale sur la chasse (art. 12, LChP, art. 4 et art. 10<sup>bis</sup>, OChP).

**Consultation sur la protection des troupeaux – mesures des cantons:** Comme indiqué précédemment, les mesures visant à prévenir les dégâts dus à la faune sauvage sont prises par les cantons (art. 12, al. 1 et al. 5, LChP). Il faut donc qu'ils intègrent la protection des troupeaux dans leur vulgarisation agricole. Ils doivent p. ex. conseiller suffisamment tôt les agriculteurs concernés par les grands prédateurs sur les mesures de protection des troupeaux nécessaires, raisonnables et techniquement réalisables, ou évaluer, en intégrant leurs différents services, la demande d'un exploitant souhaitant employer des chiens de protection des troupeaux. En assurant cette tâche de consultation, les cantons participent donc aux coûts impliqués par la protection des troupeaux. L'OFEV, pour sa part et conformément au présent projet, prend en charge les coûts pour l'encouragement des mesures de protection des troupeaux proprement dites. Pour assurer une utilisation uniforme des ressources fédérales dans l'ensemble du pays et, dans une large mesure, une exécution uniforme en matière de protection des troupeaux dans cette situation (planification des mesures par les cantons, subventionnement des mesures par la Confédération), la Confédération coordonne et soutient la planification de la prévention par les cantons. Pour ce faire, la solution la plus judicieuse devrait être une concertation à l'échelle d'unités territoriales suprarégionales, p. ex. les compartiments utilisés dans les plans applicables aux grands prédateurs (art. 10<sup>bis</sup>, OChP). La Confédération continue à conseiller les cantons et les régions en matière de protection des troupeaux, en particulier en ce qui concerne leur planification territoriale de celle-ci. Cette tâche de consultation est actuellement assurée par le service de vulgarisation agricole AGRIDEA, sur mandat de l'OFEV.

## **Art. 10<sup>quater</sup> OChP « Chiens de protection des troupeaux »**

### **Art. 10<sup>quater</sup> OChP**

*Art. 10<sup>quater</sup> Chiens de protection des troupeaux*

*<sup>1</sup> L'OFEV encourage la protection des troupeaux par des chiens qui:*

- a. appartiennent à une race appropriée à la protection des troupeaux;*
- b. sont élevés, éduqués, détenus et employés correctement pour la protection des troupeaux;*

c. sont employés pour la garde des animaux de rente dans des exploitations dont l'exploitant reçoit des contributions en application de l'ordonnance du ... sur les paiements directs<sup>3</sup>; et

d. sont annoncés conformément à l'art. 16, al. 3<sup>bis</sup>, let. b, de l'ordonnance du 27 juin 1995<sup>4</sup> sur les épizooties.

<sup>2</sup> L'OFEV édicte des directives sur l'aptitude, l'élevage, l'éducation, la détention, l'emploi et la déclaration des chiens de protection des troupeaux subventionnés.

<sup>3</sup> L'OFEV peut soutenir des organisations d'importance nationale qui informent et conseillent la Confédération, les cantons et les milieux concernés sur la protection des troupeaux, sur les chiens de protection des troupeaux et sur la coordination intercantonale.

Ce nouvel article présente les dispositions qui s'appliquent aux chiens de protection des troupeaux subventionnés par l'OFEV. Le fait est que si l'on veut protéger les troupeaux, on ne peut se passer de chiens de protection efficaces; simultanément, il est incontestable que ces chiens ont été par le passé à l'origine de nombreux conflits et qu'il est même arrivé que des personnes se fassent mordre. La situation doit donc être améliorée pour, d'une part, réduire le nombre des conflits pouvant survenir entre des personnes tierces et les chiens de protection et, d'autre part, renforcer la sécurité du droit, tant sur le plan civil que pénal, pour les détenteurs de ces chiens lors de leur emploi. Ce dernier aspect est important, puisque les éleveurs utilisent les chiens de protection des troupeaux non pas pour leur agrément mais comme chiens utilitaires dans une situation rendue difficile par la présence des grands prédateurs. Pour atteindre simultanément ces deux objectifs, l'OFEV édicte des exigences claires non seulement en ce qui concerne la qualité et l'éducation de ces chiens, mais aussi la gestion des risques au niveau de l'exploitation. Le but principal de ce nouvel article est d'encourager des chiens de protection des troupeaux employés conformément à la loi, qui protègent efficacement le bétail contre les grands prédateurs tout en représentant un potentiel de risque objectivement faible pour les personnes tierces.

#### **Empêcher un développement incontrôlé dans le domaine des chiens de protection des troupeaux:**

Comme indiqué à propos de l'art. 10<sup>ter</sup> OChP, il n'est pas possible d'obliger les propriétaires ou les autorités cantonales à employer des chiens pour protéger les troupeaux. Pour les cas où il est prévu d'employer ces chiens conformément à la législation et de demander un subside de l'OFEV, l'art. 10<sup>quater</sup> formule les exigences concrètes concernant ces chiens, ainsi que leur détenteur, leur éleveur ou leur éducateur. Cette réglementation ne permet toutefois pas d'exclure complètement qu'une personne emploie un chien de protection des troupeaux sans le soutien de l'OFEV et sans l'approbation du canton. Ce cas de figure devrait cependant rester exceptionnel, puisque la personne utiliserait alors le chien sous sa propre responsabilité (donc avec une sécurité du droit diminuée) et à ses propres frais (sans allocation de subsides de la part de l'OFEV et de l'OFAG). Ces subsides et la sécurité du droit qui leur est rattachée devraient cependant être suffisamment attractifs pour chaque détenteur de chiens de protection des troupeaux pour qu'il soit possible d'éviter dans une large mesure un développement incontrôlé dans ce domaine à l'avenir. L'OFEV part du principe que cette nouvelle réglementation juridique (encouragement, sécurité du droit) permettra d'améliorer sensiblement la qualité de la protection des troupeaux (efficacité, réduction des risques).

#### **Exigences concernant les chiens de protection des troupeaux:**

L'article détermine en premier lieu les exigences imposées aux chiens de protection des troupeaux officiellement subventionnés. Les chiens de protection des troupeaux comptent parmi les plus anciennes races de chiens utilitaires. Le chien est domestiqué depuis plus de 15 000 ans. Depuis la domestication des moutons et des chèvres au Moyen-Orient il y a environ 10 000 ans, il joue un rôle central dans la culture pastorale pour défendre le bétail contre les loups. Outre leur relation à l'homme, les chiens de protection des troupeaux se caractérisent par le fait qu'ils développent un lien de socialisation très étroit avec les animaux de rente qu'ils doivent protéger. Par conséquent, seules les races spécialisées chez qui cette capacité exceptionnelle de lien au troupeau s'est conservée peuvent être utilisées. Il n'est donc pas possible de faire d'un chien de n'importe quelle race un chien de protection des troupeaux. Le comportement protecteur des chiens se fonde en premier lieu sur cette capacité de socialisation et ne découle pas d'un comportement territorial plus agressif, comme celui que l'on cherche à encourager dans l'élevage et l'éducation de certaines races de chiens de garde. Les authentiques *chiens de protection des troupeaux* se distinguent donc des

---

<sup>3</sup> RS 910.13

<sup>4</sup> RS 916.401

« simples » *chiens de protection*, c.-à-d. des chiens policiers. Afin d'utiliser les ressources de manière optimale, l'OFEV ne subventionnera que des chiens de protection des troupeaux de race et de sélection appropriées. A l'heure actuelle, il s'agit des races « Berger des Abruzzes et de Maremme » et « Montagne des Pyrénées » (appelée aussi patou). Pour ne pas prendre des risques inutiles, les lignées de races de chien de protection des troupeaux qui n'ont entretemps plus été élevées dans ce but précis sont exclues<sup>5</sup>. L'OFEV ne subventionnera en outre que des chiens élevés, éduqués, détenus et employés correctement. La définition précise de ce que *correctement* signifie dans ce contexte constitue un des points essentiels de la nouvelle réglementation et sera développée dans les directives de l'OFEV prévues à l'al. 2 et ci-après. Une autre condition à remplir pour le subventionnement des chiens de protection des troupeaux est que l'exploitant reçoive des contributions en application de l'OPD. Cette condition indique clairement que la protection des troupeaux doit principalement servir à permettre une production agricole basée sur les animaux de rente malgré la présence de grands prédateurs. Cette règle garantit également que cette exploitation agricole remplit les conditions liées à l'allocation de subsides agricoles de la part de Confédération. Cette garantie n'existerait pas si la personne ne recevait pas de paiements directs. La dernière condition, formulée à la let. d, s'inscrit dans l'idée d'un suivi des chiens de protection des troupeaux et élargit l'obligation de déclaration prévue par l'actuelle ordonnance sur les épizooties (art. 16, al. 3<sup>bis</sup>, let. b, OFE). On consultera sur ce point les explications ci-dessous sur la modification de cet article dans le cadre du présent projet.

**Lignes directrices sur les chiens de protection des troupeaux:** Comme précédemment indiqué, le projet est centré sur les questions portant sur la qualité des chiens de protection des troupeaux subventionnés et leur utilisation en connaissance des risques. Différents problèmes, notamment avec le tourisme, sont apparus au cours de la phase pionnière de protection des troupeaux par des chiens. Ces problèmes étaient en partie dus aux « erreurs » faites lors de la détention et de l'éducation de ces chiens, mais aussi en partie à une « gestion insuffisante des risques » lors de leur emploi. Or ces soi-disant « erreurs » découlaient directement des principes appliqués à ce moment-là pour élever et employer ces chiens; elles ne peuvent donc pas être mises à la charge des agriculteurs qui ont utilisés des chiens éduqués de cette façon<sup>6</sup>. L'OFEV est en train d'analyser ces expériences et ces erreurs avec les détenteurs et les éleveurs de ces chiens ainsi qu'avec des organisations cynologiques, de façon à améliorer la situation<sup>7</sup>. Les leçons tirées de ces expériences se refléteront dans les directives de l'OFEV sur la qualité des chiens (élevage, éducation) et la gestion des risques (détention, emploi). L'OFEV élaborera ces directives en collaboration avec les services et associations concernés comme l'association Chiens de protection des troupeaux Suisse (CPT-CH), AGRIDEA, le Service de prévention des accidents dans l'agriculture (SPAA), l'Office vétérinaire fédéral (OVF), les services vétérinaires cantonaux ou Suisse Rando. Même si le *danger* que les chiens de protection des troupeaux représentent *pour les personnes* est un *risque* qu'il faut empêcher à tout prix, il n'est pas possible d'éviter tous les *conflits* que ces chiens sont susceptibles de provoquer, et ce malgré toutes les mesures de précaution mises en place. En effet, ces chiens imposants peuvent, sans aucune raison objective, représenter pour certaines personnes une source de crainte (et donc de conflits). La seule façon d'empêcher ces conflits est de faire en sorte que la personne concernée puisse éviter de rencontrer ces chiens. Pour cela, il faut qu'il existe une information claire et précise sur les zones où ces chiens sont employés (sur le terrain au moyen de panneaux indicatifs, sur Internet pour permettre la planification des itinéraires, etc.), pour que les personnes concernées puissent les

---

<sup>5</sup> Différentes races de chiens dont la fonction était originellement de protéger les troupeaux ont été entretemps élevées pour remplir des tâches protectrices militaires et policières, donc en vue d'un comportement agressif. C'est notamment le cas des chiens Kangal, des bergers du Caucase (ou Ovtcharka du Caucase), en partie aussi du Sarplaninac.

<sup>6</sup> Lorsque l'on a commencé à détenir des chiens de protection des troupeaux dans les Alpes, on pensait qu'un chien ne protégerait les moutons que si on le laisse grandir avec ceux-ci en réduisant au maximum ses contacts avec l'homme. Cette privation et le manque de socialisation se sont toutefois avérés très défavorables pour le caractère et le comportement du chien, « produisant » des individus farouches, manquant d'assurance ou même peureux, que le détenteur avait de la peine à mener et qui étaient vite débordés lorsqu'ils se trouvaient face à des personnes étrangères.

<sup>7</sup> Aujourd'hui, l'éducation des chiens de protection des troupeaux a pour objectif de former des chiens sûrs d'eux-mêmes, bien socialisés, ayant une relation de confiance avec leur personne de référence, capables de se comporter sans problème vis-à-vis de personnes étrangères et néanmoins fidèles à leur troupeau et capables de le garder de manière indépendante.

éviter ou les contourner à une distance suffisante. Il est également important que la population sache comment se comporter en présence d'un chien de protection des troupeaux, notamment pour éviter un comportement agressif envers celui-ci. Il est arrivé à plusieurs reprises que des chiens soient frappés avec un bâton (de nombreuses canines ébréchées en sont la preuve), ce qui n'a fait qu'accroître la violence de leur réaction à l'égard des personnes, en particulier de celles maniant le bâton. Pour cette raison, les directives de l'OFEV portent aussi sur les aspects concernant l'information sur les chiens de protection des troupeaux, la publication et la signalisation des zones où ils sont employés et le comportement que devront adopter les randonneurs. Ces directives de l'OFEV seront contraignantes pour le détenteur de chiens subventionnés. Pour prouver qu'ils peuvent être subventionnés, les chiens doivent être déclarés conformément à la législation (art. 16, al. 3<sup>bis</sup>, let. b, OFE). Le respect des directives de l'OFEV peut être très important pour le détenteur du chien sur le plan du droit civil et du droit pénal, puisqu'il lui permet de prouver plus facilement qu'il remplit son devoir de diligence. Les chiens de protection des troupeaux restant des animaux, des incidents peuvent quand même survenir malgré toutes les précautions prises, comme il arrive parfois avec des troupeaux de vaches mères ou un taureau. Pour cette raison, le respect des directives peut revêtir une grande importance en cas de procédure devant un tribunal, lorsqu'il faut vérifier si, dans le cas concret, le détenteur a manqué à son devoir de diligence. Le respect des directives peut être porté à la décharge de l'exploitant. On consultera aussi sur ce point la modification de l'OPAn dans ce projet (art. 77, deuxième phrase, OPAn).

**Organisations nationales dans le domaine de la protection des troupeaux:** Comme indiqué à plusieurs reprises dans ce rapport, la mise en place de mesures de prévention est du ressort des cantons (art. 12, al. 1, LChP), alors que le subventionnement des chiens de protection des troupeaux relève de la compétence de l'OFEV. Il serait toutefois disproportionné de créer dans chaque canton un service chargé de répartir les subventions de la Confédération alloués à la prévention des dégâts dus aux grands prédateurs et de vérifier le respect des prescriptions en matière d'élevage, d'éducation et d'emploi des chiens de protection des troupeaux. Pour permettre une affectation uniforme des ressources, l'OFEV doit pouvoir confier à des organisations d'importance nationale des tâches portant sur l'information et la coordination dans le domaine de la protection des troupeaux et des chiens de protection des troupeaux. Aujourd'hui, la Confédération encourage déjà de telles organisations, p. ex. le service de vulgarisation agricole AGRIDEA ou l'association Chiens de protection des troupeaux Suisse. Ces organisations peuvent p. ex. conseiller les services de l'agriculture des cantons en charge de la planification de l'économie alpestre sur les questions liées à la coordination intercantonale en matière de protection des troupeaux. Elles peuvent également intervenir à titre de médiateur entre les services vétérinaires cantonaux et le détenteur de chiens de protection des troupeaux afin d'assurer une mise en œuvre uniforme des directives de l'OFEV dans ce domaine ou lorsque le détenteur de chien doit appliquer des mesures édictées par les autorités en vue d'améliorer la gestion des risques lors de l'emploi des chiens de protection des troupeaux. Une autre tâche pourrait consister à contrôler par sondages si les détenteurs de chiens de protection des troupeaux remplissent les conditions pour recevoir des subventions; ces vérifications pourraient se faire à l'occasion de la déclaration du chien (art. 16, al. 3<sup>bis</sup>, let. b, OFE).

## **Art. 77 deuxième phrase OPAn « Responsabilité des détenteurs et des éducateurs de chiens »**

---

### **Art. 77 OPAn**

*Art. 77 Responsabilité des détenteurs et des éducateurs de chiens*

*(...). 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 qui le menacent.*

A l'heure actuelle, l'utilisation de chiens de protection des troupeaux peut se trouver en conflit avec d'autres dispositions légales. Les chiens de protection des troupeaux sont prévus à titre de chiens utilitaires par le législateur (art. 69 ss OPAn). Le seul but de leur utilisation est de défendre le

troupeau contre les animaux intrus (p. ex. le loup) (art. 10<sup>ter</sup> et 10<sup>quater</sup> OChP), ce qui est impossible à réaliser sans « mettre en danger » les animaux intrus. Le but poursuivi par le chien de protection est de faire fuir ou s'éloigner ces animaux; s'il n'y parvient pas, la situation peut dégénérer. Le détenteur du chien ne peut pas prendre à cet égard toutes les dispositions qui seraient sinon nécessaires (actuel art. 77 OPAn) sans remettre en question le but de l'utilisation du chien de protection. Si son chien défend le troupeau contre des animaux intrus et met ceux-ci en danger durant la période où il doit protéger les animaux de rente, il faut pouvoir en tenir compte lors de l'évaluation de la responsabilité du détenteur. Pour ce faire, une deuxième phrase allant dans ce sens est ajoutée à l'art. 77 de l'OPAn.

La prise en compte du but de l'utilisation des chiens de protection des troupeaux permet de résoudre plusieurs dilemmes apparents. Exemple n° 1 : « Les chiens de protection des troupeaux chassent » : lorsqu'un chien de protection des troupeaux attaque un renard pour défendre son troupeau et qu'il le blesse ou le tue, il se comporte de la façon souhaitée et conformément à sa tâche. Si l'on prend en considération le but de l'utilisation du chien, cette défense ne représente pas une infraction à la loi sur la chasse (art. 18, al. 1, let. d, LChP, « laisse[r] chasser des chiens »). Exemple n° 2: « Les chiens de protection des troupeaux errent » : un chien de protection des troupeaux qui garde ses animaux de rente se déplace librement. Un comportement protecteur efficace englobe nécessairement des brefs déplacements à plusieurs centaines de mètres du troupeau pour inspecter les environs ou le défendre contre les dangers. Un tel comportement territorial de la part du chien dans ce contexte est considéré comme contrôlé aussi longtemps que le chien retourne de lui-même vers le troupeau; ce comportement est même profitable, puisqu'il permet une meilleure protection. On ne parle de chien errant que lorsque le comportement territorial du chien n'est plus contrôlé, c.-à-d. lorsqu'il s'éloigne durablement du troupeau. Exemple n° 3: « Les chiens de protection des troupeaux se défendent contre des animaux étrangers » : les chiens errants continuent de représenter un problème sérieux pour de nombreux moutonniers, car ils excitent, attaquent et tuent les moutons. Pour les chiens de protection des troupeaux, ces chiens errants représentent, au même titre que les loups, un danger contre lequel ils doivent absolument se défendre. Cette perception de chien étranger comme une menace s'explique par le fait que tous les chiens descendent directement du loup. Tout comme une meute de loups repousse les individus qui n'en font pas partie, les chiens de protection des troupeaux repoussent les chiens étrangers; leur réaction face à ces derniers est par nature beaucoup plus forte que p. ex. envers des personnes inconnues. Même un nouveau chien de conduite (p. ex. un border collie) ne sera accepté par un chien de protection des troupeaux qu'après une période durant laquelle les chiens auront fait connaissance et clarifié leur hiérarchie. Ce comportement de défense vis-à-vis de ses congénères ne peut être modifié par dressage sans perturber le comportement protecteur contre le loup. Un chien de protection des troupeaux efficace ne tolérera donc pas la présence d'un chien étranger près du troupeau et ne se calmera que lorsque ce chien aura disparu. Même si aujourd'hui la plupart des rencontres entre les chiens de protection des troupeaux et les chiens étrangers se déroulent « sans problème » (elles sont certes le théâtre de comportements agressifs, mais sans que les chiens se blessent par morsure), il peut arriver que le chien de protection réagisse physiquement (en repoussant, soumettant, happant, mordant) si le chien étranger ne respecte pas ses signaux corporels clairs. La situation peut se compliquer sérieusement si le détenteur du chien étranger se met lui-même en danger en criant de façon inappropriée. Soulignons ici que ces interactions entre les chiens de protection des troupeaux et les chiens de compagnie constituent l'un des principaux obstacles à l'acceptation des chiens de protection, car elles sont psychiquement très éprouvantes pour le détenteur du chien de compagnie. Les expériences suivies par l'OFEV montrent cependant que les chiens de protection des troupeaux ne sont pas fondamentalement agressifs envers les autres chiens, mais qu'ils essaient simplement et instinctivement de les tenir à l'écart du troupeau. En dehors du périmètre nécessaire à leur travail de protection près des animaux de rente, les chiens de protection des troupeaux ne doivent pas représenter une menace accrue pour les chiens de compagnie.

Ces éléments montrent clairement que, s'il est possible d'éviter en grande partie les risques que l'emploi des chiens de protection des troupeaux peut objectivement faire courir aux personnes, certains risques demeureront pour les chiens de compagnie tant que l'on utilisera des chiens pour défendre les troupeaux. **Risques pour les personnes:** en Suisse, les chiens de protection des

troupeaux ne doivent en aucun cas mettre objectivement en danger les personnes. Pour y parvenir, il faut en premier lieu que les chiens de protection soient élevés selon des critères qualitatifs sévères, en particulier en ce qui concerne leur éducation et leur socialisation en vue d'un comportement clairement non agressif envers les personnes étrangères; il est aussi indispensable que l'agriculteur gère ses animaux de rente et ses chiens en connaissance des risques. Il faut ensuite que les personnes étrangères au pâturage sachent comment se comporter adéquatement face à un chien de protection des troupeaux et agissent en conséquence le cas échéant. **Risques pour les chiens de compagnie:** les conflits potentiels avec les chiens étrangers ne sont pas aussi simples à résoudre. La meilleure solution est d'éviter qu'ils rencontrent des chiens de protection en travail. Cela peut se faire de différentes façons: (1) le détenteur du chien de compagnie respecte la zone d'engagement des chiens de protection des troupeaux et la contourne à une distance suffisante; (2) les personnes en charge du troupeau font en sorte que les animaux de rente et les chiens se trouvent à une bonne distance des chemins de randonnée ou que ceux-ci soient clôturés; (3) les chiens de protection des troupeaux ne sont pas employés là où l'on sait que des rencontres seraient inévitables et fréquentes. Une bonne gestion des risques permet par ailleurs de diminuer les conflits; les chiens de protection des troupeaux peuvent p. ex. être tenus provisoirement en laisse dans les situations critiques (p. ex. lors d'un changement de pâturage). Si une rencontre entre un chien de protection et un chien de compagnie devait malgré tout arriver, il est important que le détenteur de ce dernier se comporte adéquatement en ne s'approchant pas davantage du troupeau ou en appliquant sans hésiter une stratégie de désescalade. En cas d'accident par morsure exigeant une vérification des faits par un service administratif compétent ou un tribunal (art. 77 et 79, OPAn), il faut suffisamment tenir compte du but de l'utilisation des chiens de protection des troupeaux (la vérification des faits doit établir si le détenteur du chien de protection n'a pas respecté son devoir de diligence et si le chien de protection a présenté un comportement d'agression supérieur à la norme). Les directives de l'OFEV proposeront pour ce faire une modalité de procédure permettant aux cantons de prendre en compte cet aspect dans leur pratique (de façon analogue à l'art. 79, al. 2, OPAn qu'il est prévu d'abroger). Cette ligne de conduite ne doit cependant en aucun cas être comprise comme une carte blanche; si le chien de protection présente des réactions supérieures à la norme, p. ex. à cause d'une éducation insuffisante ou d'une détention inadéquate, elles pourront quand même être portées à la charge du détenteur à titre de non respect de son devoir de diligence.

## **Art. 16 al. 3<sup>bis</sup> let. b OFE « Identification des chiens »**

### **Art. 16, al. 3<sup>bis</sup>, let. b, OFE**

Art. 16, al. 3<sup>bis</sup>, let. b Identification des chiens

<sup>3bis</sup> Le détenteur doit annoncer en outre à la banque de données:

b. pour les chiens de protection des troupeaux: l'utilisation prévue comme chiens de protection des troupeaux et, la conformité aux exigences si un encouragement selon l'art. 10<sup>quater</sup>, al. 1, de l'ordonnance du 29 février 1988<sup>8</sup> sur la chasse a été accordé.

Le droit sur les épizooties en vigueur oblige déjà d'annoncer l'utilisation prévue de chiens de protection des troupeaux. Cette annonce ne permet toutefois pas de savoir si le chien est effectivement éduqué ou employé comme chien de protection des troupeaux. Les nouvelles informations que le détenteur doit annoncer permettront à la Confédération et aux cantons, qui ont accès à la banque de données, de savoir immédiatement si un chien de protection des troupeaux est actuellement (c.-à-d. durant l'année où il est employé) subventionné par l'OFEV. Cet enregistrement doit être renouvelé au début de chaque année. Conformément à l'idée d'un suivi de ces chiens tel que l'exige la motion 10.3242, les services de l'autorité concernée, p. ex. le vétérinaire cantonal, pourront, en cas de vérification des faits à la suite d'un accident par morsure, savoir immédiatement si l'un des chiens impliqués est un chien de protection des troupeaux employé conformément aux directives et dont le détenteur respecte par conséquent son devoir de diligence. Cette annonce élargie sert aussi à l'OFEV lors du versement des subventions aux

<sup>8</sup> RS 922.01

détenteurs. L'enregistrement est donc un élément indispensable pour assurer le suivi de ces chiens conformément à la motion 10.3242. En plus de la banque de données, l'OFEV publiera sur Internet des informations géographiques précises sur chaque pâturage des régions d'estivage où sont employés des chiens de protection des troupeaux.

### 3 Conséquences organisationnelles et financières

---

Le projet a des conséquences organisationnelles et financières. En réponse à la motion 10.3242, le Conseil fédéral présentera dans un rapport l'organisation et une extrapolation détaillée des coûts dès qu'il aura été clairement établi, à la suite de l'audition de ce projet, quelles mesures de protection des troupeaux doivent être subventionnées et comment les tâches se répartissent entre la Confédération et les cantons.

**Conséquences organisationnelles:** L'organisation suivante est nécessaire pour garantir une exécution homogène de la protection des troupeaux et son subventionnement comme le prévoit le projet:

- (1) **Organisme national de consultation sur la protection des troupeaux:** Une *Coordination nationale pour la protection des troupeaux* assure, en collaboration avec des centres de consultation régionaux (cantonaux ou intercantonaux), une exécution uniforme dans le domaine de la protection des troupeaux et de son encouragement. A cet égard, la Coordination nationale conseille plutôt sur les mesures de gestion agricole liées à la protection des troupeaux (p. ex. conduite du pâturage, planification de l'alpage, etc.); elle encourage des mesures concrètes à l'exception des chiens (p. ex. la pose de clôtures autour des ruches) et dirige un groupe mobile d'intervention utilisant des chiens de protection des troupeaux pour aider au pied levé les agriculteurs victimes de dégâts imprévisibles. La Coordination nationale coordonne la protection des troupeaux à l'échelon national en informant, conseillant et soutenant les centres de consultation régionaux/cantonaux. Ce mandat est actuellement confié par l'OFEV au service de vulgarisation agricole AGRIDEA à Lausanne. En outre, l'OFEV soutient déjà des centres de consultation régionaux sur la protection des troupeaux (p. ex. Plantahof aux Grisons) en application de la disposition sur l'encouragement de « mesures prises dans le cadre de projets régionaux » (actuel art. 10, al. 4, OChP).
- (2) **Organisation nationale pour l'élevage et l'éducation des chiens de protection des troupeaux:** Une organisation nationale réunissant des éleveurs et des détenteurs de chiens de protection des troupeaux actifs veille à ce que les chiens de protection des troupeaux soient élevés et éduqués correctement, conformément aux directives de l'OFEV. Elle veille également à la formation et au perfectionnement des éleveurs et des détenteurs de chiens de protection des troupeaux conformément aux exigences de la législation sur la chasse et sur la protection des animaux et en tenant compte des nouvelles connaissances en la matière. Cette tâche est actuellement assurée par l'association *Chiens de protection des troupeaux Suisse*, sur mandat de l'OFEV.
- (3) **Organisme national de consultation pour une utilisation des chiens de protection des troupeaux conforme à la législation:** Une *Coordination nationale pour les chiens de protection des troupeaux* soutient la Confédération et les cantons afin que les dispositions légales sur les chiens de protection des troupeaux soient exécutées de manière uniforme; elle soutient les cantons et les agriculteurs sur les questions portant sur la détention et l'emploi des chiens de protection conformes à la loi et aux directives de l'OFEV. Elle contrôle aussi l'enregistrement obligatoire de ces chiens. Elle peut également (en étroite collaboration avec les services vétérinaires cantonaux et sur mandat de l'OFEV) procéder à des audits et à des contrôles auprès des détenteurs de ces chiens (p. ex. pour s'assurer que toutes les conditions exigées pour la subvention sont remplies) ou accompagner les agriculteurs lors de la mise en œuvre d'éventuelles dispositions cantonales. Les spécialistes des chiens régionaux de cette coordination constituent un lien nécessaire entre les autorités fédérales et cantonales et les détenteurs de chiens de protection des troupeaux. Cette Coordination nationale doit être nouvellement créée.

- (4) **Service de consultation cantonal pour la protection des troupeaux:** Le droit actuel oblige déjà les cantons à prendre des mesures pour prévenir les dégâts dus à la faune sauvage (art. 12, al. 1, LChP). Ils sont également déjà tenus de prendre des mesures pour prévenir les dégâts dus aux grands prédateurs. Puisqu'il est prévu que l'OFEV gère la protection des troupeaux non plus dans le cadre de projets spécifiques mais de manière générale, les cantons doivent désormais se charger de sa planification et l'intégrer dans la planification agricole. L'application des mesures de protection des troupeaux reste du ressort des cantons; conformément aux points 1 à 3 ci-dessus, l'OFEV prend de son côté en charge le conseil des cantons, la coordination intercantonale des mesures et l'exécution en ce qui concerne le versement des subsides et les contrôles.

**Conséquences financières:** L'OFEV consacre actuellement 850 000 francs par an au conseil des cantons en matière de protection des troupeaux et au subventionnement de près de 170 chiens de protection des troupeaux. Pour développer et tester les structures nécessaires à la mise en œuvre des motions 09.3814 et 10.3242, l'OFEV a lancé, pour les années 2012-2013, un projet pilote dans le domaine de l'encouragement et du contrôle de l'élevage, de l'éducation et de l'utilisation des chiens de protection des troupeaux. Les frais extraordinaires pour ce projet s'élèvent à 400 000 francs par an. Les connaissances organisationnelles qui en découleront serviront à mettre en place la nouvelle organisation esquissée ci-dessus en 2014 lors de l'entrée en vigueur des nouvelles ordonnances de la PA 2014-2017. Au cours des prochaines années, il faudra également augmenter la population des chiens de protection des troupeaux nécessaires pour faire face à l'expansion du loup dans notre pays, où il faut s'attendre à une colonisation accrue et à la formation de nouvelles meutes. Une évaluation de la progression des coûts prévus par ce projet est présentée dans le tableau ci-dessous. Ces coûts devraient être couverts par une augmentation progressive du poste budgétaire A2310.0127 Faune sauvage, chasse et pêche provenant des ressources générales de la Confédération.

Année	Chiens de protection des troupeaux (population)	Augmentation du budget en francs (comparé à 2013)	Total des coûts pour la protection des troupeaux (OFEV)
2013	170		1 250 000*
2014	200	650 000.-	1 500 000.-
2015	230	900 000.-	1 750 000.-
2016	270	1 100 000.-	1 950 000.-
2016	320	1 300 000.-	2 150 000.-
dès 2017	nn	nn	nn

\* 850 000 (protection des troupeaux) + 400 000 (chiens de protection des troupeaux)

L'évaluation des coûts réels pour la protection des troupeaux dépend de l'issue du présent processus de révision. Le Conseil fédéral les déduira donc après l'analyse des résultats de l'audition et les présentera dans le rapport exigé par la motion 10.3242.