



27.7.2022

Rapport explicatif relatif à la modification de l'ordonnance sur la chasse (OChP, RS 922.01)

Table des matières

1	Contexte / Introduction.....	3
2	Grandes lignes du projet.....	3
3	Relation avec le droit international	4
4	Commentaires des différentes modifications.....	4
5	Entrée en vigueur de l'ordonnance modifiée	8
6	Modification d'autres actes	8
7	Conséquences.....	8
7.1	Conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes	8
7.2	Conséquences pour l'économie, l'environnement, la santé, etc.....	9

1 Contexte / Introduction

Dans le cadre de la révision de la loi sur la chasse (LChP), le Conseil fédéral et le Parlement avaient proposé une régulation préventive des populations de loups. À l'automne 2020, le peuple suisse a refusé cette modification de la loi en votation populaire.

Dans le but d'apaiser la situation à court terme dans les régions de montagne abritant des effectifs croissants de loups, le Conseil fédéral a adapté, sur mandat du Parlement, l'ordonnance sur la chasse (OChP) pour la saison d'estivage 2021 (motions CEATE-N 20.4340 et CEATE-E 21.3002)¹. Ainsi, les cantons peuvent intervenir plus rapidement dans les populations de loups. En vue de la saison d'estivage 2021, la protection des troupeaux a en outre été renforcée par la mise à disposition de fonds supplémentaires, une démarche qui a été renouvelée en 2022.

Fin 2021, le pays comptait près de 150 individus et quinze meutes attestées, avec une reproduction confirmée dans dix d'entre elles. Le taux de croissance moyen annuel s'élève actuellement à 30 %.

Dans ce contexte, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) et son homologue du Conseil des États (CEATE-E) ont consenti à préparer un nouveau projet de révision de la LChP, axé sur la régulation proactive du loup, sur le modèle de la réglementation mise en place pour le bouquetin (lv. pa. 21.502 « L'augmentation des populations de loups devient incontrôlable. Sans possibilité de régulation, elle menace l'agriculture »).

Compte tenu des difficultés auxquelles fait face l'économie alpestre, quatorze organisations de protection et d'exploitation se sont en outre accordées sur la formulation de propositions en vue d'une nouvelle modification de l'OChP. Ces nouvelles propositions prévoient une plus grande rapidité d'intervention et, par rapport à la dernière révision de l'OChP de 2021, une facilitation des tirs de loups.

Dans son projet d'adaptation de l'OChP, le Conseil fédéral reprend les principales propositions émises par ces organisations dans les limites des dispositions de la LChP actuellement en vigueur.

2 Grandes lignes du projet

Les tirs de loups sont régis par les art. 4^{bis} et 9^{bis} OChP. Les modifications apportées à ces deux articles concernent pour l'essentiel les points suivants :

¹ RO 2021 418

- possibilité d'abattre des loups issus de meutes ne se reproduisant pas (art. 4^{bis}, al. 1^{bis}) ;
- possibilité d'abattre des loups isolés qui représentent un grave danger pour l'homme (art. 9^{bis}, al. 1) ;
- procédure accélérée en matière de tir de loups isolés qui causent des dommages (art. 9^{bis}, al. 2, let. c, et al. 3) ;
- prise en compte des animaux blessés de la catégorie des bovidés et équidés dans l'évaluation des dommages causés par le loup (art. 4^{bis}, al. 2, et art. 9^{bis}, al. 3, OChP).

En outre, il est prévu qu'un lien soit établi entre l'enregistrement des dégâts causés par le loup et l'actuelle banque de données sur le trafic des animaux (art. 10, al. 3, OChP).

Cette révision d'ordonnance doit en outre permettre de mettre en œuvre la demande du canton de Fribourg du 29 novembre 2021 concernant une adaptation mineure de la fiche relative à la réserve d'oiseaux d'eau et migrateurs « Chevroux jusqu'à Portalban FR/VD », qui a été acceptée par l'OFEV.

3 Relation avec le droit international

Toutes les réglementations prévues sont conformes au droit international.

4 Commentaires des différentes modifications

Art. 4^{bis}, al. 1^{bis}, 2 et 3, « Régulation du loup »

^{1bis} Les années sans reproduction, un jeune animal né l'année précédente peut être abattu dans les régions où la population de loups est assurée.

² Une régulation en cas de dommages causés aux animaux de rente est admissible si en quatre mois, sur le territoire d'une meute de loups, au moins dix animaux de rente ont été tués ou au moins deux bovidés, équidés ou camélidés du Nouveau-Monde ont été tués ou gravement blessés. Pour l'évaluation des dommages, l'art. 9^{bis}, al. 4, s'applique par analogie.

³ Une régulation en cas de grave danger pour l'homme est en particulier admissible si, de leur propre initiative, des loups d'une meute s'approchent régulièrement de zones habitées ou y pénètrent en se montrant trop peu farouches ou agressifs envers l'homme.

Al. 1^{bis} : la plupart des meutes enregistrent chaque année des naissances. Aux termes de l'art. 4^{bis}, al. 1, OChP actuellement en vigueur, les meutes s'étant reproduites avec succès peuvent être régulées, avec l'assentiment préalable de la Confédération, dès lors qu'elles « causent d'importants dommages » au sens de l'art. 4^{bis}, al. 2, ou qu'elles « représentent un grave danger pour l'homme » au sens de l'art. 4^{bis}, al. 3. Dans les régions où plusieurs meutes cohabitent et où le nombre d'individus est par conséquent élevé, certaines meutes ne parviennent pas à se reproduire en l'espace d'un an, notamment du fait de la concurrence qui s'installe entre elles pour occuper le territoire et trouver à s'y nourrir. Les meutes sans reproduction se composent d'au minimum trois loups sur un territoire délimité : les géniteurs et au moins un jeune né l'année précédente. Le droit actuellement en vigueur ne permet pas la régulation dans ces meutes voyant leur reproduction arrêtée. Il n'en demeure pas moins qu'une meute ne se reproduisant pas peut aussi causer d'importants dommages ou

représenter un danger. Cette révision d'ordonnance vise à combler cette lacune réglementaire et à permettre désormais d'abattre un jeune animal né l'année précédente. Afin d'éviter l'abattage par erreur d'un géniteur et la disparition de la meute qui pourrait en résulter, les cantons doivent gérer les tirs avec prudence. En application de l'al. 1^{bis}, un jeune loup né l'année précédente ne peut être abattu que s'il appartient à un groupe constitué d'au moins trois individus.

Les « régions » dans lesquelles il est possible de vérifier si la population de loups est assurée doivent être définies dans le Plan Loup visé à l'art. 10^{bis} OChP. L'annexe 2 de ce plan divise la Suisse en cinq compartiments principaux, qui forment une bonne base géographique pour ce qui est de la gestion des grands prédateurs. Il est possible de déterminer pour chacun de ces compartiments, à l'aide du rapport *Recommendations for an internationally coordinated wolf population management in the Alps* publié sur la plate-forme WISO de la Convention alpine, le nombre de meutes à conserver en permanence pour garantir la protection des populations de loups dans les Alpes.

Al. 2 : afin que la nouvelle réglementation définie à l'art. 4^{bis}, al. 1^{bis}, OChP puisse s'appliquer, la formulation « qui s'est reproduite avec succès » doit être supprimée de l'al. 2. Une autre modification est apportée, sur le plan rédactionnel, à l'al. 2 par la reprise, dans la définition de la notion d'« importants dommages », de la disposition de l'art. 9^{bis}, al. 3, OChP faisant référence aux dégâts causés au bétail, qui s'applique également à la régulation des populations de loups. Ainsi, le renvoi à l'art. 9^{bis}, al. 3, OChP figurant dans la dernière phrase de l'al. 2 peut être supprimé. Le champ d'application de la réglementation se voit par ailleurs étendu : les bovidés, équidés et camélidés du Nouveau-Monde gravement blessés par le loup peuvent être pris en compte dans l'évaluation des « importants dommages », ce qui constitue une nouveauté. Sont considérés comme « gravement blessés » les animaux blessés nécessitant des soins vétérinaires prolongés.

Al. 3 : la locution « en particulier... » a été introduite dans la première phrase de l'al. 3. Cet ajout entend souligner la non-exhaustivité de la liste des circonstances dans lesquelles la régulation de la population d'une meute est admissible en cas de « grave danger » pour l'homme. La présence régulière dans des zones habitées ou l'agressivité sont certes les comportements les plus probables de loups peu farouches envers l'homme. L'annexe 5 du Plan Loup sert ici de ligne directrice.

Art. 9^{bis}, al. 1, 2 let. c, 3 et 6 1^{re} phrase, « Mesures contre des loups isolés »

¹ Les cantons peuvent accorder une autorisation de tir pour des loups isolés, qui ne vivent pas en meute, et qui causent d'importants dommages aux animaux de rente ou représentent un grave danger pour l'homme.

² Un loup isolé cause d'importants dommages aux animaux de rente lorsque, sur son territoire, il tue :

c. au moins 8 animaux de rente en quatre mois, alors que des congénères ont déjà causé des dommages auparavant.

³ S'agissant des bovidés, des équidés et des camélidés du Nouveau-Monde, un loup isolé cause d'importants dommages lorsqu'il tue ou blesse gravement au moins deux animaux de rente en quatre mois.

⁶ L'autorisation de tir doit servir à empêcher que les animaux de rente ne subissent d'autres dommages ou que l'homme n'encoure d'autres graves dangers en raison de ce loup. ...

Al. 1 : l'al. 1 se voit complété de deux aspects : « qui ne vivent pas en meute » introduit implicitement la possibilité d'abattre des loups isolés présents sur le territoire d'une meute. L'expérience de ces dernières années a révélé que des loups isolés n'appartenant à aucune meute ou en ayant été rejetés peuvent rôder un certain temps sur le territoire d'une meute et causer des dommages. C'est pourquoi il est essentiel que les art. 4^{bis} et 9^{bis} OChP puissent s'appliquer en superposition dans une région donnée. Toutefois, afin d'éviter les erreurs de tirs de loups en meute et de pouvoir déterminer de manière plausible quel loup appartient à une meute et lequel n'y appartient pas, il est nécessaire de surveiller étroitement la population de loups dans une région.

Le second ajout apporté à l'al. 1 est le suivant : « ou représentent un grave danger pour l'homme ». Ce complément vient combler, dans un premier temps dans l'ordonnance, une lacune qui existe dans la loi (art. 12, al. 2, LChP). En 2017 déjà, le Conseil fédéral était parvenu à la conclusion qu'un loup au comportement problématique devait pouvoir être abattu – qu'il s'agisse d'un animal issu d'une meute ou d'un individu isolé – à des fins de protection de l'homme et qu'une autre réglementation ne serait objectivement pas justifiée (FF 2017 5779). En 2019, le Parlement s'est rallié à cette argumentation dans le cadre de la révision de la LChP. La décision du Conseil fédéral et du Parlement, dans le cadre de cette révision, de supprimer la distinction présente dans les art. 12, al. 2, et 12, al. 4, LChP – aux termes desquels le critère de danger pour l'homme ne s'applique qu'aux mesures de régulation mais non au tir d'un animal isolé – laisse à penser que cette distinction n'avait pas été introduite volontairement par le législateur, mais qu'il s'agit en réalité d'une lacune à combler. En vertu de sa compétence d'exécution, le Conseil fédéral utilise sa possibilité de combler la lacune constatée dans la LChP en réglant par voie d'ordonnance la mesure relative aux individus isolés représentant un danger. A la prochaine occasion, cette disposition sera inscrite dans la loi.

Al. 2 : dans les régions dans lesquelles des loups ont déjà causé des dégâts auparavant et qui sont donc considérées comme des « régions abritant des loups », le seuil de dommages causés au bétail est abaissé de dix à huit animaux de rente. Un abaissement plus important (à cinq animaux de rente p. ex.) du seuil de dommages pris en compte dans l'évaluation des « dégâts importants » prévus à l'art. 12, al. 2, LChP ne paraît pas justifiable aux yeux du Conseil fédéral. Souvent, lors d'une seule attaque, cinq ou six moutons sont tués. En fixant le seuil de dommages à huit animaux, il faut ainsi généralement plusieurs attaques avant qu'un loup ne puisse être tiré. En revanche, l'abaissement du seuil de dommages à cinq animaux de rente impliquerait que presque tout loup isolé pourrait rapidement être abattu, ce qui serait contraire à la définition de "dégâts importants".

Al. 3 : l'al. 3 voit son champ d'application étendu. Les bovidés, équidés et camélidés du Nouveau-Monde gravement blessés par le loup peuvent être pris en compte dans l'évaluation des « dégâts importants », ce qui constitue une nouveauté. L'explication fournie plus haut concernant l'art. 4^{bis}, al. 2, OChP s'applique par analogie.

Al. 6 : du fait de l'ajout à l'al. 1 de la mention « ou représentent un grave danger pour l'homme », l'al. 6 doit être complété en conséquence.

Art. 9^{ter} Tir isolé d'un loup d'une meute

En cas de danger important et imminent pour l'homme causé par un loup d'une meute, les cantons peuvent, en dérogation à l'art. 4, al. 1, autoriser le tir de ce loup sans l'assentiment de l'OFEV.

Ce nouvel article permet aux cantons d'autoriser sans délai un tir d'un loup d'une meute lorsque celui-ci constitue de manière soudaine et non prévisible une menace pour la vie ou l'intégrité corporelle des personnes. Dans une telle situation d'urgence, l'obtention de l'assentiment préalable de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) ne saurait être présumée. Étant donné son champ d'application très restreint, cette réglementation ne s'inscrit pas en contradiction avec l'art. 12, al. 4, LChP, lequel n'autorise les mesures de régulation que sous couvert de l'assentiment préalable de la Confédération.

Dans de tels cas d'urgence, les cantons sont toutefois tenus de publier aussi vite que possible une autorisation de tir dûment motivée et susceptible de recours, en vertu des art. 12 ss de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN), afin que l'OFEV ou les organisations habilitées à recourir puissent, le cas échéant, faire examiner devant un tribunal l'application correcte de la disposition. Par cette nouvelle réglementation, ainsi que par le complément apporté à l'art. 9^{bis}, al. 1, OChP, le droit de la chasse se voit doté du cadre juridique adéquat qui, dans nombre de cas, devrait rendre superflu le recours à la clause générale de police. Aux termes de l'article 9^{ter}, une intervention est admise dès lors que le loup présente un comportement susceptible d'évoluer vers l'agressivité.

Art. 10, al. 3, « Indemnisation et prévention des dégâts »

³ La Confédération verse l'indemnité pour les animaux de rente si les conditions suivantes sont réunies :

- a. au moment de l'attaque, les animaux de rente sont correctement enregistrés dans la banque de données sur le trafic des animaux prévue à l'art. 45b de la loi du 1^{er} juillet 1966 sur les épizooties² ;
- b. le canton prend à sa charge les frais restants.

L'al. 3 se voit complété et précise que l'indemnisation des dégâts causés par les grands prédateurs aux animaux de rente est liée aux devoirs de notification dans la banque de données sur le trafic des animaux, laquelle régit les devoirs de notification concernant le bétail en général (ordonnance relative à Identitas SA et à la banque de données sur le trafic des animaux, RS 916.404.1). Le contrôle de l'exécution par la Confédération et les cantons s'en

² RS 916.40

trouve facilité, ce qui permet de gagner en clarté et en simplicité dans l'application de la réglementation. Pour garantir un enregistrement correct, il convient non seulement d'enregistrer les animaux de rente dans la banque de données, mais aussi de saisir dans les délais le passage à l'estivage.

5 Entrée en vigueur de l'ordonnance modifiée

L'entrée en vigueur de l'OChP révisée est prévue pour le 1^{er} juillet 2023.

6 Modification d'autres actes

Ordonnance du 21 janvier 1991 sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale

Annexe 1 : Réserves d'importance internationale

N°	Localité	Canton(s)	Inscription	Révision(s)
5	Chevroux jusqu'à Portalban	FR, VD	1991	2001/2015/2023

Cette révision d'ordonnance doit permettre la mise en œuvre la demande du canton de Fribourg du 29 novembre 2021 concernant une adaptation mineure de la fiche relative à la réserve d'oiseaux d'eau et migrateurs « Chevroux jusqu'à Portalban FR/VD ». Etant donné que le périmètre de la réserve doit être ajusté le plus rapidement possible, sa délimitation par rapport aux zones habitées voisines posant des problèmes d'exécution, le canton demande qu'une mise à jour des limites soit effectuée le plus rapidement possible. L'OFEV a examiné le contenu de la demande et approuve l'adaptation.

7 Conséquences

7.1 Conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes

Le projet n'a aucune conséquence pour la Confédération, les cantons et les communes sur le plan des finances ou du personnel.

7.2 Conséquences pour l'économie, l'environnement, la santé, etc.

Le projet n'a aucune conséquence sur le plan économique. Il facilite les possibilités d'intervention des cantons vis-à-vis des meutes de loups et des loups isolés, ce qui aura pour effet de rassurer la population des régions de montagne. Le projet contribue ainsi à protéger l'économie alpestre.