



21.502

Initiative parlementaire
L'augmentation des populations de loups devient incontrôlable. Sans possibilité de régulation, elle menace l'agriculture

Rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États

du 23 juin 2022

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet de modification de la loi sur la chasse, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet d'acte ci-joint.

23 juin 2022

Pour la commission :

La présidente, Elisabeth Baume-Schneider

Condensé

L'initiative parlementaire « L'augmentation des populations de loups devient incontrôlable. Sans possibilité de régulation, elle menace l'agriculture » demande qu'il soit possible de réguler les populations de loups en prévention de dommages importants ou d'un danger concret. En outre, il convient de régler la participation de la Confédération et des cantons à l'indemnisation des dommages que les castors causent aux infrastructures.

Contexte

En Suisse, la protection, la régulation et l'exploitation cynégétique de populations d'animaux vivant à l'état sauvage sont des sujets qui préoccupent la population et la sphère politique. Ces dernières années, depuis le retour du loup en particulier, de nombreuses interventions parlementaires visant une adaptation de la réglementation sur les interventions dans les populations d'espèces d'animaux sauvages protégées ont fait l'objet de débats. L'initiative parlementaire demande une nouvelle modification rapide et ciblée de la loi sur la chasse (LChP) après la révision de celle-ci en 2019, refusée par le peuple 2020.

Contenu du projet

Les populations de loups doivent pouvoir être régulées selon la même répartition des compétences que pour le bouquetin, qui est également une espèce protégée. En outre, l'objectif de l'initiative déposée par le canton de Thurgovie et intitulée « Modification de la loi sur la chasse. Versement d'indemnités pour les dégâts causés aux infrastructures par les castors », doit être intégré dans le projet. Cette initiative, à qui les deux conseils avaient donné suite en 2017, aurait dû être mise en œuvre dans le cadre de la révision de la LChP de 2019.

Le présent projet de révision de la LChP entraîne globalement des conséquences tant sur le plan des finances que sur celui du personnel pour la Confédération et les cantons. Les besoins financiers supplémentaires découlant de l'instauration de nouvelles aides financières en vue du renforcement des services cantonaux de garde-chasse, de la prévention des dommages causés par le castor et de l'indemnisation des dommages causés aux infrastructures par le castor sont estimés, pour la Confédération, à 5 millions de francs à court terme et à 6 millions à moyen terme par an. De plus, le projet engendre une augmentation de la charge d'exécution incombant à l'administration fédérale d'un poste à plein temps.

Rapport

1 Genèse du projet

1.1 Contexte

L'augmentation de la population de loups est une question qui occupe le Parlement depuis plusieurs années déjà. Sur mandat de ce dernier¹, le Conseil fédéral a élaboré, en 2017, un projet de révision partielle de la loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (Loi sur la chasse ; LChP)², qui prévoyait essentiellement une régulation proactive des populations de loups.³ Lors des débats parlementaires, le projet a été modifié sur plusieurs points et complété par de nouvelles dispositions. Après l'approbation du projet par le Parlement le 27 septembre 2019, un référendum a été lancé et a abouti. Avant la votation, des discussions animées ont eu lieu entre les partisans du projet et ses opposants quant aux conséquences probables de la mise en œuvre des modifications. Finalement, la révision partielle de la LChP a été rejetée par 51,9 % de la population le 27 septembre 2020.⁴

Peu après, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) a déposé une initiative parlementaire visant à modifier une nouvelle fois la LChP. Celle-ci avait pour principal objectif de mettre en œuvre une régulation pragmatique des loups grâce à un renforcement de la protection des troupeaux et à d'autres mesures visant à la cohabitation du loup et de l'homme.⁵ La commission a souligné que la nécessité de prendre des mesures en vue de l'élaboration d'une LChP équilibrée et moderne est encore d'actualité. Par ailleurs, elle a déposé une motion chargeant le Conseil fédéral de procéder rapidement à des modifications au niveau de l'ordonnance dans le cadre du droit en vigueur, afin que des mesures urgentes puissent être mises en œuvre pour la saison d'estivage 2021 déjà.⁶

Son homologue du Conseil des États (CEATE-E) a refusé de donner son aval à l'élaboration d'un projet de loi. Selon elle, il aurait été prématuré de remettre ce dossier sur les rails après les débats émotionnels qui ont eu lieu à ce sujet dans le contexte de la votation populaire. Elle a néanmoins soutenu le mandat confié au Conseil fédéral de préparer rapidement des mesures pour la saison d'estivage 2021, et a déposé une motion de commission de même teneur que celle de la CEATE-N.⁷

¹ Mo. 14.3151 « Coexistence du loup et de la population de montagne » et autres interventions
² RS 922.0

³ FF 2017 5745 ; objet parlementaire 17.052

⁴ FF 2020 8449

⁵ Iv. pa. 20.482 « Pour une loi sur la chasse qui soit équilibrée » du 17 novembre 2020

⁶ Mo. 20.4340 « Population de loups en Suisse. Cohabitation réglementée entre l'homme, les grands prédateurs et les animaux de rente » du 17 novembre 2020

⁷ Mo. 21.3002 du 14 janvier 2021

L'ordonnance sur la chasse modifiée par le Conseil fédéral sur la base de ces motions est entrée en vigueur le 15 juillet 2021.⁸ Les modifications ont abaissé les seuils pour le tir de loups isolés causant des dommages et pour la régulation de meutes causant des dommages. Les mesures de protection des troupeaux ont également été précisées et une augmentation des moyens financiers alloués à ces mesures a permis de les renforcer.

Ces moyens supplémentaires ont porté leurs fruits durant la saison d'estivage 2021. L'abaissement des seuils pour le tir de loups a notamment entraîné une intervention rapide. Grâce au crédit supplémentaire accordé par la Confédération pour la protection des troupeaux (0,8 million de francs supplémentaires, pour un total de 3,7 millions de francs), les frais, plus élevés que prévu, ont pu être absorbés. En outre, la participation financière de la Confédération aux mesures cantonales de protection des troupeaux a pu être considérablement augmentée.

D'autres mesures ont été élaborées dans le cadre du droit en vigueur pour la saison d'estivage 2022. Des modifications de l'ordonnance, qui se fondent sur la législation agricole, devraient permettre de renforcer l'économie alpestre et l'agriculture de montagne et de mieux accompagner le processus d'adaptation à la situation actuelle, marquée par une présence accrue de grands prédateurs⁹. Afin de soutenir l'économie alpestre traditionnelle, le Parlement a décidé d'accorder des moyens financiers supplémentaires, à hauteur de 5,7 millions de francs, pour renforcer la protection des troupeaux.¹⁰

Malgré ces mesures, la population de loups augmente rapidement en Suisse. Fin 2021, au moins 144 loups ont été recensés dans le pays. La présence de 15 meutes a été attestée, dont 10 se sont reproduites. Le taux de croissance annuel moyen est de près de 30 % : la population de loups doublera ainsi en trois ans.

1.2 Dépôt et examen préalable de l'initiative

Dans ce contexte, la CEATE-E s'est de nouveau penchée sur la question de l'augmentation rapide des populations de loups en Suisse lors de sa séance du 22 octobre 2021. Face aux problèmes résultant de cette augmentation, qui touchent particulièrement les régions de montagne, la commission a conclu qu'il était nécessaire d'agir vite. Selon elle, il faut créer rapidement les moyens d'action nécessaires permettant de contrôler efficacement l'expansion du loup en Suisse. Elle a donc décidé de légiférer et a déposé l'initiative de commission faisant l'objet du présent rapport, par 5 voix contre 2 et 2 abstentions. La légère modification de la LChP qu'elle propose vise une régulation préventive de la population de loups, sur le modèle de ce qui se fait déjà pour les bouquetins. La commission a constaté que l'objectif de la régulation proactive, qui était au cœur de la dernière révision partielle de la LChP, laquelle a été rejetée, ne fait pas débat sur le fond.

⁸ RO 2021 418

⁹ Train d'ordonnances agricoles 2022, consultation du 24 janvier au 2 mai 2022

¹⁰ Annexe 3 : Liste des contributions de l'OFEV pour les mesures de protection des troupeaux, Aide à l'exécution sur la protection des troupeaux, OFEV (état 9 mai 2022)

La CEATE-N, elle aussi convaincue de la nécessité d’agir rapidement, a approuvé l’initiative le 18 janvier 2022, par 22 voix contre 0 et 2 abstentions.

1.3 Élaboration du projet

Le 21 février 2022 déjà, la CEATE-E a commencé à élaborer un avant-projet d’acte, dans lequel elle a souligné son objectif initial : élaborer un projet plus modeste qui vise avant tout à réguler la population de loups à titre préventif. Elle a chargé l’Office fédéral de l’environnement (OFEV), qui accompagne la commission dans son travail, d’élaborer un projet d’acte et un rapport explicatif. Lors de sa séance du 23 juin 2022, la commission a adopté le projet faisant l’objet du présent rapport, par 9 voix contre 2 et 1 abstention.

1.4 Renonciation à la procédure de consultation

En vertu de l’art. 3 de la loi sur la consultation (LCo)¹¹, une consultation doit être organisée pour les projets de loi. L’art. 3a prévoit toutefois la possibilité de renoncer à une procédure de consultation lorsque certaines conditions sont remplies. C’est possible si aucune information nouvelle n’est à attendre du fait que les positions des milieux intéressés sont connues, notamment parce que l’objet dont traite le projet a déjà été mis en consultation précédemment (al. 1, let. b).

Lors de la procédure de consultation¹² concernant la révision partielle de la LChP, que le Conseil fédéral a menée du 24 août au 30 novembre 2016, les éléments principaux du projet faisant l’objet du présent rapport ont déjà été discutés. En particulier, les positions des milieux intéressés au sujet de la régulation de populations d’animaux sauvages protégés et de leur place dans la systématique de la LChP sont connues. À l’issue des délibérations du Parlement, le Conseil fédéral a mis en consultation la révision de l’ordonnance sur la chasse (OChP), du 8 mai au 9 septembre 2020¹³. Les résultats de la consultation sont également disponibles. Enfin, la CEATE-N et la CEATE-E ont auditionné des représentantes et représentants des organisations intéressées au sujet de la révision partielle prévue de la LChP, respectivement le 18 janvier 2022 et le 23 juin 2022. Des délégations cantonales ont également été consultées et ont pu exposer leur point de vue. La commission, les délégations cantonales et les organisations consultées s’accordent sur la nécessité de trouver rapidement une solution pragmatique pour réguler la population de loups en Suisse. La commission constate par ailleurs que les conditions nécessaires pour qu’il soit possible de renoncer à une procédure de consultation au sens de l’art. 3, al. 1, let. b, LCo sont remplies et que, grâce aux auditions menées avec les représentantes et les représentants des cantons et des milieux intéressés, les éléments nécessaires à l’élaboration du projet de loi sont connus. C’est pourquoi elle a décidé de renoncer à une procédure de consultation.

¹¹ RS 172.061

¹² https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/6016/37/cons_1

¹³ https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/6020/22/cons_1

2 Présentation du projet

La LChP est entrée en vigueur le 1^{er} avril 1988. Des interventions politiques avaient été à l'origine de cette révision totale, qui demandaient en particulier une loi reposant sur une conception claire axée sur la protection des espèces. Cette révision avait à l'époque été notamment influencée par la Convention du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Convention de Berne)¹⁴, qui venait alors d'être ratifiée. La protection des espèces avait dans ce contexte été notablement renforcée. En raison de la forte et rapide croissance des effectifs de cerfs élaphe et dans le sillage des discussions relatives à l'équilibre entre forêt et gibier, la décision avait été prise de limiter à un niveau acceptable les dommages causés aux forêts et aux cultures agricoles par des animaux vivant à l'état sauvage.

Les dispositions de protection figurant dans la LChP révisée ont porté leurs fruits : depuis son adoption, l'aire de répartition et la taille des populations de nombreuses espèces protégées ont augmenté (bouquetin des Alpes, chat sauvage ou cigogne blanche et la plupart des espèces de rapaces et de pics). Si cette évolution constitue un véritable succès sur le plan de la protection des espèces, elle s'est toutefois accompagnée d'un accroissement des conflits entre la présence de certains animaux sauvages et les intérêts de l'homme. Tel est notamment le cas dans le secteur agricole, les effectifs croissants d'espèces telles que le loup ou le castor causant des dommages parfois importants. La résolution des conflits survenant avec les espèces pouvant être chassées et les espèces protégées constitue ainsi un objectif essentiel de la LChP. Depuis l'entrée en vigueur de la loi en 1986, le besoin d'une gestion pragmatique de certaines espèces protégées s'est intensifié dans la sphère politique par le biais d'interventions parlementaires concrètes. En raison de son expansion croissante et de la formation de meutes, le loup en particulier s'est invité au cœur des débats politiques.

Des voix de plus en plus insistantes s'élèvent aujourd'hui pour exiger une gestion pragmatique et les bases légales nécessaires à cette fin, en vue de garantir la cohabitation de l'homme, des animaux de rente et du loup. Aux termes de l'initiative, il y a lieu de modifier la LChP afin de permettre la régulation préventive des populations de loups par les gardes-chasse, comme on le fait déjà pour les bouquetins (qui sont eux aussi protégés). Là où la forte concentration de loups menace l'agriculture, la régulation des populations de loups doit être complémentaire aux mesures raisonnablement exigibles prises pour protéger les troupeaux. Dans ces régions, il y a lieu d'autoriser l'élimination de meutes ou de parties de meutes. Les cantons devront justifier les mesures de régulation qu'ils prévoient ainsi que les objectifs de ces dernières (stabilisation ou réduction). Il doit être permis d'abattre les loups qui s'approchent de façon menaçante des zones habitées et des êtres humains ou pour lesquels les mesures de protection des troupeaux sont inefficaces.

La nouvelle réglementation de la régulation des populations de loups constitue la clé de voûte du présent projet. À cette fin, les al. 2 et 3 de l'art. 7 sont transférés dans un

¹⁴ RS 0.455

nouvel art. 7a, intitulé « Régulation des bouquetins et des loups et financement des mesures ». Les al. 1, 4, 5 et 6 de l'art. 7 ne font pas l'objet de la révision et, partant, demeurent inchangés sous le titre « Protection des espèces ». L'introduction de l'art. 7a entraîne la suppression de l'obligation, pour les cantons, de prouver l'ampleur concrète des dommages dans le cadre de la régulation des populations de loups. Les cantons doivent ainsi désormais avoir la possibilité, après avoir obtenu l'assentiment de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), compétent en la matière, de désamorcer par des interventions régulatrices les conflits survenant entre les exigences de certaines espèces protégées et les intérêts de la population en amont, c'est-à-dire avant qu'un dommage ne se produise. En raison de l'inscription des deux espèces protégées que sont le bouquetin et le loup au nouvel art. 7a, al. 1, la régulation des effectifs de ces espèces par des interventions ciblées est désormais explicitement prévue par la loi. La période de régulation est prolongée d'un mois s'agissant du bouquetin et est fixée du 1^{er} septembre au 31 janvier pour ce qui est du loup.

L'art. 12, al. 2, qui autorise à tout moment des mesures contre certains animaux protégés ou pouvant être chassés, est complété par le fait constitutif du « danger pour l'homme », ce qui permet de combler une lacune juridique. Il est ainsi possible de tirer des ours ou des loups solitaires qui ont perdu leur crainte naturelle, et les cantons ne doivent plus se fonder la clause générale de police.

Le présent projet met également en œuvre une initiative déposée par le canton de Thurgovie.¹⁵ Cette initiative demande que la LChP soit modifiée de sorte que la réparation des dégâts causés par les castors aux infrastructures que sont les routes, les berges des canaux ainsi que les installations de drainage et d'aménagement des cours d'eau soit financée par la Confédération et les cantons. La question de l'indemnisation des dommages causés est pour peu d'autres espèces aussi étroitement liée à celle de la prévention des dégâts. S'agissant du castor, la prévention des dommages et l'indemnisation des dégâts causés font par conséquent l'objet d'une nouvelle réglementation.

3 **Commentaire des dispositions**

Art. 7a Régulation des bouquetins et des loups et financement des mesures

Le chap. 3 LChP, intitulé « Protection », règle le plan de protection tel que visé dans la loi et les principales tâches de la Confédération dans ce domaine. L'art. 7, al. 1, dispose que tous les animaux indigènes qui figurent dans le champ d'application de la loi et qui n'appartiennent pas à une espèce pouvant être chassée en vertu de l'art. 5 sont protégés. L'art. 7, al. 2, constitue la base légale régissant le tir d'animaux protégés. Actuellement, seul le bouquetin est concerné par cette disposition. Il convient de permettre la régulation des populations de loups selon la même

¹⁵ Iv. ct. TG. 15.300 « Modification de la loi sur la chasse. Versement d'indemnités pour les dégâts causés aux infrastructures par les castors » du 12 janvier 2015

répartition des compétences que pour le bouquetin, qui est également une espèce protégée, là où la forte concentration de loups menace l'agriculture, où les mesures de protection des troupeaux sont inefficaces ou encore où les loups s'approchent de façon menaçante des zones habitées et des hommes. Avec le présent projet, l'aspect de la régulation des populations gagne en importance, et il semble opportun de subdiviser l'actuel art. 7 en un article sur la protection (art. 7 en vigueur) et un article sur la régulation d'espèces protégées (nouvel art. 7a).

Les gardes-chasse cantonaux doivent pouvoir procéder à la régulation préventive des populations de loups, selon les mêmes modalités que pour les bouquetins, en éliminant des meutes ou des parties de meutes dans les régions à forte concentration de loups, avant que l'agriculture ne soit menacée, qu'un dommage important ne survienne ou qu'un loup ne s'approche de façon menaçante des zones habitées et des hommes. Dans ce contexte, il y a lieu de prendre des mesures de stabilisation ou de réduction des effectifs de loups en plus des mesures de protection des troupeaux. Cette approche vise, d'une part, à limiter l'impact des loups et, d'autre part, à maintenir, voire améliorer, l'acceptation de l'espèce par la population et les agriculteurs.

L'art. 7a, al. 1, fait explicitement mention de la régulation des populations d'espèces protégées et non plus, comme c'était le cas à l'art. 7, du tir d'animaux protégés. De plus, les motifs justifiant toute régulation préventive sont complétés, à l'art. 7a, al. 2, par la prévention d'un « dommage » ou d'un « danger pour l'homme » et par la préservation de l'« équilibre, sur le plan régional, des populations de gibier ». La marge de manœuvre donnée par la Convention de Berne pour les tirs dans le cas de populations d'espèces strictement protégées est ainsi exploitée.

Comme jusqu'à présent, le Conseil fédéral précisera par voie d'ordonnance la régulation des populations de bouquetins, et il en fera dorénavant de même pour celles de loups. Ce faisant, il indiquera comment garantir la protection des effectifs, mettre en œuvre les mesures raisonnables de prévention des dommages et assurer une pratique uniforme dans les différents cantons.

L'art. 7a, al. 1, let. a, classe le bouquetin comme espèce protégée pouvant être régulée par les cantons avec l'assentiment de l'OFEV. La période de protection est raccourcie de quatre semaines par rapport à la disposition actuelle. Les cantons peuvent donc autoriser des interventions dans les colonies de bouquetins déjà à partir du 1^{er} août. Ce début anticipé permet aux cantons de tirer des bouquetins avant la date d'ouverture de la chasse, début septembre, facilitant ainsi le travail de surveillance et de contrôle des tirs incombant aux gardes-chasse.

L'art. 7a, al. 1, let. b, classe le loup comme espèce protégée pouvant être régulée par les cantons avec l'assentiment de l'OFEV. Les populations de loups ne cessent de croître en Europe occidentale depuis les années 1980. En Suisse, les premiers loups ont été observés en 1995, et la première meute s'est formée en 2012. Le pays compte aujourd'hui déjà environ 150 individus et au moins quinze meutes, mais ces chiffres augmentent rapidement. Ces cinq dernières années, l'attaque par des loups de quelque 600 animaux de rente par an en moyenne a été attestée sur le territoire. La majorité de ces attaques ont eu lieu dans des troupeaux d'animaux de rente non protégés (env. 80 à 90 % des cas). Les loups s'en sont surtout pris à des moutons, mais aussi à des chèvres et ces deux dernières années également à des bovins. Les

dommages se sont concentrés dans les régions d'estivage et les zones de montagne. L'attaque d'animaux de rente ne constitue toutefois pas le seul problème : les loups peuvent en effet perdre leur crainte de l'homme et ainsi s'approcher de zones habitées et même y séjourner. De tels loups peu farouches provoquent malaise et peur au sein de la population concernée et réduisent l'acceptation de l'espèce en Suisse.

Le nouvel art. 7a permet de simplifier les règles introduites en 2021 à l'art. 4^{bis} de l'ordonnance sur la chasse (OChP).¹⁶ Aussi, une détermination concrète d'un « dommage » ou d'un « danger pour l'homme » n'est plus nécessaire. Les loups ne seront donc plus régulés en raison de dommages ou de dangers qu'ils ont causés par le passé, mais en prévention de dommages ou de dangers. En vertu de l'art. 6 de la Convention de Berne, de l'art. 78, al. 4, de la Constitution (Cst.)¹⁷ et de l'art. 7a, al. 2, LChP, il n'est pas permis d'exterminer les populations de loups, même localement, ce qui appelle des règles visant à protéger la reproduction. En outre, il faut s'assurer que les cantons tentent de résoudre les conflits survenant avec le canidé en premier lieu par d'autres mesures, notamment avec un programme de protection des troupeaux, et pas uniquement par des tirs. Il est établi que le loup joue un rôle important dans l'écosystème. Par conséquent, il convient de prendre en compte les interactions entre la biodiversité et les biotopes dans les dispositions d'exécution à préciser dans l'ordonnance ainsi que dans le plan au sens de l'art. 10^{bis} OChP. Les populations de loups influent sur l'utilisation et la sollicitation des biotopes par les ongulés et peuvent ainsi prévenir des dommages excessifs à la forêt qui empêcheraient la régénération de cette dernière. Les mesures visant à réguler les fortes populations de loups doivent par conséquent être harmonisées avec les mesures dans d'autres domaines environnementaux, notamment celles qui sont destinées à assurer une régénération naturelle de la forêt.

L'art. 7a, al. 2, liste les objectifs permettant aux cantons de justifier la régulation des populations. Les mesures de régulation ne sauraient mettre en danger l'effectif d'une espèce protégée. La répartition et la densité d'une population nécessaires à la protection de l'espèce doivent être préservées. L'intervention même doit toujours se faire avec les moyens les moins intrusifs et les plus adaptés à l'objectif visé (principe de proportionnalité). Les cantons ne doivent ainsi décider de procéder à une régulation que s'ils ont pris au préalable toutes les mesures raisonnables de prévention des conflits. Tel est par exemple le cas si, d'une part, ils ont élaboré un programme cantonal de protection des troupeaux et le mettent en œuvre et, d'autre part, que les exploitations agricoles ont établi leur propre plan de protection des troupeaux et l'appliquent.

L'art. 7a, al. 2, let. a, reprend les objectifs figurant jusqu'à présent à l'art. 7, al. 2, et constitue la principale justification de la régulation des populations de bouquetins.

L'art. 7a, al. 2, let. b, se fonde sur les objectifs prévus jusqu'à présent à l'art. 12, al. 4, et constitue la principale justification de la régulation des populations de loups. Les cantons doivent donc pouvoir planifier des mesures de stabilisation ou de réduction des populations de loups dans les régions où des meutes se sont établies qui,

¹⁶ RS 922.01

¹⁷ RS 101

malgré les plans de protection des troupeaux, attaquent des animaux de rente, constituent un danger pour l'homme ou menacent la sécurité publique, avant que les conflits ne s'intensifient, c'est-à-dire avant d'atteindre un niveau de dommage donné ou de présenter un danger concret pour l'homme. La régulation peut ainsi déjà être autorisée si au moins une attaque s'est produite lors de laquelle un animal de rente au minimum a été blessé ou tué sur des pâturages sur lesquels des mesures raisonnables de protection des troupeaux ont été prises ou sur des pâturages sur lesquels de telles mesures ne peuvent raisonnablement pas être prises. La régulation peut également être admise lorsque les loups d'une meute ont perdu leur crainte naturelle et commencent à s'approcher régulièrement des zones habitées ou de l'homme.

En vertu de l'*art. 7a, al. 2, let. c*, la conservation des populations d'ongulés sauvages pouvant être chassées représente un objectif justifiant la régulation des populations de bouquetins ou de loups. Les populations d'animaux sauvages peuvent, dans un même biotope, s'influencer de sorte que les effectifs d'une espèce prennent le pas sur ceux d'une autre espèce. Ce principe vaut tant en matière de concurrence entre deux espèces d'ongulés (bouquetin et chamois p. ex.) qu'en matière de prédation d'une espèce sur une autre espèce (loup et chevreuil p. ex.). Ainsi, des effectifs trop importants de bouquetins entraînent généralement un recul de ceux de chamois et des effectifs trop importants de loups, un recul de ceux de bouquetins, de cerfs élaphe, de chamois, de chevreuils ou de sangliers. Les cantons ont tout intérêt à ce que les populations d'ongulés sauvages soient saines et adaptées aux biotopes afin de pouvoir tirer parti de la manière la plus optimale possible du droit d'exploiter les populations d'animaux sauvages (régale de la chasse) que leur octroie l'*art. 79 Cst*. Un canton peut faire valoir une atteinte excessive à cette régale cantonale de la chasse comme dommage, ce qui peut constituer un motif de régulation d'une meute de loups. En cas de net recul des effectifs des espèces d'ongulés sauvages pouvant être chassées, les cantons peuvent donc déposer auprès de l'OFEV une demande d'assentiment à la régulation d'une population de loups.

L'*art. 7a, al. 3*, donne à la Confédération la possibilité de soutenir financièrement les cantons dans le cadre de la gestion des conflits causés par les espèces protégées visées à l'*al. 1*, notamment en lien avec l'information et la sensibilisation de la population, l'évaluation des dommages et la mise en œuvre de mesures de régulation des populations. Depuis le retour du loup en Suisse, les tâches incombant aux cantons et aux gardes-chasse en lien avec la cohabitation entre population et animaux sauvages se sont multipliées. Le soutien financier octroyé par la Confédération permettra aux cantons d'étoffer leur personnel. Celle-ci alloue des contributions globales aux cantons, dont le montant dépend de l'ampleur avec laquelle les cantons sont touchés (nombre de colonies de bouquetins ou de meutes de loups, p. ex.).

Art. 12

L'*art. 12, al. 2*, est complété par la notion de « danger pour l'homme ». Cet ajout permet de combler une lacune juridique, ce qui revêt une grande importance sur le plan de la mise en œuvre. Les cantons doivent pouvoir tirer des ours ou des loups qui ont perdu leur crainte naturelle de l'homme et, malgré des mesures d'effarouchement, pénètrent de manière toujours plus fréquente dans les zones habitées et qui, de ce fait, représentent un risque.

L'art. 12, al. 4, est complété par une réserve renvoyant à l'art. 7a, al. 1 et 2. L'art. 12, al. 4, autorise la régulation des populations de toute espèce protégée au sens de l'art. 7, al. 1, lorsque les effectifs élevés d'une telle espèce ont entraîné d'importants dommages ou un grave danger. L'art. 12, al. 4, présente un caractère clairement réactif, la régulation n'intervenant qu'après l'apparition d'un dommage ou d'un danger pour l'homme. La réserve introduite indique qu'un régime d'exception prévaut pour le bouquetin et le loup : une régulation des populations de ces deux espèces est ainsi possible non seulement en réaction à un dommage important ou à un grave danger mais, en vertu de l'art. 7a, également déjà en prévention d'un dommage ou d'un danger. S'agissant des mesures prévues à l'art. 12, al. 4, le dommage ou le danger doivent être documentés et quantifiés. Pour ce qui est des mesures prévues à l'art. 7a, la détermination n'est pas nécessaire ; la survenance d'un tel événement malgré la mise en place de mesures de protection des troupeaux est en effet suffisante.

Du fait de l'intégration de la possibilité de prévenir les dommages causés à certaines infrastructures par les castors, la structure de l'art. 12, al. 5, est modifiée : la disposition existante relative aux grands prédateurs est reprise à la let. a sans modification matérielle, alors qu'une disposition sur la prévention des dégâts causés par le castor est introduite à la let. b.

En vertu de l'art. 12, al. 1, la prévention des dommages dus à la faune sauvage relève en principe de la compétence des cantons. À titre d'exception, la Confédération participe aux efforts déployés par ces derniers pour prévenir les dégâts causés par les grands prédateurs aux animaux de rente. Par analogie, le présent projet propose que la Confédération participe également aux efforts déployés par les cantons pour prévenir les dommages à certaines infrastructures dus au castor.

En vertu de l'art. 12, al. 5, let. b, la Confédération doit encourager et coordonner les mesures prises par les cantons afin de prévenir les dommages causés par le castor à certaines infrastructures. Cette disposition doit être limitée aux infrastructures d'intérêt public, aux chemins de desserte pour les exploitations agricoles et aux berges, si la dégradation de celles-ci ne permet plus de garantir la sécurité contre les crues. Concrètement, il s'agit des infrastructures suivantes : infrastructures de transport telles que routes nationales, cantonales ou communales, voies ferrées, chemins et sentiers pédestres, ponts (y c. piliers et fondations), chemins agricoles et digues de protection contre les crues. Les berges naturelles ou artificielles ne sont concernées que si la dégradation de ces infrastructures ne permet plus de garantir la sécurité contre les crues. Les mesures techniques suivantes entrent en ligne de compte pour prévenir les dommages : mesures de protection contre les activités de creusement du castor, à savoir l'installation de grillages de protection sur les berges, les digues et les piliers et fondations de ponts ainsi que mise en place de palplanches, de parois étanches, d'enrochements et de barrières de graviers. Des mesures visant à améliorer la construction ou la pose de grillages peuvent être appliquées aux passages de ruisseaux sous des infrastructures de transports. L'installation de terriers artificiels est également envisageable. En outre, l'aménagement de conduites de drainage fixes dans les barrages de castors (siphonnage) est judicieux pour prévenir toute inondation. Ne sont en revanche pas soutenues les mesures de prévention aux infrastruc-

tures privées, comme les pompes et les systèmes de drainage agricoles ou les aménagements privés.

Conformément au principe « mieux vaut prévenir que guérir » prévalant dans la LChP, l'indemnisation est en général conditionnée à la prise de mesures raisonnables de prévention des dommages dus à la faune sauvage.¹⁸ Dans les habitats du castor, des mesures relevant tant de la technique que de la revitalisation des eaux sont indiquées pour prévenir les dommages causés par l'espèce aux infrastructures. Étant donné que les deux types de mesures sont très lourds à mettre en œuvre, la prévention des dommages causés par le castor aux infrastructures ne peut généralement pas être posée comme condition à l'indemnisation. En effet, de tels projets de prévention sont bien souvent planifiés seulement à l'étape de construction ou d'assainissement d'un ouvrage ou ne sont mis en œuvre qu'une fois un tel dommage survenu. En cas d'indemnisation d'un dommage dû au castor, les autorités cantonales devraient pouvoir contraindre le maître d'ouvrage à prendre des mesures de prévention si celles-ci sont jugées pertinentes et peuvent raisonnablement être mises en œuvre – d'autant plus que la Confédération et les cantons en assument les coûts. Une telle obligation devrait se fonder sur une analyse coûts-utilité réalisée par le canton, qui montrerait que l'investissement dans la prévention se révèle plus avantageux à long terme que l'indemnisation répétée d'éventuels dommages.

Bien que nouveau, l'*art. 12, al. 6*, reprend le contenu de la dernière phrase de l'*art. 12, al. 5*, en vigueur. La possibilité pour la Confédération de déléguer l'exécution de l'*art. 12, al. 5*, constitue un point en soi, qui nécessite donc un alinéa distinct.

Le nouvel *art. 12, al. 7*, règle la répartition des rôles entre la Confédération et les cantons en matière de protection des troupeaux. Il incombe à la Confédération de définir des principes uniformes à l'échelle du pays, notamment en ce qui concerne l'évaluation de la possibilité de protéger les pâturages ou le financement de mesures efficaces (p. ex. soutien par la Confédération du renforcement électrique des clôtures et de l'emploi de chiens de protection des troupeaux, mais pas de lamas ou d'ânes). Les cantons prévoient la mise en œuvre de mesures de protection des troupeaux dans ce cadre. Ainsi, ils peuvent tenir compte des différences régionales s'agissant du caractère faisable et raisonnable des mesures, par exemple en délimitant les périmètres sur lesquels des mesures de protection des troupeaux ne sont pas considérées comme raisonnables en vertu des principes formulés par la Confédération (cf. aussi l'*art. 10^{quinq}*, al. 2, OChP).

Art. 13

L'*art. 13, al. 4*, dispose que l'indemnisation des dommages par la Confédération et les cantons est conditionnée à la prise de mesures raisonnables de prévention des dommages dus à la faune sauvage. Seuls les cantons se trouvent obligés d'indemniser les dommages causés par les animaux sauvages pouvant être chassés visés à l'*art. 5, al. 1*, pour autant qu'il s'agisse de dommages causés à la forêt, aux

¹⁸ message du Conseil fédéral concernant la LChP 83.033 ; FF 1983 II 1243, p. 1243

cultures agricoles et aux animaux de rente, que ce ne soient pas des dommages insignifiants et que les agriculteurs ne puissent pas prendre de mesures à titre individuel contre ces animaux. Pour ce qui est des dommages causés par les animaux sauvages protégés au sens de l'art. 7, al. 1, la Confédération et les cantons participent à l'indemnisation, toutefois uniquement des dégâts causés par les espèces désignées dans l'OChP par le Conseil fédéral. Comme jusqu'à présent, sont indemnisés les dommages causés par la faune sauvage à la forêt, aux cultures agricoles et aux animaux de rente par des espèces pouvant être chassées en vertu de l'art. 13, al. 1, et par des espèces protégées en vertu de l'art. 13, al. 4. À des fins de clarification et de délimitation par rapport au nouvel al. 5, l'al. 4 est complété, d'une part, par une liste similaire à celle figurant à l'al. 1 et, d'autre part, par le principe selon lequel des mesures raisonnables de prévention des dommages dus à la faune sauvage doivent avoir été prises.

L'art. 13, al. 5, prévoit que les dommages causés par le castor aux infrastructures sont indemnisés, ce qui constitue une nouveauté. En raison de la mention explicite du castor dans un alinéa dédié, le Conseil fédéral devra impérativement désigner le rongeur, dans l'ordonnance, comme espèce dont les dommages sont indemnisés par la Confédération. Les dommages causés aux infrastructures d'intérêt public doivent en particulier être indemnisés. Il s'agit de toutes les routes (routes nationales, cantonales ou communales), de tous les chemins et sentiers pédestres officiels, des voies ferrées, des ponts (y c. piliers et fondations) et des digues de protection contre les crues. Sont également concernés les bâtiments et installations voués à la production d'énergie, à savoir les centrales électriques. On entend par infrastructures de transport privées notamment les chemins agricoles. Les dommages causés aux berges naturelles ou artificielles ne doivent être réparés ou indemnisés que si la dégradation ne permet plus de garantir la sécurité contre les crues. À l'inverse, toutes les autres activités du castor augmentent la diversité structurale des berges, ce qui s'avère bénéfique en matière de protection des eaux ; par conséquent, il convient de ne pas leur porter atteinte. Les dommages subis par les pompes et les systèmes de drainage agricoles ne sont quant à eux pas indemnisés.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

Conséquences financières

Le projet introduit deux nouveautés en matière d'aides financières de même qu'un nouveau type d'indemnités. Désormais, la Confédération peut apporter un soutien financier aux cantons dans le cadre de l'exécution du nouvel art. 7a et de l'instauration de mesures visant à prévenir les dommages causés par les castors. Dans un premier temps, la Confédération consacrerait 2 millions de francs par an à la mise en œuvre de chacun de ces deux articles.

Un sondage mené par l'OFEV auprès des cantons a permis d'estimer les indemnités pour les dommages causés par les castors à environ 1 million de francs par an, dans

la mesure où la population actuelle de castors demeure stable. Si cette dernière vient à s'étendre sur tout le territoire, la somme pourra atteindre quelque 2 millions.

Au total, le présent projet augmente donc les besoins financiers de 5 millions de francs par an à court terme et d'environ 6 millions à moyen terme.

Conséquences sur le personnel

L'augmentation des populations de loups et de castors en Suisse va de pair avec une hausse des dépenses de l'OFEV en matière d'encouragement et de coordination des mesures cantonales visant à prévenir les dommages causés par la faune sauvage. En outre, la Confédération devra faire face à l'examen de demandes toujours plus nombreuses de régulation de populations de loups. Pour que la Confédération puisse remplir ses nouvelles obligations en temps voulu, l'effectif de l'OFEV doit être augmenté d'un poste.

4.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Conséquences financières

Les nouvelles aides financières liées à l'application de l'art. 7a sont entièrement versées aux cantons. Celles consacrées aux mesures visant à prévenir les dommages causés par les castors ainsi qu'à l'indemnisation des dommages causés aux infrastructures par les castors déchargent les cantons et communes, qui supportent actuellement ces frais.

Conséquences sur le personnel

Les nouvelles aides financières liées à l'application de l'art. 7a permettent aux cantons de renforcer les services de garde-chasse de 20 à 25 postes à plein temps.

4.3 Conséquences sur l'économie, sur certains secteurs et sur les ménages

Le présent projet n'a pas de conséquences sur l'économie en général. Il doit en revanche contribuer à maintenir et à favoriser à long terme l'acceptation des loups et des castors. Les loups peuvent avoir des effets positifs sur la fonction protectrice des forêts étant donné que leur présence peut contribuer à limiter les populations d'ongulés sauvages, ce qui se révèle un avantage pour la régénération des forêts protectrices. Les castors peuvent avoir un impact positif sur la diversité des espèces et le régime des eaux car, en creusant et en construisant, ils créent de nouveaux habitats aquatiques diversifiés. À l'inverse, la présence de loups peut entraîner un surplus de travail pour l'agriculture. Le présent projet n'a néanmoins aucune répercussion substantielle ni sur la société, les centres urbains ou les agglomérations ni sur les ménages. La révision partielle accorde surtout l'attention voulue aux préoccupations de la population concernée par la présence des loups et des castors.

5 Relation avec le droit de l'Union européenne (UE)

5.1 Évolution de la situation dans l'UE

Dans le droit européen, la protection du loup est régie par la Directive Flore-Faune-Habitat¹⁹, qui n'est pas juridiquement contraignante pour la Suisse. Les dispositions sont analogues à celles de la Convention de Berne. Elles vont toutefois plus loin, l'UE exigeant la preuve d'un état de conservation favorable de la population pour les espèces strictement protégées dans chaque État Partie avant que des mesures de régulation ne soient autorisées. La mise en pratique de cette disposition n'est toutefois pas évidente et fait actuellement l'objet de débats.

Le loup figure à l'annexe II de la Convention de Berne, qui recense les espèces de faune strictement protégées. Il convient donc de garantir la compatibilité du nouvel art. 7a avec les dispositions internationales. La Convention de Berne oblige les États Parties à prendre les mesures législatives et réglementaires appropriées pour assurer la conservation des espèces énumérées à l'annexe II. En l'occurrence, toute mise à mort intentionnelle de ces animaux est d'une manière générale interdite (art. 6 de la Convention de Berne). Il n'est dès lors pas possible, dans le droit national, de classer le loup dans les espèces pouvant être chassées. La protection des espèces figurant à l'annexe II de la convention n'est cependant pas absolue. En effet, l'art. 9 autorise des dérogations à l'interdiction de tir dans certaines situations, en particulier pour prévenir des dommages importants et dans l'intérêt de la sécurité publique. Le secrétaire général du Conseil de l'Europe (dépositaire de la Convention de Berne) a confirmé officiellement à la Suisse en 2013 qu'une gestion durable des populations était possible conformément à cette réglementation, pour autant que les mesures raisonnables pour prévenir les dommages aient été prises au préalable, que la population de loups et les effets des mesures fassent l'objet d'une surveillance par les autorités nationales et que la Suisse s'attelle à la gestion de la population avec les pays voisins. La Suisse remplit ces conditions par la coordination nationale pour la protection des troupeaux, qui présuppose la gestion de ces derniers, par la surveillance systématique de la population de loups au moyen de méthodes scientifiques et par la coopération institutionnalisée avec tous les pays de l'Arc alpin.

Au cours de la discussion relative à l'initiative déposée par le canton du Valais « Loup. La récréation est terminée ! »²⁰, la commission du Conseil des États chargée de l'examen préalable s'est prononcée pour demander une nouvelle fois au Comité permanent de la Convention de Berne de faire passer le loup de l'annexe II (espèces de faune strictement protégées) dans l'annexe III (espèces de faune protégées). En août 2018, le Conseil fédéral a déposé auprès du secrétaire général du Conseil de l'Europe une demande de rétrogradation du statut de protection du loup dans la Convention de Berne. Lors de sa réunion de novembre 2018, le Comité permanent de la Convention de Berne a décidé de suspendre les discussions sur la demande de la Suisse jusqu'à ce que le rapport de la Commission européenne « L'environnement en Europe : état et perspectives 2020 » soit disponible. En effet, le loup a été recensé

¹⁹ 92/43/CEE

²⁰ Iv. ct. VS. 14.320 « Loup. La récréation est terminée! » du 26 novembre 2014

dans le cadre des relevés sur lesquels se fonde ce rapport, ce qui offre à l'UE une base de décision technique afin de se prononcer sur la demande de la Suisse. Ce rapport, et avec lui le recensement actuel de la population de loups en Europe, a été publié en octobre 2020.²¹ Les conditions sont donc remplies pour que la demande de la Suisse soit traitée lors de la prochaine réunion du Comité permanent en novembre 2022.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur les art. 78, al. 4, et 79 Cst. Ces dispositions prévoient que la Confédération fixe les principes applicables à la pratique de la pêche et de la chasse, notamment au maintien de la diversité des espèces de poissons, de mammifères sauvages et d'oiseaux.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Les textes déterminants à l'échelle européenne pour la réglementation de l'exploitation cynégétique et de la protection des mammifères et des oiseaux sauvages sont la Convention de Berne, la Convention du 23 juin 1979²² sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (Convention de Bonn), l'Accord du 15 août 1996²³ sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie ainsi que la Convention du 3 mars 1973²⁴ sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction. La Suisse a adhéré à ces traités internationaux, dont les dispositions sont contraignantes pour le droit suisse. Toutes les nouvelles réglementations proposées sont conformes à ce cadre législatif.

6.3 Forme de l'acte à adopter

En vertu de l'art. 22, al. 1, de la loi du 13 décembre 2002²⁵ sur le Parlement, l'Assemblée fédérale édicte sous la forme d'une loi fédérale toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit.

6.4 Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les dispositions relatives aux subventions doivent être adoptées à la majorité des membres de chaque conseil, car elles entraînent des nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs. Le présent projet ne contient pas de telles dispositions relatives aux subventions.

²¹ Rapport COM/2020/635 final du 15 octobre 2020

²² RS 0.451.46

²³ RS 0.451.47

²⁴ RS 0.453

²⁵ RS 171.10

6.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

Le présent projet affecte la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ou l'exécution de ces dernières dans une faible mesure, car il clarifie le rôle de la Confédération et des cantons en matière de protection des troupeaux.

6.6 Conformité à la loi sur les subventions

Les modifications prévues dans le cadre de la présente révision partielle de la LChP sont conformes aux exigences de la loi sur les subventions.

6.7 Délégation de compétences législatives

Le présent projet ne prévoit pas de nouvelle norme de délégation qui habiliterait à l'édiction de réglementations indépendantes au niveau de l'ordonnance.

6.8 Protection des données

Le présent projet n'a aucune pertinence du point de vue de la protection des données.