



Strasbourg, 15 février 2024

T-PVS/Files(2024)30

CONVENTION RELATIVE À LA CONSERVATION DE LA VIE SAUVAGE
ET DU MILIEU NATUREL DE L'EUROPE

Bureau du Comité permanent

18-19 mars 2024
Strasbourg

Nouvelle plainte : 2023/3

**Gestion provisoire/future du loup
(Suisse)**

- RAPPORT DU GOUVERNEMENT -

*Document établi par
l'Office fédéral de l'environnement OFEV, Suisse*



2023/3 premier rapport à l'attention du bureau

Plainte de la part de CHWOLF auprès de la Convention de Berne à l'encontre de la Suisse et de sa gestion provisoire/future du loup.

Référence : BAFU-061.6-02.3-07-05-4/5/2

Situation en Suisse

La loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (Loi sur la chasse, LChP, RS 922.0) règle la protection de la faune sauvage indigène et la résolution des conflits respectifs. En raison de l'augmentation des effectifs de loups et des conflits avec l'agriculture qui en résultent, le Parlement a adopté une révision de la LChP le 16 décembre 2022. Le Conseil fédéral a souhaité mettre en œuvre en deux temps cette révision, et de ce fait, la révision de l'ordonnance sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (Ordonnance sur la chasse, OChP).

Une première étape a été mise en vigueur au 1er décembre 2023. Le Conseil fédéral a d'abord traité la régulation du bouquetin et du loup selon l'art. 7a LChP, respectivement l'art. 4a, 4b et 4c OChP. Les dispositions d'exécution sont valables jusqu'au 31 janvier 2025. Il s'agit d'une première session provisoire, permettant, avec les deux périodes de régulation proactive comprises dans ce laps de temps, d'apprendre et de vérifier l'efficacité de la mesure. Dans une deuxième étape, le Conseil fédéral exécutera l'entier des dispositions révisées de la LChP et de l'OChP. Ces dispositions seront soumises à consultation élargie, incluant à nouveau les dispositions mises en vigueur au 1er décembre 2023 et valables jusqu'au 31 janvier 2025. La LChP et l'OChP entreront en vigueur définitivement le 1er février 2025.

Le concept de gestion de la population de loups en Suisse cible principalement la gestion des meutes, c'est pourquoi la Suisse attache une grande importance à la structure, à la composition de celles-ci et également au comportement et au contexte social. La régulation sert à éduquer les membres de la meute restants en les rendant plus craintifs envers l'homme et ses activités. Jusqu'au 30 novembre 2023, seuls les jeunes individus (concept de préservation de la meute) d'une meute pouvaient être régulés, et ce de manière réactive, c'est-à-dire une fois les dégâts ou le comportement nuisible constatés. Avec la révision entrée en vigueur au 1er décembre 2023, il est à présent possible de réguler les meutes de manière proactive, c'est-à-dire avant la survenance de dégâts, pour prévenir d'un comportement nuisible ou en cas de perte excessive de la population d'artiodactyles sauvages (art. 4b, al. 2, let. b OChP). Une meute entière ou jusqu'au deux tiers des louveteaux peuvent être prélevés sous conditions (art. 4b, al. 3 OChP et Rapport explicatif relatif du 1er novembre 2023). La régulation proactive est valable de septembre à janvier. Une régulation réactive est toutefois encore possible de juin à août selon l'art. 4c OChP.

La population de loups en Suisse a augmenté de manière exponentielle depuis 2020. En 2021, 15 meutes ont été recensées. A la fin de l'année 2022, on comptait 26 meutes. Aujourd'hui, la Suisse compte 36 meutes de loups. De 2020 à 2022, les attaques sur les animaux de rente n'ont cessé d'augmenter, c'est

pourquoi le Conseil fédéral a souhaité mettre en place de manière anticipée la possibilité d'intervenir rapidement et proactivement déjà au cours des mois de décembre 2023 et janvier 2024, offrant ainsi aux cantons l'opportunité d'agir avant l'été 2024. Avant même les réglementations proactives, la Suisse a constaté une diminution des attaques sur les animaux de rente en 2023. Parallèlement, le Conseil fédéral a mis à disposition des cantons des contributions supplémentaires pour la protection des troupeaux en 2023. Il reste que la gestion des populations de loups se fait conjointement avec la protection des troupeaux.

1) Accusation du non-respect de la Convention de Berne

Considérant l'évolution exponentielle de la population de loups en Suisse, Le Conseil fédéral a souhaité que les cantons puissent agir rapidement. C'est pourquoi il a mis en vigueur au 1er décembre 2023 une première partie de la LChP et de l'OChP révisée, permettant de réguler la population de loups de manière proactive. Cette première révision a fait l'objet d'une consultation restreinte auprès des offices fédéraux, des conférences cantonales et des associations de protection des animaux. Chaque entité a eu la possibilité de se prononcer sur les articles révisés avant la mise en vigueur au 1er décembre 2023. Le plaignant ne fait pas partie des associations légitimes en Suisse, c'est pourquoi il n'a eu aucun droit de consultation.

La gestion du loup en Suisse est divisée en cinq régions. Selon l'annexe 3 de l'OChP, un nombre minimum de meutes par région doit être garanti afin de maintenir une population de loup pérenne en Suisse. D'après la surface de la région, entre deux et trois meutes doivent être en place, pour un total de 12 meutes minimales en Suisse. Le plaignant estime qu'avec cette réglementation, 70% des loups en Suisse pourraient être prélevés. Ce chiffre avancé par le plaignant découle du calcul suivant : Sur 5 régions, une région avec un minimum de deux meutes n'a actuellement pas de meute. Lors de la publication du projet d'ordonnance, la Suisse comptait 31 meutes. Cela signifie qu'il serait mathématiquement possible d'éliminer 21 meutes (31-10), ce qui représente environ le 70% des meutes totales. Cependant, ce chiffre est purement théorique. De plus, celui-ci englobe uniquement les meutes de Suisse et ne comprend pas les loups isolés ou les couples.

Selon l'article 7a LChP les cantons peuvent, avec l'assentiment préalable de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), prévoir la régulation des populations de loup durant la période du 1er septembre au 31 janvier. Ces réglementations ne doivent pas mettre en danger l'effectif de la population et doivent être nécessaire pour protéger des biotopes ou conserver la diversité des espèces, prévenir un dommage ou un danger pour l'homme lorsqu'il apparaît que des mesures de protection raisonnable ne seront pas suffisantes, ou préserver des populations sauvages adaptées au niveau régional. Dans ses assentiments du 27 novembre 2023, l'Office fédéral de l'environnement a accordé le prélèvement de douze meutes. Dans sept meutes supplémentaires, les deux tiers des louveteaux peuvent être éliminés uniquement. Ceci représente un nombre de 100 loups environs. Le nombre de meutes en Suisse est actuellement de 36. Dès la fin du mois de février 2024, les cantons transmettrons tous les documents relatifs à l'exécution des prélèvements. A priori, environ la moitié des 100 loups ont pu être prélevée. Cependant, très peu de meute entière ont pu être éliminée complètement. Il semble que la Suisse restera à plus de 30 meutes en début 2024. Les chiffres exacts seront connus à la fin du mois de février 2024. Toutefois, avec une cinquantaine de loups éliminés, la Suisse a réussi à freiner le développement de la population sans pour autant la mettre en danger.

Dans une région donnée, une meute entière ne peut pas être éliminée uniquement parce que le nombre minimal de meute dans la région est atteint. Une meute doit être considérée comme problématique pour justifier une intervention (cf. Rapport explicatif du 1er novembre 2023). Cela signifie que la meute doit avoir tué des animaux de rente en situation protégée dans les 12 mois précédents la demande de prélèvement de la meute ou avoir démontré un comportement nuisible pour être éliminée entièrement.

Une meute tuant des animaux de rente non protégés ou sur un alpage non protégeable n'est pas considérée comme une meute problématique, mais comme une meute discrète avec un comportement normal de l'espèce. La meute ne peut donc pas être éliminée entièrement. Il est toutefois possible de prélever la moitié ou les deux tiers des louveteaux nés l'année en question à des fins d'éducation de la meute et de prévention (art. 4c OChP).

1.1 Les alpages non raisonnablement protégeables

La liste des critères de l'OFEV pour désigner les alpages ne pouvant pas être protégés raisonnablement (juin 2022) se rattache à l'aide à l'exécution sur la protection des troupeaux (OFEV, 2019), ainsi qu'à l'art. 10quinquies al. 2 de l'OChP. La détermination d'un alpage non protégeable relève d'une pesée des intérêts entre la faisabilité, l'efficacité et les coûts (financement et temps). La liste des critères de l'OFEV pour désigner les alpages ne pouvant pas être protégés raisonnablement est une aide à cette pesée des intérêts. La détermination de la catégorie d'alpage est de la responsabilité des cantons.

Les meutes ne peuvent être éliminées entièrement sur les alpages non protégeables, car elles sont considérées comme discrètes avec un comportement normal. Elles peuvent toutefois être régulées de manière proactive dans un but d'apprentissage de la meute par le prélèvement de la moitié ou des deux tiers des louveteaux (art. 4c OChP).

1.2 Le respect de la Convention de Berne est garanti

La Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Convention de Berne, RS 0.455) est déterminante en ce qui concerne les engagements de la Suisse en matière de réglementation de la protection et de l'exploitation cynégétique des mammifères et oiseaux vivant à l'état sauvage. La Suisse l'a ratifié en 1982.

Le loup figure à l'annexe II de la Convention de Berne qui recense les espèces strictement protégées. Les États Parties sont tenus de prendre les mesures législatives et réglementaires appropriées pour assurer la conservation des espèces énumérées à l'annexe II. La protection de ces derniers n'est cependant pas absolue : l'art. 9 autorise des dérogations à cette interdiction dans certaines situations, en particulier dans l'intérêt de la sécurité publique et pour prévenir des dommages importants. Comme expliqué dans la résolution 2 de la Convention de Berne, il faut interpréter l'art. 9 dans le sens que des dommages ne doivent pas nécessairement s'être produits avant que des mesures contre des espèces figurant à l'annexe II puissent être ordonnées. Les tirs peuvent dès lors aussi être effectués pour prévenir des situations critiques ou des dommages importants.

Il est également à noter que l'élimination de loups en Suisse est utilisée comme dernier recours, c'est-à-dire après avoir utilisé d'autres mesures ou si les loups ont appris à contourner les mesures de protection. Le plaignant base son argumentation sur le fait d'éliminer des meutes sur des alpages non protégeables. Comme susmentionné, une meute entière ne peut pas être éliminée complètement sur ces alpages. Il est toutefois possible de prélever la moitié ou les deux tiers des louveteaux nés l'année en question à des fins d'éducation de la meute et de prévention (art. 4c OChP). La meute est ainsi conservée. La Suisse ne met pas en danger la population de loup et son nouveau concept de gestion du loup est conforme à la Convention de Berne.

2) Respect des normes internationales

La Suisse prend part activement à la conservation des espèces sur son territoire et au niveau international. Elle est membre active de la WISO (Wildlife and Society; conférence incluant les pays alpins). Tous les pays constitutifs se retrouvent plusieurs fois par année pour discuter, partager et mettre en place des mesures concernant les grands prédateurs.

Le loup est une espèce strictement protégée et est traitée comme telle en Suisse. Les loups de Suisse et de tous les autres pays font partie de la population alpine. Cela signifie que l'espèce doit également être gérée au niveau alpin. A cet effet, la WISO a établi le document : « Wolf in the Alps: Recommendations for an internationally coordinated management (2016) », où il fait état de la situation du grand prédateur et des mesures de conservation de l'espèce dans l'arc alpin. Comme le mentionne le plaignant et d'après les données scientifiques à disposition, la WISO a émis une recommandation par rapport à la contribution de chaque pays afin de maintenir une population de loups pérenne dans l'arc alpin. Le nombre de meute recommandé pour la Suisse étant de 17. D'après les connaissances de l'Office fédéral de l'environnement, 3 meutes ont alors été ajoutées à ce chiffre et représentent la région du Jura qui recense également des loups. Au total, une recommandation de 20 meutes suisses seraient nécessaires pour la survie et une bonne répartition spatiale de la population de loups alpine.

Avec la croissance exponentielle du loup en Suisse, le Conseil fédéral a décrété qu'il fallait contenir cette expansion au plus vite. Sa vision est de freiner le développement de l'espèce par des régulations proactives comme expliqué ci-dessus. Pour pouvoir répondre aux différentes pressions politiques, le Conseil fédéral a arrêté un nombre minimum de meutes par région. Ce chiffre est purement arithmétique et correspond à 12 meutes minimales pour l'ensemble des régions, soit la Suisse entière. Selon lui, le nombre minimal de 20 meutes en Suisse est une recommandation scientifique. On peut par conséquent y déroger selon la situation actuelle, pour autant que l'espèce soit maintenue et ne soit pas mise en danger. Le suivi des recommandations scientifiques serait évidemment bienvenu.

L'OChP révisée pose des conditions strictes aux prélèvements de meutes entières. La réalisation sur le terrain est aussi un grand défi pour les cantons. Les résultats de la première période de régulation proactive démontrent que le nombre de meutes en Suisse restera probablement en-dessous de 30 pour 2024. Il faut également noter que plus de 115 louveteaux sont nés en Suisse en 2023 contre 50 individus éliminés. Dans ce contexte, la population de loup en Suisse n'est pas mise en danger et pourra assurément continuer d'évoluer dans les prochaines années et se propager le long de l'arc alpin, tout en restant au-dessus des 20 meutes recommandées.

Avec ce qui précède, l'Office fédéral de l'environnement rejette la plainte.

OFEV, le 14 février 2024