

RAPPORT DU CONSEIL D'ÉTAT AU GRAND CONSEIL
sur le Postulat Grégory Devaud et consorts –
Simplifier les responsabilités des bergers utilisant des chiens de protection
des troupeaux officiels (CPT) (21_POS_16)

Rappel du postulat

Le Conseil d'État est prié de faire un rapport qui analyse la situation légale liée à l'emploi des CPT pour protéger les troupeaux dans le Canton de Vaud et d'étudier les opportunités de simplifier les responsabilités des bergers touchés par la présence des grands prédateurs.

La présence des grands prédateurs se développe rapidement dans le canton de Vaud. A côté d'une forte population de lynx, la première meute de loups s'est installée dans le Jura vaudois. Sur les territoires occupés par des grands prédateurs, il devient de plus en plus difficile de garder des ovins et des caprins. Pour garantir le maintien de nos paysages et le pastoralisme, la protection des troupeaux revêt une importance capitale. Néanmoins, les dispositions relatives aux responsabilités des détenteurs de chien, s'appliquent aussi aux détenteurs de CPT. Or, les bergères et les bergers utilisant des CPT doivent parfois faire face à des incidents avec des promeneurs. Par conséquent, les détenteurs d'animaux de rente qui désirent protéger leurs troupeaux avec des CPT s'exposent à un risque accru en matière de responsabilité tant civile que pénale. Sur les alpages, les CPT constituent souvent la seule mesure efficace pour réduire au strict minimum les dégâts causés par les grands prédateurs aux troupeaux d'ovins et de caprins. En effet, ils sont utilisés pour défendre, en toute autonomie, les animaux de rente contre des animaux intrus. L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) a mis sur pied un système de prévention des accidents avec des CPT. Ce système prévoit des mesures sur les plans suivants : (1) qualité et test des chiens employés, (2) règles claires régissant l'utilisation de ceux-ci, (3) surveillance de la population des CPT. L'OFEV ne subventionne que la détention des chiens jugés aptes et reconnus officiellement. L'article 28 de la loi sur la protection des animaux (LPA RS 455), en relation avec l'article 77 de l'ordonnance sur la protection des animaux (OPAn RS 455.1), prévoit une peine si les détenteurs n'ont pas pris toutes les précautions requises pour éviter la mise en danger de l'être humain ou des animaux. La législation fédérale précise en outre que l'évaluation de la responsabilité en cas d'incident avec les CPT doit tenir compte de l'objectif d'utilisation spécifique de ceux-ci, à savoir la défense contre les animaux intrus. La législation fédérale prend donc en considération la situation particulière des détenteurs de CPT. La législation cantonale vaudoise en vigueur (Loi sur la police des chiens 133.75) accentue les difficultés que rencontrent ces détenteurs dans le cadre de la tolérance envers leurs CPT. Dans les cantons voisins de FR et BE, les lois sur la détention des chiens ont été adaptées pour les CPT en se basant sur la législation fédérale. Depuis lors, la situation s'est améliorée pour les bergers qui doivent protéger leurs troupeaux avec les CPT.

Le Conseil d'État est prié d'établir un rapport qui analyse la situation légale en lien à l'emploi des CPT pour protéger les troupeaux et d'étudier l'opportunité de simplifier les responsabilités des bergers touchés par la présence des grands prédateurs.

Rapport du Conseil d'Etat

1. INTRODUCTION

1.1 Présence du loup sur le territoire Suisse

Bien qu'en novembre 2004 déjà, plusieurs personnes aient fait des observations sporadiques du loup près de Vallorbe et dans les environs du Solliat (Vallée de Joux), la preuve irréfutable de la présence de celui-ci n'a pu être apportée qu'au mois d'août 2007 quand des analyses génétiques ont confirmé, après 152 ans d'absence, le retour du loup dans le canton de Vaud (dans la région des Muverans). Depuis, le loup n'a cessé de proliférer en Suisse et dans le canton.

Dans l'ordre chronologique, les autorités ont recensé, sur le territoire suisse, quinze loups en 2008, vingt-quatre loups et une meute en 2014, deux meutes en 2015 et trois meutes en 2016. En 2017, ProNatura déclare que « d'une manière générale il faut s'attendre à voir apparaître des loups dans toute la Suisse à tout moment ». En 2018, on dénombre quatre et peut-être cinq meutes de loups en Suisse, confirmant la croissance de la population de loups dans notre pays.

En 2019, la première meute de loups dans la chaîne du Jura est repérée au Marchairuz. C'est aussi la première meute en dehors des Alpes. Cette année-là, on en dénombre sept sur le territoire Suisse, dont cinq avec des preuves de reproduction.

En janvier 2022, il est fait état de seize meutes de loups en Suisse, qui se reproduisent. Cinq sont transfrontalières, dont les deux meutes du Jura vaudois (Marchairuz et Risoud). La population totale de loups sur le territoire suisse est estimée à environ cent quarante individus.

1.2 Protection des troupeaux

Avec le renforcement de la présence du loup en Suisse et dans le canton de Vaud en particulier, il devient de plus en plus difficile pour les éleveurs de garder leur bétail sans mesures de protection spécifiques.

Dans ce contexte, il convient de trouver une solution répondant à tous les intérêts publics et privés en jeu : l'intérêt des éleveurs à ce que leurs animaux soient protégés des prédateurs, l'intérêt public relatif à la biodiversité et la volonté de maintenir la présence du loup sur le territoire suisse, la sécurité publique ainsi que l'intérêt public lié à l'accessibilité des chemins de randonnée (art. 3 de la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre [LCPR ; RS 704]).

À condition de pouvoir régler leur utilisation dans le respect de la sécurité publique, les chiens de protection des troupeaux (CPT) constituent une mesure efficace pour protéger les troupeaux d'ovins et de caprins afin de limiter les dégâts causés par les prédateurs aux troupeaux, permettant une cohabitation harmonieuse entre les grands carnivores, les animaux de rente et les randonneurs.

Consciente que les bergers utilisant des CPT pour défendre, de manière quasi autonome, les animaux de rente contre les animaux intrus sont parfois confrontés à des incidents avec des promeneurs, la Confédération, via l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), a mis en place un système de prévention des accidents avec des CPT.

De plus, selon la Confédération, les incidents d'agression impliquant des CPT sur leur lieu de détention doivent faire l'objet d'une évaluation différenciée, en tenant compte du contexte spécifique de leur utilisation.

Une réunion s'est tenue le 27 août 2021 en présence de représentants de l'OFEV, de la DGAV-affaires vétérinaires et de la DGE afin de dresser un premier bilan de la situation des CPT dans le canton et de définir des voies d'amélioration.

2. ASPECTS LEGAUX

2.1 Loi sur la police des chiens du Canton de Vaud

Le Canton de Vaud s'est doté d'une loi sur la police des chiens le 31 octobre 2006 (LPolC ; BLV 133.75) dans un contexte marquant une très forte volonté politique d'assurer la sécurité publique face aux agressions canines.

Cette loi concrétise l'article 77 de l'ordonnance fédérale sur la protection des animaux (OPAn ; RS 455.1) qui pose un principe, à savoir que les êtres humains et les animaux ne doivent pas être mis en danger par des chiens. L'article 79 OPAn confie au vétérinaire cantonal la compétence d'ordonner les mesures nécessaires, dans un cas d'espèce. Cette disposition s'applique à tous les chiens, qu'ils soient utilitaires ou de compagnie.

La LPolC, ainsi que son règlement d'application, adopté le 9 avril 2014, s'appliquent également à tous les chiens avec quelques exceptions contextuelles relatives notamment aux chiens utilitaires (art. 19 LPolC). Ces exceptions ne soustraient toutefois pas les CPT aux évaluations comportementales prévues par cette loi en cas d'agression, ni à l'obligation pour le détenteur d'être en mesure de le maîtriser à tout moment (art. 16 al. 2 LPolC). Le service vétérinaire cantonal est ainsi tenu d'appliquer la législation cantonale sur la police des chiens à chaque cas d'agression annoncé, que le chien impliqué soit un CPT ou un chien de compagnie. Au sens de l'article 77 OPAn, il doit cependant tenir compte de l'utilisation du chien, « à savoir la défense contre les animaux intrus ».

Selon l'article 26 alinéa 1 LPolC, « tout chien suspecté d'agressivité fait l'objet d'une évaluation comportementale ». Toute une palette de mesures, progressivement plus incisives, permet au vétérinaire cantonal d'agir en fonction de l'ampleur des dispositions agressives du chien, allant p.ex. de l'obligation de tenir le chien en laisse au séquestre ou à l'interdiction de détenir un chien. Cette procédure administrative s'applique à tous les chiens et ne fait pas la distinction entre les chiens de compagnie et les CPT.

2.2 Législation fédérale relative aux CPT

La Confédération a mis en place un programme de protection des troupeaux qui vise notamment à soutenir l'élevage pastoral, de sorte qu'il puisse continuer à fonctionner sans entraves importantes, même en présence de grands prédateurs. L'OFEV encourage et subventionne dans ce cadre l'utilisation de CPT, à condition que les chiens soient élevés, éduqués, détenus et employés correctement, conformément à l'article 10^{quater} de l'ordonnance sur la chasse (OChP ; RS 922.01). Les CPT répondant à ces critères, communément appelés des CPT « officiels », sont enregistrés comme tels par l'OFEV, dans la banque de données sur les chiens AMICUS (art. 10^{quater} al. 4 OChP). Au sens de l'article 77 OPAn, tous détenteurs de chiens doivent « prendre les dispositions nécessaires pour que leurs animaux ne mettent pas en danger des êtres humains ou des animaux ». La responsabilité des détenteurs de CPT officiels doit être évaluée en tenant compte de l'utilisation qui en est faite, à savoir la défense contre les animaux intrus. Cela implique, selon ce même article, que les détenteurs de CPT ne correspondant pas aux critères de l'article 10^{quater} alinéa 4 OChP, sont astreints au même devoir de diligence que les détenteurs de chiens de compagnie.

2.3 Responsabilité du détenteur d'un chien

La responsabilité civile des détenteurs d'animaux trouve sa base légale à l'article 56 alinéa 1 du Code des obligations (CO ; RS 220) : « En cas de dommage causé par un animal, la personne qui le détient est responsable, si elle ne prouve qu'elle l'a gardé et surveillé avec toute l'attention commandée par les circonstances ou que sa diligence n'eût pas empêché le dommage de se produire ».

Selon l'alinéa 2 de cet article, la responsabilité du détenteur est réservée « si l'animal a été excité soit par un tiers, soit par un animal appartenant à autrui ». La jurisprudence du Tribunal fédéral précise que le détenteur doit prendre toutes les mesures propres à empêcher l'animal de causer un dommage, à défaut de quoi il est tenu responsable (ATF 102 II 232).

L'article 77 de l'OPAn dispose que les détenteurs de chiens doivent prendre les dispositions nécessaires pour que leurs animaux ne mettent pas en danger des êtres humains ou des animaux. Au sens de cette même disposition, la responsabilité du détenteur de CPT répondant aux critères de l'article 10^{quater} OChP, doit être évaluée en fonction de l'utilisation spécifique du chien. En tenant compte de celle-ci, il faut déterminer la diligence du détenteur et les mesures que celui-ci est tenu de prendre afin d'empêcher les dommages.

Toutefois, la prise en considération de l'utilisation du CPT officiel au sens de l'article 77 OPAn n'implique nullement que le détenteur d'un tel chien soit soustrait à toute responsabilité. Il doit détenir ce chien avec toutes les précautions nécessaires conformément aux règles spécifiques déterminées par les directives édictées par l'OFEV, ceci en faveur notamment de la sécurité publique (art. 10^{quater} al. 3 OChP). Il faut ainsi admettre que la responsabilité du détenteur d'un CPT, même officiel, est potentiellement engagée s'il a failli à ses devoirs au sens de ces directives.

2.4 Procédure administrative cantonale

Le cadre légal décrit ci-dessus implique que le vétérinaire cantonal est contraint de prononcer des mesures en application de la législation cantonale sur la police des chiens. Ces dispositions n'ont toutefois pas été adoptées en fonction des circonstances particulières de la détention de CPT et ne sont pas pleinement compatibles avec « la surveillance quasi autonome des animaux de rente » prévue par l'article 10^{quater} alinéa 1 OChP.

Durant ces dernières années, quelques cas d'agression de la part de CPT sont survenus dans le Canton de Vaud. L'une des décisions prononcées par le vétérinaire cantonal dans un tel cas a fait l'objet d'une procédure de recours jusqu'au Tribunal fédéral (TF). La jurisprudence qui en résultait a établi que la législation cantonale vaudoise, applicable à tous les chiens, respecte le droit fédéral. En conséquence, le comportement des CPT et des chiens de compagnie pourrait être jugé à l'aune des mêmes standards, à condition d'adapter les mesures à l'utilisation spécifique du chien concerné (2C_977/2019).

La procédure administrative actuellement appliquée par le vétérinaire cantonal a ainsi été jugée conforme au droit fédéral.

3. SOLUTION

Comme exposé ci-dessus, la LPolC s'applique à tous les chiens sans distinction. Même si le vétérinaire cantonal tient compte du contexte spécifique des CPT lorsqu'il prononce une mesure, le cadre légal cantonal l'empêche de fonder ses mesures sur des critères spécifiquement adaptés au domaine de la protection des troupeaux. Dans ce contexte, « la surveillance quasi autonome des animaux de rente » prévue par l'article 10^{quater} alinéa 1 OChP, semble difficile à réaliser pleinement. Il convient ainsi d'évaluer la possibilité d'adapter la procédure administrative vaudoise afin de mieux permettre la poursuite de cet objectif.

Compte tenu du cadre strict mis en place par l'OFEV pour la détention de CPT officiels et le programme de formation et de prévention des accidents, il paraît aujourd'hui opportun de fonder l'action du vétérinaire cantonal directement sur le droit fédéral.

La soustraction des CPT officiels en service du champ d'application de la législation cantonale vaudoise sur la police des chiens amènerait le vétérinaire cantonal à traiter tous les cas d'agression déclarés dans ce cadre à l'aune de l'utilisation de ces chiens et des prescriptions spécifiques élaborées par l'OFEV. Cette solution a été discutée en date du 27 août 2021 avec l'OFEV qui la soutient fortement. Les cas d'agression de CPT seraient à l'avenir traités par une commission cantonale sur les CPT (groupe opérationnel), composée notamment de représentants des services en charge de l'agriculture, de la faune/chasse, des affaires vétérinaires et des chemins de randonnée pédestre comme le prévoit l'aide à l'exécution sur la protection des troupeaux (OFEV, 2019).

Dite révision législative n'aurait néanmoins pas pour effet de soustraire les bergers ou les éleveurs de toute responsabilité. Ceux-ci sont soumis à des obligations de détention et de maîtrise découlant directement du droit fédéral et des directives de l'OFEV et non plus de la législation cantonale sur la police des chiens. Le détenteur de CPT sera ainsi toujours tenu à un devoir de diligence qui sera néanmoins déterminé en fonction de l'utilisation du chien et des règles de détention spécifiques applicables aux CPT.

4. CONCLUSION

La Confédération soutient et encourage l'utilisation de CPT officiels, considérant qu'il s'agit d'un moyen de protection des troupeaux efficace et susceptible de concilier les divers intérêts en jeu. Dans ce cadre, l'OFEV a édicté des directives réglant l'aptitude, l'élevage, l'éducation, la détention et l'emploi des CPT subventionnés (art. 10^{quater} al. 4 OChP). Dans le canton de Vaud la législation sur la police des chiens s'applique parallèlement à la détention de tous les chiens. Les dispositions de cette législation n'étant pas pleinement compatibles avec « la surveillance quasi autonome des animaux de rente » au sens de l'article 10^{quater} OChP, le Conseil d'État va proposer un projet de révision de la loi (LPolC), visant entre autres à restreindre le champ d'application de cette loi et d'en exclure les CPT officiels en service.

Au moyen d'une telle modification législative, les mesures qui s'imposeraient à la suite d'une agression impliquant un CPT se fonderaient exclusivement sur le droit fédéral. Quant au devoir de diligence qui incombe à tout détenteur de chien au sens de l'article 77 OPAn, il serait évalué à la lumière des seules règles fixées dans les directives de l'OFEV. Cette mesure permettrait au Canton de Vaud, à l'instar d'autres cantons romands, de s'aligner avec la stratégie fédérale en matière de CPT, sans toutefois éluder les aspects en lien avec la sécurité publique.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 23 mars 2022.

La présidente :

Le chancelier :

N. Gorrite

A. Buffat