

RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE DES PETITIONS
chargée d'examiner l'objet suivant :

**Pétition intercantonale Vaud-Fribourg pour prendre des mesures immédiates afin d'éliminer le(s)
loups dans les régions de la Broye**

1. PREAMBULE

Pour traiter de cet objet, la Commission thématique des pétitions a siégé le jeudi 7 septembre 2023, à la salle du Bicentenaire, Place du Château 1, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Claire Attinger Doepper, Sylvie Pittet Blanchette, Valérie Zonca et de MM. Jean-François Cachin (remplaçant Thierry Schneider, excusé), Denis Dumartheray (remplaçant Alain Cornamusaz, excusé), Yannick Maury (remplaçant Nathalie Jaccard, excusée), Marc Morandi (remplaçant Guy Gaudard, excusé), Pierre-André Pernoud, Patrick Simonin (remplaçant Pierre-François Mottier, excusé) sous la présidence de Mme Elodie Lopez.

Mme Marie Poncet Schmid, secrétaire de commission parlementaire, a tenu les notes de séances. Elle en est vivement remerciée.

2. PERSONNES ENTENDUES

La délégation des pétitionnaires est composée de MM. Philippe Liniger, agriculteur, ancien député ; M. Loïc Bardet, ingénieur agronome EPF, Président de l'Association des groupements et organisations romands de l'agriculture (AGORA), député ; Lionel Pache, agriculteur-éleveur de moutons et Président de la Fédération vaudoise des syndicats d'élevage du menu bétail.

La délégation des représentants de l'Etat est composée de MM. Sébastien Beuchat, Directeur de la Direction des ressources et du patrimoine naturels, Direction générale de l'environnement (DGE), Département de la jeunesse, de l'environnement et de la sécurité (DJES), et Frédéric Hofmann, Chef de section Chasse, pêche et espèces, DGE, DJES.

2. DESCRIPTION DE LA PÉTITION

La pétition, munie de 705 signatures, concerne les attaques de loup dans la Broye vaudoise et fribourgeoise. Elle a également été déposée au Grand Conseil fribourgeois.

Elle fait état de plusieurs attaques de loups dans les districts de la Broye vaudoise et fribourgeoise sur des animaux de rente. Elle relaie également plusieurs observations du loup dans la région. Elle exprime qu'il serait regrettable que des éleveurs mettent fin à leur activité à cause du découragement, ne se sentant pas entendus et soutenus à la suite des attaques qui se multiplient. Elle explique que si une indemnité est une bonne aide, elle ne remplace pas un animal que l'éleveur aime et dont il prend soin.

La pétition demande au Conseil d'Etat d'entreprendre des démarches urgentes pour éliminer les loups dans la région de la Broye vaudoise et fribourgeoise respectivement en plaine, ceci pour la sécurité des habitants et le respect des animaux et des éleveurs de bétail. La pétition demande qu'en cas d'attaque sur des animaux de rente, un dispositif de piège pour le capturer sans le mettre à mort soit mis en place.

3. AUDITION DES PÉTITIONNAIRES

Objet de la pétition

Les pétitionnaires expliquent que la pétition est portée par deux cantons, Vaud et Fribourg. A la différence de la pétition vaudoise, la pétition fribourgeoise demande le tir de l'animal. Celle-ci a été classée sans suite par le Conseil d'Etat, car le loup n'a pas tué assez de bêtes selon la loi fédérale pour être abattu. Les éleveurs sont inquiets et se sentent impuissants face au loup. Les régions d'Avenches et de Payerne sont particulièrement touchées, la dernière attaque ayant eu lieu deux semaines avant la tenue de la séance à Trey où plus de quinze moutons et une génisse ont été cruellement déchiquetés. Par chance, aucune attaque sur un enfant ou un chien n'est encore à déplorer.

Contexte suisse et européen : augmentation de la présence du loup

Un historique du retour du loup sur le territoire suisse est développé pour mettre en évidence l'augmentation de son nombre et des meutes (des premières meutes en 2012 aux dernières estimations de l'Office fédéral de l'environnement, faisant état d'une trentaine de meutes et environ 300 animaux). Cette augmentation a un impact sur les animaux de rentes : en 2022, 1480 bêtes ont été tuées par le loup et ont été dédommagées, mais il y a certainement eu davantage de cas. Les dédommagements couvrent partiellement les frais liés aux attaques. Une forte inquiétude règne face à la situation de la part des éleveurs qui craignent, au matin, de retrouver leurs animaux blessés ou tués, surtout lorsque les moutons sont détenus en petits groupes de 5 à 10. La Présidente de la Commission européenne s'est préoccupée de cette situation, ce qui montre l'ampleur de la problématique.

Cadre légal

Des éléments liés au cadre légal sont exposés : celui-ci permet le tir des loups isolés qui causent des dommages pour autant que ces derniers soient en nombre suffisant pendant une période déterminée et que les animaux attaqués aient fait l'objet de mesures de protection.

Problématique spécifique à la région de plaine

Concernant le loup visé par la pétition, il est spécifié qu'il se situe en plaine, alors que la majorité de ces animaux évoluent en région de montagne. Parce que la région de la plaine est plus peuplée qu'en montagne, il est difficile de mettre en place des mesures de protection (voir ci-dessous). Les loups M212 jusqu'à fin 2022 et M341 dès début 2023 sont à l'origine des attaques. En cas d'inactivité, le développement d'une meute en plaine est craint, raison pour laquelle la pétition demande l'élimination des loups de la région de la Broye.

Difficultés liées aux mesures de protection

Des difficultés par rapport à la mise en place des mesures de protection sont évoquées :

- **Électrification du parc :** Le dessus et le bas extérieur des parcs de treillis en fer doivent être dotés de fils électriques. Toutefois, dans les parcs en lisière de forêt, la présence de branches, feuilles ou ronces empêche le maintien d'une tension minimale constante, nécessitant un contrôle de la clôture deux fois par jour. Avec les Flexinet et les clôtures à cinq fils, une vérification chaque matin et soir est également indispensable en raison du passage de gibier et de personnes qui endommagent les piquets pour se frayer un raccourci (voir aussi ci-dessous).
- **Détention de chiens de protection :**
 - Les démarches et le processus sont longs et compliqués : il faut d'abord adresser une demande à pro-conseil qui établit un dossier d'éligibilité qui est ensuite transmis à AGRIDEA pour analyse. Un cours de deux jours doit être ensuite suivi pour apprendre à détenir ce chien, cours qui a été annulé à plusieurs reprises ces dernières années faute de participants. Ensuite, le service de prévention des accidents vérifie les aspects de sécurité et de conformité de la ferme et détermine si la détention de chiens est possible. Si le rapport est positif, la durée de l'attente est généralement de deux à trois ans.
 - Les chiens sont destinés en priorité aux estivages. S'il en reste, il est possible d'en avoir, mais il est difficile de pouvoir en obtenir un en plaine.

- Il est plus difficile de détenir un chien en plaine qu'en montagne en raison de la densité de la population. Ils réagissent au passage des promeneurs et des chiens de compagnie en aboyant fortement, peuvent se précipiter sur les clôtures, ce qui effraie les personnes et les autres chiens. Ils peuvent même sauter par-dessus les fils pour suivre les joggers. Par ailleurs, les habitant.e.s se plaignent des aboiements. Le cas d'un éleveur à Etrabloz ayant dû renoncer aux chiens en raison des plaintes des résident.e.s vivant autour de son domaine est exposé.
- **Epuisement de budgets pour les indemnisations** : Il est exposé que depuis le mois de mai 2023, l'enveloppe pour instaurer les mesures de protection contre le loup a été épuisée ; les frais sont donc désormais à la charge des agriculteurs, à moins d'attendre l'année suivante et un nouveau budget.

Discussion

- Par rapport aux **questions d'indemnisation** :
 - **Problème avec le critère de voltage de la protection** : Pour que les animaux soient indemnisés, il faut qu'ils aient été protégés par un parc entouré d'une barrière de cinq fils électriques tendus (Flexinet de 90 cm de haut avec une tension de 3 joules au minimum sur l'entier du pourtour). Si à un endroit, la tension baisse à 2,5 joules, la protection n'est plus conforme. Or, la pousse d'herbe, le mouvement des branches ou un coup de vent rendent difficile, voire impossible, le maintien d'une tension constante autour d'un parc.
 - **Problème avec les prélèvements ADN** : Lorsqu'il est flagrant que le loup est l'auteur de l'attaque, la bête est indemnisée sans prélèvement ADN. Les cas suspects font l'objet de frottis sur les morsures. Toutefois, l'ADN prélevé est celui du dernier animal qui a touché le mouton ou la vache. Si un renard mange les restes de l'animal après le loup, seul l'ADN du renard sera pris en compte et l'auteur de l'attaque ne sera pas le loup. Dans certaines situations, l'animal peut bénéficier d'une indemnisation sans être décompté dans le cadre de l'autorisation de tir, par exemple, dans le cas où une bête s'échappe hors du parc.
- **Cadre géographique de la pétition** : La Broye a la particularité d'être une région de plaine occupée de façon permanente par le loup. Au moment où la pétition a été déposée, l'ancienne Ordonnance sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (OChP) était encore en vigueur. Depuis le 1^{er} juillet 2023, le seuil du nombre d'animaux attaqués a été diminué et le 1^{er} décembre, une nouvelle version de l'OChP entrera en vigueur, basée sur la loi fédérale sur la chasse (LChP). Peut-être, le jour où le Grand Conseil traitera la pétition, le cadre légal aura changé. La nouvelle OChP était en consultation jusqu'au 6 septembre et, vu que les milieux de protection du loup estiment que la proposition va trop loin et qu'à l'inverse, les milieux agricoles la jugent insuffisante, la décision du Conseil fédéral n'est pas connue. La modification de l'ordonnance définira la version plus large pour l'ensemble de la Suisse respectivement pour le canton de Vaud.
- **Proposition de piéger le loup** : Les pétitionnaires proposent de capturer le loup pour le détenir dans un parc zoologique, puisque le tuer est impossible selon la loi fédérale. L'éloigner ne suffit pas, car il reviendra. De façon préventive, le futur cadre légal permettra d'empêcher l'installation d'un nouvel animal dans une région. Toutefois, le loup est déjà installé dans la Broye, raison pour laquelle il est proposé de le capturer.
- **Plan d'action loup Vaud 2023 approuvé par le Conseil d'État le 3 mai 2023** : En l'état, ce plan ne répond pas aux demandes des pétitionnaires, dont la pétition a été déposée avant la publication du plan, et ne les satisfait pas. Il est basé sur la loi actuelle et les mesures de protection prévues sont difficiles à concrétiser en plaine.
- **Autres mesures de protection (collier chargé de phéromones)** : Le collier anti-loup, chargé de phéromones censées repousser le loup, est en phase expérimentale. Croyant être sur le territoire d'un

autre loup, le loup s'éloigne pour ne pas entrer en conflit avec celui-ci. Même si les premiers résultats semblent positifs, ce ne sera pas « la » solution. La problématique des grands prédateurs est multifactorielle. De plus, il faudrait équiper tous les animaux sur l'ensemble du territoire. Et le loup adaptera son comportement et agrandira toujours plus son territoire.

4. AUDITION DES REPRÉSENTANTS DE L'ÉTAT

Il est rappelé que l'action cantonale est régie par le cadre fédéral : la LChP et l'OChP, sur lesquels le Canton n'a pas pris. Le Conseil d'Etat, conscient des difficultés posées par la gestion du loup et la coordination avec les mesures de protection des troupeaux, a publié le Plan d'action loup Vaud 2023, qui répond aussi au postulat Germain¹. Le Canton utilise toutes les latitudes offertes par les bases légales concernant les questions de régulation de meutes ou de tirs de loups isolés causant des dommages, chaque fois qu'il est face aux dégâts nécessaires.

Les représentants du département ont élaboré une présentation à l'attention des commissaires. Celle-ci est axée sur les points suivants :

- Le 1er juillet 2023, **des nouveautés ont été introduites dans l'OChP, art. 9bis, concernant les mesures contre des loups isolés** (annexe 2, en vert) : la notion de grave danger pour l'homme (al. 1), six animaux de rente tués en quatre mois (al. 2) et au moins un bovidé, équidé ou camélidé (al. 3) ;
- Une carte montre les attaques survenues dans la Broye et les régions limitrophes depuis le 1er janvier 2022 avec indication de la date et, dans plusieurs cas, de l'individu grâce à l'analyse ADN. Il est précisé que M212 et M341 sont les loups dont il est question dans la pétition. Aucune indication n'est donnée lorsque l'échantillon n'était pas relié à un individu connu ou lorsque les résultats de l'analyse sont inconnus ;
- M212, considéré comme résident, est très vraisemblablement encore présent dans la région, alors que le second, M341, pas revu depuis février, serait un subadulte de passage ;
- En 2022, le seuil de dommages causés aux animaux de rente n'a pas été atteint en 2022, au sens de l'art. 9bis OChP ; en 2023, dix moutons ont été prédatés en février à Avenches et deux à Trey en août, mais les mesures de protection n'étaient pas adéquates ;
- Dès 2023, une décision de tir de loup immédiate sera élaborée par la DGE et soumise au DJES si le nombre d'animaux de rente tués excède 6 individus en 4 mois, sous réserve que les mesures de protection adéquates aient été prises. Une décision similaire sera prise si l'un des deux loups mâles présente un comportement problématique risquant de menacer l'homme au sens de l'annexe 5 du Plan loup national qui énumère les conditions permettant d'ordonner le tir d'un loup². En présence de ce critère, le Canton n'aura pas besoin de passer par l'OFEV pour ordonner le tir de l'animal.

Discussion

- **Intitulé de la carte de répartition des attaques** : Selon un commissaire, le titre de la carte « dans les cantons de VD-FR » est trompeur, puisqu'elle se limite aux attaques de deux loups de la Broye et des régions proches. Il est répondu que la zone représentée sur la carte correspond à la région mentionnée dans le titre de la pétition.
- **Décompte des attaques sur le territoire de deux cantons** : La DGE informe de l'existence d'une coordination intercantonale lorsque les dommages surviennent sur le territoire de deux cantons, comme dans la Broye. La Confédération a défini des compartiments géographiques dans lesquels les décomptes sont réalisés. Dans la Broye, les attaques vaudoises sont additionnées aux attaques fribourgeoises.

¹ Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Philippe Germain et consorts – à quand une gestion efficiente et courageuse des grands prédateurs ? (21_POS_45)

Lien Internet : <https://www.portail.vd.ch/institutions/siel/#/affaires/3f10cfd9-27ca-4240-a9a6-67fb66117371>

Lien Intranet : <https://portail.etat-de-vaud.ch/institutions/siel/#/affaires/3f10cfd9-27ca-4240-a9a6-67fb66117371>

²<https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/biodiversite/publications/publications-biodiversite/plan-loup.html>

- **Rapport du Conseil d'Etat sur le postulat Germain** : La réponse au postulat Germain et le Plan d'action loup Vaud 2023 n'ont aucune incidence sur la régulation de loups isolés, explique la DGE. Il s'agit, pour les loups isolés, de l'application d'un cadre légal fédéral – non cantonal – fixé par l'ordonnance citée précédemment. Outre l'axe de régulation défini par l'ordonnance, les mesures figurant dans le Plan d'action loup Vaud 2023 s'appliquent à tout le territoire. Les mesures de protection des troupeaux – de petits ruminants plutôt que de bovins – s'appliquent, tout comme les outils de gestion cantonale.
- **Accords transfrontaliers** : La DGE note que les réflexions sur le territoire franco-suisse occupent le département depuis des années. Les échanges se situent aux niveaux techniques avec les surveillants de la faune ; des services et des actions. Le mode de gestion français est différent de celui de Suisse : en particulier, à partir d'une attaque, le ou la préfète peut ordonner le tir de prédateur. L'OFEV ne pourrait pas donner son assentiment pour la régulation d'une meute sur territoire français.
- **Modification du cadre légal (1^{er} juillet 2023)** : La DGE rappelle que les prédateurs cités dans la pétition ont eu lieu avant la modification de l'ordonnance. La nouvelle marge de manœuvre n'a pas encore pu être exploitée, mais en cas du même nombre de dommages en hiver 2023-2024, la nouvelle marge de manœuvre donnée par l'ordonnance pourra s'appliquer. Pour l'heure, le seuil de dommages n'est pas atteint, puisque le nombre de bêtes tuées est inférieur à six. Le critère de menace pour l'humain sera aussi pris en compte pour éviter que règne la peur du loup. Les situations sont qualifiées de problématiques, lorsqu'un loup : fait plusieurs apparitions en journée sans s'enfuir malgré des gestes d'effarouchement envers lui ; s'approche de personnes à moins de 50 m et insiste même lorsqu'elles frappent dans leurs mains ; a un comportement menaçant envers le chien d'un randonneur ; tue un chien domestique ; réagit à la présence humaine de façon agressive. Le fait que des loups s'approchent des habitations va se généraliser. Le risque zéro n'existe pas, mais au cours des vingt dernières années en Europe, aucun mort ni blessé grave n'est survenu à cause du loup.
- **Conditions et montant des indemnités** : Tous les ovins tués ont été indemnisés, indique la DGE. La clôture à cinq fils n'étant pas considérée comme une mesure raisonnablement applicable, elle n'est pas une obligation pour d'autres animaux que les bovins. Dans la Broye, les Flexinet doivent être installés actuellement, sur une hauteur de 90 cm ; cette hauteur minimale sera portée à 110 ou 120 cm, car le loup saute par-dessus une barrière de moins de 1 m. Tous les animaux de rente sont enregistrés par la Fédération vaudoise des syndicats d'élevage bovin (FVSE) qui traite aussi les cas d'ovins et réalise les taxations. L'indemnité comprend la valeur de l'animal perdu et un forfait de 600.- par attaque pour compenser le temps passé à chercher l'animal, à suivre les procédures administratives, à évacuer la carcasse et à faire prodiguer les premiers soins vétérinaires.
- **Statistique des animaux morts revendiqués comme victimes du loup** : La DGE précise que le département documente toutes les victimes annoncées sans toutefois les publier. Il n'y a pas de statistique sur les cas revendiqués comme victimes du loup, mais non indemnisés, car pas reconnus en raison du cadre légal. Le nombre de veaux mort-nés se monte à un à deux par semaine sur l'ensemble du Jura vaudois. Des moyens scientifiques permettent de démontrer qu'un animal a été attaqué par un loup. Cette statistique n'est pas publiée, car les chiffres seraient en deçà de la réalité, tous les veaux ou agneaux mort-nés n'étant pas déclarés. Il arrive que le loup ne soit pas en cause, mais le doute profite toujours à l'éleveur, l'Etat payant l'indemnité.
- **Capture de loups** : La DGE explique que le Plan d'action loup Vaud 2023 prévoit la capture de loups dans le périmètre du Jura vaudois pour les équiper de colliers émetteurs dans le but de mieux comprendre les interactions entre loups et bovins, et quelles mesures fonctionnent. La capture de loups prend place dans une démarche scientifique d'étude du comportement des animaux. Le plan d'action ne prévoit pas de capturer un loup pour le placer dans un parc zoologique. Il n'est pas souhaitable que l'Etat soit responsable d'éventuels dommages aux animaux de rente s'il introduisait le loup dans une région.

5. DÉLIBÉRATIONS DE LA COMMISSION

Deux députés, déclarant avoir signé la pétition, se récusent pour le vote.

Plusieurs commissaires, dont l'un est agriculteur et détenteur de bétail, s'expriment en faveur de la pétition pour les raisons principales suivantes :

- la Broye est une région de plaine peuplée dans laquelle le loup n'a pas sa place. La crainte qu'une meute ou « faune urbanisée » s'y installe est légitime et doit être prise en compte ;
- il faut protéger les troupeaux de bovins et mettre en place les conditions pour que les éleveurs puissent travailler ;
- les dispositions légales sont insuffisantes. L'adaptation de l'ordonnance sur la chasse proposée récemment par l'OFEV pour imposer des quotas d'abattage pour éliminer 60 % des loups serait une solution ;
- nous ne disposons pas encore de toutes les solutions pour épargner le loup, lui permettre de trouver son espace vital tout en répondant mieux aux éleveurs et aux problèmes qu'ils rencontrent. Il faut donc poursuivre la réflexion ;
- les cas non reconnus devraient être comptabilisés.

Les autres commissaires, bien que sensibles à la détresse du monde agricole, refusent la pétition pour les raisons principales suivantes :

- la réponse du Conseil d'Etat est déjà connue à travers les explications livrées par la DGE concernant le cadre légal auquel le Canton est soumis et les conditions auxquelles un loup isolé peut être abattu ;
- la capture du loup n'est pas envisageable dans le cas précis ;
- le cadre géographique de la pétition est limité à la Broye, alors que la problématique est plus large ;
- des mesures de régulation et de protection, dont de nouvelles mesures comme le collier évoqué précédemment, sont en cours. Le Canton devrait les soutenir plus fermement, en particulier celles qui comprennent un chien ;
- des éléments de la pétition sont problématiques, comme indiquer que le loup s'attaquera à l'être humain ;
- le cadre légal a déjà été amélioré le 1^{er} juillet 2023 ;
- la pétition est trop restrictive dans la manière de considérer le problème, qui est de savoir comment vivre avec les loups désormais ;
- le Conseil d'Etat entend renforcer les efforts et les mesures notamment en matière de personnel à disposition pour réguler le loup. La position de l'Etat et la manière dont il entend empoigner le problème est posée. Il faut du temps pour constater si les mesures seront suffisantes. La pétition arrive trop tard, puisque le Plan d'action loup Vaud 2023 est publié.

Ensuite, la proposition d'émettre un vœu à l'attention du Conseil d'Etat est discutée.

Un député propose d'émettre un vœu indiquant que la commission a conscience de la problématique ainsi que de la souffrance et des réclamations des personnes touchées par la présence du loup dans la Broye et qu'elle souhaite que le Conseil d'Etat donne une réponse à cette problématique dans le cadre légal.

Plusieurs commissaires remarquent qu'une pétition n'étant déjà pas contraignante pour le Conseil d'Etat, un vœu serait encore plus inutile. Par ailleurs, soutenir un vœu sans soutenir la pétition est problématique.

D'autres commissaires s'expriment en faveur d'un vœu. En soutenant la pétition et le vœu, on invite le Conseil d'Etat à répondre dans un cadre plus large que celui de la pétition. Si le Conseil d'Etat répond uniquement à la pétition, il se limitera à l'aire géographique de la pétition.

Une commissaire note que la réponse à la pétition pourrait être jointe à la réponse au postulat Germain (*ndlr après séance : le rapport au postulat Germain a déjà été rendu par le Conseil d'Etat, cf. ci-dessus, note en bas de page n° 2*), ce qui lui donnerait plus de poids.

La formulation de vœu est mise aux voix. Par 8 voix contre 1, la commission émet ce vœu au Conseil d'Etat :

« La commission entend l'inquiétude et les réclamations des personnes touchées par la présence du loup dans la Broye et souhaite que le Conseil d'Etat y donne réponse dans le cadre légal. »

6. VOTE DE RECOMMANDATION

Acceptation/refus du renvoi

La Commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération la présente pétition et de la renvoyer au Conseil d'Etat par 5 voix contre 4.

Vevey, le 19 février 2024

La présidente rapporteuse :

Elodie Lopez