



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Mission de conseil relative au statut des chiens de protection des troupeaux

Rapport n° 23029

établi par

Boris BOUVILLE

Inspecteur général de l'agriculture

Frédérique FONTAINE

Inspectrice en chef de la santé publique vétérinaire

Juin 2023

CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ALIMENTATION

DE L'AGRICULTURE

ET DES ESPACES RURAUX

SOMMAIRE

RESUME.....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	6
1. LE CADRE JURIDIQUE APPLICABLE A L'UTILISATION DE CHIENS DE PROTECTION DES TROUPEAUX.....	7
1.1. Les règles applicables à la garde des animaux	7
1.1.1. Les animaux susceptibles de présenter un danger pour les hommes ou les animaux domestiques.....	8
1.1.2. La gestion des morsures	8
1.1.3. L'identification.....	9
1.1.4. La répression de la divagation.....	9
1.1.5. La protection et le bien-être des animaux	10
1.2. La responsabilité civile du propriétaire ou du détenteur du chien de protection des troupeaux.....	11
1.3. La responsabilité pénale du propriétaire ou du détenteur du chien de protection des troupeaux.....	11
1.4. La réglementation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement	13
1.5. La responsabilité du fait des nuisances sonores.....	14
2. LES EVOLUTIONS SOUHAITABLES DU CADRE JURIDIQUE APPLICABLE A L'UTILISATION DE CHIENS DE PROTECTION DES TROUPEAUX	14
2.1. La définition d'un statut du chien de travail n'apparaît pas comme une réponse adaptée	15
2.1.1. La définition d'un statut du chien de travail soulèverait des questions qui dépassent de loin les difficultés liées à l'utilisation des chiens de protection des troupeaux ...	15
2.1.2. Les règles relatives à la responsabilité civile et à la responsabilité pénale des éleveurs et détenteurs de chiens ne posent pas de réelles difficultés.....	15
2.2. La réglementation relative aux ICPE n'est manifestement pas adaptée à la détention de chiens de protection des troupeaux	17
2.3. Etablir des lignes directrices relatives à l'application de la réglementation relative aux animaux domestiques aux chiens de protection des troupeaux.....	18
3. LE RENFORCEMENT NECESSAIRE DE L'ACCOMPAGNEMENT DE LA FILIERE VERS UNE STRUCTURATION PLUS IMPORTANTE	20
3.1. Clarifier la gouvernance de la filière des chiens de protection des troupeaux	21
3.2. Faire vivre la charte nationale de bonnes pratiques d'élevage des chiots destinés à la protection de troupeaux.....	23
3.3. Inciter à l'utilisation de chiens issus d'une filière d'élevage reconnue	25
3.4. Le rôle de médiateur des acteurs de la filière « chiens de protection ».....	26

4. DES EFFORTS DE COMMUNICATION AU SERVICE DE LA SECURITE JURIDIQUE	27
4.1. Veiller à la force et à la cohérence des messages	27
4.2. S'appuyer sur les relais locaux	28
4.3. Les éleveurs et les bergers inévitablement en première ligne	28
CONCLUSION.....	30
ANNEXES	31
Annexe 1 : Lettre de mission	32
Annexe 2 : Note de cadrage.....	34
1. CONTEXTE ET MOTIVATION DE LA COMMANDE	36
2. REFORMULATION DE LA PROBLEMATIQUE	36
3. OBJET ET PERIMETRE DE LA MISSION, EXCLUSIONS DU CHAMP DE LA MISSION	36
4. DOCUMENTATION DISPONIBLE.....	37
5. PARTIES PRENANTES A RENCONTRER.....	38
6. CALENDRIER D'EXECUTION	38
Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées	39
Annexe 4 : Liste des sigles utilisés.....	41
Annexe 5 : Liste des textes de références	42
Annexe 6 : Bibliographie et filmographie	43

RESUME

Le cadre juridique applicable à l'utilisation des chiens de protection des troupeaux est relativement bien maîtrisé par les acteurs de la filière.

Les éleveurs, détenteurs et utilisateurs de chiens de protection des troupeaux sont soumis à un ensemble de dispositions relatives à la garde et à la circulation des animaux prévues par le code rural et de la pêche maritime.

La question du risque d'engagement de leur responsabilité civile et surtout pénale, pour les dommages causés aux tiers par leurs chiens de protection des troupeaux, est régulièrement posée. Elle a même suscité une réflexion sur l'élaboration d'un statut des chiens de travail ou encore sur l'exclusion de la responsabilité des éleveurs et bergers pour les agressions commises par les chiens de protection des troupeaux qu'ils détiennent. Toutefois cette voie semble complexe et hasardeuse juridiquement en sus d'être inefficace pour répondre aux réelles préoccupations des utilisateurs de chiens de protection des troupeaux.

Deux questions juridiques posent des problèmes pratiques réels. D'abord, la réglementation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement est perçue comme particulièrement inadaptée et renforce le sentiment d'insécurité juridique dans la filière, même si les difficultés concrètes sont à relativiser. La piste d'une évolution de cette réglementation pour exclure son application aux chiens de protection des troupeaux doit être étudiée sérieusement.

Ensuite, les nuisances sonores liées aux aboiements cristallisent les tensions sur le terrain et peuvent conduire à décourager les éleveurs dans leur projet d'installation de chiens de protection auprès du troupeau. Sur ce sujet, le travail de structuration de la filière visant à l'amélioration du travail des chiens d'une part, et les efforts de communication, de sensibilisation et d'éducation à l'action de ces chiens d'autre part, sont les clés d'une cohabitation plus sereine entre l'élevage et les autres activités dans les zones concernées. Une culture de la médiation doit s'imposer en la matière. Elle repose sur un travail d'objectivation des situations de tension et de leur contexte.

De manière générale, la structuration et l'organisation de la filière sont indispensables pour limiter les risques juridiques liés à l'utilisations de chiens de protection et pour renforcer l'acceptabilité de cette technique de protection contre la prédation. Les travaux menés par l'Institut de l'Élevage (IDELE) et La Pastorale pyrénéenne sont reconnus et constituent une première étape importante vers la constitution d'une véritable filière. Ils doivent être approfondis et soutenus par l'État à qui il revient d'agir en veillant à la cohérence des actions et en incitant les éleveurs à s'inscrire dans cette démarche de filière. La première étape de cette démarche de filière réside dans l'adhésion à la Charte de bonnes pratiques d'élevage des chiots destinés à la protection de troupeaux, ainsi que dans l'utilisation de chiens issus de cette filière.

Mots clés :

Chiens de protection – prédateurs – pastoralisme – risques juridiques - filière

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- R1.** Modifier dans les meilleurs délais la réglementation relative aux ICPE pour exclure de la rubrique 2120 (élevages de chiens) les chiens de protection des troupeaux, à l'utilisation desquels elle n'est pas adaptée
- R2.** Rendre les évaluations comportementales prévues à l'article L. 211-11 du CRPM éligibles à l'aide à la protection de troupeaux, afin d'encourager le recours à cet outil utile à l'objectivation de la dangerosité d'un chien
- R3.** Construire, en lien avec l'association des maires de France et les autres associations d'élus, des lignes directrices relatives à l'application de la réglementation applicable à l'utilisation de chiens de protection des troupeaux (comportement, nuisances, bien-être)
- R4.** Fonder les relations entre l'État et ses partenaires historiques pour la structuration de la filière « chiens de protection » sur un cadre conventionnel unifié, robuste et approfondi.
- R5.** Faire aboutir dans les meilleurs délais la signature de la *Charte nationale de bonnes pratiques d'élevage des chiots destinés à la protection des troupeaux* et la mise en œuvre du dispositif d'adhésion qu'elle comporte
- R6.** Moduler l'aide à la protection de troupeaux contre la prédation pour inciter les éleveurs à utiliser des chiens issus de la filière d'élevage reconnue et à se former à l'utilisation de ces chiens
- R7.** Soutenir le développement, au sein de la filière, d'une compétence de médiation des conflits liés à l'utilisation de chiens de protection des troupeaux

L'objet du présent rapport est de présenter de manière objective le cadre juridique applicable à l'utilisation des chiens de protection des troupeaux. Cette présentation peut conduire à recommander des ajustements à la réglementation si celle-ci s'avère manifestement inadaptée.

De plus, au-delà de la présentation objective du cadre juridique applicable, le sentiment d'insécurité juridique des utilisateurs de ces chiens ne peut être nié, dans un contexte de tension lié à la cohabitation entre protection du loup et maintien d'une activité d'élevage. Des réponses doivent être apportées à ce sentiment d'insécurité juridique. Elles passent notamment par une structuration plus forte de la filière des chiens de protection des troupeaux et des efforts de communication et d'éducation aux conditions d'intervention de ces chiens.

1. LE CADRE JURIDIQUE APPLICABLE A L'UTILISATION DE CHIENS DE PROTECTION DES TROUPEAUX

Les dispositions juridiques qui s'appliquent aux éleveurs, détenteurs et utilisateurs de chiens de protection des troupeaux sont en premier lieu les dispositions relatives à la garde et à la circulation des animaux prévues au Titre I^{er} du Livre II du Code Rural et de la Pêche Maritime (CRPM). Elles méritent d'être rappelées.

Les questions de la responsabilité pénale et de la responsabilité civile des détenteurs de chiens de protection des troupeaux font l'objet de discussions qui ont notamment alimenté des travaux parlementaires récents. Les règles applicables en la matière demeurent néanmoins bien établies et, au-delà des craintes que suscite par essence la matière pénale, il n'est pas mis en évidence de difficultés d'application concrètes.

Deux questions juridiques posent en revanche des problèmes pratiques réels. D'une part, les nuisances sonores liées aux aboiements cristallisent les tensions sur le terrain et peuvent conduire à décourager les éleveurs dans leur projet d'installation de chiens de protection auprès du troupeau. D'autre part, la réglementation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement est perçue comme particulièrement inadaptée et renforce le sentiment d'insécurité juridique dans la filière, même si les difficultés concrètes apparaissent peu fréquentes.

1.1. Les règles applicables à la garde des animaux

Certaines de ces règles sont spécifiques aux chiens, notamment celles relatives aux animaux susceptibles de présenter un danger pour les personnes ou les animaux domestiques ou celles relatives aux morsures.

D'autres sont applicables aux chiens de protection des troupeaux en tant qu'animaux domestiques, telles que celles relatives à l'identification ou à la divagation, mais avec des adaptations sur ce dernier point.

D'autres enfin s'appliquent à eux comme à tout animal, en particulier les règles relatives à la protection et au bien-être des animaux.

En revanche les règles applicables spécifiquement aux animaux de compagnie ne s'appliquent pas aux chiens de protection des troupeaux, ceux-ci n'étant pas des animaux « détenus ou destinés à être détenus par l'homme pour son agrément » au sens du I de l'article L. 214-6 du CRPM.

1.1.1. Les animaux susceptibles de présenter un danger pour les hommes ou les animaux domestiques

Comme tous les autres chiens, les chiens de protection des troupeaux peuvent faire l'objet d'une demande d'évaluation comportementale par un maire ou par un préfet qui estimerait qu'ils présentent un danger.

L'article L. 211-14-1 du CRPM dispose que : « *Une évaluation comportementale peut être demandée par le maire pour tout chien qu'il désigne en application de l'article L. 211-11. Cette évaluation est effectuée par un vétérinaire choisi sur une liste départementale. Elle est communiquée au maire par le vétérinaire.* » Le I de l'article L. 211-11 du CRPM prévoit que cette évaluation peut être demandée dès lors qu'un animal « *est susceptible, compte tenu des modalités de sa garde, de présenter un danger pour les personnes ou les animaux domestiques* ». Après cette évaluation, le maire peut éventuellement imposer au propriétaire ou au détenteur de l'animal de suivre la formation et d'obtenir l'attestation d'aptitude prévues au I de l'article L. 211-13-1.

L'article D. 211-3-1 du CRPM prévoit que : « L'évaluation comportementale prévue à l'article L. 211-14-1 est réalisée dans le cadre d'une consultation vétérinaire. Elle a pour objet d'apprécier le danger potentiel que peut représenter un chien. »

En revanche, les races de chiens utilisées pour la protection de troupeaux ne font pas partie des chiens catégorisés comme susceptibles d'être dangereux en application des dispositions de l'article L. 211-12 du CRPM.

1.1.2. La gestion des morsures

Comme tous les autres chiens, les chiens de protection des troupeaux sont soumis aux dispositions de l'article L. 211-14-2 du CRPM selon lequel « *tout fait de morsure d'une personne par un chien est déclaré par son propriétaire ou son détenteur ou par tout professionnel en ayant connaissance dans l'exercice de ses fonctions à la mairie de la commune de résidence du propriétaire ou du détenteur de l'animal.* »

Le propriétaire ou le détenteur du chien est en outre tenu de le soumettre à l'évaluation comportementale mentionnée à l'article L. 211-14-1 du CRPM (cf. 1.1.1 *supra*), qui est communiquée au maire. Cette évaluation comportementale doit être effectuée pendant la période de surveillance sanitaire, c'est-à-dire dans les quinze jours qui suivent la morsure.

Cette surveillance sanitaire est en effet prévue au premier alinéa de l'article L. 223-10 du CRPM pour tout animal ayant mordu ou griffé une personne. L'article R. 223-35 pris pour son application prévoit qu'elle comporte l'obligation pour le propriétaire ou le détenteur de soumettre l'animal, vacciné ou non, à trois visites effectuées par un vétérinaire sanitaire. L'article 2 de l'arrêté du 21 avril 1997 relatif à la mise sous surveillance des animaux mordeurs ou griffeurs prévoit que : « *L'animal mordeur ou griffeur est placé sous la surveillance d'un vétérinaire sanitaire pendant une période de quinze jours, s'il s'agit d'un animal domestique (...)* / *La première visite est effectuée avant l'expiration d'un délai de vingt-quatre heures suivant le moment où l'animal a mordu ou griffé, et la deuxième, au plus tard le septième jour après la morsure ou la griffure. (...)* A l'issue de la troisième visite, soit le quinzième jour, s'il s'agit d'un animal domestique (...) le vétérinaire sanitaire rédige un certificat définitif attestant que l'animal mis en observation n'a présenté à aucun moment de celle-ci de symptôme pouvant évoquer la rage. »

Ainsi, en cas de morsure par un chien de protection des troupeaux, sa surveillance sanitaire doit commencer dans les 24 heures alors que l'évaluation comportementale doit être effectuée au cours de cette surveillance, soit dans les 15 jours.

Il a été constaté la fréquente confusion entre l'objectif de l'évaluation comportementale qui est de déterminer la dangerosité éventuelle du chien, et les visites de surveillance vétérinaire après morsure, qui s'inscrivent dans le cadre de la surveillance de la rage. Cette confusion est susceptible d'entraîner des mesures inadaptées ou disproportionnées, qui ne peuvent qu'aggraver les tensions existantes.

1.1.3. L'identification

L'identification des chiens par un procédé agréé par le ministre chargé de l'agriculture et mis en œuvre par les personnes qu'il habilite à cet effet est obligatoire en application de l'article L. 212-10 du CRPM. L'article D. 212-63 du même code prévoit que cette identification « *comporte, d'une part, le marquage de l'animal par tatouage ou tout autre procédé agréé par arrêté du ministre chargé de l'agriculture et, d'autre part, l'inscription sur le ou les fichiers prévus à l'article D. 212-66 des indications permettant d'identifier l'animal.* »

Les chiens de protection des troupeaux sont donc identifiés et enregistrés dans une base de données comme tous les autres carnivores domestiques. L'enregistrement de l'identification de l'animal sur le fichier national d'identification des carnivores domestiques, dit FICADO, est fondé sur l'article D. 212-66 du CRPM. Ce fichier géré par la société I-CAD pour le compte du ministère chargé de l'agriculture permet le suivi sanitaire et le suivi comportemental des animaux (gestion sanitaire, contrôle des mouvements d'animaux, lutte contre les trafics, surveillance de la dangerosité dans l'espèce canine, protection de la population, etc.).

C'est d'ailleurs sur le FICADO que la société I-CAD s'appuiera pour établir la base de données des chiens de protection des troupeaux dont la gestion sera confiée à l'IDELE qui pourra l'enrichir avec des informations spécifiques aux enjeux de protection de troupeaux.

1.1.4. La répression de la divagation

L'article L. 211-19-1 du CRPM interdit le fait de laisser divaguer les animaux domestiques.

Les maires sont notamment habilités à prendre toutes dispositions propres à empêcher la divagation des chiens. Ils peuvent notamment « *ordonner que ces animaux soient tenus en laisse et que les chiens soient muselés* » (article L. 211-22 du CRPM).

Toutefois, l'article L. 211-23 du CRPM définit la divagation en ces termes : « *Est considéré comme en état de divagation tout chien qui, **en dehors d'une action de chasse ou de la garde ou de la protection du troupeau**, n'est plus sous la surveillance effective de son maître, se trouve hors de portée de voix de celui-ci ou de tout instrument sonore permettant son rappel, ou qui est éloigné de son propriétaire ou de la personne qui en est responsable d'une distance dépassant cent mètres. Tout chien abandonné, livré à son seul instinct, est en état de divagation, sauf s'il participait à une action de chasse et qu'il est démontré que son propriétaire ne s'est pas abstenu de tout entreprendre pour le retrouver et le récupérer, y compris après la fin de l'action de chasse.* »

Ainsi, quand ils sont en action de protection de leur troupeau, les chiens de protection ne peuvent être considérés comme étant en état de divagation et les maires ne peuvent prendre à leur encontre les mesures prévues à l'article L. 211-22 du CRPM précité¹.

1.1.5. La protection et le bien-être des animaux

- **La protection du bien-être des chiens de protection des troupeaux**

Les chiens de protection des troupeaux sont soumis aux dispositions générales relatives à la protection des animaux (section 1 du Chapitre IV du Titre I^{er} du Livre II du CRPM). Ces dispositions visent à interdire tout mauvais traitement sur les animaux et à garantir le respect des conditions optimales de leur bien-être.

En revanche, les dispositions de la section 2 du Chapitre IV du Titre I^{er} du Livre II du CRPM relatives aux animaux de compagnie ne sont pas applicables aux chiens de protection des troupeaux. En effet, le I de l'article L. 214-6 du CRPM définit les animaux de compagnie comme « *tout animal détenu ou destiné à être détenu par l'homme pour son agrément* »

L'interdiction de l'attache pour les jeunes chiens, prévue au paragraphe 6 du chapitre 2 l'annexe I de l'arrêté du 25 octobre 1982 relatif à l'élevage, à la garde et à la détention des animaux est notamment redoutée par les acteurs de la filière des chiens de protection des troupeaux car elle peut s'avérer nécessaire dans le processus de leur éducation au sein du troupeau.

Toutefois, cette interdiction ne s'applique qu'aux « animaux de compagnie et assimilés » (titre du chapitre 2 de l'annexe I à l'arrêté du 25 octobre 1982), à l'exclusion donc des chiens de protection des troupeaux qui ne sont pas détenus par l'homme pour son agrément.

- **Le transport des animaux**

La question du transport des chiens avec les troupeaux se pose lors des voyages vers l'estive ou lors du retour à la bergerie. Certains transporteurs d'animaux vivants refuseraient de transporter les chiens de protection faute de disposer de l'agrément nécessaire.

En vertu de l'article 6 du règlement (CE) n° 1/2005 du Conseil du 22 décembre 2004 relatif à la protection des animaux pendant le transport et les opérations annexes, ces transporteurs doivent être titulaires d'une autorisation pour les voyages de moins de 8 heures et ils sont tenus de transporter les animaux conformément aux spécifications techniques figurant à l'annexe I de ce règlement.

Le paragraphe 1.12 du chapitre III de cette annexe prévoit que les animaux doivent être manipulés et transportés séparément lorsqu'il s'agit d'animaux d'espèces différentes ou encore d'animaux à cornes et d'animaux sans cornes. Toutefois le paragraphe 1.13 suivant ne s'appliquent pas « aux animaux qui ont été élevés en groupes compatibles, sont habitués les uns aux autres, lorsque la séparation serait source de détresse (...) ».

Par conséquent, rien ne semble faire obstacle à l'autorisation de transporter les chiens de protection avec le troupeau qu'ils protègent habituellement, toute autre solution étant génératrice de stress pour les chiens en raison de la séparation d'avec leur troupeau.

¹ Il a été rapporté à la mission le cas d'un arrêté municipal ordonnant que les chiens de protection soient muselés et tenus en laisse, y compris en estive.

1.2. La responsabilité civile du propriétaire ou du détenteur du chien de protection des troupeaux

L'article 1243 du code civil dispose que : « *Le propriétaire d'un animal, ou celui qui s'en sert, pendant qu'il est à son usage, est responsable du dommage que l'animal a causé, soit que l'animal fût sous sa garde, soit qu'il fût égaré ou échappé.* »

La mise en cause de cette responsabilité civile n'est pas liée à la commission d'une quelconque faute ou même d'une imprudence de son propriétaire ou de son gardien. L'enjeu est de garantir l'indemnisation du préjudice de la victime à laquelle il revient d'apporter la preuve que l'animal incriminé est bien la cause de son dommage.

La personne responsable du dommage est celle qui a la garde juridique de l'animal. Il peut s'agir de l'éleveur propriétaire du chien, d'un groupement pastoral ou d'un berger indépendant. En revanche le berger salarié ne peut être regardé comme gardien du chien de son employeur. Il y a incompatibilité entre les qualités de gardien et de préposé. Ce dernier ne peut pas être gardien de la chose qu'il utilise, cette garde demeurant au commettant².

Si la faute de la victime du dommage peut exonérer le gardien de l'animal de sa responsabilité civile, il faut que le comportement de la victime présente un caractère imprévisible et irrésistible pour le gardien de l'animal, ce qui est difficile à démontrer³.

En pratique, l'assurance responsabilité civile professionnelle de l'éleveur prend en charge les dommages causés par ses animaux.

1.3. La responsabilité pénale du propriétaire ou du détenteur du chien de protection des troupeaux

Lorsqu'un chien de protection des troupeaux porte atteinte à une personne, son propriétaire ou son détenteur peut voir sa responsabilité pénale engagée dès lors qu'il a commis une faute.

Les infractions prévues en la matière sont applicables aux atteintes aux personnes causées par tous les chiens, quels qu'ils soient. Elles n'ont pas été conçues pour appréhender spécifiquement la problématique des morsures par les chiens de protection des troupeaux.

Les textes de niveau réglementaire prévoient différentes infractions en fonction du degré de gravité de l'atteinte.

- **En l'absence d'incapacité totale de travail pour la victime**

L'article R.622-1 du code pénal dispose que : « *Hors le cas prévu par l'article R. 625-3, le fait, par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement, dans les conditions et selon les distinctions prévues à l'article 121-3, de porter atteinte à l'intégrité d'autrui sans qu'il en résulte d'incapacité totale de travail est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la 2^{ème} classe* ».

L'article R.625-3 du code pénal prévoit que : « *Le fait, par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence prévue par la loi ou le règlement, de porter atteinte*

² Pour une illustration : Cour de Cassation, Chambre civile 2, du 9 février 1967, Publié au bulletin

³ Cour de cassation, 2^{ème} ch. civ., 27 mars 2014, n° 13-15.528

à l'intégrité d'autrui sans qu'il en résulte d'incapacité totale de travail est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la 5^{ème} classe ».

Ainsi, en théorie, en l'absence d'Incapacité Totale de Travail (ITT) de la victime, une faute simple du propriétaire ou du détenteur de l'animal l'expose à une contravention de deuxième classe, alors qu'une faute caractérisée l'expose à une contravention de cinquième classe.

- **En présence d'une incapacité totale de travail pour la victime**

Dès lors que la personne à l'intégrité de laquelle il a été porté atteinte subit une ITT, des dispositions spécifiques aux agressions commises par un chien s'appliquent.

Si la victime a subi une ITT de moins de 3 mois, l'article 222-20-2 du code pénal dispose que « *le propriétaire ou celui qui détient le chien au moment des faits est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende* ». L'article 220-20 du même code, auquel renvoie l'article 222-20-2, prévoit qu'est punie « *la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement* »

Si la victime a subi une ITT supérieure à 3 mois, l'article 222-19-2 prévoit que « *le propriétaire ou celui qui détient le chien au moment des faits est puni de 3 ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende* ». L'article 222-19 du même code, auquel renvoie l'article 222-19-2, prévoit qu'est punie toute « *maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement* ».

En théorie l'intensité de la faute pénale requise pour engager la responsabilité du propriétaire ou du détenteur du chien diffère donc selon la gravité de l'atteinte portée à l'intégrité de la victime. Il faut une violation manifeste d'un texte lorsque l'ITT est inférieure à 3 mois⁴ alors qu'une faute d'imprudence simple suffit lorsque l'ITT est supérieure à 3 mois.

- **Les fautes pénales**

Différentes fautes peuvent être retenues. Toutefois, en application de l'article L.211-23 du CRPM précité, laisser un chien de protection circuler sans surveillance proche et immédiate ne pourra être reproché à son propriétaire ou détenteur dès lors que le chien est en action de protection du troupeau.

Pour la même raison, il n'est pas possible de sanctionner par la contravention de deuxième classe prévue à l'article R. 622-2 du code pénal réprimant la divagation à un éleveur ou berger qui poste son chien en surveillance ou en protection de son troupeau, dès lors que ce chien est au travail.

Il faut toutefois réserver le cas où le chien de protection se retrouve dans un lieu très éloigné du troupeau de sorte qu'il ne peut plus être considéré comme étant en action de protection. La question se pose de savoir jusqu'où ce chien peut être regardé comme étant en action de protection. Les chiens de race berger d'Anatolie sont notamment réputés pour s'éloigner parfois jusqu'à 2 ou 3 kilomètres du troupeau. Ils ne peuvent alors plus être considérés comme étant en action de protection et une verbalisation est donc possible, notamment en cas d'accident, sur le fondement

⁴ La décision rendue le 21 janvier 2014 par la chambre criminelle de la Cour de cassation (pourvoi n° 13-80.267) ne semble pas remettre en cause cette lecture dès lors que dans cette affaire d'homicide involontaire la Cour estime que cause directement le dommage subi par une personne mordue par un chien la faute de négligence du propriétaire de l'animal l'ayant laissé sortir de chez lui sans être contrôlé et tenu en laisse. Mais la Cour se fonde sur le fait que le propriétaire « n'avait pas pris les mesures utiles et nécessaires pour empêcher des chiens de catégorie II, classés comme dangereux, de sortir de la propriété de leur maître », ce qui « constitue en tout état de cause une grave faute de négligence », c'est-à-dire une faute caractérisée au sens de l'article 121-3 du code pénal. Il ne semble donc pas falloir en tirer pour conséquence qu'en matière de morsures de chiens la faute simple engage systématiquement la responsabilité pénale du maître de l'animal.

des dispositions précitées. Il faut également réserver me cas où les animaux du troupeau que le chien protège peuvent être considérés comme divagant.

D'autres fautes pourront fonder les poursuites pénales à l'encontre d'un propriétaire ou détenteur de chien de protection des troupeaux qui attente à l'intégrité d'une personne dès lors qu'elles sont en lien avec le comportement du chien. Il pourra en particulier s'agir de la méconnaissance des règles relatives à la gestion des animaux susceptibles de présenter un danger, à la gestion des morsures ou à la protection du bien-être des chiens (cf. point 1.1 *supra*).

Il est à noter que, alors que la responsabilité civile d'un berger salarié ne peut pas être engagée pour les dommages causés par un chien de protection des troupeaux (cf. 3.2 *supra*), sa responsabilité pénale peut être engagée dès lors qu'il détient le chien au moment des faits au sens des dispositions précitées et que la faute peut lui être imputée.

1.4. La réglementation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement

La législation sur les Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE) a notamment pour objet la protection du voisinage, de la sécurité et la salubrité publique, de l'agriculture ou encore de la protection de la nature et de l'environnement contre les dangers ou inconvénients provoqués par les installations d'élevage. Les intérêts que cette réglementation protège sont cités à l'article L. 511-1 du code de l'environnement.

En application de l'annexe à l'article R. 511-9 du code de l'environnement établissant la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement, les élevages de bovins, de porcs, de lapins ou de volailles sont concernés par cette réglementation, alors que les élevages ovins ne le sont pas.

La rubrique 2120 de cette annexe concerne les établissements ayant une activité d'élevage, de vente, de transit, de garde, de détention, de refuge, ou de fourrière de chiens. A partir de 10 chiens âgés de plus de 4 mois détenus et jusqu'à 50 animaux, l'établissement est soumis à un régime de déclaration et aux prescriptions générales applicables aux installations classées soumises à déclaration sous la rubrique n° 2120 prévues par l'arrêté du 8 décembre 2006.

Le seuil de 10 chiens est de plus en plus souvent atteint par des éleveurs ou des bergers dès lors qu'aux chiens de protections s'ajoutent les chiens de conduite des troupeaux, les chiens de chasse ou les chiens qu'ils possèdent pour leur seul agrément.

Les services du Préfet de la Savoie ont réalisé un travail d'analyse des prescriptions imposées par la réglementation relative aux ICPE dont l'application à la détention et à l'utilisation de chiens de la protection des troupeaux est problématique⁵. Il en ressort que les principales difficultés d'application de cette réglementation concernent les règles d'implantation des bâtiments, annexes et parcs d'élevage, les règles relatives à la lutte contre la fuite des animaux et les règles relatives aux valeurs limites de bruit. Ces difficultés se posent en des termes différents selon que les troupeaux, donc les chiens de protection, se trouvent en alpage, en pâturage dans des zones habitées, ou en bergerie.

Si l'absence de déclaration peut en théorie conduire à une condamnation à une amende de cinquième classe, cette réglementation n'est pas appliquée dans les faits. Mais cela place les

⁵ Note relative à l'application de la réglementation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement aux détenteurs de chiens de protection des troupeaux du Correspondant régional installations classées Auvergne-Rhône Alpes du 9 juin 2022.

utilisateurs de chiens de protection des troupeaux dans une situation d'insécurité juridique particulièrement préjudiciable au développement de la filière d'éleveurs-naisseurs, la plus susceptible d'atteindre le seuil de dix chiens, et qui entend se bâtir sur le fondement de règles claires.

1.5. La responsabilité du fait des nuisances sonores

Ce sujet de première importance dans le quotidien des utilisateurs de chiens de protection des troupeaux, pour la qualité des relations qu'ils entretiennent avec les riverains des bergeries et des pâturages, interroge à la fois à leur responsabilité pénale et leur responsabilité civile. Il est régi par des dispositions spécifiques du Code de la Santé Publique (CSP) et du code général des collectivités territoriales.

L'article R. 1336-5 du CSP dispose que : « *aucun bruit particulier ne doit, par sa durée, sa répétition ou son intensité, porter atteinte à la tranquillité du voisinage ou à la santé de l'homme, dans un lieu public ou privé, qu'une personne en soit elle-même à l'origine ou que ce soit par l'intermédiaire d'une personne, d'une chose dont elle a la garde ou d'un animal placé sous sa responsabilité* ». L'article R. 1336-6 du CSP précise que « *lorsque le bruit (...) a pour origine une activité professionnelle (...) l'atteinte à la tranquillité du voisinage ou à la santé de l'homme est caractérisée si l'émergence globale de ce bruit perçu par autrui, telle que définie à l'article R. 1336-7, est supérieure aux valeurs limites fixées au même article* ». Les articles R. 1336-7 du CSP et R. 1336-8 du CSP définissent les seuils de bruit et les méthodes de mesure.

L'article L. 2212-2 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) dispose que « *la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques (...), et (...) notamment (...) le soin de réprimer (...) les bruits, les troubles de voisinage (...)* ». L'article L. 2214-2 attribue « *le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, tel qu'il est défini au 2° de l'article L. 2212-2 au maire* », y compris dans les communes où la police est étatisée dès lors qu'il s'agit de troubles de voisinage. Les 1° et 3° de l'article L. 2215-1 du CGCT prévoient les compétences du Préfet en la matière.

Il apparaît que la police des nuisances sonores liées à l'utilisation des chiens de protection des troupeaux incombe principalement au maire, mais les conditions de son application posent des questions particulières.

En effet, la qualification en nuisances sonores est difficile à objectiver et nécessite de prendre en compte la spécificité de l'utilisation de chiens de protection des troupeaux. Leur ouïe est très fine, si bien qu'ils perçoivent un danger potentiel avant les êtres humains, et leurs aboiements constituent *un comportement normal dans la première phase d'alerte et de protection du troupeau*. Par ailleurs, les nuisances sonores éventuelles surgissent en hiver, lorsque les troupeaux et leurs chiens de protection sont en bergerie.

2. LES EVOLUTIONS SOUHAITABLES DU CADRE JURIDIQUE APPLICABLE A L'UTILISATION DE CHIENS DE PROTECTION DES TROUPEAUX

La mission a évalué si des évolutions de la réglementation sont nécessaires afin que le cadre juridique soit adapté aux spécificités liées à l'élevage et à l'utilisation de ces chiens. Elle a identifié également toutes les évolutions possibles à cadre juridique constant, lorsque des alternatives infra-réglementaires existent.

2.1. La définition d'un statut du chien de travail n'apparaît pas comme une réponse adaptée

2.1.1. La définition d'un statut du chien de travail soulèverait des questions qui dépassent de loin les difficultés liées à l'utilisation des chiens de protection des troupeaux

La définition d'un statut du « chien de travail » nécessiterait de définir juridiquement cette notion, qui s'appliquerait également aux chiens-guides pour personnes malvoyantes, aux chiens de détection de stupéfiants ou d'explosifs, aux chiens d'aide aux personnes handicapées, aux chiens de chasse – qui ne sont pas en action de chasse en permanence –, aux chiens de garde et de défense, ou encore aux chiens de conduite de troupeaux. Ce travail nécessiterait de substantielles et sensibles modifications législatives et serait long à mettre en œuvre.

La présentation des règles applicables à la protection de troupeaux (cf. partie 1 *supra*) et l'analyse de leur appropriation par les acteurs ne mettent pas en évidence une nécessité de définir un statut à part entière du chien de travail, ni même du chien de protection des troupeaux.

Elles mettent plutôt en exergue le besoin d'objectivation des règles applicables et de certains ajustements. Ainsi, la définition d'un statut de chien de travail ne réglerait pas la question de l'inadaptation des règles relatives aux ICPE, ni celle des conflits de voisinage liés à la présence de chiens de protection des troupeaux. Elle ne suffirait donc pas à répondre aux craintes et aux difficultés rencontrées par les utilisateurs de ces chiens.

Un projet moins ambitieux pourrait être de cibler les aspects de la réglementation applicable aux chiens de protections des troupeaux posant des difficultés d'application, ce qui ne constitue pas en soi un statut.

Cette dernière méthode semble devoir être privilégiée pour aboutir rapidement à des résultats concrets pour les éleveurs et les bergers.

Quant au sentiment d'insécurité juridique – bien réel – des éleveurs et des bergers, il sera aussi et surtout combattu par l'approfondissement de la démarche de filière (cf. partie 3 *infra*) et des efforts de communication renforcés sur les enjeux et conditions de l'utilisation efficace et sûre des chiens de protection des troupeaux (cf. partie 4 *infra*).

2.1.2. Les règles relatives à la responsabilité civile et à la responsabilité pénale des éleveurs et détenteurs de chiens ne posent pas de réelles difficultés

Les différents acteurs de la filière des chiens de protection des troupeaux expliquent que le risque de mise en cause de la responsabilité civile ou pénale de l'éleveur ou du berger n'est pas leur première préoccupation. Si ces sujets sont symboliques et que les affaires en la matière ont par définition le plus d'écho médiatique, le nombre de cas de mise en cause de la responsabilité pénale des éleveurs ou des bergers demeure relativement peu élevé.

S'agissant de la responsabilité civile, les éleveurs, bergers ou gestionnaires d'estives sont couverts par leur contrat Responsabilité Civile Professionnelle (RPC). Les missionnés n'ont pas recueilli de témoignage relatant des difficultés dans la mise en œuvre de cette garantie par les assureurs.

Si une récente proposition de loi visant à définir et encadrer le régime de responsabilité concernant les chiens de protection des troupeaux proposait de substituer une responsabilité de l'État à celle des éleveurs pour les dommages causés par les chiens de protection des troupeaux⁶, une telle modification des règles du code civil relatives à la responsabilité du fait des animaux est difficile à justifier.

Elle ferait peser sur l'État une responsabilité inédite qui ne se poserait pas dans les mêmes termes que celle que le Conseil d'État a reconnu en cas de rupture de l'égalité devant les charges publiques⁷. Le lien de causalité entre le soutien apporté par l'État à l'achat et à l'entretien de chiens de protection et la charge qui pèse sur les éleveurs d'assumer la responsabilité des dommages causés par ces chiens est très indirecte. En effet, cela reviendrait à inventer une responsabilité de l'État du fait du soutien financier qu'il apporte. Cela enverrait un message contreproductif aux éleveurs alors que l'enjeu est de les inciter à s'inscrire dans une démarche de filière visant à améliorer les pratiques d'élevage, d'éducation et d'utilisation des chiens de protection. En outre, cette proposition ne répond pas à une difficulté d'application des dispositions en vigueur.

S'agissant de la responsabilité pénale, les règles applicables en la matière semblent claires et relativement bien maîtrisées par les acteurs. Les procureurs sont conscients des conditions d'intervention des chiens de protection des troupeaux et peuvent élaborer des instructions en matière de divagation et de morsure de chien de protection à destination des services d'enquête⁸.

Si le questionnaire en ligne « *Mon expérience avec les chiens de protection* » fournit des repères intéressants, il n'existe pas de recensement national exhaustif du nombre d'incidents liés à des morsures par des chiens de protection, ni du nombre de procédures pénales engagées et des condamnations prononcées à l'encontre des éleveurs ou des bergers.

Toutefois, à titre d'exemple, dans le ressort du tribunal judiciaire de Gap, dans le département des Hautes-Alpes qui est le plus concerné par les incidents avec celui de l'Isère, il a été recensé 25 plaintes liées à des morsures par un chien de protection en 2021 et 15 plaintes en 2022. Sur ce total, la plainte est classée sans suite dans 50 % des cas après une enquête de gendarmerie visant à vérifier la situation administrative du chien.

Ce n'est que dans les cas de récidive au cours des 12 derniers mois que le Procureur propose une alternative aux poursuites devant le délégué du procureur pour une deuxième morsure ou un éventuel renvoi vers le tribunal au-delà de 2 morsures en 12 mois.

Ainsi, depuis de l'année 2023, dans ce département, une seule affaire a été renvoyée vers le tribunal correctionnel et deux vers le tribunal de police pour établissement d'une contravention.

Il peut donc être avancé que, dans la pratique, seuls des manquements caractérisés à la réglementation applicable conduisent à l'engagement de la responsabilité pénale des éleveurs ou des bergers.

⁶ Proposition de loi n° 351 visant à définir et encadrer le régime de responsabilité concernant les chiens de protection des troupeaux, présentée par Mme Bénédicte TAURINE et MM. Léo WALTER, Laurent ALEXANDRE, députés, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 octobre 2022.

⁷ Voir notamment sur le principe de responsabilité du fait des lois : CE, sect., 30 juillet 2003, *Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre et autres*, n° 215957 (indemnisation par l'État du préjudice causé par des dispositions législatives qui, excédant les aléas inhérents à l'activité en cause, revêt un caractère grave et spécial et ne saurait, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement aux intéressés).

⁸ Les missionnés ont pu prendre connaissance des instructions en matière de divagation et de morsure de chien de protection du Procureur de la République près le tribunal judiciaire de Gap.

Si ces éléments ne doivent pas conduire à minimiser le sentiment d'insécurité juridique et d'impuissance exprimé par certains éleveurs, il permettent de resituer le véritable enjeu d'une remise en question des règles applicables en matière de responsabilité pénale.

En tout état de cause, une exclusion pure et simple de la responsabilité pénale des éleveurs et des bergers n'est pas concevable. Elle serait contraire au principe constitutionnel d'égalité devant la loi pénale⁹.

2.2. La réglementation relative aux ICPE n'est manifestement pas adaptée à la détention de chiens de protection des troupeaux

Certaines prescriptions imposées par la réglementation relative aux ICPE, dont l'application à la détention et à l'utilisation de chiens de protection des troupeaux est problématique (cf. point 1.4. *supra*), ne peuvent être raisonnablement appliquées à leurs utilisateurs lorsqu'ils possèdent plus de 9 chiens, y compris les chiens de protection, sur des zones qui peuvent être considérées comme des bâtiments ou parcs d'élevage de chiens ou annexes de tels bâtiments ou parcs.

Ces prescriptions générales problématiques sont contenues dans l'annexe de l'arrêté ministériel du 8 décembre 2006 qui ne prévoit pas de « conditions dans lesquelles ces prescriptions peuvent être adaptées par arrêté préfectoral aux circonstances locales » en application du dernier alinéa de l'article L. 512-10 du code de l'environnement.

La seule solution qui existe à droit constant est donc que les exploitants formulent au Préfet, sur le fondement de l'article R. 512.52 du code de l'environnement, des demandes de modification de certaines des prescriptions générales. Ils doivent dans ces demandes démontrer que le non-respect de certaines prescriptions ne conduira pas à une atteinte aux intérêts protégés cités à l'article L. 511-11 du code de l'environnement (cf. point 2.4 *supra*).

L'une des réflexions du groupe de travail sur les chiens de protection des troupeaux animé par la Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF) Auvergne-Rhône-Alpes, a conduit à préconiser dans ce contexte l'élaboration d'un guide à l'usage des inspecteurs de l'environnement pour assurer un traitement favorable et harmonieux des demandes d'aménagement.

Si cette piste mérite en effet d'être approfondie à droit constant, il n'en demeure pas moins que la procédure demeure lourde et contraignante pour les exploitants, pour un apport à la protection des intérêts visés à l'article L. 511-11 du code de l'environnement qui interroge.

Une solution plus expédiente consisterait à modifier par décret en Conseil d'État la rubrique 2120 de l'annexe à l'article R. 511-9 du code de l'environnement. Celle-ci pourrait être renommée : « Chiens (activité d'élevage, vente, transit, garde, détention, refuge, fourrière, etc., de) à l'exclusion **des chiens de protection des troupeaux au sens de l'article L. 211-23 du code rural et de la pêche maritime** et des établissements de soins et de toilettage et des rassemblements occasionnels tels que foires, expositions et démonstrations canine ».

La légalité d'une telle modification semble pouvoir être défendue, notamment au regard du principe de non-régression de la protection de l'environnement prévu au II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement.

⁹ Conseil constitutionnel, décision n° 89-262 DC du 7 novembre 1989.

Certes, dans sa décision n° 426528 du 30 décembre 2020, le Conseil d'État a annulé les dispositions réglementaires qui avaient pour effet, concernant cette même rubrique 2120, « d'exempter de toute évaluation environnementale des projets qui étaient, auparavant, susceptibles d'y être soumis soit de manière systématique soit après un examen au cas par cas », en raison de la modification des seuils des régimes d'enregistrement et d'autorisation.

Toutefois, il pourrait être démontré que l'exclusion des chiens de protection des troupeaux de la rubrique 2120 ne fait pas courir de risque à l'environnement ou à la santé humaine compte tenu de la situation spécifique de ces chiens par rapport aux autres chiens dans les élevages. En particulier, ces chiens de protection étant intégrés aux troupeaux qu'ils protègent, c'est aux animaux de ce troupeau qu'il ferait sens de les rattacher pour l'application de la réglementation relative aux ICPE. A ce propos, il doit être rappelé que les élevages ovins ne sont pas concernés par la réglementation ICPE.

Il pourrait surtout être argué du fait que cette exclusion aurait pour objet de permettre l'atteinte d'un autre objectif visé à l'article L. 511-1 du code de l'environnement, à savoir la protection de l'agriculture, dans un contexte de cohabitation entre l'élevage et des espèces protégées au nom de la préservation de la nature.

La modification de la réglementation ICPE ne doit donc pas être écartée trop rapidement au motif d'une contradiction supposée évidente avec le principe législatif de non-régression de la protection de l'environnement. Cette piste doit être pleinement explorée par les services du ministère chargé de la réglementation des ICPE, en lien avec ceux du ministère chargé de l'agriculture.

R1. Modifier dans les meilleurs délais la réglementation relative aux ICPE pour exclure de la rubrique 2120 (élevages de chiens) les chiens de protection des troupeaux, à l'utilisation desquels elle n'est pas adaptée

2.3. Etablir des lignes directrices relatives à l'application de la réglementation relative aux animaux domestiques aux chiens de protection des troupeaux

- **Concernant les animaux susceptibles de présenter un danger**

Le cadre d'emploi de la demande d'évaluation comportementale prévue au I de l'article L. 211-11 du CRPM gagnerait à être explicité en lien avec la profession vétérinaire de manière à ce que cet outil puisse être plus facilement utilisé par les maires afin de porter un regard objectif sur des situations de fortes tensions liées à des craintes exprimées par certains de leurs administrés.

Ces évaluations comportementales ne doivent pas être présentées ou vécues par les éleveurs comme des sanctions. Elles ne sont pas nécessairement suivies du prononcé par les maires de mesures contraignantes pour le détenteur du chien. Au contraire, elles peuvent être utilisées pour contribuer à atténuer les tensions sur le terrain en rassurant les protagonistes, dont l'éleveur lui-même, sur l'absence de dangerosité d'un chien.

Mais un recours plus large à l'évaluation comportementale suppose que la profession vétérinaire soit en capacité de répondre à une augmentation de la demande pour les chiens de protection des troupeaux, et que suffisamment de vétérinaires comportementalistes soient formés à la problématique spécifique de l'utilisation des chiens de protection des troupeaux.

Cela suppose également que les évaluations comportementales demandées par le maire soient éligibles à l'aide à la protection des exploitations et des troupeaux contre la prédation du loup et de l'ours. En effet, quand bien même le deuxième alinéa de l'article L. 211-14-1 prévoit que les frais de l'évaluation comportementale que le maire peut demander sont à la charge du propriétaire du chien, ce propriétaire pourrait être aidé au titre de la réglementation spécifique relative à l'aide à la protection contre la prédation.

Le cahier des charges relatif aux chiens de protection des troupeaux, annexé à l'appel à projets relatif à l'aide à la protection des exploitations et des troupeaux contre la prédation du loup et de l'ours actuellement en vigueur, prévoit les conditions d'éligibilité des tests comportementaux tout en excluant explicitement l'éligibilité de l'évaluation comportementale pouvant être réalisée par un vétérinaire en application des articles L. 211-11. et L.211-14-2 du CRPM. S'il est vrai que l'initiative et le fondement respectifs du test comportemental et de l'évaluation comportementale ne sont pas les mêmes, leurs finalités sont proches, car il s'agit de s'assurer de la sociabilité et de l'absence d'agressivité envers l'homme des chiens de protections.

R2. Rendre les évaluations comportementales prévues à l'article L. 211-11 du CRPM éligibles à l'aide à la protection de troupeaux, afin d'encourager le recours à cet outil utile à l'objectivation de la dangerosité d'un chien

- **Concernant le transport des animaux**

Le sujet du transport des troupeaux et des chiens vers ou au retour des estives pourrait faire l'objet de lignes directrices à destination des Préfets chargés de délivrer les autorisations de transport. Ce travail permettrait de présenter les conditions dans lesquelles les chiens de protections peuvent être transportés avec les troupeaux qu'ils protègent habituellement, dans le respect des dispositions du règlement (CE) n° 1/2005 du Conseil du 22 décembre 2004 relatif à la protection des animaux pendant le transport et les opérations annexes (cf. point 1.1.5 *supra*).

- **Concernant les nuisances sonores**

L'utilisation de chiens de protection des troupeaux a été pensée pour un travail qui s'effectuait jusqu'à présent en alpage ou en estive, où les aboiements ne causaient aucune gêne. Mais les systèmes agricoles plus morcelés ou plus étendus – jusqu'en plaine – et nécessitant l'utilisation de chiens de protection représentent un défi. A ceci s'ajoute une localisation péri-urbaine des élevages de plus en plus fréquente, dans le voisinage d'habitations et dans des circonstances où « la culture chiens » disparaît peu à peu.

Les discussions sur la loi n° 2021-85 du 29 janvier 2021 visant à définir et protéger le patrimoine sensoriel des campagnes françaises ont montré la difficulté à reconnaître juridiquement certains « bruits et effluves » comme faisant « partie intégrante de la vie rurale », tels par exemple que les chants ou cris des animaux ou encore les sons et émanations propres à certains environnements des campagnes françaises, de sorte qu'ils seraient insusceptibles d'être considérés comme des nuisances anormales.

La modification du droit applicable en la matière est difficilement envisageable et en tout état de cause les tensions qui résultent de ce problème de nuisances sonores liées aux aboiements des chiens de protection des troupeaux se règlent rarement devant les tribunaux. Pour autant elles

gènèrent du stress et du découragement pour les éleveurs qui peuvent renoncer à mettre en place ce moyen de protection contre la prédation.

Un travail doit être mené par les services de l'État¹⁰ en collaboration avec l'association des maires de France et les autres associations d'élus locaux pour établir un guide à l'usage des maires qui rappellerait le contexte particulier d'utilisation des chiens de protections de troupeaux, les conditions d'un travail efficace de leur part, les efforts de la filière pour améliorer la qualité du travail de ces chiens et enfin la nécessité de prendre en compte tous ces éléments pour l'application de la réglementation relative aux nuisances sonores. Ce guide mettra certainement en évidence qu'au-delà de l'utilisation de leur pouvoir de police, les maires ont un rôle de médiation à jouer (cf. point 3.4 *infra*) et qu'ils doivent pouvoir s'appuyer sur des experts mis à disposition par la filière « chiens de protection » pour désamorcer les tensions et les conflits, tant sur le plan humain que juridique.

R3. Construire, en lien avec l'association des maires de France et les autres associations d'élus, des lignes directrices relatives à l'application de la réglementation applicable à l'utilisation de chiens de protection des troupeaux (comportement, nuisances, bien-être)

3. LE RENFORCEMENT NECESSAIRE DE L'ACCOMPAGNEMENT DE LA FILIERE VERS UNE STRUCTURATION PLUS IMPORTANTE

Le groupe de travail animé par la DRAAF Auvergne-Rhône-Alpes est un cadre privilégié pour échanger sur ce qu'implique la mise en place d'une véritable filière des chiens de protection des troupeaux, ci-après « la filière "chiens de protection" ».

Les travaux menés par l'Institut de l'Élevage (IDELE) depuis 2018, avec notamment la mise en place d'un réseau d'expertise, l'élaboration de supports de communication et la participation à l'organisation du recensement des chiens de protection, et celui mené dans le massif pyrénéen par l'association La Pastorale pyrénéenne, sont reconnus et constituent une première étape importante vers la constitution de cette filière.

Les conclusions du « groupe de travail sur les chiens de troupeaux » rédigées par les députées Pascale BOYER et Bénédicte TAURINE offrent une présentation intéressante et complète des différents enjeux de cette filière et un état des lieux à date au début de l'année 2020.

Ces travaux doivent bien entendu être approfondis et soutenus, et le présent rapport n'a pas pour objet de définir ce que devrait être et ce que devrait faire cette filière. Néanmoins, la constitution d'une filière robuste apparaît comme la principale condition pour que les éleveurs soient sécurisés juridiquement dans l'utilisation de chiens de protection, et les conditions nécessaires à sa structuration plus rapide doivent être présentées.

Ces travaux doivent bien entendu être approfondis et soutenus, et le présent rapport n'a pas pour objet de définir ce que devrait être et ce que devrait faire cette filière. Néanmoins, la constitution

¹⁰ Le guide intitulé « Le chien de protection gardien de troupeau au pâturage » d'août 2020 élaboré par la DREAL AURA comporte un développement sur le rôle et la responsabilité des maires (p. 6) qui pourrait être complété avec les autres aspects de la réglementation abordés dans le présent rapport et surtout des préconisations opérationnelles (doctrine de recours à l'évaluation comportementale, médiation, organisation de la collaboration avec la filière, etc.).

d'une filière robuste apparaît comme la principale condition pour que les éleveurs soient sécurisés juridiquement dans l'utilisation de chiens de protection, et les conditions nécessaires à sa structuration plus rapide doivent être présentées.

3.1. Clarifier la gouvernance de la filière des chiens de protection des troupeaux

La filière « chiens de protection » repose principalement sur deux organisations : IDELE et l'association La Pastorale pyrénéenne. Le Ministère chargé de l'agriculture et celui chargé de l'écologie encouragent l'atteinte des objectifs d'intérêt général auxquels concourent ces deux organisations.

Le MASA et l'IDELE sont liés par des conventions reconduites depuis 2017 et dont la dernière version a été prolongée jusqu'au 15 décembre 2023. Elle a pour objet l'animation du réseau d'expertise sur les chiens de protection et la mise en place d'une filière « chiens de protection ». Elle vise à financer le déploiement et la formation du réseau d'accompagnement technique, à produire des supports, outils et méthodes visant à diffuser les savoir-faire, à assurer des formations collectives et des actions d'information, et à mettre en œuvre le recensement des chiens de protection sur une base de données dans une optique de sélection des chiens de protection afin de favoriser la mise sur le marché de chiens adaptés.

La DREAL Occitanie et La Pastorale pyrénéenne sont liées par des conventions qui financent l'appui technique des éleveurs et des bergers pour la mise en place des chiens de protection (techniciens « chien de protection »), ainsi que l'appui à la gestion des troupeaux confrontés à des attaques répétées ou importantes d'ours (réseau de bergers d'appui).

Cette architecture contractuelle présente plusieurs faiblesses.

a) D'abord elle semble lacunaire faute de fixer un cadre national mettant en relation l'ensemble des acteurs

Deux Ministères agissent de manière non coordonnée, l'un au niveau central, l'autre par le biais de ses services déconcentrés, pour soutenir les initiatives de deux partenaires historiques dont l'action gagnerait en efficacité si elle était coordonnée.

Sans vouloir harmoniser totalement les actions menées par l'IDELE et par La Pastorale pyrénéenne qui se sont construites dans des contextes différents, la structuration de la filière nationale passe par un certain niveau de coopération et d'échange d'informations. En particulier, le recensement des chiens de protection des troupeaux en vue d'une amélioration du travail de sélection suppose une telle coopération de l'ensemble des acteurs. Si des échanges ont pu exister, une coopération efficace sur ces sujets passe très certainement par une institutionnalisation de la filière et de ses composantes.

Un tel cadre permettrait en outre un engagement cohérent de l'État sur l'ensemble du territoire avec un portage de la politique publique et de son financement au niveau interministériel.

Par conséquent, l'État représenté par les ministres chargés de l'agriculture et de l'écologie devrait conclure une convention d'objectif tripartite avec l'IDELE et La Pastorale pyrénéenne afin d'affirmer les objectifs généraux que partagent ces acteurs, de prévoir les modalités de la déclinaison territoriale du soutien à la filière par l'État et de prévoir les modalités de coopérations entre l'IDELE et La Pastorale pyrénéenne sur les sujets qui le justifient.

Sur ce dernier aspect, l'alimentation d'une base de donnée commune et le recensement des chiens de protection en vue d'une amélioration de leur sélection constituent des sujets incontournables de la coopération. La finalisation et la mise à jour de la charte de bonnes pratiques d'élevage, qui devrait être cosignée par les organisations qui œuvrent à la structuration de la filière et l'État, en est un autre (cf. 3.2 *infra*). D'autres questions pourraient utilement y être abordées, telles que le contenu des messages de sensibilisation du grand public pour en assurer la cohérence, la programmation d'échanges réguliers concernant les bonnes pratiques ou les problématiques spécifiques à certains espaces, les échanges d'information sur les besoins en chiots à court et moyen terme et sur les mesures pouvant être prises pour éviter toute concurrence entre les territoires pour l'accès aux chiens de qualité, etc.

Cette convention d'objectif pourrait servir de fondement à un subventionnement par l'État de certaines dépenses exposées par l'IDELE et La Pastorale pyrénéenne pour ces actions communes.

b) Ensuite, une analyse de la sécurité juridique du dispositif mériterait d'être menée

Les conventions conclues entre le ministère chargé de l'agriculture et l'IDELE se présentent comme des conventions de subvention.

Les subventions sont, au sens de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, des « contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent ». Elles se distinguent de la notion de prix versé à un opérateur économique, en contrepartie d'une prestation. Alors que le marché public répond à un besoin initié et défini par l'acheteur et que son prix constitue la contrepartie directe de la prestation réalisée pour y répondre, la subvention ne constitue pas le prix d'une prestation individualisée. L'absence de contrepartie à la subvention n'implique toutefois pas l'absence de conditions à l'utilisation des fonds pour son bénéficiaire.

En l'espèce, si l'initiative historique de l'IDELE n'est pas en cause, le ministère chargé de l'agriculture définit avec beaucoup de précision des actions et sous-actions attendues de l'IDELE et leurs coûts associés, tout en prévoyant que le montant de la subvention correspond à 100 % du montant des dépenses prévisionnelles.

Ces relations contractuelles mériteraient d'être remises à plat pour écarter tout risque de requalification en marchés publics.

c) Enfin, l'atteinte des objectifs d'intérêt général auxquels l'État entend apporter son soutien suppose que les conventions soient recentrées sur ces objectifs

Outre les objectifs communs abordés ci-dessus (a), les conventions de subventionnement devraient avoir pour objet de soutenir la poursuite des objectifs suivants :

- mise en œuvre de la charte de bonnes pratiques d'élevage par la reconnaissance de chiens qui en sont issus (en lien avec la recommandation n° 4 – point 3.2 *infra*) ;
- mise en œuvre de la charte de bonnes pratiques d'élevage par la reconnaissance de chiens
- accompagnement des éleveurs en vue d'une meilleure sélection des chiens ;
- appui technique pour l'installation et l'utilisation de chiens de protection des troupeaux ;
- participation à l'élaboration de supports de formation et de communication ;
- actions de formation collective des éleveurs, élèves de lycées agricoles ou d'autres publics ;
- actions de sensibilisation des maires, élus, responsables d'offices de tourisme, de fédérations sportives et d'associations présents en zones pastorales.

Une réflexion pourrait être menée sur l'opportunité de déconcentrer en partie la gestion de ces conventions de subventionnement afin de les adapter aux circonstances locales.

R4. Fonder les relations entre l'État et ses partenaires historiques pour la structuration de la filière « chiens de protection » sur un cadre conventionnel unifié, robuste et approfondi.

3.2. Faire vivre la charte nationale de bonnes pratiques d'élevage des chiots destinés à la protection de troupeaux

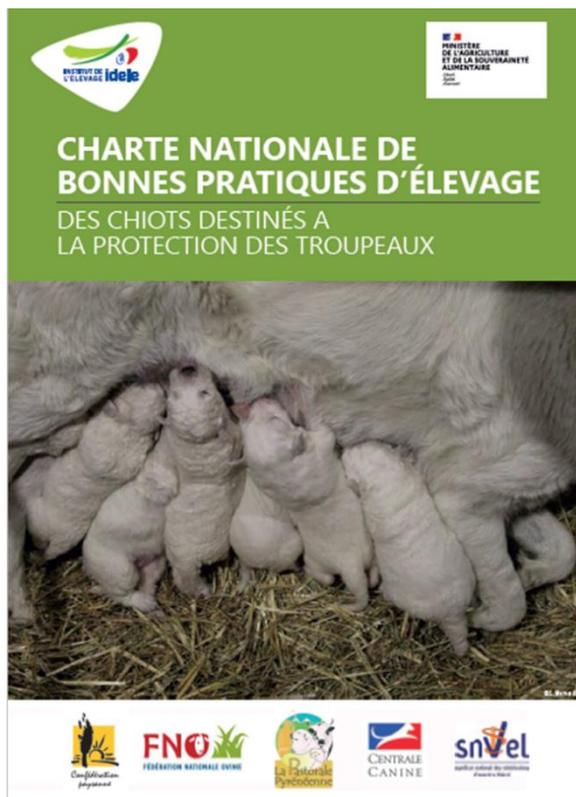
Le projet de *Charte nationale de bonnes pratiques d'élevage des chiots destinés à la protection des troupeaux*, est certainement la démarche collective la plus aboutie de la filière à ce jour¹¹.

Ce projet de Charte s'articule autour de 6 engagements :

- « 1. Pour assurer un bagage génétique favorable aux chiots, je choisis judicieusement les reproducteurs et certifie la parenté des chiots.*
- 2. Pour assurer le bon développement des chiots et les préparer au mieux à leur future mission de protection de troupeaux, j'adapte mes pratiques et je leur offre un environnement approprié, permettant une socialisation réussie, une imprégnation au troupeau précoce et une familiarisation à l'humain, à d'autres chiens et à des événements extérieurs divers.*
- 3. Pour couvrir les besoins de mes chiens, je les nourris avec une alimentation de qualité, adaptée à leur âge et à leur état physiologique.*
- 4. Pour avoir des chiens en bonne santé, je les vaccine, je les vermifuge régulièrement et je les protège contre les parasites externes.*
- 5. Je respecte la législation en vigueur relative à la détention et à la vente de chiens.*

¹¹ Le projet coordonné par l'IDELE associe le ministère chargé de l'agriculture, la Confédération paysanne, la Fédération nationale ovine, La Pastorale pyrénéenne, la Société centrale canine et le Syndicat national des vétérinaires d'exercice libéral

6. Pour m'inscrire pleinement dans cette démarche de progrès, je partage mes pratiques et me forme régulièrement pour acquérir de nouveaux savoirs et savoir-faire. »



Ces engagements sont ensuite déclinés et expliqués dans un document riche et à la présentation efficace.

Surtout il comporte un dispositif d'adhésion à la charte conçu pour être signé par l'éleveur et contre signé par un représentant d'un réseau technique chargé de valider la démarche d'adhésion.

La signature effective de la charte par l'ensemble des organisations qui ont participé à son élaboration constitue une étape décisive dans la structuration de la filière « chien de protection des troupeaux ».

Elle suppose que le contexte réglementaire soit clarifié sur les points qui inquiètent le plus les acteurs, notamment la question de l'application de la réglementation ICPE (cf. partie 2 *supra*).

Elle suppose également que l'État soutienne la mise en place du dispositif d'adhésion et de validation de cette adhésion dans le cadre des conventions de subvention conclues avec l'IDELE et La Pastorale pyrénéenne (cf. point 3.1 *supra*).

L'efficacité de cette charte et son effet d'entraînement repose également sur une incitation financière pour les éleveurs à s'inscrire dans ce cadre.

R5. Faire aboutir dans les meilleurs délais la signature de la *Charte nationale de bonnes pratiques d'élevage des chiots destinés à la protection des troupeaux* et la mise en œuvre du dispositif d'adhésion qu'elle comporte

3.3. Inciter à l'utilisation de chiens issus d'une filière d'élevage reconnue

Les dispositions relatives à l'aide à la protection des exploitations et des troupeaux contre la prédation du loup et de l'ours qui figurent aux articles D114-11 à D114-14 du CRPM prévoient un soutien aux dépenses d'achat, d'entretien, de stérilisation ou de tests de comportement de chiens de protection. Cette aide est prévue dans le Plan stratégique relevant de la PAC 2023-2027 de la France approuvé le 31 août 2022.

Afin d'encourager les éleveurs à s'inscrire dans le travail de la filière, les paramètres de l'aide à la protection contre la prédation méritent d'être revus pour les inciter à utiliser des chiens élevés conformément aux bonnes pratiques d'élevage établies par la filière institutionnalisée, et ce dans les conditions présentées précédemment (cf. point 3.1 *supra*).

Dès lors que l'État entendrait moduler le niveau d'aide en fonction du critère d'appartenance de ce chien à la filière d'élevage reconnue, il conviendrait de prévoir les conditions de reconnaissance de cette appartenance, et notamment le fait que l'État peut confier cette mission de reconnaissance du respect de ces bonnes pratiques d'élevage à un organisme.

S'il ne fait pas de doute que les réseaux de l'IDELE et de La Pastorale pyrénéenne seraient les mieux placés pour effectuer ce travail de reconnaissance, les conditions dans lesquelles devraient être passés les contrats leur confiant cette mission devraient être expertisées, notamment au regard du droit de la commande publique.

Les aides pourraient également être modulées selon que les bénéficiaires ont ou non suivi une formation dispensée par une structure d'animation ou de développement choisie par le bénéficiaire et présentant des garanties de statut et de compétences propres au pastoralisme et à la protection des troupeaux contre la prédation.

Pourraient utilement faire l'objet d'un bonus incitatif :

- les aides accordées en contrepartie des engagements liés aux chiens de protection des troupeaux dès lors qu'ils sont issus de la filière d'élevage reconnue ;
- les aides accordées en contrepartie des engagements liés au gardiennage renforcé ou à la surveillance renforcée des troupeaux dès lors que les éleveurs ou bergers qui assurent cette surveillance ont suivi une formation à l'utilisation des chiens de protection des troupeaux.

En revanche, l'aide à l'accompagnement technique ne devrait pas faire l'objet d'un bonus. En effet cet accompagnement est tout aussi important lorsque les chiens de protection des troupeaux ne sont pas issus de la filière d'élevage reconnue.

Ces règles seraient précisées dans le cahier des charges relatif aux chiens de protection des troupeaux, annexé à l'appel à projets relatif à l'aide à la protection des exploitations et des troupeaux contre la prédation du loup et de l'ours.

Rien ne semble faire obstacle à de telles évolutions dans le Plan Stratégique National de la PAC 2023-2027 de la France, dans la description des interventions 70.26 et 73.16.

R6. Moduler l'aide à la protection de troupeaux contre la prédation pour inciter les éleveurs à utiliser des chiens issus de la filière d'élevage reconnue et à se former à l'utilisation de ces chiens

Pour les éleveurs et les bergers, au-delà de ce caractère incitatif des aides, l'intérêt de s'inscrire dans la démarche de filière est avant tout de rendre plus efficace leur lutte contre la prédation, mais aussi de sécuriser juridiquement l'utilisation qu'ils font des chiens de protection des troupeaux.

En effet, s'agissant en particulier de leur responsabilité pénale en cas d'accident, une faute pénale (cf. 1.3 *supra*) sera d'autant plus difficile à caractériser que les éleveurs ou les bergers auront utilisé un chien issu de la filière d'élevage reconnue, qu'ils se seront fait accompagner techniquement et se seront formés à l'utilisation de ces chiens. Le fait de s'inscrire dans ces démarches de filière fournit aux éleveurs et bergers des arguments en faveur de leur diligence et de leur prudence.

A l'inverse, les éleveurs qui feraient le choix de ne pas s'inscrire dans cette démarche de filière alors que celle-ci se structure se mettraient en position d'insécurité juridique en cas d'accident.

3.4. Le rôle de médiateur des acteurs de la filière « chiens de protection »

L'utilisation de chiens de protection des troupeaux a été pensée pour les alpages, si bien qu'intégrer l'évolution de la prédation (systèmes agricoles plus morcelés, péri-urbains, plus étendus comme les vallées et plaines) représente un défi. Les conflits que génèrent les rencontres entre les chiens de protection des troupeaux et les résidents ou usagers des zones dans lesquelles ces chiens travaillent se règlent rarement devant les tribunaux. Ils n'en sont pas moins pénibles pour toutes les parties, générant stress, frustration et incompréhension.

Le travail de structuration de la filière qui doit conduire à une amélioration constante du comportement des chiens de protection des troupeaux d'une part, et le travail de communication et de pédagogie d'autre part (cf. partie 4 *infra*), doivent permettre une cohabitation plus facile et une meilleure compréhension mutuelle.

Mais face à une situation de conflit installée, la médiation apparaît comme un précieux outil pour éviter que les tensions ne dégénèrent ou que les éleveurs ne se découragent.

L'IDELE et La Pastorale pyrénéenne sont dans une position privilégiée, grâce à leurs réseaux déjà en place ou en cours de déploiement, pour assumer ce rôle de médiateur ou accompagner les élus locaux dans cette mission. Des initiatives ont d'ailleurs déjà été prises en ce sens, notamment par La Pastorale pyrénéenne dont l'objectif est d'avoir des membres dédiés à cette mission de médiation, afin de décharger de ce poids ses techniciens déjà très occupés par la mission d'appui aux éleveurs.

Cette initiative doit être encouragée et soutenue financièrement afin que des médiateurs puissent être formés et dédiés à cette mission, soit pour l'assumer directement, soit pour assister les maires qui sont volontaires.

4. DES EFFORTS DE COMMUNICATION AU SERVICE DE LA SECURITE JURIDIQUE

Rendre plus sûr juridiquement l'utilisation de chiens de protection des troupeaux suppose une communication efficace de l'ensemble de la filière « chiens de protection ». En effet, cette communication, ainsi que la sensibilisation et l'éducation du grand public qui en résulteront, auront pour effet de limiter le nombre d'accident et de conflits. A tout le moins, les détenteurs de chiens de protection des troupeaux qui s'impliquent dans ce travail de communication et de sensibilisation font preuve de diligence pour éviter accidents et tensions.

L'efficacité de la communication relative à l'utilisation des chiens de protection des troupeaux repose sur les piliers suivants.

4.1. Veiller à la force et à la cohérence des messages

Le nombre ne manque pas en matière d'outils de communication. Que ce soit des guides, des plaquettes, des panneaux ou des films ou clips vidéo, les acteurs de la filière, au premier rang desquels l'IDELE avec le soutien de l'État¹², mais également les acteurs pastoraux des différents massifs soutenus par les collectivités territoriales¹³, ont progressivement produit un nombre conséquent de supports de communication et de sensibilisation. Ces efforts sont globalement louables.

Toutefois, certaines initiatives sont plus incertaines et il a été constaté que les informations diffusées au sujet des chiens de protection des troupeaux sont parfois confuses, disparates, voire erronées juridiquement ou incohérentes d'un département à l'autre. Certains « conseils » relèvent d'idées reçues ou d'anthropomorphisme alors que la majorité des morsures par des chiens de protection des troupeaux sont la conséquence d'une imprudence, d'un comportement inadapté, d'une réaction de panique ou d'une interprétation erronée des séquences comportementales et des signaux d'alarme envoyés par le chien.

Cette situation peut être aggravée par la disparition de la « culture chiens » et par une évolution sociétale qui tend à considérer la montagne comme un espace de liberté absolue.

Il est donc indispensable que des informations juridiquement exactes et scientifiquement robustes soient diffusées. Cette recommandation n'est pas nouvelle¹⁴, mais les conditions sont réunies aujourd'hui pour qu'une stratégie de d'éducation et d'information soit initiée au niveau national par les ministères intéressés en lien avec la filière « chiens de protection » et AMF et les autres association d'élus volontaires.

¹² Voir notamment le guide « *Usagers du territoire et chiens de protection : mieux vivre ensemble !* », 2e édition, 2023, IDELE ou le film « *Rasco et nous* », 2022, réalisé par Axel FALGUIER en collaboration avec l'IDELE

¹³ Voir par exemple le « *Clip d'animation pour comprendre le rôle des chiens de protection des troupeaux* » des services pastoraux du massif alpin, du SUACI et du Parc naturel régional du massif des Bauges

¹⁴ - La recommandation n° 20 du rapport d'évaluation de la situation relative à l'utilisation des chiens de protection des troupeaux contre la prédation de juin 2010 du CGAAER et du CGEDD (n°006981-01) était la suivante : « *Élaborer une stratégie de communication et intensifier l'information en direction du grand public.* »

4.2. S'appuyer sur les relais locaux

L'élaboration d'une stratégie de communication au niveau national doit s'accompagner de sa diffusion par tous les relais locaux possibles. Dès que la filière « chiens de protection » aura établi une stratégie de communication et proposé des supports, elle pourra encourager les maires et les autres relais locaux que sont les offices de tourisme, les gestionnaires d'espaces naturels, les cabinets et cliniques vétérinaires, les associations de randonneurs ou encore les fédérations sportives, à s'en saisir.

Sans limiter la capacité d'initiative et la créativité de ces acteurs, l'État et les représentants de la filière « chiens de protection » doivent donc s'appliquer à être des accompagnateurs disponible et efficaces. L'État peut également agir en matière de conseil, grâce notamment à une formation adaptée des services chargés du contrôle de légalité en préfecture. Il doit veiller à faciliter le dialogue entre les élus et les représentants de la filière « chiens de protection ».

L'association des maires ruraux à cette stratégie de communication est d'autant plus importante qu'ils doivent concilier des objectifs parfois contradictoires : développement rural et accompagnement des éleveurs, gestion des pâturages communaux, police de la lutte contre les nuisances, développement touristique, préservation des itinéraires de promenade. Leurs préoccupations dominantes dépendent du contexte local et de considérations politiques légitimes.

A la complexification croissante de leurs missions s'agrègent un réel problème d'acceptation des chiens de protection en zone péri-urbaine - d'où des délibérations illégales dont la préfecture demande le retrait - et une inquiétude supplémentaire par rapport au problème de la prédation par les loups et les ours.

Dans ce contexte, les maires et les autres acteurs des territoires sont les mieux à même de mettre en œuvre et diffuser la stratégie de communication établie par la filière tout faisant preuve d'initiative pour adapter le discours et les supports à leurs contextes¹⁵.

L'enjeu pour l'État et la filière « chiens de protection » est de nourrir ces initiatives en délivrant les messages à faire passer en priorité et, le cas échéant, en proposant des échanges ou un accompagnement lorsque des initiatives à l'efficacité incertaine sont repérées.

4.3. Les éleveurs et les bergers inévitablement en première ligne

La présence de l'éleveur, d'un berger ou d'un salarié à proximité du troupeau protégé par un chien doit être encouragée sur certaines plages horaires, notamment lors des pics de fréquentation par d'autres usagers de la montagne ou de la zone pastorale. Une telle présence permet en effet, tant de renforcer l'éducation du chien à ce qui ne représente pas un danger, que de sensibiliser, informer et rassurer les usagers qu'inquiète la présence de chiens de protection des troupeaux.

Il va de soi qu'organiser une telle présence n'est pas facile pour les éleveurs et les bergers, mais les temps de présence qui existent doivent en tout état de cause être mis à profit pour poursuivre ces deux objectifs.

¹⁵ Par exemple la géolocalisation des troupeaux et des chiens de protection des troupeaux la station de montagne des Sept-Laux (Isère) veille à faire de la pédagogie auprès de sa clientèle sur la cohabitation entre activité pastorale et touristique en délivrant des informations en face à face au téléphone et par mail tout en testant une application interne de localisation des troupeaux pour alimenter la diffusion de l'information

En ce sens, dans la future instruction technique portant appel à projets relatif à l'aide à la protection des exploitations et des troupeaux contre la prédation du loup et de l'ours, un engagement relatif « le cas échéant, à la sensibilisation des autres usagers de la montagne ou des zones pastorales » pourrait être ajouté à la liste des engagements liés au gardiennage renforcé ou à la surveillance renforcée des troupeaux.

Pour pouvoir remplir efficacement cette mission, les éleveurs et les bergers doivent être formés, soutenus et accompagnés dans leur dialogue avec les autres usagers de la montagne et des zones d'élevage. La formation initiale des éleveurs doit intégrer non seulement la problématique des chiens de protection, mais également la communication avec les tiers qu'elle implique. Les acteurs de la filière « chiens de protection » soutenus par l'État doivent fournir aux éleveurs et aux bergers formations, éléments de langage et supports. Pour les bergers notamment, des formations gratuites devraient être disponibles en ligne pour être suivies en dehors de périodes d'estive.

Faciliter la tâche des éleveurs et des bergers suppose enfin, que les discours de toutes les parties prenantes, notamment les services de l'État, l'IDELE, les associations, les maires, les offices de tourisme, soient cohérents avec celui que les éleveurs et les bergers sont invités à délivrer sur le terrain.

CONCLUSION

L'élaboration d'un statut des chiens de travail ou même des chiens de protection des troupeaux ne répond pas à une carence du droit. Un tel chantier serait hasardeux et ne répondrait pas à certaines préoccupations concrètes telles que l'inadaptation de la réglementation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement ou les nuisances sonores liées aux aboiements, qui cristallisent les tensions sur le terrain et peut conduire à décourager les éleveurs dans leur projet d'installation de chiens de protection auprès du troupeau.

Si certaines adaptations du droit seraient salutaires, notamment en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement, c'est la structuration de la filière qui sera déterminante pour sécuriser juridiquement les éleveurs et les bergers dans leur travail avec les chiens de protection des troupeaux.

Cette filière « chiens de protection » doit être consolidée, soutenue et accompagnée. La Charte nationale de bonnes pratiques d'élevage des chiots destinés à la protection des troupeaux et la mise en œuvre du dispositif d'adhésion qu'elle comporte, constitue un outil structurant qui pourra fonder une dynamique d'adhésion des éleveurs, naisseurs comme utilisateurs.

Les maires sont également des acteurs clés pour apaiser les tensions et relayer les messages constructifs. Ils doivent être associés via l'Association des Maires de France (AMF) et les autres associations d'élus à l'élaboration de lignes directrices et d'une stratégie de communication.

L'organisation et le dialogue sont des conditions *sine qua none* d'une cohabitation plus sereine entre chiens de protection des troupeaux et autres usagers des territoires, à l'instar de ce qui vaut pour la cohabitation entre élevage et prédateurs.

Signatures des auteurs

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Cabinet du ministre

Paris, le - 1 FEV. 2023

La Directrice de Cabinet adjointe du Ministre
de l'Agriculture et de la Souveraineté
alimentaire

à

Monsieur le Vice-Président du Conseil
Général de l'Alimentation, de l'Agriculture
et des Espaces Ruraux (CGAAER)

N/Réf: CI 844003

V/Réf:

Objet: Mission de conseil relative au statut des chiens de protection des troupeaux.

Rj:

Le loup comme l'ours sont considérés comme des espèces strictement protégées au titre de la convention de Berne de 1979 et de la directive européenne 92/43/CEE « Habitat, Faune et Flore ».

L'État français a mis en œuvre des mesures d'accompagnement visant à rendre compatibles le maintien des activités d'élevage et la présence pérenne de ces espèces.

Des plans nationaux d'actions ont été mis en place, notamment le plan loup 2018-2023, pour concilier la progression des effectifs et les activités d'élevage.

Dans la perspective du renouvellement de ce plan et afin d'alimenter une réflexion avec les parties prenantes, différentes missions sont confiées au CGAAER.

Les premières, lancées en décembre 2022, concernent le parangonnage sur les politiques publiques de l'ours et du loup, afin d'examiner les moyens mobilisés et les résultats obtenus dans les autres États membres. Celle dédiée au loup permettra notamment d'actualiser la mission conjointe CGAAER - Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) menée en 2018.

La seconde, objet de la présente demande, porte sur une mission sur l'utilisation des chiens de protection des troupeaux, contre la prédation et la détermination de leur statut. Là également, une précédente mission réalisée conjointement par le CGAAER et le CGEDD en 2010 pourra servir de base pour les travaux à mener.

--/--

28, rue de Valenciennes
75240 PARIS 07 2P
Tél : 01 49 55 49 55

En effet, parmi les moyens de prévention connus, les chiens de protection des troupeaux constituent une mesure particulièrement efficace, permettant de dissuader les attaques des prédateurs. À ce titre, ils font l'objet d'une aide financière dans le cadre du Fonds européen agricole pour le développement rural et leur utilisation est encouragée. Par ailleurs, le Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire soutient le fonctionnement d'un réseau d'appui aux agriculteurs utilisateurs de chiens de protection, ainsi que la mise en place d'une « filière » chiens de protection destinée à promouvoir les bonnes pratiques d'élevage et la mise sur le marché de chiens de qualité.

Dans ce cadre, il importe que les éleveurs-naisseur puissent bénéficier d'un cadre juridique adapté au contexte lié à ce type d'élevage. Par ailleurs, la présence de ces chiens est parfois aussi source de désagréments, voire de conflits avec les usagers de la montagne (population locale, randonneurs) amenés à les côtoyer. Dans certains cas, ont été constatés des comportements agressifs de la part de ces chiens, ce qui entraîne l'inquiétude des éleveurs et des élus locaux sur la possible mise en cause de leurs responsabilités.

Dans un premier temps, il est demandé au CGAAER de recenser les dispositions juridiques qui s'appliquent aux éleveurs, détenteurs et utilisateurs de chiens de protection des troupeaux. Elles relèvent de plusieurs codes : code rural, codes civil et pénal, code de l'environnement et Code Général des Collectivités Territoriales. La jurisprudence existant dans ce domaine sera également recherchée.

Dans un second temps, la mission devra évaluer si des évolutions de la réglementation sont nécessaires afin que le cadre juridique soit adapté aux spécificités liées à l'élevage et à l'utilisation de ces chiens. Lorsque des alternatives infra-réglementaires existent, elle identifiera également toutes les évolutions possibles à cadre juridique constant.

Elle devra simultanément définir les mesures d'accompagnement favorisant l'application efficace de cette réglementation, son appropriation par les acteurs concernés et son suivi. C'est pourquoi devront notamment être abordées les questions relatives à la sélection des chiens de protection, la formation des éleveurs à l'emploi des chiens de protection, l'éducation des autres usagers de la montagne et l'information du grand public quant aux comportements à tenir. Sur ces sujets, au regard des initiatives d'ores et déjà engagées, il s'agira de juger si des ajustements ou compléments paraissent opportuns.

La mission qui s'attachera aux chiens de protection des troupeaux tirera profit de la mission de parangonnage qui s'intéresse entre autres aux politiques menées en matière de protection des troupeaux.

Les conclusions de la mission sont attendues dans un délai de 3 mois après la désignation des missionnaires.



Urwana QUERREC

Annexe 2 : Note de cadrage



Mission de conseil relative au statut des chiens de protection des troupeaux

Mission n° 23029

Note de cadrage

établie par

Boris BOUVILLE

Inspecteur général de l'agriculture

Frédérique FONTAINE

Inspectrice en chef de la santé publique vétérinaire

Avril 2023



SOMMAIRE

1. CONTEXTE ET MOTIVATION DE LA COMMANDE	36
2. REFORMULATION DE LA PROBLEMATIQUE (CONTEXTUALISATION DE LA MISSION)	36
3. OBJET ET PERIMETRE DE LA MISSION, EXCLUSIONS NOTOIRES	36
4. DOCUMENTATION DISPONIBLE.....	37
5. METHODOLOGIE ET PARTIES PRENANTES A RENCONTRER.....	37
6. CALENDRIER D'EXECUTION	38

1. CONTEXTE ET MOTIVATION DE LA COMMANDE

Le Ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire a confié au Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAAER), par un courrier du 1^{er} février 2023, une mission de conseil relative au statut des chiens de protection des troupeaux.

L'État met en œuvre des mesures d'accompagnement visant à rendre compatible le maintien d'activités d'élevage et la présence pérenne du loup et de l'ours, espèces protégées au titre de la convention de Berne de 1979 et de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, dite « habitat, faune et flore ».

Le plan national d'action « loup » doit être renouvelé en 2023. Dans ce cadre plusieurs missions ont été confiées au CGAAER, notamment des missions de parangonnage en cours concernant le loup et l'ours, afin d'examiner les moyens mobilisés et les résultats obtenus dans d'autres États.

La présente mission porte sur l'utilisation des chiens de protection des troupeaux contre la prédation et plus précisément sur l'analyse et la détermination de leur statut juridique.

2. REFORMULATION DE LA PROBLEMATIQUE

Parmi les moyens de prévention des attaques de troupeaux par des prédateurs, les chiens de protection des troupeaux sont reconnus comme particulièrement efficaces. Les éleveurs qui choisissent de s'équiper de tels chiens font l'objet d'une aide financière dans le cadre du Fonds européen agricole pour le développement rural.

Toutefois, leur utilisation génère des incidents liés à des comportements agressifs des chiens, ainsi que des conflits avec des usagers de la montagne ou des riverains de certains lieux de garde des troupeaux. Ces difficultés font craindre aux éleveurs la mise en cause de leur responsabilité civile ou pénale en cas de nuisances ou d'accident. Elles conduisent certains maires à prendre des décisions parfois préjudiciables au développement de ce moyen de protection contre les prédateurs. De manière générale, des acteurs semblent regretter l'absence de définition d'un statut juridique des chiens de protection des troupeaux, qui permette un régime juridique adapté aux spécificités de l'élevage dans les zones où la présence de loups ou d'ours est pérenne.

3. OBJET ET PERIMETRE DE LA MISSION, EXCLUSIONS DU CHAMP DE LA MISSION

Boris BOUVILLE, IGA, et Frédérique FONTAINE, ICSPV ont été désignés le 6 mars 2023 pour conduire cette mission.

La mission s'attachera prioritairement à présenter l'état des dispositions législatives et réglementaires applicables à l'utilisation des chiens de protection des troupeaux, ainsi que son application par les juges.

Plus précisément, l'étude portera sur les conditions d'engagement de la responsabilité civile et de la responsabilité pénale des personnes exerçant la garde de chiens de protection des troupeaux. Elle aura également pour objectif de présenter la situation des éleveurs détenant ces chiens au regard de la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement. Enfin elle s'intéressera aux conditions dans lesquelles les maires peuvent, par l'exercice de leur pouvoir de police, encadrer l'utilisation des chiens de protection des troupeaux sur le territoire de leur commune.

Une fois exposé le cadre juridique applicable, la mission se prononcera sur l'opportunité d'y apporter des ajustements.

La mission évaluera également si, à cadre juridique constant, des orientations peuvent être prises pour lever certaines difficultés identifiées. Ces orientations pourront concerner à la fois la doctrine relative à la réglementation applicable et les mesures de structuration et d'accompagnement de la filière des chiens de protection des troupeaux.

Si la mission tiendra compte des travaux des missions de parangonnage en cours sur la politique du loup et de l'ours, elle ne se livrera pas à une étude de droit comparé sur le statut juridique des chiens de protection des troupeaux dans les différents pays concernés.

4. DOCUMENTATION DISPONIBLE

La mission s'appuiera sur les rapports inter-inspections établi par le CGAAER et le Conseil général de l'environnement et du développement durable et portant sur l'évaluation de la situation relative à l'utilisation des chiens de protection des troupeaux contre la prédation en juin 2010, sur les propositions d'évolution des mesures d'accompagnement aux éleveurs confrontés à la prédation de l'ours et aux difficultés économiques du pastoralisme en septembre 2018 et sur l'évaluation du protocole technique d'intervention sur les spécimens de loups dans le cadre du plan d'action national sur le loup 2008/2012.

Elle prendra connaissance des missions de parangonnage en cours sur la politique du loup et de l'ours et échangera avec les missionnés.

Par ailleurs, la mission pourra prendre en compte les travaux du Préfet coordonnateur du plan national d'actions loup et activités d'élevage sur la question du statut juridique du chien de protection des troupeaux.

Elle aura également à sa disposition des travaux parlementaires sur le sujet, notamment les conclusions d'un groupe de travail sur les chiens de troupeau, la proposition de loi de 2022 visant à définir et encadrer le régime de responsabilité concernant les chiens de protection des troupeaux et le rapport d'information n°5122 de la même année relative aux conséquences financières et budgétaires de la présence des grands prédateurs sur le territoire national.

Les guides élaborés par ou avec le concours réseau national sur les chiens de protection de l'Institut de l'Élevage seront également des sources d'informations et de données importantes.

5. PARTIES PRENANTES A RENCONTRER

La mission entendra notamment :

- la Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
- la Direction générale de l'alimentation
- la Préfète de la Région Auvergne Rhône-Alpes, préfète du Rhône
- le Préfet coordonnateur du plan national d'actions loup et activités d'élevage,
- le Préfet en charge de la mission « ours » dans le massif des Pyrénées
- le Directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt de la région Auvergne Rhône-Alpes
- la direction de la légalité et de la citoyenneté de la préfecture des Hautes-Alpes
- le Procureur général près la Cour d'Appel de Toulouse
- le Procureur de la République près le tribunal judiciaire de Gap
- les services compétents de la gendarmerie nationale
- la Confédération paysanne
- la Coordination rurale
- l'Institut de l'élevage
- la Pastorale pyrénéenne
- la Fédération nationale ovine
- l'Association nationale des maires des stations de montagne
- France nature environnement
- la Société centrale canine

6. CALENDRIER D'EXECUTION

La mission remettra ses conclusions au ministre chargé de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire au mois de juin 2023.

Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Jean-Paul CELET	Préfecture de la Région AURA	Préfet référent nationale sur la politique du loup	29/03/2023
Pascal GROSJEAN	DRAAF AURA	Chargé de mission « Chiens de protection des troupeaux » - référent national pastoralisme	29/03/2023 et 11/04/2023
Emmanuel DONNAINT	Préfecture de la Région AURA	Chargé de mission auprès du préfet de Région	29/03/2023
Léa SCERRI	DREAL AURA	Chargée de mission loup	29/03/2023
Bruno FERREIRA	DRAAF AURA	Directeur régional	11/04/2023
Sébastien BOUVATIER	MASA/DGPE	Adjoint au sous-directeur de la performance environnementale et valorisation des territoires	12/04/2023
Sylvie RIZO	MASA/DGPE	Chargée de mission au bureau Changement climatique et biodiversité	12/04/2023
Thierry HEGAY	Préfecture de la Région Occitanie	Préfet Mission Ours	18/04/2023
Claire LE BIGOT	MASA/DGAL	Sous-directrice de la santé animale	21/04/2023
Caroline CORNUAU	MASA/DGAL	Cheffe du bureau du bien-être animal	21/04/2023

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Gaëtan GOEURIOT	MASA/DGAL	Chargé de mission juridique	21/04/2023
Barbara DUCREUX	IDELE	Coordonnatrice du réseau « chiens de protection des troupeaux »	01/06/2023
Rémi BAHADUR	Réseau IDELE	Eleveur - Référent réseau IDELE Doubs	01/06/2023
Magali ALLARD	Réseau IDELE	Eleveuse - Référente réseau IDELE Cantal	01/06/2023
Xavier COSTES	La Pastorale pyrénéenne	Directeur	14/06/2023
Florent CHOUHY	Tribunal judiciaire de Gap	Procureur de la République près le tribunal judiciaire de Gap	15/06/2023
Claude FONT	Fédération Nationale Ovine (FNO)	Secrétaire général adjoint	21/06/2023
Jeff CHOPY	Association des Maires de France (AMF)	Conseiller technique	21/06/2023

Annexe 4 : Liste des sigles utilisés

CGCT : code général des collectivités territoriales

CRPM : code rural et de la pêche maritime

CSP : code de la santé publique

DRAAF AURA: Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt Auvergne-Rhône-Alpes

DREAL : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

FICADO : fichier d'identification des carnivores domestiques

ICPE : installations classées pour la protection de l'environnement

IDELE : institut de l'élevage

ITT : incapacité totale de travail

MASA : ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

PAC : politique agricole commune

RPC : responsabilité civile professionnelle

Annexe 5 : Liste des textes de références

- Règlement (CE) n° 1/2005 du Conseil du 22 décembre 2004 relatif à la protection des animaux pendant le transport et les opérations annexes
- Code rural et de la pêche maritime, notamment le Titre I^{er} du Livre II et ses articles D114-11 à D114-14
- Code pénal, notamment ses articles 222-19-2 et 222-20-2
- Code civil, notamment son article 1243
- Code de l'environnement, notamment les articles L. 511-1 et R. 511-9
- Code de la santé publique, notamment ses articles R. 1336-5 et R. 1336-6
- Code général des collectivités territoriales, notamment son article L. 2212-2
- Arrêté du 8 décembre 2006 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées soumises à déclaration sous la rubrique n° 2120
- Plan Stratégique National de la PAC 2023-2027 de la France, en particulier les interventions 70.26 et 73.16

Annexe 6 : Bibliographie et filmographie

- Rapport « Propositions d'évolution des mesures d'accompagnement aux éleveurs confrontés à la prédation de l'ours et aux difficultés économiques du pastoralisme Cas des Pyrénées centrales, septembre 2018, CGEDD n° 012265-01, CGAAER n° 18059
- Évaluation de la situation relative à l'utilisation des chiens de protection des troupeaux contre la prédation, juin 2010, CGAAER-CGEDD (n°006981-01)
- Plan national d'actions 2018-2023 sur le loup et les activités d'élevage, ministère de la transition écologique et solidaire, ministère de l'agriculture et de l'alimentation
- Plan d'action ours brun 2018-2028, Préfet de la région Occitanie, Préfet coordonnateur du massif des Pyrénées
- Guide « Le chien de protection gardien de troupeau au pâturage », août 2020, DREAL AURA
- Conclusion du groupe de travail parlementaire sur les chiens de troupeaux, 2020, Assemblée nationale, rapporteuses Mme Pascale Boyer et Mme Bénédicte Taurine
- Rapport d'information relatif aux conséquences financières et budgétaires de la présence des grands prédateurs sur le territoire national, 2022, Assemblée nationale, rapporteure spéciale Mme Emilie Bonnivard
- Proposition de loi n° 351 visant à définir et encadrer le régime de responsabilité concernant les chiens de protection des troupeaux, présentée par Mme Bénédicte TAURINE et MM. Léo WALTER, Laurent ALEXANDRE, députés, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 octobre 2022
- Guide « Usagers du territoire et chiens de protection : mieux vivre ensemble ! », 2^e édition, 2023, IDELE
- Les aboiements de chien dans la commune, novembre 2016, Association des maires de France
- Note relative à l'application de la réglementation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) aux détenteurs de chiens de protection, 9 juin 2022, Préfet de la Savoie
- Film « *Rasco et nous* », 2022, réalisé par Axel FALGUIER en collaboration avec l'IDELE