

RAPPORT EXPLICATIF du Conseil d'Etat sur l'avant-projet de loi d'introduction de la législation fédérale sur la protection des animaux

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport concernant un avant-projet de loi d'introduction de la législation fédérale sur la protection des animaux.

1 INTRODUCTION

La loi fédérale sur la protection des animaux, qui datait de 1978, a été remplacée par une version plus récente. La loi fédérale sur la protection des animaux du 16 décembre 2005 (ci-après : LPA) est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2008. Son ordonnance fédérale d'exécution a quant à elle été adoptée le 23 avril 2008 ; elle est également entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2008.

De manière générale, la nouvelle législation fédérale a été conçue de manière à ne pas élever ni abaisser le niveau de protection des animaux existant en Suisse sur la base de la loi de 1978. Globalement toutefois, la révision visait principalement à améliorer l'exécution, d'une part en introduisant de nouveaux instruments, et d'autre part en donnant des directives aux organes d'exécution relatives à leurs structures.

La nouvelle réglementation fédérale a également été conçue dans le but de respecter, autant que possible, la règle selon laquelle une loi doit contenir les principes du domaine à réglementer et l'ordonnance les réglementations détaillées.

La mise à jour de la législation fédérale entraîne celle de la législation cantonale.

2 NIVEAU LÉGISLATIF APPROPRIÉ

Faut-il régler les dispositions d'exécution de la législation fédérale sur la protection des animaux par la voie d'un règlement ou par celle d'une loi d'application ? Cette question s'était déjà posée d'emblée en 1986, lorsqu'il s'était agi de remplacer la loi, alors cantonale, du 8 mai 1968 sur la protection des animaux.

Le Conseil d'Etat avait alors opté pour la deuxième solution, maintenant ainsi, dans le strict cadre posé par le droit fédéral, la prérogative du Grand Conseil de légiférer sur la protection des animaux. Dans les faits toutefois, il convient de le relever, la loi cantonale consistait déjà en une pure loi d'application de la législation fédérale.

Dans la discussion d'entrée en matière, les porte-paroles des groupes avaient presque tous émis un préavis favorable à l'entrée en matière, malgré le fait qu'un règlement d'exécution eût été suffisant. Seuls deux groupes avaient émis une certaine réserve, estimant précisément qu'un règlement d'exécution était suffisant. Le Commissaire de l'époque avait résumé la situation de la manière suivante : *« Nous avons déjà une législation dans ce domaine. Si le Conseil d'Etat avait proposé au Grand Conseil l'abrogation de cette loi et l'adoption d'un règlement, je pense que nous aurions la réaction contraire ... Dans presque tous les autres cantons, on a procédé par règlement. Dix-neuf cantons ont un règlement. Deux ont une loi ; il s'agit des cantons de Zurich et de Neuchâtel. Aujourd'hui, le canton de Fribourg vous en présente une »*.

La situation n'est pas vraiment différente à l'heure actuelle. La législation fédérale n'a, on s'en doute, pas perdu en précision, et la marge de manœuvre des cantons en la matière, déjà quasiment inexistante en 1986, s'est encore réduite.

Le Conseil d'Etat a choisi de régler la problématique de la manière suivante. Comme la marge de manœuvre cantonale est extrêmement faible, et comme il devra dans tous les cas proposer une loi au parlement, ne serait-ce que pour abroger l'actuelle loi cantonale d'application (LALPA¹), il a privilégié l'option de mettre en consultation un avant-projet de loi portant introduction de la législation fédérale sur la protection des animaux contenant tous les éléments susceptibles, le cas échéant, de trouver leur place dans une loi (par exemple les attributions de compétences). Le règlement d'exécution de la loi sera élaboré en fonction des réponses à la consultation et des options qui seront finalement choisies pour la loi.

L'avant-projet de loi est dénommé « loi d'introduction de la législation fédérale sur la protection des animaux ». En effet, mieux que « loi d'application », la dénomination « loi d'introduction » décrit le peu de marge de manœuvre dont dispose le canton en la matière.

3 MODIFICATIONS DE LA LOI SUR LA DÉTENTION DES CHIENS ET DE LA LOI SUR L'AGRICULTURE

Il est apparu opportun de traiter, dans les dispositions finales de la loi d'introduction de la loi fédérale sur la protection des animaux, de divers autres aspects de la législation cantonale qui ont un rapport direct avec les animaux et leur détention. Il s'agit :

- a) de modifier partiellement la loi sur la détention des chiens afin de résoudre certaines questions qui se sont posées depuis son entrée en vigueur et les premières expériences pratiques ;
- b) de modifier partiellement la loi sur l'agriculture pour tenter de donner des réponses à certains problèmes qui se posent dans le cadre de l'élevage des abeilles et la préservation de certaines races d'abeilles.

Certes, d'un point de vue purement dogmatique, on pourrait considérer que le lien de connexité entre les trois lois n'est pas suffisant. Il s'agit toutefois de tenir compte du fait que dans chaque cas, il s'agit d'édicter des normes en lien direct avec la détention animale. Il serait excessivement rigide, sous le simple couvert de la connexité, d'exiger pour les modifications législatives proposées l'élaboration de trois lois séparées. Au demeurant, la solution de trois lois séparées serait excessivement lourde et onéreuse, pour un résultat identique.

3.1 Modifications de la loi sur la détention des chiens

Les modifications proposées de la loi sur la détention des chiens ont essentiellement pour objectif de combler certaines lacunes constatées par la pratique (en particulier la réglementation de la profession de promeneurs ou promeneuses de chiens et de gardes de chiens). Il s'agit également de clarifier les compétences cantonales en matière de fiscalité « canine ».

3.2 Modification de la loi cantonale sur l'agriculture

La problématique de la mort des abeilles préoccupe les autorités. Il convient de prévoir, dans la loi, les instruments permettant non seulement de préserver les ruchers, mais également les races d'abeilles d'éventuelles contaminations génétiques.

¹ Loi du 17 septembre 1986 d'application de la législation fédérale sur la protection des animaux.

4 COMMENTAIRE DES ARTICLES DE L'AVANT-PROJET DE LOI

Article 1

L'article 1 alinéa 1 ne nécessite pas de commentaires particuliers. Tout au plus peut-on relever que la loi fédérale a pour but d'épargner des douleurs et des maux aux animaux. Les animaux concernés ne sont donc que ceux qui peuvent effectivement ressentir des douleurs ou des maux, ou dont on sait qu'ils sont doués de cette faculté.

La loi sur la détention des chiens est une loi qui vise non pas la protection des chiens, mais bien celle de l'humain. Il s'agit d'une loi conçue pour garantir la sécurité publique. Toutefois, étant donné qu'un amalgame entre les buts des deux législations a parfois été fait, il semble opportun de réserver expressément la législation cantonale sur la détention des chiens dans la présente loi. Il en sera en principe de même dans le règlement d'exécution, pour les mêmes raisons.

Articles 2, 3 et 4

Le système actuel (cf. art. 1 LALPA) prévoit que les organes chargés de l'exécution de la LPA sont le Conseil d'Etat, la Direction dont relève la protection des animaux (ci-après : la Direction), le Service vétérinaire (N. B. Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires ; ci-après : SAAV), la Commission cantonale des expériences sur les animaux et les préfets.

Le système proposé ne retient plus, comme organes d'exécution, que le SAAV et la Commission cantonale des expériences sur les animaux (art. 3 et art. 4). Le Conseil d'Etat et la Direction ne se voient, expressément, plus que confier, essentiellement, des tâches de surveillance (art. 2). S'agissant des préfets et des préfètes, il est proposé qu'ils et elles soient déchargé-e-s de leurs tâches d'exécution en matière de protection des animaux, ce qui leur permettra de se consacrer à des tâches de proximité bien plus stratégiques pour leur district. Ils pourront par contre être appelés, comme les communes d'ailleurs et d'autres unités administratives de l'Etat, à collaborer avec l'unité administrative responsable (cf. art. 5).

Comme le permet le droit fédéral, le canton, par l'intermédiaire de la Direction, pourra associer des organisations ou des entreprises privées à l'exécution de la législation fédérale sur la protection des animaux. Cela pourra éventuellement concerner des tâches de contrôle, tâches formellement dévolues actuellement aux préfets (art. 3 LALPA), mais aussi des tâches de garde d'animaux trouvés ou séquestrés (refuge d'animaux, chenil, éventuellement abris pour animaux de rentes, etc ...).

Article 2

En soi, cet article ne nécessite pas de commentaire particulier. A noter toutefois que la surveillance consiste en une tâche ordinaire du Conseil d'Etat et que celle-ci est, déjà d'ordinaire, assurée par l'intermédiaire de la Direction compétente selon la matière.

Article 3

L'unité administrative responsable en matière de protection des animaux sera le Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (ci-après : SAAV). Il s'agit là du service spécialisé exigé par le droit fédéral (art. 33 LPA).

Pour mémoire, il convient de rappeler que le SAAV réunit *notamment*, tant les compétences d'exécution en matière de protection des animaux, que celle en matière de denrées alimentaires et d'objets usuels.

Il y a lieu de noter à ce sujet qu'en application de l'article 33 LPA, le Vétérinaire cantonal doit être responsable du « service spécialisé » en matière de protection des animaux. Il en est de même pour le Chimiste cantonal, qui doit en particulier être responsable, également de par la législation fédérale, du contrôle des denrées alimentaires dans son domaine (article 40 al. 4 de la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels). Ces responsabilités posées par le droit fédéral n'impliquent toutefois pas forcément que l'une ou l'autre des personnes précitées doive être le ou la Chef-fe du SAAV.

S'agissant de l'alinéa 2, il concerne la mise en œuvre de l'art. 38 LPA. Il semble opportun de déléguer à la Direction en charge de la protection des animaux, autorité hiérarchique supérieure du Vétérinaire cantonal, la compétence d'associer, par voie conventionnelle, des organisations et des entreprises à l'exécution de la législation fédérale sur la protection des animaux.

Article 4

Il s'agit là de l'exécution de l'art. 34 LPA. Ainsi que l'exige le droit fédéral, et l'avant-projet de loi le répète, la Commission cantonale des expériences sur animaux doit être indépendante de l'autorité décisionnelle et les organisations de protection des animaux devront y être équitablement représentées. L'avant-projet de loi fixe de 7 à 9 le nombre de spécialistes appelés à fonctionner dans cette commission.

Article 5

Le projet de loi centralise les compétences et les responsabilités en matière de protection des animaux autour de l'unité administrative responsable, comme le demande le droit fédéral. Comme il n'est cependant pas possible pour cette unité, sous peine de risquer une multiplication de ses effectifs, d'être continuellement sur le terrain, il convient de prévoir dans la loi la possibilité pour le Conseil d'Etat de prévoir, par voie réglementaire, une obligation de collaboration des communes, des préfets et préfètes et des autres unités administratives de l'Etat.

De même, afin d'accélérer les interventions, il est proposé que le Conseil d'Etat puisse habiliter le SAAV à requérir directement l'aide de la police cantonale, soit sans avoir à passer par une autorité judiciaire.

Article 6

Cet article ne fait que déterminer l'autorité compétente pour conclure des conventions d'objectifs avec la Confédération. Il est proposé qu'il s'agisse là du Conseil d'Etat.

Article 7

Il convient, par souci d'efficacité mais aussi de transparence, d'habiliter l'unité administrative responsable à traiter des données relatives aux détenteurs d'animaux domiciliés dans le canton. Ce traitement devra bien entendu se faire en conformité avec la législation sur la protection des données.

Article 8

L'art. 8 al. 1 prévoit que les recours à l'encontre des décisions éventuellement rendues par des organisations ou entreprises autorisées doivent être déposés devant la Direction en charge de la protection des animaux. Le cas échéant, il ne pourra s'agir que de décisions de facturation d'émoluments pour leurs activités (cf. art. 38 al. 3 LPA).

Pour le surplus, le système des voies de droit est le système ordinaire.

Article 9 et 10

Ces articles ne nécessitent aucun commentaire particulier.

Article 11

L'article 11 propose des modifications de la loi sur la détention des chiens (LDCh) et de la loi sur l'agriculture (LAgr).

1. Détention des chiens

Article 6 et 7 LDCh

L'article 6 actuel donne lieu à une confusion, car il désigne la Direction des finances comme compétente en matière d'imposition des chiens, ce qui sous-entend que c'est cette Direction qui doit rendre des décisions susceptibles de recours en matière d'imposition des chiens. Dans les faits toutefois, les compétences de la Direction des finances se limitent à la perception de l'impôt cantonal sur les chiens et à d'éventuelles opérations de recouvrement forcé de cet impôt.

Concrètement, et si l'on veut pérenniser le système actuel, il appartient plutôt au Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires de rendre toutes les décisions nécessaires en matière d'imposition des chiens, d'où la proposition de nouvel article 7 al. 4 dans l'avant-projet. A noter que la compétence décisionnelle en matière d'imposition des chiens concerne non seulement les décisions de taxation, mais également celles d'exonération et celles relatives à l'impôt cantonal unique qui doit être versé par les commerçants patentés (art. 46 LDCh).

Par contre, depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les chiens, ce sont les sept préfectures qui gèrent le registre fiscal en vue de la perception de l'impôt cantonal, qui s'occupent de la notification des décisions de taxation, et qui répondent aux administrés en cas d'erreur d'adressage. Après une période de rodage, il semble que la systématique adoptée par la pratique ait trouvé son rythme de croisière. Il convient dès lors de confirmer ce rôle exécutif des préfectures en matière d'imposition des chiens en l'inscrivant dans la loi, en lieu et place de l'actuel art. 6.

Article 17 al. 2 LDCh

Il n'est pour l'heure possible d'obtenir un aperçu le plus complet possible des détenteurs de chiens dans le canton de Fribourg qu'en combinant les données intégrées dans la banque de donnée ANIS avec celles résultant de la facturation de l'imposition des chiens de l'année précédente. En effet, à elle seule, la banque de données ANIS n'est pas suffisante, car par exemple de nombreuses mutations de détenteurs ou de domicile ne lui sont pas annoncées, ceci malgré l'obligation y relative. Cette banque de données demeure malgré tout utile pour la mise à jour du registre fiscal géré par les préfectures.

Article 19 al. 2 LDCh

Il y a lieu de tenir compte du fait que de plus en plus de personne promènent pour le compte des détenteurs ou détentrices habituels plus de deux chiens ensemble. Ce sont parfois même cinq ou six chiens qui sont promenés de la sorte. Pour des motifs de sécurité publique, il convient de s'assurer que ces personnes disposent des connaissances suffisantes pour ce faire.

Les promeneurs et promeneuses de chiens, profession toujours plus fréquente, de même que les personnes qui gardent des chiens ne doivent donc pouvoir exercer leur activité que pour autant qu'ils soient au bénéfice d'une autorisation au sens de l'art. 19 al. 2 let. b) LDCh.

Afin toutefois de ne pas pénaliser les personnes qui promènent des chiens pour rendre service, par exemple à des personnes momentanément en difficulté, ou simplement par plaisir au cas par cas, il est prévu que cette autorisation ne soit obligatoire que pour les personnes qui exercent cette activité « contre rémunération », et « régulièrement ».

La lettre a) de l'art. 19 al. 2 reprend, sans la modifier, la situation actuelle.

Article 19 al. 5 LDCh

La loi actuelle ne prévoit pas une base légale suffisamment claire pour limiter la durée des autorisations délivrées. Il s'agit cependant là d'une condition *sine qua non* d'efficacité du dispositif légal décidé en 2006 par le Grand Conseil. En effet, les chiens évoluent en prenant de l'âge, et un chien soumis à autorisation déclaré non dangereux à un moment donné peut, suivant ses conditions de détention et de santé notamment, le devenir quelques années après son examen.

Il convient d'assurer un contrôle suffisant, soit régulier, sur les chiens présumés dangereux.

Article 31 titre médian et al. 2 (nouveau)

Il n'existe pas, à l'heure actuelle, d'obligation pour les élevages d'annoncer les mises-bas. Pour un contrôle efficace de la population canine du canton, il convient de prévoir une obligation d'annonce.

Article 44 al. 1 LDCh

Les premières expériences en lien avec la LDCh ont permis de démontrer qu'il n'est quasiment jamais possible de prouver l'intentionnalité en lien avec des infractions à la loi, sauf parfois dans les cas de récidive. Il convient de remédier à cette lacune en prévoyant la punissabilité des infractions commises par négligence.

Il est en outre proposé de rendre punissable les infractions à l'obligation d'annonce de la détention des chiens (art. 18 al. 3 LDCh), obligation mal respectée à l'heure actuelle. Cela semble d'autant plus logique que l'annonce de la détention d'un chien entraîne des conséquences fiscales cantonales et parfois communales. Il convient également de rendre punissable l'infraction aux obligations d'annonce des éleveurs. De même, la violation de l'interdiction de transmettre à d'autres détenteurs, sans l'autorisation du Service, des chiens qui ont été licitement éduqués de manière à avoir une certaine agressivité (chiens de douane, de police, de l'armée) doit également être punie.

Enfin, le non respect des mesures ordonnées par le Service sur la base de l'art. 27 LDCh peut quant à lui, il convient de le souligner, être puni par l'intermédiaire de l'art. 292 CP.

Article 47 al. 3 et 4 LDCh

Il convient de préciser que les décisions d'exonération d'impôt ne peuvent être rendues que sur demande, adressée au Service.

En raison des impératifs fiscaux, il est important que ces décisions du Service soient adressées aux préfectures, chargées de la tenue du registre fiscal, et aux communes, qui peuvent percevoir

un impôt sur les chiens. Il y a lieu de rappeler à ce dernier titre que les décisions d'exonération rendues par le Service s'imposent aux communes (art. 52 LDCh).

Article 55 al. 1, 2 et 4 LDCh

La clarification des compétences décisionnelles en matière d'impôt cantonal sur les chiens suppose que l'on clarifie également les voies de droit. A ce sujet, dans la mesure où les décisions en la matière (principalement les décisions de taxation) sont notifiées en grande quantité, et ce de manière quasiment simultanée, il apparaît opportun, comme c'est d'ailleurs presque systématiquement le cas dans les autres matières fiscales, de prévoir la voie préalable de la réclamation (art. 55 al. 1). Les décisions sur réclamation doivent être portées par la voie du recours administratif devant la Direction en charge des affaires vétérinaires, car cette Direction est l'autorité hiérarchique du Service.

2. Agriculture

Afin d'éviter une pollution génétique causée par des mâles indésirés et de promouvoir ainsi l'élevage d'abeilles en race pure, il y a lieu de favoriser les fécondations entre reines et faux bourdons issus d'une sélection rigoureuse. Les apiculteurs doivent dès lors pouvoir implanter les stations de fécondation dans une région exempte de tout rucher, dans la mesure du possible en altitude et cernée par des obstacles naturels comme un lac, une forêt ou des montagnes.

Le périmètre de protection, dans lequel toute transhumance ou installation de colonies d'abeilles sera interdit, sera délimité par la Direction en charge de l'agriculture.

5 INCIDENCES FINANCIÈRES ET EN PERSONNEL

Le présent avant-projet de loi n'induit aucune incidence financière ou en personnel.

6 INFLUENCE DE L'AVANT-PROJET SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ÉTAT-COMMUNES

Le présent avant-projet de loi n'a aucune influence substantielle sur la répartition actuelle des tâches entre l'Etat et les communes.

7 CONFORMITÉ AU DROIT FÉDÉRAL ET EUROCOMPATIBILITÉ

Les modifications ou adaptations concernées par le présent avant-projet de loi sont conformes au droit fédéral.

Cet avant-projet de loi ne rencontre par ailleurs aucune incompatibilité avec le droit européen.

8 DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le présent avant-projet ne fait qu'appliquer une loi fédérale conçue dans le respect des principes du développement durable.