

CH_VB 08-0498 3883 vom 3. Juni 2008

Bundesverwaltung, 2008-06-03, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_08-0498_3883_

FR: CH_VB 08-0498 3883 du 3 juin 2008

IT: CH_VB 08-0498 3883 del 3 giugno 2008

Erwägungen

E. 14

FF 2006 1087 s.

E. 15

Cf. supra ch. 2

3890 2.2.2 Création d'une autorité chargée de sauvegarder les intérêts publics (art. 104, al. 2, CPP) Les cantons ont aussi la latitude, conformément à l'art. 104, al. 2, CPP, d'instituer des autorités qu'ils peuvent doter de tous les droits de partie ou de droits limités. Ainsi, si un canton entend instituer un défenseur des intérêts des animaux lésés, il devrait prévoir de reconnaître la qualité de partie, avec tous les droits ou des droits limités, à une autorité, telle que l'Office vétérinaire cantonal. Le défenseur public doit être intégré à une autorité. Celle-ci ne devra pas défendre au premier chef les intérêts de l'animal concerné, mais sauvegarder l'intérêt public que représente la poursuite d'infractions à la loi sur la protection des animaux. En effet, sous l'angle du CPP, les cantons n'ont pas la liberté de prévoir un avocat des animaux «privé». Les cantons restent libres quant à la dénomination qu'ils entendent adopter pour cette autorité, en vertu de l'art. 14, al. 1, CPP.

2.3 Lancement de l'initiative La Protection Suisse des Animaux PSAa lancé la présente initiative suite au refus du Parlement d'introduire l'obligation pour les cantons d'instituer un défenseur des animaux lésés¹⁶ dans la révision de la loi sur la protection des animaux en décembre 2005. Selon les auteurs de l'initiative, la liberté qu'ont les cantons de prévoir ou non de tels défenseurs ne permet pas d'assurer la poursuite efficace des infractions commises dans le domaine de la protection des animaux, mais revient à maintenir le statu quo: les infractions commises à l'encontre des animaux restent trop modérément punies, voire impunies. A leur sens, le montant de l'amende infligée au contrevenant (dans la majorité des cas, le détenteur de l'animal) n'a pas d'effet dissuasif. Les autorités de poursuite pénale ne s'engagent que de manière lacunaire dans le cadre de procédures pénales et administrent la preuve avec un soin insuffisant, puisqu'elles ne peuvent que se fonder sur les allégations du prévenu. Cette situation est due au fait que dans la majorité des cantons¹⁷, les animaux lésés ne disposent pas de défenseur, alors que le détenteur d'animal, en tant que prévenu, peut, quant à lui, exercer tous les droits que lui confère son statut de partie au procès.

2.4 Contexte politique L'opportunité d'instituer des défenseurs des animaux fait l'objet de discussions depuis un certain temps déjà, notamment depuis l'initiative populaire fédérale du

E. 16

décembre 2005 sur la protection des animaux et non au sens de la LPA en vigueur. Dès lors, nous nous référerons ci-après à la LPA révisée (nLPA).

E. 17

Cf. supra ch. 2.1.1

E. 18

FF 2001 2390, en particulier p. 2402

3891 selon lequel les normes doivent être établies au degré qu'il convient serait violé si l'on inscrirait dans la Constitution des dispositions réglant des questions de procédure les plus diverses. Par la suite, l'initiative a été retirée¹⁹. L'initiative populaire «Pour une conception moderne de la protection des animaux (Oui à la protection des animaux!)», déposée le 23 juillet 2003 prévoyait notamment de compléter l'art. 80 Cst. par un nouvel al. 3, let. b, selon lequel les cantons devaient instaurer un avocat chargé de défendre les intérêts des animaux. Le Conseil fédéral avait alors soutenu l'idée qu'un «poste «d'avocat en matière de protection des animaux» pourrait constituer un signe de méfiance à l'égard des tribunaux cantonaux»²⁰. Cette initiative a aussi été retirée²¹. Lors des débats parlementaires se rapportant à la révision du 16 décembre 2005 de la loi fédérale sur la protection des animaux, une minorité a proposé une disposition chargeant les cantons de prévoir un avocat spécialisé dans la défense des animaux lésés, proposition qui a été écartée au motif que l'institution d'un tel avocat relevait de la procédure pénale qui était alors de la compétence des cantons²². Dans son message relatif à l'unification du droit de la procédure pénale, le Conseil fédéral a délibérément écarté l'instrument procédural de «l'avocat chargé de défendre les intérêts des animaux»²³ tel que le connaît actuellement le canton de Zurich²⁴, au motif principalement qu'il ne serait pas opportun de prescrire aux cantons l'instauration d'un avocat des animaux selon le modèle zurichois alors que le CPP laisse aux cantons la possibilité de mettre en place divers mécanismes de défense en justice des animaux, dans le cadre de leur autonomie en matière d'exécution et d'organisation. Lors du suivi parlementaire de ce projet, le Conseil des Etats n'a pas abordé la problématique. Le Conseil national, en plenum, a examiné une proposition de la Commission des affaires juridiques prévoyant l'instauration obligatoire d'un défenseur public des animaux. Cette proposition a échoué, à une voix près²⁵, par 79 voix contre 78. 3 Buts et contenu de l'initiative Le nouvel al. 4 de l'art. 80 Cst. proposé par les auteurs de l'initiative charge la Confédération de légiférer sur la protection juridique des animaux. Le nouvel al. 5 de l'art. 80 Cst. a pour but d'obliger les cantons à prévoir, dans le cadre de procédures pénales, un avocat chargé de défendre les intérêts des animaux lésés. L'essence même de l'initiative (art. 80, al. 5, Cst.) est d'obliger les cantons à instituer un avocat chargé de défendre les intérêts des animaux lésés dans le cadre de procédures pénales. L'initiative mentionne les cas dans lesquels cet avocat pourrait être amené à intervenir. Par mauvais traitements envers les animaux, on entend ici des comportements punissables pénalement que l'art. 26, al. 1, let. a à e, nLPA

E. 19

FF 2002 6639

E. 20

FF 2004 3102

E. 21

FF 2006 377

E. 22

BO 2004 E 614, 2005 N 819

E. 23

FF 2006 1087

E. 24

Cf. supra ch. 2.2.1

E. 25

BO 2007 N 951

3892 énumère exhaustivement. Les autres violations de la législation sur la protection des animaux font référence aux infractions prévues à l'art. 28 nLPA²⁶.

3.1 Règle d'interprétation L'interprétation du texte d'une initiative populaire se fonde sur la lettre et non sur la volonté subjective des auteurs de l'initiative. La volonté populaire, les opinions exprimées par les auteurs de l'initiative et les circonstances qui ont donné lieu à une initiative peuvent être prises en considération.

3.2 Appréciation des buts de l'initiative Les objectifs de l'initiative ont été brièvement évoqués plus haut²⁷. Il y a lieu à ce stade de les analyser plus précisément et de voir dans quelle mesure l'initiative permettrait de les réaliser. Le nouvel al. 4 proposé par les auteurs de l'initiative donne mandat à la Confédération de légiférer dans le domaine de la protection juridique des animaux. Cette disposition vise à régler le statut de l'animal dans l'ordre juridique suisse. Elle n'est pas nécessaire. En effet, la Confédération, se fondant sur les art. 122 et 123 Cst. a déjà légiféré sur le statut de l'animal, qui a été amélioré par de nouvelles dispositions législatives²⁸, notamment dans le Code civil (CC)²⁹ et dans le Code des obligations (CO)³⁰. Le nouvel al. 5 proposé par les auteurs de l'initiative vise à doter les cantons d'outils supplémentaires afin de réprimer plus efficacement les infractions à la LPA. Il n'y a pas de jurisprudence du Tribunal fédéral concernant l'application des dispositions pénales des art. 27 ss LPA³¹. En effet, les derniers arrêts du Tribunal fédéral concernant des infractions à la protection des animaux ont été rendus avant l'entrée en vigueur de la LPA et se fondent dès lors sur l'ancien art. 264 du code pénal³², abrogé par la loi fédérale du 9 mars 1978 sur la protection des animaux. Si l'on se réfère toutefois aux chiffres publiés en 2007, la pratique pénale dans le domaine de la protection des animaux varie beaucoup d'un canton à l'autre³³.

E. 26

Concernant la poursuite et le jugement des infractions en matière de commerce international, cf. la note no 6.

E. 27

Cf. supra ch. 3

E. 28

Cf. notamment à ce sujet l'initiative parlementaire Marty, « Les animaux dans l'ordre juridique suisse » (99.467), le rapport de la Commission des affaires juridiques, FF 2002 3885, en particulier, pp. 3886, 3887 et 3889, ainsi que l'avis du Conseil fédéral sur ce rapport, FF 2002 5418.

E. 29

RS 210

E. 30

RS 220

E. 31

Il existe par contre une jurisprudence fédérale en matière de droit pénal administratif.

E. 32

RS 311.0

E. 33

Source: Fondation für das Tier im Recht, Schweizer Tierschutzstrafpraxis 2006, Berne/Zurich, 15 octobre 2007, pp. 11 à 13.

3893 Le Conseil fédéral peut se rallier à l'idée que ces disparités cantonales dans la poursuite des infractions à la législation sur la protection des animaux doivent être réduites. Il est cependant d'avis que l'application conséquente des instruments juridiques introduits par le CPP devrait permettre de réduire ces disparités³⁴. 3.3 Commentaire 3.3.1 Le choix du niveau législatif En matière de droit procédural, la Constitution se limite à arrêter des principes généraux et à régler des questions de compétences³⁵. Dans le cadre des principes généraux du droit³⁶ et du catalogue des droits fondamentaux³⁷, la Constitution consacre toute une série de garanties de procédure³⁸. Inscrire dans la Constitution l'obligation pour les cantons d'instaurer des défenseurs des animaux serait contraire au principe qui sous-tend sa systématique, selon lequel les objectifs inscrits dans la Constitution sont – dans chacune des matières réglées – de rang équivalent. En donnant suite à l'initiative, on donnerait une importance disproportionnée à un aspect du droit de la procédure pénale. La Constitution permet d'ores et déjà au législateur de mettre en œuvre à l'échelon de la loi la réforme souhaitée par les auteurs de l'initiative. En effet, la Confédération a fait usage de la compétence que lui confère l'art. 123 Cst., entré en vigueur le 1er avril 2003: le Parlement a adopté, le 5 octobre 2007, le code de procédure pénale suisse. 3.3.2 Formulation problématique La formulation de l'al. 5 est problématique à plus d'un titre. En effet, l'expression «avocat de la protection des animaux» donne aux cantons la latitude de prévoir des défenseurs publics ou privés. En attribuant à des défenseurs publics la compétence de défendre les intérêts des animaux, les cantons pourraient désigner une autorité (par exemple l'Office vétérinaire ou le service spécialisé institué en vertu de l'art. 33 nLPA³⁹) dotée notamment de la compétence de défendre en justice les intérêts des animaux lésés. Cette autorité ainsi désignée serait chargée de défendre l'intérêt public que représente la lutte contre la maltraitance des animaux⁴⁰. Cette conception concorde parfaitement avec l'idée qui sous-tend la procédure pénale: la poursuite et la défense des intérêts publics doivent rester entre les mains de l'Etat.

E. 34

Cf. infra ch. 4.1

E. 35

Les art. 189 et 190 Cst. fixent les compétences du Tribunal fédéral et chargent le législateur d'en définir les modalités.

E. 36

Art. 5, al. 2 et 3, Cst.

E. 37

Art. 7 ss Cst.

E. 38

Par exemple, les art. 29 (garanties générales de procédure), 30 (garanties de procédure judiciaire), 31 (privation de liberté) et 32 (procédure pénale).

E. 39

La Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-N) avait proposé d'obliger les cantons à prévoir un défenseur des animaux public, en attribuant la qualité de partie avec tous les droits y afférents notamment au service cantonal chargé de la protection des animaux (art. 33 nLPA), cf. BO 2007 N 952.

E. 40

Tel est le cas dans les cantons de SG et ZH, cf. supra ch. 2.1.1.

3894 L'institution de défenseurs privés est problématique pour les raisons exposées ci-après: – Selon l'art. 104, al. 1, CPP, ont qualité de partie dans le cadre d'une procédure pénale, le prévenu, la partie plaignante et le ministère public lors des débats ou dans la procédure de recours. Or, les animaux lésés ne peuvent être considérés comme partie – plaignante – au procès pénal (cf. ch. 2). Par conséquent, leurs défenseurs non plus. En effet, selon l'art. 118 CPP, pour avoir la qualité de partie plaignante, il faut être lésé. Or, l'art. 115 CPP définit de manière exhaustive la notion de lésé. Est lésée toute personne dont les droits ont été touchés directement par une infraction. Selon cette définition, l'avocat des animaux ne peut pas être considéré comme un lésé puisque ses droits n'ont pas été touchés directement par une infraction. Le statut de partie ne peut pas être reconnu non plus à l'avocat des animaux privé agissant en tant que procureur. En effet, n'étant rattaché à aucune autorité, indépendant et soumis à aucune directive, il n'exerce pas les activités d'un procureur «spécialisé» en instruisant les affaires pénales à charge et à décharge. Dès lors, charger un avocat des animaux privé de la défense d'intérêts publics (lutte contre la maltraitance des animaux) reviendrait à introduire un corps étranger dans le code de procédure pénale. – Un avocat des animaux privé, agissant en toute indépendance et ne recevant de directives d'aucune autorité, pourrait déployer une activité excessive et, partant, générer des frais importants à la charge des cantons. Les auteurs de l'initiative donnent à l'avocat de la protection des animaux le mandat de défendre les intérêts de ces derniers, sans préciser ses droits. Il appartiendra au législateur de déterminer les droits procéduraux dont jouit l'avocat des animaux. 4 Avis du Conseil fédéral 4.1 Remarques générales Aucun des pays qui nous entourent ne connaît l'avocat en matière de protection des animaux. En Suisse, le canton de Zurich a été le premier à l'inscrire dans sa loi de 1991 sur la protection des animaux. Pour l'heure, le canton de Saint-Gall lui a emboîté le pas, attribuant toutefois au seul département compétent la qualité de partie dans une procédure pénale⁴¹. Dans les cantons de Thurgovie et de Soleure, les projets dans ce sens ont échoué. Lors de la consultation relative au CPP, seules deux organisations se sont exprimées et ont demandé que le code de procédure pénale unifiée prévoie un avocat des animaux⁴². Le canton de Zurich, pourtant intéressé au premier chef, ne s'est pas prononcé sur cette question, ni aucun autre canton. Fidèle à l'avis exprimé dans le message relatif à l'initiative populaire fédérale «Pour une conception moderne de la protection des animaux (Oui à la protection des animaux!)», le Conseil fédéral est convaincu qu'une disposition obligeant les cantons à instituer un «poste «d'avocat en matière de protection des animaux» pourrait consti-

E. 41

Cf. supra ch. 2.1.1

E. 42

La protection suisse des animaux (PSA) et la Fondation Für das Tier im Recht

3895 tuer un signe de méfiance à l'égard des tribunaux cantonaux»⁴³. Les infractions à la loi sur la protection des animaux devant être poursuivies d'office par les autorités cantonales compétentes, une telle institution mettrait en doute l'efficacité des autorités de poursuite pénale et des tribunaux. De plus, ces autorités sont soumises à une surveillance administrative et matérielle. Un avocat dans le domaine de la protection des animaux pourrait par ailleurs créer un précédent dont les représentants de milieux intéressés pourraient se prévaloir dans le cas d'infractions commises notamment au détriment de l'environnement, de la forêt et des cours d'eau. Le Conseil fédéral peut se rallier au but de l'initiative, à savoir poursuivre plus efficacement les contrevenants à la loi sur la protection des animaux. La revendication des auteurs de l'initiative peut être considérée comme légitime dans l'état actuel des choses⁴⁴, mais l'efficacité de la poursuite pénale sera améliorée dès l'entrée en vigueur du nouveau code de procédure pénale. En effet, en procédure ordinaire, l'abandon du principe du double examen, l'attribution au ministère public de l'entière responsabilité de l'instruction du début jusqu'au stade de la mise en accusation permet d'accélérer le déroulement de la procédure et d'éviter que l'infraction soit prescrite. Les procédures spéciales⁴⁵ permettront également un désengorgement des tribunaux. De plus, le CPP permet aux cantons de prévoir un défenseur public des animaux, soit en accordant les droits de partie à une autorité chargée de défendre l'intérêt public à lutter contre la maltraitance des animaux, soit en instituant des ministères publics spécialisés⁴⁶. Les cantons peuvent prévoir d'instituer des ministères publics communs⁴⁷ ou conclure des conventions intercantionales et créer des organisations et des institutions communes (art. 48, al. 1, Cst.). Rien ne les empêcherait donc de créer une autorité commune chargée de mettre en œuvre le droit fédéral (art. 46, al. 1, Cst.), en l'espèce la loi sur la protection des animaux. Cette latitude correspond à la volonté des auteurs de l'initiative (art. 80, al. 5, 2e phrase, Cst.). Enfin, et conformément à l'avis exprimé lors du suivi parlementaire du CPP, le Conseil fédéral pense qu'obliger les cantons à prévoir un tel mécanisme constituerait une ingérence inutile dans leur liberté d'organisation (art. 47, al. 2, Cst.).

4.2 Contre-projet Le Conseil a examiné l'hypothèse d'un contre-projet à l'initiative. Le ch. 3.3.1 du présent message expose les raisons pour lesquelles on peut y renoncer. Il a également examiné l'opportunité d'opposer un contre-projet indirect à l'initiative, en proposant une modification du CPP et est arrivé à la conclusion qu'il ne fallait pas y donner suite (ch. 4.1).

E. 43

Cf. note no 20

E. 44

Cf. infra ch. 3.2

E. 45

Cf. art. 352 ss CPP

E. 46

Cf. supra ch. 2.2

E. 47

Cf. supra ch. 2.2.1

3896 5 Conclusions Au vu de ce qui précède, le Conseil fédéral estime que les cantons disposent des instruments nécessaires pour répondre aux revendications des auteurs de l'initiative. Il propose donc de soumettre l'initiative sans contre-projet au vote du peuple et des cantons en leur recommandant de la rejeter.

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message relatif à l'initiative populaire «Contre les mauvais traitements envers les animaux et pour une meilleure protection juridique de ces derniers (initiative pour l'institution d'un avocat de la protection des animaux)» In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2008 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 22 Cahier Numero Geschäftsnummer 08.036 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 03.06.2008 Date Data Seite 3883-3896 Page Pagina Ref. No 10 141 817 Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.