

CH_VB 2002-2101 595 vom 11. Februar 2003

Bundesverwaltung, 2003-02-11, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2002-2101_595

FR: CH_VB 2002-2101 595 du 11 février 2003

IT: CH_VB 2002-2101 595 del 11 febbraio 2003

Erwägungen

E. 9

L'initiative populaire Pour la suppression de la vivisection a été rejetée en votation populaire, le 1er décembre 1985, par 1 099 122 non contre 459 358 oui (FF 1986 I 677); l'initiative populaire Pour une réduction stricte et progressive des expériences sur animaux (Limitons strictement l'expérimentation animale!) a été rejetée, le 16 février 1992, par 1 117 236 non contre 864 898 oui (FF 1992 III 723); l'initiative populaire Pour l'abolition des expériences sur animaux a été rejetée, le 7 mars 1993, par 1 651 333 non contre 634 758 oui (FF 1993 I 1482).

E. 10

L'initiative populaire Pour une conception moderne de la protection des animaux (Oui à la protection des animaux!) (FF 2002 472); l'initiative populaire Contre l'abattage rituel des animaux sans étourdissement préalable (FF 2002 2454)

600 sur les initiatives parlementaires et par les deux initiatives populaires demandant une redéfinition du statut juridique des animaux¹¹. 1.1.3 La critique de l'exécution La Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a publié le 5 novembre 1993 un rapport d'inspection sur les Difficultés d'application dans la protection des animaux¹², dans lequel elle critique les insuffisances dans l'application de la loi. Dans son avis du 26 janvier 1994¹³, le Conseil fédéral s'est dit prêt à mettre en œuvre les recommandations de la CdG-E lors d'une révision de l'ordonnance sur la protection des animaux. Mais cette révision a été interrompue en 1997 après d'importants travaux préparatoires. On avait constaté alors qu'une révision de la loi serait nécessaire pour améliorer durablement son application et pour introduire de nouveaux instruments d'exécution. Pour préparer ladite révision, l'Office vétérinaire fédéral (OVF), chargé du dossier, a institué un groupe de travail externe à l'administration, conduit par la conseillère nationale Christiane Langenberger-Jaeger («Groupe de travail Langenberger»), lequel a remis son rapport au Parlement et aux médias le 1er octobre 1998. Le 14 mai 1997, le Conseil fédéral a adopté une modification de l'OPAn¹⁴, par laquelle il a mis en œuvre une partie des recommandations qui pouvaient être réglementées au niveau de l'ordonnance. Dans son rapport du 8 septembre 1999 à l'intention de la CdG-E intitulé Problèmes d'application dans la protection des animaux¹⁵, le Conseil fédéral a fixé la voie à suivre pour réviser la LPA. Il a réaffirmé le constat de la commission, à savoir que la LPA est une bonne loi, respectueuse des animaux, qui peut encore soutenir la comparaison européenne même après 20 ans d'existence, une loi qui a produit beaucoup d'effets positifs pour les animaux en Suisse. Il a cependant relevé que la norme de compétence constitutionnelle (législation par la Confédération, exécution par les cantons) a aussi conduit à une application non uniforme de la loi: si quelques cantons se sont engagés à l'appliquer fidèlement et dans les temps en se dotant de ressources suffisantes, d'autres n'ont pas accordé à son application

la priorité souhaitable. Mais la compréhension de la population pour cette application non uniforme a rapidement diminué ces dernières années, comme le montre le rapport d'inspection de la CdG-E, qui a ouvert la voie à la présente révision de la LPA. Les critiques formulées par la CdG-E dans son rapport peuvent être rangées dans deux groupes: dans la première partie de son rapport, la commission examine le

E. 11

Initiative parlementaire 92.437 L'animal, être vivant; initiative parlementaire 93.459 Animaux vertébrés. Dispositions particulières; initiative parlementaire 99.467 Les animaux dans l'ordre juridique suisse; initiative populaire Pour un meilleur statut juridique des animaux (Initiative pour les animaux) (FF 2000 4634); initiative populaire Les animaux ne sont pas des choses! (FF 2001 2); message concernant ces deux initiatives populaires (FF 2001 2390). Ces deux initiatives populaires ont été retirées.

E. 12

FF 1994 I 603

E. 13

FF 1994 I 633

E. 14

Modification du 14 mai 1997 de l'OPAn, en vigueur depuis le 1er juillet 1997 (RO 1997 1121)

E. 15

FF 1999 8822

601 caractère de la législation suisse sur la protection des animaux et formule des recommandations générales à ce sujet. Dans la seconde partie, elle émet 22 recommandations sur des problèmes ponctuels de protection des animaux ou d'application de la législation. Quant au rapport du groupe de travail Langenberger, il concerne en grande partie les 22 recommandations formulées par la CdG-E. La CdG-E part d'une conception de l'animal qui trouve déjà son expression dans la LPA actuelle, à savoir que les animaux ne sont plus protégés dans l'intérêt de l'homme (protection des animaux anthropocentrique), mais pour eux-mêmes. Elle estime que cette conception de la loi est le premier pas en direction d'une protection des animaux éthique, qui reconnaît un droit d'existence propre au monde animal et à chaque animal. Une influence directe sur la LPA ne peut donc venir que de l'art. 120, al. 2, Cst. Cet article limite certes le champ d'application de la dignité de la créature à l'utilisation du patrimoine germinal et génétique des animaux. Mais dans le projet Gen-Lex déjà, on a choisi une concrétisation de cette notion couvrant l'ensemble des utilisations possibles des animaux, et donc l'intégration de la maxime de la dignité dans les principes généraux de la LPA. Cette conception a été acceptée lors de la discussion du projet au Parlement.

1.1.3.1 Critiques générales

La CdG-E critique le fait que le principe aujourd'hui largement admis d'une protection éthique des animaux n'est souvent pas appliqué dans la pratique. A ses yeux, cela est vrai surtout dans le monde agricole, où un rapport instrumental envers l'animal est encore bien perceptible dans l'expression «production animale». Toujours selon elle, cette opposition entre les exigences économiques de l'exploitation agricole des animaux et la voie à suivre en matière de protection des animaux a influencé la législation. La CdG-E critique en outre les

instruments de la législation sur la protection des animaux. Elle estime que l'objectif de la loi, le bien-être des animaux, ne peut que difficilement être atteint avec les instruments mentionnés dans la loi, et que la législation suisse sur la protection des animaux met excessivement l'accent sur l'aspect construction, faisant ainsi de la «protection des animaux au centimètre». Ce jugement est certes unilatéral, mais des directives mesurables et contrôlables permettent aux organes d'exécution des cantons d'appliquer les dispositions de la protection des animaux de manière juridiquement uniforme. La CdG-E reproche à la LPA actuelle de contenir trop de dispositions de détail qui n'ont pas leur place dans une loi. Elle considère que ces éléments ne sont pas au niveau législatif approprié. Cette critique est fondée. On peut lire une certaine méfiance envers les auteurs de l'ordonnance dans ce désir de faire un texte de loi aussi détaillé que possible. La protection des animaux est, en effet, perçue par certains comme une atteinte de l'Etat au droit de disposer librement de l'animal et, partant, comme une charge économique. D'autres souhaitent réglementer strictement l'action de l'homme sur l'animal: dans ce cas, l'éventail des avis va de la nécessité d'avoir la garantie scientifique que le comportement est conforme à l'espèce à

602 l'interdiction – à coloration fondamentaliste – de disposer des animaux. La LPA actuelle est un compromis entre ces deux courants. La recommandation de la CdG-E d'alléger la LPA, c'est-à-dire de la formuler en respectant le niveau législatif approprié, signifierait le transfert d'une partie des dispositions légales actuelles dans le champ de législation du Conseil fédéral ou de l'office fédéral spécialisé en leur donnant des délégations en blanc. Ce transfert se heurte à la résistance non seulement des organisations de protection des animaux, qui demandent de maintenir les prescriptions les plus importantes à leurs yeux au niveau du Parlement, mais aussi à celle des organes d'exécution des cantons, qui souhaitent voir figurer au niveau de la loi des directives aussi détaillées que possible et directement applicables. Il convient d'indiquer, en outre, que les compétences législatives déléguées doivent, elles aussi, être formulées de manière très détaillées. La CdG-E recommande ensuite l'introduction de nouveaux instruments pour l'exécution. Le droit actuel se base sur les instruments suivants: «exigences minimales – contrôle – sanction». La commission suggère de doter l'exécution de deux groupes d'instruments nouveaux: l'information, l'éducation et la motivation, d'une part, le mandat de prestations et la convention d'objectifs, d'autre part. Il convient d'accepter cette recommandation dans la mesure où les nouveaux instruments ne vont pas remplacer les principaux instruments actuels, à savoir la fixation d'exigences minimales. Il faut néanmoins admettre que le respect des exigences minimales relatives aux constructions et à l'exploitation ne suffisent pas pour garantir le bien-être des animaux. Seuls des détenteurs d'animaux bien informés, éduqués et motivés sont en mesure d'atteindre les objectifs principaux du droit sur la protection des animaux en respectant les animaux.

1.1.3.2 Critique de points ponctuels de l'exécution

La CdG-E formule 22 recommandations portant sur des points ponctuels de l'exécution, dont un petit nombre seulement concernent la loi. Elles portent pour la plupart sur le domaine de législation délégué, à savoir l'ordonnance du Conseil fédéral et, dans quelques cas, sur les directives de l'office fédéral. Dans la mesure où cela était judicieux, le Conseil fédéral a repris ces recommandations dans sa révision de l'ordonnance en 1997. Ci-après sont présentées les principales recommandations qu'il est prévu d'intégrer dans la loi par le biais du présent message. La commission considère que les moyens dont dispose la Confédération pour appliquer le droit sur la protection des animaux sont insuffisants. Elle souhaiterait accroître les compétences et les moyens de la Confédération en matière de protection des animaux (recommandations 4 et 5). Le Conseil fédéral considère que ses

compétences actuelles, fixées par la Constitution (la Confédération légifère, les cantons appliquent), sont appropriées. Les nouveaux instruments de la haute surveillance n'ont pas uniquement pour but de renforcer les compétences des autorités fédérales; ces dernières devront aussi fixer d'entente avec les cantons des objectifs communs, et les cantons rendre compte de ce qui a été atteint. Dans son rapport de 1999, le Conseil fédéral a néanmoins confirmé le constat de la CdG-E selon lequel les ressources humaines et financières de l'OVF n'étaient même pas suffisantes pour que ce dernier s'acquitte ne serait-ce que des tâches que lui assigne la loi actuelle.

603 La commission demande que les cantons uniformisent leurs structures d'exécution. Elle propose qu'une seule instance de coordination par canton soit compétente pour l'application du droit sur la protection des animaux (recommandation 8). Le Conseil fédéral estime que cette recommandation est judicieuse, en dépit du fait que cette exigence, une fois inscrite dans la loi, empiétera sur la souveraineté des cantons en matière d'organisation. Le Conseil fédéral entend simultanément rendre les structures d'exécution aussi efficaces que possible. A cette fin, il a attiré l'attention des cantons sur la possibilité de fusionner les organes d'exécution d'une même région. Dans le cadre du renforcement de l'exécution, le Conseil fédéral ne souhaite pas en revanche obliger les vétérinaires praticiens, les conseillers d'exploitations et les inspecteurs du lait à annoncer les violations de la législation sur la protection des animaux (recommandation 13). Ces groupes ne font pas partie de l'appareil d'exécution du droit sur la protection des animaux. La commission relève un besoin particulier d'information et de motivation dans le domaine de la détention des animaux de compagnie (recommandation 21). Il est exact que la détention de ces animaux ne peut être réglementée de manière convenable pour les animaux au moyen d'exigences minimales, car les organes de l'Etat ne pourraient contrôler le grand nombre de détenteurs d'animaux de compagnie qu'au prix d'un travail disproportionné. Par ce projet de loi, le Conseil fédéral entend accroître ses efforts d'information et ne pas les limiter à la détention des animaux de compagnie, vu qu'un déficit d'information a été constaté également dans d'autres secteurs de la protection des animaux (p. ex. dans les commerces d'animaux, recommandation 22).

1.2 Les points principaux de la révision

Le Conseil fédéral a suivi la règle qu'il s'est fixée de ne pas élever ni d'abaisser le niveau de protection des animaux en Suisse. La LPA est une loi sévère dont les standards de protection résistent non seulement à l'examen selon des critères scientifiques mais supportent aussi la comparaison internationale. Le Conseil fédéral a veillé à ce que chaque mesure de la loi corresponde effectivement à un objectif de protection des animaux. La question de savoir si une mesure améliore le bien-être des animaux et si elle ne porte pas atteinte à leur dignité doit être posée pour chaque disposition de la loi. D'autres principes que ceux de la protection des animaux, tels que des considérations économiques ou corporatistes, ne doivent pas figurer dans la LPA. Pour faire suite aux recommandations de la CdG-E, certains éléments de la LPA ont été transférés au niveau législatif approprié. La LPA est, en effet, une loi-cadre, et une loi ne doit pas contenir des directives directes à l'adresse des organes d'exécution ou des personnes qui s'occupent d'animaux. Ce principe n'a toutefois pas pu être appliqué de manière conséquente, car la protection des animaux ne se base pas seulement sur des considérations scientifiques rationnelles mais en partie aussi sur des attentes d'ordre émotionnel. Le présent projet de révision est un compromis entre le désir de disposer d'une réglementation aussi détaillée que possible à un niveau législatif élevé et un projet qui, selon les règles de la législation, se situe à un niveau législatif approprié.

604 Le présent projet de révision vise principalement à améliorer l'exécution, d'une part, en introduisant de nouveaux instruments d'exécution et, d'autre part, en donnant des directives aux organes d'exécution relatives à leurs structures d'exécution. Les nouveaux instruments d'exécution peuvent être rangés dans deux groupes: – information et formation; – convention d'objectifs et mandat de prestations (participation de tiers). Il est prévu d'habiliter le Conseil fédéral à édicter des prescriptions sur la formation des personnes qui s'occupent d'animaux. Ces dispositions sont plus appropriées que les seules mesures au niveau des bâtiments pour s'assurer que la personne traite de manière convenable l'animal qui lui est confié. Par ailleurs, il convient de charger la Confédération de veiller à l'information du public sur les questions liées à la protection des animaux. La convention d'objectifs et le mandat de prestations sont des instruments nouveaux recommandés par la CdG-E. La première habilitera le Conseil fédéral, d'entente avec les cantons, à mettre l'accent sur certains domaines de l'exécution. La convention d'objectifs est un instrument politique au service de la haute surveillance et du contrôle de gestion. Le mandat de prestations est connu aussi sous le nom de sous-traitance ou de participation de tiers à l'exécution. Cet instrument permet d'intégrer dans l'exécution le savoir-faire de personnes externes à l'administration, par exemple celui d'organisations actives dans le secteur agricole ou la protection des animaux. En réponse à une demande des cantons, le Conseil fédéral a inscrit dans le projet la possibilité, pour ces derniers, de percevoir des émoluments. Certains de ces émoluments sont déjà prélevés aujourd'hui sur une base juridique cantonale pour des autorisations et des décisions. La nouveauté est d'en exiger aussi pour les contrôles qui ont donné lieu à des contestations, par analogie avec le droit sur les denrées alimentaires. Ces nouveaux instruments ne remplacent pas les instruments actuels mais les complètent. Ils visent à accroître la motivation des détenteurs d'animaux.

1.3 Résultats de la procédure préliminaire

L'avant-projet a été mis en consultation du 21 septembre au 31 décembre 2001. Tous les cantons, 11 partis, 8 organisations religieuses, 52 organisations agricoles, 12 organes des milieux scientifiques, 4 organisations de consommateurs, 34 organisations de protection des animaux, 9 commissions, 6 associations de médecine vétérinaire, 10 associations du monde économique, 37 autres organisations et 9 particuliers ont pris position sur l'avant-projet, soit au total 218 avis. Le Conseil fédéral a pris acte, le 14 juin 2002, des résultats de la procédure de consultation et a chargé le DFE de préparer le projet de message. Concernant la proposition du Conseil fédéral d'assouplir l'interdiction de l'abattage sans étourdissement préalable des animaux, quelques centaines de concitoyens ont donné leur avis par lettres, courriers électroniques ou articles dans le courrier des lecteurs de journaux, et quelques milliers d'autres concitoyens se sont exprimés au moyen d'une carte postale.

605 Le projet de révision a été globalement bien accueilli. Comme il fallait s'y attendre, de nombreuses demandes de modification nous sont parvenues; elles sont variées mais se situent dans une marge qui permet la poursuite du projet. Les points formels (niveau législatif approprié, maintien du niveau de protection) ne sont contestés que dans un petit nombre d'avis. On peut en conclure que les solutions proposées sont globalement approuvées. Quelques organisations de protection des animaux, en revanche, demandent d'élever le niveau de protection des animaux en Suisse. L'article introductif de la loi (but, champ d'application, définitions, principes) a eu un vaste écho et a suscité des propositions de modification très variées. La notion de dignité a occasionné à elle seule quelque 30 propositions de modification. Plus généralement, les dispositions potestatives habilitant le Conseil fédéral à réglementer un objet défini se sont heurtées à l'opposition des milieux de

la protection des animaux, opposition qui traduit une certaine méfiance envers l'auteur des ordonnances. Concernant les dispositions générales relatives à la détention des animaux, une divergence très nette est apparue entre les détenteurs d'animaux et les organisations de protection des animaux; les premiers ne demandent pas une réduction du niveau de protection certes, mais s'interrogent pour chaque notion sur les répercussions économiques qu'elle pourrait avoir; les secondes désirent une optimisation, et certaines organisations demandent même une maximisation des règles régissant la détention des animaux. Le principe d'intégrer, dans la loi, des aspects de protection des animaux concernant l'élevage, objet contenu dans le projet Gen-Lex, est accepté de toutes parts. Divers avis suggèrent que le Conseil fédéral se fasse conseiller par une commission d'experts lorsqu'il fixera les critères permettant d'autoriser des buts d'élevage et des méthodes de reproduction. Un jugement globalement positif a été exprimé concernant les dispositions, contenues à divers endroits du projet, relatives à la formation et à la formation continue des personnes qui s'occupent d'animaux ou qui sont chargées d'appliquer la législation. Les mesures administratives ont fait l'objet de vives discussions lors de la consultation. Le principe d'étendre à toute la Suisse l'interdiction de détenir des animaux émise par un canton est approuvé. Les règles relatives à l'exécution sont discutées par les cantons et les organisations agricoles. Ces dernières demandent que les contrôles officiels prescrits par les législations sur les denrées alimentaires, l'agriculture, les épizooties et la protection des animaux soient coordonnés à l'avenir. Une série de cantons exigent de pouvoir prélever un émolument pour les contrôles qui ont donné lieu à contestation. Les nouveaux instruments d'exécution (convention d'objectifs et participation de tiers) ont été accueillis favorablement. Lors de la consultation, les organisations de protection des animaux ont réclamé un droit de plainte et de recours des sociétés de protection des animaux et l'institution d'avocats cantonaux de la protection des animaux. Diverses organisations ont demandé une interdiction d'importer des animaux et des produits d'origine animale

606 dont respectivement le mode de détention ou le mode de production à l'étranger violent les principes du droit suisse sur la protection des animaux. 1.4 Classement d'interventions parlementaires 1986 P 86.535 Expérimentation sur animaux. Méthodes douces (N 9.10.86, Günter) Le Conseil fédéral est chargé d'élaborer une disposition qui prescrive que les chercheurs du secteur bio-médical doivent disposer de connaissances approfondies des méthodes de substitution aux expériences sur animaux. Le 14 mai 1997, le Conseil fédéral a introduit une nouvelle section 1a, au chapitre «Expériences sur animaux» de l'OPAn, réglementant la formation et le perfectionnement des personnes qui effectuent des expériences sur animaux. L'art. 59e charge l'OVF de réglementer la formation spécialisée des responsables d'expérience et des personnes qui exécutent des expériences sur animaux. Le 12 octobre 1998, l'OVF a édicté l'ordonnance sur la formation et le perfectionnement du personnel spécialisé dans l'expérimentation animale¹⁶. L'art. 10 de cette ordonnance stipule que les personnes qui exécutent des expériences sur animaux doivent suivre un enseignement dans la discipline Méthodes de substitution aux expériences sur animaux. Depuis cette date, les cantons dispensent cette formation et organisent les examens. 1992 P 91.3308 Pratiques révoltantes dans les abattoirs (N 20.3.92, Wiederkehr) Le Conseil fédéral est chargé de faire procéder à une vérification des méthodes et dispositifs d'étourdissement et de mise à mort des animaux en usage dans les abattoirs. Selon l'art. 17, al. 4, de la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels¹⁷, tout abattoir doit être autorisé par le canton. Dans sa modification de l'OPAn du 14 mai 1997, le Conseil fédéral a défini les procédés d'étourdissement autorisés (art. 64f, al. 1). Le contrôle des mesures de

protection des animaux à l'abattoir incombe aux contrôleurs des viandes (art. 64i, al. 1, OPAn). 1992 P 92.3229 Interdiction de garder des animaux de rente dans l'obscurité ou la pénombre (N 9.10.92, Weder Hansjürg) Le Conseil fédéral doit interdire la garde des animaux de rente dans l'obscurité ou la pénombre. Selon l'art. 14, al. 2, OPAn, l'intensité de l'éclairage dans l'aire où se tiennent les animaux de rente durant le jour doit être d'au moins 15 lux (pour la volaille domestique d'au moins 5 lux). Après la révision de la loi, cette exigence minimale sera vérifiée à l'occasion de la révision de l'ordonnance, parce que des études scientifiques ont montré que l'intensité d'éclairage minimale conforme aux besoins des animaux varie d'une espèce à l'autre. Une autre raison de procéder à la vérification est la fixation par l'UE, en 2001, d'un éclairage minimal pour les porcs d'au moins 40 lux.

E. 16

RS 455.171.2

E. 17

RS 817.0

607 1993 P 91.3293 Interdiction des pratiques d'élevage cruelles (N 29.4.93, Weder Hansjürg) Le Conseil fédéral doit interdire, dans la loi sur la protection des animaux, les buts d'élevage pouvant causer des dommages aux animaux. Dans son message du 1er mars 2000 concernant une modification de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (projet Gen-Lex), le Conseil fédéral a proposé d'inscrire un nouvel art. 7a dans la LPA qui interdise les méthodes d'élevage et de reproduction qui causent des douleurs, des maux, des dommages ou des troubles du comportement aux animaux parents ou à leurs descendants. Le Conseil fédéral est habilité à interdire la production et la détention d'animaux présentant des caractéristiques particulières. 1993 P 93.3105 Protection des animaux durant leur transport et dans les abattoirs (N 18.6.93, Baumann) Le Conseil fédéral est prié de réglementer la protection des animaux durant leur transport et dans les abattoirs. Dans sa modification du 14 mai 1997 de l'ordonnance sur la protection des animaux, le Conseil fédéral a réglementé la protection des animaux durant leur transport dans les art. 52 à 56 de manière encore plus détaillée qu'il ne l'avait fait jusque-là. Le contrôle du respect des règles de la protection des animaux dans les abattoirs a été réglementé lors de la même révision aux art. 64c à 64i. 1993 P 92.3470 Electrochocs dans les étables (N 18.6.93, Keller Rudolf) Le Conseil fédéral est prié de réglementer dans l'OPAn, d'une manière qui respecte l'animal, l'utilisation du dresse-vache, un dispositif équipant les étables qui donne une décharge électrique à la vache lorsque le dos de l'animal le touche. Selon l'art. 15 OPAn, seuls peuvent être utilisés des jougs électriques pour bétail bovin réglables en fonction de la hauteur de l'animal. Ces installations permettent de renoncer à des couches courtes. Seule une utilisation erronée de ce dispositif cause à l'animal des souffrances inutiles. Le contrôle de l'installation incombe à l'autorité d'exécution du canton. Lors du remaniement de l'OPAn, qui suivra la révision de la loi, il est prévu d'examiner l'utilisation du dresse-vache électrique en tenant compte des dispositifs influant sur le comportement de l'animal développés ces dernières années. 1993 P 91.3346 Interdiction des expériences sur animaux désuètes et problématiques (N 29.9.93, Weder Hansjürg) Le Conseil fédéral doit interdire les expériences sur animaux désuètes et problématiques. Selon l'art. 61, al. 3, let. a, OPAn dans sa version de 1991, une expérience sur animaux ne peut être autorisée si son but peut être atteint, selon l'état des connaissances, par des méthodes n'ayant pas recours à

l'expérimentation animale. L'autorité qui délivre l'autorisation dispose donc d'un instrument qui permet de vérifier la méthode et son adéquation.

608 1993 P 93.3524 Protection des animaux. Stratégie d'exécution (E 7.12.93, Commission de gestion du Conseil des Etats) Le Conseil fédéral est prié de présenter une stratégie pour améliorer l'exécution de la législation sur la protection des animaux. Dans ses rapports du 26 janvier 1994 et du 8 septembre 1999, le Conseil fédéral a présenté ses idées concernant l'exécution de la loi sur la protection des animaux et les améliorations à apporter. Il propose, dans le présent message, d'appliquer les idées qu'il avait présentées à l'époque.

1994 P 94.3242 Chiens de combat. Interdiction (N 7.10.94, Weder Hansjürg) Le Conseil fédéral est prié de soumettre aux Chambres une interdiction d'élever des chiens agressifs et une interdiction d'importer de tels animaux. Dans le cadre du projet Gen-Lex, le Conseil fédéral propose d'insérer dans la LPA un nouvel art. 7a, al. 2, qui lui permette d'interdire l'élevage, la production et la détention d'animaux ayant des caractéristiques particulières. Par caractéristiques particulières, il faut entendre, suivant les explications fournies dans le message¹⁸, non seulement les anomalies anatomiques mais aussi celles du comportement.

1995 P 94.3538 Examen du bétail vivant. Abattoirs (N 24.3.95, Meier Hans) Le Conseil fédéral est prié d'ancrer dans une disposition le principe de l'examen obligatoire du bétail vivant, y compris le contrôle de protection des animaux. Dans la modification du 14 mai 1997 de l'OPAn, le Conseil fédéral a ordonné un examen régulier, par sondage, des animaux destinés à être abattus.

1995 P 95.3136 Transports d'animaux dans des conditions intolérables (N 23.6.95, Ziegler Jean) Le Conseil fédéral est prié de donner l'impulsion pour une convention européenne interdisant les transports internationaux d'animaux de boucherie. Les transits d'animaux de boucherie sont sévèrement contrôlés par le service vétérinaire de frontière de l'OVF. Cela a pour conséquence que ces transports contournent la Suisse depuis des années. Vu qu'il s'agit de transports d'animaux d'un pays à un autre de l'UE sans passer par la Suisse, cette dernière n'a aucune influence directe sur les conditions de protection des animaux applicables dans ces pays. A l'intérieur de l'UE, ces transports ne sont pas considérés comme des transports internationaux. Ils doivent néanmoins respecter les règles de la Convention européenne sur la protection des animaux en transport international¹⁹, au développement de laquelle la Suisse participe activement. Une interdiction des transports internationaux d'animaux de boucherie se heurte à la résistance résolue de plusieurs pays européens.

1995 P 95.3022 Spécialistes du transport d'animaux. Certificat de capacité (E 22.6.95, Onken) Le Conseil fédéral est invité à encourager la formation et le perfectionnement des transporteurs professionnels d'animaux et du personnel des abattoirs, et à créer un certificat de capacité de transporteurs d'animaux.

E. 18

FF 2000 2315

E. 19

RS 0.452

609 Le présent projet de loi confère une compétence au Conseil fédéral pour fixer les exigences de formation des transporteurs d'animaux et du personnel des abattoirs. Ces formations sont déjà dispensées par des organisations de droit privé. 2001 P 00.3691 Exigences en matière de luminosité dans les étables (N 23.3.01, Schmied Walter) Le Conseil fédéral est prié d'assouplir les exigences en matière de luminosité dans les étables. Le Conseil fédéral estime que la réglementation actuelle, souple, contenue dans l'OPAn et

dans les directives de l'OVF est suffisante. Elle offre aux autorités d'exécution une solution adaptée à l'animal, qui englobe également les problèmes des étables des animaux de rente des régions de montagne. Il faut exclure une nouvelle réglementation au niveau de la loi ou de l'ordonnance qui diminuerait le niveau de protection des animaux. 2001 P 01.3078 Elevage chevalin convenable (N 22.6.01, Hess Bernhard) Le Conseil fédéral est prié de prévoir dans l'OPAn des dispositions pour un élevage chevalin respectueux de l'espèce. Les règles générales sur la détention des animaux figurant dans la loi sont applicables également à la détention des chevaux, même si cette dernière n'est pas réglementée explicitement dans l'OPAn. Dans une directive détaillée, l'OVF a défini la détention convenable des chevaux. Les organes d'exécution des cantons sont donc en mesure d'évaluer une détention de chevaux. Il conviendra d'examiner, au terme de la présente révision de la loi, dans quelle mesure des indications contenues dans la directive peuvent être transposées dans l'OPAn, transposition qui leur conférera un caractère contraignant.

2 Partie spéciale

2.1 Niveau législatif approprié

La règle qui veut qu'une loi fédérale contienne les principes d'une réglementation et l'ordonnance les dispositions détaillées n'est que partiellement respectée dans la LPA actuelle et le présent projet de révision. La protection des animaux est un domaine juridique à forte charge émotionnelle. La suggestion de la CdG-E d'alléger la LPA, en d'autres termes de la formuler en respectant le niveau législatif approprié, signifierait un transfert, moyennant une procuration en blanc, d'une grande partie des dispositions de la loi actuelle dans le domaine de législation du Conseil fédéral, voire dans celui de l'office spécialisé. Ce transfert se heurte à la résistance de divers milieux: les organisations de protection des animaux veulent maintenir les principales dispositions au niveau du Parlement; les organes d'exécution des cantons souhaitent, eux, des dispositions aussi détaillées que possibles et directement applicables au niveau de la loi; les spécialistes du droit atténuent ces exigences en demandant qu'au moins les compétences législatives déléguées soient délimitées clairement. Il convient d'indiquer aux milieux qui préfèrent des prescriptions au niveau de la loi à la législation du Conseil fédéral, que les ordonnances et leurs modifications, sur-

610 tout dans un domaine aussi contesté politiquement, sont préparées avec le concours des milieux scientifiques et des offices fédéraux concernés et mises ensuite en consultation. L'OPAn – comme la loi – est un compromis entre des intérêts divergents.

2.2 Nouveaux instruments d'exécution

Le droit actuel sur la protection des animaux est un droit de police basé sur le schéma suivant: «exigence minimale – contrôle – sanction». Cela ne correspond que de manière limitée à la conception moderne d'une loi. A la demande de la CdG-E, le Conseil fédéral propose deux groupes d'instruments nouveaux: l'information, la formation et la motivation, d'une part, le mandat de prestations et la convention d'objectifs, d'autre part.

2.2.1 Information, formation et motivation

On sait depuis des années que la formation, l'information et la motivation revêtent une grande importance. En effet, seuls des détenteurs d'animaux bien formés, bien informés et motivés sont en mesure d'atteindre les objectifs du droit sur la protection des animaux. La concrétisation de cette idée a échoué jusqu'à présent, faute de compétences et de ressources. Il est prévu à présent de se doter de ces moyens en inscrivant un mandat dans la loi, comme le demande la CdG-E dans ses recommandations. Le projet de loi habilite le Conseil fédéral en particulier à fixer des exigences de formation spéciales pour les personnes qui s'occupent d'animaux. La Confédération est appelée, en outre, à informer la population en matière de protection des animaux. L'application de la formation et de l'information reçues peut être accélérée au moyen de mesures incitatives supplémentaires, dont la principale est la pression de la

société et des politiciens. En effet, par leur comportement de consommation, les consommateurs déterminent le niveau de protection des animaux dans les exploitations d'animaux de rente. Les détenteurs d'animaux apprennent ainsi que détenir des animaux de rente conformément à leurs besoins est aussi profitable financièrement. Mais la principale motivation est constituée par les paiements directs au sens de l'art. 70 de la loi sur l'agriculture²⁰, lesquels ne sont alloués que si le détenteur prouve qu'il détient ses animaux de rente de manière conforme à la loi. Des subventions ne sont pas prévues par le droit sur la protection des animaux. Selon le système juridique suisse, l'animal a le droit d'être traité de manière à garantir son bien-être. Un retard en matière de formation et d'information a été constaté dans le domaine de la détention des animaux de compagnie. Il convient de le combler. Les activités d'information menées jusqu'à présent par les organisations d'élevage et de protection des animaux constituent une bonne base pour instruire systématiquement les détenteurs d'animaux.

E. 20

LAgr; RS 910.1

611 2.2.2 Mandat de prestations et convention d'objectifs Lors de l'élaboration de la LPA dans les années 70, le mandat de prestations et la convention d'objectifs étaient des instruments d'exécution totalement inconnus. Dans ses recommandations sur la LPA, la CdG-E demande de les intégrer dans la loi comme instruments de soutien de l'exécution. Le mandat de prestations permet de recourir aux services d'organismes non publics pour l'application de la loi, à savoir des organisations et des entreprises de droit privé. Les domaines d'exécution tels que les contrôles, la formation ou l'information peuvent être sous-traités. Il s'agira bien sûr de s'assurer par contrat que ces organismes poursuivent uniquement les objectifs de la LPA lorsqu'ils accomplissent leurs tâches et qu'ils n'exerceront aucune fonction officielle. La convention d'objectifs vise à uniformiser et à coordonner l'exécution par les cantons. Dans certains sous-domaines de la loi, il est prévu de convenir des objectifs d'exécution et de fixer un calendrier pour les atteindre. Il s'agit d'un instrument de haute surveillance et de contrôle de gestion. La haute surveillance ne comprend cependant pas la possibilité de sanctionner les cantons qui n'atteignent pas leurs objectifs, et il n'est pas prévu non plus que la Confédération puisse au besoin se substituer aux cantons. La convention d'objectifs proposée dans le projet est formulée de manière large et succincte, afin de ne pas restreindre la marge de manœuvre des parties concernées dans l'utilisation de cet instrument politique de consensus.

2.3 Les révisions partielles de la LPA en cours Dans son message Gen-Lex du 1er mars 2000, le Conseil fédéral propose, entre autres, une modification de la LPA visant deux objectifs: d'une part, l'intégration de la notion de «dignité de la créature» dans la loi et, d'autre part, l'extension du champ d'application de la LPA à l'élevage, qui revêt une grande importance en rapport avec les animaux transgéniques. Ces deux points n'ont pas été contestés lors des délibérations sur le message Gen-Lex. Le présent projet reprend la version adoptée par les Chambres avant l'élimination des divergences. Lorsqu'il s'écarte de ladite version, la divergence est justifiée. Une deuxième révision partielle de la LPA a été lancée par le message du 29 mai 2002 concernant la Politique agricole 2007. Elle a pour but de garantir que les membres des communautés juives et musulmanes puissent importer de la viande produite selon une méthode interdite en Suisse. Cette proposition est le résultat de la discussion suscitée par la proposition du Conseil fédéral, contenue dans le projet de révision de la LPA mis en consultation, d'assouplir l'interdiction de l'abattage rituel.

612 2.4 Concurrence avec d'autres domaines juridiques La protection des animaux est en concurrence avec d'autres domaines juridiques touchant les animaux, en particulier avec le droit sur l'agriculture. Le secteur agricole utilise les animaux dans le but d'en tirer un profit; le droit sur la protection des animaux, lui, fixe des limites à cette utilisation. La crainte que la LPA révisée imposera de nouvelles restrictions au secteur agricole est infondée. Le projet ne prévoit en effet ni un relèvement ni un abaissement du niveau de protection des animaux. La protection des investissements effectués par les agriculteurs est garantie. Deux initiatives populaires et une initiative parlementaire demandaient de redéfinir le statut juridique des animaux²¹. Le Conseil fédéral a donné son avis sur ces initiatives populaires dans son message du 25 avril 2001²². Ces initiatives ne concernent pas la protection des animaux. Elles veulent redéfinir le statut des animaux surtout en droit civil. Les Chambres fédérales ont approuvé, à la session d'automne 2002, les modifications législatives contenues dans l'initiative parlementaire. Dès lors, les deux initiatives populaires ont été retirées.

2.5 La révision article par article La rédaction du projet a aussi été l'occasion d'actualiser la systématique de la loi. Pour faciliter la compréhension, nous avons également commenté les articles qui n'ont pas été changés mais déplacés. Art. 1 L'article énonçant le but de la loi a été complété par l'ajout de la motivation («vu la responsabilité de l'homme envers cette autre créature qu'est l'animal»), sur le modèle de l'article premier de la loi allemande sur la protection des animaux. L'homme porte une responsabilité pour l'animal qu'il a sous sa garde. En tant qu'élément du monde vivant, l'animal a droit à un statut spécial, qui se traduit par un article constitutionnel sur la protection des animaux distinct de celui sur la protection de l'environnement. La dignité est un nouveau bien à protéger. Elle a été intégrée dans l'article énonçant le but de la loi à la faveur du projet Gen-Lex. Comme l'indiquent la définition donnée à l'art. 3 et le précepte énoncé à l'art. 4, al. 2, du projet, la notion de dignité comprend également les biens à protéger actuels de la législation sur la protection des animaux, à savoir l'absence de douleurs, de maux, de dommages et d'anxiété; mais la dignité va plus loin: outre ces aspects biologiques, elle comporte en outre des aspects éthiques.

E. 21

Initiative populaire Pour un meilleur statut juridique des animaux (initiative pour les animaux); FF 2000 1268; initiative populaire Les animaux ne sont pas des choses; FF 2000 1000; initiative parlementaire 99.467 Dick Marty, Les animaux dans l'ordre juridique suisse; BO 2000 E 532

E. 22

FF 2001 2390

613 La loi protège la dignité et le bien-être de l'animal mais non sa vie. La mise à mort d'animaux à l'abattoir, par exemple, reste autorisée, si les conditions cadres du droit sur la protection des animaux sont respectées. Art. 2 Le champ d'application de la loi n'est pas élargi. La loi a pour but d'épargner des douleurs et des maux aux animaux. Cela n'est possible que chez des animaux qui peuvent effectivement ressentir des douleurs ou des maux, ou dont on sait qu'ils sont doués de cette faculté. Un élargissement du champ d'application de la loi à tous les animaux, comme le demandent parfois certains, n'est pas possible actuellement en raison du peu de connaissances disponibles sur la capacité des animaux invertébrés à ressentir la douleur. Une réserve a été ajoutée à l'al. 2 en faveur de la loi sur la formation professionnelle²³, parce que la formation des gardiens d'animaux

est à présent régie par un règlement basé sur cette loi²⁴. Art. 3 Cet article a fait l'objet de vives discussions lors de la consultation, bien qu'on ne puisse déduire de ces définitions aucun droit ni aucune obligation. La définition de la dignité, à elle seule, a suscité quelque 30 propositions de nouvelle formulation. Après avoir pris connaissance des résultats de la consultation, la Commission fédérale d'éthique pour le génie génétique dans le domaine non humain s'est penchée sur cette notion. La définition contenue dans le projet se fonde sur une proposition de cette commission. Il faut souligner que la dignité de l'animal ne peut être concrétisée aujourd'hui de manière plus précise. Tant qu'elle englobe les autres notions dites biologiques à protéger (absence de douleurs, de maux, de dommages et d'anxiété), son application ne pose pas problème. Mais dès qu'elle touche le domaine purement éthique, il faut décider au cas par cas, après une pesée des intérêts, si la dignité est respectée. Il s'est révélé nécessaire de préciser la définition des expériences sur animaux contenue dans l'actuel art. 12 LPA: «prélever des liquides organiques» est aussi un élément de la définition de l'exploitation agricole des animaux (traite, récolte de semence), de l'activité curative du vétérinaire ou de la prévention des épizooties. Il convient donc de restreindre la définition de l'expérience sur animaux. Art. 4 L'actuel art. 2 LPA a été remanié sur le plan rédactionnel et raccourci. La dignité y a été intégrée, comme le prévoit le projet Gen-Lex. Art. 5 Cet article est nouveau. Par cet article, les deux instruments formation et information recommandés par la CdG-E sont introduits dans la loi.

E. 23

Loi fédérale du 19 avril 1978 sur la formation professionnelle; RS 412.10

E. 24

Règlement d'apprentissage et d'examen de fin d'apprentissage de gardien et gardienne d'animaux, règlement du DFE du 1er décembre 2000 en vigueur depuis le 1er janvier 2001; FF 2001 1238

614 Le soutien des efforts de formation est en relation avec les articles habilitant le Conseil fédéral à formuler les exigences de formation spéciales des personnes exerçant des activités avec des animaux. (art. 6, al. 3, art. 8, art. 13, art. 14, art. 17, al. 1, art. 19, al. 4, art. 31, al. 4). Ces formations ne doivent pas être dispensées par la Confédération: celle-ci ne dispose ni du savoir-faire ni du personnel nécessaire. Il convient cependant de lui donner la possibilité de soutenir financièrement les formations dispensées par des tiers. Le Conseil fédéral réglera tout le spectre de la formation en protection des animaux, y compris la formation continue, si cela est judicieux. La Confédération informe déjà le public sur les questions de protection des animaux avec ses moyens financiers limités. En 1991, l'OVF a publié un manuel sur la protection des animaux et diverses informations sur des questions ponctuelles de protection des animaux, p. ex. La détention des lapins (1997), Notre loi sur la protection des animaux – bref commentaire (suggestion de la Pharma Information, 1997), Ouvrez l'œil en achetant votre chien! (en collaboration avec la Protection suisse des animaux [PSA] et la Société cynologique suisse, 1999), Protection des animaux en agriculture (en collaboration avec la Centrale de vulgarisation agricole [LBL], 2001) ou encore Comment détenir les chevaux (en collaboration avec le Haras national d'Avenches, 2001). Il est prévu de poursuivre cette activité d'information, qui répond à une forte demande, en lui donnant une base légale. Art. 6 Cet article a été repris en grande partie de l'actuel art. 3 LPA. On a introduit à l'al. 2 une disposition habilitant le Conseil fédéral à interdire certaines formes de détention qui contreviennent aux principes de la protection des

animaux. Cette disposition correspond à l'actuel art. 4, al. 1, LPA. Les exigences minimales que le Conseil fédéral édicte sur la base de l'al. 2 correspondent au minimum requis dans l'actuelle LPA (art. 3, al. 3) concernant les dimensions, la qualité, l'éclairage et l'aération des locaux abritant les animaux, la densité maximale d'occupation pour la détention en groupe ainsi que les conditions à respecter concernant les dispositifs d'attache. Elles représentent un des principaux instruments de l'exécution. Lors de la modification de l'ordonnance qui suivra la révision de la loi, le Conseil fédéral examinera si des exigences minimales peuvent être fixées également pour d'autres catégories d'animaux (p. ex. les moutons, les chèvres et les chevaux) et dans quelle mesure les exigences minimales actuelles correspondent encore aux connaissances scientifiques. Il convient de souligner qu'il s'agit d'exigences minimales qui peuvent être dépassées par les détenteurs d'animaux pour optimiser la détention de leurs animaux. La nouveauté est que le Conseil fédéral peut, en vertu de l'al. 3, fixer les exigences en matière de formation des détenteurs d'animaux et des personnes qui éduquent des animaux. Ce complément semble nécessaire dans la mesure où de plus en plus de cours d'éducation sont proposés surtout aux détenteurs de chiens, cours pour lesquels il n'existait pas jusqu'à présent de critères d'évaluation. Par «détenteurs d'animaux», on entend surtout les personnes qui détiennent à des fins lucratives ou à titre privé des animaux sauvages ayant des besoins particuliers, mais aussi des personnes qui p. ex. possèdent un chien à l'agressivité marquée.

615 Art. 7 Cet article remplace les actuels art. 4 (al. 2), 5 et 6 LPA. Il convient de maintenir le régime de l'autorisation pour commercialiser les systèmes de stabulation et les équipements d'étables produits en série (actuel art. 5 LPA); on ne connaît pas encore d'autres modalités qui garantissent la conformité des équipements d'étables aux principes de la protection des animaux (certification p. ex.). L'autorisation d'un système de stabulation ou d'un équipement d'étable doit donner la garantie aux agriculteurs qu'ils pourront exploiter l'investissement effectué, et ce durant la période normale d'amortissement. Le régime de l'autorisation est donc aussi un instrument de la protection des investissements des agriculteurs. Une extension du régime de l'autorisation aux systèmes de stabulation et aux équipements d'étables d'autres animaux que les animaux de rente, comme cela a été proposé lors de la consultation, dépasserait de beaucoup les capacités des personnes chargées d'appliquer la législation (examen pratique, autorisation, contrôle). Art. 8 La formation professionnelle des gardiens d'animaux est à présent régie par un règlement de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT), raison pour laquelle la teneur de l'art. 7 LPA n'a plus de raison d'être. Il est prévu cependant de charger le Conseil fédéral de réglementer le recours aux gardiens d'animaux, qui sera limité à certains domaines à l'exclusion de l'agriculture. Art. 9 Cet article est un élément du projet Gen-Lex (art. 7a LPA dudit projet). Dans la version du projet adoptée par le Parlement, le Conseil fédéral reçoit p. ex. la possibilité d'élaborer des dispositions pour lutter contre l'élevage d'animaux présentant des caractéristiques extrêmes ou l'élevage d'animaux à l'agressivité marquée. Il convient de réaffirmer que cet article ne réglemente que les aspects de l'élevage problématiques du point de vue de la protection des animaux. Des considérations économiques n'ont pas leur place dans le droit sur la protection des animaux mais exclusivement – pour ce qui concerne les animaux de rente – dans le droit sur l'agriculture. Pour fonder ses décisions sur une base scientifique, le Conseil fédéral se fera probablement conseiller par une commission d'experts, à créer par une disposition à inscrire dans l'OPAn, lorsqu'il légifèrera sur l'élevage et la production d'animaux et lorsqu'il choisira les critères d'évaluation de l'admissibilité des buts d'élevage et des méthodes de

reproduction. Art. 10 Cet article également a été repris du projet Gen-Lex. Il faut souligner que cette disposition n'assimile pas la production, l'élevage, la détention et la commercialisation d'animaux génétiquement modifiés à une expérience sur animaux. Seule la procédure d'autorisation de ces activités sera menée selon les règles de la procédure d'autorisation des expériences sur animaux. Cette réglementation est applicable uniquement aux animaux (vivants), vu que seuls ces derniers sont l'objet de la LPA.

616 Art. 11 Cet article correspond à l'actuel art. 8, al. 1, LPA. Les autres éléments constituant l'actuel art. 8 ont été abandonnés. Niveau législatif approprié oblige, ces points seront réglementés dans l'ordonnance. Le Conseil fédéral saisira l'occasion de la transposition pour définir la notion de commerce d'animaux autre que privé, qui a donné lieu occasionnellement à des discussions. Art. 12 La LPA, comme les autres actes législatifs suisses, doit respecter le principe de la territorialité. Elle ne peut être appliquée à des élevages situés hors du territoire suisse. Les produits d'origine animale obtenus à l'étranger de manière non conforme au droit suisse sur la protection des animaux ne peuvent être interdits d'importation en Suisse pour des raisons de protection des animaux. Tant que ces produits ne mettent pas en danger la santé de la population suisse ou qu'ils ne portent pas atteinte à l'environnement en Suisse, leur importation doit être autorisée, comme l'exigent les règles du droit international²⁵. L'attribution de compétence, déjà contenue à l'art. 9, al. 1, LPA, ne doit pas être considérée comme inutile. Sur la base de cette disposition, le Conseil fédéral a interdit l'importation de chiens aux oreilles et/ou à la queue coupées²⁶. Cette interdiction vise, d'une part, à prévenir que vivent sur notre territoire, donc dans le champ d'application de la LPA, des chiens ayant subi les mutilations citées, interdites en Suisse,²⁷; elle a pour but, d'autre part, d'empêcher que la loi soit contournée (exportation du chien pour lui couper les oreilles ou la queue, suivie d'une réimportation). La réserve en faveur de l'importation de viande kascher et de viande halal est un élément du projet Politique agricole 2007. La conservation des espèces ne fait certes pas partie de la présente loi, mais la convention sur la conservation des espèces ²⁸ est appliquée en Suisse non pas sur la base d'une loi mais d'une ordonnance du Conseil fédéral²⁹. Pour habiliter le Conseil fédéral à restreindre les importations pour des raisons de conservation des espèces, une base légale est nécessaire; elle est déjà contenue dans la LPA existante. Art. 13 L'actuel art. 10 LPA est à la fois trop détaillé et lacunaire. Les principes généraux de l'art. 4 étant également applicables aux transports d'animaux, il n'est pas nécessaire de mentionner les objectifs réglementaires concernant le transport d'animaux. Nous proposons d'attribuer une nouvelle compétence au Conseil fédéral pour réglementer la formation des personnes qui transportent des animaux à titre professionnel.

E. 25

En particulier: l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT); RS 0.632.21

E. 26

Art. 66, al. 1, let. i, OPAn

E. 27

Cf. art. 66, al. 1, let. h, OPAn

E. 28

Convention du 3 mars 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction; RS 0.453

E. 29

Ordonnance sur la conservation des espèces; RS 453

617 Art. 14 L'actuel art. 11 LPA habilite le Conseil fédéral à autoriser des exceptions à l'obligation d'anesthésier les animaux. Il est en relation avec l'art. 65 OPAn, lequel n'a cessé de donner lieu à des discussions. L'objectif du nouvel article est le même que celui de l'actuel art. 11 LPA. L'attribution d'une compétence au Conseil fédéral a, d'une part, été restreinte dans la mesure où des dérogations à l'obligation d'anesthésier ne peuvent être accordées que pour les interventions de peu d'importance et, d'autre part, elle permet de définir les conditions que doivent remplir les personnes qui pratiquent des interventions douloureuses. Art. 15 Cet article correspond à l'actuel art. 13, al. 1, LPA, auquel a été ajoutée la notion de dignité. L'habilitation de l'al. 2 dudit art. 13 a été déplacée à l'art. 17. Art. 16 La procédure d'autorisation pour effectuer des expériences sur animaux est uniformisée. Il n'existe désormais qu'une seule catégorie d'expériences sur animaux, celles soumises à autorisation. Cela ne change rien pour les instituts et les laboratoires qui souhaitent exécuter des expériences sur animaux. Ils devaient déjà annoncer les expériences sur animaux non soumises à autorisation au sens de la LPA à l'autorité cantonale, et cette dernière délivrait déjà un équivalent d'autorisation assortie de charges, p. ex. la limitation de la durée. Les demandes d'autorisation d'effectuer des expériences sur animaux qui remplissent les critères de l'art. 15 doivent être soumises pour évaluation à la commission cantonale pour les expériences sur animaux, comme cela s'est fait jusqu'à présent. Ne sont pas soumises à la commission les demandes d'autorisation pour des expériences qui ne causent pas des douleurs, des maux ou des dommages à l'animal, ne le mettent pas dans un état d'anxiété, ne perturbent pas notablement son état général ni ne portent atteinte à sa dignité d'une autre manière. Ces expériences correspondent aux actuelles expériences soumises uniquement à l'annonce. La nouveauté est la déclaration à l'al. 2, à savoir que la procédure d'autorisation des expériences sur animaux sera appliquée aussi pour autoriser les activités avec des animaux génétiquement modifiés (art. 10, al. 1) (élément de la Gen-Lex). Art. 17 La liste des exigences auxquelles doivent satisfaire les instituts, les laboratoires et les personnes qui sont habilités à exécuter des expériences sur animaux, liste contenue dans les actuels art. 14 et 15 LPA, ne figure pas au niveau législatif approprié. L'énumération qu'elle contient est trop détaillée; elle comprend déjà tous les buts imaginables des expériences sur animaux. Il convient par conséquent de remplacer la liste par un mandat au Conseil fédéral de définir les instituts et laboratoires autorisés à pratiquer des expériences sur animaux. La description de la formation contenue dans l'actuel art. 15 LPA sera remplacée par un mandat donné au Conseil fédéral de fixer la formation des personnes qui effectuent des expériences sur animaux. Le Conseil fédéral a déjà délégué cette tâche à l'OVF par le biais de l'art. 59e OPAn, lequel a édicté, le 12 octobre 1998, une

618 ordonnance sur la formation et le perfectionnement du personnel spécialisé dans l'expérimentation animale³⁰. Les al. 2 et 3 contiennent les deux attributions de compétence au Conseil fédéral de l'actuel art. 13, al. 2, LPA. Art. 18 Dans sa nouvelle teneur, cet article correspond à l'actuel art. 16 LPA après élagage des éléments qui n'ont pas leur place au niveau de la loi. Il contient encore le principe de l'indispensable pesée des intérêts entre les souffrances de l'animal et le but de l'expérience poursuivi (al. 1), et l'obligation de

choisir, pour réaliser l'expérience, des animaux du rang le plus bas possible du point de vue de l'évolution (al. 2). Les autres règles régissant l'exécution des expériences, contenues dans les actuels art. 14 à 17 LPA, seront transférées dans l'OPAn. Art. 19 Cet article résume les art. 20 et 21 LPA. La réglementation actuelle contenait une disposition habilitant le Conseil fédéral à prescrire l'étourdissement obligatoire également lors de l'abattage de la volaille. Il est prévu, à présent, de remplacer «les volailles» par «d'autres animaux» pour ne pas restreindre les développements futurs du droit sur la protection des animaux. Proposée dans le projet mis en consultation, la dérogation à l'obligation d'étourdir les animaux en faveur des membres des communautés juives et musulmanes, dont les règles religieuses prescrivent la consommation de viande d'animaux abattus selon un rituel, a été abandonnée, suite au résultat de la consultation, et remplacée par une disposition autorisant l'importation de cette viande, à savoir l'art. 12, qui est traité par le Parlement dans le cadre du Projet Politique agricole 2007. Dans le domaine de l'abattage également, il est prévu d'habiliter le Conseil fédéral à réglementer la formation du personnel des abattoirs qui s'occupe des animaux. Art. 20 La Confédération est déjà autorisée, en vertu de l'actuel art. 23, al. 1, LPA, à soutenir la recherche scientifique en protection des animaux en allouant des aides financières. On constate que les structures fédérales existantes, à savoir les deux centres de l'OVF spécialisés dans la détention convenable des animaux³¹ et les stations de recherche agricoles, sont adéquates pour y faire de la recherche. Et de la recherche y est effectuée depuis des années, entre autres, en relation avec les procédures d'autorisation des équipements d'étables (art. 7, al. 2). Néanmoins, la majorité de la recherche en protection des animaux continuera à être réalisée dans les hautes écoles. L'al. 2 a été repris sans modification de l'actuel art. 23 LPA. Il permet, par exemple, de continuer à soutenir la «Fondation Recherche 3R» qui, en collaboration avec l'industrie pharmaceutique, a pour but d'encourager les expériences sur animaux imposant moins de contraintes à l'animal et de remplacer les expériences sur animaux par des méthodes de substitution.

E. 30

RS 455.171.2

E. 31

A Zollikofen (volaille et lapins) et Tänikon (ruminants et porcs)

619 Art. 21 L'actuel art. 24 LPA n'était pas entièrement satisfaisant. Il donnait certes aux autorités cantonales la possibilité d'interdire la détention d'animaux «indépendamment de la peine dont est passible une personne», mais il se référait, sous sa let. a, aux personnes qui ont été punies pour des délits contre la protection des animaux. L'énumération des raisons, à la let. b, est superflue parce que cette disposition laisse une grande marge de manœuvre aux autorités («pour d'autres raisons»). Outre l'incapacité, attestée par un jugement pénal antérieur, de détenir, de faire le commerce ou de traiter des animaux de manière conforme à la loi, l'autre élément déterminant pour prononcer une interdiction de détenir des animaux est l'incapacité objective de détenir des animaux. Cette incapacité peut avoir plusieurs causes qui sont liées à la personne du détenteur d'animaux. Ces causes sont résumées dans le projet (al. 1, let. b) en ces termes «autres raisons». Jusqu'à présent, une personne frappée d'une interdiction de détenir des animaux pouvait de nouveau détenir des animaux dans un autre canton, parce que l'interdiction n'était applicable que dans le canton qui l'avait émise. Le principe de la territorialité cantonale a donc des effets défavorables sur les animaux. C'est pourquoi nous proposons que l'interdiction émise dans un canton soit

dorénavant applicable dans toute la Suisse. Pour cela, il est nécessaire qu'un système central d'annonce soit mis sur pied. Pour des raisons de protection des données, les informations qui y seront enregistrées ne seront pas accessibles à tout le monde. Une autorité cantonale ne pourra demander une information à l'autorité fédérale que lorsqu'elle a eu connaissance de faits permettant d'envisager une interdiction de détenir des animaux et lorsque la personne concernée s'est installée dans le canton. Si cette demande d'information révèle que la personne en question fait déjà l'objet d'une interdiction dans un autre canton, cela réduira fortement la procédure dans le nouveau canton au profit de l'animal. Selon notre expérience, de tels faits sont rares; lorsqu'ils se produisent, les animaux sont généralement particulièrement mal traités. Art. 22 Cet article correspond à l'actuel art. 25 LPA. Art. 23 Cet article correspond à l'actuel art. 26 LPA. Art. 24 Cet article correspond à l'actuel art. 26a LPA. L'expression «décisions des autorités cantonales autorisant des expériences sur animaux» est remplacée par «décisions des autorités cantonales relatives aux expériences sur animaux», parce que, pour toutes les expériences sur animaux (art. 16, al. 1), les charges cantonales doivent être émis sous la forme d'une décision, et ces charges doivent, elles aussi, pouvoir faire l'objet d'un recours de l'autorité fédérale.

620 Art. 25 Le fait de porter atteinte à la dignité de l'animal a été introduit comme nouvelle infraction dans cet article (qui correspond à l'actuel art. 27 LPA). Cela est nécessaire parce que la dignité de l'animal est un nouveau bien à protéger de même valeur que son bien-être (cf. art. 1). Il convient toutefois de remarquer que la dignité de l'animal ne peut pas encore être concrétisée au point de pouvoir indiquer, aujourd'hui déjà, les activités de l'homme qui devraient être taxées d'atteintes punissables à la dignité de l'animal. Les let. b et c de l'actuel art. 27 LPA ont été reliées. Art. 26 L'al. 1 de cet art. (actuel art. 28 LPA) concerne la conservation des espèces (cf. remarque à l'art. 12). Art. 27 L'actuel art. 29 LPA a subi des changements d'ordre rédactionnel. Art. 28 Cet article correspond à l'actuel art. 30 LPA. Art. 29 Cet art. correspond à l'actuel art. 31 LPA. Art. 30 L'autorité fédérale compétente ne poursuivra plus que les infractions au droit sur la conservation des espèces. Les infractions au droit sur la protection des animaux dans le commerce international, qu'elle poursuivait jusqu'à présent, seront désormais instruites et jugées par les cantons. Ainsi, la compétence fédérale en matière de protection des animaux exercée à la frontière sera limitée aux contrôles. En effet, les autorités fédérales ne disposent pas d'un personnel suffisamment formé qui pourrait mener les enquêtes prévues par le droit pénal administratif aux postes d'inspection frontaliers. Art. 31 Dans sa teneur de base, l'OPAn a fait ses preuves, si l'on excepte les lacunes constatées par la CdG-E (absence p. ex. de dispositions sur la détention des chevaux, des moutons et des chèvres). Il est prévu de la réviser totalement mais conformément au mandat de révision de la loi, à savoir sans élever ni abaisser le niveau de protection. La disposition de l'al. 1, qui propose d'habiliter l'autorité fédérale compétente à édicter des dispositions d'exécution de caractère technique, c'est-à-dire des ordonnances ayant force obligatoire générale, est déjà contenue dans l'actuel art. 33, al. 1, LPA; cette compétence n'a jamais été utilisée jusqu'à présent. Mais il apparaît judicieux qu'une réglementation de la protection des animaux au niveau législatif approprié délègue, à l'office spécialisé compétent, l'adoption de prescriptions techniques ayant force obligatoire générale. Le mode d'élaboration des ordonnances de l'office est le même que celui des ordonnances du Conseil fédéral: les suggestions des services scientifiques doivent être discutées avec les organisations et les services

621 fédéraux concernés et, en général, faire l'objet d'une consultation. Cela ne dispense pas les services scientifiques de publier des informations et des directives sur la base des nouveaux résultats fournis par la recherche et par l'exécution. L'al. 2 correspond au mandat de l'art. 80, al. 2, Cst. La possibilité de régionaliser l'exécution existe aujourd'hui déjà dans le cadre de la souveraineté d'organisation des cantons. En inscrivant cette disposition dans la loi, on entend expressément attirer l'attention des cantons sur la possibilité d'utiliser les synergies et de rationaliser l'exécution. Les deux demi-cantons d'Appenzell ont déjà fusionné leurs services vétérinaires; les cantons du nord-ouest de la Suisse disposent d'une commission commune pour les expériences sur animaux. Le contrôle régulier des élevages d'animaux fait déjà partie du droit sur l'agriculture. La mention des contrôles de protection des animaux à l'art. 31, al. 3, LPA est non seulement une habilitation du Conseil fédéral à fixer l'ampleur des contrôles effectués par les cantons mais aussi une suggestion adressée aux cantons de coordonner l'exécution des contrôles prescrits par les droits sur l'agriculture, les épizooties, les denrées alimentaires et la protection des animaux, afin de maintenir le travail de contrôle dans des limites acceptables pour les personnes concernées. Une disposition prescrivant la coordination des contrôles figure dans le projet Politique agricole 2007, dans les projets de révision de la loi sur l'agriculture à l'art. 181, al. 1, et de la loi sur les épizooties à l'art. 57, al. 3, let. c. La surveillance de l'exécution des expériences sur animaux et, partant, celle des locaux de détention des animaux d'expérience ont été reprises de l'actuel art. 18, al. 1, LPA. Il est prévu, à l'al. 4, d'habiliter le Conseil fédéral à élaborer des dispositions spéciales qui régleront la formation des autorités d'exécution. Ces dispositions ont pour but de garantir une exécution uniforme de la loi. Art. 32 Il convient de prescrire aux cantons la forme d'organisation du service chargé d'appliquer le droit sur la protection des animaux. Les cantons doivent désigner un seul service spécialisé pour la protection des animaux. Ce service doit être placé sous la direction du vétérinaire cantonal. Les cantons qui ont réparti l'exécution du droit sur la protection des animaux sur plusieurs services (p. ex. un service d'autorisation des expériences sur animaux et un service pour la protection des animaux de rente) seront ainsi tenus d'utiliser les synergies internes des différents domaines de la protection des animaux, de rationaliser l'exécution et de la renforcer en même temps. Art. 33 Le contenu de cet article correspond à l'actuel art. 18, al. 2 et 3, LPA. Pour des raisons de technique législative, les dispositions de l'actuel article ont leur place dans la section «Dispositions d'exécution». Art. 34 Cet article correspond à l'art 19 LPA avec des adaptations rédactionnelles. L'obligation de collaborer avec la Commission fédérale d'éthique pour le génie génétique dans le domaine non humain est un des objets du projet Gen-Lex.

622 Art. 35 Dans son actuel art. 19a, la LPA obligeait jusqu'à présent la Confédération à gérer un centre de documentation sur les expériences sur animaux et les méthodes de substitution. Le projet Gen-Lex veut confier une tâche supplémentaire à ce sujet: la documentation des modifications obtenues sur l'animal par génie génétique. Il est apparu qu'un tel centre de documentation ne peut être géré de manière judiciaire par un service fédéral. En effet, celui-ci reçoit, comme information de base, les autorisations cantonales à pratiquer des expériences sur animaux. Il recevra aussi, plus tard, les autorisations cantonales de produire, élever, détenir et utiliser des animaux génétiquement modifiés et d'en faire le commerce. Ces informations ne suffisent pas pour satisfaire aux exigences posées à un centre de documentation. Un tel centre devrait être en mesure de faire des recherches internationales pour pouvoir faire des déclarations valables sur les expériences sur animaux; il devrait traiter les informations ainsi obtenues de manière à ce que les

instituts et laboratoires qui effectuent des expériences sur animaux ou qui souhaitent produire des animaux transgéniques puissent décider, sur la base d'une planification suffisante, s'ils déposeront ou non une demande d'autorisation. Pour ces activités, l'OVF ne dispose ni des connaissances ni des ressources nécessaires. Il convient d'ajouter que le centre de documentation a été inscrit dans la LPA avant le développement d'Internet, qui permet désormais aux chercheurs d'accéder à des données éparpillées dans le monde entier. Un centre de documentation, tel qu'il figure dans la LPA, est un organisme qui ne répond à aucune demande. C'est pourquoi le Conseil fédéral propose de ne pas poursuivre la gestion du centre de documentation et de biffer la disposition correspondante, à savoir l'art. 19a LPA. En revanche, l'obligation de publier une statistique annuelle sur les expériences sur animaux est maintenue. Elle est prescrite dans la partie VIII («Informations statistiques») de la Convention européenne du 18 mars 1986 sur la protection des animaux vertébrés utilisés à des fins expérimentales ou à d'autres fins scientifiques³², qui est entrée en vigueur pour la Suisse le 1er juin 1994. Vu que la convention fixe les points qui doivent figurer dans la statistique, la deuxième phrase de l'actuel art. 19a, al. 3, LPA est devenue superflue. Art. 36 La convention d'objectifs est un nouvel instrument d'exécution, introduit dans la loi à la suggestion de la CdG-E. Cette convention est conclue entre le Conseil fédéral et les cantons, ces derniers étant compétents pour l'exécution. Les tiers en sont exclus. La convention d'objectifs permet de poursuivre des objectifs d'exécution de manière prioritaire et simultanée dans tous les cantons. Un exemple serait que tous les cantons s'engagent, par une seule convention, à contrôler toutes les exploitations de bétail laitier dans un délai fixé et à faire apporter les changements nécessaires pour éliminer les défauts constatés. A l'échéance du délai, l'on contrôlerait ensemble si l'objectif est atteint. Vu que les cantons fixaient jusqu'à présent leurs priorités individuellement, tous les cantons ne seraient pas touchés dans la même mesure par une convention d'objectifs. Dans notre exemple précédent, les cantons qui auraient déjà mis forte-

E. 32

RS 0.457

623 ment l'accent sur le contrôle des exploitations de bétail laitier ne seraient pas très concernés par cet objectif, comme ne le seraient pas non plus les cantons qui comptent peu d'exploitations laitières sur leur territoire. La convention d'objectifs est un instrument de contrôle de gestion; elle sert donc au pilotage. Elle est appliquée sur une base volontaire. Aucune sanction ne sera prise si les objectifs convenus ne sont pas atteints. Cet instrument est encore peu connu au niveau de la loi, bien qu'il puisse tout à fait être utilisé comme contrat informel en droit actuel. La formulation choisie dans le projet de loi est très générale pour ne pas restreindre inutilement la liberté d'élabo- ration de la convention. Art. 37 Dans l'application de différentes lois, on constate régulièrement que certaines tâches d'exécution pourraient être accomplies de manière plus avantageuse et parfois plus efficace par des organismes de droit privé. On peut citer comme exemple les forma- tions prévues par l'actuelle et la nouvelle LPA, pour lesquelles les organisations professionnelles et de la protection des animaux disposent déjà des connaissances et des infrastructures nécessaires. Par le passé, des cantons ont déjà délégué des tâches de contrôle à des organismes privés avec un résultat satisfaisant. Il va sans dire que de tels organismes privés, dans la mesure où ils n'ont pas une fonction administra- tive, ne sont pas habilités à prononcer des sanctions et ne disposent pas du droit d'accès au sens de l'art. 38 du projet. Les conditions d'une telle sous-traitance sont définies dans le projet en s'inspirant de l'art. 180 de la loi sur

l'agriculture. Elles sont définies de manière plus détaillée que celles de la convention d'objectifs (art. 36), le but étant non seulement de créer une sécurité juridique mais aussi d'écartier d'éventuels conflits d'intérêt. Les organisations et les entreprises mandatées doivent être habilitées à facturer des émoluments pour les contrôles qui ont donné lieu à contestation. Les principes de l'art. 40 du projet sont applicables pour la fixation de ces émoluments. Ceux-ci permettront aux organisations et aux entreprises de couvrir une partie de leurs coûts, qui devraient sinon être supportés uniquement par les organismes donneurs des mandats (Confédération et cantons). Art. 38 Cet article correspond à l'actuel art. 34 LPA. Art. 39 Cet article correspond à l'art. 35 LPA avec des adaptations rédactionnelles. Art. 40 La LPA actuelle ne prévoyait pas d'émoluments. Il est prévu de s'en tenir à ce principe. A l'occasion de la consultation, de nombreux cantons ont demandé une disposition les habilitant à percevoir des émoluments, sur le modèle de l'art. 45 de la loi sur les denrées alimentaires³³. Selon cette disposition, les cantons sont habilités à percevoir

E. 33

RS 817.0

624 des émoluments pour les autorisations et les décisions, pour les contrôles ayant donné lieu à contestation et pour des prestations spéciales qui ont occasionné un travail ou des coûts extraordinaires³⁴. Le principe de l'auto-responsabilité est applicable aussi dans le droit sur la protection des animaux. Mais il n'est applicable que s'il est complété par des contrôles par sondage efficaces et pouvant déboucher sur des sanctions. Ceux qui n'ont rien à cacher ne devront payer aucun émolument de contrôle. Art. 41 à 43 Ces articles correspondent aux actuels art. 36 à 38 LPA. L'obligation d'approbation des textes législatifs cantonaux de l'actuel art. 36, al. 2, LPA est supprimée. 3 Conséquences 3.1 Amélioration de l'exécution Le but de la présente révision n'est ni d'abaisser ni d'élever le niveau de protection des animaux en Suisse. L'amélioration de l'exécution de la loi en renforçant les structures d'exécution et en introduisant de nouveaux instruments d'exécution entraînera sans aucun doute une amélioration de la situation des animaux. Le renforcement des structures d'exécution passe par la création dans chaque canton d'un seul service chargé d'appliquer le droit sur la protection des animaux (art. 32) et par la possibilité de régionaliser l'exécution (art. 31, al. 2). Un autre élément est la réglementation de la formation et de la formation continue des autorités d'exécution (art. 31, al. 4). Les nouveaux instruments d'exécution que sont, d'une part, l'information et la formation (art. 5) et, d'autre part, la convention d'objectifs (art. 36) ainsi que la participation de tiers (art. 37) sont également adéquats pour améliorer durablement la détention des animaux en Suisse. 3.2 Conséquences pour les finances et le personnel 3.2.1 Conséquences pour la Confédération En vertu du projet de loi, la Confédération devra accomplir les nouvelles tâches suivantes: – Encouragement de la formation des personnes qui s'occupent d'animaux (art. 5, al. 1); – Information de la population sur les questions de protection des animaux (art. 5, al. 2); – Fixation des exigences concernant la formation des détenteurs d'animaux et des personnes qui éduquent des animaux (art. 6, al. 3);

E. 34

Cf. l'art. 56, al. 3, de la loi sur les épizooties proposé dans le cadre du projet Politique agricole 2007

625 – Elaboration de prescriptions sur l'élevage, la production, la détention et l'utilisation d'animaux et fixation des critères pour évaluer l'admissibilité des buts d'élevage et des

méthodes de reproduction (art. 9, al. 2); – Fixation des exigences relatives à la formation du personnel chargé du transport d'animaux (art. 13); – Détermination des compétences techniques que doivent avoir les personnes autorisées à pratiquer des interventions causant des douleurs (art. 14); – Fixation des exigences en matière de formation du personnel des abattoirs (art. 19, al. 4); – Recherche ayant de l'importance pour la protection des animaux (art. 20, al. 1); – Tenue d'un registre central des interdictions de détenir des animaux prononcées par les cantons (art. 21, al. 3); – Détermination de l'ampleur des contrôles dans les établissements détenant des animaux (art. 31, al. 3); – Réglementation de la formation et de la formation continue des autorités chargées de l'exécution (art. 31, al. 4); – Préparation, conclusion, contrôle et évaluation des conventions d'objectifs conclues avec les cantons (art. 36); – Surveillance des organisations et des entreprises auxquelles la Confédération a recours pour des tâches d'exécution de la loi (art. 37, al. 1); – Détermination du cadre tarifaire des émoluments cantonaux (art. 40, al. 3). Dans sa recommandation No 5, la CdG-E demande «de doter l'OVF d'un effectif et de moyens financiers suffisants pour mener à bien sa mission de haute surveillance, et ses tâches de formation et d'information.» Aujourd'hui, l'OVF dispose de 12,7 postes pour accomplir ses tâches de protection des animaux. Il est incontesté depuis longtemps que ces ressources humaines ne sont pas suffisantes pour que l'office accomplisse fidèlement les tâches que la loi lui attribue. Mais, ces dernières années, en raison de l'ESB et de la sécurité alimentaire, l'office a dû fixer des priorités qui n'ont pas permis une augmentation du personnel pour la protection des animaux. Pour permettre à l'office d'accomplir ses tâches actuelles et futures dans le domaine de la protection des animaux, il serait nécessaire d'augmenter progressivement son effectif de six nouveaux postes, dont trois seraient attribués aux nouvelles tâches d'exécution que sont l'information et la formation; les trois autres postes compléteront l'équipe Soutien à l'application de la législation dans ses activités de haute surveillance, d'autorisations, de conventions d'objectifs, de mandats de prestations, de coordination de la recherche et de registre des interdictions de détenir des animaux. L'OVF consacre annuellement 4,2 millions de francs à la protection des animaux. Ce montant comprend les contributions à la recherche, les dépenses des deux centres spécialisés dans la détention convenable des animaux, les coûts d'impression des directives et des informations et les coûts de la recherche effectuée intra-muros. La révision de la loi va accroître ces coûts. Les nouvelles tâches dans les domaines de

626 l'information et de la formation en particulier vont entraîner une hausse significative des dépenses. Les nouveaux instruments d'exécution, soit la convention d'objectifs et le mandat de prestations, vont, eux aussi, occasionner une augmentation du travail administratif. Pour accomplir ces nouvelles tâches qui ne sont compensées qu'en très faible partie par l'abandon d'activités actuelles (centre de documentation), une augmentation de 1,2 million de francs du crédit annuel de l'OVF se justifie.

3.2.2 Conséquences pour les cantons

Les cantons ne seront pas tous touchés par la révision de la LPA dans la même mesure. Deux raisons à cela: la première est qu'une majorité de cantons applique déjà la loi avec des ressources suffisantes; un petit nombre d'entre eux doit rattraper son retard. La seconde raison est que les tâches de la protection des animaux ne sont pas uniformément réparties: certains cantons ont un grand nombre d'exploitations d'animaux de rente à surveiller, d'autres ont une forte expérimentation animale. Les quelques remarques suivantes permettront de prédire dans quelle mesure la révision de la loi occasionnera des frais supplémentaires aux cantons. La structure cantonale d'exécution ne sera affectée que dans une faible mesure. Les organes d'exécution devront remplir certaines conditions en

matière de formation et de formation continue (art. 31, al. 4). La nouvelle tâche consistant à autoriser les activités avec des animaux génétiquement modifiés est tirée du projet Gen-Lex (art. 10, al. 1). Les cantons doivent surveiller les organisations et les entreprises auxquelles ils ont délégué des tâches d'exécution (art. 38, al. 2); pour leur part, ces tiers déchargent les autorités d'exécution. Il est donné la possibilité aux cantons de percevoir des émoluments dans une mesure limitée. Pour ceux qui n'ont pas déjà fait usage de cette possibilité – sans base légale fédérale – ces émoluments couvriront une partie des coûts d'exécution. La concentration de l'exécution au sein d'un seul service spécialisé (art. 32) et sa régionalisation (art. 31, al. 2) créent la possibilité de réduire les coûts d'exécution de la loi. On peut donc conclure que, globalement, la révision de la loi n'occasionnera aux cantons que peu de coûts supplémentaires, pour autant que les cantons n'aient pas un retard à combler en matière d'exécution.

3.2.3 Frein aux dépenses En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les dispositions relatives aux subventions ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions, doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil. La LPA ne prévoit pas l'octroi de subventions. Les dépenses supplémentaires annuelles ne dépasseront pas la barre des 2 millions de francs. L'instrument du frein aux dépenses n'est donc pas applicable.

627 3.2.4 Conséquences dans le secteur informatique Les modifications législatives proposées n'auront vraisemblablement aucune influence sur l'informatique de la Confédération. Il faudra examiner tout au plus si le nouveau registre central des interdictions de détenir des animaux prononcées par les cantons (art. 21, al. 3) doit être tenu électroniquement; cela ne presse pas, vu le petit nombre d'interdictions de détenir des animaux prononcées par les cantons et le droit d'accès extrêmement restrictif à ces données.

3.2.5 Conséquences économiques La protection des animaux n'est pas gratuite. Aujourd'hui comme autrefois, elle suppose des investissements. Mais, comme indiqué précédemment, cette révision de la loi ne vise ni à élever ni à abaisser le niveau de protection des animaux en Suisse. C'est pourquoi aucune mesure de protection supplémentaire n'est proposée qui aurait entraîné des dépenses supplémentaires pour les détenteurs d'animaux. Dans ce sens, la loi révisée n'aura pas de nouvelles conséquences économiques.

4 Programme de la législature Le message concernant la révision de la loi sur la protection des animaux est annoncé dans le Programme de la législature 1999–200335.

5 Rapport avec le droit international La Suisse est autonome lorsqu'elle légifère en matière de protection des animaux, tant que ses dispositions ne constituent pas des entraves non tarifaires au commerce. C'est le cas dans le présent projet. Les accords bilatéraux avec la CE non plus ne traitent pas de questions de protection des animaux, si l'on excepte les volets du transport d'animaux dans le cadre des échanges entre la Suisse et la CE et de l'importation d'animaux en provenance de pays tiers. Dans ce domaine, la Suisse est tenue, en raison de l'accord agricole conclu avec la CE³⁶, d'appliquer les règles contenues dans la directive communautaire 91/628/CEE (cf. note 40). La protection des animaux n'est pas une tâche de la Communauté au sens de l'art. 3 du TCE³⁷. La CE n'a donc pas de législation complète sur la protection des animaux. Mais, dans un protocole annexé au TCE³⁸, les organes de la CE et les Etats membres sont appelés expressément à tenir pleinement compte des exigences de bien-être des animaux lorsque respectivement ils élaborent et appliquent le droit

Rapport du 1er mars 2000 sur le Programme de la législature 1999–2003 (00.016), FF 2000 2168, en particulier page 2225

E. 36

Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles (RO 2002 2147), Annexe 11, appendice 5, chapitre 3, chiffre IV B

E. 37

Traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne (anciennement TCEE).

E. 38

Protocole (n° 33) du 7 février 1997 sur la protection et le bien-être des animaux, annexé au Traité instituant la Communauté européenne.

628 communautaire dans les secteurs de l'agriculture, des transports, du marché intérieur et de la recherche. Dans ce cadre, la Communauté a déjà été très active en adoptant diverses directives, en particulier les suivantes: – Directive 86/609/CEE relative à la protection des animaux utilisés à des fins expérimentales³⁹; – Directive 91/628/CEE relative à la protection des animaux en cours de transport⁴⁰; – Directive 91/629/CEE relative à la protection des veaux⁴¹; – Directive 91/630/CEE relative à la protection des porcs⁴²; – Directive 93/119/CE relative à la protection des animaux de boucherie⁴³; – Directive 98/58/CE relative à la protection des animaux dans les élevages⁴⁴. – Directive 1999/74/CE relative à la protection des poules pondeuses⁴⁵. En outre, la directive 1999/22/CE du 29 mars 1999 relative à la détention d'animaux sauvages dans un environnement zoologique contient quelques dispositions de protection des animaux.

E. 39

Directive 86/609/CEE du 24 novembre 1986 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à la protection des animaux utilisés à des fins expérimentales ou à d'autres fins scientifiques (J.O. L 358 du 18.12.1986, p. 1 ss.); il existe une proposition de la Commission de modifier cette directive (COM [2001] 703 final, J.O. C 25 E du 29.1.2002, p. 536 s). En rapport avec la protection des animaux utilisés à des fins expérimentales, il convient de mentionner en outre la décision 90/67/CEE de la Commission du 9 février 1990 instituant un comité consultatif pour la protection des animaux utilisés à des fins expérimentales ou à d'autres fins scientifiques (J.O. L 44 du 20.2.1990, p. 30 s.).

E. 40

Directive 91/628/CEE du Conseil du 19 novembre 1991 relative à la protection des animaux en cours de transport et portant modification des directives 90/425/CEE et 91/496/CEE (J.O. L 340 du 11.12.1991, p.17 ss), modifiée par la décision 92/438/CEE du Conseil du 13 juillet 1992 (J.O. L 243 du 25.8.1992, p. 27 ss) et par la directive 95/29/CE du Conseil du 29 juin 1995 (J.O. L 148 du 30.6.1995, p. 52 ss). La directive 91/628/CEE existe dans une version consolidée du 30.6.1995.

E. 41

Directive 91/629/CEE du Conseil du 19 novembre 1991 établissant les normes minimales relatives à la protection des veaux (J.O. L 340 du 11.12.1991, p. 28 ss), modifiée par la directive 97/2/CE du Conseil du 20 janvier 1997 (J.O. L 25 du 28.1.1997, p. 24 s.) et par la décision 97/182/CE de la Commission du 24 février 1997 (J.O. L 76 du 18.3.1997, p. 30 s.).

E. 42

Directive 91/630/CEE du Conseil du 19 novembre 1991 établissant les normes minimales relatives à la protection des porcs (J.O. L 340 du 11.12.1991, p. 33 ss), modifiée par la directive 2001/88/CE du Conseil du 23 octobre 2001 (J.O. L 316 du 1.12.2001, p. 36 ss). La directive 91/630/CEE existe dans une version consolidée du 21.12.2001.

E. 43

Directive 93/119/CE du Conseil du 22 décembre 1993 sur la protection des animaux au moment de leur abattage ou de leur mise à mort (J.O. L 340 du 31.12.1993, p. 21 ss).

E. 44

Directive 98/58/CE du Conseil du 20 juillet 1998 relative à la protection des animaux dans les élevages (J.O. L 221 du 8.8.1998, p. 23 ss).

E. 45

Directive 1999/74/CE du 19 juillet 1999 établissant les normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses (J.O. L 203 du 3.8.1999, p. 53 ss). Cette directive remplace la directive 88/166/CEE du 7 mars 1988 (J.O. L 74 du 19.3.1988, p. 83 ss), qui sera abrogée avec effet au 1er janvier 2003.

629 Les actes juridiques de la CE sont contraignants pour les Etats membres, qui doivent les transposer dans leur législation et les appliquer. Tous ces Etats sans exception⁴⁶ – comme les autres Etats européens non membres de l'UE – ont une législation nationale sur la protection des animaux, mais le niveau de protection varie fortement d'un Etat à l'autre. La législation suisse sur la protection des animaux est, à quelques exceptions près, plus sévère que les prescriptions des directives européennes précitées. La Suisse a ratifié cinq conventions du Conseil de l'Europe: – Convention du 13 décembre 1968 sur la protection des animaux en transport international⁴⁷, et son protocole additionnel du 10 mai 1979; – Convention du 10 mars 1976 sur la protection des animaux dans les élevages⁴⁸; – Convention du 10 mai 1979 sur la protection des animaux d'abattage⁴⁹; – Convention du 18 mars 1986 sur la protection des animaux vertébrés utilisés à des fins expérimentales ou à d'autres fins scientifiques⁵⁰, et son protocole d'amendement du 22 juin 1998; – Convention du 13 novembre 1987 sur la protection des animaux de compagnie⁵¹. Ces conventions sont en grande partie transposées en droit suisse; la dernière transposition a eu lieu par la révision de l'OPAn du 14 mai 1997⁵². Certains aspects de la réglementation du Conseil de l'Europe concernant l'élevage contenus dans la Convention sur la protection des animaux dans les élevages ne peuvent être transposés qu'au niveau de la loi. Ces adaptations sont l'objet du projet Gen-Lex (art. 9 du présent projet).

6 Bases juridiques

6.1 Constitutionnalité

L'art. 80 Cst. charge la Confédération d'édicter des prescriptions sur la protection des animaux. Son al. 2 prescrit qu'elle doit réglementer en particulier: «a. la garde des animaux et la manière de les traiter; b. l'expérimentation animale et les atteintes à l'intégrité d'animaux vivants; c. l'utilisation d'animaux; d. l'importation d'animaux et de produits d'origine animale;

E. 46

L'Autriche constitue un cas à part dans la mesure où la législation sur la protection des animaux est du ressort des provinces. Toutes les provinces autrichiennes ont leurs prescriptions sur la protection des animaux.

E. 47

RS 0.452

E. 48

RS 0.454

E. 49

RS 0.458

E. 50

RS 0.457 51 RS 0.456 52 RO 1997 1121

630 e. le commerce et le transport d'animaux; f. l'abattage des animaux.» Son al. 3 stipule que l'exécution des dispositions fédérales incombe aux cantons, dans la mesure où elle n'est pas réservée à la Confédération par la loi. En vertu de l'art. 120, al. 2, Cst., la Confédération «légifère sur l'utilisation du patrimoine germinal et génétique des animaux, des végétaux et des autres organismes». Ce faisant, le législateur doit respecter, entre autres, la dignité de la créature et la sécurité de l'être humain, de l'animal et de l'environnement. Selon son libellé, cet article permettrait de restreindre le respect de la dignité de la créature à «l'utilisation du patrimoine germinal et génétique des animaux, des végétaux et des autres organismes». Dans le cadre du projet Gen-Lex, c'est une approche plus globale qui a été choisie, qui postule le respect de la dignité de l'animal dans toutes ses utilisations. C'est pourquoi la dignité de l'animal a été inscrite à l'art. 1 LPA comme nouveau bien à protéger. Dans la présente révision de la loi, c'est cette approche que le Conseil fédéral a suivie. 6.2 Délégalion de compétences législatives La LPA est une loi-cadre qui donne au Conseil fédéral la marge de manœuvre nécessaire pour des adaptations dans les divers domaines de cette réglementation. Mais la loi donne aussi les lignes directrices nécessaires pour atteindre les objectifs généraux de la protection des animaux. La révision de la loi que nous proposons ne change rien à cette conception. Soucieux de décharger le Parlement de la tâche de réglementer des détails techniques, nous avons résumé certains articles ou nous les avons transférés dans le domaine de compétence du Conseil fédéral. Comme exemple, citons l'actuel art. 22 LPA, qui contenait une liste détaillée des pratiques interdites envers les animaux. Ce n'est pas une tâche du Parlement d'interdire l'amputation des griffes des chats (art. 22, al. 2, let. g). Pour cette interdiction, une disposition d'une ordonnance suffit.

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message concernant la révision de la loi sur la protection des animaux In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2003 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 05 Cahier Numero Geschäftsnummer 02.092 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 11.02.2003 Date Data Seite 595-630 Page Pagina Ref. No 10 126 981 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.