

FR_GERICHTE 603 2020 39 vom 27. Juli 2020

FR Kantonsgericht, 2020-07-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_603_2020_39

FR: FR_GERICHTE 603 2020 39 du 27 juillet 2020

IT: FR_GERICHTE 603 2020 39 del 27 luglio 2020

Regeste

Arrêt de la IIIe Cour administrative du Tribunal cantonal

Erwägungen

E. 11

avril 2018, le SAAV lui a expliqué les raisons pour lesquelles il était nécessaire de prendre les mesures contestées.

Tribunal cantonal TC Page 3 de 15 Le 8 août 2018, le SAAV a procédé à un nouveau contrôle et a constaté les manquements suivants: - la surface minimale à disposition des bovins dans les box n'est pas respectée; - des bovins sont détenus attachés sur les couches trop courtes; - la propreté de certains bovins est insuffisante; - les sorties ne sont pas respectées. Le 17 août 2018, le SAAV a imparti à l'agriculteur différents délais pour prendre les mesures nécessaires afin de pallier les manquements dans la détention de ses animaux et l'a averti du fait qu'un contrôle de vérification aurait lieu. Il l'a également avisé que, pour le cas où il ne s'exécuterait pas dans les délais, une décision de mise en conformité lui serait adressée et un séquestre pourrait être prononcé pour les animaux détenus de manière non conforme. Le 21 août 2018, l'agriculteur a contesté les normes relatives à la longueur des tapis pour les vaches et les génisses, les qualifiant d'idiotes, et a allégué que les animaux concernés ont les pattes sur le tapis quand ils mangent. Il a en outre demandé un délai supplémentaire pour remédier à certains manquements, expliquant qu'il avait prévu de vendre des bovins mais que le marché n'était pas favorable. Enfin, il a indiqué qu'il retirait ses vaches du programme de paiements directs relatif aux sorties régulières en plein air. Par ordonnance pénale du 13 août 2018, le Ministère public a reconnu A. _____ coupable de contravention à la loi du 16 décembre 2005 sur la protection des animaux (LPA; RS 455) pour avoir enfreint les dispositions concernant la détention d'animaux et l'a condamné à une amende de CHF 600.-. Le 27 septembre 2018, le SAAV a rappelé au précité qu'aucune dérogation relative à la longueur des couches des vaches et des génisses n'était possible. Il l'a encore averti qu'un contrôle de vérification aurait lieu et qu'une décision de mise en conformité des installations ou de séquestre des animaux pourrait être prise en cas d'inexécution. Le 10 octobre 2018, le SAAV a procédé à un contrôle de l'exploitation lors duquel il a constaté les manquements suivants: - les exigences légales concernant les sorties des bovins détenus à l'attache ne sont pas respectées; - plusieurs bovins sont détenus à l'attache sur des couches trop courtes; - la surface minimale à disposition des veaux détenus en groupe n'est pas respectée; - la propreté de certains bovins est insuffisante. B. Par décision du 18 octobre 2018, le SAAV a astreint l'agriculteur à prendre les mesures suivantes, en fixant différents délais: - s'assurer que tous les bovins détenus à l'attache bénéficient des sorties exigées par la législation;

Tribunal cantonal TC Page 4 de 15 - s'assurer que le nombre de veaux détenus en box soit adapté à la capacité d'accueil des installations; - s'assurer que la longueur des couches soit adaptée à la norme en vigueur. En outre, A._____ a été formellement averti qu'en cas de non-respect de ces prescriptions, des mesures administratives plus incisives pouvant aller jusqu'au séquestre des animaux détenus de manière non conforme pourraient être ordonnées et qu'une décision d'interdiction de détenir des bovins pourrait être prononcée à son encontre. Le 23 janvier 2019, le SAAV a effectué un contrôle à l'occasion duquel il a constaté les manquements suivants: - presque toutes les vaches/génisses sont sales; - les vaches et les génisses détenues à l'attache sont trop serrées dans deux étables différentes; - il n'y a pas de sel pour bétail à disposition des bovins; - un veau âgé de moins de quatre mois est détenu à l'attache derrière les génisses. Il n'a ni eau ni fourrage et est malade (tremblements); - un deuxième veau de moins de quatre mois est détenu à l'attache; - deux génisses ont des onglons trop longs; - la litière est non conforme dans certains box et pour les bovins détenus à l'attache; - pas de sorties pour les bovins détenus à l'attache, le détenteur refuse en outre de sortir les bovins lors du contrôle au motif que cela serait trop risqué; - un box pour les veaux est sur-occupé (9.5 m² à la place de 14.8 m²). Le 28 janvier 2019, le SAAV a informé l'agriculteur qu'en raison de l'ampleur et de la gravité des manquements constatés, il allait prononcer à son encontre une décision d'interdiction de détention, de commerce et d'élevage de bovins sur tout le territoire suisse pour une durée de dix ans. Invité à se déterminer, l'intéressé a expliqué, le 3 février 2019, faire de son mieux, être accablé par les remarques et reproches du SAAV et manquer de moyens financiers pour procéder aux travaux nécessaires. Il relève encore que la suppression de ses paiements directs n'arrange pas sa situation. Le SAAV ne peut pas le priver de son gagne-pain, encore moins après les investissements consentis. Enfin, il a pris des mesures concrètes en vendant des vaches ainsi qu'en prévoyant d'acheter des copeaux de sciure et d'installer des tapis plus longs. C. Par décision du 25 février 2019, le SAAV a prononcé une interdiction de détention, de commerce et d'élevage de bovins sur tout le territoire suisse durant 10 ans à l'encontre de A._____. Il a retenu que de nombreux et récurrents manquements avaient été constatés dans la détention de ses bovins, ce qui démontrait son incapacité objective à détenir des animaux et qu'en plus, il avait été condamné pénalement pour les mêmes faits. Il a en outre prévu qu'un éventuel recours ne produirait pas d'effet suspensif. Le même jour, le SAAV a une seconde fois dénoncé l'agriculteur au Ministère public.

Tribunal cantonal TC Page 5 de 15 Le 5 mars 2019, l'AFAPI a procédé à un contrôle sur l'exploitation. Le rapport d'inspection met en évidence que les exigences relatives à l'aire d'exercice (exigences et dimensions), à la documentation sur les sorties et sur le nombre de sorties mensuelles étaient remplies. Aucun manquement n'a été constaté. Agissant le 27 mars 2019, l'intéressé a interjeté recours contre la décision du SAAV auprès de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (ci-après: DIAF). En substance, il a contesté la proportionnalité de la mesure, arguant notamment que le SAAV n'avait pas tenu compte du rapport de l'AFAPI du 5 mars 2019 mettant en évidence qu'il s'était conformé aux recommandations qui lui avaient été faites. Par ordonnance pénale du 23 septembre 2019, le Ministère public a reconnu A._____ coupable de contraventions à la loi sur la protection des animaux et l'a condamné à une amende de CHF 1'000.-. D. Par décision du 19 février 2020, la DIAF a partiellement admis le recours dans le sens qu'elle a rapporté la durée de la mesure de dix ans à un an. Elle a notamment retenu que les manquements répétés à la législation en matière de protection des animaux, constatés lors de chacune des inspections réalisées entre février 2018 et janvier 2019, malgré les nombreux rappels et délais impartis

par le SAAV pour y remédier, démontraient une incapacité objective du recourant de détenir des animaux au sens de l'art. 23 al. 1 let. b LPA. Elle a en revanche considéré que la durée de la mesure était non conforme au principe de proportionnalité, en ce sens qu'elle était trop longue comparée à l'intérêt privé de l'intéressé à pouvoir détenir des animaux à titre professionnel. Compte tenu de l'imperméabilité du recourant aux demandes, avertissements et décisions du SAAV, l'autorité intimée a considéré qu'il y avait lieu de douter de sa volonté de se conformer aux normes applicables à la détention d'animaux, de sorte qu'il se justifiait de prononcer une interdiction d'une durée suffisante pour lui permettre de se renseigner et de se former à ce sujet, respectivement de préparer des installations conformes. E. Par mémoire du 16 mars 2020, l'agriculteur a recouru contre cette décision auprès du Tribunal cantonal. Il conclut – sous suite de frais et dépens –, principalement, à son annulation, subsidiairement, au renvoi de l'affaire à l'autorité intimée pour nouvelle décision dans le sens des considérants et, plus subsidiairement encore, à la réduction de la durée de la mesure litigieuse à six mois. A l'appui de son recours, il fait valoir que la décision entreprise repose sur une constatation erronée des faits; il estime en effet que c'est à tort que la DIAF a retenu qu'il ne donnait pas de sel à ses bovins et ajoute que, si la lettre du 28 janvier 2019 du SAAV mentionne l'existence de deux génisses avec des onglons trop longs, cela ne signifie pas la présence de caractéristiques typiques observables chez des animaux privés de mouvement. Il soutient que la décision viole le principe de la proportionnalité, dès lors que les manquements constatés par le SAAV n'ont pas été d'une gravité qui justifie de lui interdire la détention de bovins, source de ses revenus. De l'avis du recourant, cela vaut d'autant plus qu'il a désormais pris conscience de ses erreurs et qu'il a modifié son comportement, preuve en est le dernier contrôle du 5 mars 2019 à l'occasion duquel aucun manquement n'a été relevé. Il reproche à l'autorité de ne pas avoir agi par la voie de l'exécution par substitution afin d'atteindre le but visé, consistant à préserver la santé des animaux qui – comme il le souligne – n'ont jamais été en danger de mort. Selon lui, la bonne foi aurait exigé qu'on laisse figurer dans le dispositif de la décision d'injonction du 18 octobre 2018 les points qu'on lui reprochait, ce qui n'était pas le cas. Il ajoute que le SAAV a pris une mesure (l'interdiction) qui

Tribunal cantonal TC Page 6 de 15 n'était pas prévue dans la décision du 18 octobre 2018 (séquestre et exécution par substitution) et n'a pas mis en place les mesures dont il avait menacé le recourant. En résumé, il est d'avis que la durée de la mesure d'une année est trop longue au regard des manquements constatés, de la situation actuelle et de l'impact financier. F. Dans ses observations du 28 mai 2020, la DIAF conclut au rejet du recours en se référant à la décision contestée. Elle souligne qu'en ramenant la durée de la mesure à une année, elle a précisément tenu compte des éléments pertinents, à savoir d'une part la gravité et la répétition des manquements et d'autre part l'impact de la mesure pour l'agriculteur. Dans sa prise de position du 8 juin 2020, le SAAV relève en substance que l'interdiction de détention est motivée par le fait qu'à aucun moment de la procédure, le recourant n'a réussi à démontrer une capacité objective à détenir correctement ses animaux ni n'a pris la peine de tenter de corriger les (graves) manquements constatés, ce qui est inadmissible de la part d'un professionnel de l'agriculture. G. Dans ses contre-observations du 9 juin 2020, le recourant souligne qu'il a certes signé les rapports d'inspection du SAAV sans pourtant être forcément d'accord avec leur contenu et qu'il s'est amélioré après chaque contrôle. H. Il sera fait état des arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions, dans les considérants en droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la résolution du litige. en droit 1. 1.1. Déposé dans le délai et les formes prescrits, le recours est recevable en vertu

de l'art. 11 al. 1 de la loi fribourgeoise du 20 mars 2012 sur la protection des animaux (LCPA; RSF 725.1) et de l'art. 114 al. 1 let. a du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur ses mérites. 1.2. Selon l'art. 77 al. 1 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, le Tribunal cantonal ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA). 2. Le recourant invoque tout d'abord une violation de son droit d'être entendu, en ce sens que le SAAV a amené des éléments nouveaux en procédure devant la Direction. Ces éléments portent selon lui sur l'affirmation du vétérinaire de l'exploitation qui aurait constaté une péjoration de l'état sanitaire ces dernières années, l'affirmation du SAAV selon laquelle certains onglons de bovins présenteraient des caractéristiques typiques observables chez des animaux privés de mouvement, ainsi que l'affirmation du SAAV selon laquelle il a fait l'objet de procédures en 2008 et 2013 déjà et

Tribunal cantonal TC Page 7 de 15 ne distribuait pas de sel à ses bovins parce que, dans le cas contraire, il l'aurait indiqué spontanément aux collaborateurs du SAAV lors des contrôles. Il soutient que la DIAF aurait dû reconnaître la violation de son droit d'être entendu, dès lors qu'il n'a pas pu prendre position sur ces allégations ou alors écarter du dossier les faits nouveaux présentés par le SAAV. 2.1. Le droit d'être entendu - garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale (Cst; RS 101), par l'art. 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH; RS 0.101) et par l'art. 57 CPJA - comprend, de manière générale, le droit pour l'administré de prendre connaissance du dossier, d'obtenir l'administration des preuves pertinentes et valables offertes, de participer à l'administration des preuves essentielles et de se déterminer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 124 II 132 consid. 2b; 126 I 15 consid. 2a/aa). Toute prise de position ou pièce nouvelle versée au dossier doit dès lors être communiquée aux parties pour leur permettre de décider si elles veulent ou non faire usage de leur faculté de se déterminer (ATF 139 I 189 consid. 3.2). Bien qu'il soit de nature formelle, la jurisprudence admet qu'une violation du droit d'être entendu en instance inférieure peut néanmoins être réparée lorsque l'administré a eu la faculté de se faire entendre en instance supérieure par une autorité disposant d'un plein pouvoir d'examen en fait et en droit (ATF 134 I 331 consid. 3.1; 133 I 201 consid. 2.2; 130 II 530 consid. 7.3). Une telle réparation dépend de la gravité et de l'étendue de l'atteinte portée au droit d'être entendu (ATF 126 I 68 consid. 2). Elle peut également se justifier en présence d'un vice grave lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure (ATF 133 I 201 consid. 2.2; arrêt TF 1C_265/2009 du 7 octobre 2009 consid. 2.3). 2.2. En l'espèce, force est de constater que le recourant avait, en procédure de recours devant la Direction, l'obligation de collaborer à celle-là. Il pouvait et devait consulter son dossier et avait tout loisir de se déterminer sur les éléments qu'il contient. Par ailleurs, une copie de la détermination du SAAV lui a été communiquée, de sorte qu'il était parfaitement au courant des faits que celui-ci lui reprochait et – comme le relève la Direction dans sa décision sur recours – pouvait prendre position dans le cadre de ses contre-observations du 28 août 2019. Sous cet aspect, le recourant est malvenu de se plaindre au stade du recours devant le Tribunal cantonal d'une violation de son droit d'être entendu et d'un manque de motivation de la décision litigieuse. La Cour de céans renvoie en outre au considérant 2 de la décision litigieuse dans lequel il est expliqué de manière convaincante pour quelles raisons la

Direction a nié l'existence d'une violation du droit d'être entendu. A cela s'ajoute – et le recourant le reconnaît lui-même – que les éléments qu'il critique n'ont pas été décisifs dans la motivation de celle-ci. La Cour de céans confirme – ce qui ressort des considérants ci-dessous – que même en faisant totalement abstraction des éléments qui sont énumérés par le recourant, la Direction était parfaitement fondée à rendre la décision litigieuse. 3. 3.1. La LPA vise à protéger la dignité et le bien-être de l'animal (art. 1 LPA). On entend par dignité, au sens de l'art. 3 let. a LPA, la valeur propre de l'animal, qui doit être respectée par les personnes qui s'en occupent; il y a atteinte à la dignité de l'animal lorsque la contrainte qui lui est imposée ne peut être justifiée par des intérêts prépondérants; il y a contrainte notamment lorsque des douleurs, des maux ou des dommages sont causés à l'animal, lorsqu'il est

Tribunal cantonal TC Page 8 de 15 mis dans un état d'anxiété ou avili, lorsqu'on lui fait subir des interventions modifiant profondément son phénotype ou ses capacités, ou encore lorsqu'il est instrumentalisé de manière excessive. D'après l'art. 3 let. b LPA, le bien-être des animaux est notamment réalisé lorsque leur détention et leur alimentation sont telles que leurs fonctions corporelles et leur comportement ne sont pas perturbés et que leur capacité d'adaptation n'est pas sollicitée de manière excessive (ch. 1), lorsqu'ils ont la possibilité de se comporter conformément à leur espèce dans les limites de leur capacité d'adaptation biologique (ch. 2), lorsqu'ils sont cliniquement sains (ch. 3) et lorsque les douleurs, les maux, les dommages et l'anxiété leur sont épargnés (ch. 4). Aux termes de l'art. 4 al. 1 et 2 LPA, toute personne qui s'occupe d'animaux doit tenir compte au mieux de leurs besoins (al. 1 let. a) et veiller à leur bien-être dans la mesure où le but de leur utilisation le permet (al. 1 let. b). Personne ne doit de façon injustifiée causer à des animaux des douleurs, des maux ou des dommages, les mettre dans un état d'anxiété ou porter atteinte à leur dignité d'une autre manière. Il est interdit de maltraiter les animaux, de les négliger ou de les surmener inutilement (al. 2). Ainsi, de manière générale, toute personne qui détient des animaux ou en assume la garde doit, d'une manière appropriée, les nourrir, en prendre soin, leur garantir l'activité et la liberté de mouvement nécessaires à leur bien-être et, s'il le faut, leur fournir un gîte (art. 6 al. 1 LPA). Le Conseil fédéral édicte des dispositions sur la détention d'animaux, en particulier des exigences minimales, en tenant compte des connaissances scientifiques, des expériences faites et de l'évolution des techniques. Il interdit les formes de détention qui contreviennent aux principes de la protection des animaux (art. 6 al. 2 LPA). 3.2. L'ordonnance du 23 avril 2008 sur la protection des animaux (OPAn; RS 455.1) fixe ainsi les exigences minimales en matière de détention, d'alimentation, de soins, de logement ou d'enclos des animaux. Plus spécifiquement, l'art. 3 al. 1 OPAn prescrit que les animaux doivent être détenus et traités de manière à ce que leurs fonctions corporelles et leur comportement ne soient pas gênés et que leur faculté d'adaptation ne soit pas sollicitée de manière excessive. L'art. 3 al. 3 OPAn précise que l'alimentation et les soins sont appropriés s'ils répondent aux besoins des animaux à la lumière de l'expérience acquise et des connaissances en physiologie, éthologie et hygiène. Aux termes de l'art. 4 al. 1 OPAn, les animaux doivent recevoir régulièrement et en quantité suffisante une nourriture leur convenant et de l'eau. Lorsque des animaux sont détenus en groupe, le détenteur doit veiller à ce que chacun d'eux reçoive suffisamment d'eau et de nourriture. Selon l'art. 5 OPAn, le détenteur doit contrôler aussi souvent que nécessaire le bien-être de ses animaux et l'état des installations. Si celles-ci sont défectueuses et diminuent le bien-être des animaux, il doit les réparer sans délai ou prendre les mesures propres à assurer la protection des animaux (al. 1). Les soins ont pour but de

prévenir maladies et blessures. Dès que des animaux sont malades ou blessés, le détenteur doit les loger, les soigner et les traiter d'une manière adaptée à leur état ou, à défaut, les mettre à mort. En cas de besoin, les installations nécessaires doivent être mises à disposition en temps utile. Il faut prévoir des installations permettant d'attacher les animaux qui subiront des traitements vétérinaires ou autres (al. 2). En outre, sabots, onglons, ongles et griffes doivent être soignés et coupés correctement et aussi souvent que nécessaire. Au besoin, les sabots doivent être ferrés dans les règles de l'art (al. 4).

Tribunal cantonal TC Page 9 de 15 L'art. 7 al. 1 OPAn prévoit que les logements et les enclos doivent être construits et équipés de façon à ce que: a. le risque de blessure pour les animaux soit faible; b. les animaux ne soient pas atteints dans leur santé, et c. les animaux ne puissent pas s'en échapper. Par ailleurs, les logements et les enclos doivent être construits, équipés et pourvus d'un espace suffisant de façon à ce que les animaux puissent y exprimer les comportements propres à l'espèce. La nature des sols ne doit pas présenter de risques pour la santé des animaux (art. 7 al. 2 et 3 OPAn). De plus, l'art. 8 al. 1 OPAn dispose que les couches, les box et les dispositifs d'attache doivent être conçus de telle façon qu'ils n'occasionnent pas de blessures et que les animaux puissent se tenir debout, se coucher, se reposer et se lever de la manière qui est propre à l'espèce. Aux termes de l'art. 10 al. 1 OPAn, les logements et les enclos doivent satisfaire aux exigences minimales fixées dans les annexes 1 à 3. Le tableau 1 de l'annexe 1 OPAn précise la longueur et la largeur que doivent mesurer les couches pour les différentes catégories d'animaux ainsi que les dimensions des logettes. L'annexe 3 de l'ordonnance du 27 août 2008 de l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires sur la détention des animaux de rente et des animaux domestiques (RS 455.110.1) définit encore la longueur minimale de l'aire de repos dans les logettes pour bovins. S'agissant plus spécifiquement des veaux, ceux qui sont détenus à l'étable ou dans une hutte (igloo) doivent avoir accès à de l'eau en permanence (art. 37 al. 1 OPAn). Les veaux âgés de plus de deux semaines doivent pouvoir consommer à volonté du foin, du maïs ou un autre fourrage approprié afin de couvrir leurs besoins en fibres. La paille comme seul fourrage grossier n'est pas réputée être un aliment adéquat (art. 37 al. 4 OPAn). En outre, il est interdit de détenir à l'attache des veaux âgés de moins de quatre mois (art. 38 al. 1 OPAn). Selon l'art. 39 al. 1 et 2 OPAn, l'aire de repos des veaux âgés de moins de quatre mois, des vaches, des génisses en état de gestation avancée et des taureaux d'élevage, des buffles et des yacks doit être pourvue d'une litière suffisante et appropriée. L'aire de repos des autres bovins doit être recouverte d'une litière suffisante et appropriée ou d'un matériau souple et qui épouse la forme de l'animal. Les bovins détenus à l'attache doivent bénéficier de sorties régulières hors de l'étable pendant au moins 60 jours durant la période de végétation et 30 jours durant la période d'affouragement en hiver. Ils ne doivent pas être détenus à l'étable sans sorties pendant plus de deux semaines. Les sorties doivent être inscrites dans un journal (art. 40 al. 1 OPAn).

4. 4.1. Selon l'art. 23 al. 1 LPA, l'autorité compétente peut interdire pour une durée déterminée ou indéterminée la détention, le commerce ou l'élevage d'animaux, ou l'exercice d'une activité professionnelle impliquant l'utilisation d'animaux aux personnes qui ont été sanctionnées pour avoir enfreint à plusieurs reprises ou de manière grave des dispositions de la LPA, des dispositions d'exécution ou des décisions d'application (let. a) ou aux personnes qui, pour d'autres raisons, sont incapables de détenir ou d'élever des animaux (let. b). L'art. 23 LPA vise à protéger les animaux contre des conditions de détention susceptibles de porter atteinte à leur santé et à leur dignité. Le caractère effectif de l'atteinte n'est pas une condition de l'art. 23 al. 1 let. b LPA. Ainsi, que cette atteinte soit d'ores et déjà réalisée ou qu'elle

Tribunal cantonal TC Page 10 de 15 soit à craindre ne change rien à la nécessité de prendre des mesures. Une atteinte effective est en revanche susceptible, selon sa gravité, de rendre nécessaire la prise de mesures immédiates au sens de l'art. 24 LPA (cf. arrêts TF 2C_958/2014 du 31 mars 2015 consid. 2.2; 2C_378/2012 du 1er novembre 2012 consid. 3.1). En soi, l'art. 23 al. 1 let. a LPA introduit la notion d'incapacité attestée, tandis que la let. b celle d'incapacité objective. 4.2. L'incapacité objective de détenir des animaux peut avoir plusieurs causes qui sont liées à la personne du détenteur d'animaux (cf. message concernant la révision de la loi sur la protection des animaux du 9 décembre 2002, FF 2003 p. 595 ss, p. 619). Elle est donnée lorsque la personne concernée n'est pas capable de suivre les règles générales de comportement requises ou bafoue les interdictions imposées par la LPA. L'interdiction de détention d'animaux en soi a pour but de garantir ou de rétablir le bien de ces derniers. Contrairement à ce qui prévaut sur le plan pénal, il importe peu que l'intéressé ait commis ou non une faute; il s'agit d'une mesure "restitutoire" qui ne vise pas à punir le détenteur mais à protéger et à rétablir des conditions correctes de détention du point de vue de la protection des animaux. Une interdiction de détention suppose en principe des violations de la LPA crasses et générant des douleurs aux bêtes (cf. art. 1 en lien avec art. 3 let. a LPA; cf. arrêts TF 2C_72/2020 du 1er mai 2020 consid. 5.1; 2C_958/2014 du 31 mars 2015 consid. 2.1; 2C_378/2012 du 1er novembre 2012 consid. 3.1; 2A.431/2002 du 17 septembre 2002 consid. 2.2; cf. TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, n. 1198). L'incapacité de détenir des animaux se révèle lorsque le détenteur se montre irresponsable dans la détention d'animaux domestiques ou lorsque, par son comportement, il démontre qu'il satisfait plus son envie d'être entouré d'animaux qu'il ne se soucie de leurs besoins (GOETSCHHEL, Kommentar zum eidgenössischen Tierschutzgesetz, 1986, art. 24 n. 11). En d'autres termes, l'incapacité de détenir des animaux est établie lorsque le détenteur n'est pas capable de respecter les devoirs et interdictions de la LPA. La raison de cette incapacité est d'une importance mineure (GOETSCHHEL, Recht und Tierschutz, 1993, p. 273). 5. Par la mesure litigieuse, le recourant se voit restreint dans sa liberté économique. 5.1. Selon l'art. 27 Cst., la liberté économique est garantie (al. 1); elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (al. 2). Cette liberté protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (ATF 143 I 403 consid. 5.6.1; 141 V 557 consid. 7.1). En vertu de l'art. 36 Cst., toute restriction d'un droit fondamental doit reposer sur une base légale, être prononcée dans un intérêt public et être proportionnée au but visé. 5.2. Le recourant ne se plaint à juste titre pas de l'absence de base légale formelle. La mesure prise a en effet été prononcée en application de l'art. 23 LPA qui prévoit explicitement qu'un détenteur qui a été sanctionné pour avoir enfreint à plusieurs reprises ou de manière grave des dispositions de la LPA peut être interdit pour une durée déterminée ou indéterminée de détenir, d'exercer le commerce ou l'élevage d'animaux, ou d'exercer d'une activité professionnelle impliquant l'utilisation d'animaux.

Tribunal cantonal TC Page 11 de 15 Eu égard au fait que le recourant a été condamné à deux reprises dans l'intervalle d'une année pour avoir violé les règles relatives à la protection des animaux, l'application de cette norme ne peut pas être critiquée dans son principe. L'autorité intimée a pour sa part motivé sa décision en soutenant que la condition de l'art. 23 al. 1 let. b LPA est remplie, soit que le recourant est objectivement incapable de détenir des animaux pour d'autres raisons. Dès lors que celle-ci, respectivement sa constatation se confond avec des aspects qui doivent être examinés dans le cadre de la proportionnalité de la mesure entreprise, le Tribunal en discutera sous le consid. 5.4

ci-dessous. 5.3. La sanction qui a été prononcée correspond à une mesure de police et répond à un intérêt public. En effet, d'après son art. 1, la LPA a pour but de protéger la dignité et le bien-être de l'animal. Les règles qui sont définies dans la législation topique sont à respecter par les personnes qui s'occupent des animaux et l'application de celles-ci doit être contrôlée par les autorités afin de sauvegarder le but précité. Au vu du contexte de la mesure prise, le Tribunal peut sans autre retenir que le SAAV et la Direction ont agi dans ces intérêts qui doivent être qualifiés de publics. 5.4. Le principe de la proportionnalité (cf. art. 5 al. 2 Cst.) comprend (a) la règle d'adéquation qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé, (b) la règle de nécessité qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, soit choisi celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés ainsi que (c) la règle de proportionnalité au sens étroit qui requiert de mettre en balance les effets de la mesure choisie sur la situation des personnes concernées avec le résultat escompté du point de vue du but visé (ATF 130 I 65 consid. 3.5.1; 128 II 292 consid. 5.1 et les arrêts cités). Autrement dit, pour être conforme au principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst.), une mesure restrictive doit être apte à produire le résultat escompté et celui-ci ne doit pas pouvoir être atteint par une mesure moins incisive; en outre, ce principe interdit toute limitation allant au-delà du but visé et exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (ATF 140 I 218 consid. 6.7.1; 137 I 167 consid. 3.6). 5.4.1. En l'espèce, le recourant, né en 1971, exerce le métier d'agriculteur depuis 1992 et est inscrit en qualité d'agriculteur à titre professionnel. Il vit de la détention d'animaux et de l'agriculture. Il ressort du dossier qu'entre le 8 février 2018 et le 23 janvier 2019, le SAAV a procédé à pas moins de six inspections sur le lieu de détention des animaux du recourant et a établi à chaque fois des rapports circonstanciés, faisant état de manquements répétés aux exigences liées à la détention d'animaux selon les dispositions exposées dans le consid. 3 (cf. pour le résumé des constatations la partie En fait ci-dessus). Le SAAV est dès lors intervenu à de nombreuses reprises auprès du recourant pour l'inviter à remédier aux irrégularités constatées et à se conformer aux règles régissant la protection des animaux en lui impartissant des délais, certains d'entre eux ont même été prolongés. Plus formellement, il a annoncé que des mesures pourraient être prises par voie décisionnelle et a prononcé à son endroit une injonction formelle de mise en conformité des conditions de détention de ses animaux. Un contrôle a été diligenté le 23 janvier 2019 et a révélé, encore, de nombreuses irrégularités. Partant, le SAAV a prononcé à l'endroit du recourant une interdiction de détenir des bovins, fondée sur la récurrence des manquements tant quantitatifs que qualitatifs dans la détention des animaux et la violation réitérée des dispositions relatives à la protection de ceux-ci.

Tribunal cantonal TC Page 12 de 15 En outre, pour ces mêmes faits, le recourant a été sanctionné à deux reprises par la justice pénale en l'intervalle de moins d'une année. 5.4.2. L'interdiction faite au recourant est sans aucun doute apte à protéger les animaux; en effet, si le recourant est privé de la possibilité de s'occuper de ses bovins, son comportement n'influence plus leur bien-être. La liste des manquements constatés par les contrôleurs du SAAV est impressionnante et ceux-là sont variés. Ils ne sont dans leur grande majorité pas contestés ou ne l'ont été d'une manière ou à un moment qui n'est pas apte à remettre en doute leur véracité. Ils portent tant sur la conformité des installations et aménagements – non adaptés et/ou mal entretenus – que sur la régularité des soins prodigués aux animaux ou, plus généralement, sur la qualité de leurs conditions de détention et la satisfaction de leurs besoins élémentaires. Le SAAV qualifie même certains des manquements de graves et il n'y a pas lieu de s'écarter de cette appréciation émanant du service spécialisé. Renvoi peut

également être fait au résumé des faits dans les observations du SAAV par-devant la Direction, dont il ressort d'une manière parfaitement claire que la situation devait être considérée comme particulièrement problématique et que le recourant a, à plusieurs reprises, démontré qu'il n'était pas disposé à se plier aux exigences du service. A cela s'ajoute que la répétition incessante et l'incapacité manifeste du recourant pendant toute la période de contrôle à y remédier durablement, malgré les injonctions, rappels à l'ordre et mises en garde démontrent tout d'abord de manière convaincante qu'il ne dispose ni des compétences nécessaires ni des moyens suffisants pour assumer la détention d'animaux dans des conditions acceptables. Il en résulte que la mesure prise peut non seulement se fonder sur l'art. 23 al. 1 let. a LPA, mais également sur la let. b de cette disposition. Dans un second temps, ce comportement met en évidence que, sur une longue durée, le recourant n'a pas entrepris les mesures nécessaires pour changer la situation; il n'a pas non plus fait preuve de volonté pour adopter un autre comportement face aux animaux. On relève que, lors du contrôle du 23 janvier 2019, le SAAV a même dû constater que la situation générale s'était dégradée, avec pas moins de 19 manquements différents dans la détention des bovins. Il est surprenant qu'au stade de la procédure devant le Tribunal cantonal, le recourant soutient encore qu'il n'était pas d'accord avec les constatations faites à l'occasion des diverses inspections des lieux, que certains faits retenus par le SAAV ne lui ont pas été communiqués ou qu'il minimise encore certains d'entre eux. En effet, le recourant affirme par exemple que la constatation selon laquelle du sel manquait est fautive, car il donnait du sel à la main; on s'étonne toutefois qu'il invoque cela seulement à ce stade de la procédure et qu'il n'a pas directement réagi dans le cadre des déterminations suite aux divers contrôles. Il perd par ailleurs de vue que ce n'est pas la précision apportée à l'un ou l'autre manquements qui peut faire douter que, dans leur ensemble et dans leur répétition, ceux-ci doivent être considérés comme graves. Il est parlant de renvoyer au procès-verbal du 23 janvier 2019. A l'occasion de cette inspection, une multitude de manquements – en partie graves selon le manuel de contrôle – ont été relevés. Cela s'avère d'autant plus problématique dès lors qu'une injonction par décision formelle précédait ce contrôle. On ne parvient ainsi pas à suivre le recourant qui soutient s'être amélioré pendant la période de surveillance; bien au contraire, le SAAV a dû constater, le 23 janvier 2019, l'aggravation de la situation générale. A cela s'ajoute que le recourant a en partie du moins même contesté le bien-fondé matériel des normes légales applicables. En outre, on doit constater que le contenu des informations qu'il a obtenues par le SAAV ont été on ne peut plus claires. Le recourant est malvenu de vouloir se défendre en arguant que les mesures qu'il devait respecter auraient dû

Tribunal cantonal TC Page 13 de 15 figurer dans le dispositif de l'injonction formelle du 18 octobre 2018 ou encore que les missives et explications du SAAV auraient été peu explicites et ne lui permettaient pas de reconnaître les reproches qu'on lui faisait. Le recourant fait valoir que la mesure ne se justifie pas, puisque ses bêtes n'ont jamais été mises en danger de mort par les conditions de garde. Cet argument met encore une fois en évidence que la signification du but fondamental de la loi sur la protection des animaux continue de lui échapper. Celui-ci ne se limite manifestement pas à vouloir prévenir la mort des animaux mais à leur permettre une vie empreinte de dignité. Au demeurant, en minimisant systématiquement la gravité des faits qui lui sont reprochés, voire en les niant purement et simplement, le recourant montre qu'il n'a pas pris conscience des devoirs et obligations qui incombent aux détenteurs d'animaux et des investissements que la détention d'animaux impose, en terme de temps et de moyens. Le recourant reproche au SAAV d'avoir relevé, dans ses observations au recours par-devant la Direction, que le manquement

concernant les couches trop courtes n'était qu'un des éléments dont il a tenu compte. Le Tribunal ne voit cependant pas ce que le recourant entend tirer de cet argument. Contrairement à ce qu'il soutient, le recourant devait manifestement et à tout moment de la procédure savoir que ce n'est pas uniquement cet aspect des choses qui a provoqué les interventions du SAAV, mais que c'est l'ensemble des conditions de détention des animaux qui a été pris en compte pour prononcer la décision initiale. Cette argumentation met encore une fois en évidence le fait que cet agriculteur n'a manifestement pas pris conscience du but des règles qu'il doit respecter. Face à ce constat, c'est en vain que le recourant se prévaut du seul constat positif de l'AFAPI du 5 mars 2019. Dans le cas d'espèce, l'autorité inférieure était parfaitement fondée à considérer que, malgré ce premier élément positif, le recourant n'avait pas encore pris conscience de ses erreurs et que rien ne permettait d'affirmer qu'il serait en mesure de modifier son comportement sur la durée. Compte tenu de la durée de la procédure de contrôle, de la variété et de la gravité des manquements constatés, de l'attitude du recourant face aux constatations faites et du manque manifeste de connaissances professionnelles qui impliquent également de connaître les normes applicables, le Tribunal ne voit en outre pas quelle autre mesure plus clémente pourrait atteindre le but visé, soit d'assurer que les animaux seront de manière durable traités conformément à la législation applicable. En effet, la mesure prise ne permet pas seulement au recourant de reconsidérer définitivement son attitude, mais elle lui donne le temps de faire l'acquisition des connaissances suffisantes des dispositions applicables et d'adapter les installations de son exploitation. Dès lors que les mesures administratives comme les contrôles, rapports d'inspection, invitations à prendre position, délais fixés et mises en garde et même injonctions formelles n'ont en outre pas déployé d'effet, c'est à juste titre que l'autorité intimée n'a pas ordonné le séquestre des animaux. En effet, cette mesure, qui affecte les droits de la propriété de l'agriculteur, n'empêche pas l'acquisition et la détention d'animaux et, partant, la poursuite de l'activité d'agriculteur indépendant. Au vu de ce qui est exposé, une autre mesure – plus clémente – ne se justifie manifestement pas, d'autant que la loi prévoit précisément cette mesure si on se trouve en présence d'une double

Tribunal cantonal TC Page 14 de 15 sanction pénale ou d'une incapacité objective; partant, le législateur a par cela déjà procédé à une appréciation de principe quant à la nature de la mesure à envisager. Enfin, dans la mesure où ni les injonctions et avertissements de l'autorité administrative ni même la condamnation pénale prononcée à son endroit n'ont suffi pour que le recourant modifie radicalement les conditions de détention de ses animaux, le fait qu'aucun manquement n'a été constaté lors du dernier contrôle ne permet pas d'attester d'un rétablissement durable de sa capacité objective à détenir des animaux. Pour les motifs qui précèdent, le prononcé de la mesure administrative fondée sur l'art. 23 LPA s'avère justifié. En effet, le recourant n'a pas été en mesure d'attester de son aptitude à respecter scrupuleusement les exigences relatives à la protection des animaux. Force est de reconnaître qu'il ne dispose pas, en l'état, de la capacité à s'en occuper correctement. C'est à bon droit dans ces conditions que les autorités précédentes ont ordonné, et respectivement confirmé, l'interdiction générale de détention, de commerce et d'élevage d'animaux sur tout le territoire suisse, en application de l'art. 23 al. 1 let. a et b LPA. Au vu de la récurrence des infractions à la LPA reprochées au recourant ainsi que des mesures déjà ordonnées à son endroit, l'interdiction générale s'avère ainsi conforme au principe de la proportionnalité (cf. ATF 140 I 2 consid. 9.2.2; 139 I 180 consid. 2.6.1; 138 II 346 consid. 9.2 et les références citées; cf. également DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, n. 635 ss). En effet, même si elle paraît incisive, cette mesure s'avère désormais être la seule apte et

nécessaire à la sauvegarde de la dignité et du bien-être des animaux, au sens de la LPA et cela malgré le fait que le recourant en dépend économiquement. En tout état de cause, le recourant ne peut s'en prendre qu'à lui-même s'il doit subir les conséquences de l'incapacité qu'il a démontrée sur une longue période. Par ailleurs, en fixant à une année la durée de l'interdiction prononcée en application de l'art. 23 al. 1 LPA, la Direction n'a pas violé la loi, ni commis un excès ou un abus de son vaste pouvoir d'appréciation. Il ressort en effet clairement du dossier que la nature des irrégularités constatées porte, pour la plupart, sur le respect des règles élémentaires que se doit de respecter tout détenteur d'animaux. Cette durée paraît raisonnable et suffisante au vu des faits précités. On souligne dans ce contexte que le SAAV a considéré que les manquements étaient d'une importance telle qu'ils auraient justifié une interdiction de dix ans. En réduisant sa durée à une seule année, la Direction a largement tenu compte des intérêts du recourant et des constatations faites le 5 mars 2019.

6. Mal fondé en tous points, le recours doit par conséquent être rejeté, sans qu'il ne soit nécessaire de procéder à l'administration de preuves complémentaires. 7. 7.1. Vu l'issue du litige, les frais de procédure doivent être mis à la charge du recourant (art. 131 CPJA). 7.2. Pour le même motif, il n'est pas alloué d'indemnité de partie (art. 137 CPJA).

Tribunal cantonal TC Page 15 de 15 la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. II. Les frais de procédure, par CHF 1'000.-, sont mis à la charge du recourant et compensés avec l'avance du même montant. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. IV. Notification. Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant des frais judiciaires peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA). Fribourg, le 27 juillet 2020/jfr/vth La Présidente : La Greffière-rapporteuse :

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