

VD_OMNI GE.2011.0054 vom 23. Mai 2013

VD Tribunal cantonal, 2013-05-23, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2011.0054

FR: VD_OMNI GE.2011.0054 du 23 mai 2013

IT: VD_OMNI GE.2011.0054 del 23 maggio 2013

Regeste

X. _____ c/Département de la sécurité et de l'environnement, Service de la consommation et des affaires vétérinaires | Pour statuer sur une demande de reconnaissance, le Service de la consommation et des affaires vétérinaires ne peut s'en remettre à un préavis de la Commission sur la Police des chiens, dont seule une délégation a assisté à un cours donné par le recourant. Le système mis en place par la loi sur la police des chiens et son règlement d'application impose d'élaborer avec le concours de la Commission les exigences minimales pour la reconnaissance des formations, et, ensuite, d'indiquer en quoi la formation du recourant reconnue par l'Office vétérinaire fédéral ne répond pas à ces exigences minimales applicables aux éducateurs canins et aux objectifs de la loi vaudoise sur la police des chiens.

Erwägungen

E. 1

Le litige porte sur la décision du département, confirmant celle du Service de la consommation et des affaires vétérinaires, octroyant au recourant une autorisation provisoire de dispenser des cours d'éducation canine pour une période de deux ans, lui enjoignant d'être au bénéfice d'une formation particulière dans ce délai s'il souhaite poursuivre son activité d'éducateur canin, et lui interdisant de donner des cours aux chiens dits potentiellement dangereux, ainsi qu'aux chiens qui, sans être dangereux, font l'objet de mesures de proximité. a) En substance, le recourant fait valoir qu'il est au bénéfice d'une autorisation de dispenser des cours d'éducation canine, délivrée par l'Office vétérinaire fédéral, qui l'exempterait de solliciter toute autre autorisation au niveau cantonal. Dans un premier temps, il convient donc de déterminer si les cantons sont compétents pour légiférer en matière d'autorisation de dispenser des cours d'éducation canine, de dressage au mordant ou de prévention des accidents par morsure ou d'autres prestations ayant trait à l'éducation ou au comportement du chien. b) L'art. 80 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) dispose que la Confédération légifère sur la protection des animaux (al. 1). Elle règle en particulier la garde des animaux et la manière de les traiter (let. a), l'expérimentation animale et les atteintes à l'intégrité d'animaux vivants (let. b), l'utilisation d'animaux (let. c), l'importation d'animaux et de produits d'origine animale (let. d), le commerce et le transport d'animaux (let. e) et l'abattage des animaux (let. f). L'exécution des dispositions fédérales incombe aux cantons dans la mesure où elle n'est pas réservée à la Confédération par la loi (al. 3). La loi fédérale du 16 décembre 2005 sur la protection des animaux (LPA; RS 455) vise à protéger la dignité et le bien-être de l'animal (art. 1 LPA). L'art.

E. 6

LPA précise que 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 (al. 1). Après avoir consulté les milieux intéressés, 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 (al. 2). Il peut fixer les exigences auxquelles doivent satisfaire la formation et la formation continue des détenteurs d'animaux et des personnes qui éduquent des animaux (al. 3). Dans un arrêt du 27 février 2007 (ATF 133 I 172 ss), le Tribunal fédéral a jugé que les dispositions du droit fédéral en matière de protection des animaux, fondées sur l'art. 80 Cst., visent la protection des animaux et non celle des êtres humains. Les aspects de police relatifs à la sécurité des personnes par rapport aux animaux relèvent de la compétence des cantons. En exerçant leur compétence, les cantons ne doivent cependant pas édicter de règles entrant en conflit avec le droit fédéral. Dans le même arrêt, rendu sous l'empire de la loi fédérale du 9 mars 1978 sur la protection des animaux, le Tribunal fédéral a ajouté que la nouvelle loi fédérale du 16 décembre 2005 sur la protection des animaux ne modifiait pas cette situation. En effet, il a relevé qu'aux termes de son art. 1, la loi visait à protéger la dignité et le bien-être de l'animal et qu'elle contenait notamment des dispositions sur la détention d'animaux (art. 6 à 9), ainsi que sur l'élevage d'animaux et les modifications obtenues par le génie génétique (art. 10 à 12). Le Tribunal fédéral a considéré que ces dispositions étaient conçues comme des instruments permettant d'atteindre le but général de la loi et qu'il en allait ainsi de l'art. 6 al. 3 de la loi précitée du 16 décembre 2005 entrée en vigueur le 2 mai 2006 (RO 2006 p. 1423) qui prévoit que le Conseil fédéral peut fixer les exigences auxquelles doivent satisfaire les formations de base et continue des détenteurs d'animaux et des personnes qui éduquent les animaux (ATF 133 I 172 consid. 2 p. 175 ss). Aux termes de l'art. 1er de la loi vaudoise du 31 octobre 2006 sur la police des chiens (LPolC; RSV 133.75), la loi a pour but de protéger les personnes et les animaux des agressions canines par des mesures préventives et répressives. Il ressort de l'exposé des motifs et projet de loi du Conseil d'Etat, que, de manière générale, le projet doit répondre au sentiment d'insécurité du public vis-à-vis de la population canine et plus particulièrement vis-à-vis des détenteurs de chiens qui, volontairement ou non, par leur manque de connaissances, leur insouciance, voire inconscience, ne maîtrisent pas leurs chiens et mettent ainsi en danger, parfois de manière sérieuse, la santé (physique et/ou psychique) des personnes qu'ils rencontrent. D'autres chiens ou d'autres animaux peuvent également être la cible de chiens non maîtrisés dont le comportement peut aller jusqu'à entraîner la mort (Exposé des motifs et projet de loi sur la police des chiens, 308, Bulletin du Grand Conseil, 3A août-septembre 2006, p. 2802). c) Il ressort de ce qui précède que les cantons sont compétents pour légiférer en matière de protection des personnes et des animaux contre les agressions canines. Partant, l'art. 30 LPolC, qui prévoit de soumettre à autorisation la dispense de cours d'éducation canine, de dressage au mordant ou de prévention des accidents par morsure ou d'autres prestations ayant trait à l'éducation ou au comportement du chien, n'empiète pas sur le domaine de compétence de la Confédération visant la protection des animaux en tant que telle. Par conséquent, et contrairement à l'opinion du recourant, la décision de reconnaissance rendue le 13 mai 2009 par l'Office vétérinaire fédéral en vertu de l'art. 199 al. 1 de l'ordonnance fédérale sur la protection des animaux (OPAn; RS 455.1), dont il se prévaut, ne suffit pas à le dispenser de toute autre

reconnaissance au niveau cantonal afin de pouvoir dispenser des cours d'éducation canine, de dressage au mordant ou de prévention des accidents par morsure ou d'autres prestations ayant trait à l'éducation ou au comportement du chien. 2. Il reste à déterminer si les conditions posées par le droit cantonal à la délivrance de l'autorisation de dispenser des cours d'éducation canine, de dressage au mordant ou de prévention des accidents par morsure ou d'autres prestations ayant trait à l'éducation ou au comportement du chien sont compatibles avec la garantie constitutionnelle de la liberté économique. A cet égard, le recourant soutient que l'art. 30 LPolC ne permettrait pas au service de soumettre la délivrance de l'autorisation litigieuse à des conditions particulières et que les critères d'évaluation des prestations des candidats, observées lors des inspections locales effectuées par la Commission pour la police des chiens, ne seraient pas clairement déterminés. a) En vertu de 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 (2P.187/2005 consid. 5 et référence citée). Selon l'art. 36 Cst., toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale. Les restrictions graves doivent être prévues par une loi. Les cas de danger sérieux, direct et imminent sont réservés (al. 1). Les restrictions doivent être justifiées par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 2) et être proportionnées au but visé (al. 3). L'essence des droits fondamentaux est inviolable (al. 4). aa) Indépendamment de son contenu (définition des critères à remplir sur le fond), l'exigence même de soumettre à autorisation la dispense de cours d'éducation canine, de dressage au mordant ou de prévention des accidents par morsure ou d'autres prestations ayant trait à l'éducation ou au comportement du chien entraîne une restriction à la liberté économique du recourant. En effet, à défaut de disposer de cette autorisation, le recourant ne serait plus habilité à poursuivre une partie de son activité professionnelle actuelle, c'est-à-dire une activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un revenu. La décision attaquée touche donc la sphère de protection accordée au recourant par la Constitution. Par ailleurs, dès lors que l'obligation d'être au bénéfice de l'autorisation précitée est prévue par l'art. 30 LPolC, soit par une base légale formelle de rang législatif, la question de savoir si la restriction est grave ou non, au sens de l'art. 36 al. 1 Cst., peut demeurer indécise. Il reste néanmoins à examiner si la disposition légale prévoyant la restriction à la liberté en cause est suffisamment précise. bb) Le principe de la légalité au sens de l'art. 36 al. 1 er Cst. exige une précision suffisante et raisonnable des normes juridiques à appliquer. Cette exigence vise à garantir le principe de la primauté de la loi et la sécurité juridique, avec des éléments de la prévisibilité matérielle et temporelle des actes de l'Etat, de même que l'égalité de traitement. D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral (tout comme celle de la Cour européenne des droits de l'homme), l'exigence de précision des normes juridiques ne doit pas être comprise dans un sens absolu. Le législateur ne peut pas renoncer à employer des notions générales plus ou moins vagues, dont la jurisprudence assure l'interprétation et l'application. Le degré de précision exigé ne doit pas être déterminé abstraitement. Il dépend notamment de la multiplicité des situations à réglementer, de la complexité et de la prévisibilité de la décision à prendre dans le cas concret, du destinataire de la norme, de la gravité de l'atteinte aux droits constitutionnels; cela dépend aussi de l'appréciation que l'on peut faire objectivement seulement lorsque se présente un cas concret d'application. Dans une certaine mesure, l'imprécision des normes peut être compensée par des garanties de procédure: le principe de la proportionnalité à

cet égard une signification particulière (ATF 132 I 49 in JdT 2007 I 381 avec renvoi à l'ATF 128 I 327 c. 4.2, JdT 2003 I 309). Dans un arrêt du 15 mars 2002 (ATF 128 I 113 ss), le Tribunal fédéral a jugé qu'en vertu du droit constitutionnel fédéral, une délégation des compétences du législateur ordinaire au gouvernement ou à un autre organe est admissible lorsqu'elle est contenue dans une loi formelle, n'est pas exclue par le droit cantonal, est limitée à un domaine déterminé et que la loi formelle indique le contenu essentiel de la réglementation déléguée dans la mesure où la situation juridique des particuliers est gravement touchée. Le caractère usuel de la réglementation peut jouer un rôle à cet égard : une norme correspondant à un standard habituel pourra plus facilement figurer au niveau réglementaire. Dans l'affaire en cause, une loi grisonne créant un établissement public autonome contenait une disposition habilitant une commission administrative de cet établissement à édicter des directives sur les conditions d'emploi du personnel. En l'occurrence, le Tribunal fédéral a relevé que la délégation législative figurait dans une loi formelle et se limitait à un domaine particulier. En revanche, la clause de délégation ne contenait aucun principe relatif à la réglementation à édicter et apparaissait ainsi comme un blanc-seing autorisant la commission administrative en cause à réglementer les rapports de service à sa guise. Le Tribunal fédéral a considéré qu'une telle délégation en blanc n'était pas admissible, même en tenant compte du fait que les exigences du principe de la légalité pouvaient être moins strictes dans le domaine du droit de la fonction publique. Il a ajouté qu'un tel blanc-seing n'était absolument pas usuel en droit cantonal et n'avait jamais été considéré comme admissible. Le Tribunal fédéral a retenu que la première phrase de la disposition attaquée était contraire aux principes de la séparation de pouvoirs et de la légalité et devait être annulée (ATF 128 I 113 ss consid. 3c p. 121-122, traduit in RDAF 2003 I p. 383). cc) En l'espèce, l'art. 30 LPolC dispose que quiconque dispense des cours d'éducation canine, de dressage au mordant ou de prévention des accidents par morsure ou offre d'autres prestations ayant trait à l'éducation ou au comportement du chien doit être au bénéfice d'une autorisation délivrée par le service. L'art. 32 al. 1 LPolC dispose qu'une commission pour la police des chiens, nommée par le département, préavise les demandes d'autorisation prévues à l'art. 30, à l'intention du vétérinaire cantonal. En outre, la commission pour la police des chiens est chargée de proposer au service les exigences minimales quant au contenu des cours agréés par ce dernier et à la qualification des éducateurs canins (al. 2). Un règlement fixe la composition et les règles de fonctionnement de la commission (al. 3). L'art. 38 al. 1 LPolC prévoit que le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la loi. L'art. 20 RLPolC, adopté par le Conseil d'Etat, précise que l'autorisation de dispenser des cours ou d'offrir d'autres prestations au sens de l'art. 30 de la loi est subordonnée, pour les cours de défense, à la possession d'un brevet reconnu par le service (al. 1 let. a), pour les cours d'éducation canine, de prévention d'accidents par morsure et pour toutes autres prestations offertes ayant trait à l'éducation ou au comportement du chien, à la possession d'un brevet reconnu par le service. A défaut, des qualifications éprouvées peuvent être prises en considération par le service (al. 1 let. b). L'autorisation est renouvelée tous les 5 ans et peut être retirée en tout temps si les conditions liées à son octroi ne sont plus remplies. De surcroît, toute infraction à la loi ou à celle sur la protection des animaux peut également constituer un motif de retrait (al. 2). Il ressort de l'exposé des motifs et projet de loi sur la police des chiens que « La formation des dresseurs/éducateurs de chiens ou de formateurs des couples détenteur – chien fait partie intégrante de la prévention. En conséquence, le projet de loi prévoit également que les dispensateurs de cours, qui s'occupent d'éducation canine ou de cours de dressage à

l'attaque, seront soumis au même genre d'obligations que les intervenants des programmes PAM, soit être au bénéfice d'une autorisation du Service vétérinaire » (Exposé des motifs et projet de loi sur la police des chiens, 308, Bulletin du Grand Conseil, 3A août-septembre 2006, p. 2802). dd) Sur la base de l'art. 32 LPolC et des art. 21 à 23 RLPolC, le département a élaboré des directives relatives au fonctionnement de la commission et le service a élaboré un document intitulé « Mise en œuvre de la loi sur la police des chiens (LPolC), Missions de la Commission selon la législation (dans l'ordre de priorité) ». Il ressort de ce deuxième document, qu'en application de l'art. 32 al. 2 LPolC, il incombe notamment à la Commission pour la police des chiens de proposer au SCAV les exigences minimales relatives à la qualification des personnes qui dispensent des cours d'éducation canine, de dressage au mordant ou de prévention des accidents par morsure ou offrent d'autres prestations ayant trait à l'éducation ou au comportement du chien au sens de l'art. 30 LPolC. A cet égard, le document précise que de manière générale, la méthodologie utilisée doit également constituer un critère dans l'examen contenu des cours ou de la qualification des éducateurs canins (chiffre 1 du document). Le document prévoit également que la Commission pour la police des chiens préavise les demandes d'autorisation présentées par les personnes qui dispensent des cours d'éducation canine, de dressage au mordant ou de prévention des accidents par morsure ou qui offrent d'autres prestations ayant trait à l'éducation ou au comportement du chien selon les art. 30 LPolC et 20 RLPolC (chiffre 4 du document). La commission pour la police des chiens a adopté un document relatif aux inspections locales et a posé des conditions relatives aux profils minimaux des éducateurs canins, en les subdivisant en trois catégories, à savoir : éducateur canin n° 1 (chien de famille et/ou chien potentiellement dangereux et/ou chien faisant l'objet de mesures de proximité), éducateur canin n° 2 (chien dangereux), éducateur canin n° 3 (moniteur de mordant et/ou homme d'assistance/piqueur pour chien de défense ou de mordant). Les conditions relatives à la personnalité, d'une part, et à la formation, d'autre part, divergent selon ces différentes catégories. b) Le régime de l'autorisation, pour les éducateurs canins, est clairement institué par l'art. 30 LPolC. De toute évidence, ce régime a pour but de garantir l'aptitude et la compétence minimales des éducateurs, afin d'améliorer indirectement l'aptitude des détenteurs de chiens (art. 2 let. b et c LPolC), et ainsi, plus indirectement encore, de prévenir les agressions canines (art. 1 LPolC). De l'art. 2 let. c LPolC, il ressort assez clairement que les conditions de refus ou d'octroi de l'autorisation se rapportent notamment à la formation. De ce point de vue, la loi est suffisamment précise au regard de l'art. 36 al. 1 Cst. Le législateur a renoncé à définir lui-même, dans la loi, ce que doit être un éducateur canin. Cette solution est raisonnable parce que la matière se prête mal à des définitions abstraites. La loi institue la Commission et elle la charge de « proposer au service les exigences minimales quant ... à la qualification des éducateurs canins » (art. 32 al. 1 et 2 LPolC). La loi admet donc d'emblée que la formation et la qualification est affaire de spécialistes et de praticiens, ce qui est aussi raisonnable. De toute évidence aussi, les « exigences minimales » proposées par la Commission et adoptées par le service devraient revêtir la forme d'un document auquel les candidats et le service puissent se référer. A première vue, ce document n'existe pas et la Commission ne paraît pas avoir accompli une mission qui lui est pourtant attribuée par la loi et qui est essentielle dans le régime de l'autorisation d'éducateur canin. Le règlement d'application de la loi sur la police des chiens prévoit qu'en règle générale, la formation exigée est attestée par la possession d'un « brevet » reconnu par le service (art. 20 al. 1 RLPolC). Il faut donc que le service, sur proposition de la Commission, pose d'abord les « exigences minimales » prévues par l'art. 12 al. 2

LPolC; il faut ensuite que le service statue, par décision motivée, sur préavis de la Commission, d'après lesdites exigences, sur la reconnaissance des titres que lui présentent les candidats à l'autorisation. En l'état, les exigences minimales ne paraissent pas avoir été définies et le dossier ne contient non plus aucune liste de brevets que le service aurait déjà reconnus. Le dossier fait seulement allusion à deux formations que le service semble enclin à reconnaître. Subsidiairement, mais seulement pour donner les cours ou fournir les prestations visées par l'art. 20 al. 1 let. b RLPolC, le service peut autoriser une personne, sur préavis de la Commission, à raison de ses « qualifications éprouvées ». Il s'agit donc d'une admission sur dossier, fondée sur une pratique et une expérience professionnelles que le service, par hypothèse, juge équivalente à l'un des brevets reconnus et suffisante au regard des « exigences minimales ». c) La loi sur la police des chiens et son règlement ne prévoient pas d'examen officiel ni de commission d'examen comme il en existe, par exemple, pour les professions de notaire ou d'avocat. En particulier, la Commission instituée par l'art. 32 al. 1 LPolC n'est pas composée de manière à garantir que chacun de ses membres soit lui-même et personnellement apte, à raison de ses propres formations et parcours professionnel, à se prononcer sur l'aptitude d'autrui à donner des cours (art. 21 RLPolC). En l'espèce, la Commission a délégué deux de ses membres pour aller observer le recourant dans son activité. Ils ont élaboré un préavis qu'ils ont succinctement motivé. Il n'existait aucun document adopté par le service fixant les exigences minimales qui permettrait un éventuel contrôle de ce préavis, lequel a été simplement entériné par la Commission puis par le service. Cette manière de procéder s'écarte toutefois du régime légal et réglementaire. Le service devait d'abord élaborer et fixer, avec le concours de la Commission, les exigences minimales. Le service devait ensuite statuer sur la reconnaissance du titre de capacité invoqué par le recourant, que celui-ci a reçu de l'Office vétérinaire fédéral. Si le service refusait la reconnaissance, il devait indiquer précisément en quoi la formation attestée ne répond pas aux exigences minimales applicables aux éducateurs canins, et, par suite, aux objectifs spécifiques de la loi vaudoise. Enfin, s'il refusait la reconnaissance, le service devait dire si l'expérience professionnelle du recourant pouvait suppléer une formation reconnue. A ce stade, le service jouissait certainement d'un assez large pouvoir d'appréciation. En revanche, le service ne pouvait pas s'en remettre, ainsi qu'il l'a fait, à une inspection oculaire de deux membres de la Commission. 3. Le recourant demande dans ses conclusions la reconnaissance de son titre par l'Office vétérinaire fédéral. Or, cette conclusion doit être clairement rejetée (voir consid. 1 ci-dessus). En revanche, la décision attaquée ne peut être maintenue pour les motifs exposés au consid. 2c ci-dessus. Le recours doit donc être partiellement admis et les décisions du Département et du service annulées, la cause étant renvoyée au service pour compléter l'instruction dans le sens des considérants et statuer à nouveau. En ce qui concerne la répartition des frais et dépens, une partie des frais de justice doivent être mis à la charge du recourant qui n'obtient que partiellement gain de cause en application de l'art. 49 al. 1 deuxième phrase de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (RSV 173.36 LPA-VD). Des dépens, réduits pour le même motif, doivent être alloués au recourant qui obtient partiellement gain de cause en ayant exposé des frais par la mise en œuvre d'un homme de loi (art. 55 al. 1 LPA-VD).

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