

100.2024.256

TIC/EGC

Tribunal administratif du canton de Berne
Cour des affaires de langue française

Jugement du 30 janvier 2025

Droit administratif

C. Tissot, président
G. Niederer, juge
P. Annen-Etique, greffière

A. _____
recourante

contre

Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement du canton de Berne
Münsterplatz 3a, case postale, 3000 Berne 8

relatif à une décision sur recours de cette dernière du 8 août 2024
(détention d'un seul alpaga)



En fait:

A.

A._____ est propriétaire d'un alpaga et de deux moutons qu'elle détient chez elle.

B.

Par décision du 31 janvier 2022, l'Office des affaires vétérinaires du canton de Berne (ci-après: l'Office) a ordonné à A._____ de permettre à son alpaga d'avoir des contacts sociaux appropriés avec des congénères et l'a menacée d'exécution par substitution ou de saisie de l'animal en cas d'infraction. La Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement du canton de Berne (ci-après: la Direction) a confirmé ce prononcé par décision sur recours du 8 août 2024.

C.

Par acte daté du 4 septembre 2024 et posté le lendemain, A._____ conteste la décision sur recours de la Direction auprès du Tribunal administratif du canton de Berne (ci-après: le Tribunal administratif). Elle demande en substance l'annulation de ce prononcé. La Direction conclut pour sa part au rejet du recours.

En droit:

1.

1.1 La décision sur recours attaquée se fonde sur le droit public. Conformément à l'art. 74 al. 1 de la loi cantonale du 23 mai 1989 sur la

procédure et la juridiction administratives (LPJA, RSB 155.21) et en l'absence d'une exception prévue aux art. 75 ss LPJA, le Tribunal administratif est compétent pour connaître du présent litige.

1.2 La recourante a pris part à la procédure devant l'autorité précédente. Elle peut se prévaloir d'un intérêt digne de protection à l'annulation de la décision sur recours du 8 août 2024 et est particulièrement atteinte par celle-ci. Elle dispose donc de la qualité pour former recours de droit administratif (art. 79 al. 1 LPJA). Au surplus, interjeté dans les formes et le délai prescrits, le recours est recevable (art. 32 et 81 al. 1 LPJA).

1.3 Le pouvoir d'examen du Tribunal administratif s'étend au contrôle des faits et du droit, y compris les violations du droit commises dans l'exercice du pouvoir d'appréciation, mais pas au contrôle de l'opportunité (art. 80 let. a et b LPJA).

2.

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). A teneur de l'art. 3 let. b LPA, le bien-être de l'animal est notamment réalisé lorsque sa détention et son alimentation sont telles que ses fonctions corporelles et son comportement ne sont pas perturbés et que sa capacité d'adaptation n'est pas sollicitée de manière excessive (ch. 1), lorsqu'il a la possibilité de se comporter conformément à son espèce dans les limites de sa capacité d'adaptation biologique (ch. 2), lorsqu'il est cliniquement sain (ch. 3) et lorsque les douleurs, les maux, les dommages et l'anxiété lui sont épargnés (ch. 4). Ainsi, toute personne qui s'occupe d'animaux doit tenir compte au mieux de leurs besoins et veiller à leur bien-être dans la mesure où le but de leur utilisation le permet (art. 4 al. 1 let. a et b LPA). L'art. 6 al. 1 LPA prévoit les exigences générales en matière de détention d'animaux. Ainsi, 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. L'art. 6 al. 2 LPA dispose qu'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.

3.

3.1 Il ressort du dossier que, par ordonnance pénale du 14 novembre 2019, la recourante a été condamnée à une amende de Fr. 100.- pour contravention à la LPA, à savoir pour ne pas avoir pris toutes les mesures adéquates afin que les deux alpagas dont elle était propriétaire ne puissent s'échapper de leur enclos. Cette ordonnance pénale a été transmise à l'Office, qui a ensuite effectué une visite non annoncée de l'exploitation de la recourante le 8 septembre 2021 dans l'après-midi. Celle-ci ayant été absente, les personnes en charge du contrôle ont procédé à une inspection visuelle sur place et constaté qu'un alpaga se trouvait seul dans une écurie semi-ouverte, alors qu'un second alpaga était lui dans un pâturage derrière cette écurie, sans avoir aucun contact visuel avec son congénère. Deux moutons ont également été observés dans un autre pâturage. Le 26 octobre 2021, l'Office a notamment rendu la recourante attentive au fait que les alpagas devaient être détenus en groupe ou que les mâles entiers détenus seuls devaient avoir un contact visuel avec leurs congénères. La recourante a pris position, début novembre 2021, en indiquant notamment que l'un des deux alpagas était mort et qu'elle ne détenait donc plus qu'un alpaga mâle non castré de sept ans et deux moutons, sans intention de prendre un nouvel animal.

3.2 Dans sa décision du 31 janvier 2022, l'Office a considéré que les animaux d'espèces sociales devaient avoir des contacts sociaux appropriés avec des congénères et qu'il en allait ainsi des alpagas. Ceux-ci devaient être détenus en groupe, à l'exception des mâles entiers ayant atteint la majorité sexuelle qui devaient pour leur part être détenus individuellement, mais avoir des contacts visuels avec des congénères. L'Office a donc ordonné à la recourante d'acquiescer à un deuxième alpaga ou de donner le

sien en pension. Il a en outre porté l'attention de l'intéressée sur le fait que cette injonction était faite sous peine d'exécution par substitution ou de saisie des animaux. Sur recours, la Direction, retenant que l'alpaga de la recourante vivait dorénavant dans le même enclos que les deux moutons, a confirmé le 8 août 2024 la position de l'Office. Elle a ainsi jugé que les dispositions légales applicables obligeaient la recourante à détenir son alpaga avec d'autres, ou à tout le moins de permettre à cet animal un contact visuel avec des congénères. L'autorité précédente a par conséquent considéré que l'injonction prononcée par l'Office était une mesure proportionnée pour remédier, dans l'intérêt public, à une situation contraire au droit.

3.3 Pour sa part, la recourante explique que, compte tenu de son âge, elle ne souhaite pas reprendre un deuxième alpaga, désirant pouvoir pleinement s'occuper de celui qui lui reste. Elle affirme être attentive au bien-être de son animal et avoir vainement tenté de placer celui-ci en pension, respectivement avoir constaté le prix trop élevé d'une telle prestation. En conclusion, elle relève comprendre que son alpaga serait mieux s'il pouvait avoir des contacts sociaux avec des congénères, mais estime que d'autres animaux, tels certains porcs, ne sont jamais à l'air libre, ce qui est autorisé. En définitive, même si elle ne l'estime pas nécessaire, elle propose de suivre la formation requise si on lui laisse son alpaga.

4.

Il convient en premier lieu de déterminer si la mesure prise par l'Office et confirmée par l'autorité précédente repose sur une base légale suffisante.

4.1

4.1.1 La LPA prévoit les mesures administratives aux art. 23 et 24 LPA. Ainsi, en application de 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 présente loi, des dispositions d'exécution ou des décisions d'application (let. a); aux personnes qui, pour d'autres raisons, sont incapables de détenir ou d'élever des animaux (let. b). En outre, l'art. 24 al. 1 LPA dispose que l'autorité compétente intervient immédiatement lorsqu'il est constaté que des animaux sont négligés ou que leurs conditions de détention sont totalement inappropriées. Elle peut les séquestrer préventivement et leur fournir un gîte approprié, aux frais du détenteur; si nécessaire, elle fait vendre ou mettre à mort les animaux. A cet effet, elle peut faire appel aux organes de police. L'art. 24 al. 1 LPA permet ainsi à l'autorité compétente de remédier immédiatement à une situation contraire à la loi, afin d'améliorer sans délai le bien-être des animaux. Les mesures fondées sur cette disposition ne peuvent être prises que s'il est établi que les animaux sont négligés ou détenus dans des conditions totalement inadaptées (arrêt du Tribunal fédéral [TF] 2C_576/2021 du 8 septembre 2022 c. 4.1 et les références). L'art. 24 LPA constitue ainsi la mesure administrative nécessaire pour faire respecter les principes énoncés à l'art. 4 LPA (TF 2C_416/2020 du 10 novembre 2020 c. 4.2.3 et les références). La négligence doit être importante, au contraire de ses conséquences. Ainsi, un animal n'est pas uniquement négligé lorsqu'il se trouve dans un état critique, proche de la mort, mais déjà lorsqu'il souffre considérablement de l'absence ou de l'insuffisance de soins et d'entretien ou lorsque son bien-être est considérablement réduit (TF 2C_576/2021 du 8 septembre 2022 c. 4.2 et les références).

4.1.2 Comme on l'a vu, toute personne qui s'occupe d'animaux doit tenir compte au mieux de leurs besoins et veiller à leur bien-être dans la mesure où le but de leur utilisation le permet (art. 4 al. 1 let. a et b LPA). En lien notamment avec ces obligations (art. 4 al. 3 LPA), ainsi qu'avec les conditions de détention (art. 6 al. 2 LPA), le Conseil fédéral a arrêté l'ordonnance fédérale du 23 avril 2008 sur la protection des animaux (OPAn, RS 455.1). Les art. 3 ss OPAn prévoient les dispositions générales relatives à la détention et à la manière de traiter les animaux, telles notamment celles quant à l'alimentation, aux soins, aux logements et à la détention en groupe. En lien avec cette dernière, l'art. 9 al. 1 OPAn dispose que par détention en groupe, on entend la détention de plusieurs animaux d'une ou de plusieurs espèces dans un logement ou un enclos dans lequel

chaque animal peut se mouvoir librement. En vertu de l'art. 13 OPAn, les animaux d'espèces sociables doivent avoir des contacts sociaux appropriés avec des congénères. Les dérogations aux dispositions régissant la manière de détenir et de traiter les animaux ne sont admises, selon l'art. 14 OPAn, que dans la mesure où elles sont nécessaires pour des raisons médicales ou pour respecter des règles de police sanitaire. L'OPAn règle en outre plus précisément les conditions de détention des lamas et alpagas à son art. 57. A teneur de l'alinéa 1 de cette disposition, les lamas et les alpagas doivent être détenus en groupe, à l'exception des mâles entiers qui ont atteint la maturité sexuelle. Les mâles entiers détenus individuellement doivent avoir des contacts visuels avec des congénères.

4.2 En l'occurrence, en ne détenant qu'un seul alpaga, la recourante contrevient au principe général de l'art. 57 al. 1 OPAn, qui veut que les alpagas doivent être détenus en groupe. Certes, cette disposition prévoit une exception à ce mode de détention, c'est-à-dire celle pour les mâles entiers, à l'instar de l'alpaga de l'intéressée. Toutefois, pour ce type d'animal, si la détention individuelle est permise, l'alpaga doit pouvoir avoir des contacts visuels avec des congénères. Or, l'alpaga de la recourante, s'il bénéficie de la compagnie de deux moutons, n'a aucun contact visuel avec l'un ou l'autre congénère. Cette obligation de détention en groupe n'est pas sans fondement, mais bien au contraire prévue car l'alpaga, pour son bien-être, a notamment besoin de contacts sociaux (voir Commentaire de la nouvelle ordonnance sur la protection des animaux du 23 avril 2008, p. 23, disponible sous <www.blv.admin.ch> Animaux/Bases légales et documents d'application/Législation/Législation sur la protection des animaux/Protection des animaux). Ainsi, le fait que la recourante s'occupe quotidiennement de son animal et lui ait adjoint la présence de deux moutons n'y change rien. En effet, c'est uniquement avec des congénères que les contacts sociaux sont nécessaires aux alpagas. En outre, comme l'a relevé l'autorité précédente, les parasites gastro-intestinaux des ovins peuvent représenter un risque élevé pour les alpagas. Par conséquent, en privant son alpaga des contacts sociaux dont celui-ci a besoin et en le mettant en outre en présence d'ovins, la recourante ne tient pas compte des besoins essentiels de son animal et ne veille par conséquent pas à son bien-être, contrevenant ainsi à l'art. 4 al. 1 LPA. Le fait qu'elle s'en occupe

quotidiennement ne saurait palier cette absence de contacts avec des congénères. C'est par conséquent sans violer le droit que l'autorité précédente a confirmé la mesure de l'Office prise sur la base de l'art. 24 al. 1 LPA. On ajoutera que l'argument de la recourante voulant que certains porcs ne voient jamais la lumière du jour ou que des vaches sont détenues à l'attache ne lui est d'aucune aide. En effet, ces animaux ont d'autres caractéristiques sociales que les alpagas. En outre, s'agissant des porcs, force est de constater qu'ils doivent également être détenus en groupe (art. 48 al. 1 et 49 al. 1 OPAn).

5.

Il s'agit ensuite d'examiner si la mesure confirmée par la Direction, qui repose comme on vient de le voir sur une base légale suffisante, respecte le principe de proportionnalité (art. 5 al. 2 de la Constitution fédérale [Cst., RS 101]).

5.1 Le principe de proportionnalité exige que les mesures mises en œuvre par les autorités soient propres à atteindre le but visé (règle de l'aptitude) et que celui-ci ne puisse être atteint par une mesure moins contraignante (règle de la nécessité); il doit en outre y avoir un rapport raisonnable entre ce but et les intérêts compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit; voir ATF 143 I 403 c. 5.6.3 et les références). Cela vaut également en ce qui concerne les mesures ordonnées sur la base de l'art. 24 al. 1 LPA (TF 2C_764/2022 du 16 février 2023 c. 7.1, 2C_576/2021 du 8 septembre 2022 c. 4.3 et les références). Dans ce contexte, l'autorité compétente dispose d'une large marge d'appréciation pour déterminer quelles mesures sont les plus appropriées au cas d'espèce (TF 2C_764/2022 du 16 février 2023 c. 7.1 et les références). Selon le Tribunal fédéral, le degré d'intervention de l'autorité en lien avec l'art. 24 al. 1 LPA dépend de la capacité du détenteur de l'animal à rétablir lui-même l'état conforme à la loi. Un séquestre définitif par exemple n'entre en ligne de compte que lorsque l'autorité compétente conclut, après un examen minutieux, que le détenteur de l'animal ne sera

plus en mesure de s'occuper de celui-ci de manière adéquate à l'avenir (TF 2C_576/2021 du 8 septembre 2022 c. 4.2 et les références).

5.2 Dans le cas d'espèce, l'autorité précédente a confirmé la décision de l'Office qui imposait à la recourante de permettre à son alpaga d'avoir des contacts sociaux avec des congénères. En outre, le délai d'un mois pour ce faire, octroyé par l'Office, a été confirmé dans son principe et fixé à un peu moins de deux mois par la Direction. La menace d'exécution par substitution en cas de non-respect de l'injonction de l'Office a également été confirmée par l'autorité précédente. En revanche, si l'obligation de formation nécessaire des personnes détenant des alpagas a été thématifiée dans la décision et la décision sur recours (voir à ce propos art. 6 al. 3 LPA, ainsi que art. 31 al. 4 let. c et 198 OPAn; voir également l'ordonnance fédérale du DFI du 5 septembre 2008 sur les formations à la détention d'animaux et à la manière de les traiter [OFPA, RS 455.109.1]), l'autorité administrative n'a aucunement obligé la recourante de s'y soumettre. Cette obligation est ainsi hors objet de la contestation et ne saurait être imposée à l'intéressée au moyen de la présente procédure (voir à ce propos ATF 142 I 155 c. 4.4.2 et les références).

5.3 En tant que le but visé par la mesure confirmée par la Direction est essentiellement le bien-être de l'alpaga de la recourante, force est de constater que cette mesure est apte à permettre à cet animal d'augmenter sensiblement son bien-être, dès lors que celui-ci pourra à nouveau bénéficier de contacts sociaux avec des congénères. L'intéressée ne le conteste d'ailleurs pas, puisqu'elle affirme comprendre que son animal serait mieux s'il pouvait avoir de tels contacts sociaux. En outre, cette mesure est également nécessaire, en tant qu'il n'existe pas de mesure moins restrictive pour la recourante tendant à permettre le bien-être de l'alpaga. En effet, il ne s'agit ici en définitive que d'un avertissement de l'autorité, avant que celle-ci ne prenne effectivement une mesure au sens de l'art. 24 al. 1 LPA (voir TF 2C_541/2023 du 26 novembre 2024 c. 5.1 et les références, destiné à la publication). La mesure en cause permet à la recourante de choisir librement la façon dont elle désire accorder des contacts sociaux à son animal. Elle peut ainsi soit prendre un second alpaga, soit donner le sien en pension, voire le vendre ou même le donner.

Elle dispose ainsi entièrement de la capacité de rétablir elle-même l'état conforme à la loi, si bien qu'il était justifié de ne pas ordonner dans un premier temps une mesure plus incisive. Il faut toutefois relever à ce propos que quelle que soit la mesure, le but de bien-être, respectivement de contacts sociaux de l'alpaga, par une détention en groupe, ne saurait être réduit. Par conséquent, la proposition de la recourante de suivre la formation pour détenteur d'alpagas et de ne pas prendre de second animal n'entre pas en considération, dès lors que si cette mesure est effectivement moins restrictive, elle n'est pas apte à atteindre le but recherché. Finalement, il convient de relever que la mesure tient compte aussi bien de l'intérêt public que de l'intérêt privé de la recourante. Certes, comme le relève celle-ci, elle est déjà relativement âgée et prendre un nouvel animal lui demanderait plus d'engagement et représenterait un investissement important au vu de ses revenus, limités à une petite rente d'après ses indications. Il en irait de même d'un placement de son alpaga auprès d'un tiers. Toutefois, ces considérations essentiellement économiques ne sauraient l'emporter sur une détention de l'animal conforme aux besoins de celui-ci, respectivement à la protection de son bien-être, qui constituent un intérêt public important (voir TF 2C_254/2024 du 19 août 2024 c. 4.7). Elles le peuvent d'autant moins que la recourante, si elle ne désire pas investir dans un nouvel alpaga, est libre de vendre le sien, voire de le donner à un éleveur qui disposerait déjà d'autres bêtes.

6.

Force est ainsi de constater que la mesure en cause est fondée sur l'art. 24 al. 1 LPA, qu'elle vise le but d'intérêt public tendant au bien-être des animaux et qu'elle est proportionnée. Elle doit donc être confirmée. Il convient de fixer un nouveau délai à la recourante pour que celle-ci prenne les mesures nécessaires afin de permettre à son alpaga de bénéficier de contacts sociaux avec des congénères. L'intéressée est en outre avertie qu'en l'absence d'exécution jusqu'au terme fixé, l'Office procédera en application de l'art. 24 al. 1 LPA, comme il l'a annoncé, c'est-à-dire qu'il séquestrera en principe l'animal de la recourante pour le placer aux frais de celle-ci, voire, si nécessaire, qu'il le fera vendre.

7.

7.1 Compte tenu des éléments qui précèdent, le recours doit être rejeté.

7.2 Sur le vu de l'issue de la cause, les frais de procédure pour la présente instance doivent être mis à la charge de la recourante (art. 108 al. 1 LPJA) et compensés par son avance de frais. Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens, ni d'indemnité de partie (art. 108 al. 3 en relation avec l'art. 104 LPJA).

7.3 Le recours étant manifestement infondé, le Tribunal administratif statue dans une composition de deux juges (art. 56 al. 3 de la loi cantonale du 11 juin 2009 sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public [LOJM, RSB 161.1]).

Par ces motifs:

1. Le recours est rejeté.
2. Un délai au 31 mars 2025 est imparti à la recourante pour que celle-ci permette à son alpaga d'avoir des contacts sociaux.
3. Les frais de la présente procédure, fixés à un émolument forfaitaire réduit de Fr. 2'000.-, sont mis à la charge de la recourante et compensés avec son avance de frais de Fr. 3'500.-. Le solde de celle-ci, par Fr. 1'500.-, sera restitué à la recourante à l'entrée en force du présent jugement.
4. Il n'est pas alloué de dépens.
5. Le présent jugement est notifié (R):
 - à la recourante,

- à la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement du canton de Berne,
- au Département fédéral de l'intérieur.

Le président:

La greffière:

e.r.: A. Russo, greffier

Voie de recours

Dans les 30 jours dès sa notification, le présent jugement peut faire l'objet d'un recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, au sens des art. 39 ss, 82 ss et 90 ss de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110).