

93.082

Difficultés d'application dans la protection des animaux
Rapport d'inspection de la Commission de gestion du Conseil des Etats
à l'attention du Conseil fédéral

du 5 novembre 1993

Condensé

La protection des animaux a réalisé des progrès considérables en Suisse au cours des dernières années.

Les plus significatifs ont été accomplis

- dans le domaine des constructions, alors que l'avancée est plus timide*
- du côté des formes d'exploitation et des rapports entre l'homme et l'animal.*

Quand bien même la loi sur la protection des animaux a joué un rôle moteur dans cette évolution, ses exigences sont loin d'être respectées partout. La Confédération, les cantons et les particuliers sont donc appelés à redoubler d'efforts.

Aujourd'hui, la priorité ne doit plus aller aux mesures de police et administratives, il faut mettre l'accent sur l'information, la motivation et la définition d'objectifs. Les propositions d'ordre qualitatif doivent l'emporter sur les mesures quantitatives. La protection des animaux exige que nous développions une attitude nouvelle envers l'animal.

La protection des animaux a certes son prix, mais elle apporte aussi nombre d'avantages. Des aménagements souples rendront ses coûts supportables. Encore faut-il que tous les intéressés fassent preuve de souplesse sans trahir l'objectif fondamental.

Il faut renforcer la collaboration entre la Confédération, les cantons et les structures cantonales d'exécution. Dans d'autres domaines politiques, notamment dans l'agriculture, l'exécution doit mieux tenir compte des intérêts de la protection des animaux.

Au chapitre des animaux de rente et de compagnie, les efforts doivent viser avant tout une meilleure formation des détenteurs d'animaux.

Le nombre d'animaux à abattre est dicté par la population et donc par les choix des consommateurs. En tous les cas, il s'agit de garantir des méthodes d'abattage respectueuses des animaux et à cet effet, la Suisse doit élaborer une conception uniforme de l'abattage et l'asseoir sur des prescriptions applicables à l'échelle du pays. La concurrence d'éviction entre les abattoirs doit disparaître.

L'élevage entraînant, au nom de l'esthétisme, maux et dommages pour les animaux (Qualzucht) est assimilable aux mauvais traitements envers les animaux et doit être interdit et combattu.

Rapport

1 Historique

La loi du 9 mars 1978 sur la protection des animaux (LPA) est en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1981. Les derniers délais transitoires ont expiré dix ans plus tard. Néanmoins, on note que certaines exigences posées par la loi sur la protection des animaux ne sont que partiellement ou pas du tout satisfaites. Un grand nombre de propositions parlementaires, de même que des requêtes adressées par des tiers à la Commission de gestion, mettent le doigt sur diverses lacunes que la Commission de gestion du Conseil national a traité au moment de l'examen du rapport de gestion du Conseil fédéral pour les années 1990 et 1991. Le 26 août 1992, elle a fait part de ses observations au Conseil fédéral dans le cadre d'une requête de l'Association contre les fabriques d'animaux. (Cf. Rapport de la Commission de gestion aux Chambres fédérales sur les inspections et les requêtes en 1992, FF 1993 II 324 ss).

Dans les 15 années qui ont suivi l'adoption de la loi sur la protection des animaux, l'opinion publique a développé une sensibilité nouvelle aux questions touchant le comportement de l'homme envers l'animal. La protection du monde animal contre les interventions de l'homme figurait au centre des débats sur la préservation des espèces menacées et des expérimentations génétiques sur l'animal. Les mentalités ont cependant aussi évolué en ce qui concerne l'élevage et la production de viande. En quinze ans, les connaissances ont progressé et le système de valeur s'est modifié, de sorte que toutes les considérations jugées adéquates et suffisantes au moment de l'adoption de la loi et de l'ordonnance ne le sont plus forcément aujourd'hui.

La Commission de gestion du Conseil des Etats s'est par conséquent donné pour mission de dresser un état des lieux des progrès réalisés dans la protection des animaux et d'examiner, à la lumière des nouvelles données, les voies d'amélioration. Dans ce sens, elle a donné à la protection des animaux un rang prioritaire dans son programme d'inspections de 1993. La Commission du Conseil national lui a confié le soin de donner suite à ses requêtes.

2 Objet et méthode

Face à la profusion de thèmes en lien avec la protection des animaux, la section compétente du Département de l'économie publique¹⁾ s'est vue contrainte de circonscrire son champ d'étude. Elle en a tout d'abord exclu les problèmes de la protection des espèces et les mauvais traitements infligés aux animaux à l'étranger, jugeant que la surveillance exercée par les Commissions de gestion concerne en premier lieu l'application des lois fédérales à l'intérieur du pays. Elle a en outre renoncé à retenir les questions de l'expérimentation animale puisque celle-ci a fait l'objet d'une révision de la loi au lendemain des votations sur la protection des

¹⁾ Section V2: Messieurs les Conseillers aux Etats Bernhard Seiler (Président), Bisig, Bloetzer et Andreas Iten.

animaux (révision de la LPA du 22 mars 1991). Ainsi, l'inspection portait-elle en priorité sur la détention d'animaux de rente (bétail bovin, porcs et volaille). En lien étroit avec les exploitations animales, le problème de l'abattage a lui aussi été compris dans l'inspection. Soucieuse de ne pas limiter le sujet au monde agricole, la Commission s'est aussi penchée sur la détention d'animaux de compagnie, autrement dit sur les rapports que la population dans son ensemble entretient avec les animaux domestiques.

La section a réuni une riche documentation et siégé à neuf reprises²⁾. Durant ses séances, elle a longuement écouté les représentants de l'Office vétérinaire fédéral, les porte-parole des organes de protection des animaux des cantons de Berne, Zoug, Saint-Gall, Fribourg, Thurgovie et Vaud. Elle a de même pris l'avis de la Protection suisse des animaux, de l'Union suisse des paysans et de l'Office fédéral de l'agriculture et a donné la parole à des spécialistes de la détention des animaux de compagnie et de la protection éthique de l'animal. La section s'est rendue dans le canton de Saint-Gall où elle a visité des élevages d'animaux de rente et de compagnie ainsi qu'un abattoir. Sur la base du projet du présent rapport, elle a ensuite soumis ses conclusions à Monsieur Delamuraz, chef du Département fédéral de l'économie publique.

La Commission de gestion du Conseil des Etats a approuvé le présent rapport en date du 5 novembre 1993.

3 Généralités

3.1 Considérations générales sur l'exploitation animale

La nouvelle éthique dont se réclame la protection des animaux reconnaît à l'animal une dignité propre. Le comportement de l'homme envers l'animal doit viser en premier lieu son bien-être. Le prix économique de la protection des animaux est considérable; il ne faut pas y voir un obstacle insurmontable, mais un problème qui appelle des solutions.

Les rapports entre l'homme et l'animal sont propres à chaque époque et à chaque culture. Aujourd'hui, on voit naître chez nous une *sensibilité nouvelle envers la nature et le monde animal*. L'état des connaissances de la recherche comportementale (éthologie) et de la psychologie animale nous amène toujours plus à prendre conscience que l'animal n'est pas une chose dont nous pouvons disposer à notre gré. Nous analysons nos rapports avec les animaux sous un angle éthique. Cette approche en appelle à notre responsabilité envers les animaux, laquelle commence là où nous intervenons dans la nature et modifions les conditions de vie des animaux. La protection des animaux en est la réponse moderne.

La législation agricole a traditionnellement protégé les animaux dans l'intérêt de l'homme. A cette approche anthropocentrique, la loi sur la protection des

²⁾ La section a travaillé en particulier sur des thèses scientifiques consacrées à ce sujet, travaux dont les manuscrits ont été mis à sa disposition: Birgitta Rebsamen-Albisser «Der Vollzug des Tierschutzrechts durch Bund und Kantone»; Markus Kaufmann, «Vergleich der Erhebungen der Kantone über den Vollzug der Tierschutzvorschriften in Rindvieh- und Schweinehaltungen».

animaux oppose une conception éthique, fondée sur la conviction que les animaux méritent d'être protégés pour eux-mêmes. La protection éthique consiste à étendre les principes moraux qui imprègnent notre culture aux rapports que nous entretenons avec les animaux. Dans cette conception, l'animal n'est ni objet, ni être humain, mais on lui reconnaît une légitime existence propre. Aspirant à vivre en toute dignité dans une société civilisée, nous nous devons de traiter les animaux qui nous sont confiés avec le même souci de dignité. Les êtres humains recherchent des modes de vie qui atténuent les souffrances et aspirent à un monde juste pour tous. Les règles de vie qu'ils s'imposent doivent aussi comprendre le respect de l'animal, c'est-à-dire la reconnaissance de sa dignité.

Devons-nous pour ce faire définir des devoirs envers les animaux ou aller jusqu'à leur reconnaître des droits? La question reste ouverte. Dans les deux cas, il faudra que nous reconnaissions à l'animal une valeur morale propre et que nous la respections.

La constitution fédérale et la loi sur la protection des animaux se fondent sur la notion de coresponsabilité. Le Tribunal fédéral parle d'une conception qui «reconnait en l'animal une créature vivante et sensible pour laquelle un postulat moral exige de l'homme un respect accru.» (ATF 115 IV 248 ss 254). (traduction française dans le journal des tribunaux 1992).

Dans son article 24^{novies}, 3^e alinéa, la constitution protège «la dignité de la créature» contre les abus en matière de techniques de procréation et de génie génétique. L'article 25^{bis} de la constitution élève la protection des animaux au rang de champ juridique doté d'une base constitutionnelle. Dans l'esprit de la loi, l'animal est protégé contre tout comportement de l'homme qui lui inflige, de façon injustifiée, des douleurs, des maux ou des dommages ou qui le met en état d'anxiété. Les animaux doivent être traités de la manière qui tient le mieux compte de leurs besoins. Selon l'ordonnance sur la protection des animaux, les animaux doivent être détenus de telle façon que leurs fonctions corporelles et leur comportement ne soient pas gênés et que leur faculté d'adaptation ne soit pas mise à l'épreuve de manière excessive. L'alimentation, les soins et le logement doivent répondre aux besoins des animaux. La protection éthique de l'animal vise pour le législateur avant tout le bien-être de l'animal (art. 1^{er}, 1^{er} al., LPA). En revanche, la loi ne reconnaît pas à l'animal le droit à la vie. L'homme ne doit cependant pas tuer les animaux par malice.

Selon la Commission de gestion, l'éthique moderne de la protection des animaux doit obéir aux critères suivants:

- Les animaux ne doivent être traités ni comme des êtres humains ni comme des objets, mais en tant que créatures dignes et en fonction de besoins qui leur sont propres. Il s'agit de prendre en compte leurs sentiments, d'éviter ou d'atténuer leurs souffrances et de respecter leur instinct de vie. Il en découle notamment diverses restrictions en matière d'élevage. L'homme est libre d'exploiter le monde animal, mais il est aussi tenu de comprendre cette liberté dans le sens d'une responsabilité envers l'animal qu'il doit respecter. Les intérêts économiques ne justifient pas que l'on remette en cause ce principe. Ainsi, la détention d'animaux ne doit-elle pas rabaisser l'animal au rang d'objet, à l'image de la production industrielle. Relevons cependant que c'est avant tout

du comportement et du mode de vie de la population que dépendra le nombre d'animaux engraisés et abattus. Les critères principaux d'une exploitation conforme à cette optique sont au nombre de trois: éclairage, mouvement et occupation. Les animaux de rente et les animaux de compagnie ont besoin de la lumière du jour, d'une liberté de mouvement et d'un espace de jeu.

Si ces exigences font l'unanimité, elles ne sont pas pour autant toujours satisfaites. Combien de particuliers tendent à traiter leur animal de compagnie comme un être humain, ou à l'inverse à le négliger? Nombre de consommateurs entretiennent un rapport ambigu avec l'animal et la viande qu'ils consomment: tantôt ils opèrent une complète dissociation entre les deux, tantôt ils donnent à l'acte de l'abattage un poids émotionnel excessif. Le monde agricole a développé des décennies durant un rapport à l'élevage de type instrumental qui transparaît dans le terme «production animale» emprunté au modèle industriel.

La réalisation de la protection des animaux entraîne, dans l'agriculture surtout, d'importantes *conséquences économiques*. On estime que pour toute la Suisse, les besoins d'investissements dictés par la protection des animaux se montent à deux et trois milliards de francs dans le seul secteur agricole. Une somme que les paysans, déjà en butte à une pression économique croissante, ne sont pas à même d'engager à court terme. L'avenir incertain de l'agriculture plonge nombre de paysans dans l'inquiétude; ils craignent les suites d'un éventuel accord du GATT ou d'une adhésion à la CE. De plus, nombre de prescriptions légales, entre autres les lois sur la protection des eaux, la protection de la nature et du paysage, l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement et la protection des animaux imposent à l'agriculture de nouvelles charges. Parallèlement, une pression s'exerce sur le prix des produits agricoles et le revenu des agriculteurs s'amenuise. Lorsque le paysan ne peut compter sur les subsides fédéraux ou cantonaux pour mettre en œuvre la protection des animaux, il est enclin à renoncer aux investissements de grande envergure.

Néanmoins, la vague de sensibilisation aux problèmes de la protection des animaux a aussi gagné les agriculteurs, par le canal des publications et des informations sur la loi, par le biais d'enquêtes cantonales ou des activités de surveillance ou de conseil en matière de protection des animaux. Le processus d'éducation à la protection des animaux est du moins déjà en route. Il est probable que la nouvelle politique agricole lui donne une nouvelle impulsion, dans la mesure où ses objectifs écologiques accordent une place nouvelle aux animaux et dans la mesure aussi où l'octroi de paiements directs est subordonné, selon l'article 31b de la loi sur l'agriculture, au respect des principes de la protection des animaux.

- Au vu des considérations qui précèdent, il est évident que la réalisation des objectifs de la loi dépend aussi des fonds que les particuliers et les pouvoirs publics sont en mesure de libérer à cet effet. Dans une perspective à long terme, nous ne pouvons que concevoir, y compris sous l'angle économique, une vie en harmonie avec la nature. Dans ce sens, les difficultés économiques ne doivent jamais être perçues comme un obstacle, mais tout simplement comme un problème qui appelle des solutions.

La loi sur la protection des animaux s'attache à définir des objectifs que l'ordonnance traduit essentiellement sous forme de mesures de police. Le respect des animaux se mesure ainsi davantage à l'observation de prescriptions minimales mesurables qu'au bien-être effectif des animaux. Le quantitatif menace de l'emporter sur le qualitatif. Un changement d'orientation devra mettre l'accent sur les aspects qualitatifs et faire converger les conceptions de la loi et de l'ordonnance.

L'article 25^{bis} de la *constitution* est une simple attribution de compétences. Il autorise la Confédération à réglementer la protection des animaux. La constitution se borne à énumérer les domaines à traiter en priorité et précise aussi que l'exécution des prescriptions fédérales ressortit aux cantons, à moins que la loi ne la réserve à la Confédération. La constitution n'énonce aucun principe matériel dans ce domaine. Ceux-ci figurent, dans les grandes lignes seulement, dans la *loi sur la protection des animaux*, loi-cadre dans sa conception. La loi se contente de définir des objectifs d'ordre qualitatif dont devra s'inspirer la pratique d'exécution. Parmi ceux-ci figurent le bien-être des animaux, la prise en compte de leurs besoins dans les modes de détention, l'interdiction de leur infliger, de manière injustifiée, des douleurs, des maux et des dommages ou de les mettre en état d'anxiété. La loi prévoit en outre un régime d'autorisation pour la vente de systèmes de stabulation et des aménagements d'étables, pour le commerce des animaux et la publicité au moyen d'animaux, pour la détention d'animaux sauvages et les expériences sur les animaux. Elle donne au Conseil fédéral la compétence d'édicter des prescriptions sur la détention d'animaux, notamment en ce qui concerne les dimensions minimales, la disposition, l'éclairage et l'aération des locaux destinés à les loger, le taux d'occupation lors de détention d'animaux en groupes, ainsi que les dispositifs d'attache.

La loi énonce de plus une série d'*interdictions*, renferme des *dispositions pénales* et prévoit des mesures administratives à l'échelon fédéral et cantonal.

L'*ordonnance sur la protection des animaux* du 27 mai 1981 exécute le mandat de la loi d'une part sous forme de dispositions communes sur la détention des animaux, dispositions qui tentent, au moyen de termes juridiques imprécis, de détailler les objectifs de la LPA. D'autre part, l'ordonnance formule une série d'obligations minimales détaillées applicables à la détention d'animaux de rente, entre autres à la détention de bétail bovin, de porcs, de lapins et de volaille domestique. S'y ajoutent aussi des dispositions spécifiques portant sur l'alimentation, les soins, l'occupation pour les animaux, ainsi que des prescriptions relatives aux dispositifs d'attache, aux aménagements et aux sols d'étables et à l'éclairage. L'annexe à l'ordonnance dresse la liste des exigences minimales pour les couches, les boxes et les installations de stabulations et fixe le taux d'occupation maximal pour la détention en groupes.

L'Office vétérinaire fédéral a rédigé de nombreuses *directives* et publications d'information à l'adresse des cantons. En vertu de l'article 33, 1^{er} alinéa, de la LPA et de l'article 71 de l'ordonnance sur la protection des animaux, l'office fédéral est aussi habilité à édicter des prescriptions d'exécution de caractère technique.

A l'exception de la procédure d'autorisation relative à la vente d'aménagement d'étables et de systèmes de stabulation, à l'exécution à la frontière et au commerce international, la loi sur la protection des animaux délègue l'exécution de la loi aux cantons. La *Confédération* participe donc à l'exécution essentiellement dans le cadre du service vétérinaire à la frontière et de la procédure d'autorisation des nouveaux systèmes de stabulation à usage répandu. Les *autorités cantonales* sont habilitées à prendre une série de mesures administratives et pénales. Ainsi, ont-elles depuis 1991 un droit d'accès absolu aux locaux, installations, véhicules, objets et animaux. L'autorité peut interdire, temporairement ou pour une durée indéterminée, la détention d'animaux aux personnes qui ont enfreint la loi ou ont été déclarées pour d'autres raisons incapables de détenir un animal. Elle est autorisée à séquestrer les animaux à titre préventif, et si besoin est, à les vendre ou à ordonner leur abattage. En présence d'infractions mineures, l'autorité peut aussi recourir à la substitution et faire exécuter des petits travaux d'ajustement aux frais du détenteur. De telles mesures ne sont applicables que s'il est établi que les animaux ont été gravement négligés ou détenus de façon complètement erronée, sans qu'il y ait eu forcément mauvais traitements au sens des dispositions pénales. Dans ce dernier cas, les autorités administratives de même que des tiers peuvent engager une procédure pénale contre le détenteur. La procédure pénale reste toutefois un outil moins efficace que les mesures administratives, lesquelles, notons-le, peuvent aller jusqu'à priver le détenteur de son gagne-pain.

La réglementation esquissée ici résulte d'une *conception combinée de la protection des animaux*. Le législateur vise à garantir cette protection en formulant des *objectifs*, mais l'ordonnance les traduit essentiellement sous forme de mesures administratives ou de police. Résultat: dans la pratique, la protection des animaux se conçoit en Suisse comme *une tâche de police*. Or, les expériences faites à ce jour permettent de douter de la justesse de cette orientation. La protection des animaux, comme la protection de l'environnement, ne s'impose pas, c'est avant tout une affaire d'éducation. Ainsi, les objectifs et les moyens mis en œuvre sont-ils en partie antagoniques.

Cette incompatibilité s'exprime aussi au travers des *critiques* formulées de toute part à l'endroit de la réglementation actuelle. On reproche à l'ordonnance son flou, ses difficultés d'application, voire ses contradictions; on s'en prend aux formulations telles que «les étables doivent, *si possible*, être éclairées par la lumière du jour», «les porcs doivent pouvoir s'occuper *assez longtemps* avec de la paille, du fourrage grossier ou *d'autres objets appropriés*», «les porcs et le bétail bovin doivent pouvoir «de temps en temps» prendre de l'exercice en dehors des couchés. La définition de la détention respectueuse des animaux fait référence aux expériences et aux connaissances scientifiques. Pourtant, l'ordonnance reste contradictoire: d'un côté elle autorise la détention de porcs sur des sols constitués entièrement de caillebotis et recommande de l'autre d'occuper les porcs avec de la paille qui tombe entre les fentes et risque de boucher les écoulements.

Une grande partie de l'ordonnance tente de pallier l'imprécision des dispositions qualitatives par des prescriptions minimales, d'où l'accent important qu'elle place sur les constructions et aménagements, domaine qui se prête le mieux à la définition de critères mesurables. Quoi d'étonnant dès lors à ce que l'on reproche à la loi d'être appliquée «*au centimètre*». Ainsi, une exploitation peut-elle être en

tout point conforme à la loi, sans pour autant être respectueuse des animaux. La protection des animaux, relèvent les voix critiques, est en définitive impossible à mesurer, car le comportement de l'homme envers l'animal se soustrait à toute mesure.

Fort de ces considérations, l'Office vétérinaire fédéral a déjà multiplié ses efforts pour mieux faire connaître les objectifs de la loi. Il conseille les cantons, rédige de multiples circulaires d'information et de directives, organise des séminaires de formation, des conférences et des publications spécialisées à l'adresse des détenteurs et des autorités. Toutefois, la loi ne lui confère aucun mandat dans ce domaine et il ne dispose que de moyens limités pour mener à bien sa tâche. Il manque dans la législation actuelle (exception faite de l'encouragement de la recherche) une compétence de la Confédération pour soutenir financièrement les efforts dans la protection des animaux.

- La Commission de gestion estime que le législateur et les autorités d'exécution ont raté l'occasion de mettre au point une stratégie d'application claire lors de l'adoption de leurs dispositions. Manifestement, l'idée prévalait alors qu'il suffirait d'aménager la protection des animaux sous forme d'un règlement de police comprenant des prescriptions, des obligations et interdictions pour réaliser les objectifs qualitatifs. La démarche fut peut-être judicieuse quand tout était à faire et qu'il s'agissait de combattre les irrégularités les plus flagrantes. A longue échéance toutefois, le traitement convenable des animaux domestiques, des animaux de rente et de compagnie ne peut passer que par la motivation de la population et par l'éducation de tous les détenteurs d'animaux. Que les autorités chargées de l'exécution et les organisations de protection des animaux réclament des dispositions d'application les plus claires possibles ne surprend guère, mais cette voie ne permettra pas à elle seule d'atteindre l'objectif global. Certaines dispositions méritent certes d'être clarifiées là où il s'agit de surmonter des difficultés pratiques. Pour assurer des coûts supportables, il convient de limiter l'application de nouvelles prescriptions contraignantes aux nouvelles constructions et aux transformations portant sur les aménagements d'étables. Il faut privilégier aujourd'hui une exécution tournée vers des objectifs par rapport aux méthodes répressives.
- Comme le montrent les sciences de l'administration, il est aujourd'hui beaucoup de tâches de l'Etat dont la réalisation exige que l'administration et les particuliers travaillent à partir d'objectifs communs. Dans le cas qui nous occupe, cela signifie qu'il faut mieux définir les buts à atteindre et mettre sur pied des procédures qui associent les particuliers. On songera ici en premier à des procédures auxquelles pourront participer les personnes directement concernées, mais aussi des tiers organisés, notamment les associations de protection des animaux reconnues. Les décisions arrêtées devraient être soumises à un contrôle juridique et pouvoir être attaquées par les organisations de protection des animaux ou par des instances supérieures ou des organes de la Confédération.
- A long terme, il faut clarifier le mandat confié à l'Etat en matière de protection des animaux, de sorte que celui-ci veille à ce qu'un nombre croissant d'animaux soient détenus dans de bonnes conditions. Outre de simples prescriptions, ce

postulat implique une plus grande responsabilisation des détenteurs et une collaboration étroite entre les autorités et les intéressés. Il exige aussi le concours des organisations de paysans, des écoles agricoles, des services de conseils agricoles, des services officiels préposés à des tâches similaires et des organisations de protection des animaux. La tâche première des autorités consiste à informer, à modifier et à apporter un soutien.

- Les futures modifications apportées à la loi et à l’ordonnance devront souligner les aspects qualitatifs de la protection des animaux et promouvoir une collaboration constructive entre tous les intéressés. A longue échéance, la sensibilisation et les pressions sociales constitueront de meilleurs instruments pour amener la population à adopter une attitude appropriée envers les animaux que les dispositions contraignantes et les mesures de police.
- Cette nouvelle cible permet aussi de clarifier le mandat d’exécution confié aux cantons.
- Du fait des conceptions distinctes de la loi et de l’ordonnance, il est difficile de mesurer le degré d’exécution dans les cantons. Les autorités cantonales se réfèrent par la force des choses à l’ordonnance en partant de l’idée que celle-ci reflète la volonté du législateur fédéral. Elles se tiennent essentiellement à l’application des prescriptions précises et contrôlables. Lorsque celles-ci ne suffisent pas à garantir le bien-être des animaux, les autorités se voient à juste titre critiquées dans leur manière de gérer la protection des animaux. Il convient donc d’assurer la convergence de la loi et de l’ordonnance.

33 Bilan de l’application

La loi sur la protection des animaux a exercé des effets positifs. Dans plus d’un domaine, on déplore toutefois d’importantes lacunes dans l’application du droit. Les difficultés ont été sous-estimées pendant longtemps. Seule une meilleure collaboration entre les autorités et les particuliers permettra d’y remédier.

Le présent rapport – comme l’opinion publique – s’attache en premier lieu à relever les *difficultés d’application* dans la protection des animaux. Cette approche centrée sur les problèmes découle du mandat de la Commission de gestion et il serait faux d’en déduire que la loi sur la protection des animaux est restée entièrement sans effet. Au contraire, elle a amené à plusieurs égards des améliorations sensibles pour les animaux. Dès lors, il faut apprécier les difficultés d’application dans leur contexte général et les ramener à *leurs justes proportions*. Depuis cinq ans environ, l’Office vétérinaire fédéral observe un véritable effort de mise en œuvre dans les cantons. La plupart d’entre eux font preuve de bonne volonté pour réaliser les objectifs de la loi. Il est vrai que pendant longtemps, la Confédération a jugé la situation dans les cantons d’un œil trop optimiste. Si elle a élaboré, en 1981 déjà, une ordonnance-type à l’adresse des cantons, il a fallu attendre six ans pour que le dernier d’entre eux adopte ses dispositions d’exécution. Le Conseil fédéral a approuvé toutes les dispositions cantonales sans exception, bien qu’une partie d’entre elles n’assurent pas un cadre d’application optimal.

En *comparaison internationale*, la législation suisse sur la protection des animaux peut être qualifiée de sévère, notamment parce qu'elle comprend des dispositions exhaustives applicables à l'ensemble des vertébrés, qu'elle prévoit une série de procédures d'autorisation et impose des dimensions minimales à caractère contraignant dans le domaine de la détention d'animaux. Depuis l'adoption de la loi suisse, divers pays étrangers ont adopté des prescriptions similaires, sinon plus rigoureuses dans certains domaines. Ainsi, la Suède a-t-elle décidé d'interdire le dresse-vache (joug électrifié disposé au-dessus du dos de l'animal et qui l'incite à reculer d'un pas lorsqu'il urine ou défèque) et connaît une réglementation plus stricte des stalles et de la stabulation entravée des porcs. Le pays interdit en outre la détention de bovins sans sortie en pâturage pendant l'été. La Grande-Bretagne a elle aussi interdit la stabulation entravée et les stalles pour les truies. C'est dans le domaine du bétail laitier que la Suisse accuse le plus grand retard par rapport à l'étranger. La stabulation entravée du bétail laitier reste encore répandue chez nous, même si les aménagements de stabulation libre se multiplient dans les nouvelles constructions.

Les études les plus récentes mettent en évidence un déficit d'exécution dans la détention d'animaux de rente, notamment pour le bétail bovin et les porcs. Ce constat a été établi, d'une part, à partir des résultats du système de déclaration personnelle (enquêtes par questionnaire) que connaît une bonne moitié des cantons, et d'autre part, sur les contrôles d'exploitations réalisés dans un tiers environ des cantons. Il en ressort que trois quarts environ de toutes les porcheries répondent aux exigences de la loi. Le constat est moins réjouissant du côté du bétail bovin: selon les déclarations personnelles, seules 60 pour cent des exploitations sont conformes à la loi, et 40 pour cent seulement selon les contrôles d'exploitations. Pour le bétail bovin, les irrégularités concernent surtout les dimensions des couchers, la hauteur des mangeoires, le manque d'espace d'exercice et de lumière du jour. Dans les porcheries, on déplore avant tout des possibilités d'occupation insuffisantes, des mangeoires trop étroites, l'absence ou l'insuffisance d'espace de mouvement pour les jeunes truies, un manque de lumière du jour et des stalles trop exigües. Comparées aux frais d'assainissement nécessaires pour les étables, les dépenses à engager dans les porcheries sont nettement inférieures pour des résultats sensiblement meilleurs sur le plan de la protection des animaux (telles sont les conclusions de l'étude de Markus Kaufmann citée ci-devant). En ce qui concerne la volaille domestique, les irrégularités concernent avant tout l'insuffisance de la lumière du jour, des pondoirs et des perchoirs non conformes, la détention en cage et la suroccupation des poulaillers. Divers cantons ont accordé des autorisations exceptionnelles pour la détention de pondeuses en batteries ou en cage après l'expiration du délai transitoire fixé à dix ans. L'autorisation la plus longue connue de l'Office vétérinaire fédéral est déjà échue.

Dans certains cantons, les données disponibles ne suffisent pas à évaluer les progrès en matière de protection des animaux. Il faudra attendre l'enquête exhaustive prévue à fin décembre 1995 pour procéder à un état des lieux solide sur tout le territoire national.

Les visites auxquelles a procédé la section de la Commission de gestion ont montré que des conditions contre nature peuvent survenir aussi dans des exploita-

tions pourtant entièrement conformes à la loi. Ainsi, les sols de porcheries constitués entièrement de caillebotis empêchent les porcs de créer un climat intime avec de la paille; détenue dans une stalle, une truie mère est quasi dans l'impossibilité de se mouvoir pendant deux mois; les poules détenues en volières peuvent perdre en l'espace d'un an et demi la majeure partie de leur plumage sous l'effet des coups de bec qui peuvent survenir aussi dans les volières.

Les autorités fédérales, pleinement conscientes de ces problèmes, ont considérablement affiné et adapté les dispositions de la loi depuis son adoption. On se penche à l'heure actuelle sur les sols de caillebotis et sur le dresse-vaches. Outre sur la détention de bovidés, de porcs, de volaille, d'animaux sauvages et de compagnie, la Confédération planche actuellement sur celle des chevaux, des moutons et des chèvres, sur les mesures destinées à éviter les douleurs, les souffrances et les dommages dus aux méthodes d'élevage, ainsi que sur les transports d'animaux et le problème de l'anesthésie des animaux de boucherie. Les Chambres fédérales viennent en outre d'approuver la Convention européenne pour la protection des animaux de compagnie, qui interdit l'écourtage de la queue chez les chiens.

Dans son rapport «Exécution de la loi sur la protection des animaux» adressé à la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture, une commission d'experts relève des manques dans une proportion importante d'exploitations. Ces lacunes, dit le rapport, pourraient être comblées à relativement peu de frais. En effet, 10 à 20 pour cent seulement des exploitations nécessitent des adaptations de grande envergure, en partie très coûteuses, qui placent les détenteurs d'animaux et les autorités d'exécution devant des problèmes quasi insolubles. Priorité devrait être donnée aux assainissements financièrement supportables qui améliorent sensiblement les conditions de détention des animaux. La commission d'experts estime que les autorités d'exécution devraient s'assurer les services d'un expert à temps complet pour 5000 exploitations d'animaux de rente.

Les lacunes dans l'application de la loi sont *d'origine multiple*. Dans nombre de cas, le contrôle des exploitations agricoles demeure insuffisant, sans oublier que ses modalités varient considérablement d'un canton à l'autre. En général, les organes de surveillance sont surchargés et manquent de ressources financières. A quoi s'ajoute que la législation sur la protection des animaux reste mal connue de la population, des milieux agricoles et des autorités.

En 1991, le Conseil fédéral a introduit une mesure de surveillance importante dans l'ordonnance sur la protection des animaux. Les cantons sont désormais tenus de dresser la liste des adaptations aux prescriptions de la protection des animaux effectuées d'ici à la fin de 1995 et de les notifier à l'Office vétérinaire fédéral.

De l'avis de la Commission de gestion, il faudra consentir encore de grands efforts pour réaliser les objectifs de la loi:

- Les mesures mises en œuvre à ce jour doivent être poursuivies. Cependant, seule une collaboration constructive entre les autorités et les particuliers permettra à la protection des animaux d'avancer à grands pas. La section compétente a pu suivre de près une situation qui illustre le manque de soutien accordé aux particuliers: dans son effort d'assainir son étable, en grande partie

par ses propres moyens, pour la rendre conforme à la loi, un paysan de montagne n'a pu obtenir ni aide à l'investissement ni conseil d'exploitation, car du fait de la solution avantageuse qu'il avait adoptée, ses dépenses de transformation, et par là même sa dette, étaient inférieures au montant plancher ouvrant droit à une subvention. Le manque de souplesse et de coordination des autorités de même que l'application de prescriptions rigides ont provoqué chez l'intéressé un mécontentement justifié.

- Il est cependant aussi des exemples constructifs, en particulier là où le vétérinaire cantonal, au moyen du système de déclaration personnelle, a réussi à sensibiliser et à motiver les agriculteurs et les a appuyés par une activité de conseil soutenue. La motivation des agriculteurs peut passer par divers canaux: écoles agricoles, services de conseils, vétérinaires, associations agricoles, assemblées de paysans agricoles, offices cantonaux d'amélioration foncière, services communaux des constructions, professionnels de la construction et, enfin, publications dans la feuille d'avis officielle. L'exemple du canton de Zoug a prouvé l'efficacité de cette approche globale pour sensibiliser le monde agricole aux questions de la protection des animaux. Dans le meilleur des cas, on peut aller jusqu'à renoncer aux mesures administratives répressives.

34 Les structures d'exécution

Le dispositif d'exécution mis en place par le Conseil fédéral souffre de certaines faiblesses à différents égards: haute surveillance de la Confédération, formes d'organisation parfois inappropriées dans les cantons et manque de coordination et de communication aux différents niveaux de l'exécution et entre eux.

L'exécution, dans la protection des animaux comme dans d'autres domaines, est marquée du sceau de la *structure fédéraliste* du pays. Le législateur a très largement renoncé, dans la loi et dans l'ordonnance, à doter la Confédération de compétences d'exécution à l'intérieur du pays. L'Office vétérinaire fédéral a donc pour l'essentiel une tâche de haute surveillance de l'exécution dans les cantons (font exception ici la procédure d'autorisation pour la vente de systèmes de stabulation et d'aménagements d'étables, la surveillance du commerce international des animaux et des produits d'origine animale, ainsi que l'exécution à la frontière douanière).

La loi ne précise pas clairement le contenu ni les critères de cette *haute surveillance*. La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons est définie à l'article 3 de la constitution. Mais la surveillance des cantons par la Confédération a une base constitutionnelle spécifique: l'article 102, chiffre 2, de la constitution. Selon ce texte, le Conseil fédéral «veille à l'observation . . . des lois . . . de la Confédération». Même lorsque l'exécution est transférée aux cantons, le Conseil fédéral est tenu de veiller à l'application du droit élaboré par la Confédération. La surveillance attribuée à la Confédération consiste à contrôler l'application du droit. Les avis divergent sur la possibilité d'inclure des questions d'opportunité dans le contrôle. Il s'agit d'une surveillance générale. Elle ne vise donc pas les fonctionnaires cantonaux, mais le canton vu comme un tout, représenté par son Gouvernement. Ce caractère général ainsi que le devoir de

loyauté envers la Confédération expliquent une certaine retenue dans l'exécution de la surveillance. Cette attitude a pour but de préserver dans les cantons la conscience de leur qualité d'Etat et de leur responsabilité propre. Le droit de haute surveillance ne confère donc pas à la Confédération un droit de disposition dans l'exécution cantonale. En revanche, la Confédération (ou dans le cas qui nous occupe l'Office vétérinaire fédéral) peut édicter des directives qui présentent un caractère d'ordonnance administrative. Elle peut s'en prendre à la pratique d'un canton et l'inviter à adopter des voies conformes au droit fédéral. Elle peut obliger les cantons à établir des rapports et à faire des déclarations. Elle peut, comme prévu dans la loi sur la protection des animaux, se réserver l'approbation de prescriptions cantonales d'exécution. Enfin, elle peut s'attribuer des droits de recours contre les jugements pénaux des tribunaux cantonaux. Ainsi, les cantons doivent signaler au Ministère public de la Confédération tous les jugements pénaux prononcés sur leur territoire en vertu de la loi sur la protection des animaux. L'Office vétérinaire fédéral les examine et peut demander au Ministère public de recourir contre les décisions judiciaires cantonales.

Le droit d'inspection directe est le moyen de surveillance le plus interventionniste. La doctrine n'admet pas sans autre que ce droit découle du droit général de haute surveillance. La pratique, elle, tend à l'admettre (cf. les travaux scientifiques de Madame Rebsamen-Albisser mentionnés plus haut, p. 83). En matière de protection des animaux, l'Office vétérinaire fédéral est habilité par la loi à déposer une plainte d'office auprès des autorités cantonales, à ouvrir et à faire exécuter des enquêtes pénales.

Dans la pratique, tous ces instruments doivent être appliqués selon les principes de la *subsidiarité* et de la *proportionnalité*. Les autorités fédérales s'efforcent d'atteindre l'objectif de surveillance en intervenant le moins possible dans la souveraineté des cantons. Dans la pesée des intérêts, elles sont le plus souvent d'avis qu'il vaut mieux renoncer à des mesures contraignantes. Ainsi, la demande de réparation qui pourrait découler directement de la surveillance de la Confédération n'est pas formulée. L'Office vétérinaire fédéral se borne à créer les *conditions-cadres* favorables à l'exécution de la loi sur la protection des animaux. A cette fin, il prépare des adaptations de l'ordonnance, fournit l'assistance nécessaire en matière d'exécution et participe à la formation des organes cantonaux spécialisés. Il se documente au travers des rapports cantonaux annuels, des enquêtes, des demandes de renseignements et de visites sur place ainsi que par la surveillance de l'exécution de mandats et d'instructions donnés aux instances cantonales.

Actuellement, la Section de la protection des animaux de l'Office vétérinaire fédéral est déjà pleinement occupée à ses différentes tâches. Les dix postes à disposition, qui englobent ceux des stations d'examens pratiques pour aménagements d'étables de Tänikon et Zollikofen, ne permettent pas d'accomplir toutes les nouvelles tâches attribuées à l'Office. Selon ses responsables, la révision de 1991 de la loi sur la protection des animaux aurait nécessité trois postes supplémentaires qui n'ont pas été créés jusqu'ici. Cette pénurie de personnel empêche l'Office d'accomplir comme il le faudrait sa tâche d'information et de conseils, pourtant nécessaire sur la durée.

Le Conseil fédéral n'a imposé aux cantons *aucune prescription minimale sur l'organisation* des autorités préposées à la protection des animaux. Les cantons ont donc presque toujours confié les tâches d'exécution relevant de la protection des animaux à des autorités administratives existantes. Ce sont en règle générale les offices vétérinaires cantonaux ou le vétérinaire cantonal qui en sont chargés. Mais il arrive que les départements les plus divers aient à assumer certaines responsabilités; il peut s'agir du Département de l'agriculture, du Département de police, du Département de la santé publique ou du Landeshauptmannamt dans certains petits cantons alémaniques. Dans les cantons de Berne, Schwyz, Unterwald-le-Bas, Argovie, Schaffhouse, Saint-Gall, Thurgovie et Appenzell-Rhodes Intérieures, les compétences sont partagées. Dans le canton de Fribourg (et jusqu'il y a peu dans celui de Thurgovie), les préfets sont responsables de la protection des animaux dans leur district.

On réalise certes des économies en confiant une nouvelle tâche à des services existants, mais en règle générale, cette façon de faire n'est pas très incitative. Le vétérinaire cantonal notamment assume des fonctions dans les domaines de l'inspection des viandes et des épizooties qui sont prioritaires par rapport à la protection des animaux. En effet, les tâches supplémentaires qui sont confiées au *vétérinaire cantonal* ne doivent pas l'empêcher d'accomplir sa mission essentielle (c'est ce qu'on peut lire à l'article 3, chiffre 3, de l'ordonnance sur les épizooties). Dans ces conditions, il ne faut pas attendre une rapide application du droit fédéral.

En outre, il faut bien dire que les exigences du droit fédéral à l'égard des cantons sont relativement minimales. Pour satisfaire aux conditions requises par la Confédération, il suffit que ces derniers renseignent les détenteurs d'animaux sur les prescriptions juridiques qu'ils doivent respecter et interviennent lorsque des infractions au droit sont portées à leur connaissance.

Le droit fédéral ne prescrit de contrôles systématiques ni pour les animaux de rente, ni pour les animaux de compagnie des privés. C'est pourquoi les modèles de contrôle les plus divers coexistent aujourd'hui en ce qui concerne les animaux de rente:

- contrôle systématique des étables par l'inspection sur place des exploitations agricoles;
- enquête systématique sous forme de déclarations spontanées des agriculteurs;
- contrôle d'échantillons prélevés dans certaines exploitations;
- contrôle des exploitations seulement en cas de signalement ou de forte suspicion d'irrégularités.

En outre, les *vétérinaires* qui sont dans la pratique les personnes les mieux placées pour se faire une idée des conditions qui règnent dans une étable n'ont pas l'obligation de signaler au vétérinaire cantonal les irrégularités qu'ils constatent. Quant aux vétérinaires officiels (vétérinaires d'arrondissement ou de district) qui ont en même temps un cabinet privé, ils sont aux prises avec un conflit d'intérêts et hésitent bien souvent à prendre des sanctions à l'égard de leurs clients.

Au total, l'application de la législation sur la protection des animaux *diffère beaucoup d'un canton à l'autre*. Certains cantons sont même allergiques à la haute surveillance de la Confédération qu'ils considèrent comme une immixtion dans

leurs affaires. Dans plusieurs cantons, aussi bien les autorités de protection des animaux que l'Office fédéral constatent que la collaboration n'est pas bonne entre les différents services cantonaux chargés d'appliquer des prescriptions sur la protection des animaux. Différentes autorités sont normalement appelées à collaborer: celles qui délivrent les permis de construire, celles de l'aménagement du territoire, celles de la protection des eaux et de la protection contre le bruit, mais aussi les offices des améliorations foncières et les départements de l'agriculture. Il n'est pas rare que chacun de ces services se borne à appliquer la législation qui le concerne et omette d'assurer la coordination avec les autres services.

La *Conférence des vétérinaires cantonaux* s'attache à promouvoir la coordination entre les cantons. Ce groupe de spécialistes échange des expériences et élabore des recommandations. Le groupe aide l'Office fédéral qui préside ces conférences dans l'accomplissement de ses tâches: il facilite les contacts personnels nécessaires, livre directement des informations tirées de la pratique et exerce une certaine influence sur l'exécution au niveau cantonal.

Dans la perspective de la Commission de gestion, les problèmes suivants doivent être soulevés:

- Les compétences de la Confédération relatives à la haute surveillance des cantons ne sont pas définies avec suffisamment de clarté. L'Office vétérinaire fédéral doit être autorisé à faire procéder à des inspections et il devrait pouvoir faire davantage usage de son droit de recours.
- En matière de protection des animaux, la dispersion des organes d'exécution cantonaux entre différents services ou à deux niveaux à l'intérieur du canton n'est pas opportune. Il eût été préférable que le Conseil fédéral édicte également certaines prescriptions minimales concernant l'organisation à l'intérieur des cantons. Il serait souhaitable que toutes les compétences en matière de protection des animaux soient concentrées en un seul lieu dans chaque canton. La création d'un organe de coordination comme l'a mis en place le canton de Berne pourrait répondre à cette exigence minimale: il assure la collecte et la transmission des informations et la direction générale des tâches.
- La collaboration entre la Confédération et les cantons et celle qui devrait avoir lieu à l'intérieur des cantons apparaissent souvent lacunaires. La confiance qui devrait régner entre les cantons et la Confédération souffre de ce que les mesures d'exécution prévues par cette dernière sont un mélange de prescriptions dont certaines sont floues et d'autres tâillonnées à souhait. Conséquence: le mandat d'exécution confié aux cantons manque de clarté et n'atteint pas son but: il peut arriver que des exploitations respectent des prescriptions détaillées tout en ignorant le sens véritable de la protection des animaux. En toute bonne foi, les autorités cantonales s'en tiennent à la lettre au texte de l'ordonnance, mais l'opinion publique et les milieux de la protection des animaux mesurent les résultats en fonction des objectifs de la loi. La Confédération porte une large part de responsabilité dans ces divergences.

Les problèmes de communication et de coordination entre Confédération et cantons et à l'intérieur de ces derniers doivent pouvoir s'exprimer ouvertement,

par exemple à l'occasion de conférences annuelles réunissant les proposés à la protection des animaux et les membres des Gouvernements cantonaux en charge de ces questions, en présence du Département fédéral de l'économie publique.

35 Connexions avec d'autres domaines politiques

D'autres tâches de la politique fédérale, pourtant liées à la protection des animaux, sont souvent exécutées sans tenir suffisamment compte des objectifs de cette protection. C'est surtout les subventions et les autorisations dans le domaine agricole qu'il conviendrait de subordonner plus étroitement aux exigences de la protection des animaux.

L'application de la protection des animaux est étroitement liée à l'exécution d'autres tâches de la politique fédérale, notamment la police des denrées alimentaires, la police des constructions, l'aménagement du territoire et, surtout, la politique agricole.

En ce qui concerne la *police des denrées alimentaires*, le point de recouplement est l'abattage. On sait que les modes de détention respectueux des animaux sont profitables à la qualité de la viande. Cette corrélation s'exprime concrètement dans la double tâche assignée à l'inspecteur de la viande, à savoir la police des denrées alimentaires et l'appréciation des aspects relevant de la protection des animaux (voir plus loin ch. 42).

Une connexion importante existe aussi avec la *légalisation en matière de constructions et d'aménagement du territoire*. Quand bien même la procédure d'autorisation de construire ne renvoie pas expressément à la législation sur la protection des animaux, la police des constructions est tenue de respecter l'ensemble du droit fédéral et cantonal. Dès lors, en délivrant une autorisation de construire pour des étables, des refuges pour animaux et des commerces zoologiques, les autorités compétentes doivent veiller à respecter les exigences de la protection des animaux. Le mieux serait ici d'associer les autorités préposées à la protection des animaux à la procédure d'autorisation. Dans la pratique, ce type de collaboration reste sans doute encore très rare.

La protection des animaux mérite une place particulière dans le droit de l'aménagement du territoire, dans la mesure où des exploitations d'engraissement ou les refuges pour animaux respectueux des animaux pourraient rendre nécessaire l'octroi d'autorisations exceptionnelles dans la zone agricole. A la différence en effet des exploitations animales de type industriel, les exploitations de détention au sol ou en pâturage libre répondent à l'exigence de l'implantation imposée par la destination dans la zone agricole. En outre, des «zones de fermes» ne doivent être prévues sur le terrain à bâtir que là où l'espace se prête à des constructions conformes aux normes de la protection des animaux. En d'autres termes, le mode de construction ne doit pas entraver le pacage du bétail, tout au moins devrait-il permettre l'installation d'une cour d'exercice.

Les autorités préposées aux constructions et à l'aménagement du territoire doivent intégrer la protection des animaux dans leurs critères d'appréciation en

respectant les principes énoncés par la Constitution lors de l'application des normes générales en matière de constructions et d'aménagement du territoire et lors de l'adoption de dispositions-cadres.

L'imbrication la plus étroite est celle de la *politique agricole*. D'une part, la protection des animaux s'inscrit directement dans la nouvelle orientation écologique de cette politique et, d'autre part, les domaines d'intervention multiples de l'Etat dans l'agriculture offrent de nombreuses occasions pour promouvoir la protection des animaux.

Aux prises avec une concurrence internationale toujours plus rude, notre agriculture devra à l'avenir s'employer avec énergie à réduire ses coûts. Les gains de productivité ne pourront s'accompagner d'une augmentation du volume de production. Parallèlement, l'agriculture est appelée à mener une politique plus respectueuse de la nature et de l'environnement. Le bouleversement des conditions-cadres a conduit les autorités fédérales à repenser le mandat de prestations de l'agriculture. La conservation des bases naturelles de la vie et du paysage pèse désormais d'un poids plus lourd face aux objectifs de production et de la sécurité d'approvisionnement. La politique agricole a pour instrument principal les paiements directs, système destiné à affaiblir le rôle du prix des produits dans la politique de revenu et à favoriser des modes d'exploitation particulièrement respectueux de l'environnement. Dans ce cadre, ce sont surtout les projets d'améliorations foncières et les aides à l'investissement qui offrent un tremplin pour promouvoir la protection des animaux.

Les améliorations foncières rurales englobent, outre les projets de regroupement des biens-fonds et autres améliorations foncières, des projets portant sur les bâtiments ruraux et, partant, sur *l'assainissement des étables qui relève dans une large mesure de la protection des animaux*. Les offices cantonaux des améliorations foncières sont par conséquent invités à appliquer le droit de la protection des animaux dans le cadre de leurs activités.

Afin d'améliorer les bases de production des exploitations rurales, la Confédération offre aux cantons des prêts sans intérêts destinés à ouvrir *des crédits d'investissement*. Dans les cantons, les caisses de crédit agricole octroient des crédits aux requérants aux conditions arrêtées dans la loi sur les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes. Ces instituts sont donc tenus de prendre en compte les objectifs de la politique agricole et d'accorder aussi une attention particulière aux exigences de la protection des animaux.

Relevons pour terminer que l'article 31b de la loi sur l'agriculture prévoit des *paiements directs* pour des formes d'exploitation particulièrement respectueuses de l'environnement et des animaux ou en accord avec la nature. Les cantons peuvent ici aussi confier l'exécution à des organisations reconnues, lesquelles devront observer les normes de la protection des animaux. La prise en compte de ces normes découle aussi de l'article 31a qui régit les paiements complémentaires (5^e al., let. b). Ainsi faut-il veiller à subordonner, par une procédure appropriée, l'octroi de tous les paiements directs à l'observation des prescriptions de la protection des animaux. Cela vaut aussi pour l'allocation de contributions aux exploitations paysannes selon l'article 19, lettres a et c, de la loi sur l'agriculture et

pour le régime d'autorisation d'étables selon l'article 19d, même si la protection des animaux ne figure pas explicitement sous les conditions d'octroi.

Selon la Commission de gestion, la coordination nécessaire pour promouvoir la protection des animaux par le biais d'autres domaines politiques est insuffisante au sein des autorités fédérales et cantonales. Le problème est double:

- Il arrive fréquemment que les offices spécialisés n'appliquent que la loi dont l'exécution leur a été déléguée et laissent complètement de côté la protection des animaux. D'autre part, dans la pratique actuelle, la formule «prise en compte des exigences de la protection des animaux» ne signifie ni plus ni moins que les autorités peuvent refuser des autorisations ou des contributions, lorsqu'un jugement exécutoire a établi que le requérant a enfreint la loi sur la protection des animaux. (De la sorte, les deux ordonnances sur les paiements directs limitent le mandat résultant de la loi). Or, pour remplir leur mandat, il faut que les autorités contrôlent d'office si l'exploitation concernée observe les dispositions sur la protection des animaux.

4 Difficultés spécifiques

41 Détention d'animaux de rente

Le dispositif d'exécution actuel accélère l'application de la loi dans le domaine des constructions, alors qu'il freine les progrès en matière de formes d'exploitation et des rapports entre l'homme et l'animal. Si la protection des animaux renchérit la production agricole, c'est principalement du fait des investissements qu'elle requiert.

Les problèmes généraux de la protection des animaux ont été exposés au chapitre précédent à partir d'exemples concernant les animaux de rente. Ce choix ne signifie nullement que les problèmes se concentrent dans ce seul domaine; il tient surtout au fait que les contrôles et mesures mises en œuvre par les autorités se rapportent davantage à la détention d'animaux de rente qu'à celle des animaux de compagnie.

C'est à partir de la détention d'animaux de rente que nous allons illustrer le problème fondamental de la protection des animaux, à savoir que les moyens mis en œuvre ne suffisent pas à réaliser entièrement les objectifs de la loi (voir ci-devant ch. 32).

Dans le domaine des animaux de rente, le dispositif d'application comprend trois volets: mesures dans le domaine des *investissements*, adaptations des *formes d'exploitation* et modification des *rapports entre l'homme et l'animal*.

Le premier volet est le plus facile à cerner. Dans les constructions, les irrégularités ont un caractère permanent et peuvent être constatées à tout moment. De plus, les écarts par rapport aux exigences quantitatives minimales de la loi sont mesurables et les adaptations nécessaires peuvent être définies de manière objective. Dernier point enfin, les autorités ont la possibilité de vérifier après coup s'il a été procédé aux transformations exigées. Ces nombreux avantages d'ordre administratif expliquent pourquoi les plus grands progrès ont été réalisés au

niveau des bâtiments et des aménagements. Selon l'Office fédéral, c'est l'installation de fenêtres dans les poulaillers qui pose le plus de difficultés (voir aussi le point sur les installations d'étables sous ch. 33). Les solutions passent ici par une installation des conseils et un assouplissement du régime des aides financières (voir aussi l'exemple cité ci-avant sous ch. 33).

Au chapitre des formes d'exploitations, l'application des normes pose davantage de problèmes. Les manquements concernent surtout les matériaux d'occupation pour les porcs, l'exercice des truies d'élevage détenues dans des stalles individuelles, le pacage régulier ou les cours d'exercice pour le bétail bovin en détention entravée. Si l'ordonnance oblige les détenteurs à assurer aux bêtes une liberté de mouvement pendant un temps minimal, le respect de cette prescription reste impossible à vérifier même avec des contrôles réguliers. Pour assurer un contrôle plus ou moins fiable, il faudrait s'appuyer sur les modèles d'exécution des lois de police et nommer des «intendants d'étables». Le problème se pose dans les mêmes termes pour l'obligation d'occuper les animaux et de leur assurer une nourriture et des soins convenables, à la différence près que le contrôle des animaux avant l'abattage permet en partie de vérifier si le détenteur a satisfait à ces deux exigences.

Quant aux *rappports entre l'homme et l'animal* dans les exploitations, ils échappent pratiquement à tout contrôle. La réalisation des objectifs de la loi passe ici exclusivement par la motivation des détenteurs, ce qui suppose que l'opinion publique soit sensibilisée à cette question et considère le traitement convenable des animaux de rente comme allant de soi. Cette optique investit les associations agricoles d'une mission particulière. *Les écoles agricoles* et *les services de conseils agricoles* sont appelés à rompre avec le modèle industriel de la production animale pour transmettre aux futurs agriculteurs une compréhension globale de la recherche comportementale, de la psychologie animale et de la protection des animaux. Au moment où tous les détenteurs d'animaux de rente auront reçu cette formation, les contrôles officiels deviendront superflus (il en va de même pour les détenteurs d'animaux de compagnie, selon les espèces et la taille des effectifs).

La protection des animaux de rente souffre particulièrement de ce que certaines exploitations animales, notamment celles qui détiennent des chevaux, des moutons et des chèvres, ne fassent pas l'objet de dispositions spécifiques. A l'heure actuelle, les systèmes de stabulation des chevaux ne sont pas soumis à autorisation et les contrôles d'exploitations ne s'étendent généralement pas aux chevaux et au petit bétail. Or, on sait que les chevaux, en particuliers, sont détenus dans des conditions parfaitement irrégulières. La popularité du sport d'équitation a incité nombre d'agriculteurs à prendre des chevaux en pension sans disposer de l'infrastructure nécessaire. Dans ces écuries de fortune, les boxes sont souvent trop étroits et trop sombres, les animaux y sont attachés en permanence et souffrent d'un manque d'exercice et de contacts sociaux (voir le travail de Madame Rebsamen-Albisser, p. 222).

Enfin, c'est aussi dans le domaine des animaux de rente que le *conflit entre la protection des animaux et la rentabilité économique* s'exprime avec le plus d'acuité.

Lors de l'adoption de la loi, les *besoins de financement* de l'agriculture ont été largement sous-estimés. Beaucoup de bâtiments ont certes été transformés sans

dépenses excessives; il n'en demeure pas moins qu'un agriculteur sur dix environ devrait consacrer plus de 100 000 francs à l'assainissement global de ses bâtiments, somme qui est souvent au-dessus de ses moyens. La loi ne crée aucune base légale pour l'octroi de contributions fédérales et beaucoup de cantons n'offrent aucune aide de ce type. Ainsi, une aide financière ne peut être octroyée que dans les cas où sont réunies les conditions donnant droit à une amélioration foncière, un crédit d'investissements ou des paiements directs pour les formes d'exploitations écologiques.

Selon un groupe de travail de l'administration fédérale chargé d'étudier la compensation des différentes conditions de production à la frontière, la protection des animaux renchérit la production agricole indigène. Le renchérissement ne dépasse toutefois pas un pour cent pour la viande de veau et moins de trois pour cent pour la viande de porc, mais atteint en revanche sept pour cent pour les poules pondeuses. Que la protection des animaux apporte des avantages économiques est un fait incontestable, mais ces avantages sont plus difficiles à mesurer. Voici en vrac les atouts que présentent les modes d'exploitation respectueux de l'animal: meilleure utilisation des fourrages et moindres déchets des animaux, baisse des frais de vétérinaire, meilleure qualité des produits et meilleures conditions de travail des détenteurs d'animaux. Comme a pu le constater la section compétente dans un élevage de pondeuses, la protection des animaux peut parfaitement aller de pair avec un bon rendement.

La protection des animaux peut constituer en Suisse un réel handicap concurrentiel dans le *commerce international*. En vertu de l'article 9, 1^{er} alinéa, de la loi sur la protection des animaux, le Conseil fédéral peut, pour des raisons relevant de la protection des animaux, subordonner à certaines conditions l'importation, l'exportation et le transit d'animaux ainsi que de produits d'origine animale, les limiter ou les interdire. Le Gouvernement n'a pas fait usage de ce droit, de crainte de violer certains engagements de la Suisse et notamment l'Accord du GATT. S'il renonce à cette option, ces possibilités d'intervention se résumeront à l'introduction de la déclaration obligatoire pour les biens importés avec mention de l'origine et du mode de production des denrées alimentaires, solution qui permettra de vérifier si la production d'une denrée est conforme à la législation suisse sur la protection des animaux. Elle présente pour le moins l'avantage de laisser au consommateur une liberté de choix.

De l'avis de la Commission de gestion, il importe aujourd'hui dans l'application de la loi de placer l'accent sur les formes d'exploitation et sur le comportement de l'homme envers l'animal:

- Il était certes juste de s'atteler au départ aux irrégularités dans les constructions. Les investissements restent encore nécessaires, mais ils devraient davantage découler des modifications intervenues dans les rapports entre l'homme et l'animal et des exigences relatives aux formes d'exploitation.
- En ce qui concerne l'antagonisme entre la protection des animaux et la rentabilité, il faut veiller à ce que l'application de la loi ne provoque pas de distorsion importante de la concurrence internationale. La meilleure solution consiste probablement à introduire la déclaration obligatoire pour les denrées importées.

Au chapitre de l'abattage, les principales difficultés ont trait à la collaboration entre la Confédération et les cantons. Il manque dans l'ordonnance sur la protection des animaux des prescriptions spécifiques à ce sujet; les inspections auxquelles a procédé l'Office vétérinaire fédéral dans les abattoirs sont restées lettre morte. Faute d'un soutien suffisant des autorités cantonales, les inspecteurs de la viande ne sont pas à même d'assurer la mission de protection des animaux qui leur incombe. La concurrence d'éviction qui règne entre les abattoirs compromet les principes de la protection des animaux.

La détention d'animaux de rente, pour autant qu'elle soit destinée à la production de viande, débouche nécessairement sur l'abattage. Il n'est pas dans notre propos d'ouvrir ici un débat sur le bien-fondé de la production de viande, ni sur les quantités à produire. C'est aux consommateurs qu'il appartient de décider en fonction de leurs besoins et de leurs conceptions. Notre propos se limite ici à examiner s'il y a lieu d'améliorer la protection de l'animal au moment de sa mise à mort et à rechercher les remèdes possibles.

En vertu de la loi, l'obligation d'anesthésie concerne les seuls mammifères, en particulier, les bovins, les porcs, les moutons, les chèvres, les chevaux et les lapins, mais pas la volaille. L'ordonnance sur la protection des animaux ne renferme aucune prescription relative à l'abattage. Lors de son adoption, le législateur s'est contenté des rares prescriptions figurant dans l'ordonnance sur l'inspection de la viande et s'est limité pour l'essentiel à rappeler l'interdiction d'infliger aux animaux de mauvais traitements et à définir les méthodes d'étourdissement applicables aux vertébrés. Ainsi, c'est à cette phase cruciale de la vie des animaux que la Confédération leur assure la protection la plus fragile. Notons qu'en 1982 déjà, l'Office vétérinaire fédéral a dressé, dans une circulaire, l'inventaire des principales lacunes et réclame des mesures d'urgence, mais cette intervention n'a pas eu l'impact escompté.

Si la visite que la section compétente a pu entreprendre dans des abattoirs n'a pu mettre en évidence de réelles violations des principes de la protection des animaux, elle a en revanche dévoilé nombre de difficultés au moment de la réception du bétail et de son rabattage vers les installations d'étourdissement, ainsi que dans l'opération d'anesthésie proprement dite. Au premier plan, figurent l'utilisation de bâtons, d'aiguillons à décharge électrique, ainsi que les contusions ou les fêlures de la queue. Viennent s'y ajouter des erreurs dans la pose de l'appareil à anesthésier et un temps d'attente trop long entre l'endormissement et la saignée, de sorte que les animaux reprennent connaissance. Les défauts de construction concernent les rampes d'accès, les étables d'attente, les couloirs de rabattage et les installations d'anesthésie. Il ressort par exemple d'une étude allemande que le procédé de l'étourdissement par électricité pratiqué actuellement pour la volaille et qui consiste à immerger la volaille dans de l'eau traversée par un courant de 70 volts n'est pas conforme à la protection des animaux. Cette méthode assure la perte de conscience de 30 à 40 pour cent seulement des animaux pendant 30 secondes.

Suite à une visite systématique des 50 plus grands abattoirs, l'Office vétérinaire fédéral a constaté un non-respect quasi généralisé des prescriptions relatives à l'arrivage et l'anesthésie des animaux. Fort de ses observations, l'office fédéral a mis sur pied en 1989 un service d'*inspection permanent* chargé d'imposer le respect des dispositions relatives à l'hygiène de la viande et de la protection des animaux dans les abattoirs. Or, divers cantons ont dénié à la Confédération le droit de procéder à de telles inspections. Faute de moyens de pression, les procès-verbaux dressés par l'office fédéral n'ont guère été suivis et ont été pris de moins en moins au sérieux. Pour des questions d'effectifs et compte tenu du manque d'efficacité, l'office fédéral a suspendu cette activité d'inspection en 1991. La participation de la Suisse à l'EEE aurait amené des inspections internationales et nationales plus efficaces.

En principe, tout centre d'abattage est soumis à la surveillance officielle d'un inspecteur de la viande, généralement vétérinaire de son état. L'inspecteur a essentiellement pour tâche de contrôler l'état des animaux après leur transport et de surveiller leur déchargement, leur parage, les modes de rabattage, leur étourdissement et la saignée. Hélas, ces inspecteurs ne trouvent pas toujours le soutien nécessaire auprès des autorités cantonales. De par leur fonction, ils ne jouissent souvent pas de l'indépendance nécessaire vis-à-vis des abattoirs ou des fournisseurs de bétail. Dans la mesure où ils sont amenés à relever des modes de détention irréguliers dans l'exploitation d'origine, ils constatent que les vétérinaires cantonaux ou les autorités répressives ne traitent pas toujours les manquements signalés avec la fermeté qui s'impose. Qui plus est, l'autorité cantonale omet d'informer l'inspecteur de ses démarches et il n'est par rare que suite à une dénonciation, les fournisseurs de bétail boycottent l'abattoir qui a pris le contrôle des mesures au sérieux.

Une rude *concurrence d'éviction* existe aujourd'hui entre les différents abattoirs suisses. Le processus de concentration en cours devrait ramener, d'ici l'an deux mille, le nombre d'exploitations à une douzaine, voire moins. La rentabilité de l'exploitation, dont dépend sa survie dans ce climat de concurrence, est essentiellement fonction de la fréquence d'abattage. Dans les installations modernes, on doit étourdir et saigner trois à quatre bêtes par minute. Cette cadence place le personnel sous pression et favorise les erreurs de manipulation, d'où la difficulté de répondre aux critères de la protection des animaux. Dans l'organigramme d'un abattoir, le personnel directement occupé à la mise à mort des animaux se trouve au bas de l'échelle, tant sur le plan social et salarial que sur le plan des qualifications. Bien souvent, les instructions qui leur sont transmises restent lacunaires. Relevons enfin que les inspecteurs de la viande auxquels incombe la surveillance du processus de l'abattage n'ont pas toujours la motivation souhaitée pour faire respecter les principes de la protection des animaux. Leurs missions principales restent l'hygiène de la viande et la police des épizooties.

De grandes difficultés d'application apparaissent aussi dans l'*acheminement des animaux* vers les abattoirs. Les distances s'allongent au fur et à mesure que le nombre d'abattoirs diminue. Il y a en outre le risque de surcharger les camions, de sorte que les animaux, rendus nerveux, se blessent mutuellement. La Protection suisse des animaux recommande de ne pas détenir les bêtes plus de quatre heures dans un véhicule. Elle préconise en outre d'inscrire l'espèce et le nombre

transportés sur le permis de circulation et d'indiquer ces données de façon visible à l'extérieur du véhicule.

De l'avis de la Commission de gestion, il manque aujourd'hui une conception uniforme de l'abattage pour toute la Suisse:

- La protection des animaux exige que l'on régleme sans tarder l'acheminement des animaux, les méthodes de rabattage, d'étourdissement et de mise à mort. On peut songer ici par exemple à plomber les installations d'étourdissement sur une fréquence maximale fixe. Le travail doit être organisé de sorte à éviter toute contrainte de temps et toute nervosité. Il importe aussi de donner à l'inspecteur les moyens d'engager des sanctions efficaces. Le contrôle des animaux vivants avant l'abattage renseigne souvent sur la qualité de la détention des animaux dans leur exploitation d'origine. Il pourrait par conséquent remplacer judicieusement l'inspection systématique des étables, pour autant que toutes les autorités en charge de ces questions exercent une surveillance ferme.
- Doit aussi figurer dans cette nouvelle conception l'obligation de relever le niveau de formation et d'améliorer les conditions de travail du personnel.
- Sur la base de cette nouvelle conception, l'ordonnance sur la protection des animaux précisera le processus de l'abattage (en particulier l'acheminement, le rabattage et l'étourdissement). Les dispositions d'exécution de la nouvelle loi sur les denrées alimentaires, en cours d'élaboration, offriront elles aussi l'occasion de mieux circonscrire ce domaine.
- Reste aussi à régler les transports vers l'abattoir, en veillant à diminuer les distances, à fixer une durée de transport maximale et à imposer aux poids lourds une obligation de déclaration. Du point de vue de la protection des animaux, la meilleure solution consisterait à procéder à l'abattage chez le paysan. Il faudrait transporter la viande et non l'animal vivant. Des considérations d'ordre économique et sanitaire s'opposent bien sûr à cette conception idéale. Il appartient néanmoins à la Confédération de limiter les distances ou, du moins, de prescrire un arrêt obligatoire en cas de longs trajets.
- Au chapitre de l'abattage, les difficultés majeures proviennent sans doute de la concurrence d'éviction qui règne entre les abattoirs suisses. Il est possible d'atténuer le conflit qui oppose intérêts économiques et protection des animaux en édictant des prescriptions minimales et en veillant à leur application, afin que nul ne puisse tirer un avantage concurrentiel du non-respect de la protection des animaux. Le moyen le plus efficace consisterait à attribuer à chaque abattoir une «zone de chalandise». Mieux vaudrait certes se passer de mesures de contingement aussi contraignantes pour réaliser les objectifs de la protection des animaux, mais tout dépendra ici de la formulation des prescriptions et de l'organisation de la surveillance.
- Les considérations qui précèdent devront être observées lors de la mise en œuvre de la Convention européenne sur les animaux d'abattage par voie d'ordonnance.

De tous les domaines de la protection des animaux, la détention d'animaux de compagnie par des particuliers est celui qui échappe le plus aux autorités et aux organisations de protection des animaux. Mal informées, de nombreuses personnes traitent leur animal de façon erronée. Pendant longtemps, on a négligé le problème de l'élevage entraînant maux et dommages pour les animaux. Au nom de l'esthétisme, on dégénère des races entières au point de porter atteinte à la santé des animaux et à induire chez eux des comportements contraires à leur nature.

En Suisse, un ménage sur deux possède au moins un *animal de compagnie*, soit au total quelque 450 000 chiens, 900 000 chats, ainsi que d'innombrables hamsters, cochons d'Inde, lapins nains, canaris, perruches, tortues, poissons rouges et autres représentants du règne animal. La notion même d'animal de compagnie vient pourtant seulement d'être définie dans la Convention européenne sur la protection des animaux de compagnie. A la différence de la détention des animaux de rente, la détention d'animaux de compagnie n'est pas dictée par des considérations économiques. Les personnes prennent un animal pour leur plaisir ou pour leur tenir compagnie. L'ordonnance sur la protection des animaux ne s'exprime à ce jour que sur les chiens et, une fois de plus, dans des termes peu précis. Ainsi, les animaux de compagnie constituent-ils le domaine qui échappe le plus aux autorités, lesquelles arguent de la difficulté à exercer une surveillance sur ce terrain. La Commission de gestion n'a pas assez creusé le sujet pour être à même d'évaluer les efforts nécessaires dans ce domaine. Une chose pourtant est sûre, les détenteurs d'animaux de compagnie sont légion, de même que les espèces détenues. Manifestement, les particuliers méconnaissent souvent les besoins de leur animal de compagnie et sont donc incapables de mesurer leur responsabilité. Il est probable que les modes de détention inadéquats, voire les mauvais traitements envers les animaux sont plus courants qu'on ne le pense. Les conditions de détention réservées aux animaux de compagnie correspondent davantage aux besoins de l'homme qu'à ceux de l'animal.

C'est surtout au moment de l'achat, du transport et de la détention dans les commerces zoologiques que les animaux subissent le plus de maux et de dommages. Les améliorations passent ici par la responsabilisation et une surveillance renforcée des commerces d'animaux, par une meilleure formation des gardiens d'animal et la reconnaissance de leur profession, ainsi que par une sensibilisation des vétérinaires à la protection des animaux.

Longtemps négligé, le problème de l'élevage entraînant maux et dommages pour les animaux (Qualzucht) n'en est pas moins important. Des clubs d'élevage d'animaux de race ont défini, notamment pour les chiens, les chats et les lapins, des caractères de race et priment ensuite les animaux chez qui ces caractères sont particulièrement développés. Il s'ensuit que les éleveurs sélectionnent pour père d'une lignée les jeunes animaux qui répondent le mieux aux critères définis. Ainsi, recherchent-ils à reproduire par exemple des chats et des lapins, mais aussi des bull-dogs à tête courte et ronde, au nez raccourci ou déformé, à l'origine de troubles respiratoires ou d'une santé fragile de l'animal. La section compétente de la Commission de gestion s'est rendue dans un élevage de bull-dogs où l'on

reproduit encore des chiens qui respirent et se déplacent avec peine. Reconnaisant le caractère nuisible de ses résultats, la responsable de l'élevage s'est engagée à revoir ces méthodes d'élevage.

L'élevage forcé ne figure pas expressément dans la loi sur la protection des animaux, mais il tombe sous les principes généraux selon lesquels personne ne peut infliger, de manière injustifiée, des maux, des souffrances ou des dommages aux animaux. Ces méthodes doivent être assimilées aux mauvais traitements envers les animaux et faire par conséquent l'objet d'une interdiction et de poursuites pénales. On connaît en Suisse plusieurs cas d'élevage cruel, mais aucune procédure n'a été ouverte à ce jour contre ce type de méthodes. La Convention européenne pour la protection des animaux de compagnie apporte un nouvel outil pour lutter contre ces méthodes cruelles. Selon l'article 5 de ladite convention, «toute personne qui sélectionne un animal de compagnie pour la reproduction doit être tenue de prendre en compte les caractéristiques anatomiques, physiologiques et comportementales qui sont de nature à compromettre la santé et le bien-être de la progéniture ou de la femelle.»

La Commission de gestion estime que l'actuelle révision de l'ordonnance sur la protection des animaux doit examiner de près la question des animaux de compagnie:

- Il s'agit d'une part de mieux circonscrire, sur le plan juridique, le problème de l'élevage cruel et de le combattre par le biais d'une surveillance des éleveurs et des commerces zoologiques. En outre, on aura soin de définir des exigences de formation applicables d'une part aux commerces zoologiques et, d'autre part, aux détenteurs d'animaux, selon les espèces et les effectifs. Reste aussi à mieux définir la profession de gardien d'animaux et d'assurer sa reconnaissance par l'OFIAMT. Au reste, les considérations retenues au chapitre des animaux de rente valent aussi, sinon davantage, pour les animaux de compagnie, à savoir que les obligations et interdictions, les contrôles et mesures administratives ne constituent pas les moteurs les plus efficaces de la protection des animaux. Seul un travail d'information et de sensibilisation amènera les innombrables détenteurs d'animaux de compagnie à traiter correctement leur animal.

5 Recommandations

Suivi du contrôle

1. Nous adhérons aux recommandations que la Commission de gestion du Conseil national a formulées le 26 août 1992 (FF 1993 II 324) (demande d'examen d'une interdiction des stalles et des attaches thoraciques pour les truies, interdiction du rognage du bec des poussins, remplacement de l'écourtage de la queue des porcelets par une méthode issue de nouvelles recherches et conforme à la protection des animaux, usage restrictif de la détention des poules dans l'obscurité, interdiction de la détention individuelle des veaux âgés de plus de trois semaines, à l'exception de la stabulation entravée dans de petites exploitations de montagne, occupation des porcs, système de détention des cailles conforme à la protection des animaux, rapide prise de décision concernant des types de stalles et des

✦

systèmes de stabulation non encore autorisés après la révision de l'OPA, usage plus strict des moyens dont dispose l'OVF au titre de la haute surveillance et réexamen des termes juridiques imprécis dans le cadre de la révision en cours de l'ordonnance sur la protection des animaux). Ces recommandations ont principalement trait à la révision actuelle et il n'y a pas été donné suite à ce jour.

Questions générales

2. L'animal n'est pas une chose: si le Conseil national écarte l'initiative parlementaire Loeb, il appartient au Conseil fédéral d'examiner comment traduire les principes de la protection éthique de l'animal (cf. ch. 31) dans la législation.
3. Les critères de la loi et de l'ordonnance sur la protection des animaux demandent à être mieux harmonisés. Certaines dispositions de l'ordonnance appellent des précisions là où leur application a donné lieu à des flous. L'ordonnance mérite aussi d'être complétée dans certains domaines (détention de porcs) et d'être étendue à d'autres (détention de chevaux, abattage). Cependant, la loi comme l'ordonnance devraient en principe mettre la priorité sur des objectifs d'ordre qualitatif. Pour les réaliser, il faudra se pencher sur les possibilités d'associer les personnes et organisations intéressées, et soumettre les résultats de la participation à un contrôle juridique (droits de procédure des associations et organisations reconnues).
4. Les compétences de surveillance des autorités fédérales demandent à être clarifiées et appliquées de façon plus systématique. Il s'agit en particulier de conférer à l'Office vétérinaire fédéral un droit d'inspection dans le domaine de l'abattage. L'office doit en outre faire jouer davantage la possibilité de demander au Ministère public de recourir contre les jugements pénaux prononcés par les autorités cantonales dans le domaine de la protection des animaux.
5. On aura soin aussi de doter l'Office vétérinaire fédéral 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. Des ressources supplémentaires devront être libérées pour assurer le travail d'information qui devra être intensifié si le présent projet d'exécution devait être adopté (il importe du reste aussi de redonner aux stations d'examen pratiques pour aménagements d'étables de bétail bovin et de porcs rattachées à la station de recherches agronomiques de Tänikon les moyens de mener à bien leur mission première de contrôle et de mise au point d'aménagements d'étables. Les postes nécessaires doivent être déplacés à l'intérieur du Département fédéral de l'économie publique.
6. L'application de la loi sur la protection des animaux doit s'appuyer davantage sur l'information et la formation des détenteurs d'animaux et de la population. La Confédération et les cantons sont invités à travailler en étroite collaboration. Il convient donc d'annuler les coupes décidées dans le budget 1994 de l'Office vétérinaire fédéral concernant le poste information et relations publiques, ainsi que dans le plan financier (Compensation à l'intérieur du département). Les services de conseils agricoles sont aussi

sollicités. Enfin, en vue d'intégrer la protection des animaux dans l'enseignement des sciences naturelles, il s'agit aussi de sensibiliser les écoles à ce problème en recourant à un matériel d'information adéquat.

Une formation adéquate doit être élaborée à l'intention de l'ensemble des détenteurs d'animaux, à savoir tous les détenteurs d'animaux de rente, les commerces zoologiques et les refuges, mais aussi les particuliers selon l'espèce et le nombre d'animaux détenus. Dans le domaine de l'agriculture, c'est aux écoles d'agriculture qu'il appartient d'assurer la formation. On peut aussi envisager de confier une part de ce travail aux clubs d'élevage et à d'autres organisations spécialisées.

7. Il y a lieu de définir, pour la protection des animaux, une stratégie d'exécution claire, assortie d'un mandat de prestations à l'adresse des cantons. Les modalités doivent être définies de manière plus homogène que ce n'est le cas aujourd'hui. Il y aurait lieu de prévoir par exemple des enquêtes périodiques auprès de tous les détenteurs d'animaux de rente et des détenteurs d'animaux de compagnie à but commercial pour mesurer les progrès réalisés en matière de protection des animaux.
8. Sur le plan de l'organisation, il faut contraindre les autorités cantonales à ramener le nombre d'organes d'exécution à un seul office par canton. Tout au moins s'agit-il d'instaurer, sur le plan cantonal, un organe central de coordination en matière de protection des animaux et de doter chaque canton d'une structure d'exécution adéquate. Des instances de surveillance à statut indépendant devraient seconder les vétérinaires praticiens. Par ailleurs, l'organisation d'une conférence annuelle de tous les directeurs cantonaux responsables de la protection des animaux donnerait au Département fédéral de l'économie publique les moyens de mener des discussions à l'échelon gouvernemental et d'aider ainsi les cantons à harmoniser leurs stratégies d'exécution.
9. Il s'agit de tirer parti des connexions de la protection des animaux avec d'autres domaines politiques, lesquelles ont été exposées dans le présent rapport au chiffre 4. Il y a lieu de faire appel aux autorités cantonales de protection des animaux pour toutes les procédures d'octroi d'autorisations ou d'allocations de subventions – y compris les paiements directs – susceptibles de toucher la législation sur la protection des animaux. L'octroi de paiements directs pour des formes d'exploitations écologiques au sens de l'article 31b de la loi sur l'agriculture doit être subordonné au respect des exigences de la LPA. La vérification des mesures prises par le requérant incombe aux autorités cantonales préposées à la protection des animaux.

Détention d'animaux de rente

10. Les efforts consentis à ce jour au titre de la protection des animaux doivent être poursuivis. Dans la stratégie d'exécution, il faut déplacer l'accent sur les formes d'exploitation et sur les rapports entre l'homme et l'animal. Priorité doit être accordée aux trois règles capitales: éclairage naturel, exercice et occupation. Dans le domaine des constructions rurales, de nouvelles prescriptions en matière de constructions ne sont à envisager que pour les

nouveaux bâtiments ou pour les transformations portant dans une large mesure les aménagements d'étables.

11. Le changement de cap qui consiste à rompre avec la conception de tâche de police pour se tourner vers l'information et la formation suppose que l'on remette en cause le renoncement à des aides financières au titre de la protection des animaux. Tout au moins pourrait-on assouplir le régime des aides financières actuelles. Il y a lieu d'examiner par exemple la possibilité d'accorder des petits crédits d'investissements pour les travaux de moindre envergure dont les coûts sont inférieurs au plancher donnant droit à une subvention, ceci afin d'accroître la motivation des agriculteurs. De manière générale, il faut s'en tenir au principe de la responsabilité propre des détenteurs d'animaux dans l'application de la loi. Mais une meilleure organisation du soutien et des conseils des cantons est nécessaire si l'on veut amener davantage de détenteurs d'animaux à engager des frais. Il faudra aussi veiller à ne pas accorder des subventions que pour les équipements coûteux, afin de ne pas défavoriser les variantes avantageuses.
12. Les exploitations appelées à disparaître dans un avenir proche faute de succession doivent bénéficier d'un traitement préférentiel par rapport aux exploitations familiales, traitement dont les modalités seront fixées de cas en cas.
13. L'obligation de déclarer les infractions constatées doit s'étendre à tous les vétérinaires, conseillers en exploitation et inspecteurs du lait. Ces déclarations ne sont pas en premier lieu des mesures répressives, elles sont au contraire destinées à inciter les autorités à multiplier leurs efforts en matière de conseils, de formation et de motivation.
14. La Confédération devrait faire jouer davantage son droit de regard sur les programmes de formation des écoles d'agriculture, de sorte que la protection des animaux soit enseignée dans tous les établissements.
15. La Confédération devrait aussi garantir que tous les agriculteurs suivent une formation agricole ou une formation équivalente qui leur transmettent les connaissances nécessaires à la détention d'animaux.
16. La déclaration obligatoire doit être introduite pour la viande et les produits à base de viande importés.

Abattage

17. L'Office vétérinaire fédéral est invité à élaborer, en collaboration étroite avec les autorités cantonales, une conception de l'abattage. Celle-ci devra fixer des exigences uniformes applicables à tous les abattoirs, prévoir des contrôles appropriés et améliorer le statut et la formation du personnel. Sur cette base, il s'agira ensuite de réglementer l'abattage dans l'ordonnance sur la protection des animaux. Des dispositions devront aussi être arrêtées pour le transport d'animaux, notamment pour le transport vers les abattoirs. Des mesures appropriées s'imposent aussi pour mettre un frein à la concurrence d'éviction qui règne en Suisse entre les abattoirs.

18. Les prescriptions devront viser en premier lieu une amélioration des installations d'étourdissement et assurer un plus grand respect des animaux lors de la conduite vers les installations d'abattage.
19. Il convient de mettre systématiquement à profit l'examen obligatoire des animaux de boucherie pour remédier aux irrégularités de détention dans les exploitations d'origine.

Détention d'animaux de compagnie

20. Sur la base de la Convention européenne pour la protection des animaux de compagnie, le Conseil fédéral est invité à définir et à interdire les méthodes d'élevage entraînant maux et dommages pour les animaux.
21. Le domaine des animaux de compagnie exige la mise en œuvre d'efforts particuliers pour informer et sensibiliser la population à la protection des animaux.
22. Au chapitre du commerce d'animaux et de la publicité au moyen d'animaux, il faut non seulement imposer des locaux, des enclos et des installations appropriés, mais aussi garantir la formation des commerçants et les rendre attentifs à leur devoir de conseils et d'information envers la clientèle en matière de protection des animaux.

La Commission de gestion invite le Conseil fédéral à rendre son avis sur le présent rapport jusqu'au 31 janvier 1994. Elle le prie en outre de rédiger, d'ici le 30 juin 1995, un rapport sur les mesures prises pour donner suite aux recommandations de la Commission.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président de la Confédération, Madame la Conseillère fédérale, Messieurs les Conseillers fédéraux, à l'assurance de notre très haute considération.

5 novembre 1993

Pour le projet de la section:

Le président, Bernhard Seiler
Le secrétaire, Mastronardi

Pour la version de la Commission:

Le président de la Commission, Jean Cavadini

N36460

**Difficultés d'application dans la protection des animaux Rapport d'inspection de la
Commission de gestion du Conseil des Etats à l'attention du Conseil fédéral du 5 novembre
1993**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	08
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	93.082
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.03.1994
Date	
Data	
Seite	603-632
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 678

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.