

Difficultés d'application dans la protection des animaux

Rapport du Conseil fédéral à l'attention de la Commission de gestion du Conseil des Etats

du 8 septembre 1999

1 Point de la situation

Dans son rapport *Difficultés d'application dans la protection des animaux*¹, la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-CE) invitait le Conseil fédéral à rédiger un rapport sur les mesures prises pour donner suite à ses recommandations.

Dans son avis du 26 janvier 1994², le Conseil fédéral expliquait qu'il approuvait la tendance générale qui se dégageait du rapport et considérait que des améliorations de la protection des animaux étaient nécessaires. Il se déclarait prêt à transposer les recommandations de la commission dans la législation lors d'une prochaine révision de l'ordonnance sur la protection des animaux (OPAn)³. Le Conseil fédéral annonçait qu'il remettrait un rapport à la CdG-CE sur les mesures prises.

La consultation concernant cette vaste révision de l'ordonnance sur la protection des animaux a été ouverte le 1^{er} septembre 1995. Les propositions de révision portaient sur les prescriptions générales de protection des animaux, les prescriptions générales relatives aux animaux domestiques, l'emploi des gardiens d'animaux, la détention du bétail bovin, des porcs et de la volaille domestique, la procédure d'autorisation pour la vente d'aménagements d'étables, la détention et le dressage des chiens, la détention des chats et des cochons d'Inde, des hamsters, des rats et des souris, le commerce d'animaux, les transports d'animaux, les interventions sans anesthésie sur des animaux et les pratiques interdites. Ce projet introduisait par ailleurs de nouvelles dispositions sur la détention des moutons, des chèvres, des dindes et des chevaux, ainsi que sur l'abattage, des réglementations générales relatives à la détention des animaux de compagnie, des prescriptions particulières sur la détention des animaux sauvages en tant qu'animaux de compagnie, l'exploitation des refuges et des pensions pour animaux et celle des élevages professionnels, enfin, sur la formation et le perfectionnement du personnel chargé d'effectuer des expériences sur animaux.

En juin 1996, l'Office vétérinaire fédéral (OVF) publiait le rapport sur les résultats de la consultation relative à ce projet de révision. Les quelque 250 avis déposés ont donné un résultat contrasté: d'une part, l'on reprochait au projet de contenir des réglementations trop restrictives et trop denses, d'autre part, on le condamnait parce qu'il était insuffisant pour assurer la protection des animaux et qu'il n'allait pas

¹ FF 1994 I 603

² FF 1994 I 633

³ RS 455.1

assez loin; dans certains cas enfin, le projet a été bien accueilli, p. ex. par les aviculteurs. Après en avoir débattu avec les milieux intéressés, l'OVF a élaboré un nouveau projet qui fut toutefois retiré avant que le Conseil fédéral ne prenne une décision. La décision d'interrompre les travaux a été justifiée essentiellement par la nécessité de réorienter le droit sur la protection des animaux plutôt que de procéder à une adaptation, certes vaste, mais tout de même ponctuelle des dispositions de l'ordonnance.

Le 14 mai 1997, le Conseil fédéral adoptait finalement une révision partielle de l'OPAn⁴ destinée à transposer dans l'ordonnance les normes internationales actuelles en la matière (Conseil de l'Europe, UE) et à adapter les dispositions impossibles à reporter concernant la détention des animaux de rente et les transports. Le Conseil fédéral a chargé parallèlement l'OVF d'élaborer des propositions pour une réorientation du droit suisse sur la protection des animaux en consultant les organisations intéressées de l'agriculture, de la détention des animaux et de la protection des animaux, de même que d'autres milieux concernés et les cantons.

L'OVF a institué à cet effet un groupe de travail externe à l'administration dirigé par la conseillère nationale Christiane Langenberger-Jaeger («Groupe de travail Langenberger»). Le rapport de ce groupe de travail a été remis aux milieux intéressés et aux médias le 1^{er} octobre 1998. Les propositions du groupe ont été intégrées dans le présent rapport.

2 Développement de la législation suisse sur la protection des animaux

21 Le développement en Suisse

La loi sur la protection des animaux dont dispose la Suisse est l'une «des meilleures et des plus progressistes du monde»⁵. Elle constitue l'aboutissement provisoire d'un constant développement juridique, qui traduit l'évolution de l'attitude de l'homme à l'égard de l'animal.

En 1893, le Peuple suisse décidait – à l'encontre de la proposition du Conseil fédéral et du Parlement – d'introduire dans la constitution (cst.) une disposition interdisant l'abattage rituel. Cette interdiction est restée la seule disposition constitutionnelle en matière de protection des animaux jusqu'en 1973. Il est vrai que la Confédération avait déjà réglementé auparavant certaines questions de protection des animaux au niveau législatif, p. ex. au moyen d'une disposition sur les mauvais traitements envers les animaux à l'art. 264 du code pénal (intégrée aujourd'hui dans la loi sur la protection des animaux) et au moyen de certaines dispositions particulières de la législation sur la circulation routière ou de l'ancienne ordonnance sur le contrôle des viandes. Pour le reste, la protection des animaux restait l'affaire des cantons; Zurich, Fribourg, Vaud et Genève disposaient de leurs propres lois sur la protection des animaux avant que la législation suisse en la matière ne soit élaborée.

⁴ RO 1997 1121

⁵ Citation tirée de Brigitta Rebsamen-Albisser, *Der Vollzug des Tierschutzrechts durch Bund und Kantone*, thèse de doctorat, 1993 (Editions Haupt, Berne/Stuttgart, Vienne, 1994), p. 1.

L'introduction de l'art. 25^{bis} cst. en 1973 a fourni la base constitutionnelle pour réglementer la protection des animaux au niveau fédéral⁶. C'est sur cette base que les Chambres fédérales ont adopté le 9 mars 1978 la loi sur la protection des animaux (LPA)⁷ qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1981 à l'issue d'une votation après référendum. Le Conseil fédéral a mis en vigueur l'ordonnance sur la protection des animaux à cette même date. La loi a été révisée une première fois en 1991, l'ordonnance en 1986, 1991, 1997 et 1998. Une nouvelle révision partielle est prévue pour l'année prochaine.

La CdG-CE indique qu'en tant que loi-cadre, la LPA fixe avant tout des objectifs. Mais cette loi contient en outre, comme le précise la commission, une série de dispositions qui ont valeur de mesures de police et qui impriment un autre caractère à la loi; tel est le cas p. ex. de la liste des pratiques interdites (à l'art. 22)⁸. L'OPAn, pour sa part, traduirait les objectifs de la loi essentiellement sous forme de mesures de police, dans ses annexes surtout. On trouve aussi des mesures de police dans les dispositions d'exécution de caractère technique que l'OVF est habilité à édicter en vertu de l'art. 33 LPA et de l'art. 71 OPAn.

Il est donc en principe légitime de dire que le droit suisse sur la protection des animaux est un droit constitué de mesures de police. Lors de l'élaboration de la loi et de l'ordonnance, les autres types de mesures sont effectivement restées à l'arrière-plan. Il est vrai que la loi actuelle va déjà plus loin dans certains domaines. Elle contient depuis 1991 une disposition sur l'encouragement de la recherche (art. 23), oblige l'OVF à exploiter un service de documentation pour les expériences sur animaux et les méthodes de substitution (art. 19a) et confère à l'OVF un droit de recours des autorités contre les décisions des autorités cantonales autorisant des expériences sur animaux (art. 26a).

22 La législation sur la protection des animaux à l'étranger

Dans le cadre du présent rapport, on ne peut jeter qu'un coup d'œil rapide sur la législation sur la protection des animaux en vigueur dans les autres pays. Une comparaison montre cependant que la Suisse a attendu tout de même assez longtemps avant d'élaborer des réglementations complètes en la matière. Le premier Etat européen que l'on peut considérer comme l'initiateur d'une protection des animaux organisée et prescrite par l'Etat est la Grande-Bretagne: elle a élaboré une loi nationale sur la protection des animaux en 1911; elle a été suivie par l'Italie en 1913.

La plupart des Etats européens ont élaboré depuis lors des solutions législatives qui leur sont propres; l'Autriche a confié la réglementation de la protection des animaux à ses Länder. En gros, on peut dire que si les réglementations étrangères sont ponctuellement aussi sévères, voire plus sévères que la LPA suisse, d'une manière gén-

⁶ La nouvelle constitution de juin 1999 régit la protection des animaux à l'art. 80. Matériellement la nouvelle réglementation correspond à l'ancienne. Seul change, à l'al. 2, l'ordre des domaines réglementés.

⁷ RS 455

⁸ La mélange des genres dans la LPA avait déjà été critiqué lors de la consultation de 1975; voir FF 1977 I 1096 et ss.

rale, le droit suisse répond remarquablement bien aux besoins des animaux en comparaison internationale⁹.

Le Conseil de l'Europe a élaboré plusieurs conventions dans les domaines suivants:

- Transports d'animaux (1968)
- Animaux de rente (1976)
- Animaux d'abattage (1979)
- Expériences sur animaux (1986)
- Animaux de compagnie (1987)

La Suisse les a toutes ratifiées et transposées dans sa législation nationale. Ces conventions sont adaptées au fur et à mesure aux nouvelles connaissances scientifiques.

L'UE ne voit pas en la protection des animaux un objectif d'harmonisation prioritaire. Cela s'explique probablement par le fait que tous les Etats membres disposent de réglementations élaborées en la matière et que la concurrence n'est pas entravée de manière déterminante par les différences qui subsistent entre les pays. Il n'en reste pas moins que le Parlement européen a adopté en janvier 1994 une «Déclaration concernant le bien-être et l'état des animaux dans la Communauté»¹⁰. L'UE a édicté des directives et des ordonnances dans les domaines suivants:

- Bétail de boucherie (1974)
- Transports d'animaux (1977 et 1981)
- Animaux de rente (poules pondeuses 1986 et 1988, veaux à l'engrais 1991, porcs 1991)
- Expériences sur animaux (1986).

3 Etat de l'application de la législation sur la protection des animaux

Il est incontestable que le droit suisse sur la protection des animaux a eu des effets positifs grâce aux efforts des organes d'exécution. Dans tous les domaines où ce droit est applicable, de grands progrès ont été réalisés au bénéfice des animaux. Les progrès les plus frappants concernent la détention des poules en batteries, dont l'interdiction est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1992, et l'expérimentation animale où d'après la statistique de l'OVF effectuée depuis 1983, le nombre d'animaux utilisés dans des expériences sur animaux soumises à autorisation a reculé de quelque 75 % (de 1,99 million à 0,49 million) jusqu'en 1997.

A moins que la loi n'en dispose autrement, l'exécution de la législation sur la protection des animaux incombe aux cantons (art. 25^{bis}, al. 3, c.st., art. 33 LPA). Ceux-ci sont tenus d'établir des dispositions cantonales qui doivent être approuvées par la Confédération (art. 36 LPA). En 1987, tous les cantons avaient mis en place une législation en la matière.

⁹ Voir Steiger Andreas «Tierschutz in der Nutztierhaltung im internationalen Vergleich», in SWISS VET 7/1990, N° 9.

¹⁰ JO CE N° C 44 p. 206 du 14.2.1994

Les dispositions transitoires de l'art. 73 OPAn et les dispositions finales des modifications de l'OPAn de 1991 et 1997 fixent (ou fixaient) aux cantons des délais pour l'application de certaines réglementations. L'interdiction de l'attache thoracique des truies est entrée en vigueur fin 1986 (art. 22, al. 3, OPAn); le délai transitoire concernant la réduction des densités d'occupation des cages de poules pondeuses courrait jusqu'à fin 1986 également; depuis le 1^{er} juillet 1998, tous les véhicules utilisés pour le transport d'animaux vivants doivent porter à l'avant et à l'arrière l'inscription «Animaux vivants». Le dernier délai transitoire expire le 30 juin 2007; il concerne les logettes pour truies.

Force est de constater que des déficits dans l'exécution, surtout dans la détention des animaux de rente, celle du bétail laitier p. ex., demeurent malgré tout. Dans son rapport *Difficultés d'application dans la protection des animaux*, la CdG-CE en fournit une analyse détaillée. Ces déficits ne concernent pas uniformément tous les cantons; il faut souligner au contraire qu'un nombre important d'entre eux a engagé assez tôt des ressources humaines et des moyens financiers considérables pour satisfaire aux exigences de la législation sur la protection des animaux.

Il est apparu que les moyens mis à disposition à la Confédération ne sont pas suffisants pour appliquer de manière uniforme et rigoureuse la législation sur la protection des animaux dans tout le pays. Les organes de la haute surveillance se sont heurtés parfois à une résistance des membres de gouvernements cantonaux qui, faute de moyens (financiers surtout), se trouvaient dans l'incapacité de mettre sur pied des structures d'exécution efficaces. Les ressources de la Confédération pour assurer l'information et promouvoir la motivation des détenteurs d'animaux se sont révélées insuffisantes non seulement dans la première phase d'élaboration de la législation, mais aussi jusqu'à présent. Cette situation a entraîné certaines disparités cantonales qui ne sont pas tolérables si l'on veut assurer l'égalité du droit sur la protection des animaux dans tout le pays.

Le Conseil fédéral se rallie à l'analyse de la CdG-CE en ce qui concerne l'état de l'exécution. Il constate cependant en même temps qu'un changement de mentalités est apparu ces dernières années, grâce non seulement à la pression du public, du Parlement et des organisations de protection des animaux, mais aussi aux efforts des autorités cantonales et fédérales responsables. Ce processus devrait s'accélérer encore avec le lien établi entre les paiements directs et les dispositions légales de protection des animaux (art. 70, al. 2, let. a, et al. 4, de la loi sur l'agriculture¹¹) et l'instauration de contributions écologiques pour les modes de production particulièrement respectueux des animaux (art. 70, al. 3, et art. 76, al. 1, de la loi sur l'agriculture).

4 Avis sur les recommandations de la CdG-CE

41 Remarque générale

Le rapport de la CdG-CE est subdivisé en deux parties. Dans la première, la commission se prononce sur le caractère de la législation sur la protection des animaux et donne des recommandations générales à ce propos. Dans la deuxième, elle fait 22 recommandations sur différents problèmes de protection des animaux et d'exécution

¹¹ LAgr du 29 avril 1998; RO 1998 3003

de la législation. Le Conseil fédéral donne son avis au ch. 4.4 sur cette bipartition du rapport.

Les propositions du groupe de travail Langenberger concernent en grande partie les 22 recommandations faites par la CdG-CE; accords et divergences sont indiqués dans le commentaire de chacune des recommandations (ch. 4.3).

42 **Recommandations relatives à l'orientation générale de la législation**

421 **Nouvelle éthique à l'égard de l'animal**

La CdG-CE se fonde sur une nouvelle éthique à l'égard de l'animal qui trouve déjà son expression dans la LPA. Les animaux ne sont plus seulement protégés dans l'intérêt de l'homme (protection des animaux à orientation *anthropocentrique*), mais dans leur propre intérêt. Ce principe de base de la loi a été le premier pas dans le sens d'une orientation *éthique* de la protection des animaux, qui entend conférer au monde animal, et à chaque animal en particulier, un droit à l'existence propre.

En approuvant les initiatives parlementaires Loeb (92.437; «L'animal n'est pas une chose») et Sandoz (94.459; «Vertébrés: Dispositions légales»), les Chambres fédérales ont reconnu et renforcé cette tendance. Les modifications législatives élaborées par la Commission des affaires juridiques du Conseil national, qui doivent permettre la transposition de ces deux initiatives, ont été mises en consultation en 1998. Les Chambres fédérales devraient se prononcer sur cet objet en 1999. Ces deux initiatives et les deux modifications législatives qu'elles demandent n'ont pas d'influences directes sur le droit en matière de protection des animaux. Elles témoignent cependant que le législateur suisse considère l'animal «comme une créature complémentaire à l'homme, que l'homme, supérieur par son esprit, se doit de respecter et d'estimer à sa valeur propre sur la base d'un postulat moral¹²».

On peut en revanche déduire une influence directe sur la LPA de l'art. 24^{novies}, al. 3, Cst.¹³. Il est vrai que cette disposition réduit le champ d'application de la notion de dignité de la créature à l'utilisation du patrimoine germinal et génétique. Cependant, dans la perspective d'une révision de la LPA, l'avant-projet Gen-Lex avait déjà choisi une interprétation large de cette notion, englobant toutes les manières de traiter l'animal, en ajoutant la maxime du respect de la dignité de la créature dans les principes généraux de l'art. 2, al. 3, LPA¹⁴. Cette modification de la LPA a été largement approuvée lors de la consultation sur l'avant-projet Gen-Lex. Le message est en préparation.

La CdG remarque avec raison que, si le principe d'une orientation éthique de la protection des animaux fait actuellement l'objet d'un large consensus, il n'est souvent pas mis en œuvre dans la pratique. Au-delà des raisons psychologiques qui peuvent l'expliquer dans la détention des animaux de compagnie, ce constat s'appli-

¹² ATF 115 IV 248 ss 254

¹³ «La Confédération édicte des prescriptions sur l'utilisation du patrimoine germinal et génétique d'animaux, de plantes et d'autres organismes. Ce faisant, elle tient compte de la dignité de la créature et de la sécurité de l'homme, de l'animal et de l'environnement; elle protège aussi la multiplicité génétique des espèces animale et végétale.»

¹⁴ Voir «Etat de la législation sur le génie génétique dans le domaine non humain»; rapport du Conseil fédéral aux Chambres fédérales, du 15 décembre 1997 (FF 1998 II 1361 et ss).

que tout particulièrement à l'agriculture, où l'on trouve encore une relation *instrumentale* entre l'homme et l'animal, comme le montre clairement la notion de «production animale». Aux yeux de la CdG, la législation a été marquée par l'antagonisme entre les impératifs économiques de la détention d'animaux dans l'agriculture et les exigences des défenseurs des animaux. Cette législation devrait donc être considérée comme une solution de compromis entre les exigences de l'exploitation des animaux d'un côté, et les exigences de leur protection de l'autre.

422 Les instruments de la législation sur la protection des animaux

Le législateur avait probablement prévu à l'origine de formuler la LPA comme une loi-cadre et une loi d'organisation fixant les objectifs de la protection des animaux qui relève de l'Etat et déterminant les instruments pour atteindre ces objectifs. L'objectif principal est le bien-être des animaux, c'est-à-dire l'absence de douleurs, de maux, de dommages, d'états d'anxiété et (nouvelle proposition) de préjudices portés à la dignité de la créature. Pour atteindre ces objectifs, la loi nomme les instances compétentes pour l'exécution, établit dans certains cas le régime de l'autorisation et délègue au Conseil fédéral et à l'OVF la compétence d'édicter les dispositions d'exécution. L'OPAn, quant à elle, commence par décrire plus précisément les objectifs fixés par la LPA, puis elle les concrétise sous forme d'instructions détaillées et d'exigences minimales quant aux dimensions, à la conception et à l'éclairage des locaux de détention pour plusieurs espèces animales. Les exigences minimales sont détaillées dans des directives et des informations de l'OVF, lesquelles visent d'abord à uniformiser l'exécution des dispositions de protection des animaux dans tous les cantons. D'un autre côté, d'aucuns ont déjà critiqué le droit suisse sur la protection des animaux parce que, selon eux, il tenait trop compte des problèmes relatifs aux constructions, au point de vouloir assurer la protection des animaux «au centimètre» (selon l'expression du rapport de la CdG-CE, p. 8) et de perdre ainsi de vue le véritable objectif du droit sur la protection des animaux, à savoir le bien-être de l'animal.

Ce jugement est tendancieux. Dans les cas où l'OPAn utilise des notions juridiques floues (p. ex. «de temps en temps» ou «propre à l'espèce») les directives de l'OVF apportent des précisions en concrétisant ces notions sous forme de normes mesurables (et donc contrôlables) en fonction des derniers résultats de la recherche scientifique. Cela permet aux organes d'exécution cantonaux d'appliquer les réglementations de protection des animaux de manière uniforme. Il reste cependant incontestable que cette manière de faire donne l'impression que le droit suisse sur la protection des animaux est constitué essentiellement d'exigences relatives aux constructions, avec les conséquences financières qui en résultent.

Par rapport à ces dispositions, les autres instruments de la loi et de l'ordonnance sont quelque peu dans l'ombre: on mentionnera les exigences pour l'exercice de la profession de gardien d'animaux, les limitations imposées au commerce d'animaux professionnel, la réglementation des transports d'animaux et les mesures de protection lors de l'abattage. Les expériences sur animaux constituent le domaine le plus réglementé dans la législation sur la protection des animaux. C'est aussi dans ce domaine-là que l'exécution a été appliquée de la manière la plus conséquente – en étroite collaboration avec les instituts de recherche concernés.

L'énumération des instruments utilisés dans la législation suisse sur la protection des animaux ne saurait réfuter une objection de principe, également formulée par la CdG-CE: le respect des exigences minimales mesurables est certes une condition de base pour le bien-être effectif de l'animal, mais il ne permet pas de garantir ce bien-être. La protection des animaux est un objectif étatique que seules les prestations de particuliers, en l'occurrence les détenteurs d'animaux, permettent d'atteindre. Lorsque ceux-ci ne sont pas suffisamment informés et motivés, le bien-être des animaux ne peut être garanti. Conscient de cet aspect du problème, l'OVF a accentué ces dernières années ses efforts pour promouvoir l'information et la formation. Ses activités dans ce domaine se fondent sur l'art. 70 OPAN¹⁵, une disposition qui n'offre cependant qu'une base limitée pour mettre sur pied un ensemble de moyens d'information efficace.

423 Nouveaux instruments pour l'exécution de la législation

La CdG-CE critique essentiellement le fait que le droit suisse sur la protection des animaux est conçu comme un ensemble de mesures de police, tout en admettant qu'on avait sans doute pensé, à l'époque, qu'on pourrait atteindre les objectifs qualitatifs de ce droit au moyen de prescriptions quantitatives, d'obligations et d'interdictions. En effet, lors de l'élaboration de cette législation il y a vingt ans, il n'était guère question, dans le droit suisse en général, d'utiliser d'autres instruments législatifs. En dépit des lacunes constatées, la législation sur la protection des animaux a fait ses preuves et a atteint ses objectifs en grande partie. Les lacunes du champ d'application (p. ex. dispositions relatives aux animaux de compagnie) ont été reconnues et pourraient être comblées.

La CdG-CE recommande d'intégrer, dans le travail législatif futur, des instruments d'exécution modernes, tels que la définition concertée d'objectifs entre l'administration et les particuliers concernés, le renforcement de la responsabilité des détenteurs d'animaux, la collaboration étroite entre les autorités et les personnes visées, ainsi que l'intégration des organisations agricoles, des écoles d'agriculture, des services de vulgarisation agricole, des instances qui ont des tâches similaires, et des organisations de protection des animaux. «La tâche première des autorités consiste à informer, à motiver et apporter un soutien» (p. 10 du rapport).

Il résulte des recommandations générales de la CdG-CE qu'il faudrait conférer plus d'importance à l'aspect *qualitatif* de la protection des animaux, donc à l'information, à la motivation et à la responsabilité des détenteurs, au détriment des prescriptions contraignantes et des mesures de police. Si une seule instance se chargeait de mettre en œuvre les notions juridiques floues, telles que «le bien-être de l'animal», dans tout le pays, une application uniforme du droit sur la protection des animaux pourrait être garantie. Mais une telle centralisation de l'exécution de la protection des animaux est exclue par l'art. 25^{bis}, al. 3, cst.¹⁶; elle contreviendrait à

¹⁵ «L'Office fédéral veille à ce que les cantons appliquent la loi et la présente ordonnance de manière uniforme.

Il peut organiser des cours à l'intention des organes cantonaux d'exécution.
La Confédération n'indemnise pas les participants.»

¹⁶ «L'exécution des prescriptions fédérales incombe aux cantons, à moins que la loi ne la réserve à la Confédération.»

l'esprit de la disposition constitutionnelle¹⁷. Et de fait, le législateur a été très restrictif dans les compétences d'exécution qu'il confie à la Confédération; elles concernent l'autorisation des systèmes de stabulation et des aménagements d'étables (art. 5 LPA), le commerce international (art. 9 LPA), la documentation et la statistique sur les expériences sur animaux (art. 19a LPA), l'encouragement de la recherche en matière de protection des animaux (art. 23 LPA), et le droit de recours de l'OVF contre les décisions cantonales autorisant des expériences sur animaux (art. 26a LPA). Ces domaines particuliers sont les seuls où l'uniformité de l'exécution est assurée grâce à la centralisation. Pour le reste, l'exécution est entièrement confiée aux cantons qui jusqu'à présent n'ont fait qu'un usage limité de leur possibilité de mettre sur pied une collaboration intercantonale¹⁸.

Pour peu que les nouveaux instruments législatifs proposés par la CdG-CE ne soient pas simplement ajoutés aux mesures de police existantes, mais qu'ils les remplacent, ils permettraient incontestablement de réduire la densité normative. Mais il faut être conscient que cela serait tout à fait contraire aux objectifs visés par les organisations de protection des animaux. Ces dernières s'engagent bien plus en faveur du renforcement des mesures de police. Leurs revendications principales sont en effet l'octroi d'un droit de recours et de plainte aux organisations de protection des animaux, l'institution d'un avocat pour les affaires pénales en matière de protection des animaux, ainsi que l'octroi d'un droit de recours aux autorités, aux commissions et à d'autres instances¹⁹. On remarquera dans ce contexte que l'exécution de certaines dispositions du droit agricole²⁰ repose sur les dispositions de police du droit sur la protection des animaux.

Il est à prévoir que les organes cantonaux d'exécution se montreront eux aussi critiques, dans la mesure où ils ont intérêt à pouvoir disposer de règles directement transposables qui leur permettent de garantir une application uniforme des prescriptions de protection des animaux. La CdG-CE défend quant à elle le point de vue selon lequel les nouveaux objectifs de la loi permettraient de «clarifier le mandat d'exécution confié aux cantons».²¹

¹⁷ «Le législateur ne devrait faire usage des possibilités d'exécution de la Confédération que là où cela se révèle absolument indispensable, p. ex. en ce qui concerne l'importation et l'exportation d'animaux ou de produits d'origine animale, dans le domaine des Ecoles polytechniques fédérales ou dans la formation des gardiens d'animaux» (Th. Fleiner-Gerster in Kommentar BV, art. 25^{bis}, Rz 48).

¹⁸ Même commission de surveillance des expériences sur animaux dans les cantons du nord-ouest de la Suisse, même office vétérinaire des demi-cantons d'Appenzell Rhodes Extérieures et Rhodes Intérieures.

¹⁹ Ces revendications sont expliquées dans le détail dans un ouvrage intitulé «Recht und Tierschutz. Hintergründe – Aussichten», Antoine F. Goetschel (publ.), (Editions Haupt, Berne/Stuttgart/Vienne, 1993).

²⁰ Ordonnance du DFE du 7 décembre 1998 sur les systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux (ordonnance SST); ordonnance du DFE du 7 décembre 1998 sur les sorties régulières en plein air d'animaux de rente (ordonnance SRPA).

²¹ p. 8 du rapport

43 Recommandations sur des problèmes d'exécution spécifiques

431 Remarque générale

Les 22 recommandations de la CdG-CE sur des questions particulières relatives à l'exécution constituent un résumé des lacunes dans ce domaine; ce catalogue a été établi sur la base d'une observation minutieuse et de discussions approfondies avec des spécialistes émanant des autorités chargées de l'exécution. La transposition de ces recommandations ne concerne que dans de rares cas la loi, mais le plus souvent le domaine législatif délégué, autrement dit les ordonnances et, dans certains cas particuliers les directives de l'office fédéral. Viennent s'y ajouter les recommandations générales que formule la CdG-CE au chapitre 3 du rapport et qui concernent la conception du droit sur la protection des animaux et les instruments de son application.

Dans son avis du 26 janvier 1994, le Conseil fédéral avait déjà relevé la subdivision du rapport d'inspection en deux parties, l'une, fondamentale, contenant des réflexions sur les relations entre la Confédération et les cantons et le rapport homme/animal, l'autre, spécifique, contenant des recommandations détaillées sur des aspects particuliers de l'exécution; il avait salué le fait que les problèmes de l'exécution de la législation sur la protection des animaux avaient été présentés dans leur complexité et leurs multiples connexions. Il avait insisté aussi sur le fait qu'il n'était pas possible de renoncer entièrement à des réglementations légales précises, à des exigences minimales et à des contrôles. En même temps, il avait relevé le fait que toutes les nouvelles mesures entraîneraient des besoins supplémentaires en personnel et en moyens financiers et qu'elles devraient donc être soutenues par la volonté des parlements compétents et des autorités d'exécution. Le Conseil fédéral s'est prononcé dans son avis sur les 22 recommandations de la commission; l'office compétent a ensuite entamé une vaste révision de l'OPAn, qui ne répondait toutefois pas entièrement aux exigences du rapport d'inspection, dans la mesure où il ne tenait pas compte des réflexions fondamentales de la commission.

Vu cette bipartition des recommandations, il est impossible de les considérer comme une unité. Dans le présent chapitre, le Conseil fédéral se prononce sur les 22 recommandations de détail, alors qu'il se réfère aux recommandations générales dans sa déclaration d'intention (chap. 5).

432 Les recommandations particulières

Les recommandations de la CdG-CE sont citées dans leur formulation originale (en italique); elles sont suivies de l'avis du Conseil fédéral.

432.1 Recommandation 1 (suivi du contrôle)

Nous adhérons aux recommandations que la Commission de gestion du Conseil national a formulées le 26 août 1992 (FF 1993 II 324²²) (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 porce-

²² Notamment pp. 324 à 333

lets 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.

Les recommandations de la CdG du Conseil national citées dans le cadre de cette première recommandation de la CdG-CE reposent sur une plainte pénale et d'autres interventions d'une «Association contre les usines d'animaux» (auxquelles les commissions des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales n'ont pas donné suite). La commission était arrivée à la conclusion que les préoccupations de l'association étaient en partie justifiées et demandait au Conseil fédéral d'accélérer la révision de l'OPAn. Ces recommandations sont formulées comme des points à examiner dans la perspective de la révision de l'OPAn.

Dans la mesure où il pouvait y adhérer, l'OVF avait intégré ces recommandations dans le projet de révision de l'OPAn lequel a été reporté en 1997 au profit d'un réexamen général du droit suisse sur la protection des animaux. Lors de la révision partielle de l'OPAn adoptée le 14 mai 1997 (voir ci-dessus ch. 2), quelques interdictions furent jugées urgentes, telles que l'interdiction des logettes ou de l'attache thoracique pour les truies, ou celle de la détention individuelle des veaux âgés de plus de 3 semaines (assorties, il est vrai, de délais transitoires appropriés). Ces interdictions furent donc intégrées dans l'ordonnance. Les recommandations qui les concernent ont donc été suivies. Sur la base de l'OPAn révisée, l'OVF a statué sur une série de systèmes de stabulation ou d'aménagements d'étables pour animaux de rente. Sur les 2124 demandes d'autorisation pour des systèmes de stabulation ou d'aménagements d'étables déposées depuis 1981, 218 étaient encore pendantes en 1998; 1128 ont fait l'objet d'une autorisation (dont 51 provisoirement) et 778 ont été retirées. La recommandation de la CdG du Conseil national a donc été suivie pour l'essentiel.

Il a été décidé de ne pas donner suite dans l'immédiat aux autres recommandations qui devraient être reprises dans l'OPAn afin de ne pas porter préjudice aux travaux de révision du droit sur la protection des animaux.

432.2 Recommandation 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 (...) dans la législation.

Comme nous l'avons indiqué au ch. 4.2.1, un projet de loi concrétise déjà les initiatives parlementaires Loeb et Sandoz. Cette recommandation peut donc être classée.

Il convient de faire remarquer ici que depuis sa création, la LPA, plus que tout autre texte, est l'expression de l'éthique qui doit prévaloir à l'égard de l'animal. Elle

réglemente l'attitude respectueuse de l'homme à l'égard de l'animal et prévoit des sanctions en cas de manquements. Alors que la LPA réglemente avant tout l'influence directe de l'homme sur l'animal, la majorité de la commission des affaires juridiques du Conseil national a proposé de concrétiser les initiatives parlementaires dans une modification du code civil (CC)²³: le respect de l'animal fait l'objet d'une nouvelle disposition fondamentale (art. 713a CC); selon cette disposition, les animaux ne doivent être traités comme des choses que dans la mesure où il n'y a pas de dispositions contrares. Des modifications du CC sont prévues dans le droit de succession (art. 482), dans le droit de la propriété (art. 720), dans le transfert de propriété et de possession (art. 722, 728, 934) et dans l'attribution d'un animal par le juge (art. 729a). Dans le droit des obligations, il est prévu d'introduire un devoir de dédommagement pour les frais vétérinaires en cas de blessures de l'animal (art. 42), alors que le code pénal²⁴ (art. 110) devra tenir compte de la différence faite entre les animaux et les choses dans la loi. Enfin, l'interdiction explicite de saisir les animaux domestiques devrait clarifier la situation dans le droit de l'exécution judiciaire (art. 92 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et faillites²⁵).

Comme il a déjà été indiqué sous ch. 4.2.1, il est prévu d'introduire le principe de la «dignité de la créature» dans la loi sur la protection des animaux. Selon le projet Gen-Lex, ce principe devrait être ancré à l'art. 2, al. 3, LPA²⁶. Le Conseil fédéral a institué le 27 avril 1998 une commission d'éthique chargée de surveiller de manière permanente la législation en matière de génie génétique dans le domaine non humain, par rapport à la notion de «dignité de la créature».

La volonté d'élargir la notion d'éthique à l'égard de l'animal se traduit aussi par la proposition, contenue dans le projet Gen-Lex, de limiter la liberté créatrice de l'homme dans la réalisation de nouvelles caractéristiques animales. Il est prévu en effet d'étendre le champ d'application de la LPA en y introduisant un nouvel art. 7a LPA sur l'élevage des animaux. Cette disposition vise à empêcher certains abus, p. ex. la recherche de performances qui ne sont pas acceptables d'un point de vue physiologique ou les modifications de l'aspect esthétique des races d'animaux de compagnie à des fins purement ludiques.

432.3 Recommandation 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 (détenation des porcs) et d'être étendue à d'autres (détenation des 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 les organisations intéressées, et soumettre les résultats de la participation à un contrôle juridique (droits de procédure des associations et organisations reconnues).

²³ RS 210

²⁴ RS 311

²⁵ RS 281.1

²⁶ «Personne ne doit de façon injustifiée imposer aux animaux des douleurs, des maux ou des dommages ni les mettre en état d'anxiété ou ne pas respecter leur dignité d'une autre manière.»

En principe, la loi sert de référence pour l'application de l'ordonnance. Le Conseil fédéral s'est toujours efforcé de mettre en œuvre aussi fidèlement que possible les principes de la LPA dans l'ordonnance. Les notions juridiques floues de la loi devaient impérativement être transposées dans l'ordonnance sous forme de dispositions applicables. La densité normative de l'ordonnance (de même que celle des prescriptions techniques édictées par l'OVF) donne l'impression que les critères ne seraient pas les mêmes pour la loi et l'ordonnance. Mais il en va de même pour d'autres lois qui ont la forme d'une loi-cadre dont seules les ordonnances d'exécution sont directement applicables. Cette impression est accentuée par les nombreuses interventions des organisations de protection des animaux qui, d'une part, exigent un renforcement des dispositions au niveau de l'ordonnance et, d'autre part, partent de l'idée que les principes de l'art. 2 LPA peuvent être directement mis en œuvre et imposés par des décisions.

Le groupe de travail Langenberger fait remarquer dans son rapport qu'il est un peu paradoxal de proposer d'un côté une réorientation de la loi vers des objectifs qualitatifs et de l'autre l'introduction de nouvelles dispositions dans l'ordonnance sur des questions de détail. Selon lui, les objectifs qualitatifs sont en principe formulés de manière générale et laissent le champ libre à de multiples interprétations, tandis que les réglementations précises renforcent la densité normative. La loi devrait avant tout fixer des objectifs qualitatifs, alors que l'ordonnance devrait énoncer des dispositions d'exécution détaillées. Toujours selon lui, il est très important d'assurer une cohérence entre la loi et l'ordonnance, et il convient éventuellement de vérifier la densité normative des exigences minimales en faisant appel à un groupe d'experts (proposition 17). Le groupe de travail relève en même temps des lacunes au niveau de la loi et revendique l'introduction dans l'ordonnance de nouvelles dimensions minimales pour la détention des moutons, des chevaux, des chèvres et des animaux de compagnie, un nouveau régime d'autorisation pour les écoles d'équitation et l'obligation d'engager un maître d'équitation diplômé dans ces écoles (proposition 18); il propose aussi de remanier et de compléter les dimensions minimales prescrites pour la détention des animaux sauvages (proposition 19).

Le Conseil fédéral est d'avis qu'il convient d'abord de laisser le Parlement réexaminer les critères de la loi. Ce n'est qu'une fois que le point de la situation aura été fait qu'il faudra adapter l'ordonnance aux nouvelles dispositions légales. Au cas où des adaptations ne peuvent être remises à plus tard, le Conseil fédéral se réserve toutefois le droit d'adapter l'ordonnance avant la révision de la loi.

432.4 Recommandation 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.

Depuis que le droit suisse sur la protection des animaux existe, le principe de la haute surveillance sur l'exécution des cantons a toujours donné lieu à des contestations. D'un côté certains cantons se battent pour garder un maximum d'autonomie dans l'exécution des prescriptions fédérales, de l'autre les organisations de protec-

tion des animaux revendiquent un renforcement des compétences fédérales jusqu'à demander que la Confédération se substitue aux cantons pour assumer l'exécution. Le principe de la haute surveillance est ancré dans le droit de la manière suivante:

- compétence de l'Office vétérinaire fédéral pour établir des prescriptions contraignantes de caractère technique (art. 33, al. 1, LPA);
- obligation pour les cantons d'établir la réglementation complémentaire (art. 36, al. 1, LPA);
- approbation des dispositions cantonales d'exécution par la Confédération (art. 36, al. 2, LPA);
- droit de plainte de l'OVF dans le cadre de la poursuite pénale et du jugement d'actes punissables qui incombent aux cantons (art. 32 LPA);
- droit de recours de l'OVF contre les décisions des autorités cantonales autorisant les expériences sur animaux (art. 26a LPA).

Le but de la haute surveillance dans ce domaine est d'assurer une exécution uniforme et garantissant l'égalité du droit dans tout le pays. Dans cette perspective, l'OVF a surtout mis l'accent ces dernières années sur l'information et la formation. Là où s'est manifestée une réticence contre l'exécution du droit fédéral dans ce domaine, l'OVF a cherché des solutions concertées par le dialogue direct avec les gouvernements cantonaux. Le moyen recommandé par la CdG-CE, de proposer au Ministère public d'user des voies de recours cantonales (plainte d'office) contre des jugements pénaux en matière de protection des animaux est problématique. Ni le Ministère public ni l'OVF ne sont partie prenante dans la procédure pénale; ils connaissent certes la peine prononcée par le canton, mais non les faits dans leur détail.

Le Conseil fédéral est d'avis qu'un renforcement de la haute surveillance par une extension des compétences fédérales, pouvant aller jusqu'à une intervention directe, serait un moyen envisageable pour assurer l'égalité du droit, bien que ce moyen risque de peser sur l'autonomie de l'exécution cantonale. Mais il pense aussi qu'un renforcement de l'exécution cantonale, p. ex. par l'instauration d'un contrôle intra-cantonal du droit pénal, tel que le pratique déjà un canton²⁷, contribuerait à mieux défendre les intérêts légitimes des animaux. Dans sa proposition 10, le groupe de travail Langenberger préconise l'instauration d'un avocat des animaux dans le droit pénal au niveau cantonal. Le Conseil fédéral va étudier cette proposition dans la perspective d'une révision de la LPA.

Dans le domaine de l'abattage, régi par la législation sur les denrées alimentaires, l'OVF a le droit et le devoir d'examiner et d'approuver les plans de construction et de transformation des grands abattoirs²⁸. Les installations qui servent à conduire les animaux vers leur lieu d'abattage et à l'abattage proprement dit sont soumises à un contrôle fédéral.

Le groupe de travail Langenberger propose d'instituer une étroite collaboration entre les autorités en charge de l'agriculture et les autorités chargées de la protection des animaux, à la fois au niveau fédéral et cantonal, afin de maintenir une certaine pression par des contrôles sur les exploitations agricoles détenant des animaux de rente.

²⁷ Au § 17 de sa loi sur la protection des animaux, le canton de Zurich a institué le principe d'un avocat cantonal des animaux dans le cadre des procédures pénales.

²⁸ Art. 17, al. 3, de la loi du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires (LDAI).

Au-delà de ses propres structures, la Confédération a assuré le financement d'une Division «Détection et protection des animaux» faisant partie de la Faculté de médecine vétérinaire de l'Université de Berne.

Tout réexamen du droit sur la protection des animaux doit inclure des réflexions sur le meilleur moyen d'engager les ressources humaines et les moyens financiers. Avant que ces moyens soient renforcés, il convient de s'interroger sur la nécessité des prestations fournies.

432.6 Recommandation 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.

L'information et la formation sont deux instruments législatifs modernes qui n'étaient pas encore au premier plan lorsque la loi sur la protection des animaux a été créée (1978), mais dont la nécessité s'est de plus en plus imposée dans la mise en œuvre de ce droit. L'OVF a déclaré vouloir conférer une place centrale à ces deux instruments; bien qu'un mandat législatif explicite fasse défaut, l'office fédéral s'efforce dans la mesure de ses possibilités d'informer le public sur les aspects de la protection des animaux qui relèvent de l'Etat. Il a par exemple publié en 1991 (1998 pour la traduction française) l'ouvrage «La protection des animaux – Un manuel»²⁹ et a tenu à plusieurs reprises son propre stand à des expositions agricoles. Ces activités sont actuellement limitées par le manque de ressources personnelles et financières.

La formation des personnes qui s'occupent d'animaux est une préoccupation importante des réglementations actuelles. L'art. 7 LPA donne la compétence au Conseil fédéral d'exiger un certificat de capacité pour l'exercice de la profession de gardien d'animaux (sauf pour le personnel occupé dans les exploitations détenant des animaux de rente). Le Conseil fédéral a réglementé cette compétence dans un chapitre propre (art. 8 à 11) de l'OPAn. Les travaux préparatoires pour faire de ce métier une profession reconnue par l'OFPT sont en cours. Par ailleurs, sur la base de

²⁹ Ce manuel peut être commandé en langue française et allemande à l'OCFIM, 3003 Berne.

l'art. 15, al. 2, LPA³⁰, le Conseil fédéral a entrepris de réglementer la formation du personnel chargé d'effectuer des expériences sur animaux. Il a adopté en 1997 de nouvelles dispositions dans l'OPAn (art. 59d à 59f) sur la formation des responsables d'expériences et des personnes effectuant des expériences sur animaux. L'OVF a précisé ces dispositions le 12 octobre 1998 dans son ordonnance sur la formation et le perfectionnement du personnel spécialisé dans l'expérimentation animale³¹. Des compétences plus étendues pour réglementer la formation des détenteurs d'animaux, notamment dans l'agriculture, font défaut dans la loi.

Le groupe de travail Langenberger estime que la formation et le perfectionnement obligatoire des personnes chargées de l'exécution sont essentiels. La législation sur les épizooties et celle sur l'hygiène des viandes, rappelle-t-il, répondent toutes deux à cette exigence, qui fait encore défaut dans le droit sur la protection des animaux. Le groupe de travail demande qu'une adaptation correspondante de la législation soit effectuée. Il propose que l'OVF recueille des informations sur la protection des animaux, les élabore et les mette à la disposition des autorités cantonales, des détenteurs d'animaux et du public. Cette information doit en priorité accompagner l'exécution, autrement dit être complémentaire aux prescriptions.

Le Conseil fédéral est conscient que l'Etat doit agir prioritairement sur la motivation, la formation et le perfectionnement lorsque les mesures de police s'avèrent insuffisantes. Cette règle n'est pas seulement applicable dans le domaine de la protection des animaux, mais aussi dans d'autres domaines où les objectifs de l'Etat doivent être atteints surtout au moyen de prestations fournies par des privés. Le Conseil fédéral est prêt à donner suite à cette recommandation par des dispositions légales.

432.7 **Recommandation 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 détenteurs d'animaux à but commercial pour mesurer les progrès réalisés en matière de protection des animaux.

La législation suisse sur la protection des animaux est conçue selon le principe suivant: la loi fixe les objectifs qualitatifs, qui sont transposés dans l'ordonnance au moyen de données quantitatives, d'obligations et d'interdictions applicables. Cette répartition entre les deux niveaux de réglementation, judicieuse en soi, a déjà été remise en cause par le Parlement, qui a intégré des réglementations de détail dans la loi, dont on n'accepterait plus la présence à l'heure actuelle à ce niveau législatif. C'est ainsi que la loi interdit l'amputation des griffes des chats (art. 22, al. 2, let. g, LPA) et prescrit (art. 16, al. 3^{bis}) que les animaux d'expérience doivent être «préalablement habitués aux conditions de l'expérience». Il en va de même de l'ordonnance: elle fait intervenir des détails qui ne sont guère acceptables au niveau

30 «Ces expériences ne peuvent être exécutées que sous la direction d'un spécialiste expérimenté, par des personnes disposant des connaissances professionnelles et de la formation pratique nécessaire.»

31 RO 1998 2716

de la réglementation édictée par le Conseil fédéral, mais qui sont plutôt l'affaire de spécialistes. C'est ainsi que le Conseil fédéral prescrit à l'art. 31, al. 2, OPAn, que les chiens maintenus à l'attache doivent pouvoir se déplacer sur une surface d'au moins 20 m², que les logettes pour les truies à goutte ne peuvent être utilisées que pendant la période de monte et durant dix jours au maximum (art. 22, al. 2).

Il ne s'agit pas de remettre en cause le bien-fondé de ces réglementations; il s'agit seulement de s'interroger sur le niveau législatif où elles figurent. Le Conseil fédéral prend au sérieux cette recommandation et va s'efforcer de faire une distinction claire entre les objectifs et les moyens dans la législation sur la protection des animaux.

A l'époque de l'élaboration de la LPA, on ne disposait pas encore du mandat de prestations comme instrument législatif. La CdG-CE estime qu'il est judicieux de moderniser le droit sur la protection des animaux et de répartir la compétence de son exécution entre la Confédération, les cantons, les organisations privées et les détenteurs d'animaux. Si le législateur accepte de le suivre dans cette voie, le Conseil fédéral va examiner dans quelle mesure il pourra utiliser le mandat de prestations comme instrument de la législation sur la protection des animaux.

432.8 Recommandation 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.

Le groupe de travail Langenberger a mené des discussions approfondies sur l'organisation des structures cantonales d'exécution. Il propose (proposition 1) d'obliger les cantons à instituer un service central responsable de l'exécution de la législation sur la protection des animaux. Il propose en outre (proposition 5) que seule une personne disposant d'une «formation technique approfondie» puisse être nommée vétérinaire cantonal. Il faudrait en outre, poursuit le groupe de travail, obliger l'OVF à veiller, en collaboration avec les cantons, à la formation et au perfectionnement des vétérinaires cantonaux dans le domaine de la protection des animaux ainsi que des autres personnes auxquelles sont confiées des tâches dans ce domaine; cela concerne les vétérinaires officiels et les collaborateurs des offices cantonaux, qu'ils soient vétérinaires ou non. Il faut en outre «que les cours de formation et de perfectionnement organisés par l'office fédéral soient rendus obligatoires pour ces personnes» (proposition 5).

Le groupe de travail propose une autre intervention dans l'organisation cantonale dans le texte de sa proposition 10, à savoir l'institution, par le biais d'une modification de la législation fédérale, «d'un avocat pour les animaux dans le droit pénal au niveau cantonal, avocat qui serait chargé de défendre les intérêts des animaux devant les autorités et les tribunaux». Le groupe de travail propose en outre d'autoriser l'OVF à inspecter l'exécution cantonale.

Dans le même ordre d'idées, le groupe de travail estime toutefois «qu'il n'est pas faisable de donner des directives, dans la législation sur la protection des animaux, sur les effectifs et les moyens financiers nécessaires à une exécution compétente». «Par contre, l'office fédéral devrait donner, en collaboration avec l'association des vétérinaires cantonaux, des recommandations sur l'effectif et les moyens financiers nécessaires à l'exécution en général» (proposition 2). En même temps, une modification législative devrait prévoir «la possibilité pour les cantons de déléguer certaines activités à des organisations sous forme de mandats de prestations ou de fixer des buts à atteindre avec des organisations. Cela concerne aussi la privatisation des contrôles qui seraient alors effectués par des organisations certifiées» (proposition 4).

L'avis du Conseil fédéral à ce sujet est le suivant:

La loi et l'ordonnance actuelles fournissent aux cantons un ensemble d'instruments qui leur permettent d'assurer une exécution efficace. Les cantons ont ainsi accompli un travail remarquable, nombre d'entre eux de manière exhaustive et rapide, quelques-uns avec des hésitations, mais dans l'ensemble avec succès. Il n'est aucun domaine dans lequel la loi n'aurait pas été exécutée, mais dans certains domaines, p. ex. celui de la détention du bétail laitier, l'application a été lacunaire. Il n'est donc pas nécessaire de regrouper les instances cantonales chargées de l'exécution. Lorsque l'on évoque à l'heure actuelle des lacunes dans l'exécution, on pense à un petit nombre d'exploitations détenant des animaux qui ne sont pas correctement construites ou gérées. Il s'agit souvent de cas que les instruments actuels ne permettent pas de régler, indépendamment de la répartition des compétences entre un ou plusieurs organes d'exécution par canton.

Il faut en principe s'en tenir à la souveraineté des cantons en matière d'organisation. Le Conseil fédéral serait prêt néanmoins à déterminer les qualifications techniques dont devraient disposer les responsables des organes cantonaux d'exécution. Il entend examiner aussi dans quelle mesure on peut prescrire aux cantons quelle doit être l'instance qui dirige l'exécution et combien de postes doivent être mis à disposition à cet effet.

Les vétérinaires praticiens n'assument pas de fonction officielle dans la protection des animaux. Ils ne sont pas tenus de signaler les infractions à la protection des animaux. On peut se demander quelle réaction cela susciterait s'ils devaient jouer le rôle d'instance de contrôle de la législation sur la protection des animaux. Nombre d'entre eux se verraient ainsi poussés dans un conflit d'intérêts. On peut se demander également si les cantons seraient en mesure de mettre sur pied des instances de contrôle indépendantes. Le grand nombre d'établissements à contrôler (exploitations agricoles, établissements de détention d'animaux sauvages, détention d'animaux d'expérience, pensions et refuges pour animaux) outrepassé les capacités d'un contrôle étatique à 100 %. D'un autre côté, il serait souhaitable de regrouper tous les aspects relevant du contrôle en une seule et unique fonction. Et cela ne concerne pas seulement les divers aspects de la protection des animaux, mais aussi les contrôles sanitaires dans la production laitière ou le marquage des animaux dans le cadre de la législation sur les épizooties.

On pourrait de nouveau utiliser ici les instruments que sont le mandat de prestations et la définition concertée d'objectifs. Etant donné que la plupart des personnes qui pratiquent la détention d'animaux à titre professionnel appartiennent à des organisations spécialisées, il serait judicieux d'inclure ces dernières dans l'exécution des

dispositions de protection des animaux. Le Conseil fédéral va élaborer des propositions dans ce sens (voir ch. 522.3).

432.9 Recommandation 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 ch. 4. Il y a lieu de faire appel aux autorités cantonales de protection des animaux pour toutes les législatures d'octroi des 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'art. 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.

Comme l'indique le ch. 3 du présent rapport, la nouvelle loi sur l'agriculture (LAgr) subordonne l'octroi de paiements directs au respect des prescriptions légales de la protection des animaux. La LAgr charge les cantons de vérifier si les conditions sont remplies³². Cependant la LAgr n'indique pas quelle instance cantonale est compétente pour quels contrôles. Il appartient aux cantons de déterminer s'ils entendent faire appel à leurs propres autorités agricoles, en collaboration avec les autorités en charge de la protection des animaux, ou s'ils entendent charger des organisations ou des entreprises³³ d'effectuer cette tâche. Il convient cependant de faire remarquer ici que la compétence technique pour ces contrôles relève incontestablement des autorités cantonales chargées de la protection des animaux et non des offices cantonaux de l'agriculture.

Les permis de construire des exploitations détenant des animaux de rente sont soumis à la législation fédérale, et à la législation sur la protection des animaux en particulier, dans la mesure où les aides aux investissements ne sont accordées que si, après l'investissement, l'exploitation peut prouver que les prestations écologiques requises³⁴ sont respectées³⁵. On peut ainsi garantir que les conditions relatives à la protection des animaux sont remplies dans tous les bâtiments qui bénéficient des subventions fédérales. Dans ce domaine non plus, la LAgr n'oblige pas le canton à faire intervenir l'autorité en charge de la protection des animaux pour vérifier le respect de ces conditions.

Pour ce qui est des autres formes de détentions d'animaux, autrement dit les détentions non agricoles, on peut remarquer ce qui suit: Aux termes de l'art. 34b OPAn, les pensions et refuges pour animaux doivent être annoncés. En vertu de l'art. 8, al. 1, OPAn, le commerce professionnel d'animaux est soumis à une autorisation cantonale. Il en va de même pour la détention d'animaux sauvages à titre professionnel (p. ex. dans les jardins zoologiques ou dans les cirques) et pour la détention (privée) d'animaux sauvages dont la détention est particulièrement difficile (art. 6 LPA). Les élevages professionnels d'animaux d'expérience doivent être reconnus par le canton depuis 1997 (art. 59b OPAn). Dans ces domaines de la détention

³² Art. 178 en liaison avec l'art. 181 LAgr

³³ Art. 180 LAgr

³⁴ Art. 70, al. 2., LAgr

³⁵ Art. 89, al. 1, let. c LAgr

d'animaux, les connexions avec d'autres secteurs politiques sont superflues puisqu'ils sont déjà soumis au contrôle des autorités chargées de la protection des animaux. La recommandation de la commission a dont été suivie sur ce point.

Une connexion ne doit pas nécessairement intervenir au niveau de l'exécution. Néanmoins le groupe de travail «Protection des animaux et prestations écologiques requises» propose dans son rapport à l'attention de la Conférence des directeurs de l'agriculture une mesure qui devrait créer des synergies, à savoir la mise en commun des contrôles en matière de protection des animaux et des contrôles destinés à vérifier les prestations écologiques requises. On pourrait également imaginer qu'un instrument de coordination indépendant de l'administration ait des effets positifs. C'est dans cette perspective que le groupe de travail Langenberger propose la création d'une Commission fédérale de protection des animaux (proposition 23).

432.10 Recommandation 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 sur les aménagements d'étables.

Le Conseil fédéral a l'intention de préserver le haut niveau de protection dont bénéficient les animaux de rente dans notre pays et qui fait bonne figure en comparaison internationale. Il partage l'avis de la commission selon lequel la protection des animaux implique bien plus que l'élaboration ou le respect de normes de construction. L'attitude du détenteur d'animaux par rapport à l'animal est déterminante si l'on veut poursuivre le développement de la législation sur la protection des animaux. Or, pour faire évoluer cette attitude, de nouveaux instruments législatifs sont nécessaires, sur lesquels le Conseil fédéral se prononce au ch. 522.

La nouvelle législation sur l'agriculture a créé une incitation supplémentaire qui va au-delà de la loi sur la protection des animaux en instaurant des contributions pour les systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux. Les détails de ce principe sont réglés dans deux ordonnances du DFE³⁶, qui s'appuient sur l'ordonnance sur les paiements directs. Par ailleurs, un supplément de 20 % est accordé en cas de construction d'un système de stabulation particulièrement respectueux des animaux.³⁷

³⁶ Ordonnance du 7 décembre 1998 sur les systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux (ordonnance SST; RS 910.132.4); ordonnance du 7 décembre 1998 sur les sorties régulières en plein air d'animaux de rente (ordonnance SRPA; RS 910.132.5).

³⁷ Art. 46, al. 4, de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les améliorations structurelles dans l'agriculture (OAS; RS 913.1).

432.11 Recommandation 11

Le changement de cap qui consiste à rompre avec la conception de tâches 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 à engager des frais. Il faudra aussi veiller à ne pas accorder de subventions que pour les équipements coûteux, afin de ne pas défavoriser les variantes avantageuses.

La législation suisse sur la protection des animaux ne prévoit en principe pas de subventions publiques pour les mesures de protection des animaux. La responsabilité de l'homme à l'égard du bien-être de l'animal qui lui est confié est considérée comme un devoir éthique, et non pas comme une prestation économique. L'Etat demande aux détenteurs de fournir une prestation qui résulte uniquement des besoins naturels de l'animal. Le Conseil fédéral entend poursuivre dans cette voie. Il est convaincu qu'il est possible de faire accepter aussi sans subventions les principes de la protection des animaux aux détenteurs. Il compte pour ce faire sur la collaboration des organisations de protection des animaux et des fédérations agricoles ainsi que sur la pression croissante de l'opinion publique, qui exige une production agricole respectueuse de l'animal.

La protection des animaux ne se mesure pas qu'aux investissements consentis pour les bâtiments d'exploitation. Il paraît judicieux, justement à une époque où l'agriculture est marquée par une certaine incertitude économique, d'encourager des voies menant à une protection des animaux pertinente indépendamment d'investissements financiers. Parmi ces modalités, on compte l'information, la motivation et la formation des détenteurs d'animaux. Un renforcement des moyens de ce type suppose que la Confédération et les cantons disposent de ressources suffisantes pour accomplir sérieusement cette tâche.

La requête de la commission que les subventions ne soient pas accordées qu'aux installations coûteuses est déjà satisfaite par le versement de forfaits pour les bâtiments d'exploitation tels que prévus dans l'ordonnance sur les améliorations structurelles dans l'agriculture.

432:12 Recommandation 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.

Le Conseil fédéral partage le point de vue de la commission qu'il vaut mieux privilégier à l'occasion une attitude pragmatique plutôt que d'exiger de manière rigide le respect des dispositions de la protection des animaux. Mais tout écart par rapport aux normes légales est au détriment des animaux. Soucieux de trouver des solutions de compromis, le législateur a choisi d'accorder de longs délais transitoires (jusqu'à dix ans) plutôt que d'accorder des dérogations pour certaines catégories d'explo-

tations. Le Conseil fédéral continue de croire que cette solution est praticable. Dans sa réponse à la motion 98.3676, transformée en postulat, il a néanmoins clairement approuvé une application souple des réglementations en vigueur pour les exploitations en cessation d'activités.

432.13 Recommandation 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.

Pour des questions de principe, le Conseil fédéral est réticent face à l'idée d'encourager les dénonciations de la part de personnes qui ne font pas partie des instances chargées d'exécuter la législation sur la protection des animaux. La suggestion selon laquelle les dénonciations ne devraient pas entraîner des mesures de police, mais être l'occasion de donner des conseils, de former les détenteurs et de s'efforcer de les motiver est en contradiction avec un principe politique et juridique: si des infractions à la loi sur la protection des animaux se révèlent exactes, l'autorité d'exécution doit intervenir, indépendamment de la source de l'information dont elle dispose.

Par contre, le Conseil fédéral entend suivre la proposition de faire participer les groupements professionnels à l'exécution de la loi sur la protection des animaux. Fonder l'exécution sur un large consensus, surtout lorsqu'elle ne consiste pas qu'en mesures de police, paraît judicieux et opportun.

432.14 Recommandation 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.

Les écoles d'agriculture forment les personnes auxquelles la détention d'animaux de rente sera confiée demain. Il est important que ces personnes apprennent les règles de la protection des animaux qui leur permettront de détenir convenablement leurs animaux. On rappellera dans ce contexte le lien entre les paiements directs et le respect des prescriptions légales de la protection des animaux. Seul celui qui connaît, donc qui a appris ces prescriptions dans une école d'agriculture et les raisons qui y ont conduit, est en mesure de gérer la détention de ses animaux en conséquence et de créer les conditions qui lui donneront droit aux paiements directs.

Le Conseil fédéral examine quelles voies se présentent pour suivre cette recommandation (voir également le commentaire de la recommandation 15).

432.15 **Recommandation 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 des animaux.

La voie suivie pour atteindre cet objectif important est la bonne. Le groupe de travail Langenberger propose d'ailleurs la même voie (propositions 12 à 16), mais va plus loin que la CdG. Il préconise que «tous les détenteurs professionnels et tous les agriculteurs qui détiennent un certain nombre d'animaux, encore à déterminer» de même que le personnel des abattoirs et les transporteurs professionnels d'animaux soient tenus de suivre une formation en matière de protection des animaux. Le groupe de travail demande aussi que des connaissances sur la protection des animaux soient transmises dans la formation scolaire, aux niveaux primaire et secondaire.

Le Conseil fédéral a l'intention de donner tout son poids à l'information et à la formation dans l'exécution de la législation sur la protection des animaux. Mais il faudra étudier en profondeur si une disposition dans la législation en la matière suffira à atteindre le but visé. La collaboration des instances les plus diverses de la Confédération, des cantons et des organisations privées est en effet indispensable. Ce qui est sûr, c'est qu'il faudra développer l'information et la formation et rendre ces instruments attractifs. Ce sera le seul moyen de faire prendre conscience aux détenteurs d'animaux de l'importance qu'il y a à connaître les règles de protection des animaux.

432.16 **Recommandation 16**

La déclaration obligatoire doit être introduite pour la viande et les produits à base de viande importés.

Le groupe de travail Langenberger demande lui aussi (proposition 24) un complément de la législation sur les denrées alimentaires «pour que la déclaration obligatoire concernant les méthodes de production y soit introduite et que celle concernant la provenance des animaux soit appliquée de manière conséquente».

La déclaration des denrées alimentaires est un moyen de protection sanitaire et de protection contre la tromperie. Le droit sur les denrées alimentaires ne fait pas de différences entre la déclaration obligatoire des produits suisses et des produits étrangers. La provenance des denrées alimentaires (pays de production) ne doit être indiquée que «sur demande»³⁸. La déclaration de la provenance n'a rien à voir avec la protection de la santé, mais avec la protection contre la tromperie. La protection de la santé n'entre pas en ligne de compte ici, car l'art. 13, al. 1, de la loi sur les denrées alimentaires³⁹ interdit d'une manière générale les produits nutritifs qui peuvent mettre la santé en danger, indépendamment de leur provenance.

La loi sur l'agriculture (art. 18, al. 1) donne désormais la possibilité au Conseil fédéral d'édicter des dispositions relatives à la déclaration des «produits issus de modes de production interdits en Suisse». Cela concerne les denrées alimentaires

³⁸ Art. 20, al. 1, de la loi fédérale du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires et les objets usuels.

³⁹ Loi du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires et les objets usuels; RS 817.0.

étrangères qui n'ont pas été produites selon les règles de la législation suisse sur la protection des animaux. Par exemple, le gavage des oies et des canards pour la production de foie gras, la détention des poules en batteries ou l'engraissement des bovins avec des aliments contenant des antibiotiques ou des hormones sont interdits en Suisse, mais non dans d'autres pays. Des prescriptions réglant la déclaration dans ces cas sont en préparation. Ces prescriptions n'ont également aucun rapport avec la protection de la santé et n'auront pas de répercussions sur la protection des animaux en Suisse.

En effet, la viande et les produits à base de viande étrangers n'ont pas nécessairement des propriétés qui mettent en danger la santé des Suisses ou qui les trompent; ces denrées alimentaires ne sont pas non plus nécessairement produites selon des méthodes qui sont interdites en Suisse.

Le Conseil fédéral a élaboré les bases nécessaires aux indications relatives à la provenance des denrées alimentaires dans l'ordonnance sur les denrées alimentaires⁴⁰. Ces dispositions se fondent sur la protection contre la tromperie, mais non pas sur des préoccupations de protection des animaux.

432.17 Recommandation 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 dans les abattoirs.

Les prescriptions concernant les abattoirs⁴¹ se fondent sur la loi sur les denrées alimentaires. Il s'ensuit que les abattoirs doivent en premier lieu satisfaire aux exigences qui permettent d'assurer la protection de la santé des consommateurs. La LPA contient pour sa part deux articles (21 et 22) qui régissent l'étourdissement des animaux de boucherie (les mammifères seulement). L'OPAn réglemente depuis 1997 dans le détail les questions de protection des animaux à toutes les étapes du processus de l'abattage – à savoir la livraison (art. 64c), l'hébergement (art. 64d), l'acheminement (art. 64e), l'étourdissement (art. 64f et 64g), la saignée (art. 64h) – et donne aux cantons la compétence de réglementer les tâches que doivent assumer les contrôleurs des viandes en matière de protection des animaux (art. 64i). Le régime de l'autorisation pour les abattoirs⁴² en liaison avec les nouvelles prescriptions de l'OPAn permettent d'assurer que les animaux de boucherie soient traités avec ménagement. Le premier aspect de cette recommandation peut être considéré comme réalisé depuis la révision de l'OPAn adoptée en 1997.

⁴⁰ RS 817.02, art. 22a, notamment les al. 4 et 5.

⁴¹ Art. 5 à 11 de l'ordonnance du 1^{er} mars 1995 sur l'hygiène des viandes (OHyV; RS 817.190).

⁴² Art. 16 et 17, al. 3, de la loi du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires (LDAI; RS 817.0), art. 8 ss OHyV.

Quant aux transports d'animaux (pas seulement vers les abattoirs), le Conseil fédéral a complété les prescriptions de l'OPAn en 1997⁴³. La suggestion de la commission a donc été suivie. On peut évoquer ici le cas de l'Autriche qui a limité à quatre heures la durée de transport des animaux de boucherie, mais qui devra abandonner cette réglementation sous la pression du droit communautaire.

La dernière suggestion de cette recommandation échappe à la compétence du Conseil fédéral. Les abattoirs sont soumis aux lois de l'économie de marché. Le droit sur les denrées alimentaires ne peut limiter le libre jeu de la concurrence entre les abattoirs. Une autorisation cantonale relevant de la police des denrées alimentaires est nécessaire pour exploiter un abattoir, non pour le fermer. Le Conseil fédéral n'estime pas qu'il soit opportun de proposer une réglementation correspondante dans le cadre de la réorientation du droit sur la protection des animaux.

432.18 Recommandation 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.

Cette recommandation a été suivie dans les nouveaux art. 64e, 64f et 64g OPAn évoqués précédemment. Le régime de l'autorisation pour les abattoirs permet de s'assurer qu'il n'y ait plus d'installations ni de modes d'exploitation qui ne sont pas conformes aux exigences de l'OPAn.

432.19 Recommandation 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.

La loi sur les denrées alimentaires ne prévoit pas d'examen obligatoire des animaux de boucherie (autrement dit d'examen des animaux avant l'abattage). Par contre, dans l'ordonnance sur l'hygiène des viandes (art. 27), le Conseil fédéral exige que dans chaque abattoir une personne soit responsable de la réception des animaux. Les compétences de cette personne en matière de contrôle se limitent aux aspects qui relèvent de la police des denrées alimentaires. L'OPAn prévoit également un contrôle régulier lors de l'arrivée du bétail (art. 64c), contrôle qui doit être effectué par une personne désignée par l'autorité compétente. Aux termes de l'art. 45, al. 2, let. a, de la loi sur les denrées alimentaires, des émoluments sont perçus pour l'inspection des animaux avant et après l'abattage si cette inspection relève du droit sur les denrées alimentaires; les contrôles effectués au titre de la protection des animaux sont par contre exempts d'émoluments (art. 64i, al. 2, OPAn).

Le Conseil fédéral a prescrit le 8 juin 1998⁴⁴ l'inspection obligatoire des animaux de l'espèce bovine (à partir de six mois) et celui des ovins et des caprins (à partir de 12 mois), donc des animaux qui peuvent être atteints, le cas échéant, de tremblante

⁴³ Art. 52, al. 2 et 3, art. 53, art. 54, al. 1, let. c, g et h, al. 3, art. 55, al. 1, let. f OPAn.

⁴⁴ Art. 31, al. 1, OHyV.

ou d'ESB. Pour les autres animaux de boucherie, l'inspection avant l'abattage est seulement prescrite par sondage. Ces examens ne relèvent pas non plus de la protection des animaux, mais seulement du droit sur les épizooties.

L'OPAn prescrit à l'art. 64i que les cantons réglementent les tâches et les compétences des contrôleurs en matière d'exécution de la législation sur la protection des animaux dans les abattoirs et exige qu'ils effectuent des contrôles par sondage en matière de protection des animaux lors de l'arrivage des animaux. Aux termes de l'art. 50, al. 1, de l'ordonnance sur l'hygiène des viandes, les contrôleurs des viandes sont responsables, entre autres choses, de l'inspection des animaux avant l'abattage. Mais, comme indiqué ci-dessus, ces contrôles se font le plus souvent sous la forme d'un sondage. En vertu de l'art. 53, les contrôleurs doivent annoncer à l'autorité cantonale compétente les infractions à la législation sur la protection des animaux.

Les inspections des animaux avant l'abattage permettent de tirer des conclusions quant à la manière dont les animaux ont été détenus. Cependant, des souillures, des blessures et des troubles du comportement peuvent aussi être constatés chez des animaux de boucherie qui ont été détenus convenablement avant d'arriver à l'abattoir. Il est incontestable qu'un contrôle systématique permettrait de découvrir encore des lacunes en matière de détention des animaux dans les exploitations. Le Conseil fédéral estime que ces inspections seraient souhaitables en soi, également du fait qu'elles auraient un effet préventif général. Il va examiner sur quelle base une obligation dans ce domaine peut être instaurée et financée.

432.20 Recommandation 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.

L'interdiction des buts d'élevage dont la réalisation entraîne des maux et des dommages pour l'animal sera proposée dans le cadre du projet Gen-Lex qu'il est prévu de soumettre aux Chambres fédérales dans le courant de l'année 1999. L'objet de cette recommandation peut donc être considéré comme réalisé.

432.21 Recommandation 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.

Les dispositions légales relatives à la détention des animaux de compagnie n'ont jamais été très détaillées jusqu'à présent. Conformément à la caractéristique fondamentale de la législation sur la protection des animaux, le Conseil fédéral est parti du principe qu'il ne fallait réglementer que ce que l'on ne pouvait contrôler et imposer. On ne peut demander aux autorités cantonales d'exécution de contrôler des centaines de milliers de ménages où sont détenus des animaux de compagnie; un investissement totalement disproportionné serait nécessaire pour assurer le contrôle de tous les ménages qui détiennent des perruches ou des chats.

Partant de l'idée que les prescriptions générales concernant la détention d'animaux figurant dans l'OPAn sont également applicables aux animaux de compagnie, le Conseil fédéral n'a pas jugé nécessaire d'édicter de nouvelles prescriptions de détention spécifiques aux animaux de compagnie. En 1997, par contre il a prescrit, à l'art. 51a de l'OPAn, une limite d'âge (16 ans) pour l'achat d'animaux.

La commission fait remarquer à juste titre que la détention d'animaux ne doit pas être réglementée par de nouvelles obligations et de nouvelles interdictions, mais au moyen de l'information et de la motivation. Cet objectif a dû être repoussé jusqu'à présent faute de ressources suffisantes dans les services étatiques. Mais il convient de souligner ici que les organisations privées de protection des animaux et les fédérations d'élevage des animaux de compagnie font preuve depuis longtemps d'un grand engagement pour convaincre les détenteurs d'animaux de compagnie d'avoir un comportement convenable à l'égard de leur animal. L'intensification de l'information et le renforcement de la motivation pourraient être fondés sur ces travaux. Le domaine de la détention des animaux de compagnie montre que des organisations privées sont en mesure d'assumer des tâches réservées jusqu'à présent à l'Etat si les mandats de prestations leur sont confiés et si des objectifs sont fixés en concertation avec eux.

432.22 Recommandation 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.

Cette recommandation vise le même objectif que la précédente: celui qui achète un animal doit être conscient qu'il s'engage par là à prendre des responsabilités. Cette prise de conscience peut aussi être favorisée par le vendeur. Il convient cependant de remarquer que le droit sur la protection des animaux ne régit que le commerce d'animaux *professionnel*. L'art. 48, al. 1, OPAn, prescrit déjà que l'autorisation de pratiquer professionnellement le commerce d'animaux peut être liée à l'obligation de faire appel à un ou plusieurs gardiens d'animaux titulaires du certificat de capacité. Le commerce d'animaux occasionnel, p. ex. la vente de chiots ou de chatons de sa propre chienne ou de sa propre chatte ne sont pas soumis à autorisation à l'heure actuelle et échappent donc à toutes obligations légales.

Le souci d'imposer certaines exigences à ceux qui pratiquent le commerce professionnel d'animaux est justifié. Le Conseil fédéral a l'intention d'agir en conséquence.

44 Analyse du rapport d'inspection

La commission a subdivisé ses recommandations en deux parties qui se distinguent clairement l'une de l'autre.

La première partie consiste en une critique fondamentale de la stratégie d'exécution de la législation. Plusieurs recommandations visent une réorientation du droit sur la protection des animaux. Au lieu d'un ensemble de mesures de police faites d'exi-

gences minimales, de contrôles et de sanctions, il vaudrait mieux créer une loi moderne sur la protection des animaux, orientée vers l'information, la motivation, la formation, la définition concertée d'objectifs et le mandat de prestations.

Dans la deuxième partie, la commission recommande 22 mesures visant à modifier ou à compléter le droit actuel. Ces mesures ne concernent que partiellement la loi et portent essentiellement sur les dispositions au niveau de l'ordonnance.

Le Conseil fédéral déduit de cette bipartition, d'une part que la commission estime que le droit sur la protection des animaux en vigueur a certes atteint ses objectifs en grande partie, mais qu'il doit être complété par de nouveaux instruments législatifs, d'autre part qu'elle souhaite parallèlement une augmentation de la densité normative de la législation par de nombreuses améliorations de détail.

Dans une première phase, l'OVF a estimé qu'il était prioritaire de transposer les 22 recommandations dans la législation en vigueur. Il a préparé une révision de l'OPAn, qui a suscité un vif intérêt lors de la consultation. Néanmoins, en février 1997, le chef du DFE de l'époque a retiré le projet en demandant un réexamen en profondeur du droit suisse sur la protection des animaux.

Cet examen - dont les propositions du groupe de travail Langenberger sont un reflet - a donné des résultats en partie contradictoires correspondant en gros à la bipartition du rapport de la commission, que nous venons d'exposer. Le groupe de travail n'a pas trouvé de voie permettant de réformer le droit sur la protection des animaux en profondeur. Ces contradictions laissent supposer qu'il subsiste des divergences fondamentales entre différents groupements. Celui qui vit de la détention d'animaux aspire à un maximum de souplesse dans les réglementations en matière de protection des animaux; on pourrait dire, en forçant le trait, que pour lui il ne faut répondre aux besoins des animaux que dans la mesure où ils peuvent encore fournir leur plein rendement économique. A l'opposé, les organisations de protection des animaux s'engagent en faveur de réglementations se référant exclusivement aux modes de comportement naturels des animaux; pour elles, les connaissances éthologiques⁴⁵ devraient autant que possible être transposées au détail près dans la législation.

Les deux positions peuvent compter sur des soutiens: les détenteurs d'animaux peuvent faire valoir qu'ils doivent faire face à une concurrence accrue au niveau international bien que les réglementations suisses sur la protection des animaux soient plus sévères que celles des pays voisins. Les organisations de protection des animaux, quant à elles, comptent sur une pression croissante de l'opinion publique qui se manifeste, selon elles, par le fait que les consommateurs souhaitent de plus en plus des produits agricoles obtenus dans le respect des animaux.

5 Démarche du Conseil fédéral

51 Evaluation

Le Conseil fédéral est conscient que tous les efforts doivent être déployés pour atteindre les objectifs de la LPA, mais qu'il ne sera jamais possible de les réaliser entièrement.

⁴⁵ Ethologie = science du comportement

Le Conseil fédéral ne partage que partiellement l'évaluation négative du travail effectué par les organes d'exécution. Il constate que la loi sur la protection des animaux a permis d'obtenir, depuis son entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1981, des améliorations sensibles pour les animaux dans notre pays. Cela a seulement été possible grâce au grand engagement dont ont fait preuve les autorités chargées de l'exécution et de la haute surveillance avec le soutien des organisations privées de la détention et de la protection des animaux.

Plusieurs domaines de la loi ont été si bien appliqués que l'opinion publique ne s'en rend même plus compte. On mentionnera en particulier le domaine de l'expérimentation animale, qui a longtemps dominé le débat public et qui a donné lieu à trois initiatives populaires. En ce qui concerne la détention des animaux sauvages également, dans les jardins zoologiques notamment, on a obtenu des améliorations sensibles grâce à une collaboration étroite entre les organes chargés de l'exécution et les détenteurs.

Il est cependant incontestable que la transposition de certaines prescriptions de protection des animaux continue à se heurter à des résistances. Bien que les réglementations concernant la détention du bétail laitier soient assorties de délais transitoires très longs, un effort ponctuel d'application des dispositions s'impose. Les résistances émanent surtout des milieux des détenteurs eux-mêmes, auxquels il faut ajouter, dans certains cas, les autorités chargées de l'exécution dans les cantons, qui tardent à appliquer les dispositions légales. Néanmoins, c'est justement dans ce domaine-là que des progrès substantiels ont été réalisés au cours des dernières années; on peut en conclure qu'un grand pourcentage de détenteurs d'animaux peuvent être conduits à adopter un comportement conforme à la législation sur la protection des animaux par le biais de cette législation combinée avec une pression croissante de l'opinion publique. Le lien établi entre les paiements directs et le respect des prescriptions minimales en matière de protection des animaux permettra de faire avancer encore l'exécution des dispositions, sur la base notamment de l'art. 66, al. 4, de l'ordonnance sur les paiements directs versés dans l'agriculture⁴⁶, qui prévoit de contrôler dans l'année de contribution:

- toutes les exploitations qui demandent des contributions pour la première fois;
- toutes les exploitations dans lesquelles des manquements ont été constatés lors de contrôles effectués l'année précédente, et
- 30 % au moins des exploitations restantes sélectionnées au hasard.

Dans de nombreux cantons, les contrôles s'en trouveront fortement intensifiés et seront standardisés à un niveau élevé.

Il apparaît aujourd'hui que les prescriptions détaillées et une liste impressionnante de sanctions ne suffisent pas à convaincre une frange de détenteurs d'animaux à adopter un comportement convenable à l'égard des animaux. De l'avis de la CdG et du groupe de travail Langenberger, c'est à partir de ce point qu'il faut poursuivre les efforts. Il faut donner aux organes d'exécution à tous les niveaux les nouveaux instruments qui leur permettront de promouvoir la prise de conscience des besoins des animaux dans le public, mais aussi et surtout chez les détenteurs d'animaux.

⁴⁶ Ordonnance du 7 décembre 1998 sur les paiements directs versés dans l'agriculture (OPD; RS 910.13).

Dans sa conception actuelle, la loi sur la protection des animaux a permis d'obtenir des résultats précieux. Néanmoins, elle n'est plus que partiellement adaptée aux objectifs qu'elle vise. Aussi le Département fédéral de l'économie a-t-il entamé les travaux d'une *révision de cette loi*.

D'ici à ce que ces travaux soient terminés, il y a lieu de renoncer en principe à des révisions partielles du droit sur la protection des animaux, notamment de l'OPAn. Les annexes de l'OPAn consacrées à la détention des animaux sauvages font exception. Elles doivent être adaptées aux derniers résultats de la recherche scientifique. Cette révision, qui relève de la compétence du Conseil fédéral, concerne les jardins zoologiques, les parcs d'animaux sauvages et les particuliers détenant des animaux sauvages. Il faudra également faire une exception en ce qui concerne la procédure d'examen et d'autorisation des systèmes de stabulation et d'aménagements d'étables pour lesquels il conviendra d'instaurer plus de souplesse. Ces travaux ne porteront pas préjudice à la révision de la loi.

La possibilité de se contenter d'une révision ponctuelle de la loi pour transposer les recommandations principales de la CdG-CE et du groupe de travail Langenberger a été examinée. Il est apparu que le caractère fondamental de la loi ne permet pas un élargissement suffisant qui permettrait d'y introduire les nouveaux instruments d'exécution qu'il est prévu d'instaurer; la loi actuelle est essentiellement basée sur la maxime suivante: «objectif – exigence minimale – contrôle – sanction». Il s'ensuit que «dans la pratique, la protection des animaux se conçoit en Suisse comme une *tâche de police*»⁴⁷. Les dispositions de la loi qui ne suivent pas ce schéma sont exceptionnelles. Le but du projet de révision est de suivre une autre voie.

521 Réglementation au niveau approprié

Les principes matériels de la législation sur la protection des animaux ne sont pas ancrés dans la Constitution. Cette dernière contient à l'art. 25^{bis}⁴⁸ une disposition qui régit simplement la compétence de la Confédération d'édicter des prescriptions dans certains domaines, alors que les cantons sont chargés de l'exécution. La disposition constitutionnelle n'énonce pas d'objectifs qualitatifs.

Des objectifs qualitatifs figurent par contre à l'art. 2 LPA. Cette disposition contient tous les objectifs et les principes qui sont affinés dans les articles suivants. Nombre de revendications exprimées par les organisations de protection des animaux ces dernières années, se fondaient sur cet article. Mais cette disposition n'est pas direc-

⁴⁷ Rapport de la CdG, p. 8.

⁴⁸ La teneur de cet article est la suivante:

La législation sur la protection des animaux est du ressort de la Confédération.

La législation fédérale règle en particulier:

- a. La garde des animaux et les soins à leur donner;
- b. L'utilisation et le commerce d'animaux;
- c. Les transports d'animaux;
- d. Les interventions et les essais sur les animaux vivants;
- e. L'abattage et autres mises à mort d'animaux;
- f. L'importation d'animaux et de produits d'origine animale

L'exécution des prescriptions fédérales incombe aux cantons, à moins que la loi ne la réserve à la Confédération.»

tement applicable; elle doit être transposée sous forme d'instructions concrètes. Ce n'est que le non-respect de ces instructions qui peut faire l'objet de sanctions. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, la loi contient un grand nombre de telles instructions, depuis l'obligation de se procurer une autorisation jusqu'à l'attribution de compétence au Conseil fédéral en passant par une série d'interdictions. Les dispositions sont très détaillées. On peut se demander s'il appartient vraiment au Parlement d'interdire l'amputation des griffes des chats (art. 22, al. 2, let. g, LPA) et de prescrire que «Les animaux doivent être préalablement habitués aux conditions de l'expérience et être soignés convenablement avant, pendant et après celle-ci», ou si la réglementation de détails de ce genre ne serait pas plutôt la tâche du gouvernement, voire de l'office spécialisé.

Le projet de révision de la LPA vise une réglementation au niveau approprié. En principe, la loi ne doit régler que les grandes lignes de la protection des animaux et contenir les attributions de compétence devant être fondées sur une loi. La loi reflète ainsi l'attitude éthique de l'homme à l'égard de l'animal. Il n'y a là rien de nouveau. Déjà dans son message du 9 février 1977 concernant une loi sur la protection des animaux⁴⁹, le Conseil fédéral avait écrit: «La loi fédérale (. . .) ne doit régler que les éléments de base de la protection des animaux, les détails devant l'être dans les prescriptions d'exécution.»

Le Conseil fédéral doit être chargé de la transposition de ces éléments de base. La tâche d'élaborer des exigences minimales (ou de les conserver) doit être déléguée au département.

L'attribution des compétences en matière d'exécution ne peut être modifiée. Il est prévu de continuer à confier l'exécution aux cantons, comme le prévoit le mandat constitutionnel. Il est prévu aussi, dorénavant, d'autoriser les cantons et la Confédération à faire appel à d'autres organes.

522 Nouveaux instruments législatifs

522.1 Généralités

Au moment de l'élaboration de la loi actuelle, on n'envisageait guère d'autres moyens pour mettre en œuvre les tâches de souveraineté que des mesures coercitives comme l'interdiction de détenir des animaux, l'exécution par substitution et la poursuite pénale. Dans l'intervalle, on a développé de nouveaux instruments qui ont fait leur preuve dans plusieurs actes législatifs aux niveaux fédéral et cantonal. Ces instruments permettent de renforcer la responsabilité personnelle des assujettis à la législation (des détenteurs d'animaux en particulier) et de faire participer aux tâches d'exécution les organisations qui disposent du savoir technique requis.

Ces instruments se subdivisent en deux groupes: l'information, la formation et la motivation d'un côté, le mandat de prestations et la définition concertée d'objectifs de l'autre.

⁴⁹ FF 1977 I 1101

522.2 Information, formation et motivation

D'un côté, il s'agit de renforcer les instruments constitués par l'*information*, la *formation* et la *motivation*. Comme nous l'avons déjà indiqué, l'idée qu'un développement de l'information facilite l'exécution n'est pas nouvelle. L'Office vétérinaire fédéral a publié en 1991 (en allemand; version française 1998) un manuel sur la protection des animaux. L'idée à la base de ce manuel, était qu'un plus large savoir dans le domaine de la protection des animaux renforcerait la pression sociale pour une détention convenable des animaux. Cependant la mise en œuvre a toujours échoué faute de ressources. Un mandat ancré dans la loi permettrait de mettre ces ressources à disposition.

Il n'appartiendra pas seulement aux autorités fédérales de renforcer l'information. Il est des organes mieux placés que les autorités pour transmettre un savoir à la population, aux détenteurs d'animaux en particulier. Les écoles d'agriculture pourraient être tenues d'intégrer dans leur programme des questions de protection des animaux; il faudrait aussi convaincre les organisations de détenteurs d'animaux d'offrir à leurs membres une formation spéciale en matière de protection des animaux.

La transposition des matières acquises, peut être accélérée par la création d'incitations. Parmi elles, il convient d'accorder une importance particulière à la pression de la société. Par leur comportement, les consommateurs contribuent à fixer le niveau de la protection des animaux dans les élevages d'animaux de rente. L'art. 70 de la loi sur l'agriculture lie l'octroi des paiements directs à la preuve que les prestations écologiques requises sont fournies, prestations dont fait partie la détention convenable des animaux. L'incitation financière combinée avec la pression du marché est sans doute la motivation la plus forte pour respecter les prescriptions en matière de protection des animaux.

522.3 Mandat de prestations et définition concertée d'objectifs

Aux termes de l'art. 25^{bis}, al. 3, cst., seuls les cantons et la Confédération peuvent être habilités à l'exécution. A l'époque où l'article constitutionnel a été formulé, il n'était pas question de faire intervenir d'autres organes.

Les deux instruments que sont le mandat de prestations et la définition concertée d'objectifs ne sont ancrés dans la législation suisse que depuis peu de temps⁵⁰. Ils permettent d'atteindre des objectifs fixés par l'Etat moyennant le recours à d'autres organes que des organes exclusivement étatiques. La protection des animaux offre l'exemple d'un domaine où la réalisation d'objectifs étatiques incombe aux particuliers. C'est pourquoi, outre la détermination d'objectifs, l'Etat assume surtout des fonctions de contrôle aujourd'hui.

Il est incontesté, et d'ailleurs prescrit par l'article constitutionnel, que les véritables tâches de souveraineté doivent être assumées par la Confédération et les cantons. Parmi ces tâches, on relèvera en premier lieu l'établissement des normes légales (objectifs), mais aussi la pénalisation des détenteurs d'animaux qui ne respectent pas ces normes. Les contrôles se situent entre deux. Il n'y a pas de raisons impératives pour que l'exécution des contrôles soit exclusivement réservée aux organes de la fonction publique. Un rapport d'un groupe de travail «Protection des animaux et

⁵⁰ Voir LAgr art. 180

prestations écologiques», élaboré à l'intention des directeurs cantonaux de l'agriculture, prévoit d'ailleurs que des organisations relevant du droit privé effectuent des contrôles.

La détention d'animaux dans le secteur agricole est un domaine déjà largement structuré. Les organisations agricoles disposent d'un vaste savoir spécialisé et de structures qui peuvent être utilisées pour poursuivre les objectifs de la protection des animaux, notamment en ce qui concerne l'information et la formation dans ce domaine. Ces organisations bénéficient par ailleurs d'un haut degré d'acceptation auprès des détenteurs d'animaux. Dans d'autres domaines, il apparaît actuellement que des organisations spécialisées bénéficiant d'un large soutien sont en mesure d'assumer des tâches dont se chargeaient jusqu'à présent des organes étatiques. On pensera à cet égard aux grandes organisations de protection des animaux qui contribuent d'une manière déterminante, maintenant déjà, à la diffusion des principes de la protection des animaux.

Il serait possible de conclure avec des organisations de ce type des conventions de prestations, qui les obligeraient à mettre en œuvre dans certains domaines les prescriptions législatives de la protection des animaux.

Le transfert des tâches de contrôle à des organismes privés impliquerait que ces derniers soient soumis à une procédure d'agrément, comme celle à laquelle doivent se soumettre p. ex. les laboratoires chargés du diagnostic. Des mandataires ainsi accrédités ne sont pas libres de choisir leurs moyens; p. ex. ils ne sont pas habilités à prendre des sanctions. Avant de transposer cette idée dans la loi et l'ordonnance, il conviendra donc dans un premier temps de déterminer l'étendue et les limites des activités assumées par les organisations de droit privé dans le droit suisse sur la protection des animaux.

La définition concertée d'objectifs élargit le mandat donné aux cantons d'exécuter la loi; ce mandat est resté unilatéral jusqu'à présent. Comme on le sait, les instruments de la haute surveillance n'ont pas permis d'obtenir une exécution uniforme du droit sur la protection des animaux. Cela s'explique en partie par le fait que quelques organes cantonaux d'exécution ont fixé d'autres priorités que les autorités fédérales, en partie parce que les ressources nécessaires leur manquaient. La définition concertée d'objectifs obligerait les gouvernements cantonaux à atteindre certains objectifs partiels de la loi sur la protection des animaux dans un laps de temps donné. Cela présupposerait qu'ils mettent à disposition les moyens nécessaires à la réalisation de cette tâche et qu'ils informent régulièrement leur partenaire, donc le Conseil fédéral, de l'état de l'exécution dans ce domaine.

En soi, la définition concertée d'objectifs n'est pas quelque chose de fondamentalement nouveau; mais elle permet de focaliser l'attention sur la problématique de la protection des animaux et de mettre l'accent sur les points où l'on constate un déficit dans l'exécution. Le Conseil fédéral va examiner dans quelle mesure cet instrument peut être utilisé pour atteindre les objectifs de la protection des animaux.

53 Mise en œuvre

Comme on le sait, la loi sur la protection des animaux n'a pas entièrement atteint ses objectifs, même si le sort des animaux de notre pays s'est sensiblement amélioré. Théoriquement, on pourrait s'efforcer d'améliorer l'application par des adaptations

ponctuelles tout en accentuant les efforts d'exécution. Mais les mesures proposées par la CdG impliquent des modifications importantes du droit sur la protection des animaux, qui ne pourront pas être obtenues par une petite révision de la loi et de l'ordonnance.

C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral a chargé le DFE de préparer une révision importante de la loi sur la protection des animaux. Cette révision devra se baser sur les principes qui ont été exposés et se référer aux instruments législatifs évoqués. Il conviendra de tenir compte, autant que faire se peut, du rapport d'inspection de la CdG et des suggestions précieuses du groupe de travail Langenberger. Les tâches de la Confédération en matière de protection des animaux devront être repensées dans le cadre des principes constitutionnels.

Le Conseil fédéral est conscient que toute modification de l'orientation fondamentale du droit sur la protection des animaux peut susciter de vives controverses dans le public. Lors de sa création, la loi avait été déjà combattue par un référendum lancé par les opposants à l'expérimentation animale.⁵¹ Depuis lors, trois initiatives populaires ont cherché à modifier les dispositions constitutionnelles en matière d'expérimentation animale. Elles ont toutes été rejetées.⁵²

Il faut souligner que le remaniement de la loi sur la protection des animaux ne doit pas et ne va pas entraîner une baisse du niveau de la protection des animaux en Suisse. D'un autre côté, il n'est guère envisageable de relever à court terme le niveau de protection actuel – notamment dans le domaine de la détention des animaux de rente – dans la mesure où l'agriculture suisse applique déjà des mesures qui paraissent bonnes et judicieuses en comparaison de ce qui se fait dans les autres pays. Cette opinion a été confirmée par la réponse du Conseil fédéral à la motion 99.3122 qui a été transformée en postulat.

Il faudra renoncer à des révisions partielles de la loi et de l'ordonnance jusqu'à ce que le projet de message soit élaboré. Il y aura deux exceptions: la modification des dimensions minimales pour les détentions des animaux sauvages à l'annexe 2 de l'OPAn, d'une part, et la modification de la procédure d'examen et d'autorisation des systèmes de stabulation et d'aménagements d'étables d'autre part.

Pour peu que la CdG approuve le présent rapport, les travaux de révision de la loi pourront être poursuivis. On peut admettre que le projet sera mis en consultation dans le courant de l'année prochaine.

8 septembre 1999

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Ruth Dreifuss

Le chancelier de la Confédération, François Couchepin

⁵¹ La loi a été adoptée en votation populaire le 3 décembre 1978 par 1 339 252 oui contre 300 045 non (FF 1979 I 197).

⁵² L'initiative populaire «pour la suppression de la vivisection» a été rejetée le 1^{er} décembre 1985 par 1 099 122 non contre 459 358 oui (FF 1986 I 677); l'initiative populaire «pour une réduction stricte et progressive des expériences sur les animaux (limitons strictement l'expérimentation animale!)» a été rejetée le 16 février 1992 par 1 117 236 non contre 864 898 oui (FF 1992 III 723); l'initiative populaire «pour l'abolition des expériences sur animaux» a été rejetée le 7 mars 1993 par 1 651 333 non contre 634 758 oui (FF 1993 I 1482).

Difficultés d'application dans la protection des animaux; Rapport du Conseil fédéral à l'attention de la Commission de gestion du Conseil des Etats; du 8 septembre 1999

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1999
Année	
Anno	
Band	9
Volume	
Volume	
Heft	48
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	93.082
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.12.1999
Date	
Data	
Seite	8822-8856
Page	
Pagina	
Ref. No	10 110 093

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.