

11.060

**Message
relatif à une modification de la loi sur la protection
des animaux**

du 7 septembre 2011

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet de modification de la loi sur la protection des animaux en vous proposant de l'adopter.

Nous vous proposons par la même occasion de classer l'intervention parlementaire suivante:

2008 M 07.3848 Interdire le commerce et l'exportation de peaux de chats
(N 20.3.2008, Barthassat; E 18.9.2008)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

7 septembre 2011

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

La loi fédérale du 16 décembre 2005 sur la protection des animaux (LPA) a permis d'améliorer sensiblement le sort des animaux en Suisse. En comparaison internationale, la Suisse peut se targuer d'un niveau élevé de protection.

La présente révision partielle de la LPA contient quelques ajustements ponctuels et quelques mises à jour. Il est prévu notamment:

- d'aménager des bases légales formelles pour le système informatique de gestion des expériences sur animaux;*
- de réglementer la publication d'informations relatives aux expériences sur les animaux;*
- d'attribuer au Conseil fédéral la compétence, d'une part, de fixer les exigences auxquelles doivent satisfaire la formation et la formation continue des personnes qui apportent des soins aux animaux et, d'autre part, de soumettre certains soins à autorisation ou de rendre leur annonce obligatoire;*
- d'élargir le champ d'application de l'interdiction du commerce de peaux de chat et de chien;*
- de réglementer de manière cohérente l'obligation de dénonciation pénale qui incombe aux autorités chargées de l'exécution;*
- d'adapter les sanctions pénales à la nouvelle partie générale du code pénal.*

Message

1 Présentation de l'objet

1.1 Contexte

La loi fédérale du 16 décembre 2005 sur la protection des animaux (LPA)¹ est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2008. Bien que la révision totale de cette loi ne remonte qu'à quelques années, un certain nombre d'ajustements et de mises à jour sont nécessaires.

Afin de répondre aux nouvelles exigences, un système informatique de gestion des expériences sur animaux a été mis en service en février 2011. Ce système va être mis progressivement à la disposition de tous les cantons. Le présent projet de loi crée les bases légales explicites de ce système. Il prévoit aussi d'améliorer la transparence et l'information du public dans le domaine de l'expérimentation animale.

Aux termes de l'art. 14, al. 2, LPA, l'importation de peaux de chat ou de chien et de produits fabriqués à partir de telles peaux est interdite. La motion «Interdire le commerce et l'exportation de peaux de chats» (07.3848), adoptée par les Chambres fédérales, demande d'interdire également le commerce et l'exportation des peaux de chat.

Les dispositions pénales de la LPA utilisent la terminologie de l'ancienne partie générale du code pénal pour les sanctions. Il faut les adapter à la nouvelle terminologie et clarifier les compétences en matière de poursuite pénale.

Enfin, le projet prévoit d'autres modifications ponctuelles.

1.2 Procédure de consultation

La procédure de consultation s'est déroulée du 12 mai au 31 août 2010. Mis à part les cantons, le Département fédéral de l'économie a invité quatorze partis politiques, onze organisations faïtières suisses et 274 autres organisations et milieux intéressés à se prononcer.

Le projet a suscité 149 prises de position: 25 cantons, huit services cantonaux, six partis politiques, sept organisations faïtières et 71 autres organisations et milieux intéressés ont donné leur avis; par ailleurs 32 organisations, associations ou particuliers ont donné leur avis sans avoir été consultés.

Globalement, le projet a reçu un bon accueil. Le point le plus contesté est l'information du public en matière d'expérimentation animale (art. 20a de l'avant-projet). Pour les milieux de la protection des animaux, la réglementation proposée ne va pas assez loin et n'est pas assez concrète. Selon eux, le système informatique de gestion des expériences sur animaux devrait en outre être ouvert au public. À l'inverse, les milieux de la recherche et deux cantons (BL et BS) ont demandé une réglementation plus restrictive.

¹ RS 455

Quelques cantons (ZH, TG, JU) souhaiteraient qu'un autre mode de financement que celui des émoluments soit trouvé pour la prise en charge des coûts d'exploitation du système informatique de gestion des expériences sur animaux. D'autres cantons sont d'avis que l'utilisation du système devrait être gratuite pour les cantons (ZG, OW, UR) ou que la Confédération devrait facturer les émoluments directement aux requérants (SO).

Dix cantons (ZH, TI, GL, BS, SZ, NW, OW, NE, AR, JU) ont demandé la création d'une base légale qui permettrait de soumettre à autorisation les grandes manifestations avec des animaux.

De l'avis de quinze cantons (BE, ZG, GL, BL, BS, SZ, ZH, TG, LU, NW, OW, FR, NE, AR, JU), les autorités cantonales d'exécution devraient être tenues de dénoncer les infractions à la LPA qu'elles constatent. Dans les cas de peu de gravité elles devraient avoir la possibilité de ne pas dénoncer l'infraction.

1.3 Les changements proposés

Le projet habilite le Conseil fédéral à fixer les exigences auxquelles doivent satisfaire la formation et la formation continue des personnes qui apportent des soins aux animaux. Le Conseil fédéral pourra également soumettre à autorisation certains soins ou rendre leur annonce obligatoire. Cette modification répond à une demande des autorités cantonales d'exécution. Elle devrait permettre d'assurer l'uniformité et la technicité des soins apportés aux animaux et de réduire ainsi le risque de blessures auquel ils sont exposés.

Compte tenu des résultats de la consultation, le projet donne au Conseil fédéral la compétence de rendre obligatoire l'annonce des manifestations suprarégionales avec des animaux ou de les soumettre à autorisation.

Concernant l'information du public en matière d'expérimentation animale, il est désormais prévu d'inscrire dans la loi les informations qui doivent être publiées à la fin d'une expérience sur les animaux (art. 20a). En revanche, tout comme dans l'avant-projet, le public n'a pas accès au système informatique de gestion des expériences sur animaux: la protection et la sécurité des données s'y opposent.

Le projet maintient la perception d'émoluments auprès des utilisateurs du système d'information électronique. Cette solution permet de faire participer les cantons aux frais d'exploitation selon leur utilisation effective du système, en respectant le double principe de l'équivalence et de la couverture des coûts. Elle est plus adaptée et plus facilement applicable que l'attribution de licences ou l'application d'une clef de répartition entre les cantons.

L'art. 24, al. 3, fait actuellement obligation aux autorités chargées de l'exécution de dénoncer les violations intentionnelles de la loi. Or ce n'est qu'à la fin de la procédure pénale que l'on sait si une violation a été intentionnelle ou non. Selon le nouveau libellé de la disposition, les autorités chargées de l'exécution devront dénoncer pénalement toute infraction aux dispositions de la LPA. Ce n'est que dans les cas de peu de gravité qu'elles pourront renoncer à dénoncer l'infraction.

Sauf exception, les autres modifications s'en tiennent aux nouveautés présentées dans la procédure de consultation.

1.4 Classement d'interventions parlementaires

La motion 07.3848, déposée le 20 décembre 2007 par le conseiller national Luc Barthassat et intitulée «Interdire le commerce et l'exportation de peaux de chats», charge le Conseil fédéral de soumettre au Parlement une révision partielle de la loi fédérale sur la protection des animaux afin d'interdire le commerce et l'exportation de peaux de chat.

La présente révision permet d'atteindre ces objectifs. La motion peut donc être classée.

1.5 Rapports avec le droit européen

Actuellement, seule l'importation de peaux de chat ou de chien et de produits fabriqués à partir de telles peaux est interdite en Suisse aux termes de l'art. 14, al. 2, LPA. Le règlement (CE) n° 1523/2007², en vigueur depuis le 31 décembre 2008, interdit pour sa part la mise sur le marché, l'importation dans l'UE ou l'exportation depuis cette dernière de fourrure de chat et de chien et de produits en contenant. L'UE est donc plus sévère que la Suisse, où l'interdiction se limite à l'importation des peaux de chat ou de chien et de leurs produits. Le projet prévoit d'élargir l'interdiction dans la législation suisse afin qu'elle concerne également le transit, l'exportation et le commerce.

L'annexe 11 de l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles (accord vétérinaire)³ fait obligation à la Suisse d'appliquer les dispositions du règlement (CE) n° 1/2005⁴ dans le cadre de ses échanges commerciaux avec l'UE et de ses importations en provenance des pays tiers. Le règlement (CE) n° 1/2005 régit notamment le transport des vertébrés vivants dans l'UE. Aux termes de l'art. 6, par. 1, seules sont habilitées à agir en qualité de transporteur les personnes agréées par une autorité compétente conformément à l'art. 10, par. 1, autrement dit, pour la Suisse, celles qui possèdent une autorisation délivrée par le canton. Le nouvel art. 15a, al. 1, confère une base légale explicite à l'art. 170 de l'ordonnance du 23 avril 2008 sur la protection des animaux (OPAn)⁵, qui soumet à autorisation les transports internationaux d'animaux à titre professionnel.

² Règlement (CE) n° 1523/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007 interdisant la mise sur le marché, l'importation dans la Communauté ou l'exportation depuis cette dernière de fourrure de chat et de chien et de produits en contenant, JO L 343 du 27.12.2007, p. 1.

³ RS **0.916.026.81**

⁴ Règlement (CE) n° 1/2005 du Conseil du 22 décembre 2004 relatif à la protection des animaux pendant le transport et les opérations annexes et modifiant les directives 64/432/CEE et 93/119/CE et le règlement (CE) n° 1255/97 JO L 3 du 5.1.2005, p. 1.

⁵ RS **455.1**

Remarque préliminaire

L'expression «autorité fédérale compétente» est remplacée par «Office vétérinaire fédéral (OVF)» ou «OVF» dans tous les cas où l'autorité fédérale compétente désigne l'OVF. Cette précision permet d'éviter les incertitudes là où une autre autorité pourrait entrer en ligne de compte. Cette substitution de termes concerne les art. 25, al. 1 et 2, art. 32, al. 1, 2^e phrase, art. 35, al. 1, et art. 36, 1^{re} phrase. Ces dispositions ne subissent aucune modification matérielle.

Art. 5, al. 1^{bis} (nouveau) et 2

Le nouvel al. 1^{bis} confère une base légale expresse aux art. 199 et 203, al. 2, de l'OPAn, selon lesquels certaines formations ou formations continues doivent être reconnues ou autorisées par l'OVF ou par une autorité cantonale.

L'al. 2 a subi une adaptation purement formelle: du fait de l'introduction du nouvel al. 1^{bis}, le sujet de la phrase doit être précisé. La terminologie est par ailleurs unifiée en allemand par rapport à l'art. 20a.

Art. 6, al. 3

Le complément apporté à l'art. 6, al. 3, permettra au Conseil fédéral de fixer des exigences en matière de formation et de formation continue pour les personnes qui apportent des soins aux animaux, y compris des soins cosmétiques. Certains soins requièrent en effet des connaissances techniques et de l'expérience. S'ils sont effectués de manière inadéquate, ils peuvent entraîner de graves lésions aux animaux. Tel est le cas du parage d'onglons des bovins, que les éleveurs ont tendance à déléguer de plus en plus souvent à des personnes qui offrent ce service à titre professionnel. Exiger une formation professionnelle des personnes qui proposent des soins aux animaux à titre professionnel permet d'assurer une exécution correcte de ces soins et donc de diminuer le risque de blessures auxquels les animaux sont exposés. Cette disposition ne concerne pas les soins préventifs ou curatifs relevant de la médecine vétérinaire, qui sont soumis aux dispositions de la législation sur la santé. De même, les soins que les détenteurs apportent eux-mêmes à leurs animaux ne sont pas concernés.

Art. 7, titre et al. 1 et 4 (nouveau)

Aux termes de l'actuel al. 1, le Conseil fédéral peut rendre obligatoires l'annonce de certaines formes de détention et l'annonce de la détention de certaines espèces animales, ou les soumettre à autorisation. En dépit de sa formulation très ouverte, cette disposition ne couvre pas tous les cas de figure. Si le terme «forme de détention» englobe, entre autres, l'exploitation d'un refuge pour animaux ou un service de garde d'animaux (voir art. 101 OPAn), il est impossible de soumettre certains soins à autorisation. Or il pourrait être approprié de le faire du point de vue de la protection des animaux pour certains soins proposés à titre professionnel (voir commentaire de l'art. 6, al. 3). La délivrance de l'autorisation pourrait ainsi être liée à l'obligation de suivre une formation spécifique. L'al. 1 est complété en conséquence.

Le nouvel al. 4 permet explicitement au Conseil fédéral de rendre obligatoires l'annonce de la commercialisation et l'annonce de l'utilisation de certains moyens auxiliaires et appareils pour la formation et le contrôle des animaux pouvant provoquer des douleurs à l'animal, de les soumettre à autorisation ou de les interdire. Il confère une base légale en particulier à l'art. 75 OPAn, qui soumet à autorisation l'utilisation de terriers artificiels pour la formation de chiens de chasse ou en rend l'annonce obligatoire, et à l'art. 76 OPAn, qui interdit l'utilisation de certains appareils (al. 2) ou qui soumet leur utilisation à autorisation (al. 3). Le titre de cette disposition est modifié en conséquence.

Art. 10, al. 2, 2^e phrase

Aux termes de l'actuel al. 2, le Conseil fédéral édicte des dispositions sur l'élevage et la production d'animaux (1^{re} phrase). Il peut notamment interdire l'élevage, la production ou la détention d'animaux présentant des caractéristiques particulières, notamment des anomalies dans leur anatomie et dans leur comportement (2^e phrase). Selon la nouvelle disposition proposée, le Conseil fédéral pourra aussi interdire l'importation, le transit, l'exportation et la commercialisation d'animaux présentant des caractéristiques particulières, ce qui empêchera que de tels animaux puissent être importés ou présentés à des expositions.

Titre précédant l'art. 13

Le titre de cette section doit être adapté. Par circulation, on entend l'importation, le transit ou l'exportation d'animaux ou de produits d'origine animale. Les voyages avec des animaux et des produits d'origine animale et le commerce national de peaux de chat et de chien entrent aussi dans le champ de cette définition (cf. commentaire sur l'art. 14, al. 2).

Art. 13

Le nouvel al. 1 reprend le teneur de l'actuel art. 13.

Le nouvel al. 2 habilite le Conseil fédéral à rendre obligatoire l'annonce des manifestations suprarégionales avec des animaux ou à les soumettre à autorisation. L'annonce et l'autorisation obligatoires concerneront notamment les manifestations sportives ou les expositions s'étendant sur plusieurs jours. Par suprarégionale, on entend une manifestation qui dépasse le caractère local, en particulier lorsque les animaux qui y participent proviennent de plusieurs cantons.

La volonté de remporter une compétition sportive ou un concours lors d'une exposition d'animaux peut inciter les participants à des pratiques contraires à la protection des animaux. L'instauration d'un régime d'autorisation permettra d'obliger les organisateurs à renforcer leurs contrôles.

Le titre de l'article est adapté pour couvrir les nouvelles dispositions.

Art. 14, titre et al. 2

Actuellement, seule l'importation de peaux de chat ou de chien et de produits fabriqués à partir de telles peaux est interdite en Suisse aux termes de l'art. 14, al. 2.

La modification proposée s'inscrit dans le cadre de l'adoption par le Parlement de la motion 07.3848, déposée par le conseiller national Luc Barthassat et intitulée «Interdire le commerce et l'exportation de peaux de chats». Le projet élargit le champ d'application de l'al. 2: désormais, le commerce, l'exportation et le transit seront eux aussi interdits. Même si la motion ne mentionne que les peaux de chat, le projet étend la portée de l'interdiction aux peaux de chien également, étant donné que l'al. 2 interdit actuellement d'importer tant les peaux de chien que les peaux de chat. Le règlement de l'UE fait lui aussi référence aux deux espèces animales. Par commerce, on entend notamment l'offre, la vente et la distribution (cf. art. 2, ch. 3, du règlement (CE) n° 1523/2007).

Titre de l'art. 15

L'art. 15 n'étant plus le seul de la section 4, il doit désormais porter un titre.

Art. 15a (nouveau)

L'al. 1 confère une base légale explicite à l'art. 170 OPAn, qui soumet à autorisation les transports internationaux d'animaux à titre professionnel (voir aussi ch. 1.5).

Les transports internationaux d'animaux doivent faire l'objet de concertations entre pays et satisfaire à des normes internationales afin d'assurer partout l'adéquation entre moyens de chargement et moyens de transport. On évite ainsi aux animaux un stress inutile lors de leur transbordement et de leurs escales et on réduit au minimum la durée des transports. Ces règles valent tout particulièrement pour les transports aériens d'animaux. L'Association internationale du transport aérien a fixé à cet effet des normes applicables à toutes les compagnies aériennes (cf. art. 176 OPAn). L'al. 2 donne au Conseil fédéral la compétence de déterminer quelles normes internationales sont applicables aux transports internationaux d'animaux. Seules les normes correspondant au niveau de protection que nous connaissons en Suisse entreront en ligne de compte.

Art. 20a (nouveau)

Il convient d'améliorer la transparence dans le domaine sensible de l'expérimentation animale, auquel le public se montre très intéressé. Si la compétence en matière d'autorisation des expériences sur animaux est cantonale (art. 18), l'information active du public en matière d'expérimentation animale est du ressort de l'OVF (art. 36). Le nouvel art. 20a élargit cette compétence fédérale.

Il n'est possible d'informer le public que si aucun intérêt public ou privé prépondérant digne de protection ne s'y oppose (art. 180, al. 2, de la Constitution [Cst.]⁶ et art. 10, al. 3, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA]⁷). Sont considérés comme intérêts dignes de protection, notamment le maintien du secret d'affaires ou de fabrication, la protection de la personnalité et la sécurité des chercheurs.

L'al. 1 énumère les informations qui doivent être publiées à l'issue de toute expérience sur les animaux. Aujourd'hui, des informations regroupées sont publiées dans la statistique annuelle (art. 36). La nouvelle disposition prévoit de publier des infor-

⁶ RS 101

⁷ RS 172.110

mations distinctes pour chaque expérience. Cette nouvelle forme de publication ne devrait toutefois pas occasionner de travail supplémentaire pour les chercheurs, puisque les informations à publier sont déjà contenues dans les demandes d'autorisation et qu'elles font partie des données à communiquer aux autorités cantonales délivrant les autorisations.

Le titre et la mention du domaine permettent de donner une information scientifique succincte sur le contenu de l'expérience (al. 1, let. a). Les données dont la communication est exigée par la convention européenne du 18 mars 1986 sur la protection des animaux vertébrés utilisés à des fins expérimentales ou à d'autres fins scientifiques⁸ (but de l'expérience, maladies avec lesquelles l'expérience a un rapport, procédures exigées par la législation) figurent depuis 1991 dans toutes les demandes d'autorisation et sont prises en compte dans la statistique. La nouvelle disposition prévoit la publication de ces informations pour chaque expérience, de sorte que le public saura à chaque fois si les animaux utilisés le sont pour la recherche fondamentale, le contrôle de la qualité, la toxicologie (par ex. des médicaments ou des produits industriels), la formation et la formation continue, le diagnostic de maladies ou dans un autre contexte, et s'il existe un lien avec une maladie concrète ou si l'expérience découle de la législation (test de produits chimiques ou de préparations médicales) (let. b). Il faudra en outre communiquer pour chaque expérience le nombre d'animaux utilisés pour chaque espèce animale (art. 1, let. c) et la gravité de la contrainte qu'ils subissent (let. d).

Pour assurer encore plus de transparence, l'al. 2 habilite le Conseil fédéral à publier d'autres informations, à moins que des intérêts privés ou publics prépondérants dignes de protection s'y opposent. Enfin, aux termes de l'al. 3, le Conseil fédéral règle les modalités, notamment le degré de précision des informations qui doivent être fournies.

Section 6a

Système d'information électronique dans le domaine de l'expérimentation animale

Les art. 20b à 20e confèrent des bases légales expresses au système informatique de gestion des expériences sur animaux. C'est sur ces dispositions que se fondera désormais l'ordonnance du Conseil fédéral du 1^{er} septembre 2010 sur le système informatique de gestion des expériences sur animaux (O-SIGEXPA)⁹.

Art. 20b (nouveau)

La Confédération exploite un système d'information électronique (al. 1) servant à assurer la gestion des autorisations et la surveillance des expériences sur animaux et des établissements détenant des animaux destinés à l'expérimentation. Avec ce système, la Confédération et les autorités cantonales d'exécution disposent d'un instrument d'une grande utilité pour accomplir leurs tâches. Il permet en effet de gérer plus efficacement la procédure d'autorisation et facilite la surveillance de l'expérimentation animale et des établissements détenant, élevant ou commercialisant des animaux destinés à l'expérimentation.

⁸ RS 0.457

⁹ RS 455.61

L'al. 2 définit les données qui peuvent être traitées dans le système. Il s'agit exclusivement de données qui sont nécessaires à l'exécution de la législation sur la protection des animaux ou à la surveillance dans le domaine de l'expérimentation animale, notamment toutes les données relatives à l'autorisation des expériences sur animaux et des établissements détenant, élevant ou commercialisant des animaux destinés à l'expérimentation (y compris les autorisations simplifiées pour la production d'animaux génétiquement modifiés avec des méthodes reconnues au sens de l'art. 142 OPAn). Le système contient aussi les données nécessaires à la publication de la statistique annuelle de l'expérimentation animale, notamment les données communiquées par les chercheurs en matière d'expériences sur les animaux et les données communiquées par les établissements détenant, élevant ou commercialisant des animaux destinés à l'expérimentation (art. 145 OPAn).

Art. 20c (nouveau)

Aux termes de l'art. 17, al. 2, de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)¹⁰, les organes fédéraux ne sont en droit de traiter des données sensibles et des profils de la personnalité que si une loi le prévoit expressément. De même, l'art. 19, al. 3, LPD, prévoit que les données sensibles et les profils de personnalité ne peuvent être rendus accessibles en ligne que si une loi le prévoit expressément. Comme des données sensibles (poursuites et sanctions administratives et pénales) seront traitées dans le système informatique de gestion des expériences sur les animaux et qu'on ne peut pas exclure que des profils de la personnalité soient tirés des données enregistrées, une base légale expresse doit être créée. L'al. 1 définit ainsi les catégories de personnes autorisées à accéder au système en ligne pour y traiter des données et fixe dans quels buts ces données peuvent être utilisées pour l'accomplissement des tâches légales.

Donner aux commissions cantonales pour les expériences sur les animaux et aux autorités délivrant les autorisations la possibilité de consulter les demandes d'autorisation déposées dans d'autres cantons et les décisions prises renforce la protection des animaux dans le domaine de l'expérimentation animale (al. 2). Les informations émanant des autres cantons peuvent être d'une aide précieuse pour évaluer les demandes d'autorisation.

Art. 20d (nouveau)

Les coûts d'exploitation du système se situent entre 600 000 et 800 000 francs. Ils sont supportés pour moitié par la Confédération et pour moitié par les cantons. Ces derniers doivent acquitter des émoluments pour l'utilisation du système. Le Conseil fédéral en a fixé le montant (art. 46a, al. 3, LOGA) dans l'ordonnance du 30 octobre 1985 sur les émoluments de l'OVF¹¹ (voir annexe 2, ch. 2, de l'O-SIGEXPA¹²) en respectant les principes de l'équivalence et de la couverture des coûts. Les cantons peuvent eux aussi percevoir des émoluments auprès des établissements détenant des animaux destinés à l'expérimentation animale, auprès des instituts et auprès des laboratoires dans le cadre des procédures d'autorisation des expériences sur les animaux.

¹⁰ RS 235.1

¹¹ RS 916.472

¹² RO 2010 3953

Art. 20e (nouveau)

Cet article charge le Conseil fédéral de régler les modalités de l'exploitation du système d'information électronique.

Art. 23, al. 3 et 4 (nouveau)

Aux termes de l'art. 23, al. 2, l'interdiction de détenir des animaux prononcée par un canton est applicable sur tout le territoire suisse. La réglementation en vigueur, qui permet aux autorités cantonales d'exécution de consulter le registre fédéral des interdictions prononcées, n'a pas fait ses preuves. En effet, les autorités cantonales ne peuvent consulter le registre que si elles soupçonnent quelqu'un d'enfreindre les dispositions sur la détention d'animaux. Or pour que l'interdiction de détenir des animaux puisse être appliquée sur tout le territoire suisse, il faut que la transmission de l'information par les services cantonaux spécialisés en charge de la protection des animaux soit assurée indépendamment de la suspicion concrète d'une infraction à la protection des animaux. L'interdiction ne pourra déployer ses effets préventifs qu'à cette condition. On constate souvent que des détenteurs d'animaux qui ont l'interdiction de détenir des animaux dans un canton détiennent des animaux dans un autre canton. Par ailleurs, lorsqu'une demande d'autorisation de détenir un animal est déposée en application de l'art. 7, l'autorité cantonale compétente doit être habilitée à consulter le registre dans le cadre de l'examen de cette demande. L'al. 3 est donc modifié de manière à ce que le service cantonal spécialisé visé à l'art. 33 LPA puisse consulter le registre tenu par l'OVF, dans le cadre de l'accomplissement de ses tâches légales, avant de soupçonner une nouvelle infraction à la LPA.

Le nouvel al. 4 prévoit de donner au Conseil fédéral la compétence de conclure des traités internationaux d'échange d'informations sur les interdictions prononcées. La modification vise en premier lieu à permettre l'échange d'informations entre la Suisse et la Principauté de Liechtenstein, avec laquelle la Suisse collabore déjà étroitement dans le domaine vétérinaire sur la base du traité du 29 mars 1923 concernant la réunion de la Principauté de Liechtenstein au territoire douanier suisse¹³.

Art. 24, al. 3 et 4 (nouveau)

L'art. 24, al. 3, fait actuellement obligation aux autorités chargées de l'exécution de dénoncer les violations intentionnelles de la LPA. Cette disposition a été source d'incertitudes dans la pratique. Ce n'est en effet qu'à la fin de la procédure pénale que l'on sait si une violation était intentionnelle ou non et ce n'est pas à l'autorité cantonale d'exécution d'en décider. Selon le nouveau libellé de la disposition, toutes les violations de la LPA doivent faire l'objet d'une dénonciation pénale (al. 3). Ce n'est que dans les cas de peu de gravité que les autorités peuvent renoncer à dénoncer l'infraction (al. 4). Les infractions dont le caractère non intentionnel est probable devront donc être dénoncées comme les autres, sauf si elles sont vraiment bénignes. Le nouveau régime de dénonciation ne constitue pas un assouplissement de la loi, mais apporte davantage de cohérence.

¹³ RS 0.631.112.514

Art. 25

Cet article ne subit aucune modification matérielle. Outre une légère reformulation, le seul changement est le remplacement dans les deux alinéas de l'expression «autorité fédérale compétente» par «OVF» (voir remarque préliminaire).

Chapitre 5 Dispositions pénales

Le nouveau régime de sanctions introduit par la révision de la partie générale du code pénal (CP)¹⁴ est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2007, remplaçant les courtes peines privatives de liberté par des peines pécuniaires et par le travail d'intérêt général.

Les dispositions de la LPA répriment les infractions par des peines privatives de liberté (emprisonnement, arrêt) ou des amendes. Il faut donc les adapter au CP révisé¹⁵ et, lorsque la systématique l'impose, ajuster la quotité de la peine.

Art. 26, al. 1, phrase introductive, et al. 2

Les notions d'emprisonnement et d'amende figurant à l'al. 1 sont supprimées. Celui qui inflige des mauvais traitements aux animaux au sens de l'al. 1 sera condamné à une peine privative de liberté de trois ans au plus ou à une peine pécuniaire selon la clé de conversion fixée à l'art. 333, al. 2, let. b, CP.

L'arrêt n'étant plus prévu par le CP, sa mention à l'al. 2 est supprimée. Celui qui agit par négligence sera puni d'une peine pécuniaire de 180 jours-amende au plus.

Art. 27

Le nouveau titre de la disposition découle du nouveau titre de la troisième section.

Les expressions «punie de l'emprisonnement ou de l'amende» et «puni des arrêts» figurant à l'al. 1 sont remplacées par le nouveau régime des peines du CP. Toute personne qui, intentionnellement, en violation de la convention du 3 mars 1973 sur le commerce des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction¹⁶ importe, fait transiter ou exporte des animaux ou des produits d'origine animale mentionnés dans les annexes I à III de cette convention ou en prend possession sera punie d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire. Celui qui agit par négligence sera puni d'une peine pécuniaire de 180 jours-amende au plus.

L'al. 1 sera intégré à la nouvelle loi fédérale sur la circulation des espèces de faune et de flore protégées (LCITES) (voir art. 26 du projet LCITES et la disposition de coordination relative à l'art. 27, al. 1, LPA à l'art. 45a).

L'al. 2 est adapté à la nouvelle teneur de l'art. 14. Puisque le CP ne prévoit plus d'arrêt, cette notion est supprimée. Par ailleurs, celui qui agit par négligence ne doit pas être puni avec la même rigueur que celui qui agit intentionnellement: il sera désormais puni d'une simple amende de 10 000 francs au plus, conformément à l'art. 106 CP.

¹⁴ RS 311.0

¹⁵ La note de bas de page n° 9 dans la LPA renvoie déjà à la clé de conversion de l'art. 333, al. 2 CP.

¹⁶ RS 0.453

Art. 28, al. 1, phrase introductive et let. h et i (nouvelles), al. 2 et 3

La notion d'arrêt (al. 1) est supprimée. La sanction prononcée en cas d'infraction commise intentionnellement doit être plus sévère que pour les infractions commises par négligence. Dès lors, si l'auteur agit intentionnellement (al. 1), il sera puni d'une amende de 20 000 francs au plus, tandis que celui qui agit par négligence sera puni d'une amende de 10 000 francs au plus, conformément à l'art. 106 CP.

La liste des infractions figurant à l'al. 1 est complétée (let. h et i). Jusqu'à présent, le commerce illégal d'animaux à titre professionnel et l'utilisation illégale d'animaux vivants à des fins publicitaires étaient sanctionnés en vertu de l'al. 3, qui est aussi modifié (voir ci-dessous). Aux termes de l'art. 13, le commerce professionnel d'animaux et l'utilisation d'animaux vivants à des fins publicitaires sont soumis à autorisation. Celui qui n'est pas titulaire d'une autorisation commet donc une infraction au sens de l'art. 28. Par publicité au sens de l'art. 13, on entend, entre autres, le fait d'exposer des animaux vivants comme attraction lors d'une manifestation ou comme décoration dans une vitrine.

L'actuel al. 3, est une norme-cadre (ou «norme en blanc»). Ce type de norme doit être évitée, car elle contredit le principe de précision de la base légale. Le nouvel al. 3 prévoit donc de ne punir que les personnes qui contreviennent intentionnellement ou par négligence aux dispositions d'exécution dont la violation a été déclarée punissable ou celles qui contreviennent à une décision qui leur a été signifiée sous la menace de la peine prévue à l'article concerné. Notons que la violation des dispositions d'exécution est déclarée punissable dans les dispositions d'exécution concernées.

Art. 31

La compétence des cantons en matière de poursuite pénale est maintenue (al. 1). En cas d'importation, de transit ou d'exportation d'animaux ou de produits d'origine animale en dehors des postes d'inspection frontaliers agréés, l'Administration fédérale des douanes instruit et juge les infractions s'il y a simultanément infraction à la loi du 18 mars 2005 sur les douanes (LD)¹⁷ ou à la loi du 12 juin 2009 sur la TVA (LTVA)¹⁸.

Aux termes de l'al. 2, l'autorité fédérale compétente (l'OVF) poursuit et juge les infractions visées à l'art. 27. Sa compétence en matière de poursuite pénale se limite aux cas où elle peut constater une infraction en exerçant sa fonction de contrôle.

Il revient donc à l'OVF de procéder à l'enquête et de juger les infractions commises en matière de conservation des espèces (al. 2, 1^{re} phrase). La compétence en matière de poursuite pénale sera inscrite dans la LCITES (voir art. 27 du projet LCITES et la disposition de coordination avec l'art. 31, al. 2, LPA à l'art. 45a).

En vertu de l'accord vétérinaire, les contrôles vétérinaires d'envois en provenance des pays tiers, à savoir en provenance des pays qui ne sont pas membres de l'UE, s'effectuent désormais uniquement aux postes d'inspection frontaliers agréés. Lorsque la Suisse a conclu un accord dit de trilatéralisation (accords de reconnaissance de l'équivalence des réglementations) avec un pays tiers, il n'y a pas de contrôles vétérinaires de frontière sur les envois importés et les envois en transit. Quant aux

¹⁷ RS 631.0

¹⁸ RS 641.20

exportations vers les pays tiers, des contrôles vétérinaires de frontière sont effectués aux postes d'inspection frontaliers agréés dans les cas où l'on suspecte une violation de la législation sur les épizooties, de celle sur la protection des animaux, de celle sur l'élevage d'animaux ou de celle sur les denrées alimentaires (art. 29 de l'ordonnance du 18 avril 2007 sur l'importation, le transit et l'exportation d'animaux et de produits d'origine animale¹⁹). Les postes d'inspection frontaliers agréés sont mentionnés dans l'accord vétérinaire, soit actuellement ceux des aéroports internationaux de Zurich et de Genève, les seuls où l'OVF est encore présent. La compétence de l'OVF en matière de poursuite pénale se limite donc aux infractions au sens de l'art. 27, al. 2, constatées aux postes d'inspection frontaliers agréés lors de l'importation ou du transit d'animaux et de produits d'origine animale en provenance de pays tiers avec lesquels la Suisse n'a pas conclu d'accord de trilatéralisation et lors de l'exportation vers des pays tiers (art. 31, al. 2, 2^e phrase). S'il y a simultanément infraction à la LD ou à la LTVA, la poursuite pénale est du ressort de l'Administration fédérale des douanes.

Art. 32, al. 1, 2^e phrase, 2^{bis} (nouveau), 4 et 5

La deuxième phrase de l'al. 1 ne subit aucune modification matérielle. Le seul changement est le remplacement de l'expression «autorité fédérale compétente» par «OVF» (voir remarque préliminaire).

L'art. 32 règle l'exécution de la LPA par la Confédération et les cantons. Selon l'al. 2, l'exécution incombe aux cantons sauf disposition contraire de la loi.

Aux termes du nouvel al. 2^{bis}, le Conseil fédéral peut obliger les cantons à informer la Confédération des mesures d'exécution qu'ils ont prises et des résultats des examens et des contrôles qu'ils ont effectués. Une disposition similaire se trouve dans la loi du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires (LDAI)²⁰ (art. 36). La nécessité de coordonner les contrôles effectués tout au long de la chaîne alimentaire et le programme de contrôle national pluriannuel justifient l'ajout d'une telle base légale formelle dans la LPA et dans la loi du 1^{er} juillet 1966 sur les épizooties (LFE)²¹. Dans le domaine vétérinaire, les ordonnances font obligation aux cantons de faire de nombreuses annonces. Il n'est pas prévu d'en augmenter le nombre. Pour transmettre leurs données, les cantons utiliseront le système d'information central prévu à l'art. 54a LFE. Ce système est destiné à l'accomplissement des tâches dans le domaine des épizooties, de la protection des animaux et de l'hygiène alimentaire.

Aux termes de l'actuel al. 4, le Conseil fédéral est chargé de réglementer la formation et la formation continue des autorités d'exécution. La limitation du champ d'application aux autorités d'exécution est dépassée, puisque l'art. 38 permet de faire appel à des organisations et à des entreprises pour participer à l'exécution de la loi. Si l'on veut s'assurer du professionnalisme dans le domaine vétérinaire, il faut que les collaborateurs de ces organisations et de ces entreprises, auxquels des contrôles peuvent être confiés, remplissent les mêmes exigences que les autorités d'exécution. Aussi le Conseil fédéral sera-t-il désormais habilité à réglementer la formation et la formation continue de toutes les personnes qui exercent des fonctions dans l'exécution de la loi.

¹⁹ RS 916.443.10

²⁰ RS 817.0

²¹ RS 916.40

L'actuel al. 5 prévoit que l'exécution de la procédure d'autorisation visée à l'art. 7, al. 2, incombe à la Confédération. Cette réglementation est maintenue. Par contre, aux frontières, l'exécution par l'autorité fédérale compétente se limite aux postes d'inspection frontaliers agréés (cf. commentaire de l'art. 31).

Une autre compétence fédérale est la surveillance de la circulation des espèces de faune et de flore protégées en application de la convention du 3 mars 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction²². Elle sera inscrite dans la LCITES (voir en particulier l'art. 17 du projet LCITES et la disposition de coordination avec l'art. 32, al. 5, LPA, à l'art. 45a).

Art. 32a (nouveau)

Le Conseil fédéral doit pouvoir conclure, dans le domaine de la protection des animaux, des traités internationaux relatifs à la formation, à l'exécution des contrôles et à l'échange d'information. Sont visées principalement les conventions relevant de la collaboration avec la Principauté de Liechtenstein conclues dans le cadre de l'exécution de la LPA (cf. commentaire de l'art. 23, al. 4). La collaboration dans le domaine de la formation vise, entre autres, la formation des personnes qui s'occupent d'animaux. On peut envisager à cet égard une collaboration avec d'autres Etats, notamment avec les pays limitrophes. La compétence du Conseil fédéral de conclure des traités internationaux relatifs à la recherche dans le domaine de la protection des animaux résulte de la loi du 7 octobre 1983 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation²³.

Art. 32b (nouveau)

Contrairement à ce que prévoit la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative²⁴, toutes les décisions de l'OVF pourront faire l'objet d'une opposition. Cette procédure permettra d'éliminer d'emblée les petites erreurs, malentendus et imprécisions et donc de régler la majorité des divergences en première instance. Le délai d'opposition, fixé à dix jours, laisse suffisamment de temps au requérant pour motiver sa demande.

Le Tribunal fédéral continuera de connaître des recours contre les décisions rendues par les commissions des examens (voir art. 35a).

Art. 35, al. 1

Cette disposition ne subit aucune modification matérielle. Outre des adaptations purement rédactionnelles, le seul changement est le remplacement de l'expression «autorité fédérale compétente» par «OVF» (voir remarque préliminaire).

²² RS 0.453

²³ RS 420.1

²⁴ RS 172.021

Art. 35a (nouveau)

La complexité croissante des tâches auxquelles doivent faire face les services vétérinaires officiels rendent leur professionnalisation de plus en plus impérative. L'actuel art. 32, al. 4, prévoit à cet effet que le Conseil fédéral réglemente la formation et la formation continue des autorités d'exécution. C'est sur la base de cette disposition, de l'art. 2 LFE et de l'art. 41, al. 1, LDAI que le Conseil fédéral a adopté le 24 janvier 2007 l'ordonnance concernant la formation de base, la formation qualifiante et la formation continue des personnes travaillant dans le Service vétérinaire public²⁵. Une commission de formation a été instaurée sur la base de l'art. 16 de cette ordonnance.

Par analogie avec l'art. 41a LDAI et l'art. 3a LFE, il convient d'introduire dans la LPA une base légale expresse donnant la possibilité de nommer des commissions des examens. Aux termes de l'art. 57c, al. 2, LOGA, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2009, il revient au Conseil fédéral d'instituer les commissions extraparlimentaires et d'en nommer les membres.

Art. 36, 1^{re} phrase

La première phrase de l'art. 36 ne subit aucune modification matérielle. Le seul changement est le remplacement de l'expression «autorité fédérale compétente» par «OVF» (voir remarque préliminaire).

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

Pour assurer l'information du public en matière d'expérimentation animale, l'OVF est chargé de publier les données visées à l'art. 20a. Il devra augmenter à cette fin son personnel d'un poste à temps plein; il devra assumer en outre un surplus de dépenses pour le matériel et l'infrastructure qu'il est difficile de chiffrer.

Le système d'information électronique de gestion des expériences sur animaux facilitera et améliorera grandement le travail de gestion administrative qui incombe à la Confédération, aux cantons et aux chercheurs. Ce système, qui s'inscrit dans la stratégie de cyberadministration, constituera un système d'information et d'échange entre le citoyen, l'économie et l'administration. L'expérience montre que la gestion de l'offre de cyberadministration nécessite un poste supplémentaire à plein temps. Cette augmentation des frais d'exploitation sera supportée pour moitié par les émolements versés par les cantons (voir commentaire de l'art. 20d).

Pour le reste, les modifications proposées n'ont pas de conséquences immédiates sur le plan financier ou sur les effectifs.

²⁵ RS 916.402

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Les modifications proposées n'ont pas de conséquences directes pour les cantons et les communes.

La possibilité conférée au Conseil fédéral de rendre obligatoire par voie d'ordonnance l'annonce des soins apportés aux animaux ou de les soumettre à autorisation (art. 7) n'a pas de conséquences directes pour les cantons. Le cas échéant, ils seront entendus sur les projets de modification des ordonnances. Le nouveau régime de dénonciation pénale obligatoire (art. 24) n'entraînera pas de surcroît de travail pour les cantons, puisque la dénonciation pénale est déjà obligatoire. Les dispositions régissant les informations que doivent fournir les cantons sur les mesures d'exécution qu'ils ont prises et sur les résultats des examens et des contrôles qu'ils ont effectués (art. 32, al. 2^{bis}) ne devraient pas non plus entraîner de travail supplémentaire puisqu'il n'est pas prévu de demander des informations supplémentaires.

L'augmentation des effectifs d'un poste à plein temps pour assurer la gestion électronique de l'expérimentation animale dans le cadre de la stratégie de cyberadministration entraînera une augmentation des frais d'exploitation du système. Ces frais seront supportés à parts égales par la Confédération et les cantons (voir ch. 3.1). L'ordonnance sur les émoluments de l'OVF sera adaptée en conséquence.

3.3 Conséquences économiques

Les modifications proposées n'ont pas de conséquences directes sur l'économie.

4 Liens avec le programme de la législature

Le projet n'est mentionné ni dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011²⁶ ni dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011²⁷. La nécessité de procéder à des ajustements et à des mises à jour de la LPA s'est fait sentir essentiellement au cours de l'élaboration des dispositions d'exécution entrées en vigueur le 1^{er} septembre 2008.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Aux termes de l'art. 80, al. 1, Cst., la Confédération légifère sur la protection des animaux. Sa compétence législative est totale dans ce domaine.

²⁶ FF 2008 639

²⁷ FF 2008 7745

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Les modifications proposées sont compatibles avec les obligations internationales de la Suisse, notamment avec celles qui découlent de l'accord vétérinaire.

5.3 Forme de l'acte à adopter

Aux termes de l'art. 164, al. 1, Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

5.4 Frein aux dépenses

Aux termes de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst. les dispositions relatives aux subventions, les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs. La présente révision ne contient pas de telles dispositions. La question de l'application du frein aux dépenses ne se pose donc pas.

5.5 Conformité à la loi sur les subventions

Le projet ne prévoit ni indemnités ni aides financières. Il n'est donc pas soumis à la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions²⁸.

5.6 Délégations de compétences législatives

Le présent projet prévoit les normes de délégation suivantes:

- aux termes de l'art. 5, al. 1^{bis}, le Conseil fédéral peut prévoir la reconnaissance de certaines formations et formations continues par la Confédération et les cantons;
- aux termes de l'art. 6, al. 3, le Conseil fédéral peut fixer les exigences auxquelles doivent satisfaire la formation et la formation continue des personnes qui apprennent des soins aux animaux;
- aux termes de l'art. 7, al. 1, le Conseil fédéral peut rendre obligatoire l'annonce de certains soins ou les soumettre à autorisation;
- aux termes de l'art. 7, al. 4, le Conseil fédéral peut rendre obligatoires l'annonce de la commercialisation et l'annonce de l'utilisation de moyens auxiliaires et d'appareils pour la formation et le contrôle des animaux qui peuvent provoquer des douleurs à l'animal, les soumettre à autorisation ou les interdire;

²⁸ RS 616.1

- aux termes de l’art. 10, al. 2, 2^e phrase, le Conseil fédéral peut interdire l’importation, le transit, l’exportation et la commercialisation d’animaux présentant des caractéristiques particulières, notamment des anomalies dans leur anatomie ou dans leur comportement;
- aux termes de l’art. 13, al. 2, le Conseil fédéral peut rendre obligatoire l’annonce de manifestations suprarégionales avec des animaux ou les soumettre à autorisation;
- aux termes de l’art. 15*a*, al. 2, le Conseil fédéral peut déterminer quelles normes internationales sont applicables en cas de transports internationaux d’animaux;
- aux termes de l’art. 20*a*, al. 2, le Conseil fédéral peut prévoir la publication d’autres informations que celles visées à l’al. 1 sur les expériences menées sur des animaux, à moins que des intérêts privés ou publics prépondérants dignes de protection s’y opposent;
- aux termes de l’art. 20*a*, al. 3, le Conseil fédéral règle les modalités de la publication des informations sur les expériences menées sur des animaux, notamment le degré de précision des informations qui doivent être fournies;
- aux termes de l’art. 20*d*, le Conseil fédéral fixe le montant des émoluments perçus auprès des cantons pour l’utilisation du système d’information électronique;
- aux termes de l’art. 20*e*, le Conseil fédéral règle les modalités liées à l’exploitation du système d’information électronique;
- aux termes de l’art. 23, al. 4, le Conseil fédéral peut prévoir que les interdictions prononcées à l’étranger soient applicables sur le territoire suisse;
- aux termes de l’art. 32, al. 2^{bis}, le Conseil fédéral peut obliger les cantons à informer la Confédération des mesures d’exécution qu’ils ont prises et des résultats des examens et des contrôles qu’ils ont effectués;
- aux termes de l’art. 32, al. 4, le Conseil fédéral réglemente la formation et la formation continue des personnes qui exercent des fonctions dans le cadre de l’exécution de la LPA.

S’agissant des compétences du Conseil fédéral pour conclure des traités internationaux, on se reportera au commentaire des art. 23, al. 4, et 32*a*.

