

Berne, le 17 janvier 2006 – ML/VA/LQ/fr

Monsieur le Conseiller fédéral,
Mesdames, Messieurs,

Permettez-nous de vous présenter ci-dessous notre

prise de position sur le projet de modifications de l'Ordonnance sur la protection des animaux et de l'Ordonnance sur les épizooties

Réflexions juridiques

Les nouvelles dispositions proposées pour l'Ordonnance sur la protection des animaux (OPAn) doivent s'appuyer expressément sur les art. 7a et 7c LPA, qui devraient entrer en vigueur en même temps que les modifications de l'Ordonnance, ainsi que sur les dispositions pénales correspondantes. En vertu de l'art. 7a al. 2 LPA, le Conseil fédéral édicte des « prescriptions sur l'élevage et la production d'animaux » et fixe « les critères pour évaluer l'admissibilité des buts de l'élevage et des méthodes de reproduction ». Enfin, il peut « interdire l'élevage, la production et la détention d'animaux ayant des caractéristiques particulières ». L'art. 7c LPA va dans le même sens, statuant que le Conseil fédéral peut interdire en particulier l'élevage et la détention « d'animaux présentant des anomalies dans leur anatomie et dans leur comportement ».

Même si les débats parlementaires ont évoqué, dans le contexte de la promulgation desdits articles, la problématique de l'agressivité, rien ne change au fait que les articles en question sont axés exclusivement sur la protection des animaux. Des réflexions relevant de la police de sûreté n'ont pas leur place dans la mise en œuvre des deux dispositions légales par le droit de promulgation d'ordonnances du Conseil fédéral. Une interdiction se justifierait tout au plus dans les cas où les chiens développeraient, par le seul élevage et la seule production, une agressivité telle que l'on pourrait parler de comportement anormal. Après qu'il a été entre-temps suffisamment prouvé, dans le cadre des sciences comportementales, qu'un comportement exagérément agressif peut, chez presque tous les chiens, être déclenché par des méthodes d'éducation et de détention ciblées, ni **l'interdiction**



prévue des pitbulls ni celle des croisements avec les 13 races incriminées (art. 31b al. 1 lit. c OPAn) ne se justifient sur le plan juridique. Le législateur est tenu lui aussi, dans le cadre de la promulgation d'ordonnances, au principe de proportionnalité et aux principes de la légitimité d'une ingérence dans les droits fondamentaux, dans la mesure où de tels droits sont concernés. Dans une décision récente (AFT 2P.146/2005 E.3.2), le tribunal fédéral a certes encore laissé en suspens la question de savoir si la détention d'un chien pouvait être considérée comme un aspect du droit fondamental de la liberté personnelle, mais il ne laisse pas moins entendre qu'une interdiction totale de détenir certaines races de chiens toucherait sans aucun doute au domaine protégé de la liberté personnelle. L'interdiction de races étant en contradiction avec toutes les connaissances éthologiques, ni la préservation du principe de proportionnalité ni la présence d'un intérêt public suffisant ne peuvent être confirmées. Les interdictions stipulées à l'art. 31b OPAn se révèlent donc anticonstitutionnelles.

L'art. 31a OPAn en relation avec l'annexe 5 prévoit l'**autorisation de détenir** des chiens de certaines races. Etant donné qu'il s'agit de « chiens potentiellement dangereux », cette mesure relève exclusivement de la police de sûreté et n'est en aucune manière motivée par des réflexions de l'ordre de la protection des animaux. Les art. 7a et 7c LPA ne contiennent aucune base légale pour l'introduction d'une autorisation de détention motivée de cette manière. Conformément à la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons prévue par la Constitution, la prévention policière des menaces reste exclusivement l'affaire des cantons (art. 57 CF). C'est bien la raison pour laquelle différents cantons, p. ex. Bâle-Campagne et Bâle-Ville, ont introduit des obligations d'autorisation pour certaines races de chiens. D'autres cantons ont, au cours de ces dernières années, renforcé leur législation sur les chiens de manière à pouvoir prononcer les mesures correspondantes pour les chiens au comportement anormal. Les dispositions relatives à l'**annonce** d'incidents survenus avec des chiens (art. 34a OPAn), aux **contrôles** (art. 34b OPAn) et aux **mesures** à prendre (art. 34c OPAn) sont motivées de la même manière – à savoir par des réflexions relevant exclusivement de la police de sûreté. La question de savoir si les présentes dispositions de l'ordonnance sont des normes à caractère représentatif ou à caractère exécutoire de la loi est finalement insignifiante. L'essentiel est que chaque disposition de l'ordonnance évolue dans le cadre de la délégation légale. Et elles doivent avant tout préserver la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons telle que prévue par la Constitution. Ainsi, aussi bien l'autorisation de détention que les consignes relatives à l'annonce, aux contrôles et aux mesures s'avèrent contraires à la loi, puisque la norme de délégation correspondante fait défaut dans l'OPAn, et anticonstitutionnelles, puisque de telles consignes relèvent clairement du domaine de compétence de la police de sûreté des cantons. Il y a lieu de s'étonner que la Confédération reconnaisse aujourd'hui une telle compétence alors qu'elle l'avait clairement niée il y a quatre ans encore.

Aux termes de l'art. 34b al. 1 OPAn, chaque annonce réalisée selon l'art. 34a OPAn doit être suivie d'un contrôle des chiens et des conditions de détention par le



service cantonal compétent. L'art 34b al. 2 OPAn octroie à l'Office fédéral la compétence nécessaire pour définir dans une directive technique l'étendue des contrôles à effectuer sur les chiens en général et les conditions dans lesquelles ils sont détenus. Abstraction faite des contrôles devant faire suite aux annonces mentionnées à l'art. 34a OPAn, des contrôles en rapport avec la délivrance de l'autorisation de détention stipulée à l'art. 31a al. 3 lettre a ch. 2 OPAn ainsi que des contrôles de l'exécution des mesures imposées par l'art. 34c OPAn, d'autres possibilités de contrôle ne sont pas prévues dans les dispositions de l'ordonnance. Le texte de l'ordonnance ne donne pas aux services cantonaux la compétence requise pour contrôler sans raison un élevage particulier. Dans les commentaires relatifs à l'art. 34b OPAn, différentes priorités de contrôle sont définies. Aucune des priorités mentionnées au chiffre 2 - 4 ne repose sur une ordonnance. Une compétence de contrôle à grande échelle manquerait elle aussi son but et s'avèrerait non seulement disproportionnée, mais aussi contraire à la loi et à la Constitution.

Les mesures de l'art. 34c OPAn doivent être « graduées en fonction de l'ampleur des dispositions agressives ». Abstraction faite du caractère illicite et anticonstitutionnel déjà mentionné de cette disposition, il faut, en dépit de la réserve de l'art. 34c al. 2 OPAn, se poser la question de la proportionnalité par rapport au droit cantonal. Au cours de ces dernières années, différents cantons ont complété et renforcé leur législation en matière de chiens par des catalogues de mesures aussi détaillées. Si des mesures doivent maintenant être prononcées à l'encontre d'un chien agressif par les autorités cantonales, on doit bien se poser la question du droit applicable. Cette question est particulièrement importante au niveau de la procédure de recours.

Les ordonnances du Conseil fédéral ne peuvent certes pas être vérifiées dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes. En cas d'application, les tribunaux ont néanmoins un droit de contrôle accessoire, si bien que les ordonnances du Conseil fédéral peuvent être vérifiées au niveau de leur légalité et de leur constitutionnalité. L'objet du contrôle consiste en particulier à savoir si l'ordonnance s'en tient au cadre de la norme de délégation et si elle respecte les principes de constitutionnalité au sein de la liberté de décision qui lui est octroyée. Les détenteurs de chiens concernés par les diverses mesures devront faire vérifier par les tribunaux la légalité et la constitutionnalité des dispositions de l'ordonnance prévues.

En dépit de ces objections fondamentales à caractère juridique, nous prenons position sur le présent projet comme suit :

Nous saluons fondamentalement toutes les mesures qui visent les détenteurs de chiens et les éleveurs irresponsables ; en revanche, nous rejetons les mesures qui touchent tous les détenteurs de chiens sans pour autant assurer une protection contre les chiens dangereux.

Dans l'article **30a al. 2**, il va sans dire que le mot « instinct de combat » déclenche des réactions négatives et que l'instinct de combat ne saurait être une condition pour l'admission à l'élevage. Ce terme n'est plus employé dans l'élevage des chiens d'utilité et dans les examens de sélection également, la mise à l'épreuve de l'instinct de combat appartient depuis longtemps au passé.

En ce qui concerne la définition de l'« instinct de défense », nous voudrions néanmoins nous permettre de vous soumettre les commentaires suivants :

Dans les races de chiens d'utilité les plus diverses, l'instinct de défense fait partie des tâches originelles du chien. L'instinct de défense ne peut et ne doit pas être considéré comme une caractéristique négative.

Dans la littérature spécialisée, cependant, on trouve quelques définitions de l'instinct de défense qui supposent toutes par principe l'attachement au détenteur du chien et un comportement plein d'assurance. Un chien ne peut avoir l'instinct de défense que lorsqu'il a quelque chose de précieux à protéger. Il ressort clairement de cette définition que l'attachement au détenteur du chien est une condition importante. Une menace infondée ou même une morsure n'ont rien à voir avec l'instinct de défense et indiquent une faiblesse comportementale que l'on ne saurait tolérer.

On doit par ailleurs constater que, dans le cadre de l'examen de l'instinct de défense, un expert pourra déceler des faiblesses de caractère, une agressivité excessive ou des troubles comportementaux. Sans cet examen, il n'est pas possible de constater si un chien possède un instinct de défense naturel et aussi tout à fait souhaitable ou bien s'il fait preuve d'un comportement indésirable, comme la peur ou une agressivité excessive. La réalisation d'un examen sérieux par des spécialistes formés est importante afin que seuls des chiens ayant un caractère équilibré et suffisamment d'assurance soient admis à l'avenir à l'élevage.

Nous refusons catégoriquement la liste de races présentée à l'**annexe 5** conformément à l'**art. 31a OPAn**. Cette liste est totalement arbitraire et dépourvue de tout fondement scientifique ou statistique. Pour un grand nombre des races qui y sont mentionnées, aucun accident avec morsures n'est connu ; d'autres, en revanche, sont sous-représentées dans les statistiques de morsures. Il est reconnu d'une manière générale que la dangerosité d'un chien dépend de l'animal lui-même, et non pas de la race. L'Office vétérinaire fédéral lui-même a déclaré qu'une telle liste de races ne pouvait être considérée comme un moyen approprié pour lutter contre les chiens dangereux. Pourtant, une telle liste est bien adoptée aujourd'hui. Comme cette liste peut être élargie à volonté selon les besoins, et ce également sans critères scientifiques, la porte est ouverte aux décisions arbitraires.

L'art. 31a al. 3 ch. b doit être complété dans le sens où le certificat d'ascendance du chien doit être reconnu par un **club de race de la SCS** agréé par l'Office fédéral. Seuls les clubs de race reconnus au sein de la SCS et les certificats d'ascendance

correspondants garantissent qu'une race de chien est aussi reconnue par la Fédération Cynologique Internationale (FCI) et donc contrôlable.

Nous sommes favorables à l'obligation d'annonce mentionnée à l'**art. 34 a** concernant les chiens ayant blessé quelqu'un ou présentant des troubles comportementaux. En revanche, le fait que même les chiens au comportement normal doivent, aux termes de l'**art. 34b al.2**, être contrôlés nous paraît exagéré. D'après les statistiques du canton de Neuchâtel de 2002, 1% des chiens ont attiré l'attention par des attaques avec morsures. La probabilité de détecter les chiens potentiellement dangereux lors de contrôles de chiens au comportement normal est donc minime. Si tous les chiens pesant plus de 15 kg doivent effectivement être contrôlés, cela occasionnera des activités de grande envergure qui ne seront aucunement proportionnelles à l'avantage pouvant en être tiré. Les coûts de ces activités inutiles doivent être imputés aux détenteurs de chiens par le biais des impôts sur les chiens, et ce également aux 99% de détenteurs de chiens qui s'efforcent d'assurer une détention correcte et n'ont jamais de problème. Le contrôle des chiens au comportement normal ne permet pas de prévenir les accidents par morsures et engendre des coûts inutiles. C'est pourquoi nous rejetons cette mesure.

Nous déplorons l'absence, dans le projet d'ordonnance,

- **d'un contrôle et d'un contrôle de portées de tous les chenils.** Il est prouvé que les conditions de l'élevage durant les premières semaines jouent un rôle déterminant sur le développement du chien. Par un contrôle de tous les chenils et des portées, on pourrait atteindre beaucoup plus de choses que par le contrôle mentionné à l'art. 34b al.2, et les coûts pourraient être perçus directement chez les éleveurs, comme c'est déjà le cas dans les chenils agréés par la SCS.
- **d'une interdiction de vente de chiens sur les marchés, dans les gares, les restoroutes ou endroits similaires.** Il est connu que les revendeurs de chiens se débarrassent de préférence de leurs animaux à de tels endroits. Un éleveur sérieux ne vend pas un animal dans la rue. Ces chiens ont souvent été élevés dans des conditions déplorables et souffrent de gros déficits en matière de socialisation. Ils peuvent devenir un problème indépendamment de la race. Là, il faut agir.

Nous demandons donc une **radiation du terme instinct de défense** à l'**art. 30a al. 2**, un **complément** de l'**art. 31a al. 3 ch. b**, une **radiation** des **art. 31a et 34b al 2 OPAn** et l'**adoption** d'un **contrôle des portées** dans l'ordonnance.

Veillez agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, Mesdames, Messieurs, l'expression de notre considération distinguée

Société Cynologique Suisse SCS



sign. Peter Rub
Président

sign. Dr Matthias Leuthold
Vice-président

Copie à: OVF, Dr Hans Wyss