



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Sébastien Frossard / Nicole Lehner-Gigon

2013-CE-36 [QA 3154.13]

Section Protection des animaux – affaires canines du Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires : confusion activités privées – mission publique par certains collaborateurs ?

I. Question

Une citoyenne fribourgeoise, docteure en médecine vétérinaire et vétérinaire comportementaliste diplômée, a récemment porté à la connaissance de la Commission des pétitions les faits suivants, faits ayant trait à la section Protection des animaux – affaires canines du Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (SAAV) du canton de Fribourg :

- le spécialiste des affaires canines du SAAV et son adjoint ont, parallèlement à leurs charges publiques, des activités privées en tant que, notamment, éducateurs canins. Ils figurent d'ailleurs dans la liste des éducateurs canins reconnus, liste disponible sur le site du SAAV. Outre un statut de moniteur, le premier était jusqu'à très récemment président de l'Amicale cynologique de Marly (ACM) ; le second y est moniteur ;
- ils sont également enregistrés comme éducateurs et formateurs auprès de la Fédération Romande de Cynologie (FRC), laquelle est un organisme privé ;
- le spécialiste des affaires canines du SAAV a rédigé en 2012 un livret intitulé « Futurs propriétaires de chiens – FPC ». Selon le secrétaire général de la DIAF, ce travail a été effectué sur mandat de la FRC, avec l'accord de l'ancien chef du SAAV et officiellement en dehors de ses fonctions administratives ;
- l'auteur du livret susmentionné y promeut à plusieurs reprises les cours de la FRC ;
- le SAAV loue les installations de l'Amicale cynologique de Marly pour y conduire les évaluations de conductibilité des chiens soumis à autorisation. Ces évaluations sont menées par le spécialiste des affaires canines du SAAV et son adjoint, lesquels sont, pour rappel, membres de l'ACM.

S'appuyant sur ces informations, la Commission des pétitions adresse les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. le spécialiste des affaires canines du SAAV et son adjoint sont chargés de délivrer les agréments cantonaux aux personnes souhaitant devenir éducateurs canins. Or, ils sont eux-mêmes éducateurs à titre privé. Qui se prononce sur celles-ci ?
2. membres de l'ACM et de la FRC, ils peuvent être amenés à délivrer des agréments à d'autres membres – donc de possibles connaissances privées – de ces deux associations. Dans de telles situations, usent-ils de leur devoir de récusation ? Considérant leur statut

d'éducateur privé, la même question se pose si les personnes demandant un agrément cantonal sont ou ont été leurs élèves clients ;

3. pourquoi le livret intitulé « Futurs propriétaires de chiens – FPC », officiellement commandé par la FRC, contenait-il, dans une première version, la référence « © Auteur / SAAV - FR- unité vétérinaire / nom du spécialiste des affaires canines du SAAV » ? Cette référence au SAAV a par la suite disparu dans une nouvelle édition dudit livret ; seul le nom du spécialiste des affaires canines du SAAV y était encore mentionné en tant qu'auteur. Pourquoi cette référence a-t-elle été donnée dans un premier temps ? Quel a été le rôle exact du SAAV dans l'élaboration de ce livret ?
4. pourquoi le SAAV ne pratique-t-il pas un tournus dans la location des installations où sont conduites les évaluations de conductibilité des chiens soumis à autorisation ? Un tel tournus permettrait une égalité de traitement entre les membres de l'ACM – avantagés lors de telles évaluations, puisque habitués aux installations de l'ACM - et les propriétaires de chiens venant d'autres clubs ou associations ;
5. bien qu'officiellement faite à titre privé, soit via le livret « Futurs propriétaires de chiens – FPC » la promotion des offres de la Fédération Romande de Cynologie est problématique, parce que faite par le spécialiste des affaires canines du SAAV. Or, celui-ci est responsable de la procédure d'agrément cantonal de toutes les personnes requérant un tel agrément. Ne devrait-il pas faire preuve d'une certaine réserve en la matière, cela dans un souci d'égalité de traitement envers les actuels ou futurs éducateurs canins non membres de la FRC ?

In fine, deux questions centrales se posent :

6. le spécialiste des affaires canines du SAAV et son adjoint ont-ils reçu des instructions ou des recommandations de la part de leur hiérarchie quant au devoir de réserve ou de retenue, respectivement au devoir de récusation dont ils devraient faire preuve dans l'exercice de leur mission publique, cela au vu de leurs activités et mandats réalisés à titre privé ? De telles recommandations et l'observation de celles-ci permettraient d'éviter toute suspicion ou critique de comportement de juge et partie ;
7. Quels sont les rôles et compétences exactes des collaborateurs de la section Protection des animaux – affaires canines du SAAV ? Quelles sont les obligations et directives fédérales et leur application au niveau cantonal quant à cette question de rôles et de compétences ? Une clarification en la matière est jugée nécessaire par la Commission des pétitions, compte tenu de cette problématique de « double-casquette », soit de juge et partie, de certains collaborateurs de la section Protection des animaux - affaires canines du SAAV.

16 mai 2013

II. Réponse du Conseil d'Etat

Remarques préliminaires

La Commission des pétitions a examiné la requête d'une citoyenne fribourgeoise; cette demande avancée sous la forme de sept questions vise principalement deux collaborateurs du Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (ci-après : le SAAV). Avant de répondre aux questions posées, le Conseil d'Etat souhaite rappeler les importants travaux de clarification des tâches, missions et prestations du SAAV consécutifs à l'entrée en fonction de son nouveau chef de service, le 1^{er} août 2012.

La première phase de réorganisation du SAAV a été finalisée par le nouvel organigramme du service, sur la base d'une nouvelle répartition des prestations, et validée par le Conseil d'Etat, le 15 janvier 2013. Ensuite, un nouveau catalogue des prestations a été entériné par la Directrice des Institutions, de l'agriculture et des forêts (ci-après : la DIAF) en date du 26 janvier 2013. Puis, cent-neuf cahiers des charges ont été finalisés et signés par les collaborateurs avant le 15 avril 2013.

Enfin, le rapport entre activités professionnelles et extraprofessionnelles a été clarifié après un travail de cinq mois, dont les conclusions ont été validées par la DIAF début mars 2013.

Au niveau législatif, les missions superflues ont été supprimées. En ce qui concerne les affaires canines, le règlement sur la détention des chiens du 11 mars 2008 (RDCh, RSF 725.31) a ainsi été substantiellement simplifié par le Conseil d'Etat en date du 11 décembre 2012 avec la suppression de onze articles.

1. Le spécialiste des affaires canines du SAAV et son adjoint sont chargés de délivrer les agréments cantonaux aux personnes souhaitant devenir éducateurs canins. Or, ils sont eux-mêmes éducateurs à titre privé. Qui se prononce sur celles-ci ?

L'agrément cantonal comme éducateur canin ou éducatrice canine est délivré sous forme de décision administrative, contentant des voies de droit. Aussi, seul le vétérinaire cantonal (ou en son absence son adjoint) est habilité à signer cet agrément. Les collaborateurs et collaboratrices de l'UO - affaires canines rassemblent les éléments des dossiers, tels que les demandes. Lors de l'examen des pièces du dossier, les prérequis sont vérifiés conformément aux exigences fixées dans les bases légales (art. 28 RDCh), à savoir principalement la réussite d'une formation reconnue par la législation fédérale, les années d'expérience et le suivi de la formation qualifiante SAAV. La décision d'agrément est ensuite vérifiée par la juriste du service avant que le vétérinaire cantonal ne la signe.

Dans la mesure où un employé ou une employée du service remplit les conditions nécessaires à l'obtention d'un agrément et souhaite exercer, à titre privé, l'activité d'éducation canine au sens de l'article 11 de la loi sur la détention des chiens du 2 novembre 2006 (LDCh, RSF 725.3), celui-ci ou celle-ci est soumis-e au même cadre légal fribourgeois et peut déposer une demande au service, au même titre que tout administré (art. 27 RDCh).

2. *Membres de l'ACM et de la FRC, ils peuvent être amenés à délivrer des agréments à d'autres membres – donc de possibles connaissances privées – de ces deux associations. Dans de telles situations, usent-ils de leur devoir de récusation ? Considérant leur statut d'éducateur privé, la même question se pose si les personnes demandant un agrément cantonal sont ou ont été leurs élèves clients ;*

Dans le domaine canin, de nombreuses personnes se connaissent. De plus, l'offre de formation pour éducateur canin ou éducatrice canine compétent(e) n'est pas pléthorique. Par conséquent, le devoir de récusation ne peut être déterminé par le seul fait de connaître quelqu'un, par exemple une personne faisant également partie de la Fédération romande de cynologie (FRC). Toutefois, pour éviter un conflit d'intérêt éventuel et ce, conformément aux motifs de récusation énumérés à l'article 21 du code de procédure et de juridiction administrative du 23 mai 1991 (CPJA, RSF 150.1), et afin de garantir la mission publique, le chef de service a signifié formellement aux deux collaborateurs de l'UO – affaires canines, qu'ils ne pouvaient évaluer, décider ou statuer pour des membres de l'ACM ou de la FRC dont ils auraient formé le chien à titre privé. L'adaptation concernant l'agrément cantonal est entrée en vigueur le 1er janvier 2013.

Pour les mêmes motifs, le chef de service a requis que les deux collaborateurs se retirent du comité ainsi que de toutes les fonctions dirigeantes de l'Amicale de Cynologie de Marly, ce qui a été finalisé au 22 février 2013.

Pour l'agrément cantonal comme éducateur canin ou éducatrice canine, la procédure énumérée au point 1 ci-dessus s'applique.

Le Conseil d'Etat relève par ailleurs que les importants travaux de clarification entrepris dès le 1^{er} août 2012 ont permis d'établir que les activités extraprofessionnelles des collaborateurs concernés étaient connues et avaient reçu l'accord du Conseiller d'Etat et du Vétérinaire cantonal en fonction au moment de leur engagement.

3. *Pourquoi le livret intitulé « Futurs propriétaires de chiens – FPC », officiellement commandé par la FRC, contenait-il, dans une première version, la référence « © Auteur / SAAV - FR- unité vétérinaire / nom du spécialiste des affaires canines du SAAV » ? Cette référence au SAAV a par la suite disparu dans une nouvelle édition dudit livret ; seul le nom du spécialiste des affaires canines du SAAV y était encore mentionné en tant qu'auteur. Pourquoi cette référence a-t-elle été donnée dans un premier temps ? Quel a été le rôle exact du SAAV dans l'élaboration de ce livret ?*

Une procédure en dommages et intérêts a été initiée par un particulier contre un collaborateur du SAAV, à titre privé. Le Conseil d'Etat ne peut donc s'exprimer sur ce point à l'heure actuelle. Il ne peut que confirmer que ledit document émane de la FRC, propriétaire de ces documents de formation. A ce jour, il n'a pas été possible de déterminer pourquoi ce document portait, avant l'entrée en fonction du nouveau chef de service, la mention « SAAV ».

De plus, le collaborateur en question ne donne plus ce cours à titre privé et ceci, depuis le 1er septembre 2012.

4. *Pourquoi le SAAV ne pratique-t-il pas un tournus dans la location des installations où sont conduites les évaluations de conductibilité des chiens soumis à autorisation ? Un tel tournus permettrait une égalité de traitement entre les membres de l'ACM – avantagés lors de telles évaluations, puisque habitués aux installations de l'ACM - et les propriétaires de chiens venant d'autres clubs ou associations ;*

En 2007, le SAAV a, pour des raisons d'économies, cherché des installations déjà existantes qui soient centralisées, mais aussi à proximité de Granges-Paccot. Au vu des exigences liées aux déroulements des évaluations dans ce domaine sensible qu'est celui des chiens soumis à autorisation, les installations doivent répondre à des critères stricts, qui sont notamment les suivants :

- a) garantir l'égalité de traitement entre les détenteurs de chiens de races listées ainsi que garantir la sphère privée de ceux-ci en rendant les lieux de l'évaluation inaccessible à des tiers (notamment des personnes qui pourraient volontairement perturber les chiens, les curieux de toutes sorte et surtout protéger les administrés des médias dans des affaires sensibles, etc.) ;
- b) garantir la sécurité publique par des clôtures de minimum 1,8 mètre de haut ;
- c) garantir l'accessibilité aux personnes handicapées ;
- d) commodités administrative (lieu au sec, électricité, toilettes, etc.) ;
- e) avoir un droit de dépôt du matériel d'évaluation du SAAV ;
- f) avoir un minimum deux terrains sécurisés de 800 m² ou plus ;
- g) l'utilisation des terrains par le SAAV à titre prioritaire aux utilisations usuelles par la société. Le SAAV doit pouvoir bénéficier des terrains en tout temps pour les évaluations de chiens de races listées comme pour les chiens à évaluer dans le cadre des enquêtes des accidents par morsures ou d'agressions supérieurs à la norme.

Les installations de l'ACM remplissent toutes les exigences ci-dessus et fixées par le cahier des charges.

Le SAAV s'est aussi assuré auprès de l'ACM, que tous les détenteurs de chiens de races listées qui en font la demande, puissent s'y former dans le cadre d'un cours privé et ainsi prendre connaissance des terrains d'évaluation.

5. *Bien qu'officiellement faite à titre privé, soit via le livret « Futurs propriétaires de chiens – FPC » la promotion des offres de la Fédération Romande de Cynologie est problématique, parce que faite par le spécialiste des affaires canines du SAAV. Or, celui-ci est responsable de la procédure d'agrément cantonal de toutes les personnes requérant un tel agrément. Ne devrait-il pas faire preuve d'une certaine réserve en la matière, cela dans un souci d'égalité de traitement envers les actuels ou futurs éducateurs canins non membres de la FRC ?*

Voir remarques préliminaires et réponse à la question 3.

Ce cours n'est plus dispensé et ce livret n'est plus distribué, même à titre privé, par des collaborateurs du SAAV.

La procédure d'agrément relève de la compétence du vétérinaire cantonal, selon le RDCh, avec effet au 1er janvier 2013.

6. *Le spécialiste des affaires canines du SAAV et son adjoint ont-ils reçu des instructions ou des recommandations de la part de leur hiérarchie quant au devoir de réserve ou de retenue, respectivement au devoir de récusation dont ils devraient faire preuve dans l'exercice de leur mission publique, cela au vu de leurs activités et mandats réalisés à titre privé ? De telles recommandations et l'observation de celles-ci permettraient d'éviter toute suspicion ou critique de comportement de juge et partie ;*

Les rapports contractuels entre l'employeur et les deux employés ont été longuement examinés dans le cadre de séances de clarification, réparties sur cinq mois. Le chef de service a également rappelé aux deux personnes concernées les devoirs des collaborateurs de l'Etat dans l'exercice de leurs fonctions en relation avec la législation applicable et notamment sur la question du devoir de récusation conformément aux articles 21ss CPJA. Ces instructions permettent d'éviter à l'avenir toute suspicion de comportement de juge et partie.

7. *Quels sont les rôles et compétences exactes des collaborateurs de la section Protection des animaux – affaires canines du SAAV ? Quelles sont les obligations et directives fédérales et leur application au niveau cantonal quant à cette question de rôles et de compétences ? Une clarification en la matière est jugée nécessaire par la Commission des pétitions, compte tenu de cette problématique de « double-casquette », soit de juge et partie, de certains collaborateurs de la section Protection des animaux - affaires canines du SAAV ?*

L'exécution de la loi sur la protection des animaux et son ordonnance, ainsi que de la loi et du règlement sur la détention des chiens est de la compétence des cantons.

Le rôle des collaborateurs et collaboratrices de la section Protection des animaux, secteur des affaires canines du SAAV est de traiter tous les dossiers selon les attributions dévolues par le droit précité.

L'ensemble des tâches et compétences sont donc arrêtées dans le catalogue de prestations du SAAV, de l'organigramme du SAAV, des cahiers des charges des collaborateurs et collaboratrices et des droits de signature du service ; les activités extraprofessionnelles des deux collaborateurs concernés ont aussi été clarifiées. Ces éléments sont également évalués dans le cadre des entretiens réguliers de qualification. Ce cadre est aussi valable pour tous les collaborateurs et toutes les collaboratrices du service.

20 août 2013