



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi d'introduction de la législation fédérale sur
la protection des animaux (LILPA)**

(Du 24 août 2011)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Le projet de révision de la loi d'introduction de la législation fédérale sur la protection des animaux (RSN 465.0), du 26 mars 1984, a pour objectif d'adapter les dispositions de cette loi à la loi fédérale sur la protection des animaux (LPA; RS 455), du 16 décembre 2005, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2008, et à ses dispositions d'exécution (ordonnance sur la protection des animaux – OPA; RS 455.1), du 23 avril 2008, entrées en vigueur le 1^{er} septembre 2008. Celles-ci régissent de manière uniforme et plus approfondie la détention animale, les pratiques interdites, les activités professionnelles avec des animaux et les exigences en matière de formation. La nouvelle législation sur la protection des animaux reprend ainsi les anciennes directives et recommandations de l'Office vétérinaire fédéral, qui n'avaient pas force de loi, et introduit au surplus tout un panel de nouvelles dispositions relatives aux conditions de détention des animaux domestiques et sauvages, qu'ils soient de compagnie ou de rente, aux pratiques interdites, aux anesthésies, à l'élevage, à l'expérimentation animale, aux transports ainsi qu'à la mise à mort et à l'abattage des animaux. La loi cantonale soumise à votre approbation est aussi épurée que possible, dans la mesure où la densité normative de la législation fédérale est particulièrement élevée.

1. PRESENTATION GENERALE

La loi fédérale sur la protection des animaux, du 16 décembre 2005, est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2008. Elle a remplacé la loi sur la protection des animaux, du 9 mars 1978, et apporte de nombreux changements. Outre le fait qu'elle mentionne la notion nouvelle et controversée de la protection de la dignité de l'animal, elle introduit également les notions de formation des détenteurs et d'information du public en matière de protection animale. Ces éléments représentent les bases d'une amélioration de la condition et du bien-être des animaux, voulue non seulement par les associations de protection des animaux mais aussi par une part croissante de la population suisse sensible au respect de l'animal.

L'ancienne et première loi sur la protection des animaux, du 9 mars 1978, a certes induit de nombreux changements positifs pour les animaux durant ses 25 ans d'existence; elle

a également suscité de vives critiques concernant son application ainsi que l'absence de dispositions en matière de formation des détenteurs d'animaux, d'élevage des animaux et d'exigences minimales à respecter pour détenir certaines espèces animales. Après discussion dans le détail et examen par les commissions de gestion du Conseil national et du Conseil des États, des recommandations ont été formulées pour améliorer la situation. Mais, finalement, le Conseil fédéral a décidé de soumettre la législation sur la protection des animaux à une révision totale; une nouvelle loi fut adoptée par le parlement le 16 décembre 2005.

L'ordonnance sur la protection des animaux, du 23 avril 2008, règle quant à elle l'application dans le détail et introduit de nouvelles notions qui rendent nécessaires des adaptations légales cantonales. A titre de changements importants, on peut relever:

- l'introduction d'exigences minimales concernant la détention des chevaux, des moutons, des chèvres, des dindes, des poissons et des animaux sauvages dont la détention n'était pas soumise à autorisation;
- l'introduction de nouvelles dispositions relatives à l'élevage d'animaux. L'objectif principal est d'interdire l'élevage d'animaux présentant des caractères qui nuisent à leur bien-être ou qui portent atteinte à leur dignité;
- les dispositions relatives à la détention des chiens ont été complétées et précisées en matière de contacts sociaux, de mouvement, de logement et de façon de s'en occuper. Par ailleurs, les dispositions adoptées dans le cadre du débat sur les chiens dangereux ont été introduites ici. Il s'agit de l'obligation de suivre un cours théorique avant l'acquisition d'un chien et un cours d'éducation pratique une fois le chien acquis. Ces mesures ont pour but d'améliorer la sociabilité et l'éducation des chiens;
- le chapitre "commerce d'animaux" a été restructuré. L'obligation faite à toute personne qui vend ou cède un animal d'informer l'acquéreur oralement et par écrit des besoins de l'animal et de la façon de le détenir et d'en prendre soin convenablement en constitue sa principale innovation;
- l'ordonnance a été enrichie d'un chapitre sur la formation et le perfectionnement des détenteurs d'animaux. Le détail est réglé dans une nouvelle ordonnance du DFE sur les formations à la détention d'animaux et à la manière de les traiter, du 5 septembre 2008 (RS 455.109.1). Sont notamment soumis à une formation approfondie les personnes qui détiennent des animaux sauvages, qui élèvent des animaux de compagnie ou qui détiennent des chevaux à titre professionnel, les transporteurs, le personnel d'abattoirs et les professionnels de l'expérimentation animale. Sont soumis à une attestation de compétence les personnes qui détiennent un chien, qui exposent ou font de la publicité avec des animaux, qui pratiquent la castration ou l'écornage des veaux ou des agneaux et la castration des porcs, ainsi que les pêcheurs;
- le nouveau chapitre "exécution" énonce les tâches de l'Office vétérinaire fédéral, celles des cantons, ainsi que les conditions de formation des personnes travaillant dans le service vétérinaire public selon l'ordonnance concernant la formation de base, la formation qualifiante et la formation continue des personnes travaillant dans le service vétérinaire public, du 24 janvier 2007 (RS 916.402). Ce chapitre fixe également le rythme des contrôles dans les établissements détenant des animaux sauvages soumis à autorisation, les commerces zoologiques, les refuges, les établissements professionnels d'animaux de compagnie ainsi que dans les unités d'élevage agricole, ceci dans le respect de l'ordonnance sur la coordination des inspections du 14 novembre 2007 (OCI; RS 910.15). Ce chapitre fixe enfin un cadre pour la perception des émoluments par les cantons;

- des délais transitoires, très longs dans certains cas, sont accordés pour la mise en conformité des exploitations, des installations et des conditions de détention des animaux.

Le projet de loi qui vous est soumis règle avant tout l'organisation cantonale de l'application de la loi fédérale; il concrétise au surplus les nouveaux instruments proposés par le droit fédéral. Nous avons souhaité un texte aussi épuré que possible, la densité normative de la loi fédérale et de ses dispositions d'exécution étant particulièrement élevée. Parmi les nouveautés, il faut citer ici la possibilité donnée au Conseil d'Etat de régionaliser certaines tâches d'exécution, notamment dans le cadre de la convention signée en 2010 entre les cantons romands et portant sur une collaboration accrue entre les services de la consommation et des affaires vétérinaires. La participation d'entreprises et d'organisations à l'exécution du droit est également introduite; dans des cas pertinents, une telle délégation de compétence, dûment encadrée, permet des économies substantielles pour l'Etat. Par ailleurs, le vétérinaire cantonal sera désormais chargé de traiter les demandes d'expérimentation animale et le service désigné par le Conseil d'Etat procédera à la poursuite et à la sanction des contraventions.

2. COMMENTAIRES PAR ARTICLES

Article premier – Objet

Une base légale cantonale est nécessaire pour régler l'organisation de la mise en œuvre de l'application de la loi fédérale sur la protection des animaux et de ses ordonnances d'exécution.

Article 2 – Organisation en général

Le Conseil d'Etat arrête les dispositions d'exécution en matière d'application de la législation sur la protection des animaux; il charge de cette tâche un service spécialisé (selon l'article 33 LPA), placé sous la responsabilité du vétérinaire cantonal. Le législateur fédéral ne laisse pas de latitude aux cantons dans ce domaine; seul un service spécialisé, placé sous la responsabilité du vétérinaire cantonal, peut être chargé de l'exécution du droit sur la protection des animaux.

Au vu de la complexité et de la spécialisation toujours plus pointue des missions de protection des animaux dévolues aux cantons, ceux-ci doivent pouvoir déléguer certaines tâches à d'autres cantons et également accepter d'en effectuer pour ceux-ci; le Conseil d'Etat est habilité à conclure des conventions avec d'autres cantons dans ce but.

Article 3 – Régionalisation

Dans les faits, depuis le 1^{er} juillet 2010 déjà, la commission vaudoise pour l'expérimentation animale préavise les demandes d'expériences sur animaux qui sont déposées dans notre canton. L'ancienne commission neuchâteloise, composée de cinq membres nommés par arrêté du Conseil d'Etat, n'a pas été reconduite au 1^{er} juin 2009 pour les motifs suivants: selon l'article 149 de la nouvelle ordonnance sur la protection des animaux, les membres des commissions doivent suivre un cours d'introduction d'un jour et par la suite pouvoir justifier de quatre jours de formation continue par période de quatre ans. Ces conditions drastiques quant à la formation et à la formation continue ont signé l'arrêt de mort de notre commission cantonale; celle-ci ne se réunissait généralement qu'une fois par an durant environ une heure pour examiner entre trois et six demandes d'expériences sur animaux. Les coûts engendrés par la formation et

l'indemnisation des membres de la commission auraient été totalement disproportionnés par rapport au nombre restreint d'expériences traité par année dans notre canton. En conséquence, une collaboration a été sollicitée auprès des autorités vaudoises, qui s'est conclue par une convention, sous la forme d'un mandat de prestation. A l'heure actuelle, cette collaboration intercantonale fonctionne à satisfaction; les commissaires vaudois traitant un grand nombre de demandes émanant de leur propre canton, leur expérience et leur professionnalisme répondent à notre attente. Les coûts de leurs expertises sont refacturés aux requérants.

Dans la même optique, une convention intercantonale a été conclue fin 2010, par l'ensemble des cantons romands, dans le but de développer et d'intensifier les collaborations intercantionales au sein des services des affaires vétérinaires, que ce soit au niveau des travaux de laboratoire ou des activités d'inspection des secteurs vétérinaires et des denrées alimentaires.

En projet également, la reprise des activités du chimiste cantonal et du vétérinaire cantonal du Jura par le service de la consommation et des affaires vétérinaires neuchâtelois (SCAV). Ce projet de mandat de prestation du Jura au SCAV engloberait non seulement les activités de laboratoire, mais aussi celles de gestion de l'ensemble des domaines du chimiste cantonal et du vétérinaire cantonal. Le canton du Jura déléguerait toutes les tâches aux autorités neuchâteloises; il supprimerait les fonctions de chimiste cantonal et de vétérinaire cantonal. Seule une antenne jurassienne de collaborateurs techniques d'inspection du SCAV subsisterait dans le canton du Jura. D'un point de vue politique, un rapprochement réussi de ces deux services pourrait être un signe positif, un déclencheur pour de nouvelles collaborations avec le Jura.

Article 4 – Participation d'organisations ou d'entreprises

Le canton de Neuchâtel ne disposant pas d'une fourrière cantonale, contrairement à d'autres cantons, la participation d'organisations comme les sociétés protectrices des animaux peut, dans des cas particuliers, se révéler nécessaire à l'application de mesures comme par exemple le séquestre immédiat d'animaux négligés ou dont les conditions de détention sont totalement inappropriées.

Actuellement, sur mandat du SCAV, les contrôles de base de l'application de la législation sur la protection des animaux dans les exploitations agricoles du canton sont délégués à une association accréditée: l'ANAPI (Association neuchâteloise des agriculteurs en production intégrée), qui contrôle environ 25% des exploitations enregistrées chaque année. Les rapports de contrôles sont ensuite transmis au SCAV qui ordonne les mesures de mise en conformité et assure le suivi par ses inspecteurs spécialisés. Au vu des ressources du SCAV, ce mandat de prestation à une organisation externe est nécessaire pour réaliser le nombre minimum de contrôles exigés par l'article 213 de l'ordonnance sur la protection des animaux, à savoir au moins un contrôle tous les quatre ans dans les unités d'élevage agricoles. Fait non négligeable, cette collaboration entre le SCAV, l'ANAPI et le service de l'agriculture permet également de remplir à satisfaction les exigences de l'ordonnance sur la coordination des inspections dans les exploitations agricoles, du 14 novembre 2007 (OCI; RS 910.15), qui exige notamment que les exploitations agricoles ne soient pas contrôlées plus d'une fois par année lorsqu'elles correspondent aux exigences légales les concernant.

Article 5 – Expérimentation animale, demandes d'autorisation

Durant des décennies, le vétérinaire cantonal a siégé en qualité de membre de la commission consultative et de surveillance des expériences sur animaux. Cette double fonction lui interdisait de délivrer les autorisations d'expérience sur animaux, raison pour

laquelle cette compétence était déléguée au chef du département de tutelle. Cette commission, composée de cinq membres, a été supprimée au 1^{er} juin 2009 suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la protection des animaux et à ses exigences drastiques en matière de formation (voir sous article 3, Régionalisation). De plus, selon cette même législation, le vétérinaire cantonal n'est plus autorisé à faire partie de commission cantonale de surveillance des expériences sur animaux. Ainsi, la compétence de statuer sur les demandes d'autorisations, sur proposition de la commission vaudoise susmentionnée, peut lui être accordée, à l'instar de la pratique adoptée par la majorité des cantons.

Article 6 – Commission

Le faible nombre – moins de dix par année - de demandes d'expériences sur animaux adressées au vétérinaire cantonal ne justifie plus la désignation d'une commission cantonale (voir sous article 3 – Régionalisation). Composée de cinq membres au minimum, celle-ci doit effectuer quatre jours de formation continue par période de quatre ans, en plus d'une formation initiale d'un jour. Les coûts engendrés par la formation de ces cinq membres sont totalement disproportionnés par rapport aux quelques heures de travail annuel de la commission. Actuellement, cette tâche est déléguée à satisfaction au service de la consommation et des affaires vétérinaires vaudois et à sa commission consultative et de surveillance des expériences sur animaux.

Article 7 – Emoluments

Des émoluments sont perçus lors de l'octroi d'autorisations, lors de contrôles ayant donné lieu à contestation et lors de prestations spéciales occasionnant un surcroît de travail. Le montant des émoluments est fixé dans l'arrêté du 24 janvier 2007 fixant les émoluments perçus par le service de la consommation et des affaires vétérinaires (SCAV).

Article 8 – Contraventions

Le service spécialisé de la protection des animaux est chargé de l'application des dispositions légales y relatives. Actuellement, lorsque des non-conformités sont constatées, le service dénonce les infractions au Ministère public selon la procédure pénale. En vertu des nouvelles législations fédérale et cantonale en matière de procédure pénale entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2011, il apparaît plus judicieux que le service se charge directement d'émettre les ordonnances pénales qui relèvent de sa compétence. En effet, dans les cas de peu de gravité, cela permettra de soulager quelque peu la justice neuchâteloise des cas de bagatelles et donnera la possibilité au vétérinaire cantonal de sanctionner les infractions en tenant compte de ses connaissances médicales et physiologiques de l'animal, dans le but de faire respecter la législation sur la protection des animaux d'une manière efficace, juste et uniforme.

Article 9 – Voies de droit et procédure

La procédure de recours habituelle s'applique.

Article 10 – Abrogation

La première loi cantonale d'introduction de la législation fédérale sur la protection des animaux, du 26 mars 1984, est abrogée et remplacée par le projet de loi soumis à votre approbation.

3. INCIDENCES SUR LES COMMUNES

Le projet de loi qui vous est soumis ne déploie aucun effet sur les communes.

4. INCIDENCES FINANCIÈRES

Le projet de loi qui vous est soumis ne déploie aucun effet financier.

4.1. Rredressement des finances

Ce projet de loi n'a aucune incidence sur le redressement des finances.

5. INCIDENCES SUR LE PERSONNEL

Le projet de loi qui vous est soumis ne déploie aucun effet sur le personnel. Par contre, l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur la protection des animaux et de ses ordonnances d'exécution a engendré un surcroît de travail important et une spécialisation toujours plus exigeante et pointue de la part des inspecteurs et des vétérinaires officiels du service spécialisé de la protection des animaux.

6. RÉFORME DE L'ETAT

La délégation du préavis requis lors d'une demande d'expérimentation animale à la commission cantonale vaudoise s'inscrit parfaitement dans la ligne d'une collaboration intercantonale rationnelle et intelligente en vue d'une réforme efficiente de l'Etat.

La convention romande pour une collaboration renforcée des SCAV, signée par les chefs de département concernés fin 2010, soutient également cette volonté de concrétiser de nouvelles stratégies de mise en réseau des ressources disponibles pour diminuer les coûts et améliorer la qualité des prestations, que ce soit dans le secteur vétérinaire ou dans celui des analyses de laboratoire.

Enfin, la proposition de collaboration avec le canton du Jura sous forme d'un SCAV unique, commun aux deux cantons, constituerait une forme d'aboutissement suprême à la collaboration intercantonale, tant en terme d'efficience que d'efficacité, jamais atteinte auparavant.

7. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le projet de loi n'engendre pas de dépenses nouvelles. Son adoption est ainsi soumise à la majorité simple des votants (art. 110, al. 3, de la loi d'organisation du Grand Conseil – OGC – du 22 avril 1993).

8. CONCLUSION

Le Conseil d'Etat vous prie de prendre le présent rapport en considération et d'adopter le projet de loi qui vous est soumis.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 24 août 2011

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,
G. ORY

La chancelière,
S. DESPLAND

Loi d'introduction de la législation fédérale sur la protection des animaux (LILPA)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
vu la loi fédérale sur la protection des animaux (LPA), du 16 décembre 2005,
vu l'ordonnance sur la protection des animaux (OPAn), du 23 avril 2008,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 24 août 2011,
décète:

Objet	Article premier La présente loi a pour but d'assurer l'application dans le canton de la loi fédérale sur la protection des animaux (LPA), du 16 décembre 2005, et de ses dispositions d'exécution.
Organisation 1. En général	Art. 2 ¹ Le Conseil d'Etat arrête les dispositions d'exécution. ² Il peut conclure des conventions avec d'autres cantons. ³ Le département désigné par le Conseil d'Etat veille à l'exécution de la législation en matière de protection des animaux. ⁴ Le service placé sous la responsabilité du vétérinaire cantonal (ci-après le service) est chargé des tâches découlant de cette législation.
2. Régionalisation	Art. 3 ¹ Le Conseil d'Etat peut confier certaines tâches liées à l'exécution de la législation en matière de protection des animaux à d'autres cantons. ² Il peut également accepter d'exécuter de telles tâches pour d'autres cantons.
3. Participation d'organisations ou d'entreprises	Art. 4 Le Conseil d'Etat peut confier des tâches à des organisations ou à des entreprises, notamment aux sociétés de protection des animaux.
Expérimentation animale 1. Demandes d'autorisation	Art. 5 Les demandes d'autorisation requises pour les expériences sur des animaux sont adressées au vétérinaire cantonal, qui est compétent pour statuer, sur proposition de la commission cantonale pour les expériences sur les animaux au sens de l'article 6 de la présente loi.
2. Commission	Art. 6 ¹ Le Conseil d'Etat est chargé de désigner les membres de la commission cantonale pour les expériences sur les animaux et de régler son mode de fonctionnement. ² Il peut confier les tâches incombant à la commission cantonale pour les expériences sur les animaux à la commission d'un autre canton.
Emoluments	Art. 7 Le Conseil d'Etat fixe le montant des émoluments à percevoir pour: a) les autorisations et les décisions; b) les contrôles ayant donné lieu à contestation;

c) les prestations spéciales qui ont occasionné un travail dépassant l'activité officielle ordinaire.

Contraventions

Art. 8 Le service est chargé de poursuivre et de sanctionner les contraventions à la législation fédérale et cantonale en matière de protection des animaux.

Voies de droit et
procédure

Art. 9 Les décisions des organes d'exécution peuvent faire l'objet d'un recours au département puis au Tribunal cantonal, conformément à la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979.

Abrogation

Art. 10 La loi d'introduction de la législation fédérale sur la protection des animaux, du 26 mars 1984, est abrogée.

Référendum,
promulgation et
exécution

Art. 11 ¹La présente loi est soumise au référendum facultatif.

²Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

³Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,