

**Initiative parlementaire
Interdiction des pitbulls en Suisse****Rapport de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture
du Conseil national**

Du ...

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral sur la la protection de l'être humain contre les animaux ainsi que le projet d'une modification de la loi sur la protection des animaux, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter les deux projets d'acte ci-joints.

[date de décision de la commission] Pour la commission:

La présidente, Kathy Riklin

Condensé

Les accidents tragiques lors desquels des chiens ont grièvement blessé, ou même tué, des êtres humains ont alarmé la population ces dernières années. Dans les milieux politiques, des voix se sont élevées pour exiger que la détention de chiens dangereux soit réglementée au niveau fédéral. Ainsi, l'initiative parlementaire du conseiller national Pierre Kohler demande l'interdiction des chiens de type pitbull dans toute la Suisse.

Pour prendre des mesures de protection de l'homme contre l'animal, la Confédération a besoin d'une nouvelle base constitutionnelle. L'art. 80 de la Constitution, s'il était complété, donnerait à la Confédération la compétence de légiférer sur la protection de l'être humain contre les lésions corporelles provoquées par des animaux gardés par l'être humain. Cette nouvelle compétence n'inclut pas la protection de l'homme contre les animaux à l'état sauvage (par ex. les lynx et les loups). En revanche, le nouvel art. 80 de la Constitution servira de base à des mesures fédérales de protection contre les chiens. Au niveau de la loi, ces mesures de la Confédération sont consignées dans la loi sur la protection des animaux.

Seul un faible pourcentage des morsures de chiens enregistrées en Suisse sont dues à des chiens de combat. La majeure partie des accidents par morsure est provoquée par des chiens d'autres races. Souvent, le chien connaît sa victime. Une interdiction exclusive de certaines races de chiens de combat ne suffirait donc pas. Les chiens seront dorénavant répartis en trois catégories : chiens peu dangereux, chiens potentiellement dangereux et chiens dangereux. Pour fixer les critères de distinction entre ces catégories, le Conseil fédéral tient compte de la taille, du poids et du type de race. Les chiens potentiellement dangereux sont soumis à autorisation. Les chiens dangereux seront interdits en Suisse. D'après les critères établis, les chiens de type pitbull tomberont dans cette dernière catégorie, et devraient donc être interdits par le Conseil fédéral.

Les autorités cantonales peuvent, à certaines conditions, ordonner un examen individuel de certains chiens. On s'assure ainsi que des animaux qui appartiennent à la catégorie des chiens peu dangereux puissent, au cas par cas, être soumis à autorisation et à des mesures de sécurité.

La responsabilité des détenteurs de chiens et l'éducation des chiens jouent un grand rôle dans la prévention des accidents par morsure. La nouvelle loi oblige les détenteurs de chiens à prendre les mesures nécessaires pour que leur chien ne cause pas de blessures. Tous les chiens doivent obligatoirement être tenus en laisse dans les lieux publics très fréquentés et les régions construites. Les cantons peuvent cependant délimiter des espaces de liberté pour chiens. En plus des règles déjà existantes concernant la formation, des cours de socialisation des chiens (« cours pour chiots », etc.) sont prévus.

L'obligation actuelle d'annoncer les accidents par morsure est inscrite dans la loi.

Rapport

1 Genèse du projet

C'est à la suite de plusieurs décès tragiques par morsure dans des pays voisins que la Suisse a pris pleinement conscience du problème posé par les chiens de combat. Le décès par morsure d'un garçon de six ans, attaqué par trois pitbulls le 1er décembre 2005 à Oberglatt (ZH), a relancé le débat autour des chiens dangereux dans les milieux politiques et l'opinion publique.

Le 7 décembre 2005, le conseiller national Pierre Kohler a déposé une initiative parlementaire libellée ainsi : « Je demande que la législation fédérale concernée soit modifiée de telle manière qu'il soit interdit en Suisse de posséder un chien de type pitbull et que le Conseil fédéral soit habilité à dresser une liste de races de chiens dont la présence sur sol suisse sera interdite ».

Le 28 avril 2006, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) a donné suite à cette initiative par 13 voix contre 7, et 3 abstentions. Le 28 août 2006, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats (CSEC-E) s'est ralliée à cette décision par 8 voix contre 2, et une abstention. Elle a par ailleurs affirmé que l'interdiction de certaines races n'était pas le seul moyen de protéger l'homme contre les chiens dangereux ; elle attendait donc de la CSEC-N qu'elle lui propose un ensemble de mesures et détermine si ces mesures étaient conformes à la Constitution.

Le 15 septembre 2006, la CSEC-N a donc chargé une sous-commission de préparer un projet de texte permettant de résoudre le problème des chiens dangereux à l'échelle nationale. Cette sous-commission devait identifier les mesures de protection contre les chiens dangereux que la Constitution permettait de prendre à l'échelon fédéral, et celles qui exigeraient une modification constitutionnelle. Il s'agissait donc pour la sous-commission de soumettre à la CSEC-N, non seulement un dispositif législatif approprié, mais aussi, le cas échéant, un projet de modification constitutionnelle. Heiner Studer (président), Luc Barthassat, Maya Graf, Otto Ineichen, Josef Kunz et Doris Stump ont été désignés pour siéger dans cette sous-commission.

La sous-commission s'est constituée le 4 octobre 2006 ; conformément à l'art. 112, al. 1 LParl, elle a fait appel pour la seconder au Département fédéral de l'économie et, pour les questions de constitutionnalité, au Département fédéral de justice et police. La sous-commission s'est d'abord penchée, le 25 octobre 2006, sur les possibilités juridiques d'une mise en œuvre de l'initiative sur la base de la Constitution actuelle ; elle a ensuite demandé un avis externe sur la question de la constitutionnalité de dispositions légales visant à protéger l'homme contre les chiens dangereux. Le 24 novembre 2006, elle a également entendu des représentants des cantons, des vétérinaires, de la Fondation pour l'animal en droit et d'associations cynologiques.

La sous-commission a poursuivi ses travaux durant quatre autres séances entre décembre 2006 et mars 2007, pour finalement présenter à la CSEC-N un projet de nouvelle disposition constitutionnelle et un projet de modification de la loi sur la protection des animaux.

Le 19 avril 2007, la CSEC-N a adopté chacun de ces projets par 16 voix contre 3, et 0 abstention. Une minorité (Pfister Theophil, Freysinger, Füglistaller) a proposé de ne pas entrer en matière. La commission a décidé de mettre en consultation le projet de rapport ci-joint et les projets d'acte auprès des cantons, des partis politiques et des milieux intéressés.

2 Grandes lignes du projet

2.1 Droit en vigueur

2.1.1 Généralités

A l'heure actuelle, la détention de chiens est réglée principalement, au niveau fédéral, par la loi sur la protection des animaux (LPA) et son ordonnance (OPA), et par la loi sur les épizooties (LFE). Ces textes ont subi de profondes modifications ces deux dernières années. En effet, indépendamment des débats autour d'une interdiction des chiens de combat, le Parlement a adopté en 2005 une révision totale de la loi sur la protection des animaux. Par ailleurs, dans le cadre des discussions sur les chiens dangereux, le Conseil fédéral a adopté le 12 avril 2006 plusieurs mesures visant à éviter les accidents par morsure de chien. Ces mesures contiennent essentiellement des règles relatives à la détention, la socialisation et l'enregistrement des chiens (cf. ch. 2.1.1 à 2.1.3) ; aucune autorisation obligatoire, ni aucune interdiction de certains chiens ou de certaines races, n'y est toutefois prévue.

2.1.2 La loi sur la protection des animaux

Le Parlement a adopté la nouvelle loi sur la protection des animaux le 16 décembre 2005¹ ; Le Conseil fédéral n'a pas encore fixé sa date d'entrée en vigueur. L'objectif de cette loi est de protéger la dignité et le bien-être des animaux. Elle contient également des dispositions sur la détention d'animaux ; celles-ci, comme par exemple les art. 6, al. 3 et 10 LPA, peuvent servir indirectement à protéger l'homme contre les animaux dangereux. Le Conseil fédéral peut en effet fixer les exigences auxquelles doivent satisfaire la formation et la formation continue des détenteurs d'animaux et des personnes qui éduquent des animaux (art. 6, al. 3) et édicter des dispositions sur l'élevage et la production d'animaux (art. 10, al. 2). Il peut également interdire l'élevage, la production et la détention d'animaux présentant des caractéristiques particulières, notamment des anomalies dans leur anatomie et dans leur comportement (art. 10, al. 2 *in fine*). L'art. 10 de la nouvelle LPA a été introduit dans la loi sur la protection des animaux en 2003 déjà, en tant qu'art. 7a et 7c, dans le cadre du paquet Gen-lex² ; ces articles sont cependant entrés en vigueur en 2006 seulement. Si cette réglementation vise en premier lieu à interdire les modes d'élevage cruels, elle peut également servir de base à des dispositions relatives à l'élevage de chiens. A l'époque, on a pensé pouvoir s'en servir également pour une interdiction de certaines races. Deux semaines après le drame d'Oberglatt, les Commissions de la science, de l'éducation et de la culture des deux Chambres ont exigé,

¹ Loi du 16 décembre 2005 sur la protection des animaux, FF **2006** 317

² RO **2003** 4803, annexe ch. 3

dans des motions déposées les 13 et 14 décembre 2005 (05.3790 et 05.3812), une entrée en vigueur immédiate de ces dispositions. Elles ont également chargé le Conseil fédéral d'inscrire les mesures nécessaires dans l'ordonnance correspondante, en « interdisant par exemple les chiens susceptibles de représenter un danger considérable pour l'homme ». Le 15 mars 2006, le Conseil national a adopté la motion de la CSEC-N par 128 voix contre 43 ; le Conseil des Etats a quant à lui adopté la motion de la CSEC-E le 16 mars 2006, par 38 voix contre 4. Le 12 avril 2006, le Conseil fédéral a fixé l'entrée en vigueur des art. 7a et 7c LPA au 2 mai 2006 ; il a également mis en vigueur de manière anticipée l'art. 6 al. 3 de la nouvelle LPA.³

2.1.3 L'ordonnance sur la protection des animaux

Se fondant sur les bases légales mentionnées ci-dessus, le Conseil fédéral a mis en vigueur au 2 mai 2006 une modification de l'ordonnance sur la protection des animaux⁴. Celle-ci vise principalement à prévenir les accidents par morsure de chien. L'élevage et la détention doivent viser à obtenir des chiens au caractère équilibré, pouvant être socialisés et peu agressifs envers les êtres humains et les animaux (art. 30a, al. 1). Quiconque détient un chien doit prendre les mesures préventives nécessaires pour que le chien ne mette pas en danger des êtres humains et des animaux (art. 31, al. 4). Une obligation a été introduite pour les vétérinaires, les médecins, les organes des douanes et les éducateurs canins d'annoncer les cas où un chien a gravement blessé des êtres humains ou des animaux, ou présente des signes d'un comportement agressif excessif (art. 34a). Les cantons sont compétents pour ordonner les mesures nécessaires en cas d'agressivité excessive (art. 34b).

Dans le cadre de la révision totale de l'ordonnance sur la protection des animaux qui est en cours⁵, le Conseil fédéral prévoit en outre des exigences supplémentaires pour les détenteurs de chiens. Avant d'acquérir un chien, les futurs détenteurs doivent avoir suivi un cours théorique. Ils doivent également suivre un cours d'éducation avec leur chien dans l'année qui suit son acquisition (art. 73 du projet). De plus, l'élevage d'animaux présentant un comportement différent du comportement propre à l'espèce est interdit (art. 96, al. 3 du projet). Ce paragraphe vise particulièrement les chiens à agressivité hypertrophique. On entend par agressivité hypertrophique une propension incontrôlable et exagérée à l'attaque, facilement provocable, et ne répondant à aucune nécessité biologique.

L'ordonnance sur la protection des animaux révisée entrera en vigueur en même temps que la nouvelle loi sur la protection des animaux.

³ Ordonnance sur la mise en vigueur anticipée de l'art. 6, al. 3, de la loi du 16 décembre 2005 sur la protection des animaux (RO **2006** 1423) et ordonnance sur la mise en vigueur de dispositions issues de la modification du 21 mars 2003 de la loi sur la protection des animaux (RO **2006** 1425).

⁴ Ordonnance sur la protection des animaux. Modification du 12 avril 2006, RO **2006** 1427

⁵ Projet du DFE en date du 7 juillet 2006 concernant la révision totale de l'ordonnance sur la protection des animaux.

2.1.4 La loi sur les épizooties

L'identification et l'enregistrement des chiens sont réglés par la loi sur les épizooties⁶. Dans sa teneur du 30 juin 2003, l'art. 30 prescrit que les chiens doivent être identifiés et enregistrés dans une banque de données. C'est sur cette base que le Conseil fédéral a modifié l'ordonnance sur les épizooties les 23 juin 2004 et 12 avril 2006⁷. Les points centraux de ces modifications sont l'identification des chiens par puce électronique, la création d'une pièce d'identité et l'enregistrement de tous les chiens dans des banques de données, avec indication de la race ou du type de race.

Une modification supplémentaire de la loi sur les épizooties⁸ devrait permettre de consigner ces renseignements dans une banque de données centralisée, qui contiendra également des données sur les chiens présentant des troubles du comportement et sur les interdictions de détention d'animaux.

2.2 Les mesures examinées par le Conseil fédéral, mais non mises en œuvre

Le 12 janvier 2006, à la suite du drame d'Oberglatt au cours duquel un enfant a été mordu à mort par des pitbulls, et sur pression croissante du Parlement et de la population, le Département fédéral de l'économie a élaboré un ensemble de mesures contre les chiens à dispositions agressives élevées. Outre des dispositions relatives à la détention et la socialisation des chiens, ce dispositif soumettait à autorisation la détention de 13 races⁹ et interdisait les chiens de type pitbull¹⁰ (et les croisements avec de tels chiens). De plus, les cantons devaient pouvoir ordonner des mesures allant du placement temporaire en observation à la castration du chien, sa stérilisation et même sa mise à mort.

Les réactions à ce projet ont été diverses. Si la grande majorité des cantons l'ont salué, des vétérinaires et des associations cynologiques ont rejeté l'idée de mesures se fondant sur la race. Les deux commissions de la science, de l'éducation et de la culture ont soutenu la direction générale de ce projet et sa mise en œuvre rapide. Le projet s'est heurté à la résistance du Conseil fédéral. Après plusieurs vérifications, ce dernier s'est prononcé contre une interdiction des pitbulls et une autorisation obligatoire pour certaines races. Il a par contre adopté le 12 avril 2006 la modification de l'ordonnance sur la protection des animaux mentionnée au chiffre 2.1.2 ci-dessous. C'est surtout l'absence de base constitutionnelle permettant une interdiction de certaines races qui a incité le Conseil fédéral à rejeter une telle mesure. A cela s'ajoute

⁶ Loi du 1er juillet 1966 sur les épizooties (LFE); RS **916.40**, Modification du 20 juin 2003 RO **2003** 4237

⁷ Ordonnance du 27 juin 1995 sur les épizooties (OFE) ; RS **916.401**. Modifications des 23 juin 2004 (RO **2004** 3065) et 12 avril 2006 (RO **2006** 1428).

⁸ Message concernant l'évolution future de la politique agricole (politique agricole 2011); FF **2006** 6027

⁹ Le DFE proposait les races suivantes : American Staffordshire Terrier, bull-terrier, chien de cour italien, doberman, dogue argentin, Fila Brasileiro, mastiff, mâtin espagnol, mâtin napolitain, dogue des canaries, rottweiler, Staffordshire Bull Terrier et Tosa.

¹⁰ Contrairement à l'American Staffordshire Terrier, au bull-terrier et au Staffordshire Bull Terrier, qui sont des races reconnues par la Fédération Cynologique Internationale (FCI), le « pitbull » n'est pas reconnu comme une race. On parle donc en général de « chiens de type pitbull ».

le fait que ce dernier ne souhaitait pas modifier la répartition des compétences entre Confédération et cantons. Il est vrai que selon l'art. 80 de la Constitution, la Confédération est compétente pour légiférer en matière de protection des animaux. Les mesures visant à protéger l'homme contre l'animal sont toutefois de la compétence des cantons. Ainsi, dans sa réponse du 10 mars 2006 aux motions de la CSEC-N et de la CSEC-E (05.3790 et 05.3812), le Conseil fédéral affirme qu'il appartient aux cantons de prendre des mesures pour protéger la population contre les chiens dangereux et estime que « les articles 7a et 7c de la loi sur la protection des animaux ne constituent pas une base légale suffisante pour prendre des mesures telles que l'interdiction de chiens pouvant représenter un danger considérable pour l'homme. »¹¹

2.3 Les interventions parlementaires

Après l'accident tragique d'Oberglatt en décembre 2005 et le dépôt des deux motions de la CSEC-N et de la CSEC-E sur l'entrée en vigueur des art. 7a et 7c de la loi sur la protection des animaux (05.3790 et 05.3812), mises en vigueur par le Conseil fédéral le 12 avril 2006, d'autres interventions parlementaires ont été déposées.

Dans sa motion « Dispositions légales efficaces en matière de détention de chiens » (05.3751) du 6 décembre 2005, le conseiller national Heiner Studer a demandé au Conseil fédéral de proposer au Parlement des dispositions légales efficaces visant à instaurer un examen pour les détenteurs de chiens, édicter des dispositions réglementaires pour l'usage de la muselière et de la laisse et accorder au Conseil fédéral la compétence d'interdire certaines races de chiens. Cette motion n'a pas encore été débattue au Conseil national. Le Conseil fédéral propose son rejet et indique à nouveau, dans son avis du 24 mai 2006, qu'il appartient aux cantons de prendre des mesures pour protéger la population contre les chiens dangereux et qu'il ne souhaite pas modifier cette répartition des compétences.

Le 15 mars 2006, le groupe de l'Union démocratique du centre a déposé une motion intitulée « Responsabiliser les propriétaires de chiens » (06.3049) ; cette motion demandait au Conseil fédéral de prendre les mesures qui s'imposaient afin de protéger l'homme contre les chiens dangereux, tout en veillant à la constitutionnalité de ces mesures et à responsabiliser les détenteurs. Les auteurs de cette motion pensaient pouvoir la mettre en œuvre par le biais de la responsabilité civile principalement. Le groupe radical-libéral a également demandé une responsabilisation accrue des détenteurs de chiens, notamment au moyen d'une assurance responsabilité civile obligatoire, dans sa motion « Chiens dangereux. La meilleure protection est la responsabilité » du 16 mars 2006 (06.3062). Le Conseil fédéral s'est rallié aux arguments de ces deux motions. Le Conseil national les a adoptées le 23 juin 2006, le Conseil des Etats, les 21 et 28 septembre 2006.

Dans sa motion du 11 mai 2006 intitulée « Les chiens ne sont pas des marchandises » (06.3221), la conseillère nationale Barbara Marty Kaelin a chargé le Conseil fédéral de soumettre à autorisation l'importation de chiens et d'interdire leur

¹¹ 05.3812 motion CSEC-N. Articles 7a et 7c de la loi sur la protection des animaux. Entrée en vigueur, avis du Conseil fédéral du 10 mars 2006.

commerce. Dans l'intérêt de la sécurité publique et des détenteurs de chiens responsables, seuls les éleveurs et les refuges pour animaux reconnus seraient libérés de cette interdiction. Cette motion n'a pas encore été débattue au Conseil national.

En 2000 déjà, le Conseil national s'était penché sur deux interventions déposées à la suite de morsures mortelles en Suisse et en Allemagne. Dans sa motion « Détention de chiens de combat » (00.3018), le conseiller national Heiner Studer demandait d'interdire la détention de chiens de combat ; dans son initiative parlementaire « Révision de la loi sur les armes » (00.402), le conseiller national Paul Günter demandait pour sa part d'intégrer dans cette loi des dispositions relatives à la détention de chiens de combat. Aucune de ces interventions n'a reçu l'aval du Conseil national.

2.4 La situation dans les cantons

En 2000, un groupe de travail de l'Office vétérinaire fédéral a émis des recommandations relatives à la teneur des législations cantonales sur les chiens dangereux. Il existe toutefois encore de grandes divergences entre les différentes lois cantonales. A cela s'ajoutent des différences formelles : certains cantons ne possèdent encore aucune législation en la matière, car les mesures touchant les chiens relèvent de la police ou de la commune (UR, GL, ZG, GR). Les autres cantons ont des lois spéciales relatives aux chiens, qui réglementent en général les domaines suivants : la taxe sur les chiens, l'identification et l'enregistrement ainsi que d'autres dispositions relatives aux épizooties et à la protection des animaux, la procédure en matière de chiens trouvés et souvent l'obligation générale de garder la maîtrise de son chien. Dans l'attente d'une solution fédérale, plusieurs cantons ont reporté l'adoption d'une réglementation concrète pour la protection de l'homme.

L'obligation de tenir les chiens en laisse et, en partie, le port obligatoire de la muselière se retrouvent dans toutes les règles récentes. Cependant, la mise en oeuvre de ces mesures diffère : elles sont limitées parfois à certains types de races, parfois à des espaces définis. La formation des détenteurs et de leur chien, la conclusion d'une assurance responsabilité civile et la marche à suivre en cas d'accident par morsure sont également réglementées.

Les cantons de Zurich et de Genève ont instauré le port partiellement obligatoire de la muselière. Les cantons de Fribourg, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Genève et Vaud ont adopté des lois soumettant certaines races à autorisation. L'obtention de cette autorisation est liée à des conditions portant sur l'aptitude du chien et de son détenteur, et sur le logement. Dans certains cantons, il existe une liste des races soumises à autorisation ; dans d'autres, de telles listes doivent encore être établies par le gouvernement cantonal ou le département compétent. Le canton de Lucerne s'est également doté d'une nouvelle loi sur les chiens, qui ne prévoit cependant pas de mesures fondées sur la race.

Le canton le plus restrictif est le Valais, puisqu'il a interdit dès décembre 2005 la détention de 12 races sur son territoire. Les chiens appartenant à ces races ne peuvent pas séjourner en Valais durant plus de 30 jours ; ils doivent être tenus en laisse et muselés. Il n'existe pas d'interdiction de races dans les autres cantons, à l'exception de Fribourg, qui a interdit les chiens de type pibull.

2.5

La situation en Europe

Au sein de l'Union européenne (UE), ce sont les Etats membres qui décident des mesures qu'ils souhaitent prendre pour prévenir les accidents par morsure de chien.

L'*Allemagne* interdit l'importation et l'élevage de pitbulls, d'American Staffordshire Terriers, de Staffordshire Terriers et de bull-terriers. Certains länder ont établi d'autres listes de races pour lesquelles la muselière et la laisse sont obligatoires et dont l'accès est interdit dans certains lieux. De nombreuses communes ont fortement augmenté la taxe sur les chiens de combat, en multipliant parfois le taux par dix ou par vingt.

En *Autriche*, il n'existe pas de dispositions à l'échelon national.

L'*Italie* interdit en général l'élevage et le dressage visant à stimuler l'agressivité. Il y existe une liste comprenant les chiens de type pitbull, berger et rottweiler. La laisse, et parfois la muselière, sont généralement obligatoires dans les endroits publics. Les personnes de moins de 18 ans ou ayant des antécédents judiciaires ne peuvent pas posséder de chiens inscrits sur la liste précitée. Le service vétérinaire répertorie les chiens dangereux dans une banque de données.

La *France* compte, à long terme, interdire les pitbulls et les types de races analogues. Ces chiens doivent actuellement être stérilisés ou castrés. Les détenteurs d'American Staffordshire Terriers, de rottweilers et d'autres races sont soumis à des exigences particulières (âge, contrôle des antécédents judiciaires), et ils sont tenus de garder leur chien en laisse et de le museler.

La Principauté de *Liechtenstein* a adopté par vote populaire, fin 2006, une modification de la loi sur les chiens prévoyant des mesures pour prévenir la mise en danger de l'homme. Tous les chiens sont soumis à des règles concernant l'élevage, la détention et la socialisation. Sur les routes à grande circulation, près des établissements scolaires et dans d'autres endroits, les chiens doivent être tenus en laisse. Les lieux totalement interdits aux chiens sont définis ; les communes sont compétentes pour étendre cette interdiction ou l'obligation de la laisse à d'autres lieux. La conclusion d'une assurance responsabilité civile est obligatoire. Le gouvernement établira une liste des chiens potentiellement dangereux, dont la détention sera soumise à autorisation. Pour obtenir cette autorisation, le détenteur devra avoir l'exercice des droits civils, jouir d'une bonne réputation et être qualifié ; les chiens devront provenir d'un élevage reconnu, être tenus en laisse et porter une muselière. Ils pourront toutefois être exemptés de l'obligation de la laisse et de la muselière en réussissant un examen de sociabilité.

2.6

Un problème réel

2.6.1

Les accidents par morsure

Un demi-million de chiens vivent dans notre pays. Jusqu'à présent, on ne pouvait qu'estimer le nombre d'êtres humains victimes de morsures. Une obligation d'annoncer les accidents par morsure de chien est toutefois entrée en vigueur le 2 mai 2006. En mars 2007, l'office vétérinaire fédéral a évalué pour la première fois les cas signalés aux autorités cantonales. En quatre mois, du 1^{er} septembre au 31 décembre 2006, 1003 morsures d'êtres humains ont été signalées, ce qui équivaut à

3000 incidents par an. Il faut considérer toutefois que le nombre d'incidents est en réalité plus élevé, car un certain nombre de cas ne sont pas signalés. Par ailleurs, dans la même période, 526 cas de morsures sur des animaux et 77 cas de comportements agressifs chez des chiens ont été annoncés.

Deux tiers des accidents sont causés par un chien connu de la victime, quand ce n'est pas le propriétaire lui-même qui se fait mordre. Les enfants sont particulièrement touchés : ils sont mordus plus souvent que les adultes, et fréquemment au cou ou à la tête. En revanche, les adultes sont le plus souvent mordus aux mains, aux bras ou aux jambes.

Plus de 200 types de chiens ont été impliqués dans ces accidents. En tête de liste, les bergers et les bouviers, qui sont également les plus nombreux dans la population canine. Les données récoltées par l'office vétérinaire fédéral ne permettent pas de savoir si certains types de chien sont surreprésentés dans les accidents par morsure. Si une étude sur les accidents par morsure de chien suivis d'une consultation médicale¹², publiée dès 2002, avait obtenu des résultats similaires, elle avait cependant retenu que les chiens des types berger et rottweiler, en comparaison avec leur proportion dans la population canine, étaient surreprésentés.

Le canton de Neuchâtel a instauré une obligation d'annoncer les accidents par morsure le 1^{er} septembre 2001 ; selon les chiffres recueillis, les bergers et les rottweilers sont surreprésentés dans ce genre d'accidents par rapport à leur proportion dans la population canine. Dans ce canton, en 2005 et 2006, seuls 12 %, respectivement 11 % des morsures étaient dues à des chiens de combat (y compris les rottweilers). La grande majorité des accidents étaient donc dus à des chiens d'autres races ou à des bâtards.¹³

2.6.2 Des droits cantonaux très différents

Si des règles visant la prévention des blessures causées par les chiens existent dans la plupart des cantons, les mesures prononcées varient (cf. ch. 2.5). Etant donné la grande mobilité de la population, et donc des chiens, et le nombre élevé de touristes étrangers qui entrent en Suisse avec leur chien, il n'est plus approprié de conserver 26 réglementations cantonales. Les cantons souhaitent d'ailleurs que la Confédération agisse ; dans un communiqué de presse du 30 octobre 2006, la Coordination vétérinaire suisse (conférence des responsables vétérinaires cantonaux) a critiqué le foisonnement des réglementations cantonales et s'est prononcée en faveur de la création d'une base légale fédérale.¹⁴

¹² Ursula Horisberger : Accidents par morsure de chien suivis d'une consultation médicale ; victimes – chiens - situation au moment de l'accident ; thèse de doctorat, Faculté de médecine vétérinaire de l'Université de Berne, 2002.

¹³ Statistique 2006 des morsures de chiens dans le canton de Neuchâtel, Service vétérinaire cantonal, mars 2007.

¹⁴ Communiqué de presse de la Coordination vétérinaire suisse, du 30 octobre 2006.

2.6.3

Les attentes de la population

Le chien est l'animal de compagnie le plus courant en Suisse après le chat. Même s'il est très apprécié, la population réclame depuis quelques années une réglementation claire de sa détention. Elle est particulièrement préoccupée par les chiens élevés en fonction de leur aptitude au combat, qui confèrent à leur détenteur un statut dans certains milieux. Après l'accident mortel d'Oberglatt en décembre 2005, 180'000 personnes ont signé une pétition lancée par le « Blick », qui exigeait une interdiction immédiate des pitbulls en Suisse. Il ne fait aucun doute que de nombreuses personnes ont peur des chiens agressifs et souhaitent des mesures plus strictes de protection contre ces animaux. La population prend de plus en plus conscience que si l'animal doit être protégé contre l'homme, celui-ci doit parfois aussi être protégé contre l'animal pour qu'une cohabitation soit possible.

2.7

Le dispositif prévu au niveau fédéral

2.7.1

Une solution globale en lieu et place de la simple interdiction de certaines races

Les présents projets de modification de la Constitution et de modification de la loi sur la protection des animaux doivent permettre de mettre en place une solution au niveau national. Il ressort clairement des données recueillies par le canton de Neuchâtel (cf. chiffre 2.6.1) que la simple interdiction de certaines races de chiens de combat ne suffit pas. C'est donc à dessein que le présent projet de modification de la loi sur la protection des animaux ne prévoit pas une telle interdiction. Il propose par contre de classer les chiens selon leur dangerosité, sur la base de leur poids, leur taille et leur race. Sur la base de ces critères, les chiens de type pitbull entreraient dans la catégorie des chiens dangereux.

Des animaux entrant dans la catégorie des chiens peu dangereux peuvent eux aussi se révéler parfois excessivement agressifs ou blesser des êtres humains. Une réglementation visant à protéger l'homme contre de telles blessures doit donc rester flexible et prévoir que ces chiens soient soumis à un examen individuel et, le cas échéant, classés dans la catégorie des chiens dangereux.

Les obligations prévues n'incomberont pas uniquement aux détenteurs de chiens dangereux ou potentiellement dangereux. L'objectif est en effet d'obliger tous les détenteurs de chiens et les personnes à qui ceux-ci sont confiés à se comporter de manière responsable. A cet égard, les devoirs généraux de diligence (assurer la sécurité du logement, faire en sorte que les chiens ne blessent personne dans les lieux publics) sont tout aussi importants que la socialisation des chiens (cours pour chiots).

Néanmoins, pour que chien et homme puissent vivre ensemble paisiblement, les mesures proposées doivent rester proportionnées. Il faut aussi garder à l'esprit que les chiens ont besoin de mouvement et d'espace. On a donc renoncé à imposer la laisse de manière systématique à tous les chiens, ou à inscrire dans la loi l'obligation de la muselière pour les chiens potentiellement dangereux. Si en général, tous les chiens doivent être tenus en laisse dans les lieux publics, les cantons peuvent délimiter des espaces de liberté pour chiens.

Les mesures proposées pourraient faire l'objet d'une loi ad hoc. Il est toutefois plus pratique de les introduire dans la loi sur la protection des animaux, afin de regrouper dans un seul instrument toutes les dispositions relatives aux chiens. Cela facilitera la tâche et des détenteurs de chiens et des autorités d'exécution.

2.7.2 Nécessité d'une nouvelle base constitutionnelle

La Constitution actuelle n'est pas une base suffisante pour une réglementation fédérale globale visant à protéger l'homme contre les chiens dangereux. L'Office fédéral de la justice était arrivé à cette conclusion dès en septembre 2000¹⁵, dans un avis rendu avant la discussion de la motion Heiner Studer « Détention de chiens de combat » (00.3018, cf. chiffre 2.3) au Conseil national. Cependant, le Conseil fédéral n'a relevé cette réalité ni lors des débats du Conseil national du 20 septembre 2000, ni lors de l'examen des motions des deux CSEC sur l'entrée en vigueur des art. 7a et 7c de la loi sur la protection des animaux (05.3790 et 05.3812).

Par ailleurs, la sous-commission « chiens dangereux » a demandé en automne 2006, dans le cadre de ses travaux, un deuxième avis¹⁶ qui a confirmé l'intégralité des conclusions susmentionnées de l'Office fédéral de la justice : dans leur teneur actuelle, ni l'art. 80 (protection des animaux) ni l'art. 118 (protection de la santé) de la Constitution fédérale ne peuvent fonder une législation visant à protéger l'homme contre les animaux. Selon l'art. 80, c'est la Confédération qui légifère en matière de protection des animaux. Certes, des mesures de protection des animaux peuvent servir, indirectement, à la protection de l'homme. L'art. 80 de la Constitution ne peut cependant pas être interprété en ce sens qu'il donne compétence à la Confédération pour adopter des dispositions visant à protéger directement l'homme contre les animaux. Par ailleurs, selon l'art. 118, al. 2, let. a Cst., la Confédération légifère sur l'utilisation des organismes et des objets qui peuvent présenter un danger pour la santé. Or, les chiens ne sont pas des objets. Selon les conclusions de l'Office fédéral de la justice, il serait pour le moins inhabituel de se servir de la notion d'organisme pour fonder des dispositions législatives visant à protéger l'homme contre les chiens dangereux. Si l'on en croit le deuxième avis demandé par la sous-commission, un tel procédé serait même contraire à la Constitution.

Les deux expertises considèrent par ailleurs que les art. 57 (sécurité), 74 (protection de l'environnement), 82, al. 1 (circulation routière), 88, al. 1 (chemins et sentiers pédestres), 95, al. 1 (activité économique lucrative privée) et 107, al. 1 (armes) de la Constitution n'entrent pas en ligne de compte pour fonder une compétence de la Confédération, ou s'y prêtent de manière très limitée.

Il est donc indispensable de modifier la Constitution pour asseoir sur une base solide les dispositions de protection de l'homme contenues dans le présent projet.

¹⁵ Chiens de combat ; bases juridiques d'une éventuelle réglementation, avis de l'Office fédéral de la justice du 5 septembre 2000 (Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération, JAAC 65/I p. 30 ss ; existe uniquement en allemand).

¹⁶ Markus Müller/ Reto Feller : compétences législatives de la Confédération en matière de protection de l'homme contre les animaux dangereux (en particulier les chiens) ; expertise destinée à la sous-commission « chiens dangereux » de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national, Berne, 16 novembre 2006 (existe uniquement en allemand).

2.7.3 Aucun impôt sur les chiens

Selon le droit actuel, la perception d'un impôt sur les chiens est du ressort des cantons. Un impôt est une contribution publique non causale. Elle sert à financer les dépenses découlant de l'accomplissement des tâches publiques. La Confédération ne peut pas percevoir d'impôt sans que la Constitution lui en donne expressément la compétence. Le présent projet met l'accent sur la protection de l'homme contre les chiens dangereux et ne prévoit donc aucune disposition permettant à la Confédération de prélever un tel impôt. L'ordre actuel, qui confère aux cantons ou aux communes toute liberté de légiférer en la matière, n'est pas changé.

Toutefois, cette omission ne signifie pas qu'il serait impossible à la Confédération de prélever quelque contribution que ce soit sur les chiens. En effet, la Confédération peut se passer de base constitutionnelle pour instaurer une taxe d'incitation ; il suffit qu'elle dispose d'une compétence législative dans le domaine concerné. La taxe d'incitation – également une contribution publique – ne sert pas au premier chef à financer une tâche de l'Etat mais vise à influencer sur le comportement des particuliers. La taxe liée à un comportement déterminé auquel le législateur voudrait parer est fonction d'un objectif quantifiable et doit être fixée de telle manière que ce comportement soit financièrement désavantageux. Le nouvel al. 2^{bis} proposé à l'art. 80 Cst. lui donne une compétence globale de légiférer pour protéger l'être humain contre les lésions corporelles provoquées par des animaux. Il l'habilite en même temps à instaurer une taxe d'incitation. A l'heure actuelle, toutefois, la Confédération ne fera pas usage de cette possibilité et les cantons conserveront le choix de percevoir des contributions sur la garde des chiens ; ils ont d'ores et déjà la possibilité d'instaurer une taxe d'incitation en sus de l'impôt sur les chiens.

2.7.4 Responsabilité

En 2006, les Chambres avaient adopté deux motions demandant une responsabilité accrue des détenteurs de chiens dangereux (cf. chiffre 2.3). Depuis, le Conseil fédéral a pris les choses en main et a chargé, le 17 janvier 2007, le Département fédéral de Justice et Police de préparer une révision partielle du droit des obligations. Le présent projet de modification de la LPA laisse donc de côté la question de la responsabilité, afin d'éviter les doublons.

2.8 Pourquoi une minorité propose de ne pas entrer en matière

Une minorité de la commission est absolument opposée au projet. Le projet de modification de la loi est à ses yeux contradictoire et insuffisamment pensé. En outre, au lieu de modifier la Constitution, il vaut mieux améliorer la situation par voie d'ordonnances, notamment en renforçant la responsabilité des détenteurs. Les mesures envisagées entraînent des inconvénients majeurs pour ces derniers, sans offrir en contrepartie de garanties de sécurité.

Il convient de renforcer les obligations des détenteurs de chiens en matière de responsabilité civile, comme compte le faire le Conseil fédéral (cf. ch. 2.7.4). En revanche, il appartient aux cantons d'édicter des règles préventives concernant la détention de chiens.

3 Commentaire par article

3.1 Article 80 alinéa 2^{bis} de la Constitution

3.1.1 Nature juridique de la nouvelle compétence fédérale

Etant donné que le champ d'application de la disposition est étendu à tous les animaux gardés par l'être humain, sans être limité aux chiens, il est plus indiqué de formuler la compétence législative non comme un mandat mais comme une habilitation. Le législateur pourra ainsi fixer dans un premier temps des règles relatives aux chiens, quitte à légiférer plus tard sur d'autres animaux.

Une formulation sous forme de mandat législatif aurait contraint le législateur à épuiser sa compétence et à concrétiser de manière exhaustive la norme constitutionnelle. Il n'y a cependant guère de sens à réglementer dès maintenant des situations dont le potentiel de risque n'est pas encore connu.

Concernant la portée de la compétence fédérale, la nouvelle disposition donne à la Confédération une compétence législative concurrente et globale. Pour ce qui est des effets juridiques sur le droit cantonal, une compétence concurrente signifie que le droit cantonal en vigueur cesse d'être applicable dès que la Confédération exerce sa compétence, mais uniquement dans la mesure où la législation fédérale épuise la compétence fédérale. La compétence législative proposée permet à la Confédération de régler exhaustivement toutes les questions afférentes au domaine concerné et non pas uniquement d'édicter des principes.

3.1.2 Champ d'application

L'al. 2^{bis} proposé ne limite pas la compétence législative de la Confédération aux chiens dangereux ni même aux chiens en général, mais porte sur toutes les espèces animales, bien que le problème à résoudre aujourd'hui ne concerne que les chiens dangereux. La Confédération aura ainsi une certaine marge de manœuvre si elle doit affronter des problèmes similaires concernant d'autres espèces animales.

On a donc repris le terme générique d'« animal » utilisé dans les autres alinéas de l'article. Il s'agit des animaux domestiques et des animaux sauvages gardés par l'homme (serpents venimeux, scorpions, loups, ours, tigres, etc.). Certains de ces animaux peuvent également présenter un haut risque s'ils sont gardés dans de mauvaises conditions.

En revanche, la formulation « animaux gardés par l'être humain » exclut les animaux vivant à l'état sauvage (guêpes, sangliers, loups, etc.). Selon le partage des compétences visé à l'art. 3 Cst., la protection des êtres humains contre les lésions dues à ce type d'animaux demeurera du ressort des cantons. En utilisant l'expression « animaux gardés par l'être humain », on s'en tient à la terminologie de l'al. 2, let. a, de l'art. 80 Cst. (« garde des animaux »). La notion est la même que celle de détention mentionnée dans la loi sur la protection des animaux (art. 6, al. 3, et art. 29, ch.

1, let. a) et dans le CO (art. 56). Le terme de « détention » est cependant à écarter dans l'intérêt de l'unité terminologique de l'article constitutionnel, garantie également dans la version allemande.

Il a été décidé de ne pas limiter le champ d'application de la disposition aux animaux dangereux, car ni tous les chiens, ni toutes les races de chiens ne sont dangereux en soi. La dangerosité d'un chien n'apparaît souvent qu'après un incident. En vertu de cette solution, la Confédération pourra prescrire des mesures indépendamment du potentiel de danger présenté par l'animal (cours d'éducation canine, laisse obligatoire). Limiter la disposition aux chiens dangereux obligerait le législateur (ou, en cas de délégation, le Conseil fédéral) à dresser une liste de races canines dangereuses ou à prévoir au moins un test de comportement visant à reconnaître le caractère dangereux d'un chien. La formulation choisie permet cependant au législateur d'édicter des règles uniquement sur les chiens dangereux.

L'objectif de la disposition est la protection de l'être humain contre les lésions corporelles. La transmission de maladies à l'homme par l'intermédiaire d'un animal est couverte par l'art. 118, al. 2, let. b, Cst. Du fait que la protection est limitée aux lésions corporelles, la formulation laisse clairement apparaître que les mesures de protection à prendre devront viser à éviter des accidents impliquant des animaux. Rapporté aux chiens, cela signifie que les dispositions devront viser à éviter des accidents tragiques tels que ceux qui se sont produits récemment. Il s'agit en premier lieu de la protection de l'intégrité physique, mais des mesures de protection contre de graves atteintes à l'intégrité psychique ne sont pas exclues. En effet, certaines mesures, telles que la muselière ou la laisse obligatoire, sont également une protection contre des atteintes à l'intégrité psychique. Personne n'a de raisons objectives d'avoir peur d'un chien muselé et en laisse. Il serait par contre excessif, par exemple, de veiller à ce que des personnes souffrant d'une phobie des chiens n'en rencontrent pas. La formulation choisie exclut une telle extension de l'objet de la protection.

3.1.3 Place dans la systématique de la Constitution

Créer un nouvel article (par ex. art. 118a Cst.) donnerait à la matière réglée trop d'importance dans la systématique de la Cst. Deux possibilités ont donc été envisagées : intégrer la nouvelle disposition dans l'art. 80 Cst. (Protection des animaux) ou dans l'art. 118 Cst. (Protection de la santé). Il convient de privilégier l'intégration à l'art. 80 pour les raisons suivantes :

- Si l'on part de l'avis que les dispositions d'exécution de la nouvelle disposition constitutionnelle doivent être placées dans la loi sur la protection des animaux, l'article constitutionnel le plus approprié est l'art. 80 – moyennant un complément apporté au titre.
- La loi sur la protection des animaux prévoit déjà de nombreuses mesures ayant un effet indirect sur la protection de l'être humain (par ex. les prescriptions sur la détention et l'élevage des animaux ou sur les pratiques interdites). L'intégration dans l'article sur la protection des animaux pourrait permettre d'utiliser les synergies existantes.

Si l'on choisit comme critère l'objectif de la nouvelle norme, il serait concevable de compléter l'art. 118 Cst. (Protection de la santé). Celui-ci contient déjà une base juridique pour la lutte contre les épizooties (art. 118, al. 2, let. b, Cst.), par ex. la tuberculose. Cependant, une disposition sur la protection contre les animaux gardés par l'être humain serait un corps étranger dans l'art. 118 Cst. Elle présente davantage de points communs avec la protection des animaux qu'avec la lutte contre les épizooties mentionnée à l'art. 118 Cst. La santé est un domaine qui relève largement de la souveraineté législative des cantons. L'art. 118, al. 2, ne prévoit que des compétences fragmentaires de la Confédération dans le domaine de la protection de la santé et de la santé publique. Or la protection contre les animaux gardés par l'homme n'a pas grand-chose de commun avec ces compétences : l'utilisation de certains objets ou marchandises (let. a), la lutte contre certaines maladies (let. b) et la protection contre les rayons ionisants (let. c).

3.2 **Loi sur la protection des animaux**

Art. 1 But

Le nouvel art. 80 Cst. mentionnera, outre la protection des animaux, la protection de l'homme contre l'animal. La réglementation de ces deux buts dans le même article constitutionnel et dans la même loi garantit la cohérence des dispositions d'application, et celles des contrôles et des mesures: c'est la même autorité qui procède aux contrôles et qui prend les mesures (art. 33, service vétérinaire cantonal), et ce, selon les mêmes procédures (cf. art. 23 et 24).

Les deux objectifs sont en effet souvent identiques pour l'être humain et l'animal ; p. ex. les chiens agressifs constituent souvent un danger à la fois pour l'animal et l'être humain. La sélection des chiens sur des critères d'agressivité constitue une anomalie au sens de l'art. 10; une telle sélection n'est pas compatible avec la dignité de la créature.

Les nouvelles dispositions peuvent également générer un conflit d'intérêts: l'obligation de tenir un chien en laisse peut être incompatible avec l'art. 6, al. 1, qui stipule qu'il faut garantir aux animaux l'activité et la liberté de mouvement nécessaires à leur bien-être; cf. à ce sujet les commentaires relatifs à l'art 21e.

Art. 21a Catégorisation des chiens selon leur dangerosité

Les études scientifiques¹⁷ ont montré qu'il n'est pas possible d'attribuer de manière univoque une fréquence élevée de blessures par morsure à certaines catégories de chiens. Le comportement du chien n'est pas défini uniquement par son patrimoine génétique, mais également par ses conditions de vie (éducation, dressage, conditions de détention). On dispose néanmoins d'indices précis comme quoi les chiens de grande taille sont à l'origine de blessures plus graves. En outre, certains types de race, comme le pitbull, se révèlent d'une manière générale comme particulièrement

¹⁷ Ursula Horisberger : Accidents par morsure de chien suivis d'une consultation médicale ; victimes – chiens - situation au moment de l'accident ; thèse de doctorat, Faculté de médecine vétérinaire de l'Université de Berne, 2002.

agressifs, vraisemblablement parce qu'ils ont été élevés au rang d'emblème dans certains milieux de délinquants et dressés en conséquence.

Le degré d'agression potentielle étant difficile à définir, il n'est pas possible de subdiviser les chiens en catégories bien nuancées. D'une manière générale, il est prévu de différencier entre « chiens peu dangereux » et « chiens potentiellement dangereux ». A cela s'ajoute la catégorie « chiens dangereux ».

Il reviendra au Conseil fédéral, sur la base du dépouillement des annonces de morsures, de fixer les critères¹⁸. Le projet de loi propose comme critères la taille, le poids et le type de race. Le Conseil fédéral doit délimiter la catégorie « chiens dangereux » assez étroitement pour que ne soient pas interdites de manière injustifiée des races reconnues, dont l'élevage est conforme à la loi ; il faut néanmoins que les types de races dont il est prouvé qu'ils sont potentiellement dangereux puissent être interdits.

A ce titre, il serait pertinent de charger les vétérinaires de procéder au classement individuel des chiens dans les différents groupes, selon un catalogue de critères et à l'occasion de la pose de la puce électronique¹⁹. Considérant la modification de l'art. 30 de la loi sur les épizooties²⁰, il est également possible d'enregistrer des données relatives à l'agressivité.

Art. 21b Mesures pour éviter les blessures

Cet article, formulé de manière générale, responsabilise les détenteurs (al. 1). On retrouve ce type de formulations dans les législations cantonales.

Concernant les exigences relatives aux logements (al. 2), l'objectif est de compléter les actuelles exigences en matière de protection des animaux²¹ en y ajoutant des exigences sécuritaires.

Art. 21c Obligation de tenir les chiens en laisse

Les chiens en liberté ne constituent pas seulement un danger potentiel (risque plus élevé), mais ils peuvent aussi être source de peur pour nombre de personnes et ce même sans potentiel agressif. C'est pourquoi, à titre d'élément central des dispositions valables à l'échelle nationale, il est stipulé que tous les chiens doivent être tenus en laisse dans les lieux publics très fréquentés et les régions construites. Les cantons et les communes détermineront dans le détail les endroits où la laisse est obligatoire.

Condition fondamentale d'une détention respectueuse du besoin des animaux, les chiens doivent toutefois pouvoir être libres de leurs mouvements (art. 6, al. 1). Il est par conséquent attendu des cantons qu'ils délimitent des espaces de liberté pour les chiens (al. 3).

¹⁸ Art. 34a de l'ordonnance du 27 mai 1981 sur la protection des animaux (RS 455.1; RO **2006** 1427).

¹⁹ Art. 16 à 18 de l'ordonnance du 27 juin 1995 sur les épizooties (RS 916.401; RO **2004** 3065).

²⁰ Message du 17 mai 2006 concernant l'évolution future de la politique agricole (FF **2006** 6027).

²¹ Annexe 1, chiffre 15 de l'ordonnance du 27 mai 1981 sur la protection des animaux (RS 455.1).

Art. 21d Obligation d'annoncer

Il est prévu d'ancrer dans la loi l'obligation d'annoncer qui est déjà partie intégrante de l'ordonnance sur la protection des animaux²². Les détenteurs, les refuges et les autorités communales sont soumis à la même obligation.

Art. 21e Examens individuels

Alors même qu'ils avaient été initialement assimilés à la catégorie des « chiens peu dangereux » ou à celle des « chiens potentiellement dangereux », certains chiens apparaîtront comme *dangereux* à l'occasion de la procédure d'autorisation (art. 21g) ou suivant les annonces faites (art. 21c). Pour ces chiens un examen individuel doit être ordonné et réalisé. Il ne faut pas perdre de vue non plus que dans certains cas problématiques, le détenteur devra se soumettre à un examen et, le cas échéant, se verra retirer son autorisation conformément à l'art. 21g ou interdire la détention d'un chien selon l'art. 23.

Le résultat de l'examen individuel doit être annoncé dans une décision sujette à recours. L'autorité compétente tiendra compte, dans sa décision, des conditions particulières de la détention, par ex. dans des entreprises agricoles isolées.

Art. 21f Chiens peu dangereux

En principe, la détention des chiens classés par l'ordonnance du Conseil fédéral dans la catégorie des chiens peu dangereux n'est pas soumise à autorisation. Par contre, s'ils font preuve d'agressivité excessive, la loi prévoit un examen individuel et les mêmes mesures que pour les chiens potentiellement dangereux.

Art. 21g Chiens potentiellement dangereux

Les exigences envers toutes les personnes responsables, temporairement ou durablement, de chiens potentiellement dangereux sont plus élevées. Le Conseil fédéral fixera ces exigences, qui porteront sur l'aptitude de ces personnes et les conditions dans lesquelles les chiens doivent être détenus. Chaque autorisation prévoira des conditions et des obligations, notamment le nombre de chiens que peut détenir une personne et des mesures de précaution particulières, comme le port de la muselière ou, dans des cas extrêmes, la castration ou la stérilisation du chien.

Seuls les motifs liés à la mise en danger de l'homme par les chiens seront pris en considération dans l'examen de l'aptitude des détenteurs, soit la non-conformité avec les conditions prévues à l'al. 3 et des antécédents judiciaires qui laissent présager que le détenteur, accompagné d'un chien, sera potentiellement violent.

Art. 21h Chiens dangereux

Comme l'interdiction des types de races jugés dangereux vise à protéger l'homme, elle doit être vaste. Le terme « importation » comprend également l'importation provisoire de chiens par des touristes en vacances ou en transit en Suisse et par des per-

²² Art. 34a de l'ordonnance du 27 mai 1981 sur la protection des animaux (RS 455.1; RO 2006 1427).

sonnes qui se trouvent temporairement dans notre pays pour raisons professionnelles.

Les chiens qui appartiennent normalement à la catégorie des chiens peu dangereux ou des chiens potentiellement dangereux, mais qui sont identifiés comme dangereux lors de l'examen individuel, peuvent faire l'objet de mesures appropriées dans le cadre de la procédure d'autorisation. Il en va de même de l'identification des chiens dangereux dans le cadre des dispositions transitoires.

Art. 21i Chiens utilisés à des fins particulières

L'utilisation de chiens dans les services de protection, comme chiens-guides d'aveugles ou dans l'agriculture est soumise à des conditions d'autorisation particulières, selon l'utilisation prévue et les risques éventuels.

Art. 21j Elevages reconnus

Cet article permet de limiter l'élevage de certains types de races à des élevages reconnus, déjà soumis à autorisation selon le droit en vigueur²³. Cela permet d'éviter que des chiens ne soient dressés à l'attaque, sans contrôle possible.

Art. 21k Autres personnes

Ces prescriptions de sécurité sont essentielles lorsque des chiens potentiellement dangereux sont confiés temporairement à une autre personne ou promenés par des jeunes.

Art. 21l Formation et formation continue

Les dispositions actuelles en matière de formation au sens de l'art. 6, al. 3, sont complétées par des dispositions concernant le programme d'enseignement en matière de prévention des accidents par morsure. Les statistiques en la matière démontrent l'importance fondamentale de tels cours, puisque de nombreuses morsures sont dues à une mauvaise conduite des détenteurs dans leur environnement privé. L'information prévue à l'art. 5 al. 2 est également importante ; elle doit être destinée en particulier aux enfants en bas âge et aux jeunes parents. Autre nouveauté : des cours visant la socialisation des chiens sont rendus obligatoires (« classes de jeu pour chiots », etc.). Les cours peuvent notamment être donnés par des organisations cynologiques ou/et par des particuliers. A ce titre, une réglementation officielle des qualifications des formateurs s'impose.

Art. 26a et art. 28.

Les dispositions pénales sont complétées conformément aux nouvelles dispositions matérielles. En cas de dommage ou de mise en danger concrète, les dispositions du code pénal relatives aux infractions contre la vie et l'intégrité corporelle sont applicables en plus des dispositions pénales contenues dans la loi sur la protection des animaux.

²³ Art. 34d de l'ordonnance du 27 mai 1981 sur la protection des animaux (RS 455.1).

Une réglementation transitoire est nécessaire tant pour l'instauration du régime d'autorisation que pour l'interdiction des chiens dangereux. A ce titre, il faudra procéder à des examens individuels.

4 Conséquences

4.1 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Les procédures de reconnaissance des cours pour détenteurs de chiens, ainsi que l'élaboration de matériel de formation et d'information, auront peu d'incidences financières sur la Confédération. Pour le reste, le projet n'implique aucune conséquence, ni financière ni en matière de personnel, pour la Confédération.

D'après une première estimation, les offices vétérinaires cantonaux devront créer une vingtaine de postes supplémentaires au total pour mener à bien les procédures d'autorisation et les examens individuels.

4.2 Autres conséquences

La réglementation proposée fixera, au niveau fédéral, des critères uniformes de protection de l'homme contre les morsures de chiens et des mesures efficaces en matière de chiens dangereux ou potentiellement dangereux. Ainsi, dès que la Confédération aura adopté les nouvelles dispositions, celles-ci prendront le pas sur les réglementations cantonales existantes ; ces dernières ne seront donc plus applicables, mais uniquement si le droit fédéral règle la question de manière exhaustive et ne laisse aucune marge de manœuvre aux cantons. Par exemple, le projet prévoit de laisser une certaine latitude aux cantons en ce qui concerne l'obligation de la laisse, puisqu'ils peuvent étendre cette obligation à certains lieux, mais également prévoir des espaces de liberté pour chiens.

5 Relation avec le droit européen

Le droit européen contient des dispositions détaillées sur l'identification et l'enregistrement des chiens, qui visent uniquement les épizooties. Selon l'art. 2, al. 3 du règlement (CE) n° 998/2003²⁴, les dispositions concernant les races de chiens ne sont pas affectées par ce règlement.

²⁴ Règlement (CE) n° 998/2003 du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 concernant les conditions de police sanitaire applicables aux mouvements non commerciaux d'animaux de compagnie, et modifiant la directive 92/65/CEE du Conseil (Journal officiel L 146 du 13 juin 2003, p. 1).

6

Constitutionnalité et légalité

Les modifications proposées de la loi sur la protection des animaux exigent une nouvelle base constitutionnelle (cf. ch. 2.7.2). Celle-ci sera créée grâce à l'ajout d'un alinéa 2^{bis} à l'art. 80 Cst., qui fait l'objet du projet présenté simultanément.