ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Message 2014-DIAF-136 19 avril 2016

—

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur la détention des chiens

Nous avons l'honneur de vous adresser le présent message à l'appui d'un projet de loi modifiant la loi du 2 novembre 2006 sur la détention des chiens (LDCh, RSF 725.3)

Ce message comprend les chapitres suivants:

1. Origine et nécessité du projet **1**

2. La consultation **1**
2.1. La procédure 1
2.2. Les aménagements issus de la consultation 2

3. Principales lignes du projet **2**
3.1. Mise en œuvre de la motion populaire 2014-GC-95 et adaptation à la législation fédérale sur la protection des animaux 2
3.2. Prise en compte des expériences pratiques 3

4. Commentaire par article **3**

5. Incidences financières et en personnel **6**

6. Influence de l'avant-projet sur la répartition des tâches Etat-communes **6**

7. Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité **6**

8. Développement durable **6**

1. Origine et nécessité du projet

Le présent projet de loi est prioritairement destiné à mettre en œuvre la motion populaire déposée le 28 avril 2014 (motion populaire 2014-GC-95), qui demande la modification de la loi sur la détention des chiens (LDCh). Cette motion a en effet été acceptée le 8 octobre 2014 par le Grand Conseil, suivant ainsi la proposition faite par le Conseil d'Etat dans sa réponse du 16 septembre 2014.

L'occasion de cette adaptation légale est saisie pour apporter d'autres modifications à la LDCh. Ainsi, outre les adaptations issues de la motion populaire susmentionnée, il s'agira de mettre la LDCh en conformité avec la législation fédérale sur la protection des animaux et celle sur les épizooties, ainsi que d'adapter la loi sur certains autres sujets qui se sont parfois révélés inadaptés au cours des huit premières années de mise en pratique de la LDCh.

2. La consultation

2.1. La procédure

L'avant-projet de loi modifiant la loi du 2 novembre 2006 sur la détention des chiens a été mis en consultation du 15 juin au 15 septembre 2015.

Ont été notamment consultés les Directions du Conseil d'Etat, les services concernés, les communes, les partis politiques ainsi que les différents acteurs actifs dans le domaine canin et/ou des chiens de protection des troupeaux (AGRIDEA, Association «Chiens de protection des troupeaux Suisse», Société Protectrice des Animaux, Société des vétérinaires fribourgeois, Fédération romande de cynologie, Société cynologique suisse, Union canine suisse, Fondation PAMFri, Fédération des chasseurs fribourgeois, Amicale cynologique de Marly, Association fribourgeoise des clubs cynologiques).

Dans le délai fixé, la DIAF a reçu 37 réponses qui se répartissent sur l'ensemble des instances consultées comme suit: 3 partis politiques; l'Association des communes fribourgeoises (ACF), 19 communes ayant répondu spontanément; toutes les Directions du Conseil d'Etat (hormis la DIAF), quatre autres instances cantonales et quatre entités actives dans le domaine canin et/ou des chiens de protection des troupeaux.

2.2. Les aménagements issus de la consultation

Dans le cadre de l'avant-projet, il était envisagé d'introduire des règles spécifiques pour les chiens de protection des troupeaux au niveau de la législation fribourgeoise. Toutefois, au vu des prises de position mitigées et voire parfois clairement opposées des milieux concernés, il a été décidé d'abandonner ces modifications et de sortir les chiens de protection des troupeaux du champ d'application de la LDCh en réservant l'application exclusive des normes fédérales en la matière.

L'ordonnance du 23 avril 2008 sur la protection des animaux (OPAn; RS 455.1) a instauré, au niveau fédéral, des règles particulières pour les chiens de protection des troupeaux notamment en ce qui concerne leur éducation (art. 22 OPAn), leur mode de détention (art. 72 OPAn) et la responsabilité de leur détenteur (art. 77 OPAn). Ces chiens ont aussi été expressément reconnus comme étant des chiens utilitaires (art. 69 OPAn).

En outre, des règles spécifiques entrées en vigueur le 1er janvier 2014 (RO 2013 4315) relatives aux chiens de protection des troupeaux ont été introduites dans l'ordonnance du 27 juin 1995 sur les épizooties (OFE, RS 916.401) et l'ordonnance fédérale du 29 février 1988 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (OChP, RS 922.01). Au niveau fédéral, il est donc expressément prévu que l'élevage, l'éducation, la détention et l'emploi de chiens de protection des troupeaux soient encouragés (art. 10ter OChP).

Dès lors, vu que des normes fédérales traitant de la question spécifique des chiens de protection de troupeaux existent, il a été décidé de se référer à ces seules normes. Ainsi, il a été renoncé à concrétiser de manière plus spécifique, au niveau de la législation cantonale sur les chiens, les règles actuellement en vigueur au niveau fédéral en ce qui concerne les chiens de protection des troupeaux.

Cette manière de procéder a aussi l'avantage d'uniformiser, dans une certaine mesure, au niveau national les pratiques qui concernent les chiens de protection des troupeaux notamment sur les estivages intercantonaux. En se référant aux dispositions fédérales, le canton ne risque pas, en développant ses propres normes cantonales complémentaires et spécifiques, de se mettre en porte-à-faux vis-à-vis de la politique fédérale développée pour assurer la protection des troupeaux contre les grands prédateurs.

Dans l'avant-projet, il était aussi proposé de supprimer la nécessité d'avoir une autorisation de détention pour toute personne qui souhaite détenir plus de deux chiens adultes. Etant donné les avis exprimé dans le cadre de la consultation, il a été décidé de maintenir cette autorisation mais de relever le nombre de chien à quatre au lieu de deux.

Enfin, quelques modifications d'ordre formel ou rédactionnel proposées ont été apportées aux textes.

3. Principales lignes du projet

3.1. Mise en œuvre de la motion populaire 2014-GC-95 et adaptation à la législation fédérale sur la protection des animaux

Les motionnaires ont notamment demandé la modification des articles 11 et 34 LDCh, qui concernent la définition de l'éducateur ou éducatrice canin, ainsi que leur formation. Ils estiment que ces dispositions, en visant également les membres bénévoles des clubs canins, menacent l'existence de nombreux clubs dont les membres ne sont pas prêts à suivre les formations, qu'ils estiment coûteuses, reconnues par le canton.

Afin de concrétiser les adaptations demandées par la motion, il est proposé d'assouplir les exigences légales en limitant la portée de la définition de l'éducateur ou de l'éducatrice tout en respectant le cadre fédéral. Ainsi, les membres bénévoles des clubs canins qui donnent des conseils en matière d'éducation canine dans le cadre de leur club ne seraient plus concernés. Il ne devrait donc plus leur être imposé de suivre des formations dont le coût peut effectivement se révéler élevé.

Pour concrétiser ce qui précède, il est simplement proposé de se référer au droit fédéral. En effet, l'OPAn est entrée en vigueur le 1er septembre 2008. Or cette ordonnance, de même que l'ordonnance sur les formations en matière de protection des animaux (OFPAn; RS 455.109.1) du 5 septembre 2008, ont introduit les dispositions sur les formateurs de détenteurs d'animaux, dispositions qui n'existaient pas lors de l'élaboration et l'adoption de la LDCh en 2006. Ces dispositions valent désormais sur l'ensemble du territoire national.

Le système fédéral est en bref le suivant: L'article 203 OPAn limite, en substance, la définition des formateurs de détenteurs d'animaux à «*quiconque dispense une formation visée à l'article 192 al. 1 let. b ou c, sur la manière de détenir les animaux et de les traiter*». Les formations visées à l'article 192 al. 1 let. b OPAn sont *les formations spécifiques reconnues par l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) indépendantes d'une formation professionnelle*. Celles visées à l'article 192 al. 1 let. c OPAn sont celles *recon-*

nues par l'OSAV assurant la transmission de connaissances ou d'aptitudes spécifiques, à savoir les formations obligatoires théoriques et pratiques dispensées par les éducateurs et éducatrices canins aux détenteurs et détentrices de chiens. A teneur des articles 192 al. 2 OPAn et 33 à 35 OFPAn, une formation est réputée «spécifique», en substance, lorsqu'elle fournit les connaissances nécessaires pour assumer la garde des animaux, comprendre leurs besoins et leur comportement et savoir comment les traiter.

Il apparaît ainsi que le droit fédéral postérieur à la LDCh est moins restrictif que cette dernière, en ne considérant comme formateurs/formatrices de détenteurs de chiens que les personnes qui dispensent des formations spécifiques reconnues par l'OSAV. Ce sont ces formations spécifiques qui permettent d'obtenir les attestations officielles de compétence prévues par l'article 68 OPAn, ce qui n'est pas le cas des formations non spécifiques dispensées par exemple par les membres de clubs canins.

A relever toutefois que la législation fédérale, contrairement à ce qui avait été demandé par les motionnaires, ne distingue pas les formations données à titre bénévole et celles données à titre lucratif. La modification de la LDCh proposée ne saurait donc limiter le statut d'éducateur ou d'éducatrice aux seules personnes délivrant une formation à titre professionnel et lucratif, et ceci conformément à la volonté du législateur fédéral.

3.2. Prise en compte des expériences pratiques

La LDCh est en vigueur depuis un peu plus de huit ans. Sa mise en pratique est très positive mais s'est parfois révélée inadaptée sur certains sujets. Dès lors, il convient d'adapter la loi sur ces points.

Il s'agit principalement de renoncer au système de patente pour les commerçants/commerçantes et de soumettre à autorisation la détention de plus de quatre chiens adultes ainsi que la détention des chiens des races figurant sur la liste du Conseil d'Etat qui n'ont pas de certificat d'ascendance ou pedigree, ceci au même titre que ceux qui en possèdent. Nous revenons en détail sur les motifs de ces modifications, ci-dessous, dans les commentaires par articles.

4. Commentaire par article

Article 1

L'article 1 contient les modifications proposées de la loi sur la détention des chiens (LDCh).

Article 1 al. 2 LDCh

L'article 1 al. 2 spécifie le champ d'application de la LDCh. Cette loi est applicable à tous les chiens détenus sur le territoire cantonal, ceci à l'exception des chiens de protection des troupeaux reconnus comme tel, lesquels doivent exclusivement être soumis aux dispositions du droit fédéral.

> Cela signifie d'abord que la loi s'applique non seulement aux chiens dont les détenteurs/détentrices ont leur domicile légal dans le canton, mais à tous les chiens détenus de manière effective sur le territoire cantonal même si leur détenteur/détentrice n'est présent/e que de manière temporaire sur le territoire cantonal (p. ex. séjour de vacances ou temporaire, résidence secondaire, pendulaires, etc.). Cette précision est importante d'un point de vue de la pratique et permet à toute personne détentrice d'un chien dans le canton de savoir avec certitude que cette détention est soumise, dans tous les cas, à la LDCh. Ainsi, un détenteur ou une détentrice d'un chien sur le territoire cantonal ne peut se cacher derrière le fait qu'il ou elle n'est, par exemple, pas fiscalement domicilié-e dans le canton pour se soustraire à l'application de la LDCh.
> En ce qui concerne les chiens de protection des troupeaux, il est proposé de les exclure du champ d'application de la LDCh en renvoyant à l'application exclusive des normes fédérales en la matière, comme cela a été exposé au chiffre 2.2 ci-dessus.

Article 11 LDCh

L'article 11 donne la définition d'éducateur et d'éducatrice. Dans sa version actuelle, cette définition englobe également les membres bénévoles des clubs canins lesquels ne sont pas tous prêts à suivre les formations reconnues par le canton et dont le coût peut se révéler élevé.

Comme l'OPAn, entrée en vigueur postérieurement à la LDCh, est sur ce point moins restrictive que cette dernière (cf. ch. 2.1 ci-dessus), il convient d'adapter le droit cantonal en limitant la définition de l'éducateur/éducatrice à celle définie par le droit fédéral pour les formateurs ou formatrices de détenteurs et détentrices de chiens.

Une modification du présent article restreignant la notion d'éducateur ou d'éducatrice aux personnes donnant des cours théoriques et/ou pratiques et délivrant des attestations de compétences selon l'article 68 OPAn est donc souhaitable, puisque conforme à la législation fédérale.

Ainsi, les membres des clubs canins qui dispenseront des formations non spécifiques seront exclus du champ d'application de l'article 11 LDCh.

Article 16 al. 1 et 2 LDCh

Etant donné que l'article 16 de l'ordonnance fédérale du 27 juin 1995 sur les épizooties (OFE; RS 916.401), selon sa teneur en vigueur depuis le 1er août 2014, oblige déjà tout chien à être identifié au moyen d'une puce électronique et qu'il fixe la procédure y relative, il s'agit ici de faire un simple renvoi à la législation fédérale. Il s'agit en l'occurrence à l'heure actuelle, comme relevé en introduction, de la législation fédérale sur les épizooties.

Même si l'OFE spécifie déjà les modalités pour l'enregistrement des données, il faut laisser la possibilité au Conseil d'Etat de pouvoir compléter la liste des données à fournir pour l'identification d'un chien. Il s'agit notamment de permettre d'inscrire les données déjà actuellement exigée par l'article 5 du règlement du 11 mars 2008 sur la détention des chiens (RDCh, RSF 725.31), à savoir par exemple l'inscription d'un chien dans la liste des chiens dangereux ainsi que l'existence de mesures spécifiques, l'autorisation de détenir des chiens soumis de par la loi à une telle autorisation (cf. liste des chiens de l'article 8 RDCh) ou encore l'appartenance d'un chien à l'une des catégories exonérées de l'impôt.

Il est dès lors proposé de modifier l'alinéa 2 dans ce sens.

Article 19 al. 1, 2, 4 et 6

L'article 20 al. 1 let. c LDCh prévoit actuellement que les chiens issus de croisement avec des chiens figurant dans la liste arrêtée par le Conseil d'Etat en application de l'article 19 al. 1 soient, en substance, interdits sur le territoire du canton de Fribourg.

Cela signifie concrètement que de tels chiens sont interdits s'ils ne possèdent pas un certificat d'ascendance ou un pedigree, mais soumis à autorisation au sens de l'art. 19 al. 1 s'ils en ont un. Il est proposé de modifier ces prescriptions car il a été constaté en pratique que le fait qu'un chien possède, ou non, un certificat d'ascendance ou un pedigree n'apporte concrètement aucune solution, que cela soit en matière de sécurité publique ou en matière de protection des animaux. L'abrogation de l'article 20 al. 1 let. c LDCh, qui sera ainsi proposée, implique donc la modification de l'art. 19 al. 1 LDCh.

L'article 19 al. 1 LDCh propose ainsi nouvellement que les chiens des races figurant sur la liste du Conseil d'Etat qui n'ont pas de certificat d'ascendance ou de pedigree ou qui sont croisés avec d'autres races soient désormais soumis à autorisation, au même titre que ceux qui possèdent un certificat d'ascendance ou un pedigree.

Pour les chiens d'une des races listées ou d'un type de ces races qui sont introduits temporairement sur le territoire fribourgeois, il est proposé d'augmenter le séjour de trente jours à nonante, afin d'adapter cette durée aux visas qui sont délivrés dans le cadre de séjours touristiques conformément au droit fédéral.

Le présent projet propose aussi de modifier l'alinéa 2 et de soumettre toute détention de plus de quatre chiens âgés de plus d'une année à autorisation. Jusqu'à présent, toute personne désirant détenir plus de deux chiens adultes devait en demander l'autorisation. Lors de l'élaboration de la LDCh, cette obligation a été introduite par la Commission parlementaire et n'a suscité que très peu de débat avant son adoption par le Grand Conseil. En outre, elle n'a pas été expliquée par son auteur. Se basant sur une interprétation littérale qui n'a pas pu être atténuée par une interprétation historique des travaux législatifs, le Tribunal cantonal a considéré que toute personne peut détenir jusqu'à deux chiens sans autorisation (arrêt non publié 603 2014 88 du 25 mars 2015). En pratique, cela signifie que si plusieurs personnes majeures vivent en ménage commun, alors elles peuvent chacune détenir jusqu'à deux chiens sans avoir à requérir d'autorisation. Cela implique qu'un ménage peut détenir au minimum quatre chiens sans autorisation, voire plus si le ménage est composé de plus de deux personnes adultes.

Il convient de rappeler que le but implicite de l'article 19 al. 2 actuel, même s'il ne ressort pas clairement des débats parlementaires, est de pouvoir limiter le nombre de chiens détenus ensemble, peu importe que les chiens soit propriété de plusieurs personnes. Le choix de ce système se justifie par le fait que plusieurs chiens ensemble peuvent être plus dangereux qu'un seul par le phénomène d'excitation réciproque (effet de meute). Afin de concrétiser ce principe, il est proposé de modifier la formulation de l'article 19 al. 2 afin d'assurer que toute détention de plus de quatre chiens soit soumise à autorisation, ce qui correspond au nombre maximum que deux personnes faisant ménage commun peuvent déjà actuellement détenir sans autorisation selon la loi.

Enfin, il est important de souligner que les aspects liés à la protection des animaux ou à la sécurité publique peuvent être tout de même contrôlés sans devoir passer par le biais d'autorisation de détention de plus de deux chiens adultes. En effet, conformément à l'article 33 de la loi du 16 décembre 2005 sur la protection des animaux (LPA, RS 455) et à l'article 2 du règlement du 3 décembre 2012 sur la protection des animaux (RCPA, RSF 725.11), le SAAV est l'autorité compétente pour assurer l'exécution de la législation en matière de protection des animaux, y compris donc pour effectuer des contrôles de détention des animaux. Pour ce faire, le SAAV bénéficie d'un droit d'accès de par la loi aux locaux, installations, véhicules, objets et animaux (art. 39 LPA).

Les alinéas 4 et 6 sont, en substance, adaptés aux modifications de l'alinéa 1 de l'article 19.

Article 20 al. 1 let. c et 2 LDCh

Comme mentionné ci-dessus, le présent projet propose d'abroger les interdictions liées aux chiens issus de croisement avec les chiens des races figurant sur la liste du Conseil d'Etat et ainsi de permettre de les détenir sur le canton de Fribourg sous autorisation, au même titre que les chiens des races figurant sur la liste du Conseil d'Etat.

En effet, dans bien des cas l'interdiction actuelle de détention qui découle de l'article 20 al. 1 let. c se base sur une appréciation phénotypique d'un chien et donc sur une procédure subjective sans véritable fondement scientifique. De plus, au vu de la législation actuelle, ces chiens ne peuvent même pas être soumis à une évaluation de comportement. Il paraît donc beaucoup plus judicieux de lever cette interdiction et de soumettre ces chiens à une autorisation de détention au même titre que les races desquelles ils sont issus. Ainsi, comme pour les chiens de races listées, cela permet d'évaluer ces chiens et de prendre les mesures qui s'imposent en matière de sécurité publique.

L'alinéa 2 est adapté à la modification de l'alinéa 1 du présent article. De plus, dans le cadre de la présente modification, il est également proposé, pour les chiens de type pitbull et les chiens issus de croisement avec des chiens de type pitbull qui sont introduits temporairement sur le territoire fribourgeois, d'augmenter le séjour de trente jours à nonante afin d'adapter cette durée aux visas qui sont délivrés dans le cadre de séjours touristiques. L'obligation de la mise en laisse et du port de la muselière minimise le risque pour la sécurité publique.

Il est enfin rappelé, à toutes fins utiles, que les interdictions posées il y a maintenant huit ans relativement aux chiens de type pitbull et au chiens issus de croisement avec des chiens de type pitbull (art. 20 al. 1 let. a et b LDCh) demeurent et ne sont aucunement remises en question par les présentes adaptations législatives. Ces dernières ne les concernent pas.

Article 32 al. 2

L'actuel alinéa 2 de cet article spécifie que les éleveurs et éleveuses de chiens ainsi que les commerçants et commerçantes se conforment aux prescriptions de la législation fédérale; il s'agit concrètement, à l'heure actuelle, de la législation fédérale sur la protection des animaux. Cet alinéa peut être supprimé car, de toute manière, toute personne qui détient un animal doit se conformer à ces prescriptions fédérales.

Article 33

Le présent projet propose d'abroger le système des patentes de commerce de chiens. En effet, à ce jour, seules deux patentes ont été émises par le SAAV en un peu plus de huit ans. La très faible quantité de demandes ne justifie pas une procédure particulière. Au demeurant, et cela sera rappelé plus bas (cf. commentaire ad. art. 46), le Concordat du 13 septembre 1943 sur le commerce du bétail qui servait de base pour calcul de l'impôt, a été dissout avec effet au 1er janvier 2015 (ROF 2014 091).

Article 34

La modification proposée dans le présent article est à mettre en relation avec celle de l'article 11 du présent projet qui donne une définition des éducateurs et des éducatrices. L'OSAV oblige les détenteurs et détentrices de chiens à suivre une formation selon l'article 68 OPAn. Les personnes (par exemple les éducateurs et éducatrices) qui dispensent les formations prévues à l'article 68 doivent, selon l'article 203 OPAn, être au bénéfice d'une formation au sens de l'art. 197 OPAn; elle-même dispensée par un institut remplissant les conditions énoncées à l'art. 205 OPAn. Ces cours pour formateurs et formatrices doivent satisfaire aux conditions fixées aux articles 14 et suivants de l'ordonnance du DFI du 5 septembre 2008 sur les formations à la détention d'animaux et à la manière de les traiter (ordonnance sur les formations en matière de protection des animaux, OFPAn, RS 455.109.1). Dans la mesure où une formation est déjà prévue par la législation fédérale, cet article qui servait au canton pour mettre sur pied une formation, n'est plus ni actuel, ni nécessaire. Il suffit ici de préciser que le canton reconnaît les formations admises par les autorités fédérales compétentes en la matière, à savoir actuellement par l'OSAV, et que le SAAV peut également reconnaître une autre formation.

Article 46

Suite à la proposition d'abroger l'article 33 sur les patentes de commerce, l'article 46 doit également être abrogé. En outre, il convient de signaler, une nouvelle fois, que le concordat du 13 septembre 1943 sur le commerce du bétail qui servait de base pour calcul de l'impôt a été dissout avec effet au 1er janvier 2015 (ROF 2014 091). Les commerçants et commerçantes seront donc soumis à l'impôt ordinaire sur les chiens et devront s'acquitter d'un impôt cantonal annuel de 100 francs pour chaque chien, y compris pour chaque chiot né pendant l'année (cf. art. 52 et 60 RDCh) selon les dispositions actuellement en vigueur.

Article 47 al. 1

La présente modification propose d'exonérer de l'impôt les chiens de protection des troupeaux dans la mesure où ils sont qualifiés de chiens utilitaires par le droit fédéral (art. 69 al. 2 let. e OPAn). C'est également la raison pour laquelle l'article 1 al. 2 (nouveau) réserve l'application de ce seul article de la LDCh aux chiens de protection des troupeaux.

Article 51

Suite à la proposition d'abroger l'article 33 sur les patentes de commerce ainsi que l'impôt cantonal s'y rapportant (art. 46 LDCh), l'article 51, qui concerne l'impôt communal pour les commerçants et commerçantes doit également être abrogé. Dans ce cas aussi, comme au niveau cantonal, les commerçants/commerçantes seront donc soumis à l'impôt communal ordinaire sur les chiens et devront s'acquitter pour chaque chien de l'impôt communal annuel tel que défini dans le règlement communal.

Article 2

L'article 2 ne nécessite pas de commentaire particulier.

5. Incidences financières et en personnel

Le présent projet de loi n'induit aucune incidence financière ou en personnel.

6. Influence de l'avant-projet sur la répartition des tâches Etat–communes

Le présent avant-projet de loi n'a aucune influence sur la répartition actuelle des tâches entre l'Etat et les communes.

7. Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité

Les modifications ou adaptations concernées par le présent projet de loi sont conformes au droit fédéral.

Ce projet de loi ne rencontre par ailleurs aucune incompatibilité avec le droit européen.

8. Développement durable

Le présent projet est conforme aux principes du développement durable.