



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi sur les chiens (LChiens)**

(Du 27 janvier 2014)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Le projet de nouvelle loi sur les chiens a pour objectif d'actualiser les dispositions de la loi sur la taxe et la police des chiens (RSN 636.20), du 11 février 1997, à l'aune des modifications du droit fédéral en matière de lutte contre les épizooties et de protection des animaux notamment; les règles régissant l'identification et l'enregistrement des chiens, les annonces de morsures et l'insaisissabilité des animaux de compagnie sont adaptées. Les registres communaux des chiens seront abandonnés au profit du seul registre national auquel les communes auront accès. Une taxe cantonale sur les chiens est introduite en remplacement de la part de la taxe communale due à l'Etat jusqu'ici, améliorant la transparence et la flexibilité. La taxe tient désormais mieux compte de l'accroissement des tâches de l'Etat dans le domaine des chiens. L'encaissement des taxes est fortement simplifié, dans un esprit d'efficience et d'économie de moyens. Le plafond de la taxe perçue par les communes est adapté au renchérissement. La gestion des chiens dangereux est complétée et précisée là où la loi actuelle a montré ses limites dans quelques dossiers traités ces dernières années; la sécurité du droit s'en trouve durablement renforcée et permettra une gestion la plus fine possible de chaque cas individuellement. Finalement, l'activité de promeneurs de chiens se voit soumise à autorisation du canton.

1. PRESENTATION GENERALE

1.1. Contexte

La loi sur la taxe et la police des chiens, en sa mouture actuelle, est entrée en vigueur le 1er janvier 1998. Entre-temps, diverses législations fédérales ont été modifiées, qui rendent la loi cantonale obsolète, lorsqu'elle n'est pas carrément en opposition aux normes légales fédérales.

Quelques exemples pour illustrer ces propos. En son article 4, la loi donne la possibilité aux communes d'abattre un chien si son propriétaire ne s'est pas acquitté de la taxe annuelle. Non seulement choquante pour bien des citoyennes et citoyens, cette disposition est contraire au Code civil suisse qui affirme, à son article 641a «Les animaux ne sont pas des choses». Disposition complétée par l'article 92, alinéa premier de la loi

fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite qui stipule que les animaux qui vivent en milieu domestique et ne sont pas gardés dans un but patrimonial ou de gain sont insaisissables.

En vertu de l'article 5, l'identification est exigible depuis l'âge de cinq mois, le tatouage est autorisé. Or, non seulement l'ordonnance fédérale sur les épizooties prescrit exclusivement la puce électronique pour l'identification des chiens mais fixe en outre son application avant l'âge de trois mois. Le tatouage est d'autre part interdit sans anesthésie par la nouvelle loi fédérale sur la protection des animaux. Selon la loi cantonale, le numéro d'identification est à reporter sur le carnet de vaccination du chien, pratique contredite par l'ordonnance fédérale sur les épizooties qui exige son inscription sur le passeport de l'animal.

Le canton de Neuchâtel a été le premier, en 2001, à introduire l'obligation pour les médecins d'annoncer les blessures par morsures de chiens constatées dans le cadre de leur activité professionnelle. Cette disposition a fait école et est aujourd'hui applicable sur l'ensemble du territoire suisse par le biais de la nouvelle ordonnance fédérale sur la protection des animaux, qui a de surcroît étendu le devoir d'annonce à d'autres professionnels. Dans ce domaine également, la loi sur la taxe et la police des chiens ne correspond plus aux normes fédérales et doit dès lors être adaptée.

Un cas particulièrement choquant d'agression canine sur un enfant de la région zurichoise en 2005 a ému l'opinion publique et la classe politique. D'abord empressé de légiférer, le parlement fédéral s'est ensuite perdu en d'interminables discussions qui ont abouti, cinq ans plus tard, au classement pur et simple du dossier, la majorité des parlementaires estimant que les tâches de police des chiens relevaient constitutionnellement des cantons et que cette pratique ne devait pas être modifiée. La Confédération ne légiférera donc pas en matière de chiens dangereux. Il appartient dès lors aux cantons d'adopter leur propre législation, ce qui conduit invariablement et inévitablement à des divergences parfois profondes entre les cantons.

Dès 2001, le canton s'est doté de dispositions légales à l'époque entièrement novatrices, puisqu'elles introduisaient en première suisse l'obligation pour les médecins d'annoncer au service en charge des affaires vétérinaires les blessures par morsures de chiens qu'ils rencontraient dans leur pratique professionnelle. En parallèle, des cours d'information destinés aux jeunes élèves des classes neuchâteloises étaient mis sur pied; le nombre de morsures sur les enfants a alors diminué de moitié. Basée aussi bien sur la répression à l'égard des chiens et des détenteurs problématiques que sur la prévention par l'information et la formation, la politique cantonale est équilibrée et efficiente. Elle atteint les objectifs de maîtrise des chiens dangereux et d'intégration harmonieuse de la gent canine dans notre société.

Au cours de la dernière décennie, certains dossiers épineux ont toutefois mis à jour quelques lacunes de la loi. Parfois, le texte légal actuel se révèle trop peu précis ou exhaustif. Le Conseil d'Etat a dès lors profité de la refonte de la loi pour combler ces lacunes.

1.2. Grandes lignes du projet de loi

1.2.1. Nouveau titre

Le titre de la loi actuelle – loi sur la taxe et la police des chiens – se révèle trop restrictif par rapport aux différentes tâches incombant au canton et aux communes dans le domaine de la gestion des chiens. En effet, l'enregistrement des chiens dans une banque de données nationale, les mesures préventives visant à réduire le risque d'accidents par

morsures, la gestion des animaux à placer, la protection des animaux ou encore l'information et la formation des victimes potentielles et des détenteurs de chiens jouent aujourd'hui un rôle tout aussi important que la perception et la distribution du produit de la taxe ou les mesures de police.

Il est donc apparu plus judicieux au Conseil d'Etat de renommer la loi actuelle en une «loi sur les chiens». Ce titre se veut simple, clair et compréhensible. Certes les questions de protection des chiens relèvent du droit fédéral mais l'ensemble des autres mesures sont de compétence cantonale, ce qui justifie amplement un titre générique, de large portée. La loi couvre l'ensemble des dispositions nécessaires à la gestion des chiens dans notre canton. Elle sera complétée, pour les questions de détail, par un règlement d'exécution.

1.2.2. Introduction d'une taxe cantonale

Suite à de nombreuses interpellations des communes relatives à la perception de la taxe des chiens et des difficultés et complications qui la caractérisent aujourd'hui, le Conseil d'Etat a, dans un premier temps, proposé une simplification et une unification des procédures d'encaissement, tout en visant une égalité de traitement entre tous les détenteurs de chiens du canton.

Dans le cadre d'une pré-consultation, une nouvelle organisation a été proposée aux communes, chargeant l'Etat de la facturation de la taxe et de son recouvrement et incluant d'éventuelles poursuites pénales ou financières. Le projet prévoyait également une taxe unique pour tout le canton, sans adaptations communales possibles. Ainsi, les communes auraient été entièrement déchargées de leurs tâches actuelles d'enregistrement des chiens dans une banque de données, des vérifications qui lui sont liées, de la facturation annuelle et du recouvrement des impayés. Les échanges et vérifications des listes de chiens, toujours fastidieux et chronophages, auraient été supprimés.

Corollaire de ces transferts de tâches, la répartition des revenus entre les communes et le canton aurait été effectuée par parts égales. Le montant de la taxe étant dans le même temps revu à la hausse, la diminution globale des produits de la taxe pour l'ensemble des communes était estimé à environ 100.000 francs par an. Cette faible diminution était largement compensée par la réduction des tâches des communes.

Sollicitées pour prendre position sur cette proposition de réaménagement des tâches, les communes ont massivement rejeté les diverses modifications projetées, à savoir la facturation par l'Etat d'une taxe unique pour l'ensemble du canton, la répartition par parts égales des revenus de la taxe entre l'Etat et les communes et le transfert des tâches d'enregistrement des chiens des communes au canton.

Les communes ont en particulier argumenté que les tâches liées aux chiens variaient considérablement selon que la commune était urbaine ou campagnarde, donc que les frais, notamment ceux liés à la gestion des déjections, n'étaient pas comparables et justifiaient des taxes différenciées, laissées à l'appréciation de chaque commune. D'autre part, les aspects de proximité jouent selon elles un rôle important, par exemple dans le lancement de campagnes de prévention ou dans le suivi des registres des chiens. Finalement, la majorité des communes regrettaient de se voir amputer une nouvelle fois de tâches qu'elles effectuaient jusque-là et ainsi de perdre une partie de leurs activités au service de leur population.

Le Département de l'économie, alors en charge du dossier, a entendu les communes, retiré ses propositions et soumis un nouveau projet à l'Association des communes neuchâteloises (ACN), pour prise de position. Celle-ci a dès lors organisé une séance de sa Conférence des directeurs communaux des finances (CDC – Finances), à laquelle ont

été conviés des représentants du Département de l'économie. La discussion – très constructive – a abouti à un soutien unanime des membres de la CDC aux principes suivants:

- suppression des registres communaux au profit du seul registre national;
- maintien de taxes différenciées, par commune; pas de taxe cantonale unique;
- tenue et mise à jour du registre national par les communes;
- suppression des demi-taxes annuelles en cas de déménagement en cours d'année;
- simplification de la facturation.

L'ensemble de ces dispositions a ensuite été envoyé en consultation auprès des autorités et milieux intéressés.

En réponse à la consultation, l'ACN et plusieurs communes se sont opposées à un système qui exige des communes de répercuter sur les détenteurs de chiens les augmentations de la part cantonale et ont demandé d'étudier la création d'une taxe cantonale en complément de la taxe communale, les deux taxes étant perçues par les communes sur un bordereau unique. L'introduction d'une taxe cantonale garantit une plus grande transparence et permet aux communes et à l'Etat d'adapter le montant des taxes indépendamment l'une de l'autre. Le Conseil d'Etat comprend et approuve cet argumentaire. Le projet de loi qui vous est soumis introduit dès lors une taxe cantonale en complément à la taxe communale.

1.2.3. Mise en conformité aux dispositions fédérales

Dès les années 70, le canton de Neuchâtel a imposé une identification indélébile des chiens et leur enregistrement dans un registre cantonal. A l'époque, le marquage par puce électronique n'existait pas; le tatouage représentait alors le seul moyen d'identifier durablement et certainement un animal. Par la suite, avec les progrès de l'électronique, l'identification par puce et par tatouage ont longuement cohabité. L'actuelle loi sur la taxe et la police des chiens reflète aujourd'hui encore cette période désormais révolue.

Au début des années 2000, la Confédération a en effet reconnu la nécessité impérieuse d'identifier et d'enregistrer les chiens de manière sûre et permanente. La lutte contre les épizooties, en particulier la rage, et la gestion des chiens dangereux exigent notamment une traçabilité sans faille des animaux. Depuis lors, une modification de l'ordonnance fédérale sur les épizooties est entrée en vigueur, qui régit désormais l'identification des chiens – par puce électronique – et leur enregistrement dans une banque de données nationale. Les cantons ont depuis lors perdu leurs prérogatives en la matière. La loi cantonale sur la taxe et la police des chiens, obsolète dans ce domaine, doit être révisée, ce que nous vous proposons au chapitre 3 du présent projet de loi sur les chiens.

Dans le domaine des chiens dangereux, le canton de Neuchâtel a introduit en 2001 l'obligation pour les médecins d'annoncer au service de l'Etat compétent les cas de morsures de chiens qu'ils constataient et étaient amenés à traiter dans leurs cabinets ou à l'hôpital. Cette mesure a déployé d'importants effets en termes de réduction du nombre de cas de morsures. Pour la première fois, les chiens problématiques étaient dépistés systématiquement, puis évalués. Les mesures adéquates pouvaient ensuite être prises par le service en charge des affaires vétérinaires. En l'espace de deux ans, le nombre de cas de morsures annoncés a été divisé par deux, passant d'environ 120 par an à une soixantaine.

L'impact de ces dispositions légales a éveillé l'attention des autres cantons et de la Confédération. La méthode neuchâteloise a progressivement été utilisée par d'autres cantons, aboutissant finalement à sa reprise au niveau fédéral, concrétisée par une modification de l'ordonnance fédérale sur la protection des animaux. Depuis lors, en

raison de la primauté du droit fédéral sur le droit cantonal, les dispositions neuchâteloises sont devenues caduques et doivent être abrogées. Ce qui vous est proposé en adoptant le présent projet de loi.

1.2.4. Remaniement de l'enregistrement

La loi actuelle date d'une époque où la Confédération n'avait pas encore légiféré en matière d'enregistrement des chiens (voir chapitre 1.2.3.). Ses dispositions sont en contradiction flagrante avec le droit fédéral. De plus, la procédure d'enregistrement en vigueur est inefficace, inefficace et peut être également, parfois, source de tensions entre les services de l'Etat et les communes. Il s'agit dès lors de revoir cette réglementation.

Selon la loi cantonale, les vétérinaires qui identifient des chiens doivent communiquer les numéros d'identification au service en charge des affaires vétérinaires, alors que la législation fédérale exige que ceux-ci soient transmis directement à la banque de données nationale. Toujours selon la loi cantonale, ledit service serait ensuite chargé d'en tenir registre et de communiquer chaque année aux communes la liste des chiens détenus sur leur territoire. De facto, le système étant peu satisfaisant, chaque commune a créé son propre fichier des chiens, qu'elle tient à jour au gré des informations qui lui parviennent de l'Etat ou des détenteurs de chiens. Or, la législation fédérale exige que les chiens soient enregistrés dans une base de données nationale. Ainsi, des fichiers sont tenus à jour en parallèle aux niveaux communal et national; ce qui, bien évidemment, ne va pas sans générer de nombreux problèmes. La multiplication des fichiers conduit à de très fréquentes erreurs, à tel point qu'aujourd'hui le taux de données inexactes de la banque nationale des chiens en ce qui concerne le canton de Neuchâtel se monte à 20%! Cette situation est préoccupante, dans la mesure où elle met en péril la lutte contre les chiens dangereux et la traçabilité des animaux susceptibles d'être porteurs d'une épizootie.

Il s'agit dès lors de remédier à cette situation défavorable, non dénuée de risques pour la sécurité et la santé publiques. Notre proposition est on ne peut plus simple: supprimer tous les fichiers communaux au profit du seul registre national. Ce dernier gagnera en exactitude, la qualité de ses données s'en trouvera grandement améliorée. En parallèle, le travail ingrat de tenue à jour des fichiers communaux sera supprimé, libérant de précieuses ressources dans les administrations communales.

Suite à la pré-consultation des communes (voir chapitre 1.2.2.), un consensus a été trouvé: les communes continueront à tenir le registre à jour mais elles ne gèreront plus leurs propres fichiers; toutes les modifications seront directement inscrites dans la banque de données nationale des chiens. Le canton, de son côté, veillera à l'accès des communes au fichier national et à doter ce dernier de toutes les fonctionnalités requises. Cette solution répond aux principales préoccupations et sujets de mécontentement actuels: la facturation de la taxe des chiens se basera sur le seul registre national; les incessants va-et-vient de listes de chiens entre l'Etat et les communes appartiendront au passé; la qualité des données s'en trouvera nettement améliorée; la contribution des communes à l'exactitude et à l'actualité des données sera conservée, notamment en cas de déménagement des détenteurs.

1.2.5. Mesures de police et espaces de liberté

L'ancien chapitre des mesures de police est désormais scindé en deux parties, l'une concernant les mesures relatives à la détention des chiens, l'autre régissant les questions de sécurité.

Les dispositions touchant les chiens errants, les aboiements et les souillures ne sont que marginalement modifiées, dans le sens d'une plus grande précision rédactionnelle et d'une adaptation au vocabulaire actuel. L'article relatif aux chiens hargneux est supprimé, remplacé notamment par les dispositions du chapitre 5 consacré à la sécurité. Celui sur les chiennes en rut est purement et simplement abrogé, vu son inutilité et sa redondance avec le nouvel article 12, alinéa 2.

Un nouvel article est inséré au chapitre des conditions de détention des chiens (article 15). Il propose une solution à un dilemme grandissant entre les restrictions imposées par les communes aux ébats en liberté des chiens et les exigences de la législation fédérale sur la protection des animaux, qui stipulent que les chiens doivent avoir la possibilité de s'ébattre librement. Les détenteurs de chiens, tout particulièrement ceux qui ne disposent pas de leur propre jardin, se trouvent confrontés d'une part à l'obligation de laisser leurs chiens se mouvoir librement sans être tenus en laisse et d'autre part aux interdictions communales de plus en plus fréquentes de lâcher leurs chiens. Un compromis doit dès lors être trouvé entre ces exigences contradictoires, garantissant la sécurité publique, la salubrité et le bien-être des animaux.

Pour traiter ce problème, le canton de Genève, par exemple, a exigé des communes qu'elles aménagent des espaces sécurisés réservés aux chiens, dans lesquels ces derniers peuvent s'ébattre en toute liberté. L'exiguïté du territoire cantonal et la forte densité démographique caractérisant ce canton sont certainement à l'origine de ces mesures draconiennes. D'autres cantons, disposant de vastes espaces campagnards ou boisés, n'ont pris aucune mesure en la matière.

Neuchâtel se trouve dans une situation intermédiaire. Les interdictions de lâcher les chiens se multiplient: sur les rives des lacs, en forêt une partie de la belle saison, au centre des localités, dans les jardins publics, etc. Si l'on n'y prend pas garde, des interdictions générales pourraient être décrétées. Or, les chiens doivent pouvoir s'ébattre en toute liberté, législation fédérale et bien-être des animaux obligent.

Le Conseil d'Etat ne veut pas de mesures extrêmes. Il souhaite une approche pragmatique du problème, dans laquelle le bon sens et la raison doivent prédominer. Ainsi, si une commune envisageait une obligation générale de tenue en laisse, elle devrait en contrepartie aménager un espace de liberté pour les chiens. Dans tous les cas d'obligation partielle et pour autant que des surfaces suffisantes restent accessibles aux chiens non tenus, aucune mesure compensatoire ne devra être prise. Il va de soi que les milieux naturels peuvent faire office d'espaces de liberté. Le dispositif de l'article 15 vise donc uniquement à prévenir des situations non conformes au droit fédéral.

1.2.6. Sécurité publique

En 2001, Neuchâtel a introduit l'obligation pour les médecins d'annoncer les cas de morsures de chiens qu'ils constataient dans leur pratique professionnelle. Depuis lors, le suivi des cas annoncés est régi par les articles 12a et b de la loi actuelle. Ces dispositions ont fait leurs preuves, notamment en permettant une diminution drastique du nombre de récidives et en réduisant de moitié le nombre total de morsures. Mais certains dossiers n'ont pas pu être gérés de manière optimale, dans la mesure où le texte légal était soit lacunaire, soit imprécis et ne permettait pas de prendre les mesures les plus appropriées.

La sécurité publique étant primordiale, le Conseil d'Etat propose de compléter et de préciser les mesures pouvant être prises par les services de l'Etat en matière de chiens dangereux. Il comble ainsi certaines lacunes de la loi actuelle, tout en renforçant la sécurité du droit.

Mais la sécurité publique ne se résume pas à des actions répressives. La prévention joue un rôle tout aussi important. Les enfants en bas âge sont les principales victimes des accidents par morsure de chiens. Aussi, en les informant et en les formant aux comportements adéquats à adopter en présence de chiens connus ou inconnus, un grand nombre d'accidents aux conséquences tant physiques que psychiques potentiellement dramatiques peuvent être évités.

Certaines activités non dénuées de risques ont tendance à se développer, en particulier celle de promeneur de chiens. Plusieurs accidents ont déjà eu lieu en Suisse et le Conseil d'Etat n'entend pas rester sans agir en la matière. Il propose dès lors de soumettre cette activité à autorisation, celle-ci ne pouvant être obtenue qu'en faisant preuve de compétences et connaissances suffisantes en matière de comportement canin et dans la conduite d'une meute.

1.3. Eléments non retenus

1.3.1. Listes de races

Le succès de la politique neuchâteloise en matière de sécurité face aux chiens dangereux est avéré. Il est basé aussi bien sur la répression à l'encontre des chiens problématiques que sur la prévention des morsures par des programmes d'information et de formation.

Les statistiques cantonales tenues depuis 2002 sont éloquentes; tous les indicateurs clefs sont en amélioration:

- le nombre de morsures répertoriées chaque année a diminué de presque 50%, passant d'environ 120 cas en 2002 à une moyenne de 67 cas par an entre 2007 et 2012;
- le nombre d'enfants mordus a diminué, notamment les morsures infligées par des chiens connus des victimes;
- la gravité des morsures a diminué; la proportion de morsures de faible gravité (peau non transpercée, tuméfaction) a augmenté au détriment des morsures de gravité moyenne (saignements) et élevée (déchirure tissulaire massive) qui ont régressé;
- le nombre de chiens mordeurs récidivants a diminué grâce aux mesures prises sur les individus problématiques dès la première annonce de morsure;
- le nombre de mesures imposées par le service compétent (par exemple la tenue en laisse obligatoire ou l'euthanasie) est en régression, notamment grâce aux discussions constructives et persuasives entre le service et les détenteurs de chiens, ceux-ci prenant de plus en plus souvent d'eux-mêmes les mesures adéquates sans y être contraints.

Il reste aujourd'hui un seuil (incompressible?) d'une soixantaine de cas annoncés par année. Les causes sont à chercher du côté de l'imprudence, notamment lorsque des personnes tentent de séparer des chiens qui se battent ou tentent de protéger leur propre chien des attaques d'un chien agressif, du non-respect des règles de base en matière d'éducation et de conduite d'un chien ou encore de la fatalité, lorsqu'un concours de circonstances malheureuses conduit à l'accident.

La question se pose dès lors de la pertinence de l'introduction de nouvelles mesures, notamment de l'introduction de listes de races interdites ou soumises à autorisation de détention, comme quelques cantons les ont promulguées.

La problématique est complexe. Les races ne sont pas clairement définies. Seule une faible proportion de chiens dispose de papiers d'ascendance prouvant leur appartenance à une race donnée. L'énorme majorité des chiens n'a pas de papiers ou est croisée. Les possibilités de contournement des interdictions de races sont légions. Prenons par exemple un chiot croisé de père pitbull et de mère boxer; le propriétaire du chien l'annoncera comme un boxer croisé de père inconnu et le tour sera joué, la loi contournée.

Plus généralement, l'interdiction d'une race ne conduit pas à l'extermination de ces chiens dans la société, comme les exemples existants l'ont prouvé à maintes reprises. Aucun gouvernement n'a eu le courage ou l'audace d'ordonner l'élimination des chiens des races interdites, une telle décision conduisant inévitablement à une levée de boucliers de la population, spécialement des milieux de la protection des animaux. D'autre part, il n'est pas possible d'éviter la présence de chiens de races interdites en vacances ou de passage dans le canton. Finalement, la prohibition n'a jamais évité la présence clandestine et illégale des produits ou animaux interdits; les exemples de la drogue ou de certains alcools à certaines périodes sont là pour le rappeler.

L'impact des chiens de races dites dangereuses sur la sécurité publique est très largement surestimé, car systématiquement monté en épingle par les médias; les statistiques tenues depuis 2002 dans notre canton permettent d'y voir plus clair.

De 2002 à 2012, 890 morsures de chiens ont été enregistrées dans le canton, dont 88 (9,9%) étaient le fait de chiens de races dites dangereuses. En moyenne, notre canton n'a donc dénombré que 8 morsures par des chiens dits dangereux par année. Ce qui représente un taux de 4,7 morsures par 100.000 habitants et par an. Un chiffre extrêmement faible.

Bien souvent, la population, encouragée en cela par les médias, a l'impression que les morsures de ce type de chiens sont plus graves que celles des autres chiens. Là aussi, la statistique cantonale est formelle et contredit ce sentiment erroné. De 2002 à 2012, 40 morsures graves (c'est-à-dire avec une déchirure tissulaire massive allant au-delà d'un simple saignement) ont été recensées dans notre canton, soit environ 3,6 cas par an. Or, sur ces 40 morsures graves, seules trois ont été infligées par des chiens de races dites dangereuses (7,5%). Trois cas en onze ans, cela représente moins d'un cas tous les trois ans, ce qui est extrêmement faible. De plus, on constate que contrairement à la croyance populaire la part de morsures graves chez ces chiens dits dangereux est plus faible que la moyenne des autres chiens (7,5% de morsures graves et 9,9% de toutes les morsures). D'autres races, ayant d'ailleurs souvent une très bonne image dans la population, sont plus fréquemment représentées parmi les chiens ayant infligé de graves morsures: de 2007 à 2012, 6 bouviers de races suisses, 4 chiens de berger (allemand, belge), 2 Saint-Bernard ou encore 2 chiens polaires ont ainsi été les auteurs de morsures graves.

Une interdiction des races dites dangereuses ne conduirait dès lors qu'à une diminution théorique très faible du nombre de morsures et à un impact quasi nul sur les morsures graves. Pour être complet, il faut encore signaler que les morsures infligées par des chiens dits dangereux ont souvent pour cadre des bagarres entre chiens; en conséquence, ce sont essentiellement les propriétaires de chiens qui courent un risque. Pour le reste de la population, donc son immense majorité, le risque est extrêmement faible. Comme nous l'avons démontré plus haut, l'interdiction ne signifie pas la disparition de ces chiens; nous estimons en conséquence que de telles mesures, très lourdes au niveau administratif, ne se justifient pas.

Il faut encore se poser la question de ce que coûterait une liste de races interdites. La question peut paraître incongrue, elle ne l'est pas! Une interdiction de races engendre son lot de nouvelles tâches administratives: surveillance et contrôles accrus, traitement des dénonciations, gestion et expertise des chiens existants et des chiots naissant malgré l'interdiction, prise de décisions administratives, dénonciations pénales, mises en fourrière, euthanasies, gestion des recours, etc. Les tâches nouvelles ont un coût. Le service en charge des chiens ne dispose pas des ressources pour faire face à ce surcroît de travail. Il devrait engager du personnel spécialisé supplémentaire. Les quelques cantons ayant adopté des listes de races interdites ont tous dû augmenter la dotation en personnel de leur service vétérinaire. Il n'en irait pas autrement dans notre canton.

Aussi, la question du rapport coût / bénéfice se pose en matière de listes de races interdites. Nous répondons clairement, sans équivoque, que les coûts seraient nettement trop importants par rapport aux bénéfices attendus en termes de sécurité publique, pour autant que ceux-ci existent. L'argent dépensé pour gérer et surveiller l'interdiction serait bien mal investi. Notre politique actuelle, basée nous le rappelons sur la répression à l'encontre des chiens problématiques de toutes races confondues et sur la prévention, a fait ses preuves tant au niveau de son efficacité que de ses coûts modestes. L'introduction dans l'arsenal légal d'une interdiction de races n'améliorerait pas la sécurité publique mais engendrerait des charges financières supplémentaires injustifiables alors que le redressement des finances de l'Etat est la préoccupation de tous.

1.3.2. Autorisations de détention

La question de la pertinence de l'introduction d'un "permis pour chien", éventuellement limité aux chiens des races dites dangereuses, a souvent été débattue. Les procédures d'autorisation sont lourdes aux niveaux administratif et technique. Tout d'abord, le candidat doit déposer un dossier muni de toutes les pièces exigées officiellement, chaque document manquant devant être réclamé par l'administration. Ensuite, le service compétent doit étudier le dossier en détail et exiger les éventuels compléments d'information requis. Puis les chiens et leurs maîtres sont soumis à des tests d'aptitude, de compétence et de comportement; des spécialistes sont engagés ou mandatés pour effectuer ces tests. Lorsque toutes les conditions administratives et techniques sont remplies, le service compétent délivre l'autorisation et facture des émoluments. Chaque décision, notamment le rejet des demandes ou la facturation, est susceptible d'être attaquée par la voie du recours, ce qui peut engorger les autorités de recours.

Comme l'interdiction de races, l'autorisation de détention génère un très important travail administratif supplémentaire. L'engagement de ressources humaines spécialisées, donc onéreuses, est indispensable. Pour quel résultat? Pour quel impact sur la sécurité publique? L'octroi d'une autorisation ne garantit pas que le chien autorisé ne morde pas. En effet, les tests de comportement effectués ne reflètent que l'état du chien examiné à un moment donné, dans des circonstances données. Or, les chiens sont des êtres vivants, dont les réactions peuvent être imprévisibles dans des situations particulières ou inconnues. De plus, le chien et son maître peuvent évoluer, dériver, devenir problématiques également après avoir passé le test comportemental. Par exemple lorsque le chien a vécu une expérience traumatisante (notamment une agression par un autre chien) ou s'il tombe malade (douleurs articulaires, otites, tumeurs ou autres pathologies cérébrales, etc.) ou en devenant vieux ou encore en changeant de maître. Tous ces événements peuvent fortement influencer la dangerosité du chien, qu'aucune procédure d'autorisation ne pourra déceler.

Ici aussi, la question du rapport coût / bénéfice doit être posée. Et ici aussi nous répondons sans équivoque que les coûts seraient nettement trop importants par rapport aux maigres bénéfices escomptés. De plus, en octroyant des autorisations, l'Etat

prendrait une certaine responsabilité en matière de morsures de chiens, tout en n'étant pas à même de garantir l'innocuité des chiens autorisés. Des personnes mordues pourraient alors se retourner contre l'Etat, en estimant que celui-ci n'a pas évalué correctement la dangerosité des chiens mordeurs. Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat ne veut pas introduire d'autorisations de détention de chiens dans le canton. Il estime que la politique actuelle en matière de chiens dangereux a fait ses preuves et que l'introduction d'une telle mesure n'induirait que des coûts supplémentaires, injustifiables en période de redressement des finances, sans bénéfice réel en termes de sécurité publique. Il suit en cela l'avis des parlements jurassiens et bernois qui ne sont pas entrés en matière sur ce sujet.

1.3.3. Conclusion

En matière de chiens dangereux, le Conseil d'Etat veut une politique sérieuse, équilibrée et basée aussi bien sur la répression que sur la prévention. Il ne veut pas d'une répression "à la tête du client", soit basée sur une liste de races interdites ou soumises à autorisation, mais il favorise une répression à l'encontre des individus ou des lignées problématiques, à quelque race qu'ils ou elles appartiennent. Les services du vétérinaire cantonal, en charge de ce dossier, ont toujours agi avec rigueur, fermeté et détermination; ils continueront à agir de la sorte. Les résultats obtenus sont probants et prouvés scientifiquement. Pour des coûts et un appareil administratif très modestes, notamment en comparaison avec les cantons ayant introduit des listes de races, la politique neuchâteloise a conduit et conduira encore à une réduction nette du nombre de cas de morsures et donc à une sécurité publique élevée en matière de chiens dangereux.

2. COMMENTAIRES PAR ARTICLES

Article premier – Objet

Les chambres fédérales ayant renoncé à légiférer au niveau national, les cantons sont appelés à créer leurs propres bases légales en matière de chiens, à l'exception des aspects concernant la protection des animaux ou la lutte contre les épizooties, relevant eux de la Confédération.

La présente loi règle la perception de la taxe des chiens et la répartition de son produit, l'application des dispositions fédérales relatives à l'identification et à l'enregistrement des chiens, les mesures visant à protéger les personnes et les animaux des agressions canines et diverses autres mesures de police.

Article 2 – Organisation

Le Conseil d'Etat arrête les dispositions d'exécution en matière d'application de la législation sur les chiens. Il charge de cette tâche un service spécialisé placé sous la responsabilité du vétérinaire cantonal, garantissant ainsi un traitement compétent et professionnel des dossiers. Pour ce qui touche aux aspects de protection des animaux, le législateur fédéral ne laisse d'ailleurs pas le choix aux cantons, en exigeant que le service spécialisé soit placé sous la responsabilité du vétérinaire cantonal (article 33 de la loi sur la protection des animaux; RS 455). Les communes se voient confier, conformément à leur demande exprimée en consultation, la tenue du registre national des chiens, l'encaissement de la taxe des chiens et diverses tâches de police.

Article 3 – Taxe, assujettissement – Principe

A l'exception des catégories mentionnées à l'article 4, tous les chiens détenus sur le territoire cantonal sont soumis chaque année à une taxe communale et à une taxe cantonale. La perception des taxes incombe aux communes. Celles-ci sont libres de fixer le montant de la taxe communale dans la limite de 100 francs fixée à l'alinéa premier.

Le principe d'une taxe annuelle existe depuis fort longtemps; il n'est pas remis en question. Les détenteurs paieront des montants différents selon la commune où ils sont domiciliés. Ces dernières ont en effet clairement fait savoir qu'elles souhaitent à l'avenir également fixer elles-mêmes le montant de la taxe, tenant ainsi compte des différences entre communes urbaines et campagnardes.

Le montant maximal de la taxe communale annuelle est fixé à 100 francs, sous réserve des dispositions de l'alinéa 3. Ce montant correspond à l'adaptation de la taxe actuelle au renchérissement, qui se monte à environ 12%.

Le projet de loi introduit une taxe cantonale (alinéa 2), dont le montant est fixé à 60 francs. De cette somme, 10 francs sont reversés, sous forme de subventions, aux refuges pour chiens remplissant les conditions arrêtées par le Conseil d'Etat (article 7). L'Etat perçoit ainsi 25 francs de plus par chien et par an par rapport à la situation actuelle, ce qui se justifie par la forte augmentation de ses tâches en matière d'affaires canines depuis la dernière fixation de la taxe. Citons sans être exhaustifs le suivi des nouvelles formations exigées de chaque détenteur de chien, le renforcement des exigences en matière de protection des chiens et les tâches de surveillance supplémentaires qui en résultent, le contrôle et la maîtrise des chiens dangereux, la surveillance des importations légales et illégales de chiens, notamment par le biais d'Internet, en augmentation constante et la maîtrise des risques sanitaires liés ou la gestion des annonces de morsures ou de chiens agressifs. Dans ces circonstances, il est évident que les revenus actuels de la part de la taxe due à l'Etat ne couvrent de loin pas les coûts.

Le service de la consommation et des affaires vétérinaires tient une comptabilité analytique. En moyenne annuelle calculée sur les trois dernières années, environ 4600 heures de travail ont été consacrées au domaine des chiens. Le coût horaire de ces prestations peut être estimé à 120 francs. Il en résulte des charges annuelles d'environ 550.000 francs. La taxe cantonale sur les chiens devrait générer des revenus de 515.000 francs pour l'Etat.

La problématique des chiens dangereux peut être abordée de diverses manières. Quelques cantons ont privilégié la voie des listes de races interdites ou soumises à autorisation; nous avons expliqué au chapitre 1.3.1. pourquoi nous ne souhaitons pas emprunter ce chemin inefficace, administrativement lourd et fort peu efficace. Cela ne signifie en aucun cas que le Conseil d'Etat ne veut pas améliorer la sécurité publique et introduire de nouveaux instruments en complément à l'arsenal légal existant. Le nombre de chiens détenus en commun joue ainsi un rôle non négligeable en termes de dangerosité. Descendant du loup, le chien a ceci en commun avec son ancêtre qu'il privilégie la vie en meute. Or, une meute est nettement plus efficace à la chasse qu'un individu isolé. Les statistiques cantonales montrent que le risque d'agression de personnes augmente en présence d'une meute de chiens. Dans 37% des cas de morsures, deux ou plusieurs chiens étaient présents lors de l'accident. En groupe, les chiens se renforcent les uns les autres, l'excitation augmente; si l'un des individus passe à l'attaque, les autres le suivent; les conséquences peuvent alors être catastrophiques. Plusieurs cas dans notre canton et ailleurs l'ont prouvé. Le Conseil d'Etat entend introduire une surtaxe dissuasive pour limiter le nombre de chiens détenus par ménage. Dès le troisième chien, une surtaxe maximale de 100 francs sera prélevée, quelles que

soient les races des chiens concernés. A terme, cette taxe induira une réduction du nombre de chiens détenus en meute et une diminution corrélée des morsures graves.

Article 4 – Exonération

Certaines catégories de chiens, notamment les chiens de travail, sont exonérées de la taxe. Par rapport à la loi actuelle, de nouvelles catégories ont été ajoutées:

- les chiens actifs au sein du programme cantonal de prévention des accidents par morsure de chien; ces chiens sont utilisés dans le cadre de cours de prévention offerts aux jeunes écoliers des degrés deux et quatre;
- les chiens de travail des garde-frontières;
- les chiens de protection des troupeaux subventionnés par la Confédération.

La possibilité donnée aux communes de soumettre à une taxe communale réduite ou forfaitaire ou même d'exonérer certains chiens de garde est maintenue. Dans ces cas toutefois, la taxe cantonale reste due et est facturée par les communes.

Article 5 – Calcul

Les modalités du calcul de la taxe annuelle n'ont pas été modifiées par rapport à la loi actuelle. Toutefois, par simplification administrative, les chiens dont les conditions d'assujettissement sont réalisées au cours du second semestre ne sont plus soumis à une demi-taxe annuelle.

Article 6 – Facturation

Plutôt qu'une harmonisation des registres communaux et cantonal par échanges successifs de listes corrigées, chronophage et inefficace, il est proposé une procédure extrêmement simple: la facturation est effectuée une fois l'an sur la base du registre national des chiens, arrêté au 1^{er} juillet de chaque année. Cette date a été choisie car elle permet, d'une part, la mise à jour du registre par les communes dans le courant du premier semestre, et, d'autre part, à l'Etat de verser les subventions aux refuges au début du second semestre. Les détenteurs recevront un seul bordereau pour les taxes communale et cantonale et les éventuelles surtaxes. Les communes verseront une fois l'an le montant de la taxe cantonale à l'Etat, ainsi que la moitié du montant des surtaxes. Le recouvrement des taxes impayées relèvera comme aujourd'hui des compétences communales.

Article 7 – Affectation

Les institutions mettant des refuges pour chiens à disposition du public et des organes communaux et cantonaux ont un rôle d'utilité publique reconnu. Dans nombre de situations – citons par exemple une hospitalisation de longue durée, un placement en home, un décès, un emprisonnement – des animaux doivent être pris en charge et hébergés rapidement et durablement pour leur garantir des conditions de détention décentes. Il arrive également que les pouvoirs publics – notamment la police ou les services du vétérinaire cantonal - soient appelés à séquestrer un chien détenu dans des conditions inacceptables ou agressif et dangereux. Dans ces circonstances, l'Etat et les communes doivent pouvoir faire appel à des institutions spécialisées et équipées, pour placer les animaux. Or, ces structures sont onéreuses en termes de ressources

humaines et d'infrastructures. Les sociétés protectrices des animaux qui gèrent ces refuges sont fréquemment, quand il ne s'agit pas de manière chronique, confrontées à d'importantes difficultés financières. Leur survie ne tient bien souvent qu'à un fil.

La loi actuelle prévoit déjà un soutien à ces institutions, qui se partagent environ 50.000 francs par an, issus du produit de la taxe des chiens. Indirectement, ce sont donc les détenteurs de chiens qui soutiennent ces structures. En contrepartie, les refuges subventionnés sont tenus de mettre gratuitement à disposition des services communaux et cantonaux des boxes accessibles en tout temps pour les cas d'urgence, à concurrence du 50% de la subvention versée pour l'année en cours. Au-delà de cette limite, les refuges peuvent facturer leurs prestations (prise en charge et pension).

Le Conseil d'Etat souhaite supprimer cette limite. Les prestations des refuges subventionnés deviendraient dès lors gratuites pour les services communaux et cantonaux y faisant appel, jusqu'à concurrence du montant de la subvention annuelle. En compensation, celle-ci, prélevée sur la taxe cantonale, passerait de 5 francs à 10 francs par chien, à répartir aux mêmes conditions et modalités qu'aujourd'hui. Les détenteurs de chiens, en payant leur taxe annuelle, continueraient dès lors à soutenir ces structures indispensables.

L'alternative à cette solution pragmatique et gratuite pour les pouvoirs publics consiste en la création et la gestion par l'Etat d'un refuge cantonal pour chiens. Quelques rares cantons, dont Genève, connaissent une telle organisation. Dans notre canton, cette solution nécessiterait au bas mot des investissements de l'ordre d'un million de francs et un budget de fonctionnement d'environ 300.000 francs par an. Le Conseil d'Etat estime ces coûts beaucoup trop importants et privilégie sans hésitation le subventionnement des refuges privés par le biais du produit de la taxe cantonale des chiens.

Une surtaxe sera introduite à partir du troisième chien détenu dans un même ménage (article 3, alinéa 3). Cette mesure vise une réduction de l'effet de meute et, partant, une diminution de la dangerosité des chiens. Par simplification comptable, le Conseil d'Etat propose une répartition par parts égales entre les communes et le canton du revenu de la surtaxe. Selon le registre national des chiens, 359 personnes domiciliées dans le canton détiennent actuellement plus de deux chiens.

Article 8 – Sanction administrative

Plutôt que de recourir à la dénonciation pénale et à la contravention, le Conseil d'Etat, dans un souci de simplification, propose d'infliger une sanction administrative aux détenteurs qui ne paient pas leurs taxes annuelles. Concrétisée sous la forme d'une amende administrative, elle ne pourra pas dépasser le double du montant dû. Son revenu reviendra aux communes.

Article 9 – Frais

Pour plus de clarté par rapport à la teneur de la loi actuelle, il est précisé qu'outre l'identification, l'enregistrement des chiens dans la banque de données centrale des chiens est également à la charge des détenteurs, ce qui correspond à la pratique actuelle.

Les autres dispositions relatives à l'identification et l'enregistrement sont supprimées de la loi cantonale, dans la mesure où ces domaines sont réglés de manière exhaustive par la législation fédérale.

Article 10 – Non-respect de la législation

Il s'agit d'une disposition reprise de l'article 5 de la loi actuelle, adaptée notamment au niveau sémantique. Le mot fourrière est remplacé par le mot refuge, aucune fourrière n'existant dans le canton, au contraire des refuges dont il est fait mention à l'article 7.

La disposition actuelle prévoyant l'abattage des chiens dont les détenteurs n'ont pas payé la taxe n'est non seulement plus admise par la législation fédérale qui dispose que les animaux ne sont pas des choses et qu'ils sont dès lors insaisissables lorsqu'ils sont détenus à titre d'animaux de compagnie mais ne rencontre plus l'approbation de la population, qui s'offusque, à juste titre, qu'un chien puisse être mis à mort pour la seule raison que son maître n'a pas payé la taxe. Elle a dès lors été purement et simplement supprimée dans le projet de loi soumis à votre approbation. En cas de non-paiement de la taxe, une amende administrative correspondant au double de la taxe éludée pourra être infligée par les communes (article 8).

Article 11 – Registre

Le principe d'une multitude de registres communaux est abandonné au profit du seul registre national exigé par la législation fédérale, auquel chaque commune aura accès pour les données la concernant. Un énorme gain en efficience est ainsi réalisé: les ressources nécessaires à la tenue et à la coordination des registres communaux avec le registre national peuvent être fortement réduites. La qualité des données – faible aujourd'hui avec environ 20% de données erronées – est parallèlement améliorée par la gestion centralisée. Le faible nombre de chiens concernés, environ 10.000, ne justifie pas leur enregistrement dans 38 registres; une seule banque de données peut très bien faire l'affaire.

Les communes, comme elles l'ont demandé en consultation, continueront à tenir le registre à jour. Mais elles ne tiendront plus leurs propres fichiers; toutes les données devront être inscrites dans la banque de donnée nationale des chiens, comme l'exige l'ordonnance fédérale sur les épizooties (OFE).

Le canton, de son côté, veillera à l'accès des communes au registre national et à doter ce dernier de toutes les fonctionnalités requises pour une gestion précise et efficiente de l'enregistrement des chiens et de la perception des taxes. La loi prévoit la possibilité d'une délégation de la compétence de la tenue du registre à une institution externe. Le Conseil d'Etat fera usage de cette disposition. Il existe une banque de données nationale des chiens, ANIS, dans laquelle les chiens neuchâtelois sont déjà enregistrés. Il n'est dès lors pas question de gérer parallèlement un second registre cantonal. Tous les coûts liés à cette banque de données sont pris en charge par les propriétaires de chiens. Les données restent la propriété du canton.

Article 12 – Errance

Cet article n'a pas subi de modifications par rapport à la loi actuelle, si ce n'est le remplacement du terme "fourrière" par le terme "refuge", conformément à la terminologie de la législation fédérale sur la protection des animaux. Un complément est toutefois apporté par le nouvel alinéa 4, qui précise que tous les coûts de capture, transport et pension sont à la charge du détenteur de l'animal.

Article 13 – Aboiements

Cet article n'a pas subi de modifications par rapport à la loi actuelle.

Article 14 – Souillures

Les alinéas 1 et 2 sont repris sans changement de la loi actuelle. L'alinéa 3 précise les tâches des communes, dans la limite de ce qu'elles assurent déjà aujourd'hui.

Article 15 – Espaces

L'ordonnance fédérale sur la protection des animaux prescrit, à son article 71, que les chiens doivent être sortis chaque jour. Lors des sorties, ils doivent, dans la mesure du possible, pouvoir se mouvoir librement sans être tenus en laisse.

On constate que de plus en plus d'interdictions de lâcher les chiens ou obligations de les tenir en laisse sont édictées. Il y a donc contradiction avec la législation fédérale sur la protection des animaux.

Le présent article veut garantir que les propriétaires de chiens disposent d'endroits où ils peuvent lâcher leurs animaux et ainsi respecter la législation fédérale. Il ne s'agit nullement de créer des espaces ad hoc à grande échelle. La loi vise uniquement à éviter des situations où toute possibilité de lâchers en liberté est exclue. Il va de soi que les milieux naturels peuvent faire office d'espaces de liberté. Ainsi, si une commune décidait d'exiger la tenue en laisse sur l'ensemble de son territoire, elle serait tenue, en contrepartie, de désigner des espaces de liberté pour les chiens. En l'état actuel, la problématique n'est pas encore aigüe dans le canton, mais il est constaté que plus les agglomérations se densifient plus les interdictions fleurissent. Il s'agit dès lors de prévenir des situations non conformes au droit fédéral.

Article 16 – Intervention en cas d'agression ou d'annonce

Le chapitre sur la sécurité a été remanié pour en faciliter la lecture et la compréhension. Il a également été complété en fonction des expériences faites ces dernières années.

L'alinéa premier reprend les dispositions de l'article 12a, alinéa premier, actuel. L'alinéa 2 donne la possibilité au service en charge des affaires vétérinaires de faire appel aux forces de police, notamment lorsqu'une intervention présente des risques pour ses collaborateurs ou collaboratrices. L'alinéa 3 précise les tâches du service en cas d'annonce de morsure ou de chien agressif.

Article 17 – Mesures

Tout en reprenant les mesures ayant fait leur preuve, l'article 17 est complété et précisé, de telle manière qu'il offre au service une vaste palette de moyens d'action à l'encontre des chiens mordeurs ou agressifs et de leurs détenteurs. Les mesures peuvent ainsi être pondérées en fonction de la situation et adaptées individuellement le plus finement possible aux circonstances de chaque cas. Tous les frais découlant des mesures prises sont facturés au détenteur ou à l'éleveur.

Article 18 – Obligation d'annonce

L'ordonnance fédérale sur la protection des animaux impose aux vétérinaires, médecins, responsables de refuges ou de pensions pour animaux, éducateurs canins et organes des douanes d'annoncer les accidents par morsure causés par des chiens et les chiens

présentant un comportement d'agression supérieur à la norme. Les cantons peuvent soumettre d'autres personnes ou institutions à cette obligation. Le présent projet de loi confirme la pratique actuelle s'agissant de la police neuchâteloise et l'élargit au Ministère public, garantissant que les affaires relevant uniquement du domaine pénal soient également portées à la connaissance des autorités administratives.

Article 19 – Prévention

Plus encore que la répression à l'égard des chiens et des propriétaires problématiques, la prévention par l'information et la formation des victimes potentielles joue un rôle prépondérant dans la diminution du nombre et de la gravité des morsures. Ce travail de fond permet, en parallèle avec l'obligation fédérale de suivre des cours avec son chien, une meilleure cohabitation avec les chiens au sein de notre société.

Article 20 – Promeneur de chiens

Quelques faits divers ont montré que la promenade d'une meute de chiens était une entreprise périlleuse et que des accidents pouvaient lui être attribués. En effet, chez le chien, la vie en groupe renforce le potentiel de chaque animal. Si l'un d'eux montre des signes d'agressivité, les autres le suivront, augmentant dramatiquement les risques pour les personnes ou les animaux pris pour cible. La maîtrise simultanée de plusieurs chiens requiert des compétences élevées de la part de la personne qui les promène. Cette activité est en plein développement et le risque est grand que des personnes s'y lancent sans bénéficier des compétences requises. Le projet de loi soumet cette pratique à autorisation, ce qui permettra d'évaluer les aptitudes des requérants à maîtriser plusieurs chiens en toute sécurité pour les personnes et les animaux.

3. INCIDENCES SUR LES COMMUNES

Le présent projet de loi induira une diminution des tâches administratives des communes en matière de gestion des chiens. Elles ne seront plus tenues de gérer leur propre registre des chiens mais enregistreront les modifications les concernant directement dans la banque de données nationale des chiens. En conséquence, la fastidieuse coordination des listes communales et de la liste cantonale sera supprimée. La taxation valant dorénavant pour l'ensemble de l'année, il ne sera plus nécessaire de rétrocéder une partie de la taxe encaissée en cas de déménagement des détenteurs en cours d'année.

Au niveau financier, l'adaptation au renchérissement du plafond de la taxe communale permettra aux communes qui le souhaitent de maintenir leurs revenus.

4. INCIDENCES FINANCIERES

Le présent projet de loi engendre des revenus supplémentaires pour l'Etat estimés à 330.000 francs par an, générés pour 300.000 francs par l'introduction d'une taxe cantonale de 60 francs en lieu et place d'une part à la taxe communale de 30 francs et pour 30.000 francs par les surtaxes encaissées dès le 3^{ème} chien détenu dans un ménage.

En contrepartie, le montant de la subvention versée aux institutions mettant des refuges pour chiens à la disposition des services de l'Etat et des communes passera de 50.000 à 100.000 francs par an. Le placement de chiens dans ces refuges par l'Etat ou les communes sera dorénavant gratuit (jusqu'à concurrence du montant total de la subvention accordée), alors que jusqu'ici il ne l'était que jusqu'à concurrence de la moitié de la valeur de la subvention annuelle. L'augmentation de la subvention, soit 50.000 francs, sera en partie compensée par la suppression des indemnités versées aux refuges pour le placement des chiens, qui s'élèvent annuellement à environ 20.000 francs.

Le projet de loi n'engendre aucune autre charge supplémentaire, dans la mesure où le Conseil d'Etat rejette l'idée même de la promulgation d'une liste de races interdites ou soumises à autorisation. Ces mesures, infondées en termes de sécurité publique comme nous l'avons démontré au chapitre 1.3, auraient impliqué des charges en personnel supplémentaire difficilement chiffrables en l'état, estimées dans une fourchette de 80.000 à 200.000 francs par an selon les mesures édictées.

Au final, les nouvelles dispositions de ce projet de loi améliorent les finances de l'Etat d'environ 280.000 francs par an.

4.1. Redressement des finances

Ce projet de loi génère des revenus nets, supplémentaires et pérennes estimés à 280.000 francs par an.

5. INCIDENCES SUR LE PERSONNEL

Le projet de loi qui vous est soumis ne déploie aucun effet sur le personnel, dans la mesure où le Conseil d'Etat rejette l'idée même de la création d'une liste de races interdites ou soumises à autorisation. Ces mesures auraient nécessité une adaptation de la dotation en personnel du service chargé de l'application de la loi sur les chiens, estimée de 0.8 à 2.0 EPT supplémentaires selon le dispositif légal retenu.

6. REFORME DE L'ETAT

L'échange de données et la procédure d'encaissement de la taxe étant fortement simplifiés, il en résulte une gestion plus rationnelle et plus efficiente des chiens, qui améliore la qualité des données dans l'optique d'une meilleure traçabilité des chiens en cas d'épizooties ou de dangerosité élevée. Les tâches administratives en lien avec la gestion des chiens sont réduites pour l'Etat et les communes.

7. CONSULTATION DES MILIEUX INTERESSES

Suite à la pré-consultation des communes, un projet de rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil, formé du projet de loi et d'un rapport explicatif, a été soumis à la consultation des partis représentés au Grand Conseil, des communes, de l'Association des communes neuchâteloises (ACN), des services de l'Etat concernés et des milieux intéressés du 1^{er} juillet au 13 septembre 2013.

36 prises de position sont parvenues au Conseil d'Etat. A l'exception de l'augmentation de la part de la taxe due à l'Etat, qui a fait l'objet de cinq propositions de modifications, le projet de loi a été bien accueilli. Plusieurs propositions intéressantes ont été déposées, puis introduites dans le présent projet de loi. Notons en particulier l'extension des catégories de chiens exemptés de la taxe. Les questions techniques liées au passage à un registre centralisé ont également fait l'objet de plusieurs prises de position, dont il sera tenu compte lors de la mise en application de la nouvelle loi.

Concernant la taxe des chiens, le Conseil d'Etat a entendu les communes et leur association, qui demandent l'introduction d'une taxe cantonale en complément à la taxe communale. Le présent projet de loi concrétise cette demande à son article 3 et garantit ainsi plus de transparence et de souplesse dans la fixation des taxes communales ou cantonale. Les deux taxes sont dorénavant indépendantes l'une de l'autre, les communes restant libres de fixer individuellement le montant de la taxe. Par simplification administrative, les deux taxes sont perçues par les communes, conformément au souhait de l'ACN et de plusieurs communes.

L'article 15 relatif aux espaces de liberté pour les chiens a également fait l'objet de commentaires. La voie pragmatique proposée par le Conseil d'Etat est soutenue. L'ACN souhaite être associée au processus d'élaboration du règlement d'exécution. Le service de l'aménagement du territoire estime que les services cantonaux concernés devraient être consultés avant que les communes ne légifèrent en la matière, ce point pouvant être réglé dans le règlement d'exécution.

Quelques remarques générales ont également été faites. L'UDC suit le Conseil d'Etat qui renonce à une liste de races interdites ou soumises à autorisation. L'ACN remercie le Conseil d'Etat de la démarche de pré-consultation et encourage le gouvernement à poursuivre dans cette voie. Ecoforum finalement suggère que lors de l'encaissement des taxes, les communes rappellent leurs obligations aux propriétaires de chiens.

8. 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 (article 110, alinéa 3 de la loi d'organisation du Grand Conseil – OGC – du 22 avril 1993).

9. 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.

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

Neuchâtel, le 27 janvier 2014

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND

Loi sur les chiens (LChiens)

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 27 janvier 2014,
décrète:*

CHAPITRE PREMIER Dispositions générales

- Objet **Article premier** La présente loi a pour but de:
- a) réglementer la perception de la taxe des chiens et sa répartition;
 - b) pourvoir à l'application des dispositions fédérales en matière d'identification et d'enregistrement des chiens;
 - c) protéger les personnes et les animaux des agressions canines par des mesures préventives et répressives;
 - d) définir les autres mesures de police.
- Organisation **Art. 2** ¹Le Conseil d'Etat arrête les dispositions d'exécution.
- ²Le service placé sous la responsabilité du vétérinaire cantonal (ci-après le service) est chargé de l'exécution des tâches découlant de la législation en matière de chiens.
- ³Les communes accomplissent les tâches confiées par la présente loi.

CHAPITRE 2 Taxe

- Assujettissement
1. Principe **Art. 3** ¹Pour chaque chien détenu sur leur territoire, les communes perçoivent auprès du détenteur de l'animal une taxe annuelle dont le montant ne peut excéder 100 francs.
- ²Pour chaque chien détenu sur le territoire cantonal, le canton perçoit auprès du détenteur de l'animal une taxe annuelle de 60 francs.
- ³Une surtaxe, dont le montant ne peut dépasser 100 francs par an et par chien, est due dès le troisième chien détenu dans un même ménage. Le Conseil d'Etat fixe le montant de la surtaxe.
2. Exonération **Art. 4** ¹Sont exonérés de toute taxe:
- a) les chiens détenus sur le territoire cantonal depuis moins de trois mois;
 - b) les chiens âgés de moins de trois mois;
 - c) les chiens utilisés par des invalides;
 - d) les chiens de police dont le détenteur est un membre de la police neuchâteloise;

- e) les chiens reconnus aptes au service militaire par la Confédération;
- f) les chiens de catastrophe reconnus;
- g) les chiens de garde-frontière en activité;
- h) les chiens en fonction dans le programme cantonal de prévention des accidents par morsure de chien;
- i) les chiens de protection des troupeaux subventionnés par la Confédération;
- j) les chiens détenus dans un refuge pour chiens.

²Les communes peuvent soumettre à une taxe communale réduite ou forfaitaire ou exonérer de cette taxe les chiens de garde des habitations isolées.

Calcul	Art. 5 ¹La taxe est annuelle et indivisible. ²La taxe est réduite de moitié lorsque le chien est mort au cours du premier semestre.
Facturation	Art. 6 ¹Les taxes communale et cantonale et les surtaxes sont facturées aux détenteurs une fois l'an par les communes sur la base du nombre de chiens enregistrés dans la banque de données nationale mentionnée à l'article 11, arrêté au 1^{er} juillet de l'année de facturation. ²Les communes versent à l'Etat une fois l'an le montant total de la taxe cantonale et la moitié du montant des surtaxes.
Affectation	Art. 7 ¹De la taxe cantonale, 10 francs par chien sont affectés au subventionnement, sous forme d'indemnités et aux conditions arrêtées par le Conseil d'Etat, des institutions mettant des refuges pour chiens à disposition du public et des organes communaux et cantonaux. ²Le placement par l'Etat ou les communes de chiens dans les refuges subventionnés est gratuit jusqu'à concurrence du montant de la subvention annuelle. ³Le montant de la surtaxe mentionnée à l'article 3, alinéa 3 est partagé par parts égales entre l'Etat et les communes.
Sanction administrative	Art. 8 ¹Le détenteur qui ne paie pas les taxes annuelles devra s'acquitter d'une amende administrative pouvant atteindre le double des montants éludés. ²Les communes sont compétentes pour prononcer la sanction.

CHAPITRE 3

Identification et enregistrement

Frais	Art. 9 Les frais relatifs à l'identification et à l'enregistrement des chiens au sens de la législation fédérale sur les épizooties sont à la charge du détenteur de l'animal.
Non-respect de la législation	Art. 10 Tout chien dont le détenteur ne respecte pas les dispositions de la législation fédérale sur les épizooties peut être saisi et mis en refuge aux frais du détenteur.
Registre	Art. 11 ¹Le service permet aux communes d'accéder à la banque de données nationale des chiens mentionnée à l'article 30 de la loi fédérale sur les

épizooties, du 1^{er} juillet 1966. Il peut gérer lui-même ce registre ou déléguer cette compétence à une institution externe.

²Les communes tiennent à jour les données du registre mentionné à l'alinéa premier pour les chiens détenus sur leur territoire. Sont réservées les obligations des détenteurs de chiens découlant de la législation fédérale sur les épizooties.

CHAPITRE 4

Mesures relatives à la détention de chiens

Errance

Art. 12 ¹Il est interdit de laisser errer un chien.

²Tout détenteur d'un chien doit être en mesure de le maîtriser à tout moment par la voix ou le geste. A défaut, le chien doit être tenu en laisse.

³Tout chien errant est saisi et placé en refuge; il peut être abattu immédiatement si la saisie présente un sérieux danger.

⁴Les frais inhérents à la capture, au transport de l'animal dans un refuge et de pension sont à la charge du détenteur de l'animal.

Aboiements

Art. 13 Lorsque les aboiements d'un chien incommode le voisinage, son détenteur doit prendre les mesures nécessaires pour les faire cesser.

Souillures

Art. 14 ¹Tout détenteur d'un chien veille à ce que celui-ci ne souille pas le domaine public.

²A défaut, il prend toutes les mesures utiles pour rendre l'endroit propre.

³Les communes mettent à la disposition des détenteurs de chiens les moyens nécessaires au ramassage des déjections de leurs animaux.

Espaces

Art. 15 Les communes veillent à ce que soient disponibles des espaces permettant aux chiens de s'ébattre librement conformément à la législation sur la protection des animaux.

CHAPITRE 5

Sécurité

Intervention en cas
d'agression ou
d'annonce

Art. 16 ¹L'autorité communale, la police neuchâteloise et le service peuvent intervenir immédiatement en cas d'agression d'un chien sur une personne ou un animal. Ils peuvent séquestrer l'animal et le placer en refuge. Les intervenants s'informent mutuellement et immédiatement de leurs interventions respectives.

²Le service peut requérir l'aide de la police neuchâteloise.

³Le service procède à l'examen des annonces de morsures sur une personne ou sur un animal ou des annonces de chiens agressifs.

Mesures

Art. 17 ¹Compte tenu des circonstances, le service peut prendre toute mesure propre à assurer la sécurité publique à l'encontre du détenteur et du chien concernés, des éventuels détenteurs précédents et de l'éleveur du chien.

²Le service peut notamment ordonner la tenue en laisse, le port de la muselière, la saisie, la confiscation ou l'euthanasie de l'animal ou soumettre à autorisation tout changement de détenteur. Il peut également ordonner des aménagements

et des constructions visant à cloisonner l'animal. Il peut désigner la ou les personnes qui peuvent emmener le chien hors du lieu de détention.

³Le service peut ordonner une expertise comportementale afin d'évaluer la dangerosité de l'animal, notamment lorsque des doutes sur les circonstances de l'incident persistent.

⁴Dans les cas graves ou de récidive ou lorsque le détenteur est manifestement incompétent, le service peut en outre interdire la détention de chiens aux personnes dont le ou les chiens ont fait l'objet d'une ou plusieurs mesures au sens de l'alinéa 2 ou dont le ou les chiens ont compromis la sécurité publique sans qu'il ait été possible ou nécessaire de prononcer une mesure.

⁵Les frais découlant des mesures susmentionnées sont à la charge du détenteur ou de l'éleveur.

Obligation d'annonce	Art. 18 Outre les personnes tenues à annonce en vertu de la législation fédérale sur la protection des animaux, le ministère public et la police neuchâteloise sont tenus d'annoncer au service les accidents causés par un chien qui a gravement blessé un être humain ou un animal et les chiens qui présentent un comportement d'agression supérieur à la norme.
Prévention	Art. 19 Le service est chargé de fournir des informations au sujet du comportement à adopter à l'égard des chiens, notamment des chiens agressifs, aux détenteurs de chiens, aux écoles, aux communes, à la police ainsi qu'à toute personne souhaitant obtenir de telles informations.
Promeneur de chiens	Art. 20 ¹ Toute personne détenant pour des promenades plus de deux chiens appartenant à des tiers doit être titulaire d'une autorisation délivrée par le service. ² Le Conseil d'Etat fixe les conditions d'octroi de l'autorisation.

CHAPITRE 6

Disposition pénale et voies de droit

Disposition pénale	Art. 21 Toute infraction à la présente loi et aux dispositions d'exécution édictées par le Conseil d'Etat est passible d'une amende.
Voies de droit	Art. 22 ¹ Les décisions des communes et du service peuvent faire l'objet d'un recours auprès du département désigné par le Conseil d'Etat, puis au Tribunal cantonal. ² La procédure de recours est régie par la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979.

CHAPITRE 7

Dispositions finales

Abrogation	Art. 23 La loi sur la taxe et la police des chiens, du 11 février 1997, est abrogée.
------------	---

Référendum,
promulgation et
exécution

Art. 24 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,

La secrétaire générale

