



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret portant adhésion de la République et
Canton de Neuchâtel à la convention intercantonale de
dissolution du Concordat sur le commerce du bétail**

(Du 6 juillet 2015)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RESUME

En date du 17 janvier 2014, un projet de Convention intercantonale de dissolution du Concordat sur le commerce du bétail, du 13 septembre 1943, a été soumis aux cantons ainsi qu'à la Principauté du Liechtenstein à des fins de consultation.

La dissolution envisagée du Concordat sur le commerce du bétail résulte de la décision fédérale, par le biais de l'article 56a de la loi sur les épizooties (LFE), d'introduire le prélèvement d'une taxe à l'abattage. Celle-ci remplace matériellement les taxes sur le chiffre d'affaires perçues à ce jour en vertu du Concordat intercantonal sur le commerce du bétail. L'article 56a LFE est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014 et permet aux cantons et à la Principauté du Liechtenstein de dissoudre le Concordat sur le commerce du bétail, lequel a fait son temps.

La dissolution a notamment pour conséquence de répartir le capital disponible, soit environ 4,8 millions de francs, entre les membres du concordat. La suppression du Concordat sur le commerce du bétail ainsi que la répartition du capital se fait sous la forme d'une convention ad hoc qui requiert l'accord de tous les cantons ainsi que de la Principauté du Liechtenstein.

Pour le canton de Neuchâtel, l'adhésion à la convention de dissolution du concordat se concrétisera par l'encaissement d'un montant unique de 85'920 francs au profit des mesures de lutte contre les épizooties.

1. SITUATION INITIALE

1.1. Introduction

Le Concordat intercantonal sur le commerce du bétail, du 13 septembre 1943, auquel a adhéré l'ensemble des cantons est entré en force le 1er janvier 1944. Alors que la Confédération aspirait à une réglementation fédérale, les cantons s'y opposaient pour

préservé le fédéralisme et ont ainsi, avec la création du concordat, défini les règles régissant le commerce de bétail. Cette solution a survécu jusqu'à nos jours.

1.2. But et tâches

Le Concordat sur le commerce du bétail vise à assurer une réglementation uniforme du commerce de bétail. A cet effet, le concordat définit la notion de commerce de bétail (art. 1), introduit l'obligation d'autorisation (patente de commerce de bétail; art. 2) et règle les compétences, les conditions et les procédures en matière d'octroi de patentes ainsi que de retrait de celles-ci (art. 3-5; art. 9-12). La liberté de circuler dans toute la zone du concordat (art. 6) est un principe central défini dans ce document.

Les taxes sont un élément important du concordat. Les marchands de bétail sont tenus de verser au canton compétent une taxe de base pour l'octroi de la patente ainsi que, fixée en fonction du volume d'activité, une taxe liée au chiffre d'affaires (art. 15). En outre, les marchands de bétail doivent verser chaque année une caution (art. 13, al. 1), calculée en fonction du chiffre d'affaires annuel prévisible et prélevée par les cantons. La caution vise à garantir les prétentions en droit civil ou en droit public découlant du commerce de bétail émises contre les marchands de bétail (art. 13). La conférence du concordat décide de l'utilisation des excédents d'exploitation de la caisse de cautionnement. Ceux-ci sont pour l'essentiel utilisés pour couvrir les frais d'administration du concordat et alimentent un fonds de réserve devant couvrir au minimum 5% des cautions. Fin 2014, le fonds affichait un capital d'environ 4,8 millions de francs, correspondant à un taux de couverture d'environ 22%. Au cours des vingt dernières années, le capital a augmenté en raison du rendement des placements et du faible nombre de cautionnements.

1.3. Organisation

L'organisation du concordat est réglée dans les art. 22 et suivants. La conférence, constituée des cantons ainsi que de la Principauté du Liechtenstein, en est l'organe suprême. Ses tâches sont pour l'essentiel:

- nommer la direction;
- nommer la présidence, le comité, le secrétaire et le caissier;
- adopter le rapport annuel et les comptes;
- définir le montant des cautions.

1.4. L'importance du concordat sur le commerce du bétail aujourd'hui

Aujourd'hui, l'importance du Concordat sur le commerce du bétail doit être fortement relativisée. L'obligation de disposer d'une patente et les conditions nécessaires à l'octroi ou au retrait de celle-ci sont désormais réglées dans les art. 34 et suivants de l'ordonnance fédérale du 27 juin 1995 sur les épizooties (OFE). Alors que les fonds générés par les taxes de base et les taxes sur le chiffre d'affaires demeurent une source de revenus permettant de financer des mesures de lutte contre les épizooties, le cautionnement du Concordat sur le commerce du bétail n'a pour sa part plus vraiment d'intérêt. Le cautionnement, sous sa forme actuelle, ne correspond plus à la conception des tâches d'un Etat moderne. Cette tâche peut, en cas de besoin, être reprise par une association professionnelle ou par une compagnie d'assurances.

2. LEGISLATION FEDERALE

L'obligation de payer des taxes sur le chiffre d'affaires est depuis longtemps l'objet de discussions entre le Syndicat suisse des marchands de bétail (SSMB) et le Concordat sur le commerce du bétail. Le SSMB s'est maintes fois attelé à faire supprimer cette taxe. En 2000 déjà, une résolution du SSMB demandant l'abolition des taxes sur le chiffre d'affaires a été déposée et a été rejetée.

Au niveau fédéral, les demandes du SSMB ont toutefois finalement trouvé un écho. Tout d'abord par le biais d'une modification de la loi sur les épizooties (LFE) proposée dans le cadre de PA 2007. Cette proposition n'est toutefois jamais entrée en vigueur. En 2011, le Conseil fédéral a soumis une nouvelle proposition au Parlement sous la forme d'un article 56a de la loi sur les épizooties :

¹Quiconque conduit des animaux des espèces bovine, ovine, caprine et porcine à l'abattage acquitte une taxe pour chaque animal.

²Le Conseil fédéral fixe le montant des taxes en les échelonnant selon les catégories animales et en tenant compte de la valeur de boucherie. Il règle leur perception.

³La Confédération affecte le produit de la taxe à la prévention des épizooties.

Dans son message 11.059, le Conseil fédéral expliquait en particulier que les revenus de la taxe perçue à l'abattage, correspondant aux taxes sur le chiffre d'affaires dans le commerce de bétail, devaient être dévolus aux programmes nationaux de surveillance des épizooties, déchargeant ainsi les cantons du financement de ces campagnes. La proposition du Conseil fédéral a été adoptée sans modification par le Parlement le 16 mars 2012, puis, suite à un référendum portant sur une autre modification de la loi, par le peuple en votation populaire le 25 novembre 2012. Le 15 mars 2013, le Conseil fédéral a finalement édicté des dispositions d'exécution, qui sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2014. Les taxes sur le chiffre d'affaires ne sont donc plus perçues depuis 2014.

Au niveau matériel, la taxe perçue à l'abattage en vertu de l'art. 56a LFE remplace les taxes liées au chiffre d'affaires prévues par le concordat, ce qui autorise la dissolution du Concordat sur le commerce du bétail.

3. DISSOLUTION DU CONCORDAT SUR LE COMMERCE DU BETAIL

3.1. Causes de la dissolution

Le concordat peut être abrogé pour les raisons suivantes :

- la réglementation actuelle du commerce de bétail dans le droit fédéral (art. 34 et suivants OFE) s'avère suffisante; les cantons continuent d'octroyer les patentes de marchand de bétail et prélèvent un émoulement à cet effet;
- les taxes sur le chiffre d'affaires sont remplacées indirectement par les taxes perçues à l'abattage;
- le maintien d'un cautionnement intercantonal n'est plus adapté à notre époque et ne peut plus constituer une tâche étatique. Il doit par conséquent être supprimé.

3.2. Forme de dissolution

Le Concordat sur le commerce du bétail ne prévoit pas de dispositions sur la procédure à suivre pour sa dissolution. L'art. 30 précise que chaque canton peut se retirer du concordat moyennant un délai de dénonciation d'un an à la fin d'une année civile.

Dans le contexte d'une dissolution du concordat, il n'en va pas uniquement de la dissolution proprement dite, mais également de la manière dont le capital disponible du concordat, actuellement de 4,8 millions de francs, doit être réparti entre ses membres. Il est donc approprié de dissoudre le Concordat sur le commerce du bétail par le biais d'une nouvelle convention intercantonale et simultanément de régler la répartition du capital disponible. Cette convention doit être ratifiée par tous les membres du concordat, autrement dit par l'autorité compétente (exécutive ou législative) de chaque canton.

3.3. Répartition du capital

Dans la perspective de la dissolution du Concordat sur le commerce du bétail, la conférence a décidé d'instituer un groupe de travail chargé d'élaborer une proposition de répartition du capital disponible. Ce groupe de travail était constitué de membres de la direction ainsi que d'un représentant de chacune des quatre conférences régionales des vétérinaires cantonaux.

Le groupe de travail s'est prononcé à l'unanimité en faveur d'une répartition du capital aux cantons et à la Principauté du Liechtenstein qui tient compte, d'une part, de l'origine des fonds et, d'autre part, de la charge variable incombant aux cantons en matière de police des épizooties. L'origine des fonds peut être définie sur la base des versements des taxes de cautionnement dans chaque canton. Pour des questions de simplification, il a été décidé de ne prendre en compte que les versements des dix dernières années (2002-2012). Un critère adéquat pour définir la charge en matière de police des épizooties est le nombre d'unités de gros bétail (UGB) par canton. Les deux critères doivent être chacun pris en compte à 50% dans la clé de répartition.

La répartition proposée par le groupe de travail a été débattue par l'Association suisse des vétérinaires cantonaux (ASVC) lors de sa conférence du 11 décembre 2013. Celle-ci recommande à l'unanimité l'adoption de la convention présentée.

Les parts proportionnelles des cantons et de la Principauté du Liechtenstein au capital disponible du concordat sont dès lors les suivantes (base: moyenne des années 2002-2012):

Zurich	6,04 %
Berne	16,31 %
Lucerne	17,65 %
Uri	6,70 % (répartition entre les 4 cantons)
Schwytz	
Obwald / Nidwald	
Glaris	
Zoug	1,36 %
Fribourg	5,16 %
Soleure	1,63 %
Bâle-Ville	0,08 %
Bâle-Campagne	1,17 %
Schaffhouse	1,02 %
Appenzell Rhodes extérieures	1,26 %
Appenzell Rhodes intérieures	1,17 %
St-Gall	8,59 %
Grisons	3,61 %
Argovie	6,55 %

Thurgovie	7,36 %
Tessin	1,13 %
Vaud	3,26 %
Valais	2,83 %
Neuchâtel	1,79 %
Genève	0,25 %
Jura	2,96 %
Principauté du Liechtenstein	0,28 %

Les fonds ayant été générés dans un contexte de police des épizooties, le Concordat sur le commerce du bétail recommande en outre aux cantons de lier leur part au capital disponible à des mesures de lutte contre les épizooties.

4. CONVENTION DE DISSOLUTION

Le projet annexé de convention de dissolution comprend, à titre d'éléments principaux, la dissolution du Concordat sur le commerce du bétail et la répartition proportionnelle du capital disponible.

Art. 1

L'article 1 énonce le principe de la dissolution du Concordat sur le commerce du bétail.

Art. 2

L'alinéa 1 contient deux critères de répartition du capital disponible, soit les taxes de cautionnement versées par les cantons et la Principauté du Liechtenstein durant les années 2002 à 2012, d'une part, et le nombre d'unités gros bétail en vertu des statistiques fédérales pour l'année 2012, d'autre part. Les deux critères comptent pour moitié. La moyenne des parts proportionnelles calculées pour chaque critère (al. 2) fait foi. Au moment de la dissolution, des cas de cautionnement pouvant éventuellement encore être pendants, une première tranche de 4,5 millions de francs sera versée. Les 300'000 francs restant seront distribués dès que toutes les créances vis-à-vis du concordat seront définitivement réglées.

Art. 3

La convention n'est valable que si tous les membres du concordat, autrement dit tous les cantons et la Principauté du Liechtenstein, l'ont adoptée via leur organe compétent (al. 1). Les cantons et la Principauté du Liechtenstein informent la direction du concordat de la décision en joignant les procès-verbaux de décision officiels (al. 2). Dès que toutes les déclarations d'adoption des cantons et de la Principauté du Liechtenstein seront parvenues à la direction – selon le calendrier vers fin 2015 – la conférence du concordat constatera officiellement la réalisation de la convention de dissolution et définira son exécution (al. 3).

5. CONSÉQUENCES POUR LE CANTON DE NEUCHÂTEL

La dissolution du Concordat intercantonal sur le commerce du bétail entraîne la répartition entre les cantons et la Principauté du Liechtenstein du capital disponible, évalué actuellement à environ 4,8 millions de francs. Selon la clef de répartition validée par les gouvernements cantonaux, le canton de Neuchâtel aura droit à 1,79% de cette

somme, soit environ 85'920 francs. Ce montant sera affecté à la lutte contre les épizooties.

6. INCIDENCES SUR LE PERSONNEL ET LA REFORME DE L'ETAT

L'adhésion à la convention intercantonale de dissolution du Concordat sur le commerce du bétail n'a pas de conséquence sur le personnel de l'Etat.

En termes de réforme de l'Etat, quelques heures de travail annuelles seront économisées par l'abandon de la taxation cantonale des marchands de bétail.

7. VOTE DU GRAND CONSEIL

Selon l'article 56 Cst. NE, il est de la compétence du Grand Conseil d'approuver les traités intercantonaux.

Le projet de convention n'implique pas de nouvelles dépenses pour l'Etat.

Selon l'article 309 OGC, le décret est soumis à la majorité simple des votants.

8. CONCLUSION

La convention intercantonale de dissolution du Concordat sur le commerce du bétail permet une transition en douceur, acceptée par tous les gouvernements cantonaux, vers les nouvelles dispositions fédérales réglant le commerce du bétail. La clef de répartition du capital disponible est juste et équitable.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat vous prie d'accepter le présent rapport et le décret qui l'accompagne et de ratifier ainsi la convention intercantonale de dissolution du Concordat sur le commerce du bétail.

Veillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 6 juillet 2015

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,

M. MAIRE-HEFTI

La chancelière,

S. DESPLAND

Décret
portant adhésion de la République et Canton de Neuchâtel à la
Convention intercantonale de dissolution du Concordat sur le
commerce du bétail

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

Vu l'article 56a de la loi sur les épizooties (LFE), du 1^{er} juillet 1966,

Vu le concordat intercantonal sur le commerce du bétail, du 13 septembre 1943,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 6 juillet 2015,

décède:

Article premier La République et Canton de Neuchâtel adhère à la Convention intercantonale de dissolution du Concordat sur le commerce du bétail (Concordat intercantonal sur le commerce du bétail du 13 septembre 1943), du 12 juin 2014.

Art. 2 ¹Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

²Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il en fixe la date d'entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente,

La secrétaire générale,

Convention intercantonale
de dissolution du Concordat sur le commerce de bétail (Convention
intercantonale sur le commerce de bétail du 13 septembre 1943)

du 12 juin 2014

Les cantons et la Principauté du Liechtenstein

conviennent ce qui suit:

Art. 1

La Convention intercantonale sur le commerce de bétail (Concordat sur le commerce de bétail) du 13 septembre 1943 est dissoute.

Art. 2

¹ La répartition du capital disponible du Concordat sur le commerce de bétail se fait:

- a) à 50 % selon les taxes de cautionnement versées par chaque canton et par la Principauté du Liechtenstein durant la période allant de 2002 à 2012, et
- b) à 50 % en fonction du nombre d'unités de gros bétail de chaque canton et de la Principauté du Liechtenstein selon la statistique officielle de la Confédération pour l'année 2012.

² La part de chaque canton et de la Principauté du Liechtenstein se calculent sur la moyenne des pourcentages selon alinéa 1, lettres a et b.

³ Dans un délai de 60 jours dès l'entrée en force de cette convention, 4,5 millions de francs tirés du capital disponible du Concordat sur le commerce de bétail seront versés aux cantons et à la Principauté du Liechtenstein en fonction de leurs parts proportionnelles. Le reste du capital sera distribué une fois que toutes les créances vis-à-vis du Concordat sur le commerce de bétail auront été réglées.

⁴ La compétence pour l'exécution de l'al. 3 est attribuée à la direction du Concordat sur le commerce de bétail.

⁵ Les cantons et la Principauté du Liechtenstein transmettent à la direction du Concordat sur le commerce de bétail les données correspondantes nécessaires au virement.

Art. 3

¹ La réalisation de cette convention de dissolution est subordonnée à son adoption par les organes compétents de tous les cantons et de la Principauté du Liechtenstein.

² Les cantons et la Principauté du Liechtenstein informent la direction du Concordat sur le commerce de bétail de la décision correspondante en leur joignant le procès-verbal de décision officiel (al. 2).

³ La conférence du Concordat sur le commerce de bétail reçoit la compétence, après l'obtention des déclarations d'adoption des cantons et de la Principauté du Liechtenstein, pour constater la réalisation de cette convention et définir le moment de son exécution.

Conférence du Concordat sur le commerce du bétail

La présidente

Le secrétaire

Susanne Hochuli

Markus Notter

Conseillère d'État