

N° 4985¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI

relatif aux chiens

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(10.12.2002)

Par dépêche du 31 mai 2002, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi et les trois projets de règlement grand-ducal sous rubrique, élaborés par le ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural. Les textes des projets étaient accompagnés à chaque fois d'un exposé des motifs et commentaire des articles.

L'avis du Collège vétérinaire a été demandé, mais n'est pas encore parvenu au Conseil d'Etat au moment d'émettre le présent avis. Quant à la Chambre de commerce, son avis n'ayant pas été demandé, elle a pourtant pris position dans son avis relatif au projet de règlement grand-ducal établissant l'organisation du dressage des chiens, transmis au Conseil d'Etat le 14 novembre 2002.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous examen prend selon ses auteurs son origine dans deux considérations de base: d'un côté, les animaux de compagnie, et notamment les chiens, sont de plus en plus nombreux dans notre société, et, de l'autre côté, ils constituent un danger potentiel, comme en témoignent des accidents graves voire parfois mortels dans d'autres pays européens, où des chiens agressifs se sont attaqués surtout à des enfants.

Le souci du législateur qui souhaite intervenir avant qu'un tel accident ne se produise au Luxembourg est sans aucun doute louable, et le Conseil d'Etat ne s'oppose pas au principe de légiférer contre les dangers et abus en matière de tenue de chiens. Cependant, à l'analyse du projet de loi tel qu'il se présente sous sa forme actuelle, le Conseil d'Etat doit constater que ce projet n'est pas équilibré, alors qu'il va à la fois trop loin sur certains points et pas assez loin sur d'autres.

En premier lieu, il convient de bien cerner quel doit être l'objectif du projet. La méthode consistant à ratisser large, trop large de l'avis du Conseil d'Etat, au motif de viser tous les chiens pour être sûr d'attraper les „chiens galeux“ n'est certainement pas la bonne. En effet, l'expérience dans d'autres domaines montre qu'une surpénalisation a des résultats pervers et conduit en réalité à une baisse du sens de la responsabilité. Si, pris au pied de la lettre du texte du projet, le simple non-port, par le propriétaire du chien, de la „carte d'identité“ de son compagnon sur quatre pattes, peut valoir au propriétaire deux ans de prison, on est dans le domaine où la sanction perd toute proportion et d'ailleurs toute crédibilité. Or, le sur-droit est le non-droit. Si tout chien doit à tout moment et en tout lieu public être tenu en laisse, des conséquences perverses s'ensuivent, que le législateur n'a certainement pas voulues: ainsi par exemple, la chasse devient impossible, et on risque de se heurter aux dispositions de la loi du 15 mars 1983 dite loi sur la protection des animaux, qui prescrit des conditions de détention et d'entretien des animaux qui sont conformes aux besoins des races. Or, brider un chien à tout moment est contraire à la nature de l'espèce et augmente d'ailleurs considérablement son potentiel agressif.

Il en résulte que, de l'avis du Conseil d'Etat, le déséquilibre et l'absence de proportionnalité inhérents au projet de loi tiennent avant tout de ce que la loi se veut une loi sur les chiens tout court, alors que le but doit être de réglementer, voire d'interdire, de façon spécifique certaines races réellement dange-

reuses. Or, on se heurte ici à l'écueil inverse, alors que, d'après l'avis d'experts, la plupart des morsures sont le fait de chiens ne tombant pas dans la catégorie des chiens d'attaque, mais qui n'ont pas reçu d'éducation appropriée par leurs propriétaires. De surcroît, comment qualifier juridiquement les mélanges et les croisements de races, dont le résultat est un chien qui n'est plus un chien de race et qui ne rentre parfois même plus dans les pourcentages établis pour rendre applicables les dispositions relatives aux chiens dits dangereux. En d'autres termes, la dangerosité du chien est dans l'immense majorité des cas non pas un paramètre objectif, mais bien le résultat du comportement et du sens de la responsabilité, respectivement de l'absence de sens de la responsabilité, du propriétaire.

Un chien n'étant pas méchant par nature, il conviendrait plutôt de légiférer sur son propriétaire.

Or, on ne doit pas perdre de vue que tout un arsenal juridique sanctionne déjà les comportements fautifs des propriétaires de chiens. L'exposé des motifs résume bien ces dispositions, et le Conseil d'Etat se limite à rappeler que tant le Code civil que le Code pénal prévoient des sanctions spécifiques en matière de dommages causés par les chiens et de comportement délictueux des teneurs. Notamment les articles 556 2° et 556 3° du Code pénal incriminent spécifiquement respectivement la divagation de chiens, et l'excitation et l'attaque de chiens, y compris celles n'ayant entraîné aucun dommage. En cas d'atteinte physique à des personnes, d'autres articles plus généraux du Code pénal sont applicables. Sur le plan civil, l'article 1385 du Code civil vise spécifiquement les dommages causés par les animaux et établit un régime de responsabilité objective du propriétaire ou détenteur de l'animal, régime calqué sur celui de la responsabilité du fait d'autrui. De l'avis du Conseil d'Etat, il suffira dès lors de renforcer la législation sur quelques points spécifiques bien ciblés et de faire par ailleurs appliquer les textes existants. En effet, on ne résout pas de problèmes en multipliant les textes si leur contenu n'est pas appliqué et si leur respect n'est pas contrôlé par la force publique avec la rigueur qui s'impose. Mieux vaut veiller au respect effectif d'une législation minimaliste, mais portée par le citoyen, que légiférer dans des termes exagérés et inapplicables en pratique.

Une analyse comparative des mesures prises par d'autres pays européens montre d'ailleurs que, mis à part la France, les législations étrangères (par exemple en Allemagne, en Grande-Bretagne et en Belgique) ne visent que les chiens dangereux. Il est certain que le Luxembourg ne doit pas se doter d'une législation laxiste dans ce domaine précis, alors qu'il n'est pas souhaitable que les élevages interdits chez nos voisins puissent être pratiqués chez nous. Le Conseil d'Etat se rallie de ce fait au principe de l'interdiction, à terme, de certaines races au Luxembourg.

En conclusion de ces considérations générales, le Conseil d'Etat propose de réexaminer le projet de loi selon les orientations suivantes:

1. reconsidérer fondamentalement les dispositions applicables à tous les chiens en vérifiant la proportionnalité des sanctions pénales et en limitant les démarches administratives des propriétaires, de même que les obligations incombant aux communes, à un minimum raisonnable et indispensable;
2. prévoir et contrôler le respect effectif des mesures et sanctions en cas d'accident causé par un chien quelle que soit sa race. C'est sur ce point qu'il faut responsabiliser les propriétaires tant civilement que pénalement. C'est par ce moyen aussi que peut être mis fin au sentiment latent d'insécurité éprouvé par les citoyens face aux chiens d'autrui, insécurité qui, d'après l'exposé des motifs, est l'un des moteurs de l'initiative pour ce projet de loi;
3. limiter l'obligation de tenir les chiens en laisse aux endroits où cette mesure se justifie, tels que lieux publics, agglomérations, pistes cyclables, terrains de jeux. Tout interdire revient à tout permettre. L'animal ne doit pas être traité contre nature, et le chasseur ne peut pas être en infraction continue;
4. interdire la tenue au sens large de chiens d'attaque et tout croisement impliquant des chiens d'attaque, de même que le dressage au mordant de tout chien. A ce titre, les sanctions doivent être sévères, mais réalistes.

Il résulte de ce qui précède que le Conseil d'Etat recommande au législateur de revoir entièrement le projet sous avis et de le resoumettre ensuite aux instances concernées. A titre subsidiaire, le Conseil d'Etat procède néanmoins à l'examen des articles. Dans ses observations, le Conseil d'Etat se bornera cependant à soulever les aspects les plus saillants, étant donné que, d'une part, les considérations qui précèdent font part des réserves de principe du Conseil d'Etat quant au bien-fondé d'une série des dispositions du projet, et que, d'autre part, le Conseil d'Etat s'attend à ce que les auteurs du projet entreprennent une réécriture des articles qui seront maintenus en fin de compte.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

Le Conseil d'Etat est d'avis que l'établissement, par voie législative, d'une obligation de faire enregistrer tous les chiens dans une banque de données électronique est à la fois disproportionné et irréaliste, alors que les chiens issus de chiens errants ou sans propriétaire ne seront nécessairement pas pris en compte par le système qui ne donnera de ce fait qu'une image incomplète de la population canine du pays. Il en serait de même de chiens amenés au Luxembourg depuis l'étranger. Le Conseil d'Etat est d'avis que le système actuel de l'identification des chiens par voie de recensement fiscal du 15 octobre est suffisant. Lesdits formulaires pourraient, le cas échéant, être complétés par des données quant à la race du chien.

Article 2

Conformément à ce qui a été développé dans les considérations générales, le Conseil d'Etat recommande de circonscrire très précisément et limitativement les lieux où les chiens doivent être tenus en laisse.

Articles 3 à 5

Vu le commentaire de l'article 1er, ces articles sont superflus. Le Conseil d'Etat propose cependant de compléter le formulaire du recensement fiscal annuel du 15 octobre par des annexes permettant de recueillir les informations nécessaires quant à la date de naissance, l'origine, la race et le sexe du chien, voire quant à d'autres données utiles à fournir par le détenteur du chien. Il s'agirait là d'une mesure plus proportionnée au but à atteindre, laissant à chaque commune le soin d'établir une liste ou une banque de données. La question du recensement des chiens tient en effet de la nature même du principe de subsidiarité, qui commande de laisser au niveau le plus rapproché possible du citoyen concerné la compétence pour les fonctions qui peuvent être assurées au niveau local, et qui va toujours de pair avec le principe de la proportionnalité des mesures à prendre.

Articles 6 à 8

Le système actuel en application du règlement provincial du 6 juillet 1838 relatif à la taxe sur les chiens étant satisfaisant et suffisant, le Conseil d'Etat considère que ces articles sont superflus, sauf à adapter le cas échéant le montant minimal de la taxe par modification du règlement de 1838, tout en l'exprimant en euros.

Article 9

Si le principe de mesures préventives concernant un chien potentiellement dangereux est convenable, le fait de charger de la détermination de ces mesures le ministre compétent ne respecte pas la proportionnalité et la subsidiarité, principes pourtant incontournables dans des cas où il s'agit de prendre rapidement des mesures de proximité. Dès lors, si les auteurs du projet de loi devaient maintenir cette voie, il conviendrait de revoir la répartition des compétences et de s'interroger aussi sur l'efficacité des mesures lorsque le propriétaire du chien visé fera usage de toutes les voies que les procédures administratives non contentieuse et contentieuse lui réservent.

Article 10

Comme la définition de deux catégories de chiens susceptibles d'être dangereux constitue l'élément-clé du projet de loi, il convient de définir ces catégories plus précisément dans le texte même de la loi. Ainsi, les races et les croisements concernés devraient être expressément énumérés. Renvoyer ces précisions à un règlement grand-ducal revient à vider la loi de sa substance.

Article 11

Le Conseil d'Etat peut se rallier à l'idée de refuser la détention de chiens potentiellement dangereux à certaines catégories de personnes, sachant que d'autres races peuvent être dressées à l'attaque par des propriétaires malveillants ne tombant pas dans le champ d'application de cet article.

Article 12

Si le Conseil d'Etat est d'avis que les formalités déclaratives prévues au chapitre 1er sont exagérées et disproportionnées en ce qui concerne les chiens non spécifiés comme étant dangereux, il considère cependant qu'une procédure de déclaration et de traçage plus stricte est justifiée pour les chiens dange-

reux. Les auteurs du projet pourraient dès lors instaurer une telle procédure à cet endroit, tout en la réduisant à l'essentiel.

En ce qui concerne l'obligation, prévue au paragraphe 1er, de produire un contrat d'assurance conclu avec une société agréée au Luxembourg, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à cette restriction contraire aux principes élémentaires du droit communautaire. En effet, un contrat conclu avec une société d'assurances agréée dans un autre Etat membre de l'Union européenne doit être accepté au même titre. Il conviendrait dès lors de remplacer les termes „agréées au Luxembourg“ par les termes „agréées ou autorisées à opérer au Luxembourg“, pour inclure les entreprises d'assurances étrangères pratiquant la libre prestation de services au Luxembourg.

Le Conseil d'Etat est quant au fond d'accord avec le principe que les chiens dangereux doivent faire l'objet d'un contrat d'assurance responsabilité civile et qu'ils doivent suivre un cours de dressage. Le Conseil d'Etat attire cependant l'attention sur le fait que les polices d'assurance responsabilité couvrent de toute façon les dommages causés par les chiens détenus par l'assuré, peu importe la catégorie de chiens. Le fait de prévoir expressément l'obligation de conclure une police d'assurance responsabilité signifie-t-il que les auteurs du projet exigent une assurance spéciale? Ou bien des compagnies d'assurances ont-elles exclu certaines races de chiens de la couverture d'assurance responsabilité? Des précisions à ce titre seraient utiles pour comprendre l'intention du législateur sur ce point.

Le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec l'obligation de stérilisation des chiens d'attaque, alors que l'objectif déclaré des auteurs du projet est de faire disparaître ces chiens à moyen terme de l'éventail de la population canine du Luxembourg.

Article 13

Cet article serait à réadapter en tenant compte de la suppression de l'article 6 du projet et du maintien en vigueur du règlement provincial de 1838.

Article 14

Le Conseil d'Etat marque son accord avec cet article, alors qu'il approuve l'objectif de faire disparaître au Luxembourg à moyen terme les chiens d'attaque.

Article 15

L'organisation de cours de dressage de chiens d'attaque et de chiens de garde et de défense sera strictement encadrée. Sous peine de porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, toutes les restrictions et conditions pour obtenir l'agrément pour organiser de tels cours doivent être prévues limitativement par voie législative. Le Conseil d'Etat s'oppose donc formellement à toute délégitimation de la fixation des conditions et modalités d'agrément à un règlement grand-ducal.

Le Conseil d'Etat s'interroge en outre sur le bien-fondé de l'obligation d'exercer l'activité de dressage exclusivement dans le cadre d'une personne morale. Eu égard au principe de proportionnalité, cette activité devrait en effet pouvoir être exercée également à titre individuel. Enfin, la notion d'„organisation“ n'étant pas juridiquement définie, le Conseil d'Etat propose la terminologie plus compréhensive de „personne morale“.

Article 16

Le Conseil d'Etat marque son accord avec cet article, sauf qu'il est d'avis que les chiens d'attaque (première catégorie prévue à l'article 10) doivent toujours être muselés dans les lieux énumérés, quel que soit le résultat du dressage.

Article 17

Le Conseil d'Etat réitère à cet endroit ses observations relatives aux restrictions à la liberté du commerce et de l'industrie, faites à l'article 15 sous peine d'opposition formelle.

L'article 17 soulève en outre la question de savoir si les personnes ainsi habilitées au titre de l'article 17 doivent nécessairement exercer leur activité au sein d'une association ou d'une organisation telle que prévue par l'article 15(1), ou bien s'il faut distinguer entre personnes morales exerçant l'activité de dressage, régies par l'article 15, et personnes physiques, tombant dans le champ de l'article 17. Une telle distinction ne faisant pas de sens, de l'avis du Conseil d'Etat, il conviendrait de spécifier à l'article 17 qu'il s'agit des personnes physiques exerçant leur activité au sein d'une association ou organisation prévue à l'article 15(1).

Article 18

Le Conseil d'Etat approuve le paragraphe 1er en ce qu'il définit clairement dans quelles circonstances limitatives le dressage au mordant peut être pratiqué. Il est cependant permis de se demander si le dressage au mordant ne doit pas être entièrement interdit sauf pour les besoins mentionnés au 2e tiret du paragraphe 1er.

Le paragraphe 2, dans ses dispositions relatives au certificat de capacité, appelle cependant *mutatis mutandis* les mêmes remarques sous peine d'opposition formelle que celles exposées ci-avant dans le cadre de l'article 15 relatif aux conditions d'obtention du certificat de dressage.

En outre, ces dispositions appellent le même commentaire que ci-avant à l'article 17 relativement à l'interaction de l'article 18(2) avec l'article 15(1).

En ce qui concerne le paragraphe 3, vu les restrictions à la commercialisation d'objets et de matériels destinés au dressage au mordant qu'il énonce, il faudrait définir plus précisément lesdits objets et matériels par voie de règlement grand-ducal.

Article 19

Le Conseil d'Etat est d'avis que le premier tiret doit être supprimé, alors que dans son opinion, les cours de dressage prévus à l'article 15 doivent toujours avoir lieu dans une enceinte close, de sorte que l'article 16 ne peut pas s'appliquer.

D'après le commentaire des articles, le cas visé serait celui des sélections canines. Le Conseil d'Etat propose dès lors de prévoir cette exception expressément dans le texte, en remplacement de l'actuel tiret 1.

Par ailleurs, d'un point de vue de technique législative, le Conseil d'Etat suggère de faire figurer les dispositions de l'article 19, qui seront maintenues, à la suite de l'article 16, auquel elles constituent une exception, voire de les intégrer dans cet article.

Article 20

Dans ce contexte, il est permis de se demander à partir de quel moment la perte est constituée, de même comment se définit exactement la notion de „immédiatement“.

Article 21

Le Conseil d'Etat s'oppose formellement au premier alinéa de cet article, alors qu'il viole le principe de la légalité des incriminations en ce qu'il incrimine indistinctement toute infraction. Les auteurs du projet devraient au moins énumérer les articles visés par les sanctions pénales proposées.

Par ailleurs, les auteurs du projet de loi sont appelés à reconsidérer la gravité des différentes contraventions possibles aux dispositions prévues. Il semble évident que bon nombre de dispositions ne sauraient être sanctionnées pénalement et que, pour celles qui le resteront, il convient d'introduire une gradation des peines en fonction de la gravité effective des infractions.

Articles 22 et 23

En premier lieu, le Conseil d'Etat réitère ses réserves de principe quant à l'attribution de la qualité d'officier de police judiciaire à un nombre toujours croissant de personnes. De toute manière, il devrait d'ailleurs s'opposer formellement au texte des articles 22 et 23 dans leur version actuelle. En effet, en application de l'article 97 de la Constitution, il faut que la loi définisse les critères de fonctions, de qualification et/ou de grades auxquels les agents concernés devront satisfaire pour rechercher et constater les infractions en cause.

De plus, le Conseil d'Etat propose d'appliquer le droit commun du flagrant délit prévu par le Code d'instruction criminelle, tout en définissant plus précisément la notion d'urgence prévue à la dernière phrase de l'alinéa 2 de l'article 22.

En second lieu, il faut se rendre compte de ce que l'article 22 ne distingue pas entre chiens dangereux et autres. Tout chien est ainsi susceptible de donner lieu aux mesures de l'article 22. Dès lors, le deuxième alinéa semble disproportionné au Conseil d'Etat dans la mesure où il permet la stérilisation et la mise à mort de tout chien saisi, cela d'autant plus que l'article 22 s'applique non seulement à tout chien, mais aussi à toute infraction à la loi. De nouveau, le Conseil d'Etat recommande de distinguer selon la gravité et d'adapter l'éventail des mesures à la nécessité effective. En outre, la notion d'urgence serait à spécifier par des critères précis et objectifs.

Article 24 (23 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat a des doutes sérieux sur le bien-fondé de la mesure, eu égard à ce qui a été exposé dans les considérations générales.

Article 25 (24 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 26 (25 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation, sous réserve des considérations générales.

Article 27 (26 selon le Conseil d'Etat)

Vu que le Conseil d'Etat propose de maintenir le régime en vigueur actuellement, cet article est superflu.

Le Conseil d'Etat recommande enfin que la loi, dans la forme qu'elle aura en fin de compte, prévoit un délai d'entrée en vigueur suffisamment long pour que les justiciables puissent s'y préparer. Le projet de loi sera dès lors à compléter par une disposition afférente.

Le Conseil d'Etat rappelle à titre de conclusion de son examen des articles que ce dernier n'a été fait qu'à titre purement subsidiaire et que les auteurs du projet sont appelés à s'orienter avant tout d'après les observations exposées dans les considérations générales et qui expriment de très sérieuses réserves quant au bien-fondé de la majeure partie du projet de loi sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 10 décembre 2002.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Marcel SAUBER

