



19.030

Message concernant une modification de la loi sur les épizooties

du 29 mai 2019

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une modification de la loi sur les épizooties, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

29 mai 2019

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

La présente modification de la loi sur les épizooties vise à inscrire dans la loi la participation de la Confédération à la société exploitant la banque de données sur le trafic des animaux, les principaux points du pilotage politique dévolu au propriétaire, et le transfert de l'exploitation. Par la même occasion, la loi est améliorée et actualisée sur quelques points.

Contexte

Afin d'assurer le contrôle du trafic des animaux, la Confédération est chargée d'exploiter une banque de données centrale (la banque de données sur le trafic des animaux, ci-après «BDTA»), tout en ayant le choix de le faire elle-même ou d'en donner mandat à un tiers. Depuis sa mise en service en 1999, la BDTA est exploitée par la société Identitas SA (anciennement Banque de données sur le trafic des animaux SA) sur mandat de la Confédération, qui détient 51 % du capital-actions de cette société depuis 2002. Le rôle de la Confédération dans l'exploitation de la BDTA a fait l'objet d'un examen approfondi. Ses auteurs sont arrivés à la conclusion que l'exploitation de la BDTA devait rester à Identitas SA et que la Confédération devait en demeurer actionnaire majoritaire dans la même proportion que jusqu'à présent.

Contenu du projet

Le présent projet de révision de la loi sur les épizooties ancre dans la loi la délégation de l'exploitation de la BDTA à une société exploitante externe, à savoir Identitas SA, la participation de la Confédération à cette société, ainsi que les principes du pilotage politique dévolu au propriétaire. Parallèlement, la loi sur les épizooties est améliorée et actualisée sur quelques points. Il est prévu, par exemple, d'adapter la disposition sur les systèmes d'information utilisés dans le domaine vétérinaire et dans celui de la sécurité des denrées alimentaires pour la mettre en conformité avec les exigences actuelles d'une base légale pour le traitement des données. Il est prévu aussi d'adapter les dispositions relatives au programme national de surveillance du cheptel suisse, notamment en ce qui concerne les indemnités à verser aux cantons, et celles sur les aides financières apportées aux services de santé animale. Enfin, le texte propose une révision ponctuelle des dispositions pénales.

Le projet n'a pas de conséquences pour la Confédération, les cantons et l'économie.

Table des matières

Condensé	4014
1 Contexte	4016
1.1 Nécessité d’agir et objectifs	4016
1.2 Solutions étudiées et solution retenue	4017
1.3 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	4017
2 Procédure de consultation	4017
3 Présentation du projet	4019
3.1 Réglementation proposée	4019
3.2 Mise en œuvre	4020
4 Commentaires des dispositions	4021
5 Conséquences	4040
5.1 Conséquences pour la Confédération	4040
5.2 Conséquences pour les cantons et les communes	4040
5.3 Conséquences économiques	4040
6 Aspects juridiques	4041
6.1 Constitutionnalité	4041
6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	4041
6.3 Forme de l’acte à adopter	4041
6.4 Frein aux dépenses	4042
6.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d’équivalence fiscale	4042
6.6 Conformité à la loi sur les subventions	4042
6.7 Délégation de compétences législatives	4043
6.8 Protection des données	4044
Loi sur les épizooties (LFE) (Projet)	4045

Message

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs

Le contrôle du trafic des animaux revêt une grande importance à la fois au regard de la traçabilité des animaux, essentielle pour prévenir et combattre les épizooties, et au regard de la sécurité des denrées alimentaires d'origine animale. C'est pour cette raison que la Confédération est tenue d'exploiter une base de données centrale (banque de données sur le trafic des animaux), qu'elle le fasse elle-même ou en donne le mandat à un tiers. La disponibilité des données sur le trafic des animaux et donc la traçabilité de ceux-ci doivent être garanties en tout temps, de même que la fiabilité et la sécurité de la banque de données. L'exploitation d'un tel système doit par conséquent être orientée sur le long terme et bénéficier de compétences hautement spécialisées. Il est indispensable de pouvoir garantir, notamment en cas de crise ou d'épizootie, le maintien de l'exploitation et une disponibilité ininterrompue des informations et des prestations.

Depuis sa mise en service en 1999, la BDTA est exploitée, sur mandat de la Confédération, par la société Identitas SA (anciennement Banque de données sur le trafic des animaux SA). Depuis 2002, la Confédération détient 51 % du capital-actions d'Identitas SA. Le reste des actions est détenu par 16 organisations du secteur bétail-viande. Sur les 10 sièges que compte le conseil d'administration d'Identitas SA, la Confédération en occupe 2, avec un représentant de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) et un représentant de l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV). Un examen approfondi du rôle de la Confédération dans l'exploitation de la BDTA a montré qu'il serait judicieux que l'exploitation de celle-ci reste chez Identitas SA et que la Confédération demeure actionnaire majoritaire dans la même proportion que jusqu'à présent (voir commentaire de l'art. 7a LFE).

La révision de la loi du 1^{er} juillet 1966 sur les épizooties (LFE)¹ vise à inscrire au niveau de la loi la participation de la Confédération à la société exploitant la BDTA, les principaux points du pilotage politique dévolu au propriétaire et la délégation de l'exploitation.

Il est prévu par ailleurs de profiter de la présente révision pour actualiser ponctuellement cette loi, notamment les dispositions sur les systèmes d'information et sur le programme national de surveillance de la santé du cheptel suisse, de même que les dispositions pénales.

¹ RS 916.40

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

Plusieurs variantes du rôle de la Confédération à l'égard d'Identitas SA ont été étudiées: maintien de la participation majoritaire de la Confédération au capital-actions d'Identitas SA, vente d'une partie des actions ou augmentation du capital-actions et participation minoritaire de la Confédération, vente de la totalité des actions de la Confédération et intégration d'Identitas SA dans l'administration fédérale.

La solution finalement choisie – maintien de la participation majoritaire de la Confédération – correspond *de facto* au *statu quo*, à savoir à un fonctionnement qui a fait ses preuves durant des années. La coopération qui s'est instaurée au fil du temps entre des privés et la Confédération peut donc se poursuivre. Parallèlement, la solution choisie garantit à la Confédération le droit de regard et la possibilité d'exercer une influence sur les objectifs d'ordre stratégique, sur le conseil d'administration et sur l'assemblée des actionnaires. En outre, cette solution permet d'assurer la continuité à long terme de l'exploitation de la BDTA et de l'accomplissement du mandat public de contrôle du trafic des animaux, qui revêt une grande importance à la fois au regard de la traçabilité des animaux, essentielle pour prévenir et combattre les épizooties, et au regard de la sécurité des denrées alimentaires d'origine animale.

1.3 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019² ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019³. Il est néanmoins considéré comme nécessaire, car le rapport entre la Confédération et l'exploitant de la BDTA doit être clarifié.

Le projet n'est pas en contradiction avec les stratégies du Conseil fédéral. La révision de la loi est en accord avec la stratégie du gouvernement d'entreprise du Conseil fédéral.

2 Procédure de consultation

Le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation sur la présente modification de la LFE le 28 mars 2018. La consultation a pris fin le 13 juillet 2018. L'avant-projet prévoyait la délégation de l'exploitation de la BDTA à Identitas SA, en fixant pour cette société et pour la Confédération les droits et les devoirs liés à cette délégation. Il contenait en outre les dispositions sur les autres systèmes d'information et sur le programme national de surveillance de la santé animale, ainsi que les dispositions pénales ponctuellement révisées.

² FF 2016 981

³ FF 2016 4999

Le projet a été soumis aux cantons, aux partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, aux associations faîtières nationales des communes, des villes et des régions de montagne, aux associations faîtières nationales de l'économie et aux milieux intéressés.

Au total 61 prises de position ont été déposées, dont celles de presque tous les cantons, de deux partis politiques, d'une association faîtière nationale et de 34 milieux et organisations intéressés. Le rapport sur les résultats de la consultation est en ligne sur la page Internet suivante: www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2018 > DFI.

D'une manière générale, les participants à la consultation ont réagi favorablement à la révision proposée.

Mesurant toute l'importance du contrôle du trafic des animaux à la fois en termes de traçabilité des animaux, laquelle est essentielle pour prévenir et combattre les épidémiologies, et en termes de sécurité des denrées alimentaires d'origine animale, ils ont approuvé d'une manière générale le projet de révision portant sur la BDTA, notamment la réglementation des rapports entre l'exploitant de la BDTA et la Confédération. Divers participants ont proposé des modifications ou des précisions du texte de loi.

Les organisations de détenteurs d'animaux, certains milieux agricoles et certains acteurs du secteur alimentaire (producteurs de viande, de lait et d'œufs), de même que l'Union démocratique du centre (UDC) ont manifesté leur opposition à la disposition qui prévoit d'imposer aux détenteurs d'animaux des émoluments destinés à couvrir les dépenses de l'exploitation au sens large, comprenant, selon le rapport explicatif, non seulement la maintenance, mais aussi le développement et un futur remplacement de la BDTA. Il est prévu néanmoins de maintenir la disposition proposée, qui correspond à la réglementation actuelle. En outre, l'interprétation extensive de la notion d'«exploitation», couvrant non seulement la maintenance, mais aussi le développement et le remplacement futur du système, est celle qui est généralement retenue dans les faits. D'ailleurs, la Confédération a déjà apporté une contribution substantielle à la BDTA en finançant toute la mise sur pied de celle-ci et en participant financièrement à la société qui en assure l'exploitation. Enfin, il faut tenir compte du fait que les détenteurs d'animaux et autres assujettis aux émoluments ont tout intérêt à ce que la BDTA fonctionne et réponde aux besoins actuels.

La majeure partie des cantons voudrait que la surveillance du trafic des animaux soit définie comme l'objectif principal de la BDTA et l'exploitation de la BDTA comme la mission principale d'Identitas SA. Selon ces cantons, l'utilisation de la BDTA à des fins de politique agricole et la délégation de tâches supplémentaires à Identitas SA ne doivent pas remettre en cause l'objectif principal, qui doit rester prioritaire. Quelques cantons ont demandé que ce principe soit aussi inscrit dans la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr)⁴. Cette préoccupation a été prise en compte, en ce sens que l'exploitation de la BDTA est désormais définie dans la LFE comme la tâche centrale d'Identitas SA.

4 RS 910.1

Quelques-uns des acteurs consultés ont soulevé la question de savoir si l'adaptation des dispositions sur le trafic des animaux avait pour but de créer une base légale pour instaurer le marquage individuel des animaux des espèces ovine, caprine et porcine, signalant au passage que celui-ci se heurterait à un rejet catégorique. Ce point n'a pas été pris en considération dans le remaniement de l'avant-projet, dès lors que la base légale du marquage individuel existe déjà dans le droit en vigueur.

Les avis concernant les autres systèmes d'information destinés à soutenir l'exécution des législations sur la santé animale, la protection des animaux et la sécurité des denrées alimentaires ont été très largement positifs. Quant à la possibilité de transmettre à des tiers des données de contrôles issues de systèmes d'information, divers cantons voudraient que la transmission soit limitée aux données relevant de la production primaire et de la protection des animaux de rente. Le nouveau texte satisfait à cette demande.

Diverses organisations de détenteurs d'animaux, certains milieux agricoles et certains acteurs du secteur alimentaire (producteurs de viande, de lait et d'œufs), de même que l'UDC s'opposent à l'instauration de renvois à des décisions d'exécution de l'UE pour la description des régions et des zones dans la langue nationale des pays directement concernés par ces décisions. De fait, les interdictions ou restrictions d'importation de ce type ne prennent effet concrètement que dans de rares cas, à savoir lorsque les interdictions ou les restrictions d'exportation émises par l'UE ne sont pas respectées. En outre, la simplification n'est prévue que pour la description des régions et des zones concernées, donc pour des indications purement géographiques. La solution semble donc défendable et proportionnelle. Cependant la formulation de la disposition a été précisée.

Les modifications proposées concernant les dispositions pénales et celles sur le programme national de surveillance ont été largement approuvées.

3 Présentation du projet

3.1 Réglementation proposée

L'art. 15a LFE en vigueur oblige déjà la Confédération à exploiter elle-même une banque de données sur le trafic des animaux ou à en confier l'exploitation à des tiers. Le présent projet inscrit trois points au niveau de la loi: la délégation de l'exploitation de la BDTA à une société exploitante externe, à savoir Identitas SA, la participation de la Confédération à cette société et les principes du pilotage politique dévolu au propriétaire (art. 7a). Parallèlement, modifiant la LAgr sous «Modification d'un autre acte», le projet instaure la base légale permettant de traiter les données de la BDTA à des fins de politique agricole (art. 165^{gbis} LAgr).

Aux termes de l'art. 11a LFE, le Conseil fédéral peut édicter des dispositions sur l'organisation, l'exécution et le financement de services de santé animale. Cet article est la base légale pour soutenir les services de santé animale. Il s'agit donc d'une disposition relative aux subventions. Le texte proposé adapte cette disposition aux exigences actuelles en matière de bases légales pour les subventions. Pour l'essentiel, cette modification ne change rien à l'octroi des subventions pratiqué jusqu'à

présent. Cette modification, de nature essentiellement formelle, n'a été introduite dans le projet qu'après la consultation.

Pour empêcher la propagation d'une épizootie, l'OSAV peut limiter ou interdire l'importation, le transit et l'exportation d'animaux, de produits animaux et de substances susceptibles d'être les vecteurs d'épizooties. Les régions et zones des États membres de l'UE où des restrictions de mouvements d'animaux et de produits animaux s'appliquent (zones de protection et de surveillance en particulier) sont définies dans des décisions de l'UE. Le projet prévoit la possibilité de renvoyer à ces décisions, même si la description des régions et zones y est libellée dans la langue du pays concerné (art. 24).

Les amendes maximales infligées en cas d'infractions sont augmentées: elles passent de 20 000 à 40 000 francs au maximum. De plus, il est prévu d'inscrire dans la loi que l'infraction aux prescriptions en matière de commerce professionnel de bétail est passible d'une peine, afin de remplacer les dispositions correspondantes de la convention intercantonale du 13 septembre 1943 sur le commerce du bétail (concordat sur le commerce du bétail) qui ont été supprimées lorsque celui-ci a été abrogé (art. 47). Enfin, les dispositions pénales sont adaptées sur quelques points formels aux exigences actuelles.

L'OSAV exploite divers systèmes d'information pour soutenir la Confédération et les cantons dans l'accomplissement de leurs tâches d'exécution dans les domaines des affaires vétérinaires, de la sécurité des denrées alimentaires et de l'évaluation des données qui s'y rapportent. Il est prévu de mentionner dans la loi les systèmes d'information contenant des données sensibles et de définir clairement quelles autorités et quelles personnes peuvent traiter ou consulter en ligne les données du système d'information et dans quel but (art. 45c, 45d et 45e).

Aujourd'hui déjà, l'OSAV et les cantons fixent ensemble le programme de surveillance du cheptel suisse. A l'avenir, la loi précisera en plus le volume des indemnités versées aux cantons (art. 57a), dont le principe est déjà inscrit dans la loi.

3.2 Mise en œuvre

La mise en œuvre des nouvelles prescriptions relatives à la BDTA incombe à la Confédération (art. 7a et 45b LFE et art. 165g^{bis} LAgr). En vertu de l'art. 45f LFE, le Conseil fédéral doit édicter les dispositions d'exécution concernant la BDTA et les tâches d'Identitas SA. Il l'a déjà fait en grande partie dans l'ordonnance du 26 octobre 2011 sur la BDTA⁵ (notamment à la section 4). Les dispositions d'exécution supplémentaires qui s'imposent pourront être intégrées dans cette ordonnance par exemple.

Les aides financières sont allouées aux services de santé animale (art. 11a LFE) par la Confédération. Le Conseil fédéral émet les dispositions d'exécution nécessaires concernant les conditions, le montant et la procédure d'octroi des aides financières.

⁵ RS 916.404.1

Dans les actes restreignant ou interdisant les importations et le transit de lots en provenance des régions et des zones touchées dans les États membres de l'UE, la Confédération (OSAV) pourra désigner celles-ci par un renvoi aux décisions de l'UE et donc appliquer directement l'art. 24, al. 3, let. a.

Il incombe également à la Confédération de mettre en œuvre les dispositions relatives à l'exploitation des systèmes d'information visés à l'art. 45c. Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution nécessaires (art. 45c, 45d et 45f).

Les dispositions pénales de la LFE sont appliquées par les cantons, l'OSAV et l'Administration fédérale des douanes (AFD) (art. 52).

Le programme national de surveillance de la santé animale est établi conjointement par la Confédération et les cantons (art. 57, al. 3, let. c). Les cantons l'appliquent et reçoivent des indemnités pour leur coopération (art. 57a).

4 Commentaires des dispositions

Art. 7a Identitas SA

Identitas SA (autrefois Banque de données sur le trafic des animaux SA) est une société anonyme de droit privé qui exploite la BDTA sur mandat de la Confédération depuis sa mise en service en 1999. Pour des raisons de synergie, les données sont utilisées actuellement non seulement pour lutter contre les épizooties et pour la sécurité des denrées alimentaires, mais aussi pour prendre diverses mesures de politique agricole.

La société Identitas SA a été choisie comme prestataire en 1999 à la suite d'un appel d'offres OMC. C'est pour des raisons de police des épizooties qu'il n'y a plus eu de nouvel appel d'offres depuis. Un changement d'exploitant aurait en effet comporté un risque élevé de compromettre la fiabilité de l'exploitation en termes de continuité et de disponibilité ininterrompue des informations. En outre, il aurait mis en péril le maintien des prestations en cas de crise ou d'épizootie. Ces risques ne pouvaient pas être écartés par d'autres moyens proportionnés.

La Confédération est l'actionnaire majoritaire d'Identitas SA depuis 2002, avec 51 % du capital-actions. Le reste des actions est détenu par seize organisations du secteur bétail-viande. Un représentant de l'OFAG et un de l'OSAV siègent jusqu'à présent au conseil d'administration d'Identitas SA, qui se compose de dix membres (deux sièges sur 9 jusqu'en 2017). Identitas SA réalise aujourd'hui environ les trois-quarts de son chiffre d'affaires avec des mandats de la Confédération.

Le rôle de la Confédération dans l'exploitation de la BDTA a fait l'objet d'un examen approfondi. Plusieurs variantes ont été étudiées, du retrait total de la Confédération d'Identitas SA jusqu'à une étatisation complète sous la forme d'un institut ou d'une société anonyme de droit public. Il est ressorti de cet examen que l'exploitation de la BDTA devait demeurer chez Identitas SA et que la Confédération devait rester l'actionnaire majoritaire dans la proportion actuelle. La Confédération doit avoir, au besoin, la possibilité de proposer à l'assemblée générale des représentants fédéraux bénéficiant de connaissances spécifiques pour l'élection au conseil d'admi-

nistration afin de pouvoir faire valoir ses intérêts. Les raisons qui ont fait pencher la balance dans ce sens sont les suivantes:

- La délégation de l'exploitation de la BDTA à un tiers a fait ses preuves.
- La participation majoritaire permet à la Confédération d'assumer ses responsabilités dans les domaines de la santé animale et de la sécurité des denrées alimentaires. La Confédération peut ainsi exercer une influence directe pour garantir le bon fonctionnement et la continuité de l'exploitation de la banque de données, ce qui est indispensable notamment pour des raisons de police des épizooties. La disponibilité des données sur le trafic des animaux et la traçabilité de ceux-ci, de même que la sûreté et la fiabilité du fonctionnement doivent être assurées en tout temps, raison pour laquelle l'exploitation du système doit être orientée sur le long terme et bénéficier de compétences spécifiques hautement spécialisées. Il est indispensable, notamment en cas de crise ou d'épizootie, que l'exploitation puisse se poursuivre et que les informations et prestations soient maintenues sans interruption.
- La participation majoritaire est aussi en accord avec le fait que la Confédération verse des contributions pour l'élimination des sous-produits animaux (environ 48 millions de francs par an), et crée ainsi une incitation financière à fournir des données à Identitas SA; la Confédération contribue ainsi de manière déterminante à ce que les données saisies dans la BDTA soient complètes. Les contributions à l'élimination des sous-produits animaux sont financées par le produit de la mise aux enchères des parts de contingents tarifaires lors de l'importation de viande et de produits à base de viande.
- La coopération qui s'est instaurée depuis plusieurs années entre les privés et la Confédération s'est révélée positive et mérite d'être poursuivie. Les actionnaires privés d'Identitas SA contribuent eux aussi de manière déterminante à la qualité de la BDTA. Les associer à l'exploitation permet notamment de mieux répondre aux besoins des branches concernées et de profiter dûment du savoir-faire de celles-ci pour la conceptualisation de la BDTA.
- Aussi bien le conseil d'administration que les actionnaires privés d'Identitas SA estiment que la participation de la Confédération à l'entreprise est centrale et doit être maintenue.

Le présent projet inscrit la participation de la Confédération à Identitas SA ainsi que les principaux éléments de pilotage dévolus au propriétaire dans la loi.

Aux termes de l'art. 45f LFE, le Conseil fédéral doit édicter les dispositions d'exécution nécessaires relatives à la BDTA et aux tâches d'Identitas SA (ce qu'il pourra faire, par ex., en complétant l'ordonnance sur la BDTA en vigueur). Enfin, une convention de prestations conclue entre la Confédération et Identitas SA doit donner une description détaillée des prestations qu'Identitas SA est tenue de fournir concrètement.

Al. 1

Identitas SA exploite un système d'information sur les données animales (banque de données sur le trafic des animaux ou BDTA) dans le but de surveiller le trafic des animaux et la santé animale. La notion de «système d'information» est reprise dans

ce contexte par analogie avec les dispositions de la section Vb. Néanmoins, dans la suite du texte, on continue d'utiliser l'expression courante de «banque de données sur le trafic des animaux». L'exploitation déléguée à Identitas SA est à comprendre au sens large; elle comprend également la maintenance, le développement et le remplacement futur de la BDTA et la délégation directe de la responsabilité des tâches qui s'y rapportent.

Al. 2

L'al. 2 sert de base légale à la participation de la Confédération à Identitas, société anonyme de droit privé, et dispose que la Confédération en est majoritairement propriétaire. Identitas SA remplit tous les critères d'une unité administrative décentralisée au sens de l'art. 7a, al. 1, let. d, de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration⁶. Elle devra donc être inscrite à l'annexe 1 de cette ordonnance et, en tant que mandante pour l'acquisition des moyens d'exploitation nécessaires à ses prestations non commerciales, sera soumise à la législation fédérale sur les marchés publics.

Al. 3 et 4

Ces deux alinéas obligent, l'un, le Conseil fédéral à fixer les objectifs stratégiques d'Identitas SA, l'autre, le conseil d'administration à rendre un rapport qui est adressé au Conseil fédéral et sert de base à celui-ci pour élaborer, à son tour, son rapport sur le gouvernement d'entreprise à l'attention du Parlement. En vertu de l'ordonnance du 14 juin 1999 sur l'organisation du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (Org DEFR)⁷, le pilotage d'Identitas SA dévolu au propriétaire, indispensable au regard des objectifs stratégiques, fait partie des fonctions centrales du Secrétariat général du DEFR (voir art. 4, al. 1, let. f). Etant donné qu'au niveau fédéral l'OSAV, responsable de la santé animale, fait partie du Département fédéral de l'intérieur (DFI), la concertation avec le DFI devra être prévue dans l'exercice de ce pilotage dévolu au propriétaire. Les ordonnances sur l'organisation des deux départements⁸ devront être adaptées dans ce sens. De même, la surveillance opérationnelle d'Identitas SA devra à l'avenir être assumée par l'OFAG en concertation avec l'OSAV, ce qui impliquera une adaptation de l'ordonnance sur la BDTA (art. 19, al. 2).

En outre, l'al. 3 prévoit explicitement que le Conseil fédéral peut proposer à l'assemblée générale des représentants pour l'élection au conseil d'administration. La présence de deux représentants de la Confédération au conseil d'administration a fait ses preuves. La pratique adoptée jusqu'à présent devrait donc en principe se poursuivre et la Confédération être représentée au conseil d'administration en règle générale par deux personnes. Cependant, il est prévu de garder une certaine souplesse dans la réglementation relative à la représentation de la Confédération. La loi n'exige ainsi pas que la Confédération soit représentée au conseil d'administration, et ne définit dès lors pas non plus un nombre fixe de représentants fédéraux. Les représentants de la Confédération qui siègent dans des conseils d'administration

⁶ RS 172.010.1

⁷ RS 172.216.1

⁸ Pour le DFI: ordonnance du 28 juin 2000 sur l'organisation du Département fédéral de l'intérieur (RS 172.212.1).

peuvent entrer dans un conflit d'intérêts, puisqu'ils sont tenus de défendre à la fois les intérêts de la Confédération et ceux de l'entreprise. C'est pour cette raison qu'aux termes des *Principes directeurs du gouvernement d'entreprise de la Confédération*, la représentation de la Confédération dans les conseils d'administration par des personnes recevant des instructions doit rester exceptionnelle. Cela n'est admis que dans les cas où ses intérêts ne peuvent pas être défendus adéquatement en l'absence de ces représentants ou si le profil d'exigences du conseil d'administration le requiert (principe n° 9). Ce cas de figure peut se présenter en l'occurrence, notamment si des connaissances techniques spécifiques concernant les épizooties et l'agriculture sont requises. Dans l'exercice de sa fonction de propriétaire, le Conseil fédéral peut au besoin proposer à l'assemblée générale la nomination de représentants de la Confédération au conseil d'administration. Il s'agira en règle générale d'employés de la Confédération qui travaillent soit à l'OSAV soit à l'OFAG. Il peut aussi proposer la nomination d'une personne hors administration fédérale, par exemple un ancien collaborateur de l'un de ces deux offices. La compétence technique particulière de la personne à désigner doit toujours être au premier plan. C'est l'assemblée générale des actionnaires qui procède à la nomination. Ces représentants de la Confédération ne sont pas délégués (au sens de l'art. 762 du code des obligations⁹).

Al. 5

L'exploitation de la BDTA aux fins de surveillance du trafic des animaux et de la santé animale est fixée par cette disposition comme la tâche centrale d'Identitas SA.

Al. 6

Les données de la BDTA sont très importantes pour remplir les tâches de la Confédération dans les domaines de la santé animale, de la sécurité des denrées alimentaires et de la politique agricole, et indispensables pour soutenir les cantons dans l'exécution de leurs tâches. C'est ce dont témoignent notamment les nombreuses interfaces de la BDTA avec d'autres systèmes d'information de l'OSAV et de l'OFAG, tels le système d'information pour le service vétérinaire public (ASAN), le système d'information pour les données de laboratoire (ALIS) et le système d'information pour les données de contrôle (Acontrol). Il faut donc pouvoir déléguer directement d'autres tâches à l'exploitant de la BDTA (par voie d'ordonnance) si ces tâches sont nécessaires à la mise en œuvre de mesures et à la gestion de données dans les domaines de la santé animale, de la protection des animaux et de la sécurité des denrées alimentaires, et si elles sont étroitement liées à la surveillance du trafic des animaux et de la santé animale. Le Conseil fédéral peut également déléguer à la société qui exploite la BDTA, directement par voie d'ordonnances, des tâches relevant de l'exécution des mesures de politique agricole (art. 165g^{bis} LAgr). Néanmoins, la tâche centrale d'Identitas SA reste l'exploitation de la BDTA dans le but d'assurer la surveillance du trafic des animaux et de la santé animale. Par exemple, Identitas SA exploite actuellement un système d'information contenant les résultats du contrôle des animaux avant l'abattage et du contrôle des viandes (Fleko). Fondé sur les données de la BDTA concernant les abattoirs, ce système indique le nombre

⁹ RS 220

d'animaux de boucherie saisis par les organes du contrôle des viandes et les décisions prises par les contrôleurs des viandes sur la salubrité de la viande. Un autre système exploité par Identitas SA, étroitement lié au précédent, est l'application RiBes (prélèvement d'échantillons sur le bétail bovin à l'abattoir). Ce système permet de prélever des échantillons de manière efficiente dans le cadre des programmes de prévention et de surveillance des épizooties (par ex. de la diarrhée virale bovine BVD). Le Conseil fédéral règle le financement de ces tâches déléguées en plus à Identitas SA. Le financement de celles-ci par les émoluments des utilisateurs, comme c'est le cas pour les tâches principales d'Identitas SA, pourra être discuté dans ce cadre.

Al. 7

En outre, Identitas SA doit pouvoir continuer à fournir des prestations commerciales à des tiers. En aucun cas, cependant, les intérêts de la Confédération ne doivent être lésés par ces prestations. Par ailleurs, les prestations fournies à des tiers doivent être rémunérées aux prix du marché et ne doivent pas faire l'objet de subventions fédérales croisées. Par des prix «conformes à ceux du marché», on entend des prix qui permettent au moins de couvrir les coûts. Identitas SA est d'ailleurs obligée de tenir des comptes différenciés par secteur d'activités, un point que vérifient les services compétents. Il convient en outre de remarquer qu'en vertu de l'arrêt du Tribunal fédéral du 22 mai 2017 (2C 582/2016), la violation du principe de la neutralité concurrentielle par un soumissionnaire public est un critère d'exclusion au sens de l'art. 11 de la loi du 16 décembre 1994 sur les marchés publics¹⁰. Il y a notamment violation de ce principe lorsque l'offre du soumissionnaire public repose sur un subventionnement croisé illicite susceptible de fausser la concurrence sur le marché public concerné.

Art. 10, al. 1, ch. 11 et titre suivant l'art. 11

Lors du remaniement de l'art. 11a, il est apparu que l'expression française utilisée pour traduire «Tiergesundheitsdienste» – «services de santé pour animaux» – devait être corrigée (en «services de santé animale»), de même que l'expression italienne utilisée pour traduire ce même terme.

Art. 11a

Les services de santé animale œuvrent en faveur de la santé, du bien-être et de la détention convenable des animaux, et contribuent à la production de denrées alimentaires irréprochables. Ce sont des organisations privées qui déploient des activités de leur propre chef et qui n'exécutent pas de tâches déléguées par la Confédération.

¹⁰ RS 172.056.1

En vertu des art. 11a LFE et 142, al. 1, let. b, LAgr, la Confédération peut leur octroyer des aides financières. Le Conseil fédéral a édicté au niveau de l'ordonnance des dispositions relatives aux conditions, à la procédure d'octroi et au montant des aides financières¹¹.

L'art. 11a LFE en vigueur ne satisfait plus aux exigences actuelles des dispositions relatives aux subventions.

En conséquence, le nouveau libellé de l'art. 11a, al. 1 et 2, LFE définit le but du subventionnement et précise que le soutien apporté aux services de santé animale consiste en aides financières. Le caractère potestatif de la disposition et l'emploi de l'expression «aides financières» signalent tous deux que les services concernés ne peuvent faire valoir en principe aucun droit à l'octroi de subventions fédérales.

L'al. 3 subordonne l'octroi des aides financières à la condition *sine qua non* que les services de santé animale fournissent eux-mêmes une contribution financière appropriée, ce qui correspond aux principes généraux du droit sur les subventions. Il est précisé en outre que les aides financières sont versées sur la base d'une convention de prestations. Des conventions de prestations sont d'ores et déjà partiellement prévues à l'échelon de l'ordonnance (service sanitaire apicole). En vue d'uniformiser le droit en la matière, il faudra prévoir des conventions de prestations pour tous les services de santé animale.

Aux termes de l'al. 4, le Conseil fédéral peut, comme jusqu'à présent, édicter des dispositions relatives à l'octroi des aides financières, notamment concernant l'organisation et les tâches des services concernés. En outre, il peut édicter des prescriptions sur le montant des aides financières (par ex. taux de contribution maximal) et sur la procédure d'octroi. Enfin, il peut disposer que les personnes qui recourent à des services de santé animale soient astreintes au versement de contributions appropriées (al. 5).

Cette adaptation de l'art. 11a LFE est avant tout d'ordre formel et n'entraîne aucune nouveauté essentielle dans l'actuelle pratique de subventionnement des services de santé animale.

À des fins d'uniformisation, il est prévu de réunir les ordonnances actuelles sur les services de santé animale dans une seule et même ordonnance réglementant tous ces services. Le DFI a d'ailleurs ouvert la consultation à ce sujet le 19 février 2019. Comme dans le droit en vigueur, il est prévu de subordonner l'octroi des subventions fédérales à une participation financière égale des cantons et de fixer le taux maximal à 40 % des coûts imputables. Ce plafonnement du taux de subventionnement est conforme à l'exigence légale selon laquelle les services de santé animale doivent fournir eux-mêmes une contribution financière appropriée. Suivant la plus ou moins grande efficience dans la réalisation de leurs tâches, les taux de subventionnement peuvent aussi être inférieurs au taux maximal.

¹¹ Ordonnance du 13 janvier 1999 sur l'aide au Service consultatif et sanitaire en matière d'élevage de petits ruminants (RS 916.405.4); ordonnance du 27 juin 1984 sur l'aide au Service consultatif et sanitaire en matière d'élevage porcin (RS 916.314.1); ordonnance du 23 mai 2012 sur l'aide au Service sanitaire apicole (RS 916.403.2).

Art. 14, al. 1

Le nouveau libellé de l'art. 14, al. 1, précise que les animaux d'espèce bovine, ovine, caprine et porcine doivent être enregistrés dans la banque de données sur le trafic des animaux. En elle-même, cette précision au niveau de la loi n'entraîne aucun élargissement de l'enregistrement obligatoire. C'est au niveau de l'ordonnance (dans l'ordonnance sur la BDTA) que sera fixé la portée exacte de l'enregistrement exigé. La réglementation des coûts liés à l'identification et à l'enregistrement est reprise sans changement de l'art. 15b.

Art. 15a Enregistrement du trafic des animaux

Suite à la nouvelle répartition des dispositions concernant la BDTA, l'art. 15a est réduit aux actuels al. 1 et 2. De plus, dans la version allemande le terme «aufzeichnen» est remplacé par «erfassen». La disposition allemande fait l'objet d'une adaptation rédactionnelle dans ce sens. Enfin la disposition est adaptée à une pratique courante actuelle consistant, pour les détenteurs, à saisir eux-mêmes les augmentations et diminutions de leurs effectifs dans la BDTA au lieu de les annoncer à l'exploitant de celle-ci. Pour le reste, la modification n'entraîne pas de répercussions matérielles, notamment aucune extension des devoirs d'annonce et d'enregistrement. Ces devoirs seront décrits de manière plus précise dans les dispositions d'exécution, dans le cadre des prescriptions légales.

Art. 15b

En raison de la nouvelle structure de l'acte (voir section Vb Systèmes d'information), cet article est subdivisé en deux dispositions distinctes, l'une sur les coûts de l'identification et de l'enregistrement (art. 14, al. 1), l'autre sur les coûts d'exploitation de la BDTA (art. 45b). L'art. 15b peut donc être abrogé.

Art. 24, al. 3, let. a

En cas d'épizooties dans des États membres de l'UE, cette dernière impose, par voie de décisions, des restrictions de mouvements d'animaux et de produits animaux dans certaines régions et zones (régions à risque élevé, régions touchées par l'épizootie, zones de surveillance et de protection). L'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles¹² oblige la Suisse à mettre en œuvre les mesures prises par l'UE. Le cas échéant, l'OSAV doit édicter aussi rapidement que possible des interdictions ou des restrictions d'importation sous la forme d'une ordonnance de l'office, conformément à l'art. 24, al. 3, let. a, LFE, en désignant et en listant les régions et zones de l'UE où les mouvements de certains animaux et produits animaux sont limités. L'obligation de publier les actes législatifs de la Confédération dans toutes les langues officielles, prévue à l'art. 10 de la loi du 5 octobre 2007 sur les langues (LLC)¹³ et à l'art. 14 de

¹² RS 0.916.026.81

¹³ RS 441.1

la loi du 18 juin 2004 sur les publications officielles (LPubl)¹⁴, risque de rendre déjà caduque une modification à son entrée en vigueur.

Il faudrait donc, dans ce cas de figure, pouvoir renoncer à la traduction des désignations et descriptions des régions et zones. Dans les annexes des ordonnances de l'office, il faudrait pouvoir se limiter à la seule mention des États membres de l'UE où s'appliquent des restrictions aux mouvements de certains animaux et produits animaux dans certaines régions et zones, tout en faisant référence à la décision de l'UE concernée ou à sa dernière modification.

Cette démarche est considérée comme défendable et justifiée, puisqu'elle n'est appliquée que dans les cas où les mouvements d'animaux et de produits animaux sont d'ores et déjà limités ou interdits dans les régions et zones fixées dans la décision de l'UE. L'ordonnance émise par l'OSAV ne s'applique donc effectivement que si les interdictions ou restrictions n'ont pas été respectées ou si elles ont été contournées.

Le texte proposé inscrit explicitement cette procédure simplifiée dans le texte de loi en complétant l'art. 24, al. 3, let. a. L'art 10 LLC réserve d'ailleurs la possibilité d'inscrire de telles dérogations dans des lois spéciales. C'est ainsi que l'art. 53a LFE prévoit déjà qu'à titre exceptionnel, le Conseil fédéral peut décider de renoncer à une traduction dans les langues officielles de dispositions et de normes qu'il déclare applicables. Cependant, cette disposition ne peut être invoquée pour des ordonnances que l'office édicte lui-même directement sur la base de la LFE. La délégation dans ce cas nécessiterait également une base légale formelle. Enfin, il ne s'agit pas vraiment de cas exceptionnels en l'occurrence.

Il convient de faire remarquer que cette simplification est prévue exclusivement pour la description de régions et de zones, donc pour des indications purement géographiques. Toutes les autres dispositions des ordonnances de l'office sur les mesures à prendre contre l'introduction d'une épizootie doivent être traduites dans toutes les langues officielles.

Titre précédant l'art. 45b

Vb. Systèmes d'information

Vu la multiplication des systèmes d'information et l'importance que prennent leurs bases légales – notamment en ce qui concerne la protection des données – une nouvelle section est consacrée spécifiquement à cette thématique. Il est prévu de réglementer dans cette section, non seulement la BDTA (réglée jusqu'à présent uniquement aux art. 15a et 15b), mais aussi les autres systèmes d'information de l'OSAV dans le domaine vétérinaire et dans le domaine de la sécurité des denrées alimentaires (réglés jusqu'à présent à l'art. 54a).

¹⁴ RS 170.512

Art. 45b Banque de données sur le trafic des animaux*Al. 1 et 2*

La banque de données sur le trafic des animaux ou BDTA est exploitée à des fins de surveillance du trafic des animaux et de la santé animale. Elle sert à enregistrer des animaux (art. 14, al. 1) et à saisir le trafic des animaux en vertu des art. 15a et 16 (extension du champ d'application des dispositions de contrôle, par ex. aux équidés et, en partie, à la volaille). Mise sur pied à l'origine pour des raisons de police des épizooties uniquement, la BDTA a pris ces dernières années une importance croissante sur le plan de la politique agricole, raison pour laquelle il est prévu en outre d'ancrer à l'art. 165g^{bis} LAgr le traitement des données de la BDTA à des fins agricoles.

Al. 3

L'al. 3 réglemente le financement de l'exploitation de la BDTA. L'étape de mise sur pied de la banque de données a déjà eu lieu et elle a été financée par la Confédération. D'autres contributions financières de la Confédération pour la mise sur pied ne sont pas prévues.

L'exploitation au sens large du terme, non seulement la maintenance, mais aussi le développement et le remplacement futur de la BDTA, sont financés par des émoluments à prix coûtant, perçus auprès des détenteurs. Cela correspond à la réglementation actuelle. Voir en outre les explications au chiffre 2 (procédure de consultation).

Comme on ne peut pas exclure qu'à l'avenir des tiers utiliseront de plus en plus les données de la BDTA, il est en outre stipulé explicitement que des émoluments peuvent être exigés non seulement des détenteurs d'animaux, mais aussi d'autres usagers.

La perception d'émoluments étant une prérogative de la puissance publique, il appartient au Conseil fédéral de la réglementer— ce que prévoit déjà d'ailleurs l'ordonnance du 28 octobre 2015 relative aux émoluments liés au trafic des animaux¹⁵. Le Conseil fédéral tient compte à cet égard de la planification financière d'Identitas SA et fixe les émoluments à prix coûtant. Comme les dépenses d'Identitas SA pour la BDTA et les émoluments qu'elle perçoit varient d'une année à l'autre, cette société doit pouvoir créer, dans une certaine mesure, des réserves affectées. Il est aussi tenu compte dans ce contexte des frais d'Identitas pour couvrir ses risques de responsabilité civile dans le domaine de ses prestations non commerciales. Le volume des réserves admises sera réglementé au niveau de l'ordonnance.

Al. 4

Alors que jusqu'ici, Identitas SA ne faisait que facturer les émoluments, elle se chargera désormais aussi de les encaisser. L'encaissement était assuré jusqu'à présent par l'OFAG qui rémunérerait avec son enveloppe budgétaire les prestations d'Identitas SA en tant que prestation externe. La nouvelle réglementation devrait faciliter les transferts de fonds: Identitas SA comptabilisera les émoluments perçus

¹⁵ RS 916.404.2

comme des recettes dans son compte de résultats, et il n'y aura plus de versement de la Confédération à Identitas SA.

Une société anonyme privée n'ayant en principe pas le pouvoir d'émettre une décision, il appartient à l'OFAG de rendre une décision en cas de litige sur l'obligation de s'acquitter des émoluments ou sur leur montant.

Art. 45c et 45d Autres systèmes d'information

Généralités

L'OSAV exploite divers systèmes d'information pour soutenir la Confédération et les cantons dans l'accomplissement de leurs tâches d'exécution dans les domaines des affaires vétérinaires, de la sécurité des denrées alimentaires et de l'évaluation des données qui s'y rapportent. Ils font partie intégrante du système d'information central de l'OFAG et de l'OSAV qui suit l'ensemble de la chaîne agroalimentaire. Il s'agit notamment des systèmes d'information suivants: ASAN, le système d'information OITE (autorisations d'importer des animaux et des produits animaux), AS-KeTI (couplage du système de déclaration électronique en douane et du système d'information vétérinaire de l'UE), ALIS, Acontrol, Fleko, et ALVPH (évaluation et analyse pour la sécurité des denrées alimentaires et la santé publique vétérinaire). Les divers systèmes d'information garantissent une prévention, une surveillance et une lutte efficaces contre les épizooties, aussi bien en Suisse que lors de l'importation d'animaux et de produits animaux. Cela permet de garantir un haut niveau de santé animale en Suisse. Les bases légales de ces différents systèmes d'information figurent dans les législations respectives; dans la mesure où le système ne traite pas des données sensibles, une réglementation au niveau de l'ordonnance suffit. Les art. 45d LFE, 165d LAg et 62 de la loi du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires¹⁶ attribuent aux offices les systèmes qu'ils doivent exploiter et fixent les responsabilités qui en découlent. Cette structure respecte les exigences de l'art. 16 de la loi du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)¹⁷ aux termes duquel il incombe à l'organe fédéral responsable de pourvoir à la protection des données personnelles qu'il traite ou fait traiter dans l'accomplissement de ses tâches.

Art. 45c Exploitation et financement

Al. 1 et 2

L'al. 1 énumère les systèmes d'information que l'OSAV exploite pour soutenir les tâches d'exécution de la Confédération et des cantons dans les domaines de la santé animale, de la protection des animaux et de la sécurité des denrées alimentaires; ces systèmes peuvent contenir des données sensibles. Par «données sensibles» on entend en particulier, aux termes de l'art. 3, let. c, ch. 4, LPD, les données personnelles sur des poursuites ou des sanctions pénales et administratives. Il peut arriver que des données de cette nature soient traitées dans ASAN (let. a) et dans les systèmes

¹⁶ RS 817.0

¹⁷ RS 235.1

d'information servant au traitement des données relatives aux importations d'animaux et de produits animaux (systèmes d'information OITE et AS-KeTI, let. b).

Aux termes de l'al. 2, les systèmes d'information de l'OSAV font partie intégrante du système d'information central de l'OFAG et de l'OSAV qui suit l'ensemble de la chaîne agroalimentaire (voir «Généralités» ci-dessus).

Al. 3 et 4

Sur le fond, la réglementation du financement du système d'information ASAN correspond au droit en vigueur. En d'autres termes, la Confédération et les cantons continueront à supporter les frais d'exploitation du système d'information (maintenance et développement compris), à raison, respectivement, d'un et de deux tiers. Le Conseil fédéral règle la prise en charge des coûts inhérents aux autres systèmes d'information, par quoi il faut entendre les systèmes visés à l'al. 1, let. b, et ceux qui ne sont pas nommément cités à l'al. 1. Il peut aussi prévoir, au-delà du financement par des émoluments, une participation financière des cantons aux systèmes qu'ils utilisent.

Art. 45d Contenu et traitement des données

Al. 1

L'al. 1 définit les données personnelles sensibles qui peuvent être enregistrées dans les systèmes d'information visés à l'art. 45c, al. 1, let. a et b (ASAN, système d'information OITE et AS-KeTI) (voir commentaire de l'art. 45c, al. 1 et 2).

Al. 2

L'al. 2 attribue aux divers services les types de données des systèmes d'information qu'ils sont autorisés à traiter et dans quel but (la notion de «traitement» est définie à l'art. 3, let. e, LPD). Pour toutes les autorités citées, le principe est que le traitement des données par une autorité n'est admis que si celle-ci en a besoin pour remplir son mandat légal. Les tiers ne peuvent traiter les données que dans la mesure où des tâches d'exécution, telles l'exécution de contrôles ou l'application de mesures de lutte, leur sont déléguées.

Al. 3

L'al. 3 dispose que d'autres services fédéraux peuvent consulter les données des systèmes d'information au sens de l'art. 45, al. 1, let. a et b, à titre d'information (exclusivement), pour autant que le Conseil fédéral le prévoie. Dans ce contexte également, l'accès n'est accordé que pour remplir un mandat légal.

Al. 4

Dans sa teneur, l'al. 4 correspond au droit en vigueur et autorise les cantons à exploiter le système d'information ASAN pour leurs propres tâches d'exécution dans les domaines de la santé animale, de la protection des animaux et de la sécurité des denrées alimentaires. En d'autres termes, les cantons peuvent saisir dans le système d'information d'autres données dont ils ont besoin pour l'exécution des législations sur la protection des animaux, les épizooties et les denrées alimentaires (par ex. des données sur des cas d'épizooties ou d'infraction à la protection des animaux, des

autorisations, des résultats de contrôles de médicaments vétérinaires, des résultats de dépouillement et des statistiques). Étant propriétaires de ces données supplémentaires, les cantons sont responsables, en vertu des principes de la législation sur la protection des données, du respect des dispositions en la matière. Et puisque leurs obligations découlent de cette législation, une réglementation supplémentaire dans la LFE ne s'impose pas. D'ailleurs la même exigence se retrouve à l'art. 25 de l'ordonnance du 6 juin 2014 concernant les systèmes d'information du service vétérinaire public (OSIVét)¹⁸.

Art. 45e Données relatives aux contrôles

L'art. 45e prévoit que toute personne peut consulter les données collectées et saisies lors des contrôles vétérinaires officiels effectués dans son unité d'élevage et sur ses animaux (al. 1). Les détenteurs d'animaux de rente peuvent en outre autoriser l'OSAV à transmettre à des tiers, par exemple à des organisations de production sous label, les données concernant la protection de leurs animaux de rente et la production primaire animale (al. 2; voir l'art. 165d, al. 5, let. f et g, LAgr, en ce qui concerne les données agricoles).

La plupart des données collectées lors des contrôles effectués dans la production primaire en vertu du droit sur les épizooties, du droit sur la protection des animaux et du droit agricole sont saisies actuellement dans le système d'information Acontrol exploité par l'OFAG. Ce système fait également partie du système d'information central qui suit l'ensemble de la chaîne agroalimentaire (voir ci-dessus «Généralités»). La base légale pour le traitement des données relevant du droit agricole dans Acontrol est l'art. 165d LAgr, et celle pour le traitement des données relevant du droit vétérinaire, l'art. 45d LFE. Les données du droit vétérinaire contenues dans Acontrol sont la plupart consultées en utilisant l'application ASAN. Quelques données collectées lors des contrôles relevant du droit vétérinaire sont aussi directement saisies dans ASAN. Les résultats du contrôle des animaux avant l'abattage et du contrôle des viandes sont saisis dans le système d'information Fleko. Les données collectées lors des contrôles relevant du droit vétérinaire pourront être consultées et autorisées à la transmission, indépendamment du système d'information dans lequel elles ont été saisies.

Art. 45f Dispositions d'exécution

Cette disposition s'applique à la BDTA et aux systèmes d'information visés à l'art. 45c, al. 1, let. a et b (ASAN, système d'information OITE et AS-KeTI) et habilite le Conseil fédéral à émettre d'autres dispositions sur le contenu, l'exploitation, la connexion et (pour ce qui est d'ASAN) le financement des systèmes d'information. En ce qui concerne la BDTA, sa teneur correspond à l'art. 15a, al. 4. Le Conseil fédéral peut accorder à d'autres services fédéraux que l'OSAV, l'OFAG et l'AFD les droits d'accès aux systèmes d'information visés à l'art. 45c, al. 1, let. a et b (art. 45d, al. 3, art. 45e, let. c). Il peut en outre régler en particulier le couplage des systèmes d'information avec d'autres systèmes d'information de droit public

¹⁸ RS 916.408

(let. d; voir à ce sujet l'art. 12 OSIVét, en vertu duquel les données d'ASAN peuvent être tirées de différents systèmes d'information, par ex. de la BDTA ou de la banque de données sur les chiens). Les dispositions déterminantes ne se trouvent pas seulement dans l'OSIVét, mais aussi dans l'ordonnance du 18 novembre 2015 réglant les échanges d'importation, de transit et d'exportation d'animaux et de produits animaux avec les pays tiers¹⁹ et dans l'ordonnance du 18 novembre 2015 réglant les échanges d'importation, de transit et d'exportation d'animaux et de produits animaux avec les États membres de l'UE, l'Islande et la Norvège²⁰.

Art. 47 Contraventions et délits

Al. 1

L'art. 47 LFE règle les contraventions et les délits. L'al. 1, let. a, en vigueur mentionne les dispositions de la LFE dont la violation est passible d'une peine. Il est prévu de rehausser de 20 000 à 40 000 francs l'amende maximale de celui qui enfreint intentionnellement ces dispositions.

La limite maximale des amendes prévues n'est plus actuelle. Le cadre tarifaire des amendes n'a jamais été revu à la hausse depuis 1965. Il l'est à présent de manière appropriée, en tenant compte du renchérissement qui s'est produit depuis lors. L'art. 47, al. 2, LFE – qui prévoit, dans les cas graves, une peine privative de liberté d'un an au plus ou une peine pécuniaire – reste inchangé.

L'abrogation du concordat sur le commerce du bétail avec effet le 1^{er} mars 2016 a entraîné la suppression des dispositions pénales qui en faisaient partie. Quant à la LFE, elle ne contient jusqu'à présent aucune disposition pénale sur le commerce du bétail. Cette lacune doit être comblée, raison pour laquelle il est prévu d'ajouter l'art. 20 aux dispositions citées à l'al. 1. Aux termes de l'art. 20, al. 1, LFE, le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions de police des épizooties pour éviter la propagation d'épizooties dans l'exercice de professions, notamment le commerce professionnel du bétail. Les dispositions d'exécution concernées figurent notamment aux art. 34 à 37b de l'ordonnance du 27 juin 1995 sur les épizooties (OFE)²¹. Le Conseil fédéral régleme également les conditions à remplir pour l'exercice de la profession de marchand de bétail (art. 20, al. 3, LFE). Les art. 34 et 35 OFE règlent sur cette base la patente de marchand de bétail. Il s'ensuit que quiconque fait du commerce de bétail sans la patente et qui enfreint ce faisant l'art. 34 OFE est passible d'une amende jusqu'à 40 000 francs en vertu de l'art. 47, al. 1. Quiconque enfreint d'autres dispositions de la police des épizooties sur le commerce du bétail est également punissable.

La let. b de l'art. 47, al. 1, du droit en vigueur, selon laquelle est puni quiconque enfreint les dispositions édictées par les autorités fédérales ou cantonales dans l'exécution des dispositions mentionnées, n'est plus nécessaire dans la pratique législative actuelle. On part en effet du principe que celui qui enfreint les dispositions d'exécution des dispositions citées enfreint également ces dispositions. Toute

¹⁹ RS **916.443.10**

²⁰ RS **916.443.11**

²¹ RS **916.401**

infraction aux dispositions d'exécution équivaut donc à une infraction aux dispositions citées. Selon la jurisprudence fédérale, il suffit pour que tel soit le cas qu'une norme pénale renvoie à des normes de comportement inscrites dans le droit administratif (norme de renvoi ou norme de concrétisation), si tant est que le comportement interdit puisse être déduit de ces normes (6P.62/2007 E. 3.5). Celles-ci doivent être lues et interprétées conjointement avec la disposition pénale, à savoir comme si leur texte faisait partie intégrante de la norme pénale (6B_385/2008 E 3.3.2). En pratique, des renvois «en chaîne» sont admis. Il s'ensuit que la let. b en vigueur peut être abrogée.

La réglementation à la let. c, de l'art. 47, al. 1, du droit en vigueur, selon laquelle est puni d'une amende quiconque enfreint intentionnellement une décision qui lui a été signifiée sous la menace de la peine prévue au présent article, se trouve telle quelle à l'art. 48, al. 1, let. c. Les deux dispositions ne se différencient que par le cadre tarifaire des amendes. Cette différence ne se justifie pas, car ces deux dispositions ne concernent pas le contenu de la décision, mais le non-respect de celle-ci. Ce qui est en cause, c'est le bon fonctionnement des organes de l'Etat, de l'autorité publique, qui se fonde sur la Constitution et la loi. C'est pour cette raison que les dispositions ont été réunies à l'art. 48a et le cadre tarifaire des amendes, uniformisé. Par conséquent la let. c en vigueur peut être abrogée.

Al. 2

L'al. 2 correspond au libellé en vigueur.

Al. 3

En règle générale, le cadre tarifaire des amendes pour une violation non intentionnelle correspond à la moitié du cadre tarifaire applicable en cas de violation intentionnelle. Conformément à ce principe, le montant maximal de l'amende pour la violation intentionnelle atteint 20 000 francs.

Art. 48 Contraventions

L'art. 48 est adapté conformément aux modifications de l'art. 47. La réserve en vigueur, selon laquelle cette disposition n'est applicable qu'aux contraventions qui ne tombent pas sous le coup de l'art. 47, peut être biffée. Elle n'a aucune pertinence pratique, notamment parce que les dispositions citées à l'art. 47 et celles citées à l'art. 48 sont différentes. Une règle spécifique excluant le conflit de normes est donc superflue. La disposition de la let. b, aux termes de laquelle est puni celui qui enfreint les dispositions édictées par les autorités fédérales ou cantonales dans l'exécution des dispositions mentionnées, doit être abrogée. De même, il est prévu d'abroger la disposition de la let. c, aux termes de laquelle est puni quiconque enfreint une décision qui lui a été signifiée sous la menace de la peine prévue au présent article (voir sur ces deux modifications le commentaire de l'art. 47, al. 1). Selon l'al. 2 cependant, est puni d'une amende quiconque contrevient intentionnellement à une disposition d'exécution qui tout en ne figurant pas à l'al. 1 est assortie, au niveau de l'ordonnance, de la menace de la peine prévue à ce même al. 2.

Art. 48a Infractions à une décision

Cette disposition soumet à un seul et même cadre tarifaire les amendes prévues dans le droit en vigueur à l'art. 47, al. 1, let. c, et à l'art. 48, al. 1, let. c, en vigueur. Voir à ce sujet le commentaire de l'art. 47, al. 1, let. c. En outre seul l'acte intentionnel sera dorénavant punissable, dès lors que l'infraction non intentionnelle n'est envisageable que théoriquement. La teneur de l'art. 48a en vigueur est transférée dans le nouvel art. 48b.

Art. 48b Infractions commises dans une entreprise

Cette disposition correspond pour l'essentiel à l'art. 48a en vigueur, lequel reprend la teneur de l'art. 6 de la loi du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA)²² et qui vaut de ce fait à la fois pour la poursuite pénale par les autorités fédérales et pour celle par les autorités cantonales. Conformément à une pratique courante dans la législation récente, on ne restitue plus l'intégralité de la disposition, mais on renvoie simplement à l'art. 6 DPA. En outre, avec le renvoi à l'art. 7 DPA, la réglementation pour les amendes n'excédant pas 5000 francs est étendue à la poursuite pénale par les autorités cantonales.

Art. 50

Le commerce de bétail professionnel est désormais réglementé à l'art. 47, al. 1, disposition dans laquelle les amendes maximales passent en outre du simple au double. Dans les cas graves (art. 47, al. 2), une peine privative de liberté d'un an au plus ou une peine pécuniaire peut être prononcée. Comme l'exercice d'une activité à titre professionnel peut être considéré comme un facteur aggravant en soi, il n'est plus nécessaire de prévoir une augmentation particulière de la peine pour celui qui fait du commerce de bétail à titre professionnel.

Art. 51

La clause de subsidiarité, qui figure jusqu'à présent à l'art. 51, est intégrée dans la phrase introductive de l'art. 47, al. 1, ce qui est devenu courant dans d'autres lois.

Art. 54a

Conformément à la nouvelle structure relative aux systèmes d'information, la teneur de l'art. 54a en vigueur est transférée dans les nouveaux art. 45c à 45e.

Art. 56a, al. 3

Cette disposition, qui sert de base légale à l'affectation du produit de la taxe perçue à l'abattage, est précisée en fonction de la pratique actuelle.

Art. 57, al. 3, let. b et c, et 4

Al. 3, let. b

La disposition en vigueur charge l'OSAV d'encourager la prévention des épizooties. On entend par là les projets et activités de l'OSAV servant à la détection précoce et à la surveillance des épizooties. Deux programmes de monitoring peuvent être cités, à titre d'exemples: le «monitoring de la santé du gibier», qui consiste à examiner le cadavre de l'animal sauvage lorsque la cause de la mort n'est pas claire et à poser un diagnostic; un autre exemple est le monitoring des ganglions lymphatiques à l'abattoir pour la détection précoce et la surveillance de la tuberculose bovine. Selon l'état actuel des connaissances, le renforcement de la santé animale est, tout comme la détection précoce et la surveillance, essentielle à la prévention des épizooties. Parmi les mesures de renforcement de la santé animale, on peut citer l'information des détenteurs d'animaux et des vétérinaires sur l'importance de l'hygiène des locaux et des animaux et sur les signes d'épizootie.

Il convient d'adapter l'art. 57, al. 3, let. b, dans ce sens. Cette disposition n'est pas une base légale pour des subventions fédérales et n'entraîne pas de frais supplémentaires; les activités concernées sont réalisées dans les limites des ressources existantes pour le domaine propre de l'OSAV. Si celui-ci n'accomplit pas lui-même ces projets et ces activités, il en confie la réalisation à des tiers sur la base d'un mandat de prestations.

Al. 3, let. c, et 4

Pour assurer la surveillance du bétail suisse à l'égard de certaines épizooties, l'OSAV fixe d'ores et déjà chaque année d'un commun accord avec les cantons un programme national de surveillance qui réunit et coordonne les divers programmes spécifiques de surveillance des épizooties. Il est prévu d'inscrire explicitement cette procédure dans la loi. Il appartient à l'OSAV et aux vétérinaires cantonaux de sélectionner les exploitations à contrôler et les épizooties à surveiller (voir art. 76a OFE). L'OSAV tient compte à cet égard du programme de surveillance de l'année en cours, du programme planifié pour l'année suivante et de la situation épizootique du moment. La démarche consistant à fixer en commun les buts du programme de surveillance permet une utilisation optimale des ressources en se fondant sur des considérations coûts/bénéfices. Des économies peuvent être réalisées, par exemple en passant du prélèvement des échantillons dans les exploitations à un prélèvement centralisé, notamment dans les laboratoires de contrôle du lait ou dans les abattoirs.

Comme expliqué dans les commentaires sur l'al. 3, let. b, les projets et activités dans le domaine de la détection précoce font l'objet de contrats de prestations, à moins que l'OSAV ne fournisse la prestation lui-même. En conséquence, l'al. 4 actuel, concernant la délégation et l'indemnisation des programmes de détection précoce, peut être abrogé. La réglementation concernant la délégation et l'indemnisation de l'exécution du programme national de surveillance se trouve désormais à l'art. 57, al. 3, let. c, et 4, et 57a.

Art. 57a

L'art. 57a est une disposition sur les subventions qui règle les indemnités versées par la Confédération pour la réalisation du programme national de surveillance. Cette disposition avait été introduite le 1^{er} mai 2013²³ dans la LFE à l'al. 4 de l'art. 57. Elle doit être adaptée, car elle ne satisfait plus aux exigences actuelles d'une base légale pour l'allocation d'indemnités.

Ce sont en principe les cantons qui supportent les coûts du programme national de surveillance annuel; ceux-ci atteignent entre 4,5 et 7 millions de francs par an. La Confédération participe à leur prise en charge en allouant un montant forfaitaire (voir art. 10, al. 2, let. b, de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions [LSu]²⁴). Suivant l'état du compte de financement spécial «Surveillance des épizooties», les dépenses à budgéter chaque année peuvent être supérieures ou inférieures à la recette estimée. La couverture du financement spécial n'étant pas intégrale à l'heure actuelle, les dépenses sont à chaque fois corrigées à la baisse dans le budget, de manière à se situer au-dessous des recettes attendues. À l'inverse, un excédent de la couverture du financement spécial créerait une marge de manœuvre pour des dépenses dépassant les recettes. Néanmoins l'ordre de grandeur des dépenses annuelles attendues est de 3 millions de francs. Ce montant correspond à peu près au produit de l'ancienne taxe proportionnelle sur le chiffre d'affaires dans le commerce du bétail²⁵, qui a été remplacée par la taxe perçue à l'abattage. Le montant forfaitaire est utilisé pour couvrir partiellement les coûts de prélèvement des échantillons et d'analyses de laboratoire. Le Conseil fédéral fixera au niveau de l'ordonnance les critères en fonction desquelles les indemnités seront réparties entre les cantons. Il réglera en outre la procédure de versement des indemnités. Les autres coûts sont supportés par les cantons selon une clef de répartition fixée par la Confédération d'un commun accord avec eux, en fonction de la taille du cheptel et du nombre d'exploitations de chacun d'eux.

Loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture²⁶*Art. 165^{bis}* Système d'information sur les données animales

Depuis sa mise en service en 1999, la banque de données sur le trafic des animaux (ou BDTA) est exploitée, entretenue et développée par Identitas SA (appelée autrefois «Banque de données sur le trafic des animaux SA»). La BDTA a été créée pour garantir la traçabilité des déplacements d'animaux; elle est un outil de prévention et de lutte contre les épizooties.

²³ RO 2013 907

²⁴ RS 616.1

²⁵ Voir le message du 7 sept. 2011 concernant la modification de la loi sur les épizooties, FF 2011 6479, ici 6499

²⁶ RS 910.1

Au fil des ans, la BDTA a été enrichie de nouvelles fonctionnalités et mise en réseau avec d'autres systèmes d'information des secteurs vétérinaire et agricole. Parmi les systèmes reliés à la BDTA, il y a ceux décrits à l'art. 54a LFE en vigueur, tel le système d'information Fleko ou le système d'information SIPA de l'OFAG, défini à l'art. 165c LAgr, duquel la BDTA puise de nombreuses données. Cette dernière a acquis une grande importance dans l'application de la législation agricole. Par exemple, les données sur les déplacements de bovins, buffles, bisons et équidés enregistrées dans la BDTA sont utilisées aussi bien pour le calcul des paiements directs liés aux animaux qu'à des fins statistiques.

C'est dans la LFE (voir commentaire sur l'art. 7a LFE) qu'il est prévu d'inscrire la délégation de l'exploitation de la BDTA à Identitas SA («exploitation» au sens large, y compris la maintenance, le développement ultérieur et le remplacement futur) ainsi que les dispositions y relatives. Il n'est pas prévu d'inscrire une formulation analogue à l'art. 165g^{bis} LAgr. Néanmoins, vu la grande importance de la BDTA et de ses fonctionnalités, il semble indiqué et utile de modifier parallèlement à la LFE également la loi sur l'agriculture, pour y faire figurer le traitement des données de la BDTA à des fins de politique agricole. Cette inscription parallèle permet de tenir compte du fait que la responsabilité de la Confédération pour la BDTA est partagée entre l'OSAV et l'OFAG (dans leur domaine de compétence respectif). A l'heure actuelle, aucun émolument supplémentaire n'est perçu auprès du détenteur d'animaux pour l'exécution de mesures de la politique agricole. Cependant, le Conseil fédéral a la compétence de régler la prise en charge des coûts, de sorte que la question de la perception d'émoluments dans ce cadre pourrait être posée.

Les systèmes d'information définis aux art. 165c LAgr (SIPA) et 165d LAgr (Acontrol), qui contiennent également des données sur les animaux, ne font pas partie de la BDTA.

Al. 1

Les données de la BDTA sont censées faciliter l'exécution de la législation sur les épizooties et celle de la législation agricole. Ces données doivent servir de base et pouvoir être traitées dans le cadre de l'exécution des mesures de politique agricole. Compte tenu des synergies possibles, il n'est guère sensé de collecter à nouveau les mêmes données pour l'exécution de ces mesures. Il appartient au Conseil fédéral de déterminer au niveau de l'ordonnance quelles données peuvent être traitées dans ce cadre.

Les données animales de la BDTA sont utilisées par exemple pour l'exécution des mesures suivantes:

- En prenant pour base les données du trafic des animaux des espèces bovine ou équine (chevaux: nouveaux depuis 2018), on calcule les unités de gros bétail (UGB) ou le nombre d'animaux à la date de référence (1^{er} janvier), en se fondant sur l'art. 21 de l'ordonnance sur la BDTA, en relation avec l'art. 36, al. 1, de l'ordonnance du 23 octobre 2013 sur les paiements directs (OPD)²⁷. Les chiffres résultant de ces calculs sont mis à la disposition des

²⁷ RS 910.13

cantons pour leur permettre de calculer et de verser les contributions SRPA²⁸, SST²⁹, d'alpage et d'estivage.

- Les données animales sont aussi utilisées dans le contexte du calcul de la charge minimale en bétail permettant de déterminer les contributions pour la sécurité de l'approvisionnement (art. 50, al. 4, OPD), dans le cadre du calcul de la contribution pour la production de lait et de viande basée sur les herbages (art. 71, al. 3, OPD), et aux fins statistiques mentionnées à l'art. 3, al. 2, de l'ordonnance du 30 juin 1993 sur le Registre des entreprises et des établissements³⁰.
- Pour appliquer l'art. 48 LAgr, les parts de contingent sont attribuées selon le nombre d'animaux abattus, qui est établi sur la base des abattages notifiés par les détenteurs d'animaux à la BDTA. Les dispositions d'exécution correspondantes figurent aux art. 24 et 24b de l'ordonnance du 26 novembre 2003 sur le bétail de boucherie (OBB)³¹ ainsi qu'à l'art. 21 et à l'annexe 1 de l'ordonnance sur la BDTA.
- Selon l'art. 49 LAgr en relation avec l'art. 3 OBB, les abattoirs doivent transmettre à la BDTA le résultat de la taxation neutre de la qualité des animaux abattus.

Al. 2

L'al. 2 prévoit que le Conseil fédéral peut déléguer directement d'autres tâches à Identitas SA par voie d'ordonnances, si ces tâches ont un lien avec l'exécution des mesures de la politique agricole ou la facilitent. On peut citer comme exemples de tâches pouvant lui être déléguées l'exploitation du convertisseur en UGB (cf. commentaire de l'al. 1) ou l'assistance aux utilisateurs du portail Internet Agate. La résolution des problèmes d'accès à la BDTA a révélé des liens étroits et des interactions entre la BDTA et le portail Internet Agate, la première n'étant accessible que via le second. Des synergies peuvent donc être créées pour l'assistance aux utilisateurs, de telle sorte l'analyse et la solution des problèmes, que ce soit au niveau du portail ou au niveau de la BDTA, soient assumées par un seul service. Il convient de remarquer dans ce contexte que presque 90 % des tickets d'assistance aux utilisateurs concernent au bout du compte des fonctionnalités de la BDTA ou d'applications gérées par Identitas SA. L'origine des problèmes ne peut pas être toujours clairement identifiée. Elle peut résider dans le processus d'authentification du portail Internet Agate ou dans une application en aval ou même dans la combinaison de plusieurs applications. Mais cela est souvent loin d'être évident pour l'utilisateur. Si un seul et même bureau d'assistance s'occupe des problèmes, on peut s'attendre à beaucoup plus d'efficacité dans la résolution de ceux-ci. Compte tenu des bonnes connaissances techniques d'Identitas SA dans le domaine agricole, il est prévu d'habiliter le Conseil fédéral à lui confier également directement le premier niveau d'assistance aux utilisateurs du système d'information HODUFLU (art. 165f LAgr).

²⁸ SRPA = sorties régulières en plein air des animaux de rente

²⁹ SST = systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux

³⁰ RS **431.903**

³¹ RS **916.341**

Il reste que la tâche centrale d'Identitas AG est l'exploitation de la BDTA pour la surveillance du trafic des animaux et de la santé animale.

Enfin le Conseil fédéral se voit confier la compétence de régler au niveau de l'ordonnance la délégation de tâches, la prise en charge des coûts et le traitement des données. S'agissant de la prise en charge des coûts, le financement par des émoluments d'utilisateurs devra être discuté.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

Le projet n'a de conséquences ni sur les finances ni sur l'état du personnel de la Confédération. L'adaptation des dispositions relatives aux indemnités pour le programme de surveillance nationale, aux aides financières octroyées aux services de santé animale, et aux systèmes d'information n'entraînera aucune tâche supplémentaire pour elle. Vu l'augmentation du montant maximal des amendes prévue à l'art. 47, il se pourrait que les recettes de la Confédération augmentent si les possibilités offertes par le cadre tarifaire sont épuisées.

La simplification des flux financiers destinés à rémunérer les tâches confiées à Identitas SA n'aura pas d'effets sur le budget fédéral. Identitas SA inscrira désormais les émoluments perçus comme recettes dans son compte de résultats. Par conséquent, la Confédération ne bénéficiera plus de ces émoluments mais, en contrepartie, elle ne devra plus allouer de nouveaux fonds à Identitas SA.

5.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Le projet n'a pas de conséquences pour les cantons et les communes, les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne, si ce n'est que l'augmentation du montant maximal des amendes prévue à l'art. 47 pourrait augmenter les recettes des cantons lorsque les possibilités offertes par le cadre tarifaire sont épuisées.

5.3 Conséquences économiques

Enfin, le projet n'a pas de conséquences économiques, sociales et environnementales. Il est dans l'intérêt de la Suisse que la traçabilité complète des animaux et des produits animaux soit garantie en tout temps, non seulement dans le cadre de la prévention et de la lutte contre les épizooties, mais aussi pour assurer la sécurité des denrées alimentaires d'origine animale. Cette traçabilité permet aussi une application des mesures de politique agricole en exploitant les synergies de manière optimale et en simplifiant le travail administratif.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Selon l'art. 118, al. 2, let b, de la Constitution fédérale (Cst.)³² Cst., la Confédération légifère sur la lutte contre les maladies transmissibles, les maladies très répandues et les maladies particulièrement dangereuses de l'être humain et des animaux. Elle dispose dans ce domaine d'une compétence législative complète.

Les présentes modifications de la LAgr se fondent sur l'art. 104 Cst. Cet article confère de vastes compétences et des tâches à la Confédération dans la conception des mesures de la politique agricole (art. 104, al. 3, LAgr). Les modifications proposées correspondent aux attributions de la Confédération pour préserver une agriculture durable et compétitive et s'inscrivent dans son champ de compétences défini au niveau constitutionnel.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Les modifications proposées ne sont pas contraires aux engagements internationaux de la Suisse, notamment ceux souscrits dans l'annexe 11 («annexe vétérinaire») de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération helvétique et la Communauté européenne sur les échanges de produits agricoles³³. Selon cette annexe, la Suisse est tenue d'enregistrer les animaux de rente et leurs déplacements pour des raisons de santé animale et de sécurité des denrées alimentaires.

La délégation directe de tâches à Identitas SA est compatible avec l'accord du 15 avril 1994 sur les marchés publics³⁴ puisque cette société est soumise à la législation fédérale sur les marchés publics en tant qu'adjudicatrice lors de l'acquisition de moyens d'exploitation nécessaires à ses prestations non commerciales.

6.3 Forme de l'acte à adopter

Selon les art. 164, al. 1, Cst. et 22, al. 1, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement³⁵, toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

³² RS 101

³³ RS 0.916.026.81

³⁴ RS 0.632.231.422

³⁵ RS 171.10

6.4 Frein aux dépenses

Aux termes de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs.

Les art. 11a et 57a LFE forment la base légale des aides financières octroyées aux services de santé animale et des indemnités versées aux cantons en lien avec le programme national de surveillance. Ces dépenses ne sont pas nouvelles. Ces dispositions sont simplement adaptées aux exigences actuelles en matière de base légale pour les subventions. Les nouvelles bases légales n'entraînent pas non plus d'augmentation des tâches. Il s'ensuit que les art. 11a et 57a LFE ne sont pas soumis au frein aux dépenses.

6.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

Ce projet ne touche pas à la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ni à leur accomplissement.

6.6 Conformité à la loi sur les subventions

Aux termes de l'art. 4 LSu, le Conseil fédéral et l'administration se conforment, dans l'élaboration, la promulgation et la révision des actes normatifs régissant les aides et les indemnités, aux principes définis dans le chapitre 2 LSu.

Au cours de l'uniformisation des pratiques et procédures de subventionnement des services de santé animale, il est apparu qu'une actualisation de la base légale qui prévoit leur soutien est devenu indispensable: l'art. 11a LFE en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1977³⁶ ne satisfait plus aux exigences actuelles des dispositions relatives aux subventions. Le nouveau libellé de cette disposition précise que le soutien apporté aux services de santé animale est une aide financière qui est allouée dans les limites des crédits autorisés, sur la base des conventions de prestations, pour la couverture partielle des charges de ces services, et pour l'obtention de laquelle ils ne peuvent faire valoir aucun droit. Le but des services de santé animale est d'œuvrer en faveur de la santé, du bien-être et de la détention convenable des animaux, donc, finalement, en faveur de la production de denrées alimentaires irréprochables. Comme jusqu'à présent, le Conseil fédéral peut édicter des dispositions relatives aux conditions, à la procédure d'octroi et au montant des aides financières. Cette adaptation de l'art. 11a LFE est avant tout d'ordre formel et n'implique aucune nouveauté essentielle dans l'actuelle pratique de subventionnement des services de santé animale.

³⁶ RO 1977 1187

En vertu de l'art. 57a LFE, les cantons reçoivent, pour les prestations qu'ils fournissent dans le cadre du programme national de surveillance annuel, des indemnités d'un montant correspondant environ au produit de la taxe perçue à l'abattage. Les indemnités servent à compenser en partie la charge financière des cantons liée à ce programme de surveillance (cf. commentaire de l'art. 57a LFE). L'art. 57a LFE ne crée pas une nouvelle disposition relative aux subventions. L'actuel al. 4 de l'art. 57 a été inscrit dans la LFE avec effet au 1^{er} mai 2013³⁷, mais il ne satisfait plus aux exigences qu'une base légale doit remplir aujourd'hui pour pouvoir allouer des indemnités. Il est donc adapté aux nouvelles exigences. La subvention se justifie notamment parce qu'il est extrêmement important pour toute la Suisse, à la fois pour son économie et pour sa société, que le cheptel soit indemne d'épizooties. L'absence d'épizooties dans notre cheptel, c'est la garantie à la fois de la sécurité sanitaire de nos denrées alimentaires d'origine animale et de l'ouverture des marchés internationaux à nos exportations d'animaux et de produits animaux.

Le montant de la subvention est calculé en fonction du produit spécifiquement affecté de la taxe perçue à l'abattage (art. 56a, al. 3), qui correspond *grossa modo*, avec ses quelque 3 millions de francs par an, à l'ancienne taxe proportionnelle au chiffre d'affaire perçue sur le commerce du bétail (cf. commentaire de l'art. 57a). Cette subvention remplace donc les moyens financiers dont les cantons disposaient autrefois pour la prévention des épizooties. Sans ces ressources, le programme de surveillance ne pourrait plus être déployé dans la même mesure que jusqu'à présent, ce qui risquerait de laisser certaines épizooties sans surveillance et pourrait compromettre le niveau élevé de santé animale dont bénéficie la Suisse.

Aux termes de l'art. 76a, al. 2, OFE, l'OSAV définit, avec les vétérinaires cantonaux, les épizooties soumises au programme de surveillance et l'étendue de celui-ci. Cette procédure donne à la Confédération le moyen d'exercer une influence sur l'utilisation des ressources financières à disposition pour les indemnités. Le Conseil fédéral fixe les critères de répartition des indemnités versées aux cantons et définit la méthode de paiement.

6.7 Délégation de compétences législatives

En vertu des art. 7a, al. 6, LFE et 165g^{bis}, al. 2, LAgr, le Conseil fédéral peut déléguer d'autres tâches à Identitas SA si celles-ci sont étroitement liées à la surveillance du trafic des animaux et de la santé animale ou si elles sont nécessaires à l'exécution de mesures de politique agricole. Le Conseil fédéral règle le financement de ces tâches. Il règle par ailleurs le financement des autres systèmes d'information visés à l'art. 45c, al. 1, LFE (à l'exception de celui d'ASAN, voir art. 45c, al. 3 et 4) et définit pour la banque de données sur le trafic des animaux et les systèmes d'information visés à l'art. 45c, al. 1, let. a et b (ASAN, systèmes d'information OITE et AS-KeTI) les attributions pour le traitement de données et l'étendue des accès en ligne (art. 45f). Il peut en outre, comme jusqu'à présent, réglementer les conditions, le montant et la procédure d'octroi des aides financières aux services de

37 RO 2013 907

santé animale (art. 11a). En ce qui concerne les indemnités versées pour le programme national de surveillance de la santé animale, le Conseil fédéral fixe les critères de répartition des indemnités entre les cantons et définit la procédure de versement (art. 57a).

6.8 Protection des données

Selon l'art. 17, al. 1, LPD, une base légale est nécessaire pour qu'un organisme fédéral puisse traiter des données personnelles. Les données personnelles sensibles ne peuvent être traitées que si une loi au sens formel le prévoit expressément (art. 17, al. 2, LPD). Vu que les systèmes d'information visés à l'art. 45c, al. 1, let. a et b, LFE (ASAN, systèmes d'information OITE et AS-KeTI) contiennent des données sensibles, les droits de les traiter et de les consulter sont définis au niveau de la loi. Celle-ci énonce concrètement quels services sont autorisés à traiter ou à consulter les données et à quelles fins. Par contre, le niveau de l'ordonnance est approprié pour dresser la liste des données contenues dans les différents systèmes d'information et fixer les attributions pour le traitement de celles-ci, pour définir la connexion des systèmes d'information entre eux, et pour prévoir la conservation et l'archivage des données (cf. art. 45f).

Comme la BDTA ne contient pas de données personnelles sensibles, la liste des données, les droits d'accès, etc. peuvent, en vertu de l'art. 45f, être réglementés comme jusqu'à présent au niveau de l'ordonnance (voir ordonnance sur la BDTA). La base légale pour le traitement des données de la BDTA à des fins de politique agricole est créée dans la LAgr. Les dispositions d'exécution à ce sujet figureront également au niveau de l'ordonnance.