

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

autorisant le Conseil d'Etat à adhérer à la Convention intercantonale de dissolution du Concordat sur le commerce de bétail (Convention intercantonale sur le commerce de bétail du 13 septembre 1943)

1 CONCORDAT SUR LE COMMERCE DE BETAIL

1.1 Bref historique et situation

Par décret du 5 février 1924, le Grand Conseil a conféré au Conseil d'Etat les pouvoirs nécessaires pour adhérer à la Convention intercantonale sur le commerce de bétail. Par la suite, le 13 septembre 1943, le Conseil d'Etat a adhéré à cette convention, également appelée Concordat intercantonal sur le commerce de bétail. Il se justifie d'utiliser cette dernière dénomination dans la suite de cet EMPD vu le titre de la Convention intercantonale de dissolution présentement en cause.

Le Concordat intercantonal sur le commerce de bétail (ci-après également : Concordat ou CICB), auquel tous les cantons suisses et la Principauté du Liechtenstein sont parties, est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1944. Ce Concordat avait pour but d'établir une réglementation uniforme pour le commerce de bétail. En plus de la définition de la notion de commerce de bétail et de l'obligation d'obtenir une patente pour pratiquer le commerce de bétail valable dans toute la zone du Concordat, l'élément le plus important réside certainement dans la mise en place d'un système de taxes et de caution.

La taxe de base pour l'octroi de la patente et la taxe liée au chiffre d'affaires reviennent aux cantons. La caution est prélevée sur le chiffre d'affaires et sert à garantir les prétentions en responsabilité élevées contre les marchands de bétail. Début 2015, le Concordat affiche un capital approchant 4,8 millions de francs. Cette somme correspond aux montants encaissés à titre de caution et aux revenus de leur placement.

Enfin, quant à l'organisation du Concordat, l'organe suprême est l'assemblée plénière ou, autrement dit, la conférence constituée des cantons et de la Principauté du Liechtenstein qui nomme le comité et la direction. Cette dernière règle les affaires courantes et celles que la conférence ou le comité lui ont confiées. Depuis l'entrée en vigueur du Concordat, c'est en fait le Canton d'Argovie qui assure la gestion des affaires à titre de direction.

1.2 Evolution de la législation fédérale sur les épizooties et contexte actuel

La taxe sur le chiffre d'affaires prévue par le Concordat était remise en question depuis longtemps par le Syndicat suisse des marchands de bétail.

En 2007, le Parlement fédéral avait envisagé d'instaurer une taxe commerciale pour remplacer ladite taxe sur le chiffre d'affaires. Cette taxe commerciale n'a toutefois jamais été mise en œuvre, faute de pouvoir la traduire dans la loi de façon convaincante pour les intéressés.

Suite à cet échec et à de nouveaux débats, l'idée de la taxe perçue à l'abattage s'est imposée. Cette taxe a été transposée avec succès à l'article 56a de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur les épizooties (LFE ; RS 916.40). Selon le Message du Conseil fédéral du 7 septembre 2011 relatif à la modification de la LFE (n° 11.059, FF 2011 6499), l'Office vétérinaire fédéral (actuellement Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires) utilise la somme de 3 millions de francs que cette taxe perçue à l'abattage génère pour financer des programmes nationaux de surveillance des épizooties. " *En contrepartie, les cantons seront déchargés de leur contribution financière à ces programmes à raison du même montant. Le produit de la taxe perçue à l'abattage correspondra grosso modo à ce que rapporte actuellement la taxe sur le commerce de bétail. La taxe perçue à l'abattage remplacera la taxe sur le commerce de bétail, ce qui permettra aux cantons d'abroger le concordat obsolète cité plus haut [Concordat intercantonal sur le commerce de bétail] "*.

Ainsi, la nouvelle taxe perçue à l'abattage remplace matériellement la taxe sur le chiffre d'affaires prévue par le Concordat, dont la désuétude est relevée par le Conseil fédéral. Depuis le 1^{er} janvier 2014, la taxe liée au chiffre d'affaires n'est en conséquence plus perçue par les cantons.

En ce qui concerne l'octroi des patentes pour pratiquer le commerce de bétail, il est dorénavant réglé aux articles 34 et suivants de l'ordonnance fédérale du 27 juin 1995 sur les épizooties (OFE ; RS 916.401). Les cantons continuent de délivrer ces patentes et percevoir les taxes y afférentes. Rien ne change d'avec le Concordat.

On observe en conséquence que la législation fédérale sur les épizooties a repris à son compte les éléments du Concordat ou s'y est substituée.

Restent encore les cautions. Si le besoin s'en fait sentir, la branche doit se soucier de cette problématique en mettant en place elle-même un système d'assurance ou en s'approchant de compagnies d'assurance privées. En outre, on rappelle que, sous sa forme actuelle, la limitation de la caution à Fr. 75'000.- par cas d'assurance ne permet pas toujours de couvrir les dommages, notamment lors de faillites. Ce système ne donne de ce point de vue plus entière satisfaction non plus.

2 DISSOLUTION DU CONCORDAT

2.1 Motif de la dissolution du Concordat

Au vu de ces éléments, il faut reconnaître que le Concordat est devenu obsolète. Primo, le commerce de bétail est dorénavant réglé de manière suffisante et satisfaisante par le droit fédéral (art. 34 ss OFE). Secundo, la taxe liée au chiffre d'affaires a été remplacée par la taxe perçue à l'abattage par la Confédération (art. 56a LFE), sans perte financière pour les cantons puisque leur contribution au financement de programmes nationaux de surveillance des épizooties a été diminuée du montant que l'encaissement de la taxe liée au chiffre d'affaires leur procurait. Tertio, le système de caution institué par le Concordat n'est plus en phase avec le rôle d'un Etat moderne.

Vu l'obsolescence du Concordat et sa perte importante de portée matérielle, il convient donc de le dissoudre, comme le Conseil fédéral l'a d'ailleurs souligné dans son Message du 7 septembre 2011 précité.

2.2 Forme de la dissolution du Concordat

Le Concordat ne prévoyait rien à propos de la procédure à suivre pour sa dissolution. En conséquence, la direction du Concordat a décidé de proposer de dissoudre le Concordat par le biais d'une convention intercantonale de dissolution, soit la Convention intercantonale de dissolution du Concordat sur le commerce de bétail (Convention intercantonale sur le commerce de bétail du 13 septembre 1943). Par souci de simplification, cette dernière sera nommée Convention de dissolution du Concordat dans la suite de cet EMPD.

La direction du Concordat, par sa présidente Mme la Conseillère d'Etat du Canton d'Argovie Susanne Hochuli et son secrétaire M. Markus Notter, a établi une Convention de dissolution du Concordat. Cette Convention, datée du 12 juin 2014, est accompagnée d'un rapport et d'un bref commentaire. Le présent exposé des motifs et projet de décret en retranscrit de nombreux éléments. Pour le surplus, la Convention de dissolution du Concordat est reproduite dans son intégralité au pied du projet de décret ci-dessous et le rapport de la direction du Concordat est annexé.

2.3 Répartition du capital

Comme mentionné sous chiffre 1.1, le capital du Concordat est d'environ 4,8 millions de francs. Un des points les plus importants du projet de Convention de dissolution du Concordat concerne donc la répartition de ce capital. En vue de décider des modalités de cette répartition, la conférence a mis en place un groupe de travail composé de membres de la direction et d'un représentant de chacune des quatre conférences régionales des vétérinaires cantonaux.

Ce groupe de travail a estimé à l'unanimité qu'il fallait répartir le capital entre les cantons et la Principauté du Liechtenstein en tenant compte pour moitié de l'origine des fonds et pour l'autre moitié de la charge variable incombant aux cantons en matière de police des épizooties. Pour le premier critère, l'origine des fonds peut être déterminée en fonction du montant des taxes de cautionnement versées par canton. Pour le deuxième critère, le nombre d'unité gros bétail (UGB) par canton permet de définir la charge variable incombant au canton en cause en matière de police des épizooties. L'Association suisse des vétérinaires cantonaux a accepté ces modalités de répartition du capital du Concordat et les recommande à l'unanimité. Ces modalités sont transcrites à l'article 2 du projet de Convention de dissolution du Concordat.

La part que chaque canton et la Principauté du Liechtenstein recevront sur la base de ces modalités de calcul est indiquée dans le tableau présenté dans le rapport précédent le projet de Convention de dissolution du Concordat. Selon ce tableau, figurant en annexe dans le rapport de la direction du Concordat, le Canton de Vaud se verra rétrocéder 3.26% du capital. Selon l'article 2 de la Convention de dissolution du Concordat, 60 jours dès l'entrée en force de la convention, 4,5 millions seront versés aux cantons et à la Principauté du Liechtenstein, ce qui représente Fr. 146'700.- pour le Canton de Vaud. Le solde sera distribué une fois que toutes les créances vis-à-vis du Concordat auront été réglées.

Comme le capital a été provisionné dans un contexte de police des épizooties pour les équins, les bovins, les porcins, les caprins et les ovins, le Concordat recommande aux cantons d'attribuer la part qu'ils reçoivent au financement de mesures de lutte contre les épizooties. Il apparaît logique pour le Conseil d'Etat de suivre cette recommandation. Dans le Canton de Vaud, le financement des mesures de lutte contre les épizooties est pris en charge dans une mesure significative par la Caisse d'assurance du bétail. La part du capital du Concordat versé au Canton de Vaud sera en conséquence injectée dans la Caisse d'assurance du bétail.

2.4 Consultation

Le 17 janvier 2014, le projet de Convention de dissolution du Concordat a été mis en consultation auprès des cantons et de la Principauté du Liechtenstein. Vingt-quatre cantons ainsi que la Principauté du Liechtenstein ont pris position. Toutes les réponses soutiennent la dissolution ainsi que la répartition proposée du capital. La conférence annuelle du Concordat sur le commerce de bétail a donc chargé la direction, en date du 12 juin 2014, d'inviter les cantons ainsi que la Principauté du Liechtenstein à adhérer à la Convention de dissolution du Concordat en question.

3 PROJET DE DÉCRET AUTORISANT LE CONSEIL D'ETAT À ADHÉRER À LA CONVENTION DE DISSOLUTION DU CONCORDAT

3.1 Position du Conseil d'Etat

Se fondant sur les arguments précités, le Conseil d'Etat est convaincu de la désuétude du Concordat et de la nécessité de le dissoudre. Au demeurant, suivant l'Association suisse des vétérinaires cantonaux et l'avis unanime des cantons lors de la consultation, le Conseil d'Etat est d'avis que la clef de répartition prévue pour rétrocéder aux cantons le capital du Concordat est juste et satisfaisante.

Dès lors, le Conseil d'Etat estime que le Canton de Vaud doit adhérer à la Convention de dissolution du Concordat, étant rappelé que, selon son article 3, tous les cantons et la Principauté du Liechtenstein doivent y adhérer pour qu'elle déploie ses effets.

A ce jour, c'est déjà le cas de quatorze cantons et de la Principauté du Liechtenstein.

3.2 Processus d'adhésion à la Convention de dissolution du Concordat

Chaque canton adhère à la Convention de dissolution du Concordat selon les formes qui lui sont propres. Dans le Canton de Vaud, c'est le Grand Conseil qui a autorisé le Conseil d'Etat à adhérer au Concordat par décret du 5 février 1924. Le Conseil d'Etat a usé de ce pouvoir le 13 septembre 1943.

En vertu du principe du parallélisme des formes qui exige qu'un acte soit abrogé ou modifié selon les mêmes formes ayant présidé son adoption (Pierre Moor, Droit administratif, volume 1, 2^{ème} édition, p. 82), le Grand Conseil doit autoriser le Conseil d'Etat à adhérer à la Convention de dissolution du Concordat comme cela a été le cas pour l'adhésion en 1924.

C'est pour cette raison que le Conseil d'Etat a établi le présent projet de décret et le soumet au Grand Conseil. Cette démarche permettra au final au Canton de Vaud, par le biais du Conseil d'Etat, d'adhérer à la Convention de dissolution du Concordat, telle que projetée par la direction du Concordat ci-dessus.

3.3 Projet de décret autorisant le Conseil d'Etat à adhérer à la Convention de dissolution du Concordat

Le projet de décret autorisant le Conseil d'Etat à adhérer à la Convention de dissolution du Concordat n'amène pas de commentaire particulier. Pour toutes les raisons invoquées précédemment, il autorise le Conseil d'Etat à adhérer à la Convention intercantonale de dissolution du Concordat sur le commerce de bétail (Convention intercantonale sur le commerce de bétail du 13 septembre 1943), laquelle est reproduite à son pied.

Ce dernier point est important dans le sens où le Conseil d'Etat devrait à nouveau solliciter l'accord du Grand Conseil si la convention de dissolution projetée ne devait pas recevoir l'aval de tous les cantons et qu'une autre convention de dissolution était proposée à la place au final. Il est aussi clair que le terme "adhérer" s'entend d'une acception large, soit de toutes les démarches permettant au Canton de Vaud d'être partie à la Convention de dissolution du Concordat. Cette précision est importante dès lors que les termes "adoption" ou "ratification" sont utilisés dans les documents mis à disposition des cantons et de la Principauté du Liechtenstein par la direction du Concordat.

4 CONSEQUENCES

4.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Néant.

4.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

L'adhésion à la Convention de dissolution du Concordat n'entraîne aucune charge supplémentaire au sens de l'article 163 alinéa 2 de la Constitution du Canton de Vaud.

Le capital du Concordat se monte à 4,8 millions de francs. Selon la clé de répartition prévue par la Convention de dissolution du Concordat, le Canton de Vaud se verra rétrocéder 3.26% de ce capital, soit dans une première phase Fr. 146'700.- sur un montant de 4,5 millions de francs. Le solde sera distribué une fois que toutes les créances vis-à-vis du Concordat auront été réglées (cf. sous chiffre 2.3 ci-dessus et article 2 du projet de Convention de dissolution du Concordat). Vu la recommandation du Concordat aux cantons d'attribuer le montant qu'ils reçoivent au financement de mesures de lutte contre les épizooties, le Conseil d'Etat prévoit comme expliqué plus amplement sous chiffre 2.3 de verser sa part à la Caisse d'assurance du bétail.

La dissolution du Concordat ne présente ni charge (comme mentionné), ni revenu supplémentaires pour le Canton de Vaud. Les taxes pour l'octroi des autorisations de pratiquer le commerce de bétail, soit les patentes de marchand de bétail, continuent d'être perçues sur la base de la législation sur les épizooties (art. 34 ss OFE). La perte de recette engendrée par la suppression de la taxe sur le chiffre d'affaires est compensée par le fait que la Confédération réduit d'autant la part des cantons au financement des programmes nationaux de surveillance des épizooties (cf. sous chiffre 1.2 ci-dessus).

4.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

4.4 Personnel

Néant.

4.5 Communes

Néant.

4.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

4.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

4.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

4.10 Incidences informatiques

Néant.

4.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.12 Simplifications administratives

Néant.

4.13 Protection des données

Néant.

4.14 Autres

Néant.

5 CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de décret ci-après :

PROJET DE DÉCRET

autorisant le Conseil d'Etat à adhérer à la Convention intercantonale de dissolution du Concordat sur le commerce de bétail (Convention intercantonale sur le commerce de bétail du 13 septembre 1943)

du 1 juillet 2015

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu les articles 103 et 121 de la Constitution du Canton du Vaud

vu la Convention intercantonale de dissolution du Concordat sur le commerce de bétail (Convention intercantonale sur le commerce de bétail du 13 septembre 1943), du 12 juin 2014

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décète

Art. 1

¹ Le Conseil d'Etat est autorisé à adhérer, au nom du Canton de Vaud, à la Convention intercantonale de dissolution du Concordat sur le commerce de bétail (Convention intercantonale sur le commerce de bétail du 13 septembre 1943), du 12 juin 2014, reproduite au pied du présent décret.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre b de la Constitution cantonale et en fixera l'entrée en vigueur par voie d'arrêté.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 1 juillet 2015.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean

CONVENTION INTERCANTONALE DE DISSOLUTION DU CONCORDAT SUR LE COMMERCE DE BÉTAIL

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

du 12 juin 2014

Les cantons et la Principauté du Liechtenstein

conviennent ce qui suit:

Art. 1

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

Art. 2

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

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

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

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

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

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

Art. 3

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

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

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

**Conférence
du Concordat sur le commerce du bétail**

La présidente

Le secrétaire

Susanne Hochuli
Conseillère d'État

Markus Notter

ANNEXE

Rapport de la direction du Concordat

VIEHHANDELSKONKORDAT CONCORDAT SUR LE COMMERCE DU BÉTAIL CONCORDATO SUL COMMERCIO DEL BESTIAME

Vorort
Direction
Direzione

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

Le 10 juillet 2014

1. Situation initiale

1.1 Introduction

La Convention intercantonale sur le commerce de bétail (Concordat sur le commerce de bétail; CICB) du 13 septembre 1943 actuellement en vigueur, à laquelle ont adhéré l'ensemble des cantons ainsi que, en vertu d'une convention avec la Suisse, la Principauté du Liechtenstein et, au 1^{er} janvier 1979 le nouveau canton du Jura, est entrée en force le 1^{er} janvier 1944. Le Concordat sur le commerce de bétail avait deux précurseurs, les conventions datant des années 1921 et 1927. La solution du concordat découlait en son temps de la controverse existant alors entre la Confédération et les cantons sur la compétence en matière de règlement du commerce de bétail à titre professionnel. Alors que la Confédération aspirait à une réglementation fédérale, les cantons s'y opposaient pour des raisons de fédéralisme et ont ainsi pu, avec la création du Concordat sur le commerce de bétail, définir la compétence de la réglementation du commerce de bétail en leur faveur. Cette solution a survécu jusqu'à nos jours.

But et tâches

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

Les taxes sont un élément important du concordat. Les marchands de bétail sont tenus de verser une taxe de base au canton compétent pour l'octroi de la patente ainsi que, selon le volume de l'activité marchande, une taxe liée au chiffre d'affaires (§ 15 CICB). En outre, les marchands de bétail doivent également fournir chaque année une caution (§ 13, al. 1 CICB). Ils ont le choix entre verser la caution auprès du Concordat sur le commerce de bétail ou

auprès de la Société de cautionnement mutuel du Syndicat suisse des marchands de bétail. Le Concordat sur le commerce de bétail et la Société de cautionnement mutuel jouent ici un rôle semblable à celui d'une assurance. La caution, qui se calcule en fonction du chiffre d'affaire annuel prévisible, est prélevée par les cantons pour les marchands de bétail assurés auprès du Concordat sur le commerce de bétail en faveur de celui-ci. La caution sert à garantir les prétentions en droit civil ou en droit public découlant du commerce de bétail émises contre les marchands de bétail (§ 13 CICB et § 2 règlement) dans le cadre du Règlement du cautionnement dans le commerce de bétail du 16 octobre 1944 (règlement) édicté par la conférence du concordat. Celle-ci décide de l'emploi des excédents d'exploitation de la caisse de cautionnement. Ils sont pour l'essentiel utilisés pour couvrir les frais d'administration et pour l'alimentation d'un fonds de réserve jusqu'à ce que celui-ci atteigne au moins 5 % des cautions acceptées par le CICB (§ 4 règlement). Fin 2014, le CICB affichait un capital de concordat approchant 4,8 millions de francs. Cela correspond à un taux de couverture d'environ 22 %. Au cours des 20 dernières années, l'augmentation du capital du concordat résultait principalement de placements sans risques et simultanément du faible nombre de cas de cautionnement que le Concordat sur le commerce de bétail a dû assumer.

1.3 Organisation

L'organisation du CICB est régie dans les §§ 22 ss. CICB. La conférence est l'organe suprême, constitué des cantons ainsi que de la Principauté du Liechtenstein adhérant à la convention. Les tâches incombant à la conférence sont pour l'essentiel:

- désignation de la direction;
- désignation de la présidence, du comité, du secrétaire et du caissier;
- adoption du rapport annuel et des comptes y compris rapport des réviseurs;
- définition de la hauteur des cautions.

Depuis la création du Concordat sur le commerce de bétail, le canton d'Argovie est responsable de la gestion des affaires à titre de direction. L'organe de révision est Ernst & Young AG.

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

Vu d'aujourd'hui, l'importance du concordat sur le commerce de bétail est fortement relativisée. L'obligation de disposer d'une patente et les conditions nécessaires à l'octroi ou au retrait de celle-ci sont désormais réglées dans les art. 34 ss. de l'ordonnance fédérale du 27 juin 1995 sur les épizooties (OFE). Alors que les fonds générés pour les cantons par les taxes de base et les taxes liées au chiffre d'affaires demeurent toujours une source de revenu permettant de financer des mesures de lutte contre les épizooties, la fonction de la caution du concordat sur le commerce de bétail n'a pour sa part plus vraiment d'intérêt. Au cours des décennies passées, cela a surtout permis de répondre à des prétentions découlant de la vente de bétail vis-à-vis des marchands de bétail, justifiées par des actes de défaut de biens. La caution, qui ne dépasse pas 75'000 francs selon le chiffre d'affaires du marchand (§ 1 règlement), a généralement permis aux vendeurs de bétail de s'en sortir indemnes de la vente auprès du Concordat sur le commerce de bétail. Il y a cependant aussi eu des cas de faillites de marchands de bétail ou d'entreprise de négoce de bétail mettant en jeu des montants plus élevés, soit plusieurs centaines de milliers de francs, si bien que les

personnes concernées, compte tenu de la limitation de la hauteur de la caution, ne voyaient compenser qu'une petite part du dommage financier. Du point de vue actuel, une assurance étatique sous sa forme actuelle ne correspond plus à la conception des tâches d'un État moderne. Cette tâche peut, en cas de besoin, également être reprise par l'association professionnelle ou par la branche des assurances.

2. Développements en droit fédéral

L'obligation de verser des taxes en fonction du chiffre d'affaires définie dans le Concordat sur le commerce de bétail fait depuis longtemps l'objet de controverses entre le Syndicat suisse des marchands de bétail (SSMB) et le Concordat sur le commerce de bétail, autrement dit les cantons. Le SSMB s'est régulièrement efforcé de faire supprimer la taxe liée au chiffre d'affaires. Lors de la conférence annuelle du 8 juin 2000, une résolution correspondante du SSMB demandant l'abolition des taxes liées au chiffre d'affaires a été traitée et a été conclue par son rejet. Les cantons et le Concordat sur le commerce de bétail ont cependant simultanément signalisé la disposition de collaborer avec l'Office vétérinaire fédéral pour trouver des nouvelles solutions qui soient mieux adaptées, cela à la condition que l'on reconnaisse acquises aux cantons sous une forme appropriée les recettes provenant des taxes liées au chiffre d'affaires (environ 3 millions de francs par an).

À l'échelon fédéral, la demande du SSMB a été reprise par la suite. Tout d'abord dans un complément de la loi du 1^{er} juillet 1966 sur les épizooties (LFE) proposé dans le cadre de la politique agricole 2007. Cette première proposition n'est toutefois jamais entrée en vigueur, car son application ne permettait pas de trouver un compromis porteur parmi les protagonistes, en particulier à l'échelon de l'ordonnance. Dans le message 11.059 du 7 septembre 2011, le Conseil fédéral a soumis une nouvelle proposition au Parlement avec la taxe perçue à l'abattage en vertu de l'art. 56a de la loi sur les épizooties.

Intitulé de l'art. 56a LFE

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

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

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

Dans le message 11.059, le Conseil fédéral expliquait en particulier que la recette de la taxe perçue à l'abattage, qui correspond environ aux taxes actuelles liées au chiffre d'affaires dans le commerce de bétail d'environ 3 millions de francs, devait être employée au financement de programmes nationaux de surveillance des épizooties, déchargeant ainsi les cantons dans la même mesure du financement de ces programmes. Cela permettrait de dissoudre le Concordat sur le commerce de bétail, lequel est aujourd'hui dépassé.

La proposition du Conseil fédéral au terme du message 11.059 a été adoptée telle quelle par le Parlement le 16 mars 2012 et la modification de la loi sur les épizooties a été adoptée par le peuple en votation référendaire le 25 novembre 2012.

Le 15 mars 2013, le Conseil fédéral a finalement édicté les dispositions d'ordonnance nécessaires à l'art. 56a LFE. Cette nouvelle réglementation est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014.

Au niveau matériel, la taxe perçue à l'abattage en vertu de l'art. 56a LFE remplace les taxes liées au chiffre d'affaires prévues par le concordat et ont donc ouvert la voie à une dissolution du Concordat sur le commerce de bétail. Les taxes relatives au chiffre d'affaires ne sont donc plus perçues à partir de 2014.

3. Dissolution du Concordat sur le commerce de bétail

3.1 Raisons conduisant à la dissolution

Compte tenu des explications données ci-dessus, on peut dire en résumé que du point de vue actuel, les raisons suivantes s'opposent pour l'essentiel à une prorogation du concordat:

- la réglementation actuelle du commerce de bétail dans le droit fédéral (art. 34 ss. OFE) s'avère suffisante. Les cantons continueront à octroyer les patentes de marchand de bétail et à prélever une taxe à cet effet;
- les taxes liées au chiffre d'affaires à titre de recettes importantes pour les cantons seront (indirectement) remplacées à l'égal par la taxe perçue à l'abattage en vertu de l'art. 56a de la loi sur les épizooties, car ces recettes seront utilisées dans un ordre de grandeur équivalent pour décharger les cantons;
- le maintien d'une assurance de cautionnement intercantonale dans la forme prévue par le concordat n'est plus adapté à notre époque et ne peut plus constituer une tâche relevant de l'État. Elle doit par conséquent être dissoute complètement. En cas de besoin, une solution peut être recherchée au niveau de l'association professionnelle ou par le biais d'un modèle d'assurance de droit privé.

3.2 Forme de dissolution

Le Concordat sur le commerce de bétail ne prévoit pas de dispositions sur la procédure à suivre pour sa dissolution. Seul l'§ 30 CICB définit le fait que chaque canton et la Principauté du Liechtenstein peuvent se retirer du concordat moyennant un délai de dénonciation d'un an à la fin d'une année civile.

Dans le contexte d'une dissolution du concordat, il n'en va pas uniquement de la dissolution en soi, mais également de la manière de répartir le capital disponible du concordat, actuellement d'environ 4,8 millions de francs, entre les membres selon une clé de répartition à définir. Il est donc approprié de dissoudre le Concordat sur le commerce de bétail au moyen d'une nouvelle convention intercantonale et simultanément de régler la répartition du capital disponible. Cette convention doit être ratifiée par tous les membres du Concordat sur le commerce de bétail, autrement dit par l'autorité compétente (exécutive ou législative) correspondante en vertu du droit cantonal ou du droit de la Principauté du Liechtenstein. Avec l'accord de tous les membres du concordat, on peut exécuter la dissolution du Concordat sur le commerce de bétail et la répartition du capital disponible.

Au vu des clarifications menées auprès des cantons, la compétence en matière de ratification de la convention varie. Parfois elle se situe au niveau du législatif, parfois à celui

de l'exécutif. Dans l'ensemble, il faut compter une durée d'environ 1,5 an jusqu'à ce que l'accord de tous les cantons et de la Principauté du Liechtenstein soit donné.

3.3 Répartition du capital disponible du concordat

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

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

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

Les parts proportionnelles des cantons et de la Principauté du Liechtenstein au capital disponible du concordat résultent du modèle décrit (base: moyenne des années 2002-2012):

| | |
|------------------------------|---|
| Zurich | 6,04 % |
| Berne | 16,31 % |
| Lucerne | 17,65 % |
| Uri | 6,70 % (répartition entre les 4 cantons) |
| Schwyz | |
| Obwald | |
| Nidwald | |
| Glaris | 1,82 % |
| Zoug | 1,36 % |
| Fribourg | 5,16 % |
| Soleure | 1,63 % |
| Bâle-Ville | 0,08 % |
| Bâle-Campagne | 1,17 % |
| Schaffhouse | 1,02 % |
| Appenzell Rhodes extérieures | 1,26 % |
| Appenzell Rhodes intérieures | 1,17 % |
| St-Gall | 8,59 % |
| Grisons | 3,61 % |
| Argovie | 6,55 % |

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

Les fonds ayant été générés dans un contexte de police des épizooties, la (*sic*) Concordat sur le commerce de bétail recommande en outre aux cantons de lier leur part au capital disponible à des mesures de lutte contre les épizooties. Certains cantons prévoient explicitement cette mesure.

4. Convention de dissolution

Le projet annexé de convention de dissolution comprend, à titre d'éléments principaux, d'une part la dissolution du Concordat sur le commerce de bétail et d'autre part la répartition proportionnelle du capital disponible. En outre, quelques points formels ou administratifs forment le contenu de la convention.

Les remarques ci-après peuvent être formulées quant aux dispositions individuelles.

Art. 1

L'art. 1 convient de la dissolution du Concordat sur le commerce de bétail.

Art. 2

L'al. 1 contient les deux critères de répartition du capital disponible du concordat, autrement dit les taxes de cautionnement versées par les cantons et la Principauté du Liechtenstein durant les années 2002 à 2012, d'une part, et le nombre d'unités de gros bétail en vertu de la statistique de la Confédération pour l'année 2012, d'autre part. Les deux critères valent pour moitié. La moyenne des parts proportionnelles calculées pour chaque critère (al. 2) fait donc foi. Au moment de la dissolution, des cas de cautionnement pouvant éventuellement encore être pendants, dans une première phase on distribuera tout d'abord 4,5 millions de francs. Les 300'000 francs restant seront distribués dès que toutes les créances vis-à-vis du Concordat sur le commerce de bétail seront définitivement réglées. L'exécution, soit le virement des parts des cantons et de la Principauté du Liechtenstein est de la compétence de la direction (al. 4). Il conviendra de lui fournir les données nécessaires (al. 5) au virement.

Art. 3

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

officiellement la réalisation de la convention de dissolution et définira le moment de son exécution (al. 3).

5. Suite de la procédure

| | |
|------------------|--|
| Dès juillet 2014 | Procédure d'adoption pour les cantons et la Principauté du Liechtenstein |
| Vers la fin 2015 | La conférence du concordat définit l'entrée en force de la convention. |

Concordat sur le commerce du bétail

La présidente:

Le secrétaire:

Susanne Hochuli
Conseillère d'État

Markus Notter

Annexe:

- Projet «Convention intercantonale de dissolution du Concordat sur le commerce de bétail (Convention intercantonale sur le commerce de bétail du 13 septembre 1943)»