

Date de dépôt : 24 janvier 2018

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative populaire cantonale 164 « Pour un meilleur contrôle de l'expérimentation animale »

- | | |
|--|--------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 29 septembre 2017 |
| 2. Arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative, au plus tard le | 29 janvier 2018 |
| 3. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 29 janvier 2018 |
| 4. Décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, au plus tard le | 29 septembre 2018 |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 29 septembre 2019 |

Mesdames et
Messieurs les Députés,

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de l'initiative populaire cantonale « Pour un meilleur contrôle de l'expérimentation animale » (ci-après : IN 164) par un arrêté du 27 septembre 2017.

Par arrêté du 24 janvier 2017, le Conseil d'Etat a partiellement invalidé cette dernière. Il a, en effet, estimé que l'IN 164 ne respectait pas l'ensemble des conditions de validité d'une initiative populaire cantonale et a ainsi supprimé l'article 7, alinéa 1, lettre a, de cette initiative qui dispose que « Chaque membre de la commission peut, à titre individuel et indépendamment des autres commissaires contrôler en tout temps et sans préavis une expérience ou un lieu détenant des animaux d'expérience ». Le Conseil d'Etat considère que cette disposition est incompatible avec le droit fédéral dans la mesure où elle supprime une compétence légale de la commission prévue par la loi fédérale sur la protection des animaux, du 16 décembre 2005 (LPA ; RS 455), pour la transférer aux membres de celle-ci individuellement. A noter que cette conclusion à laquelle est parvenu le Conseil d'Etat n'empêche cependant pas la commission elle-même, dans le cadre de son règlement d'organisation, de déléguer ces contrôles à ses membres pour autant que ces derniers agissent au nom et pour le compte de celle-ci.

En ce qui concerne la prise en considération de l'initiative, le Conseil d'Etat aborde plus particulièrement les points suivants, dans le présent rapport :

1. La description des dispositions de l'IN 164.
2. Les éléments contextuels.
3. Les implications de l'IN 164.

C'est sur cette base qu'il recommande au Grand Conseil de rejeter l'initiative sans lui opposer de contre-projet.

1. La description des dispositions de l'IN 164

L'IN 164 propose l'adoption d'une loi cantonale dont l'objectif serait de permettre un meilleur contrôle de l'expérimentation animale. Pour atteindre cet objectif, le texte propose en particulier l'octroi d'un droit de recours pour un candidat à la commission cantonale pour les expériences sur les animaux (ci-après : CCEA) dont la candidature n'a pas été retenue et qui n'a donc pas été nommé. Ce droit de recours serait également octroyé à l'organisme de protection des animaux qui a présenté cette candidature. L'IN 164 demande aussi que chaque membre de la CCEA, à titre individuel et indépendamment des autres commissaires, puisse faire appel à un expert extérieur, puisse avoir

un droit de recours contre la décision de l'autorité délivrant une autorisation d'expérimentation animale et qu'il ne soit pas soumis au secret de fonction dans le cadre de ces deux dernières compétences.

Par ailleurs, l'IN 164 propose des dispositions dont la majorité est déjà mise en œuvre à Genève, en vertu soit de la LPA, soit du règlement cantonal d'application de la LPA (RaLPA – M 3 50.02) :

- l'article 3 dispose qu' « Il est créé une commission cantonale pour les expériences sur les animaux au sens de l'article 34 de la loi fédérale sur la protection des animaux, du 16 décembre 2005. La commission est indépendante de l'autorité chargée de délivrer les autorisations et composée de spécialistes. Les organisations et associations de protection des animaux y sont adéquatement représentées ». Or, cet article reprend le texte de l'article 34, alinéa 1, LPA lequel stipule que « Chaque canton institue une commission pour l'expérimentation animale composée de spécialistes, indépendante de l'autorité chargée de délivrer les autorisations et dans laquelle les organisations de protection des animaux sont adéquatement représentées. » Dans ce même article, la LPA prévoit en plus que « plusieurs cantons peuvent instituer une commission commune. La commission examine les demandes et fait une proposition à l'autorité chargée de délivrer les autorisations. Elle est appelée à participer au contrôle des établissements qui détiennent des animaux destinés à l'expérimentation et de l'exécution des expériences. Les cantons peuvent lui confier d'autres tâches »;
- l'article 4, alinéa 1, dispose que « La commission comprend sept membres. Elle est composée comme suit a) deux représentants des milieux de la recherche; b) un spécialiste des méthodes alternatives; c) un bioéthicien; d) un représentant de la société genevoise des vétérinaires; e) deux représentants des associations de protection des animaux dont le siège est à Genève. » Ce texte reprend en fait les dispositions actuelles du RaLPA, qui précise en son article 6, alinéa 2 que « Cette commission cantonale pour les expériences sur les animaux est composée de sept membres : a) un représentant de l'Université de Genève; b) un représentant des laboratoires privés; c) un spécialiste des méthodes alternatives; d) un bioéthicien; e) un représentant de la société genevoise des vétérinaires; f) deux représentants des associations de protection des animaux dont le siège est à Genève »;

- l'article 6, alinéa 1, reprend l'article 18, alinéa 3 LPA, qui prévoit que « l'autorité cantonale compétente soumet les demandes d'autorisation pour les expériences sur les animaux visées à l'article 17 à la commission cantonale pour les expériences sur les animaux »;
- l'article 6, alinéa 2, stipule que « L'autorisation ne peut être délivrée avant le préavis de la commission et ne peut s'en écarter sans motifs pertinents. La décision motivée est notifiée à la commission ». Ce sont les dispositions actuelles du RaLPA qui précise en son article 6, alinéa 4, que « La commission cantonale pour les expériences sur les animaux est compétente pour : a) donner un préavis à la direction générale de la santé sur les demandes pour expériences sur les animaux leur causant des contraintes; » et alinéa 5 que « Lorsque sa décision va à l'encontre du préavis de la commission cantonale pour les expériences sur les animaux, la direction générale de la santé doit l'en informer en lui faisant part de ses motifs »;
- l'article 7, alinéa 1, lettre a, consiste en une reprise de l'article 34, alinéa 2 LPA, tout en transférant cependant la compétence de contrôle de la commission à chacun de ses membres individuellement. Cette disposition a été invalidée par le Conseil d'Etat, qui l'estime contraire au droit supérieur.

S'agissant de l'article 4, alinéa 2, il est libellé comme suit : « Les représentants des associations de protection des animaux au sens de la loi sont issus d'organisations actives dans le domaine de l'expérimentation animale. A défaut de candidat adéquat, les autres associations de protection des animaux sont sollicitées ». A noter que cette disposition entraînerait une primauté de fait des représentants de la ligue suisse contre la vivisection (LSCV) lors de la nomination des représentants de protection des animaux au sein de la CCEA. Or il existe quatre associations de protection des animaux dont le siège est à Genève, la Société genevoise pour la protection des animaux (SGPA), SOS-Chats, le Refuge de Darwyn et la LSCV. A ce jour, seule la LSCV est active dans le domaine de l'expérimentation animale selon ses statuts. Les autres organismes de protection animale ne pourraient ainsi être sollicités que si la LSCV ne peut pas présenter de candidat adéquat. Il convient, concernant ce dernier point, de relever que l'article 5, alinéas 3 et 4, de l'IN 164 octroie à chaque candidat non-retenu par le Conseil d'Etat un droit de recours pour lui-même et pour l'association qui l'a présenté. En cas de désaccord, de longues procédures pourraient être entamées, ralentissant potentiellement d'autant le fonctionnement de la CCEA.

Concernant les compétences des membres de la CCEA, relevons que ces derniers, n'en sont pas investis à titre individuel, mais bien collégialement par le droit fédéral et cantonal. L'IN 164 qui octroie les compétences de la commission à chaque membre à titre individuel et indépendamment des autres membres s'écarte de ce principe dans son article 7, alinéa 1. D'une part, il est proposé pour chaque membre nommé, à titre individuel et indépendamment des autres membres de la commission, le droit de consulter un expert extérieur pour l'évaluation du dossier à préavis (lettre a, ancienne b avant l'invalidation partielle); d'autre part, l'article 7, alinéa 1, demande un droit de recours individuel pour chaque membre de la commission, indépendamment des autres commissaires (lettre b, ancienne c avant l'invalidation partielle).

Même si le Conseil d'Etat a jugé que seule la lettre a initiale de l'article 7, alinéa 1, de l'IN 164, soit le droit de contrôle individuel de membres sur les expériences ou les lieux détenant des animaux d'expérience, était contraire au droit supérieur, il estime que cette disposition, dans sa teneur validée, générerait le bon fonctionnement de la commission. En effet, la commission a la compétence de préavis les dossiers, mais c'est la direction générale de la santé (DGS) qui doit rendre une décision. En permettant à chaque membre de contester une décision rendue par la DGS qui serait contraire à son opinion propre, cela ralentirait considérablement les processus et remettrait par ailleurs en cause le principe de collégialité, gage de bon fonctionnement de la commission.

Enfin, l'article 7, alinéa 2, de l'initiative dispose que le membre de la commission est délié de son secret de fonction dans le cadre des compétences que lui confère l'alinéa 1 de ce même article. Certes, le Conseil d'Etat a estimé que cette disposition était conforme au droit supérieur. Il n'en demeure pas moins qu'une levée automatique du secret de fonction, sans le consentement d'une autorité supérieure, supprimerait la pesée des intérêts pour ou contre cette levée. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat estime que cette solution est inadéquate en termes de gouvernance et de fonctionnement de la commission.

2. Les éléments contextuels

L'expérimentation animale a toujours été un sujet sensible au sein de la société. Il convient cependant de relever que depuis l'entrée en vigueur des premières dispositions légales fédérale en 1991 ayant pour but de protéger les animaux utilisés dans la recherche, ces dispositions n'ont cessé d'évoluer en faveur des animaux notamment grâce aux nouvelles connaissances acquises dans le domaine de la perception de la douleur chez les mammifères de laboratoires. Par arrêté du 28 mai 2014, le Conseil d'Etat a nommé au sein de

la commission cantonale pour l'expérience sur animaux deux membres de la LSCV comme représentants de la protection des animaux. Le 27 octobre 2015, l'un d'entre eux a démissionné. Le 5 février 2016, la LSCV a proposé, la candidature d'une vétérinaire vivant et exerçant son art en France. Cette candidature a été refusée par les autorités au motif que la personne proposée n'avait aucun lien avec la vie genevoise et ses institutions. Suite à ce refus, le président de la LSCV, représentant de la ligue à la CCEA, ne s'est plus présenté aux séances de la commission et a préavisé négativement toutes les demandes qui lui étaient soumises sans pour autant en donner les motifs. Le 23 janvier 2017, ce dernier a démissionné de la commission. Actuellement, la représentation des associations de protection des animaux au sein de la commission est assurée par une vétérinaire, domiciliée et travaillant à Bellevue (représentante de la SGPA) et une biologiste et étudiante en droit à l'UniGE, domiciliée à Genève, (représentante du Refuge de Darwyn).

C'est dans la continuité de cette déconvenue de la LSCV que le 20 décembre 2016, deux initiatives cantonales ont été déposées simultanément par cette ligue. La première est une initiative constitutionnelle « pour une meilleure recherche médicale », qui n'a pas abouti, et la seconde est l'initiative législative 164 « pour un meilleur contrôle de l'expérimentation animale », qui fait l'objet du présent rapport. Ces démarches ont pour objectif de mettre les recherches soumises à la CCEA sous tutelle de la LSCV pour tout ce qui a trait aux procédures d'autorisations.

Concernant les contrôles en matière d'expérimentation animale et des animaleries, les chiffres mettent en évidence la qualité de la mise en œuvre de la protection animale par le canton. Les statistiques relatives à cette activité durant les cinq dernières années sont présentées en annexe. Elles montrent que le nombre annuel de contrôles exigés par le droit fédéral est respecté tant pour les animaleries que pour les contrôles d'expériences sur animaux en vertu de ce qui est exigé par la LPA. Genève fait ainsi figure d'excellent élève parmi les cantons suisses. Il est important de préciser qu'à Genève les contrôles d'expérimentations animales ne sont pas annoncés préalablement à leur exécution.

3. Les implications de l'IN 164

Le texte de l'initiative ralentirait et gênerait le processus de nomination au sein de la commission ad hoc puisqu'elle donnerait aux candidats non-nommés et à l'association qui l'a présenté la possibilité de recourir contre la décision du Conseil d'Etat. Celui-ci serait, par ailleurs, tenu de motiver la raison pour laquelle il estime qu'une candidature présentée par la LSCV n'est pas adéquate. De plus, en cas de recours, il est possible que la commission ne puisse pas se

réunir avant droit jugé. Durant ce temps, une prise de décision de l'autorité serait rendue beaucoup plus difficile, voire impossible, sauf à obtenir des mesures provisionnelles, puisque chaque demande d'expérience causant des contraintes pour les animaux doit être préavisée par la commission cantonale.

Par ailleurs, la mise en œuvre de l'initiative telle que rédigée reviendrait à donner à chaque membre de la commission le pouvoir individuellement de retarder voire paralyser la recherche dans le canton de Genève sans tenir compte de l'avis des autres membres de la commission.

Il est à relever que l'initiative n'aborde pas la question du financement des recours pour les membres de la commission. Comme le Conseil d'Etat l'a relevé dans l'arrêté sur la validité, les frais directs du recours seraient certes à la charge du membre de la commission. Cela étant, il est indéniable que chaque recours contre une décision de l'autorité aurait un coût indirect puisqu'il engendrerait une charge de travail supplémentaire pour les services de l'Etat.

Conclusion

Le canton de Genève a amélioré il y a déjà plus de dix ans les procédures pour la mise en œuvre de la surveillance de l'expérimentation animale, ainsi que le nombre de contrôles non annoncés des expériences sur animaux et des animaleries. Pour ces deux types de contrôles, les quotas fixés par le droit fédéral sont atteints, ce qui fait de Genève le « golden standard » pour la haute autorité de surveillance (Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires). Le fonctionnement de la commission cantonale répond aux dispositions légales tant fédérales que cantonales. Elle est la seule commission cantonale suisse qui compte en son sein une majorité de représentants sensibles à la cause animale. Elle est indépendante de l'autorité et son fonctionnement est démocratique. L'initiative n'améliorerait en rien le contrôle de l'expérimentation animale, mais conduirait à un fort ralentissement du système voulu par le droit fédéral et du traitement des dossiers, sans compter qu'elle permettrait à la LSCV d'imposer ses candidats au détriment des compétences de représentants d'autres associations et ceci en privant de facto le Conseil d'Etat de la compétence de désigner les membres de ladite commission.

Ainsi, même si le Conseil d'Etat n'a que partiellement invalidé l'IN 164, il estime celle-ci totalement inopportune, car elle empêchera un traitement efficace des procédures en matière d'expérimentation animale à Genève et ralentira considérablement la procédure d'autorisation pour des projets de recherche médicale impliquant des animaux.

Pour l'ensemble de ces raisons, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à rejeter l'initiative 164 sans lui opposer de contre-projet.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
François LONGCHAMP

Annexe :

Statistiques des cinq dernières années

ANNEXE

Nouvelle demande	
année 2012	200
année 2013	174
année 2014	193
année 2015	182
année 2016	191

Autorisation accordée	
année 2012	199
année 2013	171
année 2014	191
année 2015	181
année 2016	187

Autorisation refusée	
année 2012	1
année 2013	3
année 2014	2
année 2015	1
année 2016	4

Contrôle expérience en % (cible fixée par la LPA)	
année 2012	92%
année 2013	63%
année 2014	102%
année 2015	106,5%
année 2016	95,8%

Contrôle d'animalerie en % (cible fixée par la LPA)	
année 2012	100%
année 2013	100%
année 2014	100%
année 2015	100%
année 2016	100%

Nombre total d'animaux utilisés à Genève selon statistique fédérale	
année 2012	42'052
année 2013	30'704
année 2014	29'219
année 2015	35'010
année 2016	41'166