

Lauréate du Prix de droit 2018 de la *Fondation droit animal, éthique et sciences*, Alice Di Concetto a bien voulu nous informer sur les modalités européennes actuelles de gestion du bien-être animal. Si, d'une certaine façon, l'Union européenne est en tête des pays qui se préoccupent de cette question légitimement sensible, l'article montre qu'il reste encore beaucoup d'étapes à franchir pour atteindre un niveau acceptable de respect des espèces dont nous commençons seulement à prendre conscience qu'elles sont dotées de sensibilité et d'intelligence émotionnelle, en d'autres termes de *sentience*.

Européens, encore un effort en matière de reconnaissance de la *sentience* des animaux !

Alice Di Concetto

L'auteure, **Alice Di Concetto**, est « lobbyiste » à Bruxelles au sein d'une fédération d'une soixantaine d'associations de protection animale. En parallèle, elle a une activité de recherche et d'enseignement dans le cadre du premier projet clinique en droit de l'animal à Sciences Po.

DES NORMES DE BIEN-ÊTRE ANIMAL EXIGEANTES...

L'Union Européenne (UE) se distingue heureusement des autres institutions mondiales par l'existence dans son droit d'une législation protectrice du bien-être animal pour l'ensemble des espèces, indépendante de l'usage qui est fait de celles-ci.

S'agissant des animaux d'élevage, les textes couvrent désormais quasiment tous les stades de la production. Depuis les années 1970, le droit européen prévoit des normes minimales de protection durant le transport des animaux et en abattoirs, sous la forme de deux règlements qui ont vocation à être appliqués intégralement

et directement par les États membres de l'UE avec la même force qu'une loi nationale. Entre 1986 et 1991, l'UE a aussi adopté une série de directives¹ établissant une réglementation plus précise pour trois espèces : les poules pondeuses en 1986, les veaux et les porcs en 1991 et les poulets dits « de chair » en 2007. Une directive de 1998 concerne, elle, toutes les exploitations, y compris celles qui ne relèvent pas des directives ci-dessus citées, et elle établit des seuils minimaux impératifs de bien-être pour tous les animaux, y compris poissons, reptiles et amphibiens, qu'ils soient élevés à des fins alimentaires ou autres.

S'agissant des animaux utilisés à des fins d'expérimentation, la directive de 2010² réglemente les conditions de vie des animaux durant leur élevage et au cours de procédures expérimentales ; elle précise les soins à leur apporter et elle impose des mécanismes de contrôle des laboratoires.

L'UE dispose enfin d'une série de textes s'attachant à la réglementation des conditions de vie des animaux sauvages, qu'ils soient en captivité³ ou vivant à l'état sauvage⁴ et possiblement chassés⁵. Certaines espèces font en outre l'objet de textes de lois qui leur sont propres, tels les cétacés, les phoques ou encore les oiseaux.

... SOUMISES AU POIDS DES ENJEUX ÉCONOMIQUES

Avec seulement trois réglementations concernant les modalités de transport et interdisant la vente de leur fourrure, les animaux de compagnie sont les relativement oubliés du droit européen. Et cela bien qu'ils fassent par ailleurs l'objet de toutes les attentions de la part des citoyens et des juges des États-membres, les décisions nationales de justice des pays les plus réformistes étant généralement prononcées à leur profit⁶.

En fait, le niveau de protection d'une catégorie d'animaux ne se mesure pas à l'aune du nombre de réglementations la concernant. La pléthore des textes et leur grande technicité témoignent bien souvent de l'existence d'une réglementation à la marge qui évite soigneusement de remédier aux dysfonctionnements résultant des choix des politiques publiques en contradiction avec la notion même de bien-être animal. Il



PHOTO LFDA

n'est guère surprenant que les animaux faisant l'objet d'enjeux économiques moindres, comme c'est le cas pour le commerce des animaux de compagnie par comparaison avec les filières de l'élevage, ne fassent pas l'objet d'une grande attention de la part du législateur européen. S'agissant des animaux d'élevage, dont la valeur économique représente une part significative de la richesse des nations européennes, la limitation de la liberté des producteurs dans les choix des méthodes de production répond, elle, davantage et sans surprise, à la nécessité de préserver le marché commun des distorsions de concurrence qu'à un objectif de protection animale.

Il n'en reste pas moins que la panoplie des législations européennes en matière de bien-être animal fait de l'UE la juridiction la plus avancée au monde en la matière, en l'absence de tout autre texte de loi aussi abouti dans les autres pays, à commencer par les puissances agricoles de taille comparable à celle de l'Europe : les États-Unis, la Chine ou même le Brésil. Et même si ce titre de champion du monde est en partie en trompe l'œil,

Alice Di Conetto :
« Malgré les progrès effectués, la réglementation européenne demeure lacunaire dans divers domaines au regard des acquis scientifiques et des attentes de l'opinion publique »

¹ Une directive européenne se contente de fixer des objectifs assortis de seuils minimaux en matière de bien-être animal. Les États-membres les transposent dans leur droit national, ce qui leur laisse une marge d'interprétation de ce texte et des modalités de sa mise en œuvre.

² Qui se substitue à celle de 1986.

³ Directive de 1999 relative à la détention d'animaux sauvages dans les parcs zoologiques.

⁴ Directive sur les habitats naturels.

⁵ Directive interdisant l'utilisation de pièges à mâchoire.

⁶ Voir cette note page 31

La sentience animale

Le Traité de Lisbonne, en vigueur depuis 2009, a eu le mérite de faire entrer l'Union européenne dans le cercle restreint des juridictions mondiales reconnaissant *de jure* sous cette appellation⁷ la sensibilité et l'intelligence émotionnelle des animaux. En son article 13, le Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) va bien au-delà de la reconnaissance de l'évidente capacité des animaux à ressentir de la souffrance. Il impose en effet aux institutions européennes et aux États membres un devoir de prise en considération du bien-être animal dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Parmi les domaines de l'action publique concernés figurent en première place la politique agricole et la pêche mais également la politique en matière de recherche. C'est dans cette obligation que réside le caractère résolument progressiste du Traité à l'égard de l'animal.

Cependant, aussi novateur que puisse paraître l'article 13, l'obligation de « prise en compte des exigences du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles » s'accompagne de son invariable cortège de principes venant en limiter la portée, tous définis très largement, ce qui ajoute à leur puissance de neutralisation. Ainsi, les droits culturels et religieux des peuples – on pense notamment à l'abattage rituel et la *corrida* – font obstacle à la pleine prise en compte par le droit européen de l'intérêt pourtant reconnu aux animaux de souffrir le moins possible. Ces importantes limitations contenues dans la lettre même de l'article 13 du Traité de Lisbonne se trouvent renforcées par l'interprétation défavorable au bien-être animal qu'avait faite la Cour de justice de l'Union Européenne (CJUE) dans une décision déjà ancienne de 2001⁸ réfutant l'existence d'un principe général de bien-être animal en droit européen. Depuis l'adoption du Traité de Lisbonne, la Commission s'est gardée d'affirmer qu'un tel principe existait bien et aucune autre affaire n'a offert l'occasion à la CJUE de revenir sur la jurisprudence de 2001. Affaire à suivre, donc.

la nature des motivations réelles de protection animale qui sous-tendent la réglementation européenne ne saurait occulter les avancées majeures de l'UE dans ce domaine, comme l'interdiction des cages de

contention pour les veaux ou encore la prohibition des tests sur animaux pour les produits cosmétiques.

... MAIS SOUVENT ENCORE TRÈS INSUFFISANTES

Malgré les progrès effectués, la réglementation européenne demeure lacunaire dans divers domaines au regard des acquis scientifiques et des attentes de l'opinion publique. Ainsi aucune réglementation spécifique ne réglemente le niveau de bien-être des vaches laitières, pourtant de plus en plus vulnérables au fur et à mesure que prolifèrent les « fermes-usines » ou « fermes des mille vaches ». Un autre exemple flagrant est la persistance de l'autorisation de l'usage de cages dans certains secteurs, tel celui des poules pondeuses, alors même que bon nombre d'entreprises agro-alimentaires et distributeurs s'engagent progressivement à ne vendre que des œufs issus d'élevages au sol. De même encore, si la directive « porc » limite la période d'encagement des truies gestantes, il demeure parfaitement légal de maintenir ces animaux dans des cages où il leur est impossible de se retourner pour une durée de plus de la moitié de leur vie.

De telles dispositions ne sont pas en phase avec les exigences de l'opinion publique, scandalisée par les enquêtes de militants montrant des pratiques inacceptables mais pourtant légales au regard du droit européen actuel. Les vétérinaires et éthologues constatent depuis bien longtemps le besoin d'évoluer au-delà du schéma faussement libérateur car bien trop approximatif des « Cinq libertés » théoriques qui leur seraient accordées, en l'occurrence :

l'absence de souffrance liée à la faim et à la soif ; l'absence d'inconfort ; l'absence de douleurs, de blessures et de maladies ; la capacité d'exprimer des comportements naturels propres à leur espèce et enfin la possibilité de ne pas éprouver de peur ou de détresse. Si la réglementation européenne s'est effectivement inspirée des ces principes, sa forme codifiée se montre encore souvent fort déficiente et son application souffre des défaillances de ses systèmes d'inspection dans les États-membres.

DES SEUILS TRANSFORMÉS EN PLAFONDS

La législation européenne, en ce qu'elle pose des seuils minimaux, n'empêche certes pas les États-membres d'imposer des normes de bien-être animal supérieures à celles décidées à Bruxelles. Certains pays de l'UE se distinguent par leur volontarisme, comme la Suède, qui interdit la coupe des queues des porcelets pourtant autorisée dans la directive « porcs » ou qui impose une durée minimale de pâturage pour les vaches laitières. L'Autriche se distingue également par une interdiction de l'usage de cages pour les poules pondeuses, entrée en vigueur en 2019.

Mais à ces notables exceptions près, les États-membres (et en particulier bien sûr les puissances agricoles telles que la France) sont peu enclins à adopter des normes plus contraignantes que celles du droit européen afin de préserver leur compétitivité au sein d'un marché intérieur hyperconcurrentiel. Ils renvoient la balle en la matière dans le camp des institutions européennes, qui se défont à leur tour sur le manque

d'initiative des États membres. Cet immobilisme politique conduit ainsi à faire passer les normes de bien-être animal de leur statut *de jure* de « seuils » à celui *de facto* de « plafonds ».

LES EFFETS POTENTIELLEMENT DÉSASTREUX DE LA POLITIQUE DE LIBRE-ÉCHANGE

L'efficacité des normes européennes existantes se trouve en outre réduite comme peau de chagrin par les effets des traités de libre-échange signés avec des pays hors UE, qui octroient un accès au marché intérieur européen à des biens produits selon des normes moins exigeantes que celles de l'UE. Tel est le cas notamment de la viande de poulet importée d'Amérique latine ou d'Ukraine, ou encore de la viande de bœuf importée d'Amérique du nord (sous la dénomination trompeuse de *High quality beef*).

Bien que portant sur une portion négligeable de la viande vendue sur le marché européen, ces dispositions commerciales accroissent la pression concurrentielle sur les exploitations, sapent la stricte application de la législation européenne en matière de bien-être animal et réduisent à long terme la probabilité d'une amélioration de la législation et des pratiques dans les États-membres.

DES POLITIQUES PUBLIQUES MANQUANT DE COHÉRENCE

Au sein de la Commission européenne, le bien-être animal relève principalement de la compétence de deux services : la Direction générale de la santé et sécurité alimentaire

⁶ Voir par exemple la décision de 2015, en France, de la Cour de Cassation jugeant qu'un chien était « un être vivant, unique et irremplaçable, et un animal de compagnie destiné à recevoir l'affection de son maître, sans aucune vocation économique [...] » (Cass. Civ., 9 décembre 2015, n° 14-25.910).

⁷ Les versions anglaise et italienne du traité parlent bien d'« êtres sensibles », renvoyant non pas seulement à la capacité des animaux à éprouver de la souffrance physique mais également la capacité d'éprouver des sensations d'ordre émotionnel. La version française, avec d'autres, reprend simplement le terme d'« êtres sensibles ».

⁸ Le texte de l'article 13 figurait alors depuis 1999 dans le Protocole du Traité d'Amsterdam, ensuite intégré au Traité de Lisbonne en 2009. L'interprétation que donne la Cour européenne de justice dans sa décision de 2001 porte donc sur le même texte.

(« DG Santé ») pour les animaux d'élevage et de compagnie et la Direction générale de l'environnement (« DG Envi ») pour les animaux sauvages. Le bien-être des animaux utilisés à des fins d'expérimentation relève, lui, de plusieurs services de la Commission. Alors que la compétence de la DG Envi semble adaptée à une pleine prise en compte des enjeux de protection de la faune sauvage, la compétence de la DG Santé en matière de bien-être animal des animaux d'élevage et de laboratoire pose davantage problème, cette direction semblant envisager le bien-être animal comme une simple facette des politiques de santé publique, ce qui conduit à occulter les enjeux de bien-être propres aux animaux⁹.

Plus problématique encore est le fait de confier le bien-être des animaux d'élevage à une direction, la DG Santé, qui n'a pas autorité sur les décisions d'orientation de la politique agricole commune (PAC). Celle-ci, dont les principales finalités sont à l'évidence d'une autre nature que le bien-être animal, a pourtant de profondes incidences sur le traitement des animaux : il est donc étonnant que l'autorité compétente en la matière ne soit pas consultée lors de son élaboration, ce qui, au demeurant, contrevient à l'article 13 du TFUE.

Il serait légitime que la prochaine Commission, qui sera nommée durant l'été 2019, réaménage la répartition des compétences des Directions et intègre dans chacune un volet relatif au bien-être animal. Une réflexion de même nature serait également la bienvenue dans le cadre des institutions françaises compétentes. ☉

⁹ Le bien-être des animaux utilisés à des fins d'expérimentation a ainsi été remis au second plan de la « réglementation sur l'enregistrement, l'évaluation, l'autorisation et la restriction des substances chimiques ». Bien que ce règlement incite les déclarants à partager leurs données afin de limiter les expérimentations sur les vertébrés, la procédure d'autorisation de mise sur le marché a eu pour conséquence une forte augmentation de tests sur animaux, dont les modalités sont pourtant critiquées par la communauté scientifique qui juge les protocoles inadaptés à la démonstration de risques pour la santé humaine et l'environnement.