



HAL
open science

Chronique de droit du commerce international

Sandrine Clavel, Maximin de Fontmichel

► **To cite this version:**

Sandrine Clavel, Maximin de Fontmichel. Chronique de droit du commerce international. Revue semestrielle de droit animalier, 2024, 2023-2, 10.1038/s41467-022-33334-5 . hal-04488110

HAL Id: hal-04488110

<https://hal.science/hal-04488110v1>

Submitted on 6 Mar 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

I. Un animal, des animaux

1. **Sauvez Willy.** Le sort des cétacés suscite de très légitimes inquiétudes. La première raison en est que l'océan, leur habitat, va mal. Objet de nombreuses attentions¹, l'océan souffre du réchauffement climatique et des pollutions chimiques, mais aussi d'un niveau si alarmant de contamination plastique que l'OMC a entamé *un Dialogue sur la pollution par les plastiques* qui a réalisé des progrès notables en 2023 et pourrait conduire à un résultat concret lors de la treizième Conférence ministérielle (CM13) qui se tiendra en février 2024. En attendant, quand elles ne meurent pas l'estomac plein de sacs plastiques, les baleines ingèrent des quantités phénoménales de microplastiques², avec des effets sur leur santé non encore mesurés. Mais les cétacés sont également des victimes directes des activités commerciales internationales. Aussi des actions doivent-elles impérativement être menées en la matière pour espérer sauver ces géants des mers.

Le premier danger est celui de la pêche. On songe à la chasse qui touche les cétacés eux-mêmes, mais ceux-ci sont également, et peut-être de façon plus grave, des victimes collatérales de la surpêche des autres espèces. Concernant la chasse commerciale à la baleine, l'année 2023 devrait marquer son arrêt en Islande, l'un des trois derniers pays au monde à autoriser une pratique à laquelle le moratoire de 1986 promulgué par la Commission Baleinière Internationale a quasiment mis fin. La saison 2023 de la chasse commerciale a été particulièrement courte en Islande en raison d'une suspension gouvernementale faisant suite à la vive émotion suscitée par la diffusion d'images montrant la longue agonie d'une baleine harponnée, jugée incompatible avec la loi sur le bien-être animal en vigueur en Islande. Même si le gouvernement islandais a levé cette suspension en septembre, la dernière entreprise islandaise pratiquant cette chasse a annoncé que la saison 2023 serait la dernière. Ce serait une bonne nouvelle si la principale cause de cette décision n'était la perte de son principal marché : l'entreprise exportait en effet 90% du produit de sa chasse vers le Japon. Or ce pays, qui a repris la chasse commerciale en 2019, vise l'autosuffisance. La société baleinière *Kyodo Senpaku Kaisha* a annoncé à cet effet le lancement, au début de l'année 2023, du chantier de construction d'un gigantesque navire-usine qui permettra de hisser les carcasses à bord pour les dépecer. Une telle infrastructure permettrait théoriquement d'étendre la zone de chasse bien au-delà des côtes japonaises, jusque dans l'Antarctique. Les dauphins sont quant à eux principalement³ des victimes

¹ V. notre chr. 2022, RSDA 2022/2, p. 201, n°1

² S.R. Kahane-Rapport, M.F. Czapanskiy, J.A. Fahlbusch et al., "Field measurements reveal exposure risk to microplastic ingestion by filter-feeding megafauna", *Nat Commun.* 13, 6327 (2022). <https://doi.org/10.1038/s41467-022-33334-5>

³³ Il faut toutefois mentionner ici le très décrié *grindadrap* des Iles Féroé, à propos duquel le gouvernement local avait annoncé entamer des discussions en 2022, mais qui a été reconduit en 2023.

collatérales de la pêche. A cet égard, le plan d'action de l'Union européenne « Protéger et restaurer les écosystèmes marins pour une pêche durable et résiliente » présenté par la Commission en février 2023⁴ a notamment pour enjeu de lutter contre les captures accidentelles, dont l'ampleur persistante en dépit des obligations résultant de la directive « Habitats » est régulièrement dénoncée par les ONG mais aussi par ... les juridictions françaises, la France faisant figure de mauvais élève en matière⁵. Le manque d'ambition du Plan d'action européen est toutefois sévèrement dénoncé par les ONG. Plus globalement, les cétacés sont concernés par les dérives de la surpêche qui les prive d'accès à une alimentation suffisamment abondante. C'est donc à ce problème de la surpêche qu'il faut s'attaquer, ce que l'OMC a bien compris (v. *infra* n°3).

L'autre grand danger visant les cétacés, imputable au commerce international, tient à l'intense navigation maritime, source de collisions souvent fatales pour les animaux mais aussi de nuisances sonores qui perturbent leurs comportements sociaux, leur accès à l'alimentation et sans doute leur santé. En 2023, l'Organisation Maritime Internationale a actualisé et renforcé ses directives en matière de nuisances sonores à l'adresse des opérateurs de transport maritime international⁶. De même, alors qu'aucun accord international même incitatif n'a encore pu être trouvé pour modifier les couloirs de navigation aux fins de protéger les baleines, l'OMI a adopté de nouvelles directives visant à séparer les routes des navires et des baleines⁷ ("*traffic separation scheme*"). Cependant, du fait du caractère non contraignant de ces directives qui sont essentiellement incitatives, il faut encore se reposer en la matière sur les législations nationales (pour les eaux territoriales) ou sur les initiatives volontaires des transporteurs. Certains d'entre eux, dans le cadre de leurs politiques RSE, entreprennent spontanément de dérouter leurs navires de certaines zones sensibles⁸, déploient des formations spécifiques à destination de leurs personnels et équipent leurs navires de logiciels anti-collision tel les logiciels *RepCet* ou *Whale Alert*. La RSE des transporteurs maritimes est parfois encouragée par les pouvoirs publics, à l'image du *Right Whale Corporate Responsibility Project*, mené depuis quelques années par l'agence américaine *National Oceanic and Atmospheric Administration* (NOAA), les autorités portuaires du Massachussets et l'IFAW. Ce dispositif consiste pour les garde-côtes américains à produire des rapports individuels sur le respect par les navires des règles de vitesse dans la zone de gestion saisonnière de la baleine franche ; ces fiches sont ensuite envoyées pour information aux compagnies maritimes, les navires classés A+ ou A recevant en outre un « Certificat de responsabilité sociale ». Mais les actions visibles de quelques grands groupes maritimes ne peuvent faire oublier

⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, "EU Action Plan: Protecting and restoring marine ecosystems for sustainable and resilient fisheries", COM 2023 (102) Final.

⁵ Le Conseil d'Etat, par une décision du 20 mars 2023 (n°449788), juge que les mesures de prévention et de contrôle imposées par le gouvernement français pour limiter les captures accidentelles dans le golfe de Gascogne sont insuffisantes, et enjoint au Gouvernement de prendre des mesures de fermeture de la pêche appropriées sous six mois, outre des mesures complémentaires soient prises pour permettre d'estimer de manière plus précise le nombre de captures annuelles. Une ordonnance du même Conseil d'Etat, rendue en référé le 22 décembre 2023 (Nos 489926, 489932, 489949) a suspendu une grande partie des mesures dérogatoires à l'interdiction de pêche dans le Golfe de Gascogne, prises par arrêté du 24 octobre 2023 du Secrétaire d'Etat en charge de la mer.

⁶ Révision 2023 (mise à jour en cours sur le site de l'OMI) des *Directives visant à réduire le bruit sous-marin produit par les navires de commerce pour atténuer leurs incidences néfastes sur la faune marine*, adoptées le 7 avr. 2014 (MEPC.1/Circ.833).

⁷ En 2023, l'OMI a étendu pour cette raison ses zones maritimes particulièrement vulnérables (PSSA) pour inclure la zone Mer Méditerranée nord-occidentale, Espagne, France, Italie et Monaco. Elle a également, en collaboration avec l'agence américaine NOAA, étendu la zone que les navires doivent éviter au large de la Californie. Ces mesures emportent des restrictions de navigation, mais là encore essentiellement incitatives.

⁸ V. les initiatives évoquées dans cette chr., *RSDA* 2022/2, p. 210 s.

qu'au regard des quelques 119.000 navires naviguant nos océans, il ne s'agit que d'une goutte d'eau dans l'océan...

S.C.

II. Activités des organisations internationales

2. **Principes directeurs de l'OCDE.** Le 8 juin 2023, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a publié une version révisée de ses *Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales sur la conduite responsable des entreprises*. Cette nouvelle édition comporte des recommandations actualisées sur la conduite responsable des entreprises, l'objectif affiché étant de mieux adapter les Principes aux objectifs internationaux en matière de changement climatique et de biodiversité, et de mieux les aligner sur les évolutions réglementaires en matière de devoir de vigilance des entreprises. Or, fait remarquable, la version révisée des Principes intègre pour la première fois, dans le chapitre VI consacré à l'environnement, une référence au bien-être animal. Certes, cette entrée n'est pas fracassante. Le bien-être animal n'est pas mentionné dans le « chapeau » du chapitre, qui formule les recommandations proprement dites, et il faut attendre le dernier paragraphe (§85) du commentaire qui assortit ces recommandations pour trouver l'énonciation suivante, toutefois substantielle : « les entreprises devraient respecter les normes en matière de bien-être animal qui sont en conformité avec le Code terrestre de l'Organisation mondiale de la santé animale (OMSA). Un animal est considéré comme étant dans une situation de bien être s'il est en bonne santé, s'il bénéficie d'un confort suffisant, s'il est bien nourri et en sécurité et ne fait pas face à une situation désagréable telle que la douleur, la peur ou la détresse, et s'il peut adopter les comportements essentiels pour son état physique et mental. Le bien-être animal requiert la prévention des maladies et des soins vétérinaires, un abri, un élevage et une alimentation appropriés, un environnement stimulant et sûr, ainsi que la manipulation, l'abattage ou la mise à mort dans des conditions décentes. Les entreprises devraient par ailleurs adhérer aux recommandations en matière de transport d'animaux vivants développées par les organisations internationales compétentes ». Il faut bien comprendre la portée de cette intégration, qui est loin d'être négligeable. Certes, il ne s'agit que d'une « recommandation », l'OCDE n'ayant pas vocation à imposer des normes contraignantes aux entreprises privées. Les spécialistes de droit international savent cependant le rôle majeur qu'ont joué les Principes, depuis leur adoption en 1976, dans l'orientation de l'activité des entreprises multinationales et les progrès vers une conduite responsable. Les Principes constituent en effet un point d'appui essentiel dans la définition et la mise en œuvre des politiques de RSE des entreprises ; or ces politiques de RSE, initialement conçues sur une base purement volontaire, sont progressivement rattrapées par le droit, notamment au travers de la consécration juridique du devoir de vigilance. On perçoit donc le potentiel effet transformatif de l'intégration du bien-être animal dans les Principes. A cela s'ajoute la circonstance que, quoiqu'incitatifs, les Principes sont assortis d'un mécanisme de mise en œuvre spécifique, les *Points de contact nationaux pour la conduite responsable des entreprises* (PCN), destiné à renforcer leur effectivité. La référence faite au bien-être animal dans les Principes ouvre ainsi la porte à une saisine des PCN par les associations de défense des animaux. Ce dispositif original prévoit que, lorsque le comportement d'une entreprise heurte une recommandation visée par les Principes, une plainte peut être adressée à l'un des PCN. Le PCN offre un espace de dialogue entre parties prenantes et entreprises, et agit comme une instance de médiation renforcée (« bons offices ») ; si les parties ne parviennent pas à un accord, le PCN doit communiquer en exposant le comportement ayant provoqué la plainte, les raisons ayant fait obstacle à la conclusion d'un accord, et en formulant des recommandations.

S.C.

3. **OMC.** Alors que l'Accord sur les subventions à la pêche est à peine signé⁹ et pas encore en vigueur – à ce jour, la moitié des acceptations formelles nécessaires à cette entrée en vigueur a été recueillie, l'OMC a relancé dès le début de l'année 2023 des négociations en vue de compléter l'accord par la mise en place de disciplines supplémentaires en matière de subventions à la pêche. Les discussions qui se sont tenues tout au long de l'année ont été apparemment délicates. Le Président des négociations sur les subventions à la pêche, l'Ambassadeur Einar Gunnarsson (Islande), a présenté *in extremis* le 21 décembre 2023 un nouveau projet de texte (*Projet de disciplines sur les subventions contribuant à la surcapacité et à la surpêche*) en vue d'intensifier les négociations au mois de janvier 2024, dans l'espoir de pouvoir conclure les négociations, comme cela était espéré, lors de la treizième Conférence ministérielle (CM13) prévue pour février 2024. Par ailleurs, l'année 2023 a été marquée par le quinzième examen de la politique commerciale de l'Union européenne (le dernier examen datait de 2020). Les questions posées par les Membres¹⁰ révèlent un fort intérêt, teinté de non moins fortes préoccupations, pour les mesures mises en place ou envisagées par l'Union européenne dans le cadre du Pacte vert, notamment au titre de la Stratégie « de la ferme à la table ». Les Etats membres s'inquiètent que les exigences réglementaires européennes, en ce compris celles relatives au bien-être animal, puissent créer des obstacles au commerce¹¹. Ces préoccupations expliquent sans doute en partie les tergiversations de l'Union européenne observées depuis le mois de septembre 2023 en la matière (v. *infra* n°5).

S.C.

4. **OMSA (fondée en tant qu'OIE).** L'actualité 2023 de l'OMSA en lien avec le commerce international porte principalement sur sa contribution dans le suivi et la lutte contre l'*influenza aviaire*, virus aviaire hautement pathogène des oiseaux sauvages vers les oiseaux d'élevage qui s'est propagé dans le monde entier. La réapparition de l'*influenza aviaire de haute pathogénicité* (IAHP) représente une menace directe pour le secteur avicole, pour la subsistance des éleveurs et pour les parties prenantes du monde entier dans le commerce international des volailles, avec de graves conséquences sur la sécurité de l'approvisionnement alimentaire et sur la santé publique en raison du risque de pandémie qui lui est associé. Selon les chiffres communiqués par l'OMSA, entre 2005 et 2022, l'IAHP a entraîné la mort et l'abattage massif de plus de 500 millions de volailles dans le monde. Fait remarquable : compte tenu de la crise mondiale provoquée par l'*influenza aviaire*, l'OMSA a organisé son premier Forum de la santé animale, entièrement consacré à cette maladie, du 21 au 25 mai 2023 à la maison de la Chimie à Paris.

Le Forum a débouché sur la publication d'un rapport¹² et d'une résolution¹³. Deux points saillants en lien avec le commerce international peuvent être relevés. D'une part, il convient de signaler que les dispositions pertinentes du Code terrestre de l'OMSA visent à prévenir la propagation de l'IAHP tout en évitant d'imposer des obstacles infondés aux échanges internationaux. Ces dispositions envisagent

⁹ V. l'Accord sur les subventions à la pêche du 17 juin 2022, cette chr. *RSDA* 2022/2, n°3, p. 203

¹⁰ V. à cet égard le Compte-rendu de la réunion d'examen, publié le 19 juillet 2023 (WT/TPR/M/442), et le rapport du Secrétariat publié le 11 avril 2023 (WT/TPR/S/442).

¹¹ V. à titre d'illustration notre analyse de la compatibilité de la fin des cages dans l'élevage avec les règles de l'OMC : *RSDA* 2021/2, p. 208

¹² Forum de la santé animale sur l'influenza aviaire, Rapport « Des politiques à l'action : le cas de l'influenza aviaire – Réflexions pour le changement », in 90^e Session générale de l'OMSA, mai 2023.

¹³ Résolution n°28 « Défis stratégiques afférents au contrôle mondial de l'influenza aviaire de haute pathogénicité », disponible à : <https://www.woah.org/app/uploads/2023/08/f-resolution28-strategic-challenges-in-the-global-control-of-high-pathogenicity-avian-influenza.pdf>.

la vaccination en tant qu'outil de lutte contre l'IAHP et contiennent également des recommandations sur la surveillance et sur l'application du zonage et de la compartimentation, ainsi que des recommandations visant à garantir la sécurité sanitaire des échanges internationaux. En dépit de cette recherche d'équilibre, l'OMSA reconnaît, dans son considérant 5 de la résolution, que « *les préoccupations concernant les restrictions aux échanges commerciaux internationaux ont entravé la recherche et la mise en œuvre d'outils et d'approches de contrôle efficaces, tels que le zonage, la compartimentation et la vaccination pour le contrôle de l'IAHP chez les oiseaux domestiques (...)* ». On peut le regretter alors que, d'autre part, la France apparaît comme un bon élève en la matière. En tant que grand pays exportateur, toutes les mesures sanitaires de détection, de protection et de surveillance du territoire prévues par la réglementation de l'Union européenne (UE) et alignées avec les directives de l'OMSA ont été mises en place pour limiter au maximum la propagation du virus. Afin de garantir le maintien des flux d'exportation de produits issus de volailles (génétique aviaire, viande, œufs...), la direction générale de l'alimentation française (DGAL) informe régulièrement les autorités sanitaires des pays tiers importateurs sur les souches en circulation et le programme national de contrôle et de surveillance. Ces informations sont aussi notifiées dans le système mondial d'information zoonositaire WAHIS que nous avons évoqué dans une précédente chronique¹⁴. Par ailleurs, au cours de l'année 2023, la France a appliqué les outils de zonage, compartimentage et vaccination. Sur ce dernier point, il convient de noter que la France est le premier pays de l'UE à avoir mis en place une campagne de vaccination de canards à partir du 2 octobre 2023. D'un point de vue du commerce international, c'est un choix stratégique fort. En effet, vacciner est susceptible de fermer la porte à l'export, certains pays importateurs refusant l'entrée sur leur territoire de volailles ou leurs produits provenant de pays pratiquant la vaccination, par crainte du portage sain chez les individus vaccinés. En choisissant cette stratégie, la France s'expose d'un point de vue commercial et devra redoubler de diplomatie sanitaire pour préserver les débouchés à l'export.

M.F.

5. **UE. 2023, année du renoncement ?** C'est sur un sentiment de déception que s'achève l'année 2023 pour l'observateur des politiques commerciales internationales de l'Union européenne en lien avec le bien-être animal. De l'ambitieux paquet législatif destiné à mettre en œuvre la stratégie de la Commission Européenne « de la ferme à la table » (*Farm to Fork*), censé se composer d'au moins quatre règlements, sur le bien-être des animaux dans les élevages (destiné à se substituer aux directives existantes et devant inclure notamment les dispositions relatives à la fin des cages), sur la protection des animaux durant le transport, sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort et sur l'étiquetage relatif au bien-être animal, que restera-t-il en définitive ? Difficile de l'augurer, alors que la Commission a apparemment revu ses ambitions à la baisse et n'a finalement pas publié toutes ces propositions de règlement avant la fin 2023, ainsi qu'elle s'y était pourtant engagée. Seul rescapé, le règlement transport a fait l'objet d'une proposition assez décevante (v. *infra* n°7). Sans revenir sur le feuilleton de la valse-hésitation de la Commission en 2023¹⁵, on observera que ses réticences s'expliquent à la fois pour des raisons internes à l'Union européenne, plusieurs Etats dont malheureusement la France¹⁶ ayant exprimé leur opposition, et pour des raisons liées au commerce

¹⁴ V. cette chr., *RSDA*, 2021/2, p. 213.

¹⁵ V. Chr. de droit de l'UE, p. XX

¹⁶ Le communiqué publié par le Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire le 9 août 2023, intitulé *Les priorités de la France pour réviser la législation européenne sur le bien-être animal*, est dépourvu d'ambiguïté. Les priorités de la France, qui se borne à prendre « acte de la volonté de la Commission européenne de réviser les normes européennes de bien-être animal » sans y apporter de soutien exprès, sont de « ne pas créer de situations plaçant une nouvelle fois l'élevage européen en situation de distorsion de concurrence ou de perte de compétitivité », de mettre en place « un étiquetage des produits animaux mis sur le marché européen

international. Il est certain que les règlements envisagés, qu'il s'agisse en particulier de la modification des modes d'élevage¹⁷, des règles d'étiquetage ou des modalités de transport, auront des incidences non négligeables pour les partenaires commerciaux de l'Union européenne. Plusieurs médias ont relayé les résultats d'une étude d'impact d'avril 2023 (que nous n'avons pu nous procurer) estimant que ces normes plus strictes toucheraient plus particulièrement le Brésil, la Thaïlande, l'Argentine et l'Uruguay. Les Etats-Unis font également partie des nombreux Etats membres de l'OMC ayant formellement exprimé leurs inquiétudes sur cette politique de l'UE à l'occasion du quinzième examen de la politique commerciale de l'Union européenne (*supra* n°3). Dans un contexte géopolitique tendu combiné à une longue période d'inflation, la question du bien-être animal risque fort de ne pas constituer une priorité.

S.C.

6. **UE – Cites.** On le sait, la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvage menacées d'extinction (CITES) est un outil essentiel mais à l'effectivité limitée sans le relais des législations nationales et européennes. Lors de notre précédente chronique, Sandrine Clavel notait ainsi que si l'inscription en 2022 de près de 500 nouvelles espèces dans les annexes de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvage menacées d'extinction (CITES) était un signal fort, il fallait pousser pour une mise en conformité de la réglementation européenne afin de mettre en place mesures de protection effectives¹⁸. C'est désormais chose faite avec le Règlement (UE) 2023/966 de la Commission du 15 mai 2023 qui vient modifier le règlement (CE)n°338/97 du Conseil afin de tenir compte des modifications adoptées lors de la 19e réunion de la conférence des parties à la CITES à Panama City en 2022. En conformité avec la nouvelle nomenclature de la CITES, le législateur européen a ainsi ventilé de nombreuses espèces protégées entre les annexes A, B, C et D du Règlement n°338/97 permettant l'instauration de contrôles et de limitations au commerce et à la circulation de ces espèces en fonction de leur rareté et de leur risque d'extinction.

A titre d'illustration, intègrent l'annexe A du Règlement – la plus contraignante en termes de contrôle et de limitations de circulation et de commerce –, de nouvelles espèces de lézards et de tortues comme les *Tiliqua adelaidensis* ou *Kinosternon cora* et *Kinosternon vogti*, menacées d'extinction ou si rares que tout commerce, même d'un volume minime, compromettrait la survie de l'espèce. Par conséquent, leur commercialisation est interdite et leur introduction dans la Communauté est subordonnée à la réalisation des vérifications strictes et à la présentation préalable, au bureau de douane frontalier, d'un permis d'importation délivré par un organe de gestion de l'Etat membre de destination. Cette mise en conformité rapide du droit de l'UE au droit international doit être saluée en ce qu'il renforce le contrôle effectif en Europe du commerce international des espèces sauvages.

M.F.

sur une base volontaire », d'être « attentives à la prise en charge du coût de la transition », le tout en soulignant que « la transformation des systèmes ne peut être immédiate ». Bref, pour le Ministère de M. Fesneau, il est urgent de ne rien faire. <https://agriculture.gouv.fr/bien-etre-animal-priorites-pour-reviser-la-legislation-europeenne>

¹⁷ V. sur les incidences qu'aurait la fin des cages dans l'UE sur le droit du commerce international, cette chr., *RSDA* 2021/2, p. 208

¹⁸ Chr. *RSDA*, 2022/2, p. 204 s.

III. Commerce licite

7. **UE. Transports d'animaux vivants.** Dans la droite ligne de la recommandation adoptée par le Parlement le 20 janvier 2022¹⁹, la Cour des comptes européenne²⁰ livre en 2023 un document d'analyse (n°03/2023) sans concessions intitulé *Transport d'animaux vivants dans l'UE : défis et pistes d'action*. Rappelant l'état des connaissances sur la souffrance animale à l'occasion des opérations de transport, les auditeurs fustigent un système de commerce international dans lequel tout à la fois les agriculteurs et les producteurs de viande, enclins « à exploiter les différences de coût entre les régions pour gagner en rentabilité » quitte à rallonger les temps de transport, les transporteurs qui tendent à opter pour des itinéraires plus longs afin d'éviter les pays appliquant strictement la législation européenne, et les pouvoirs publics qui adoptent des sanctions insuffisamment dissuasives, génèrent des souffrances excessives dans le seul but de maximiser les profits. Bien sûr, ces tristes réalités sont déjà connues ; il n'en est pas moins réconfortant de voir l'institution chargée de veiller à la bonne gestion financière de l'UE s'en émouvoir, confirmant que le temps de la déconnexion entre logique comptable et logique éthique est révolu. Surtout, les auditeurs de la Cour proposent des pistes de solution très concrètes qui, si elles ne sont pas nouvelles, reçoivent ici l'aval de la « gardienne des finances européennes » : stopper le mouvement de concentration des abattoirs pour relancer le développement des abattoirs de proximité ou des abattoirs mobiles ; instaurer un système d'étiquetage harmonisé relatif au bien-être animal au niveau de l'UE, pour permettre aux consommateurs de faire des choix éclairés ; attribuer une valeur monétaire à la souffrance animale pendant le temps de transport et l'intégrer dans le prix de la viande ; et plus généralement prendre toutes mesures appropriées pour inciter producteurs, transporteurs et consommateurs à un comportement plus responsable. La Cour souligne aussi le rôle que devraient jouer en la matière les nouvelles technologies, pour monitorer le bien-être animal pendant le transport mais aussi pour favoriser la production de données fiables à l'intention de la Commission européenne.

Cet audit de la Cour des comptes jette une lumière particulière sur la proposition de règlement présentée par la Commission le 7 décembre 2023 en vue de réviser la législation européenne en matière de transport d'animaux vivants²¹. Si la Commission souligne d'emblée que les transports internationaux longue distance d'animaux vivants vers les Etats tiers constituent un sujet majeur de préoccupation, sa proposition tente de trouver un équilibre entre la recherche d'un niveau plus élevé de bien-être animal et la préservation des intérêts commerciaux. Elle indique ainsi s'être fondée sur l'expertise scientifique de l'EFSA (Agence européenne de sécurité des aliments) et sur les standards de l'OMSA mais avoir « modulé » ces recommandations pour tenir compte de la « faisabilité technique et économique » des mesures. On se concentrera ici sur les dispositions spécifiquement prises en matière de transport vers et depuis les pays tiers, qui composent le chapitre VII de la proposition. Première observation importante, l'option du bannissement pur et simple du transport d'animaux vivants n'a pas été retenue en raison des résultats des études d'impact sur les secteurs économiques concernés. Concernant plus spécifiquement les relations avec les pays tiers, la proposition de règlement prétend à une forme d'extraterritorialité des mesures visant au contrôle des organisateurs de transport internationaux, des navires et des durées et conditions de transport²², illustrant la stratégie d'influence

¹⁹ 2021/2736 (RSP) ; Sur laquelle v. cette chr. RSDA 2022/2, p. 209.

²⁰ Qui avait déjà produit, en 2018, un Rapport spécial consacré au bien-être animal : [Bien-être animal dans l'UE: réduire la fracture entre des objectifs ambitieux et la réalité de la mise en œuvre](#), n°31/2018

²¹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of animals during transport and related operations, amending Council Regulation (EC) No 1255/97 and repealing Council Regulation (EC) n°1/2005, COM (2023) 770).

²² Sur le détail desquelles v. la chr. de droit de l'UE, p. XX.

de l'Union européenne par les normes techniques, théorisée sous l'appellation « Effet Bruxelles »²³. La proposition exige en effet que les opérateurs d'un pays tiers amenant des animaux vers ou depuis l'Union européenne garantissent le respect des règles européennes depuis le départ des animaux et jusqu'à leur arrivée, même pendant la partie du voyage située en dehors du territoire de l'UE. Une exception est toutefois prévue (art. 36) pour les animaux transitant simplement par le territoire européen : à l'exception des règles sur la durée du transport et sur l'obligation d'une pause toutes les 10h, les règles européennes ne s'appliquent alors que sur la seule partie du voyage se déroulant en territoire européen. Selon la Commission, étendre totalement l'application du règlement dans ce cas inciterait les transporteurs de ces pays tiers à contourner le territoire européen et donc à rallonger le temps de transport pour les animaux. On notera également que le règlement prévoit le recours à des organismes de certification pour vérifier la conformité aux règles européennes (art. 33 s.), les contrôles officiels n'étant pas possibles en dehors des frontières de l'UE.

S.C.

8. **UE. Commerce des chiens et des chats.**

Le cadre législatif de l'UE en matière de bien-être animal cible avant tout la lutte contre le commerce illicite, la protection des animaux lors de leur transport commercial ou la protection des animaux élevés à des fins scientifiques. Rares, voire inexistantes, sont les dispositions relatives au bien-être des animaux élevés comme animaux de compagnies. Il n'existe ainsi aucun cadre législatif spécifique au sein de l'UE en la matière. Or, comme le précise la *Proposition de règlement du Parlement européen relatif au bien-être et à la traçabilité des chiens et des chats*²⁴, l'absence de dispositions dans l'UE en matière de bien-être concernant l'élevage, la détention et la mise sur le marché de chiens et de chats, ainsi que les règles nationales divergentes lorsqu'elles existent, ont très souvent conduit à ce que ces animaux naissent, soient élevés et vendus ou adoptés gratuitement, dans des conditions préjudiciables à leur bien-être²⁵. Ainsi, les nouvelles règles établiraient, pour la première fois, des normes européennes uniformes pour l'élevage, l'hébergement et la manipulation des chiens et des chats dans les établissements d'élevage et les animaleries ainsi que dans les refuges. Ce nouveau terrain d'expression de la législation européenne est à souligner alors que la valeur annuelle estimée des ventes de chiens et de chats dans l'Union européenne s'élève à 1,3 milliard d'euros et que près de 44% des ménages au sein de l'UE possèdent un animal de compagnie, selon les chiffres fournis par la Commission²⁶.

Concernant le champ d'application du texte, notons d'abord qu'il couvre l'élevage et la détention de chiens et de chats dans des établissements professionnels (y compris les animaleries et les refuges pour animaux) et leur mise sur le marché à titre onéreux ou leur offre d'adoption à titre gratuit. *A contrario*, on peut déduire que les particuliers, détenteurs de chiens et de chats de compagnie, sont exclus du champ d'application du texte.

²³ A. Bradford, *The Brussels Effect. How the European Union Rules the world*, Oxford University Press, 2020. V. aussi, en f. : J.-F. Drevet, « L'« effet Bruxelles », une stratégie d'influence ? », *Futuribles*, vol. 437, no. 4, 2020, pp. 111-117 ; A. Bradford, « Penser l'Union européenne dans la mondialisation : l'« effet Bruxelles » », *RED*, vol. 2, no. 1, 2021, pp. 76-81.

²⁴ 2023/0447 (COD) Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the welfare of dogs and cats and their traceability disponible à : https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c16e01a8-94d9-11ee-b164-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

²⁵ *Id.*, disposition préliminaire (2) p. 16.

²⁶ *Id.* p. 3.

Ensuite, la proposition de règlement, d'une longueur de 40 pages et, pour l'heure, uniquement disponible en anglais ce que l'on peut regretter, introduit quelques innovations majeures. Nous relèverons ici les plus marquantes destinées à lutter contre le commerce illicite et à mieux contrôler les conditions de bien-être des animaux dans les établissements d'élevage et les refuges.

D'une part, le texte consacre des exigences strictes en matière de contrôle et de traçabilité. Les articles 7 et 8 de la proposition consacrent une obligation d'information qui prend la forme d'une identification et d'un enregistrement obligatoire dans des bases de données nationales des animaux détenus par les établissements d'élevage ainsi que le type d'animal hébergé et leur nombre. De même, l'article 16 accorde à l'autorité nationale compétente la délivrance d'un certificat d'agrément pour l'établissement d'élevage pour que celui-ci puisse vendre des chats et de chiens, sous condition qu'une inspection préalable sur place ait confirmé que l'établissement satisfait aux exigences du présent Règlement. De même, le nouveau texte prévoit des contrôles automatisés pour les ventes en ligne, qui aideront les autorités à contrôler l'élevage et le commerce de chiens et de chats et les acheteurs à vérifier que leur identification et leur enregistrement sont corrects. En matière de traçabilité *stricto sensu*, l'article 17 de la proposition consacre une nouveauté majeure : il sera exigé une identification obligatoire et systématique au moyen de transpondeurs à lecture électronique pour tous les chiens et chats avant leur mise sur le marché, ce qui devrait décourager la fraude et permettre un meilleur contrôle des conditions de bien-être de leurs animaux.

D'autre part, les articles 9, 10 et 18 imposent une compétence et une formation minimale aux personnes manipulant des animaux. Chaque Etat membre sera responsable de désigner une autorité compétente à cette fin. Afin de renforcer cet axe, le texte exige une visite, au moins une fois par un an, d'un vétérinaire en charge de contrôler et de conseiller les opérateurs des facteurs de risques sur le bien-être des animaux (art. 10).

Enfin, sur le plan de l'hébergement et du traitement animal, on observera que l'article 12.3 interdit l'utilisation de *containers* (conteneurs - cages) pour accueillir et entreposer les animaux, en limitant leur utilisation strictement à leur transport. Un espace vital minimum est également imposé pour accueillir les animaux (art. 12.2) et toute mutilation, y compris la coupe des oreilles, la caudectomie, l'amputation partielle ou complète des doigts et la résection des cordes vocales ou des plis est prohibée, à moins qu'elles ne soient pratiquées pour des raisons médicales dans le seul but d'améliorer la santé des chiens et des chats. Dans ce cas, la procédure ne pourra être effectuée que par un vétérinaire et sous anesthésie et analgésie prolongée (art. 15).

M.F.

IV. Commerce illicite

9. **Coopération internationale et démantèlement des réseaux de trafic international.** L'année qui s'écoule aura une fois encore démontré la vitalité du marché international de commerce illicite d'espèces protégées, mais aussi le caractère indispensable de la coopération internationale pour appréhender ce phénomène global. A la désormais récurrente *Operation Thunder* menée conjointement depuis 2017 par INTERPOL et l'Organisation mondiale des douanes (OMD) sous les auspices de la CITES, qui a permis cette année, par la frappe conjuguée d'autorités de plus de 133 pays organisée au mois d'octobre 2023, de procéder à quelques 2.114 saisies d'animaux ou parties d'animaux sauvages protégés et de produits forestiers, s'ajoutent des coopérations plus restreintes

mais non moins essentielles. La CITES a ainsi distingué, en 2023, la contribution remarquable de l'*Opération Lake*, menée et coordonnée par Europol contre le trafic international de civelles depuis 2020. L'anguille européenne, extrêmement menacée, fait l'objet d'un trafic commercial intense à destination de l'Asie. Europol organise des campagnes annuelles ciblant les organisations criminelles se livrant à ce trafic, en s'appuyant sur un réseau comptant désormais plus de 30 pays, et les succès de cette coopération internationale sont au rendez-vous. Il faut aussi souligner la dynamique vertueuse de coopération bilatérale qui naît de ces réseaux. La coopération entre l'OCLAESP (Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique) de la gendarmerie nationale française et la *Guardia civil* espagnole a ainsi permis le démantèlement, annoncé en mai 2023, d'un réseau international de trafic de civelles, en frappant des trafiquants dans quatre pays européens, la France, l'Espagne, la Belgique et la Pologne. Si les liens entre le trafic international d'espèces menacées et le crime organisé sont souvent pointés du doigt, cette affaire permet également de rappeler le rôle joué par des officines et entreprises parfaitement légales ; l'enquête menée conjointement par la JIRS de Bordeaux et le tribunal de San Sebastian a révélé qu'étaient notamment impliqués des mareyeurs, responsables commerciaux et pêcheurs opérant des prélèvements « hors quotas », ainsi qu'une société polonaise censée opérer des « repeuplements ». D'importantes saisies ont été opérées, dont 1,5 tonnes d'anguilles vivantes qui seront relâchées dans la nature. Ces efforts de coopération sont fédérés depuis 2022 dans le cadre du projet européen UNITE, qui mobilise diverses agences publiques de 17 pays européens et des ONG afin de lutter contre les réseaux criminels impliqués dans le trafic d'espèces menacées. Au-delà de la coopération entre ses participants, UNITE entend renforcer ses liens avec les autorités concernées en Asie, en Europe et en Afrique, pour mener au mieux ses missions.

S.C.

10. **RSE des transporteurs internationaux et commerce illicite d'espèces menacées.** C'est justement dans le cadre du projet UNITE qu'une démarche intéressante a été menée par le WWF. Partant du constat que le commerce illégal d'espèces sauvages constitue un enjeu important pour le secteur de la logistique et du transport, dont les entreprises sont « victimes et complices involontaires du commerce illégal d'espèces sauvages, et encourent des risques d'ordre sanitaire (transmission de maladies infectieuses), sécuritaire (interconnexions avec d'autres crimes), réputationnel (exposition médiatique négative des entreprises), juridique (engagement de la responsabilité juridique de l'entreprise pour manquement à leur devoir de sécurité des salariés et des chaînes de transport) et économique (lorsque les problèmes juridiques et de sécurité entraînent une perte financière et de réputation) », le WWF France a lancé, avec plusieurs entreprises françaises du secteur, toutes volontaires, l'initiative « Logistique & transport ». L'objectif du projet, qui s'inscrit clairement dans une démarche RSE, vise à favoriser la diffusion d'informations sur le commerce illégal d'espèces sauvages, à développer des outils et mécanismes de gestion des risques, de sensibilisation et de communication, et à encourager le partage d'expériences. La compilation d'études de cas, intitulée *Trafic d'espèces sauvages : Actions menées par les entreprises françaises de la logistique et du transport* et publiée en 2023, propose de partager quelques-unes de ces expériences sélectionnées en fonction de leur pertinence et de leur transposabilité, dans le but affiché d'inspirer et d'inciter d'autres parties prenantes à s'engager. Si les actions engagées consistent principalement en des opérations – menées sous diverses formes - de sensibilisation des employés et des clients de ces entreprises aux problématiques du commerce illicite d'espèces menacées, elles révèlent leur implication, progressive mais réelle, dans la lutte contre ce fléau. On soulignera tout particulièrement les actions très poussées entreprises par le groupe maritime CMA CGM : bannissement de toute transport de certains produits (ailerons de requins, bois exportés de certains pays) ; exigence d'une déclaration spéciale de la part

des clients pour le transport d'espèces couvertes par la CITES et contrôle des permis d'exportation ; formation spéciale de tous les agents commerciaux ; travail mené avec le WWF pour identifier de potentielles zones de vulnérabilité dans ses chaînes de transport ; collaboration avec une université australienne pour détecter les routes internationales à haut risque pour le commerce illicite d'espèces protégées et pour le déploiement d'un logiciel d'intelligence artificielle de détection des conteneurs suspects.

S.C.

11. **Commerce illégal de viande d'espèces sauvages (VES).** Le WWF a publié, en janvier 2023, un rapport intitulé : *A point ou saignant ? La face cachée du commerce illégal de viande d'espèces sauvages touchant l'Europe*. Cette étude remarquable doit être signalée car elle constitue un « travail exploratoire » sur les enjeux liés à ce commerce international, dans un contexte où « les risques pour la santé publique associés au commerce international de viande d'espèces sauvages sont encore peu évalués », alors même que les trop rares données disponibles révèlent que « la quantité de viande d'espèces sauvages illégalement importée en Europe est substantielle » (p.9). Exploratoire, ce travail n'en est pas moins scientifique, puisqu'il a été mené par le WWF avec le concours de plusieurs chercheurs, de différents pays, disciplines et universités, en mobilisant une pluralité d'outils de recherche : analyse de données de saisies, recherches empiriques (tests ADN, contrôle des réseaux sociaux et du *deep web*), entretiens et questionnaires avec des consommateurs et des autorités nationales de contrôle de nombreux pays européens. Nous reprenons ici quelques-uns des constats opérés, intéressant le droit et les politiques publiques. Plus du quart des produits saisis sont issus d'espèces considérées comme quasi-menacées, vulnérables ou en danger selon les listes de l'IUCN et classées aux Annexes I, II et III de la CITES. Les enjeux de ce commerce international sont donc non seulement de santé publique, mais aussi de conservation des espèces. 86% des importations saisies sont le fait de particuliers (la viande étant passée aux frontières dans leurs bagages personnels) ; le surplus est acheminé par d'autres vecteurs de transport (cargos, courriers express ou postaux), mais il existe des raisons de penser que la proportion de VES acheminée par ces voies est plus importante. Il est certain, en tout cas, que ces flux sont insuffisamment connus et documentés, tandis que l'implication des réseaux organisés ne fait l'objet d'aucune étude. Les autorités de contrôle rencontrent des difficultés d'identification de l'origine des viandes saisies, ce qui est pointé comme une source d'ineffectivité ; cette circonstance impacte notamment l'aptitude des magistrats à appliquer des sanctions proportionnées à la gravité des infractions. Ces difficultés sont liées à un manque de formation (« déficit de capacités ») et à un manque de financement (les analyses qui pourraient être réalisées sont longues et coûteuses) des autorités concernées. L'insuffisance des mécanismes de coordination interne entre les différents acteurs, l'absence d'instruments de planification nationaux dédiés à la prévention et à la lutte contre ce commerce (sauf en Belgique), et la faible coopération internationale avec les pays sources, sont également mis en évidence. Cette étude exploratoire s'achève par une série de recommandations programmatiques à destination des institutions et agences européennes, des Etats, des ONG et du monde académique, ainsi que des entreprises privées (notamment de transport et aéroportuaires). Formons le vœu que ces pistes ne restent pas inexploitées.

S.C.