HAL
open science

Recherche sur le traitement juridique de la santé de l'animal d'élevage

Maud Cintrat

To cite this version:

Maud Cintrat. Recherche sur le traitement juridique de la santé de l'animal d'élevage. Droit. Aix Marseille Université, 2017. Français. NNT : . tel-02427672

HAL Id: tel-02427672

https://hal.science/tel-02427672

Submitted on 3 Jan 2020

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.

UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE
ÉCOLE DOCTORALE SCIENCES JURIDIQUES ET POLITIQUES
FACULTÉ DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT – Mention Droit public

RECHERCHE SUR LE TRAITEMENT JURIDIQUE DE LA SANTÉ DE L'ANIMAL D'ÉLEVAGE

Présentée et soutenue publiquement à Aix-en-Provence le 5 décembre 2017 par

Maud CINTRAT

sous la co-direction de

Madame Valérie MICHEL
Professeur à l'Université d'Aix-Marseille
et
Madame Guylène NICOLAS
Maître de conférences habilitée à diriger des recherches à l'Université d'Aix-Marseille

JURY

Monsieur Olivier DUBOS – *Professeur à l'Université de Bordeaux*

Monsieur Daniel GADBIN – *Professeur émérite de l'Université de Rennes I*

Monsieur Jean-Pierre MARGUÉNAUD – *Professeur à l'Université de Limoges (Rapporteur)*

Monsieur Didier TRUCHET – *Professeur émérite de l'Université Paris II (Rapporteur)*

« L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur ».

Remerciements

Je tiens à adresser mes remerciements à mes directrices de thèse, Madame Valérie Michel et Madame Guylène Nicolas, qui ont été d'une très grande bienveillance à mon égard et qui ont accepté de me prodiguer leurs précieux conseils. Je leur suis profondément reconnaissante de l'aide qu'elles ont su m'apporter.

Je souhaite exprimer ma gratitude à mes parents et à mon frère pour leur patience, pour leur présence à mes côtés et pour leur soutien indéfectible tout au long de ces années.

Fabien Garattini, je te remercie de m'avoir rassurée à chaque fois que le doute m'a saisie, de m'avoir accompagnée par ton écoute et par tes encouragements. Et surtout merci d'avoir veillé à ce que je mette mon âme dans cette thèse.

Mickaël Lavaine, je te remercie pour tes mots qui ont, d'une façon ou d'une autre, accompagné les miens.

Enfin, pour leur soutien de tous les instants et leurs encouragements, pour leur contribution à ce travail, pour avoir rendu ces années plus douces, il me tient à cœur de remercier Fleur Dargent, Céline Darrigade, Amanda Dubuis, Charlotte Gauchon, Axelle Louis, Audrey Pemzec, Nicolas Sciortino et Aminata Touré.

Même si les années ont passé, je n'oublie pas à quel point tu as été un soutien technique et moral et je t'en remercie Anne-Marie Gastaldi.

Liste des abréviations

ABC

Accord SPS	…….	Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires
ADPIC	…….	Aspects des Droits de Propriété Intellectuelle qui touchent au Commerce
aff.	…….	affaire
aff. jtes	…….	affaires jointes
AFFSA	…….	Agence française de sécurité sanitaire des aliments
AHAW	…….	Groupe scientifique sur la santé et le bien-être des animaux de l'Autorité européenne de sécurité des aliments
AJ	…….	*Actualités juridiques*
AJDA	…….	*Actualités juridiques en droit administratif*
al.	…….	alinéa
AMM	…….	autorisation de mise sur le marché
ANMV	…….	Agence nationale du médicament vétérinaire
ANSES	…….	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
art.	…….	article
BDEI	…….	*Bulletin du Droit de l'Environnement Industriel*
Bull. civ.	…….	Bulletin des arrêts des chambres civiles la Cour de cassation
Bull. crim.	…….	Bulletin des arrêts de la chambre criminelle de la Cour de cassation
c.	…….	contre
C. civ.	…….	Code civil
C. env.	…….	Code de l'environnement
C. conso.	…….	Code de la consommation
C. pén.	…….	Code pénal

CA	…….	Cour d'appel
CAA	…….	Cour administrative d'appel
Cass	…….	Cour de cassation
CE	…….	Communautés européennes
CESDH	…….	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
CÉ	…….	Conseil d'État
CÉ Ass.	…….	Assemblée plénière du Conseil d'État
CGCT	…….	Code général des collectivités territoriales
ch.	…….	chambre
chron.	…….	chronique
CIPV	…….	Convention internationale pour la protection des végétaux
CITES	…….	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
Civ.	…….	chambre civile de la Cour de cassation
CJCE	…….	Cour de Justice des Communautés européennes
CJUE	…….	Cour de Justice de l'Union européenne
CNA	…….	Conseil national de l'alimentation
Code aquatique	…….	Code sanitaire pour les animaux aquatiques (OIE)
Code terrestre	…….	Code sanitaire pour les animaux terrestres (OIE)
Codex	…….	*Codex Alimentarius*
concl.	…….	conclusions
Cons. const.	…….	Conseil constitutionnel
consid.	…….	considérant
coord.	…….	coordinateur
Crim.	…….	chambre criminelle de la Cour de cassation
CRPM	…….	Code rural et de la pêche maritime
CSP	…….	Code de la santé publique

DEFGHIJ

D.	…….	*Recueil Dalloz*
DDHC	…….	Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen
DILA	…….	Direction de l'information légale et administrative
dir.	…….	sous la direction de

doctr. ……. doctrine
Dr et patr. ……. *Droit et patrimoine*

éd. ……. édition
ESB ……. encéphalopathie spongiforme bovine

FAO ……. *Food and Agriculture Organisation*
fasc. ……. fascicule
FDA ……. *Food and Drug Administration* (*USA*)

Gaz. Pal. ……. *Gazette du Palais*
GATT ……. General Agreement on Tariffs and Trade (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce)

HACCP ……. *Hazard Analysis Critical Control Point*

IAA ……. Industries agroalimentaires
Ibid *Ibidem* - même référence que la précédente
INRA ……. Institut national de la recherche agronomique

JCl ……. *Jurisclasseur*
JCP (G) ……. *La semaine juridique édition générale*
JCP (N) ……. *La semaine juridique édition notariale et immobilière*
JOCE ……. *Journal officiel des Communautés européennes*
JORF ……. *Journal officiel de la République française*
JOUE ……. *Journal officiel de l'Union européenne*

KLMNOP

LPA ……. *Les Petites affiches*

Mél. ……. Mélanges
màj ……. mise à jour

nvMJC ……. nouveau variant de la maladie de Creutzfledt-Jakob

OGM	…….	organismes génétiquement modifiés
OIE	…….	Organisation Mondiale de la Santé animale
OMC	…….	Organisation Mondiale du Commerce
OMS	…….	Organisation Mondiale de la Santé
op. cit.	…….	*opere citato* (indifféremment employé pour les ouvrages et les revues déjà cités)
ord.	…….	ordonnance
PAC	…….	politique agricole commune
pt	…….	point
PUAM	…….	Presses universitaires d'Aix-Marseille
PUF	…….	Presses universitaires de France
PULIM	…….	Presses universitaires de Limoges

QRST

RDS	…….	*Revue droit et santé*
RDSS	…….	*Revue de droit sanitaire et social*
Rec.	…….	Recueil
Rec. num.	…….	Recueil numérique
Rép.	…….	République
Rép. comm.	…….	*Répertoire de droit communautaire*
Rép. civ.	…….	*Répertoire de droit civil*
Rép. eur.	…….	*Répertoire de droit européen*
Rép. int.	…….	*Répertoire de droit international*
Rev. de l'Union eur.	…….	*Revue de l'Union européenne*
RFAS	…….	*Revue française des Affaires sociales*
RFDA	…….	*Revue française de droit administratif*
RGDM	…….	*Revue générale de droit médical*
RIDE	…….	*Revue internationale de droit économique*
RMCUE	…….	*Revue du marché commun de l'Union européenne*
RSC	…….	Revue de science criminelle et de droit pénal comparé
RSDA	…….	*Revue semestrielle de droit animalier*
RTD civ.	…….	*Revue trimestrielle de droit civil*
RTD com.	…….	*Revue trimestrielle de droit commercial*
RTD eur.	…….	*Revue trimestrielle de droit européen*

Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.	…….	*Revue scientifique et technique de l'Office international des Epizooties*
R&D	…….	Recherche et Développement
s.	…….	suivant(e)s
spé.	…….	spécialement
SSR	…….	sous-sections réunies
sté	…….	société
T.	…….	Tome
TA	…….	Tribunal administratif
TCE	…….	Traité sur les Communautés européennes
TFUE	…….	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Th.	…….	Thèse
TUE	…….	Traité sur l'Union européenne

UVWXYZ

UE	…….	Union européenne
v.	…….	voir
vs	…….	*versus*
vol.	…….	volume
WHO	…….	*World Health Organization* – Organisation mondiale de la santé
WTO	…….	*World Trade Organization* – Organisation mondiale du commerce

Sommaire

PREMIÈRE PARTIE. LA SANTÉ DE L'ANIMAL D'ÉLEVAGE : COMPOSANTE TRADITIONNELLE DU DROIT SANITAIRE

TITRE 1. L'ÉLARGISSEMENT DU CHAMP DE LA PROTECTION DE LA SANTÉ ANIMALE

Chapitre 1. La nature de l'animal, source de la protection de sa santé

Chapitre 2. La destination de l'animal, source de l'élargissement de la protection de sa santé

TITRE 2. L'EXTENSION DES SOURCES DE LA PROTECTION DE LA SANTÉ ANIMALE

Chapitre 1. Le dépassement du concept d'ordre public sanitaire

Chapitre 2. L'influence relative des normes du système commercial multilatéral

DEUXIÈME PARTIE. L'INFLUENCE DU DROIT ANIMALIER SUR LE DROIT SANITAIRE : D'UNE APPROCHE COLLECTIVE À UNE APPROCHE INDIVIDUELLE

TITRE 1. L'ANIMAL COMME MEMBRE D'UNE COLLECTIVITÉ

Chapitre 1. La portée limitée de la protection de la santé animale au sein des objectifs de l'Union européenne

Chapitre 2. L'instrumentalisation de la protection de la santé animale au sein de mécanismes sanitaire et économiques

TITRE 2. L'ANIMAL COMME INDIVIDU ?

Chapitre 1. La soumission du bien-être animal à la logique du marché de l'Union européenne

Chapitre 2. Les perspectives d'amélioration de la protection du bien-être animal

INTRODUCTION GÉNÉRALE

« Les animaux n'ont pas conscience d'eux-mêmes et ne sont par conséquent que des moyens en vue d'une fin. Cette fin est l'homme »[1].

1. L'animal, objet d'actualité – « L'animal est à la mode. C'est plus qu'une vague, c'est une déferlante »[2]. L'intérêt de la société civile pour l'animal est en effet chaque jour réaffirmé. Cet intérêt se révèle de façon éclatante sur la scène médiatique, la presse écrite consacrant quotidiennement un titre aux animaux[3], qu'ils soient sauvages ou domestiques.

Dès 1973, le rôle des peuples dans la protection des animaux sauvages menacés d'extinction a été consacré dans un texte juridique à portée internationale ; la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) stipule que « les peuples et les États sont et devraient être les meilleurs protecteurs de leur faune et de leur flore sauvages »[4]. Ainsi peut déjà être soulevée une première interrogation : dans quelle mesure le droit influence-t-il l'opinion publique ou, à l'inverse, l'opinion publique influe-t-elle sur l'évolution des règles de droit relatives aux animaux ? S'il est notable que la signature de la CITES témoigne que le droit tend à modifier le comportement des hommes à l'égard des animaux, l'affaire de la « vache folle », vingt ans plus tard, révèle l'influence de l'opinion publique – et plus particulièrement les craintes des consommateurs – sur le droit.

À compter du début des années 1990, la préoccupation pour les animaux s'est donc étendue aux animaux d'élevage, avec pour point de départ l'affaire de la « vache folle »[5]. Son

---

[1] E. KANT, *Leçons d'éthique*, Le livre de poche, 2007, p. 391.

[2] F. WOLFF, « Animaux ou humains ? », *Critique* n° 785, 2012/10, pp. 894-906, spé. p. 894.

[3] C. SISSLER-BIENVENU, « Le braconnage et le trafic d'espèces sauvages s'accélèrent "à une cadence alarmante" », *Le Monde*, 4 oct. 2017 ; « Les selfies, un danger pour les animaux », *Le Figaro*, 4 oct. 2017 ; « En Australie, un million d'oiseaux sont tués par les chats chaque jour », *Le Point*, 4 oct. 2017.

[4] CITES, préambule.

[5] Au début des années 1980, la révélation de l'utilisation d'hormones de croissance chez les veaux avait déjà alerté les consommateurs sur les pratiques de l'élevage et la sécurité sanitaire des produits d'origine animale en résultant – bien que la notion de sécurité sanitaire n'existait pas encore – mais la réaction rapide de la Communauté européenne, composée à l'époque de 9 États, a été rapide et a permis d'endiguer la contestation (directive 81/602/CEE du Conseil du 31 juill. 1981, concernant l'interdiction de certaines substances à effet hormonal et des substances à effet thyréostatique, *JOCE,* L 222, 7 août 1981, p. 32-33) : Y. CHAVAGNE, « Place aux "viandards" », *Libération*, 30 sept. 1980, pp. 20-21 ; R. U., « Les 9 interdisent l'usage de toutes les hormones dans l'élevage », *Libération*, 1er oct. 1980, p. 6.

retentissement médiatique[6] a été à la hauteur de la gravité, tant économique que sanitaire, de la situation[7] et a permis la prise de conscience d'un véritable « dysfonctionnement dans la gestion des risques »[8] et de la crise. Les modalités de la maîtrise du processus de production par l'homme – à travers l'alimentation des animaux – se sont trouvées mises en cause, interrogeant le choix de la hiérarchisation entre sécurité sanitaire et productivité. À ce scandale sanitaire d'ampleur s'ajoute, particulièrement en France, un facteur historique qui témoigne de l'enjeu que représente l'animal d'élevage pour les citoyens. La France est un pays de tradition agricole[9] et – au même titre que les vignes qui subissent la sécheresse ont pu être également au cœur de l'actualité[10] – les maladies qui affectent l'animal d'élevage sont source d'inquiétudes pour les agriculteurs et pour les Français.

Symbole de l'exploitation, de l'instrumentalisation de l'animal par l'homme, l'émergence de l'intérêt pour les animaux d'élevage s'inscrit dans le prolongement de la généralisation de l'intérêt pour tous les animaux. Et c'est dans un contexte de remise en cause des modes de vie au sens large que se manifeste une évolution de la représentation sociale de l'animal[11] que l'homme essaie de protéger, au bénéfice de sa propre santé et de son environnement[12]. La

---

[6] M. SHWARTZ, *Comment les vaches sont devenues folles*, Éditions Odile Jacob, 2001, p. 9 ; M. HIRSCH, P. BARALON, P. DUNETON, F. NOIVILLE, *L'affolante histoire de la vache folle*, Éditions Balland, 1996, p. 15.

[7] Le 13 juillet 2017, les experts de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) affirment poursuivre leurs recherches sur la persistance de cas isolés d'encéphalopathie spongiforme bovine dans l'Union européenne – seuls deux cas ont été signalés en 2015 (https://www.efsa.europa.eu/fr/press/news/170713 consulté le 27.07.2017 à 10h05).

[8] C. PINTADO, « Le rôle et la place de l'Autorité européenne de sécurité des aliments dans l'Union européenne : 10 ans après sa création », pp. 147-173, spé. p. 149 *in* S. MAHIEU, K. MERTEN-LENTZ (dir.), *Sécurité alimentaire. Nouveaux enjeux et perspectives*, Bruylant, Collection droit de l'Union européenne, 2013.

[9] C. PATRIA, Avis n° 2581 fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, de modernisation de l'agriculture et de la pêche (n° 2559), 9 juin 2010.

[10] R. JOSEPH, « Coup de chaud sur la planète viticole », Courrier international, 24 sept. 2008 ; O. BERTRAND, « Le vin brûle-t-il ? », Libération, 18 sept. 2010 ; R. BARROUX, « Dans les vignobles assoiffés, les viticulteurs stressés », Le Monde, 7 août 2015 ; Le Figaro Vin, « La vigne française obligée de s'adapter aux bouleversements climatiques », 18 nov. 2016.

[11] Comme en témoigne le fait que la réflexion sur l'animal dépasse le champ du droit pour investir, au-delà de la science du vivant, la sociologie, la philosophie, la science politique, comme en témoigne quelques thèses soutenues dans ces différentes matières :

En sociologie (thèses de doctorat) : Un jeu avec l'animal : pratiques et représentations de la chasse en Cévennes lozériennes (Anne Vourc'h, 1985) ; L'animalisme : enquête sociologique sur une idéologie et une pratique contemporaines des relations homme / animal (Marianne Celka, 2012) ; Des chiens auprès des hommes : ou comment penser la présence des animaux en sciences sociales (Marion Vicart, 2010) ; Controverses et mobilisations collectives sur l'élevage (Elsa Delanoue, en cours) ; La griffe et le couturier. L'animalité dans la mode (Elsa Chanforan, en cours) ;

En philosophie (thèses de doctorat) : Une théorie contextuelle du statut moral des animaux (Nicolas Delon, 2014) ; Une approche analytique de la philosophie des droits de l'animal (Philippe Devienne, 2006) ;

En science politique (thèses de doctorat) : Parler et agir au nom des « bêtes » : production, diffusion et réception de la nébuleuse idéologique « animaliste » (France et Grande-Bretagne, 1760-2010) (Fabien Carrié, 2015) ; Quand les vétérinaires et les animaux font l'Europe : l'action publique européenne en santé animale, une institutionnalisation fragmentée (Boris Ollivier, 2013) ; Law and the Ecology of Others (Aurélien Bouayad, 2012).

[12] Ainsi, un auteur a pu écrire : « il y a de l'égoïsme qui va avec la défense de la Nature, de l'intéressement humain qui accompagne la préservation de la biodiversité ; protégeant la flore ou la faune, l'air ou la mer, l'Homme pense aussi –

sensibilité des Français pour la cause animale poursuit sa progression. Il est aujourd'hui possible d'évaluer son envergure à travers les associations de défense des animaux. Leur nombre – et les dons dont elles bénéficient – va croissant et il est difficile – et inutile – de toutes les recenser. Il convient de se limiter à évoquer les plus importantes, parmi lesquelles la fondation 30 millions d'amis, la SPA, l'œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs, qui a consacré 500 000 euros au sauvetage d'animaux en 2015, ou encore l'association L214, dont le budget, alimenté par des dons, s'élevait à près d'un million d'euros en 2016[13]. Le droit, dont la fonction serait d'encadrer le fonctionnement de la société, s'adapte à l'évolution de la société et il s'efforce difficilement de refléter l'intérêt grandissant de la société civile pour l'animal.

2. L'animal, objet d'actualité pour la recherche juridique – Mener une réflexion juridique sur l'animal ne surprend plus[14]. Tel n'était pourtant pas le cas à la fin des années 1980, lorsque Jean-Pierre Marguénaud a soutenu sa thèse sur l'animal en droit privé[15]. Depuis lors, de nombreuses thèses ont été soutenues sur l'animal et le droit[16] et autant sont en cours de préparation[17], signe d'une véritable recrudescence de la recherche les règles de droit relatives aux animaux. Celle-ci bénéficie désormais d'une revue spécialisée – la *Revue*

---

surtout – à se protéger lui, à garantir la possibilité de son futur, la pérennité de son espèce » : P.-J. DELAGE, *La condition animale. Essai juridique sur les justes places de l'Homme et de l'animal*, Th. en droit, Université de Limoges, 2013, p. 577.

[13] O. FALORNI, J.-Y. CAULLET, Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les conditions d'abattage des animaux de boucherie dans les abattoirs français précité, pp. 47-48.

[14] Sur le passage de l'étape du ridicule à l'étape de la discussion, v. J.-P. MARGUÉNAUD, « La question du statut juridique de l'animal : le passage irréversible de l'étape du ridicule à l'étape de la discussion », *RSDA* 2/2013, pp. 157-171.

[15] J.-P. MARGUÉNAUD, *L'animal en droit privé*, PUF, Th. en droit, Université de Clermont-Ferrand, 1992.

[16] À titre d'illustration non exhaustive : Les garanties liées à la vente d'un animal (Yves Legeay, 2014) ; La responsabilité civile dans le domaine équin (Sylvia Stalteri, 2014) ; La condition animale : essai juridique sur les justes places de l'Homme et de l'animal, (Pierre-Jérôme Delage, 2013) ; L'appréhension de l'animal par le juge administratif (Brigitte Des Bouillons, 2012) ; Les courses de taureaux face au droit français : l'exception tauromachique au régime protecteur des animaux domestiques (Thibault Bridet, 2012) ; Le statut juridique du cheval (Olivier Traver, 2011) ; La désappropriation de l'animal (Lucille Boisseau-Sowinski, 2008) ; Animaux et droit : de la diversité des protections à la recherche d'un statut (Jordane Segura, 2006) ; L'animal, entre science et droit (Sonia Desmoulin-Canselier, 2005) ; La protection juridique de l'animal en France (Catherine Préaubert, 1999) ; La circulation des animaux en droit international et communautaire (Florence Chevallier, 1995) ; La condition juridique de l'animal (Agnès Falconnet et Florence Falconnet, 1992).

[17] À titre d'illustration non exhaustive : L'animal en droit public (Joel Kirszenblat) ; L'animal transcatégoriel (Edith Carrel) ; L'animal saisi par le droit (Valérie Marechal) ; L'animal en droits international et européens (Joseph Reeves) ; L'animal, un paradoxe de droit français (Adam Bellalah) ; Bien-être animal et abattage - un paradoxe nécessaire dans notre monde globalisé (droit comparé) (Geoffrey Belony) ; L'expérimentation animale : entre nécessité et anthropocentrisme, analyse de l'évolution de la protection de l'animal utilisé à des fins scientifiques (Emeline Berthome) ; Influence de la charia sur le statut juridique de l'animal en droit positif marocain (Fatih Kamal) ; L'animal en droit chinois : une réalité contrastée (Songsong Shen) ; L'équitation au regard de la responsabilité civile : de la protection à la réparation (Sophie Boyer-Mulon).

Semestrielle de Droit Animalier[18]. Cette évolution en faveur d'une juridicisation de la question animale poursuit son expansion et investit le champ de la formation, grâce à la création d'un diplôme universitaire autonome spécialisé en droit animalier à la Faculté de droit de Limoges[19].

L'intérêt des chercheurs en droit pour l'animal a été récemment confirmé par le législateur. Le dernier acte législatif faisant date en droit animalier est assurément la loi du 16 février 2015[20], laquelle a emporté modification de la classification civiliste de l'animal[21]. Bien que le droit français ait reconnu la sensibilité des animaux dès 1976[22], la loi de février 2015 constitue un véritable symbole du processus de mutation à l'œuvre dans notre droit. Cette réforme a contribué à légitimer les réflexions doctrinales sur l'animal, le faisant sortir de la phase du « ridicule » pour entrer dans celle de la « discussion »[23]. En revanche, circonscrire la recherche au droit relatif à la santé de l'animal peut paraître surprenant et laisser son lecteur circonspect[24].

3. La santé de l'animal, l'émergence d'un objet de recherche pour le juriste – La question du statut de l'animal semble, de prime abord, sous-tendre toute étude sur l'animal en droit. En réalité, en envisageant une recherche sur les règles de droit qui encadrent la protection de la santé de l'animal, celle-ci n'est que secondairement tributaire du statut de l'animal, puisque c'est d'abord compte tenu de sa nature d'être vivant que de telles règles sont édictées. En effet, toute étude sur la santé, qu'elle soit juridique ou non, se réfère à la nature d'être vivant de l'objet de l'étude, qu'il soit humain, animal ou végétal. Dès lors, évacuer toute réflexion juridique sur la santé de l'animal aux motifs qu'il est soumis au régime des biens, qu'il ne possède pas de personnalité juridique et qu'il ne saurait être titulaire de droits ne démontre pas l'absence d'intérêt qu'il y aurait à traiter du droit relatif à la santé de l'animal.

---

[18] Cette revue, dont le premier numéro a été publié en 2009, est dirigée par Jean-Pierre Marguénaud (Florence Burgat et Jacques Leroy en sont les rédacteurs en chef). Elle est publiée en ligne sur le site internet de l'Université de Limoges par l'Observatoire des mutations institutionnelles et juridiques (http://www.unilim.fr/omij/publications-2/revue-semestrielle-de-droit-animalier/).

[19] J.-P. MARGUÉNAUD, « La création d'un premier diplôme universitaire de droit animalier en France », *RSDA* 1/2016, pp. 15-24.

[20] Loi n° 2015-177 du 16 fév. 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, *JORF* n° 40, 17 fév. 2015, p. 2961, texte n° 1, art. 2.

[21] C. civ., art. 515-14.

[22] Loi n° 76-629 du 10 juill. 1976 relative à la protection de la nature, *JORF* 13 juill. 1976, p. 4203.

[23] J.-P. MARGUÉNAUD, « La question du statut juridique de l'animal… », *op. cit.*

[24] Un seul travail d'ampleur a été entrepris sur les règles relatives à la santé animale : V. HEUSSNER, *La santé publique vétérinaire : étude de l'incidence des exigences sanitaires et économiques sur l'évolution des normes vétérinaires et alimentaires,* Th. en droit, Université de Perpignan, 2003.

Il est vrai que, lorsqu'elle porte sur l'homme, la réflexion juridique sur la santé est une discipline reconnue[25] – ce qui n'est pas le cas pour l'animal – et que le statut de la personne influe sur les réflexions relatives au droit de sa santé[26]. Néanmoins, si l'existence d'un droit objectif à la protection de la santé n'est pas contesté, celle d'un droit à la santé fait l'objet de discussions[27]. L'homme dispose d'un droit à la protection de sa santé, mais il n'est pas titulaire d'un droit à la santé[28]. À cet égard, le droit de la santé reflète « la recherche d'un nouvel équilibre entre l'individuel et l'universel »[29]. Cette réflexion sur la reconnaissance d'un « droit à » ne semble pas transposable à l'animal, parce qu'il est soumis au régime des biens, parce qu'il ne possède pas la personnalité juridique et qu'il n'est titulaire d'aucun droit. En ce sens, le régime juridique – ou le statut – applicable à l'animal influe sur la portée des règles de droit adoptées pour protéger sa santé, et inversement. Cependant, restreindre la portée des règles relatives à la santé animale à la recherche de l'existence d'un droit à son profit est particulièrement restrictif des enjeux qu'elles sous-tendent, surtout lorsqu'il est question de l'animal d'élevage. La santé humaine est fréquemment dépendante de la santé animale. En outre cet intérêt sanitaire, comme l'affaire de la « vache folle » en fut le révélateur, les questions de santé animale présentent également un intérêt économique. Intérêts sanitaires et économiques contribuent à inscrire l'animal dans la continuité de son instrumentalisation, bien qu'il ait été reconnu comme étant un être vivant sensible. En somme, il convient de démontrer que le droit a particulièrement investi la sphère de la santé de l'animal d'élevage (***Section 1***). Bien que les règles de droit relatives à la santé de l'animal n'aient pas, à l'heure actuelle, été saisies dans leur globalité[30] par le chercheur en droit, il ne saurait être déduit de cette lacune que c'est en raison d'une absence d'enjeu (***Section 2***).

---

[25] Notamment : M.-F. CALLU, M. GIRER, G. ROUSSET, *Dictionnaire de droit de la santé*, LexisNexis, 2017 ; D. TRUCHET, *Droit de la santé publique*, Dalloz Mémentos, 2016, 9e éd. ; C. BERGOIGNAN-ESPER, P. SARGOS, *Les grands arrêts du droit de la santé*, Dalloz, 2016 ; N. de GROVE-VALDEYRON, *Droit européen de la santé*, LGDJ, 2013 ; A. LAUDE, B. MATHIEU, D. TABUTEAU, *Droit de la santé,* PUF, Thémis Droit, 2012.

[26] V. sur les rapports entre personne, corps et droit : J.-P. BAUD, *L'affaire de la main volée. Une histoire juridique du corps*, Des Travaux, Seuil, 1993.

[27] C. SAUVAT, *Réflexions sur le droit à la santé,* PUAM, coll. Centre Pierre Kayser, 2004, 538 p. ; X. BIOY, *Droits fondamentaux et libertés publiques,* Montchrestien, 2011, p. 370 ; M. LAUDIJOIS, « Le droit à la santé n'est pas une liberté fondamentale », *AJDA* 2006, p. 376 ; D. TABUTEAU, « Le droit à la santé : quelques éléments d'actualité », *Droit social* 1991, p. 332 ; T. GRÜNDLER, « Le juge et le droit à la protection de la santé », *RDSS* 2010, p. 835 ; L. CASAUX-LABRUNÉE, « Le droit à la santé », p. 771 *in* R. CABRILLAC, M.-A. FRISON-ROCHE, T. REVET (dir.), *Droits et libertés fondamentaux*, Dalloz, 2009, 15e éd.

[28] J. MOREAU, « Le droit à la santé », *AJDA* 1998, p. 185.

[29] S. RENARD, *L'ordre public sanitaire*, Th. en droit, Université de Rennes I, 2008, p. 35.

[30] Sonia Desmoulin-Canselier rédige la rubrique « droit sanitaire » dans la *Revue Semestrielle de Droit Animalier*.

Section 1. La délimitation de la recherche

4. Il convient de préciser la cohérence d'une appréhension de la santé de l'animal issu d'un processus de production à des fins alimentaires (*A*), avant de l'inscrire dans le champ du droit (*B*).

A. La santé de l'animal produit par l'homme à des fins alimentaires

5. L'émergence de la production de l'animal-aliment – Au premier abord, l'animal d'élevage est identifié par référence à l'animal de compagnie. Deux images radicalement opposées viennent à l'esprit pour distinguer animal de compagnie et animal d'élevage : celle de l'animal parqué, transporté ou abattu à la chaîne, et celle du chien ou du chat se reposant paisiblement dans un foyer. La distinction pourrait reposer sur l'existence d'un processus de production[31] auquel l'animal d'élevage est soumis. La réalité est toute autre, puisque les animaux de compagnie peuvent également faire l'objet d'un processus de production[32].
Si l'animal d'élevage n'a pas été expressément défini en droit français, il a, néanmoins, été saisi par le législateur européen qui considère qu'il s'agit de « tout animal détenu, engraissé ou élevé par les êtres humains et utilisé pour la production d'aliments, de laine, de fourrure, de plumes, de cuirs et de peaux ou de tout autre produit obtenu à partir des animaux ou à d'autres fins d'élevage »[33]. L'animal d'élevage résulte donc d'un processus de production maîtrisé par l'homme à des fins alimentaires ou vestimentaires. À l'inverse, l'animal de compagnie est celui qui est « détenu ou destiné à être détenu par l'homme pour son agrément »[34]. Pour ces deux catégories d'animaux, il existe ou est susceptible d'exister un processus de production, mais sa finalité diffère profondément. Les perspectives zootechniques[35] sont particulièrement éclairantes sur ce point. Chez les animaux de

[31] Cet argument peut également être retenu afin d'exclure les animaux sauvages de cette étude, puisqu'ils n'entrent pas dans le cadre d'un processus de production dont l'homme aurait la maîtrise, lorsqu'ils vivent à l'état de liberté naturelle.

[32] CRPM, art. L. 214-6, III : « On entend par élevage de chiens ou de chats l'activité consistant à détenir au moins une femelle reproductrice dont au moins un chien ou un chat est cédé à titre onéreux ».

[33] Règlement (CE) n° 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 oct. 2009 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et abrogeant le règlement (CE) n° 1774/2002 (règlement relatif aux sous-produits animaux), *JOCE,* L 300, 14 nov. 2009, pp. 1-33, art. 3, § 6. Les définitions énoncées dans ce règlement n'ont pas été reprises dans l'arrêté du ministre de l'agriculture qui l'incorpore en droit français : arrêté du 8 déc. 2011 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés en application du règlement (CE) n° 1069/2009 et du règlement (UE) 142/2011, *JORF* n° 302, 30 déc. 2011, p. 22867, texte n° 94.

[34] CRPM, art. L. 214-6, I.

[35] La zootechnie peut être définie comme étant une « Discipline d'application procédant des sciences les plus diverses et dont le but est l'étude technique et économique des productions animales, et de l'élevage en général » (http://www.cnrtl.fr/definition/zootechnie).

compagnie, les méthodes de sélection génétique permettent d'induire des caractéristiques physiques préservant la pureté d'une race, qui sont ensuite valorisées à l'occasion de la vente de ces animaux[36]. En revanche, la sélection génétique appliquée aux animaux d'élevage fait apparaître la recherche d'une amélioration des caractéristiques génétiques pour accroître la productivité de l'animal en muscles, en lait ou en œufs. Les deux méthodes de sélection génétique visent à améliorer les performances de l'animal mais chacune en vue d'une fin différente. L'existence d'un processus par lequel l'homme maîtrise la production d'animaux ne permet pas de distinguer entre l'animal d'élevage et l'animal de compagnie. En revanche, la finalité de ce processus de production permet d'entrevoir que le clivage s'adosse à la destination de l'animal issu de ce processus. S'ajoute à cette dichotomie les enjeux économiques qui motivent la production d'animaux laquelle est marquée, pour les animaux d'élevage destinés à l'alimentation, par la forme extrême que connaît notre société : le système d'élevage intensif.

La destination alimentaire de l'animal constitue la motivation ayant orienté l'amélioration des modalités de production de l'animal d'élevage. Des fouilles archéologiques ont permis de montrer que, dès la préhistoire, l'ancêtre de l'homme consommait des animaux. Marylène Patou-Mathis fait remarquer que « Durant des millénaires, les Hommes ont vécu grâce aux ressources sauvages en particulier animales, […] mangeaient de la viande, parfois en grande quantité comme l'attestent les analyses biogéochimiques réalisées sur des os fossiles de Néanderthaliens et des premiers Hommes modernes »[37]. La relation de l'homme à l'animal est historiquement liée à l'alimentation. L'incorporation de la viande au régime alimentaire des Australopithèques graciles leur a permis d'évoluer vers « le genre *Homo* »[38]. L'auteure explique que les hommes étaient d'abord des charognards, avant de devenir chasseurs puis éleveurs. La domestication des animaux est intervenue tardivement (12 000 ans avant notre Ère) compte tenu des premières traces de consommation de viande chez les hommes préhistoriques (2 millions d'années avant notre Ère). La période néolithique marque le point de départ de la domestication des animaux, les hommes ayant évolué du statut de chasseur-cueilleurs à celui d'agriculteurs-éleveurs. Toutefois, « Dans ces sociétés, les animaux ne sont pas une ressource à exploiter, mais les partenaires d'un rapport de survie à la nature »[39].

---

[36] La formulation de l'article L. 214-6 I du Code rural permet d'appliquer le régime juridique des animaux de compagnie à ceux qui font l'objet d'un processus de production, dès lors qu'ils sont élevés à des fins d'agrément.

Il convient de constater que l'article R. 214-23 du Code rural dispose que « la sélection des animaux de compagnie sur des critères de nature à compromettre leur santé et leur bien-être ainsi que ceux de leurs descendants est interdite ». L'amende est celle prévue pour les contraventions de 4e classe, aux termes de l'article R. 215-5-1 du Code rural. Aucune disposition équivalente n'existe pour l'animal d'élevage.

[37] M. PATOU-MATHIS, « Mangeurs de viande de la préhistoire », *RSDA* 1/2011, pp. 163-171, spé. p. 163.

[38] *Ibid.*, p. 165.

[39] J. PORCHER, « Élevage/industriel : penser l'impensable ? », *Travailler* n° 14 2005/2, pp. 9-20, spé. p. 14.

À compter du Moyen-Âge, l'élevage des animaux est justifié par un grand nombre d'utilisations dépassant le cadre primaire de l'alimentation et de l'habillement. Les produits et sous produits d'animaux étaient utilisés d'abord pour la fertilisation des sols ainsi que pour « l'outillage, l'artisanat, l'éclairage, l'écriture », tandis que les animaux vivants servaient à faire la guerre et la chasse, et assuraient « la fourniture d'énergie aux champs comme dans les transports »[40]. Mais davantage que d'élevage, il était question de domestication des animaux. Élevés en petits groupes disparates, les animaux domestiqués vivaient en contact direct avec le paysan qui les élevait[41]. La notion d'élevage, induisant « l'idée de collectivisation »[42] par l'adjonction du suffixe -age, n'a émergé qu'à la moitié du XIXe siècle. En France, c'est à partir de cette période, pour des raisons de protection contre « la corruption de l'air » et de considérations hygiénistes, que l'élevage a été relégué dans « le paysage rural »[43]. L'industrialisation de la société au XIXe siècle a induit l'industrialisation de l'élevage, qui atteint son paroxysme à compter de la fin de la Seconde guerre mondiale : « Le développement de la zootechnie, au lendemain de la seconde guerre mondiale, s'opère dans un contexte caractérisé par une ardente obligation de produire, d'augmenter tous les rendements »[44], notamment à des fins alimentaires. Aujourd'hui, ce sont des centaines de millions d'animaux qui sont élevés, chaque année, dans l'Union européenne, pour satisfaire la demande des consommateurs en produits d'origine animale. En 2015, 89,2 millions de bovins, 148,7 millions de porcins, 85,5 millions d'ovins et 12,5 millions de caprins ont été recensés, auxquels s'ajoutent 13,72 millions de tonnes de carcasses de volailles[45]. Un tel rendement ne peut s'expliquer que par le développement de la zootechnie, encouragé par les pouvoirs publics.

6. La recherche de productivité en présence d'une destination alimentaire – À la suite des deux Guerres mondiales, la population française a été, par deux reprises, en situation de pénurie alimentaire. Afin de restaurer la suffisance alimentaire, les pouvoirs publics ont

---

[40] R. JUSSIEU, L. MONTMÉAS, J.-C. PAROT, *L'élevage en France : 10 000 ans d'histoire*, Educagri éditions, 1999, p. 199.

[41] *Ibid.*, p. 236.

[42] N. MAILLARD, X. PERROT, « La construction de l'animal techno-économique. Genèse et faillite programmée du système d'élevage industriel », *RSDA* 2/2014, pp. 287-310, spé. p. 289.

[43] *Ibid.*, p. 292.

[44] R. LARRÈRE, C. LARRÈRE, « L'animal, machine à produire : la rupture du contrat domestique » *in* F. BURGAT, R. DANTZER, *Les animaux d'élevage ont-ils droit au bien-être ?*, INRA éditions, pp. 8-24, spé. p. 8.

[45] Eurostat, Agriculture, forestry and fishery statistics, 2016, pp. 102 s.

Ces chiffres ont baissé puisqu'en 1995, la production de bovins était de près de 100 millions de têtes, celle de porcins de plus de 160 millions, celle d'ovins de près de 110 millions et celles de caprins de moins de 20 millions : Eurostat, Agriculture, forestry and fishery statistics, 2012, p. 101.

(Disponible sur http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3930297/5967972/KS-FK-12-001-EN.PDF/0de35d0b-aad0-4cfa-9319-c30f05d46ace consulté le 12.10.2017)

inscrit l'agriculture dans une perspective de modernisation visant à « mettre fin le plus rapidement possible à la "préhistoire paysanne" française »[46] et à intensifier la production agricole[47], donnant naissance aux systèmes de production animale modernes dits intensifs[48]. La création de l'Institut des recherches agronomiques est sans doute l'indicateur le plus probant de cette double volonté politique. Instauré par la loi du 30 avril 1921 portant fixation du budget général de l'exercice 1921, cet institut avait pour fonction de « développer les recherches scientifiques liées à l'agriculture en vue de relever et d'intensifier la production agricole »[49]. Supprimé en 1934[50] à la suite de restrictions budgétaires et en raison de la crainte d'une surproduction agricole[51], il a été remplacé par l'Institut national en recherches agronomiques en 1946[52]. La mission qui lui a été confiée à cette date était plus précise que celle de son prédécesseur, sa recherche portant désormais expressément sur « l'amélioration et le développement de la production végétale et animale et sur la transformation et la conservation des produits agricoles »[53]. L'apparition de l'amélioration de la production animale dans la sphère de recherche de l'INRA a amorcé l'évolution vers la prise en compte de la santé animale. L'animal d'élevage recèle un enjeu économique important que la recherche zootechnique symbolise et accroît. Ce n'est que postérieurement que l'enjeu sanitaire que représente la production des animaux est identifié et institutionnalisé dans le cadre de l'activité d'élevage.

7. Le dépassement d'une recherche limitée à l'amélioration de la productivité – Dès 1964, le domaine de recherche de l'INRA a été élargi dans le dessein de l'étendre, « de manière générale, aux végétaux et aux animaux en ce qui concerne leur utilisation par l'homme et les conditions d'existence de celui-ci »[54], au-delà de l'innovation[55] et de l'intensification de la production de l'élevage. Dépassant la dimension seulement

---

[46] J.-P. BOURDON, « Recherche agronomique et bien-être des animaux d'élevage. Histoire d'une demande sociale », *Histoire & Sociétés Rurales*, 2003/1, vol. 19, pp. 221-239., spé. pp. 232 s.

[47] J. CRANNEY, *INRA – 50 ans d'un organisme de recherche*, INRA, 1996, pp. 31 s.

[48] G. M. CRONIN, J.-L. RAULT, P. C. GLATZ, « Lessons learned from past experience with intensive livestock management systems », *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, 2014, 33 (1), pp. 139-151.

[49] Loi du 30 avril 1921 portant fixation du budget général de l'exercice 1921, *JORF* n° 118, 1er mai 1921, p. 5219, art. 79.

[50] Décret du 4 avril 1934 portant suppression d'offices, *JORF* n° 80, 5 avril 1934, p. 3505, art. 1er.

[51] J.-P. BOURDON, « Recherche agronomique et bien-être des animaux d'élevage », *op. cit.*

[52] Loi n° 46-1086 du 18 mai 1946 portant organisation de la recherche agronomique et création d'un institut national de la recherche agronomique, *JORF* n° 117, 19 mai 1946, p. 4329.

[53] *Ibid.*, art. 1er.

[54] Décret n° 64-54 du 16 janv. 1964 relatif au conseil supérieur de la recherche agronomique et à l'institut national de la recherche agronomique, *JORF* , 22 janv. 1964, p. 803, art. 8.

[55] Les recherches de l'INRA sur le clonage animal ont abouti, en 1998, à la naissance de Marguerite, le premier clone bovin (v. le site internet de l'INRA, consulté le 22.07.17 à 22h47 : http://www.inra.fr/Chercheurs-etudiants/Biologie-animale/Toutes-les-actualites/70-ans-Marguerite-premier-clone-somatique-bovin).

productiviste de son champ de compétence originel, ce n'est pourtant qu'en 2015 que furent expressément consacrées, dans son domaine de recherche, « la sécurité alimentaire, la production agricole, la transition agro-écologique »[56]. La tardiveté de la consécration textuelle de la relation entre les santés humaine et animale n'est pas révélatrice d'un désintérêt de l'INRA jusqu'alors. Il est, en effet, notable de constater que l'INRA faisait déjà état, dans son rapport d'activité pour l'année 2000, de ses recherches sur les maladies à prions[57]. La révélation de l'affaire de la « vache folle » symbolise le paroxysme de la dissociation entre la recherche de productivité, la santé animale et la sécurité sanitaire des aliments. Pourtant, si cette affaire a rappelé les rapports entre les santés humaine et animale, la préoccupation pour la lutte contre les épidémies animales est bien plus ancienne[58] que l'institutionnalisation, en France, de la recherche de la productivité des animaux d'élevage[59]. Elle a néanmoins permis de replacer la santé au centre des préoccupations de la recherche de productivité et d'innovation. Elle a ainsi contraint à la restauration de deux liens : le premier entre la santé de l'homme et celle des animaux à travers la sécurité sanitaire des aliments et, le second, quant à la responsabilité sociale de l'homme pour les dommages sanitaires engendrés par les méthodes déployées pour la maîtrise du processus de production, notamment à travers l'alimentation animale. Dans le premier cas – la sécurité sanitaire des aliments – comme dans le second – la maîtrise du processus de production –, c'est l'animal qui fut l'incubateur du nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt Jakob, à travers sa contamination par l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB).

Il apparaît, dès lors, que la destination alimentaire des animaux interroge à la fois l'économie agricole, la suffisance alimentaire et la sécurité sanitaire des aliments. La santé de l'animal se trouve ainsi au confluent des enjeux sanitaires et économiques de l'activité de l'élevage, contrairement à celle de l'animal de compagnie. En effet, si la santé de l'animal de compagnie est susceptible d'influer sur la santé de l'homme, par exemple lorsqu'il est contaminé par la rage, elle n'emporte aucune incidence économique. Il en va de même pour les animaux élevés à des fins vestimentaires. Pour ceux-ci, l'homme ne se préoccupe pas d'en protéger la santé. La mauvaise santé des chinchillas, renards ou visons n'a qu'une faible incidence économique – à supposer que l'animal meure prématurément et ne produise pas la quantité de fourrure

---

[56] CRPM, art. R. 831-1 ; décret n° 2015-1517 du 23 nov. 2015 relatif à l'Institut national de la recherche agronomique, *JORF* n° 273, 25 nov. 2015, p. 21835, texte n° 5, art. 2.

[57] Rapport d'activité de l'INRA pour l'année 2000, p. 31.

(http://inra.dam.front.pad.brainsonic.com/ressources/afile/230757-d553b-resource-rapport-d-activite-2000.html consulté le 21.07.17 à 23h25).

[58] Loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, *JORF* n° 96, 6 avril 1884, p. 1863.

L'Organisation internationale de lutte contre les épizooties a été créée en 1924.

[59] Puisque la protection de la santé collective des animaux d'élevage se justifie par la maîtrise que l'homme est susceptible d'avoir sur elle, cette recherche ne peut qu'exclure de son champ, pour l'instant, les animaux sauvages vivant à l'état de liberté naturelle.

attendue – et son impact est restreint à l'industrie du luxe. Pour l'animal de compagnie comme pour l'animal à fourrure, la protection de leur santé ne présente pas des enjeux économiques aussi importants que pour l'animal d'élevage destiné à l'alimentation. L'étude de la protection de leur santé, si elle existe, aurait pour contrainte majeure de diluer le propos. À l'inverse, le choix du prisme de la santé de l'animal d'élevage a pour intérêt de confronter les intérêts sanitaires et économiques de l'homme dans le cadre de l'activité de l'élevage mais il permet également d'introduire une réflexion sur la protection qui est accordée à la santé de l'animal et donc à la place que l'homme reconnaît à l'animal, réflexion d'autant plus délicate à conduire que l'animal d'élevage nourrit l'homme. Le rapport entre l'homme et l'animal qu'il consomme a évolué ces dernières décennies dans les sociétés occidentales. « Cette dernière tendance (la stagnation voire la réduction de la consommation de produits carnés dans les pays dits développés), quantitativement limitée, est symboliquement et culturellement très importante. Elle s'accompagne d'une vitalité de la réflexion intellectuelle sur notre rapport à l'animalité, en général, et à l'acte de consommation de viande, en particulier, et au rejet de ce dernier sous les formes variées du végétarisme »[60]. En protégeant la santé de l'animal d'élevage qu'il consomme, l'homme protège l'animal.

8. La santé animale : de l'absence de maladie au bien-être – La protection de la santé animale, bien qu'au confluent d'intérêts anthropocentriques[61], impose de considérer l'animal *per se* comme un être vivant susceptible de tomber malade ou de contenir, dans ses chairs, des organismes néfastes pour la santé humaine.

L'Organisation mondiale de la santé animale (OIE), dont l'activité est pourtant centrée sur cette notion, ne propose aucune définition de la santé animale. De façon négative, la santé animale peut se concevoir comme étant l'absence de maladie. Dans le langage courant, la santé est définie comme un « état physiologique normal de l'organisme d'un être vivant, en particulier d'un être humain qui fonctionne harmonieusement, régulièrement, dont aucune fonction vitale n'est atteinte, indépendamment d'anomalies ou d'infirmités dont le sujet peut être affecté »[62]. Cette définition, qui s'en tient à un aspect plutôt mécanique du corps humain, n'est pas celle retenue par l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Cette dernière a considéré que la santé humaine est un « état de bien-être complet physique, mental et social,

[60] T. HEAMS, É. VERRIER, « L'animal nécessaire : manger et s'humaniser », *RSDA* 1/2011, p. 173-181, spé. p. 173.

[61] La Commission européenne et plusieurs organisations internationales ont institutionnalisé le lien entre santé humaine, sécurité sanitaire des aliments et santé animale, à travers la politique « de l'étable à la table » pour la première, et la politique *One health* pour la FAO, l'OIE et l'OMS.

[62] http://www.cnrtl.fr/definition/santé

et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité »[63]. En intégrant les dimensions mentale et sociale du bien-être dans la notion de santé, l'OMS a étendu son acception au-delà du seul bon fonctionnement des organes vitaux[64]. De façon positive, la santé animale intégrerait, à l'instar de la définition de la santé humaine retenue par l'OMS, la dimension mentale de l'animal au sein de sa santé, dont la subjectivité de l'évaluation serait encore plus malaisée que pour l'homme[65]. Pourtant, l'émergence de la prise en compte du bien-être de l'animal[66] intrigue à cet égard[67], en ce qu'elle comporte non seulement une interdiction de laisser sans soins des animaux malades ou blessés mais encore l'obligation de protéger les animaux de toute souffrance. En ce sens, deux vétérinaires ont admis que « dans l'attente d'une application globale du concept de "santé", intégrant notamment la santé mentale, aux animaux comme aux humains, la notion de "bien-être" reste un élément important à ajouter aux préoccupations sanitaires classiques »[68]. La santé de l'animal serait-elle aussi protégée sous le vocable de « bien-être » ? Ainsi conçue, elle comporterait effectivement les dimensions psychique et physique que l'OMS retient dans sa définition de la santé humaine, et dont la protection, appliquée à l'animal, incomberait directement à son propriétaire. De la sorte, la proximité biologique de l'homme et de l'animal invite à la comparaison. Appréhendée par Didier Truchet comme un « état et non comme une catégorie juridique », la définition élaborée par l'OMS « n'est pas juridiquement opératoire »[69] pour l'homme. Il semblerait, dès lors, d'autant plus délicat de la transposer à l'animal à travers des règles de droit, alors qu'elle n'est pas reconnue pour l'homme. Pourtant, la question de savoir si elle serait juridiquement opératoire pour l'animal mérite d'être posée. Les rapports entre la santé animale et le bien-être animal tels que conçus en droit doivent être interrogés afin de déterminer leurs portées respectives. Aux fins de notre étude, c'est l'approche traditionnelle de la santé qui sera d'abord retenue, selon laquelle la santé serait l'absence de maladie, et qui pourra être éprouvée à travers l'étude du bien-être animal. Ainsi, au même titre que les maladies animales ne connaissent pas de frontières, les règles de droit assurant l'absence de maladie animale sont établies dans les différents ordres juridiques auxquels la France est soumise : le droit interne, le droit de l'Union européenne et le droit international.

---

[63] Préambule de la Constitution de l'OMS, adoptée par la Conférence internationale de la Santé, tenue à New York du 19 juin au 22 juillet 1946, entrée en vigueur le 7 avril 1948.

[64] Pour une critique : J.-M. de FORGES, *Le droit de la santé*, PUF n° 2308, Que sais-je ?, 1986, pp. 6-7.

[65] J.-S. CAYLA, « La santé et le droit », *RDSS* 1996, p. 278.

[66] Loi n° 76-629 du 10 juill. 1976 relative à la protection de la nature précitée.

[67] O. DUBOS, « L'Union européenne et la santé animale : de Descartes à Bentham », pp. 243-257, spé. p. 254 *in* E. BROSSET (dir.), *Droit européen et protection de la santé. Bilan et perspectives*, Bruylant, Travaux de droit international et européen, 2015.

[68] B. NICKS, M. VANDENHEEDE, « Santé et bien-être des animaux : équivalence ou complémentarité ? », *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, 2014, 33 (1), pp. 91-96.

[69] D. TRUCHET, *Droit de la santé publique, op. cit.,* p. 17.

B. Le champ du droit

9. La place de l'animal et de sa santé dans le droit – La santé de tous les animaux n'est pas saisie uniformément par le droit, parce que les animaux eux-mêmes ne font pas l'objet d'une catégorie juridique unique à laquelle s'appliquerait un seul régime juridique. Le droit catégorise les animaux en fonction de leur rapport à l'homme, induisant notamment que l'animal sauvage est celui qui n'est pas approprié – bien qu'il puisse le devenir – que l'animal est dit domestique lorsqu'il subit l'influence de l'homme et, qu'enfin, l'animal malfaisant ou féroce[70] est celui dont le comportement est générateur d'un risque pour l'homme ou ses biens. Le droit ne s'intéresse pas à la santé de l'animal sauvage puisque l'homme ne peut que difficilement, et de façon résiduelle, intervenir sur sa santé. Ce n'est que si l'homme y a intérêt qu'il mettra en œuvre des moyens pour endiguer la contamination d'animaux sauvages : afin de prévenir la propagation de maladies transmissibles à son bétail, dans une perspective économique. Ainsi, c'est bien l'étude de la santé de l'animal d'élevage qui présente un réel intérêt en droit.

La définition de la règle de droit emporte l'instrumentalisation de l'animal. Conçue comme étant celle qui a « pour objet de régir l'organisation d'une société et les relations de ceux qui la composent, afin d'y faire régner une certaine paix sociale »[71], c'est nécessairement dans son rapport à l'homme qui appartient à une société que l'animal sera envisagé en droit, que ce rapport existe (animal domestique) ou qu'il n'existe pas (animal sauvage).

Regroupées selon leur objet pour des raisons qui tiennent d'abord de la vertu pédagogique, les règles de droit font l'objet de droits, ou plutôt de branches du droit : droit social, droit pénal, droit de l'Union européenne, droit maritime, droit des assurances, droit des collectivités territoriales, entre autres, scindés par la *summa divisio* traditionnelle du droit entre le droit public et le droit privé[72]. L'existence d'un droit animalier regroupant l'ensemble des règles juridiques qui portent sur l'animal n'est consacrée que par certains chercheurs en droit, malgré l'existence de la *Revue Semestrielle de Droit Animalier* qui sera fréquemment citée au cours de notre étude[73]. Or, si le droit civil français ne décide pas réellement ce qu'est l'animal, puisqu'il n'est ni un bien, ni une personne, cette lacune ne saurait préjuger de l'intérêt que le droit lui porte. L'animal d'élevage prend place dans un grand nombre de droits identifiés : dans le droit civil, dans le droit pénal qui protège l'animal, dans le droit rural qui encadre les activités de production des animaux, dans le droit de la santé publique à travers la sécurité

[70] CGCT, art L. 2212-2, 7° (G. AZIBERT, « La définition de l'animal malfaisant ou féroce », *D.* 1993, p. 13).

[71] J.-L. BERGEL, *Méthodologie juridique*, PUF, Thémis, 2001, p. 57.

[72] B. BONNET, P. DEUMIER (dir.), *De l'intérêt de la summa divisio droit public-droit privé ?,* Dalloz, 2010.

[73] V. note (18).

sanitaire des aliments, dans le droit pharmaceutique qui régule l'activité de production et de distribution des médicaments à usage vétérinaire, dans le droit administratif lorsque la lutte contre les épizooties est d'ordre public. De prime abord, le traitement juridique de la santé de l'animal d'élevage pourrait sembler résiduel. En réalité, le foisonnement normatif est conséquent, justifié par l'importance des enjeux tant sanitaires et économiques que cette matière sous-tend. À ce titre, l'on peut lire à propos de l'animal d'élevage que « Rares sont les thèmes animaliers aussi difficiles d'approche que celui de l'élevage industriel […] et pour le juriste, un quasi lieu de non-droit où l'on trouve une abondante réglementation… »[74]. La dimension de santé animale à laquelle nous réduisons cette étude ne saurait contrarier ce constat, compte tenu des considérations alimentaires, sanitaires et économiques qu'elle comprend. Notre étude s'inscrira donc dans le champ du droit rural – le Code y étant consacré contenant l'intégralité des règles relatives à la santé animale – appuyé par des incursions en droit civil, en droit pénal et surtout en droit administratif. La destination alimentaire de l'animal d'élevage en fait l'objet de règles à vocation sanitaire, inscrivant la protection juridique accordée à sa santé dans le champ du droit sanitaire. Il pourrait être considéré que notre étude portera sur le droit vétérinaire – entendu en tant qu'il « traite l'art de soigner les animaux » – mais l'absence d'une telle autonomisation par le législateur, le juge et la doctrine fait obstacle, à cette étape de l'étude, à une telle approche.

À cette division horizontale s'ajoute un découpage vertical du droit, entre les ordres juridiques. Ainsi, s'ajoute à la dimension interniste de l'appréhension de la santé animale les perspectives de l'Union européenne et du droit international. En effet, l'animal, qui fait l'objet d'échanges, est appréhendé par le droit de l'Union européenne en raison de la mise en place du marché intérieur et par le droit international en ce que la mondialisation est fondée sur la libéralisation des échanges. L'animal est donc saisi par plusieurs ordres juridiques. Cette même conclusion s'impose à propos de la santé de l'animal dès lors que les règles qui la protègent limitent les échanges d'animaux. Il en résulte qu'il n'est pas légitime d'évoquer un ordre juridique plutôt qu'un autre afin de saisir la protection de la santé animale dans sa globalité. L'étude s'inscrit donc dans le champ du droit interne, du droit de l'Union européenne et du droit international.

Au même titre que la santé humaine, la santé de l'animal est à l'intersection entre le droit public et le droit privé, entre le droit de la santé et le droit de l'alimentation, entre le droit interne et le droit de l'Union, entre le droit de l'Union et le droit de l'OMC, alors même que l'animal se situe, déjà, entre la catégorie juridique de bien et celle de personne. Par conséquent, en choisissant d'envisager le droit relatif à la santé animale, cette étude ne peut

[74] N. MAILLARD, X. PERROT, « La construction de l'animal techno-économique. Genèse et faillite programmée du système d'élevage industriel », *op. cit.*, p. 287.

que refuser de s'inscrire en droit rural plutôt qu'en droit de la santé, en droit interne plutôt qu'en droit supra-national ou encore en droit privé plutôt qu'en droit public. Cette transversalité participe certainement de l'intérêt de la recherche.

Section 2. L'intérêt de la recherche

10. Le droit relatif à la protection de la santé des animaux peut être abordé sous deux perspectives diamétralement opposées. En premier lieu, elle peut être envisagée sous le prisme de l'animal et aboutit, en tant qu'elle questionne le régime juridique applicable à l'animal, à interroger sa nature juridique. Cet angle de réflexion est celui adopté en droit privé et comporte, en pratique pour l'animal d'élevage, certaines limites dues à la suppression des frontières au sein de l'Union européenne et au développement du libre-échange dans le cadre de l'OMC (*A*). En second lieu, et à l'inverse, si l'on admet que « l'homme serait le fondement de tout droit »[75] et que le droit « serait un ensemble de règles, qui en sont les moyens, réalisant la Justice, qui en est la fin »[76], alors l'animal ne peut être perçu que selon l'idéal de Justice que l'homme a à son égard, dans le propre intérêt de ce dernier. Dès lors, c'est sous le prisme de l'homme qu'il conviendra d'envisager les règles relatives à la santé de l'animal, confirmant l'instrumentalisation de l'animal au profit des intérêts anthropocentriques (*B*).

A. Les limites d'une recherche sur la régulation de la santé de l'animal dans son propre intérêt

11. D'un bien animé à l'absence de nature juridique univoque – Un grand nombre de recherches juridiques sur l'animal vise à identifier, voire à repenser, la nature et/ou le régime juridique de l'animal[77]. Les chercheurs qui s'interrogent sur la place reconnue, par le droit, aux animaux partagent le même constat : celui de l'inadaptation des catégories existantes du droit français, et particulièrement du droit civil, à l'animal.

---

[75] P. DEUMIER, *Introduction au droit*, LGDJ, 2011, p. 55.

[76] *Ibid.*, p. 40.

[77] À titre d'illustration non exhaustive : É. de MARI, D. TAURISSON-MOURET (dir.), *Ranger l'animal. L'impact environnemental de la norme en milieu contraint II. Exemples de droit colonial et analogies contemporaines*, Victoires Éditions, 2014, 320 p. ; S. DESMOULIN-CANSELIER, « De la sensibilité à l'unicité : une nouvelle étape dans l'élaboration d'un statut sui generis pour l'animal ? », *D.* 2016, p. 360 ; N. REBOUL-MAUPIN, « Pour une rénovation de la summa divisio des personnes et des biens », *LPA* n° 259, 28 déc. 2016, p. 6 ; S. ANTOINE, « L'animal et le droit des biens », *D.* 2003, p. 2651 ; R. LIBCHABER, « Perspectives sur la situation juridique de l'animal », *RTD Civ.* 2001, p. 239 ; S. ANTOINE, « Le droit de l'animal : évolution et perspectives », *D.* 1996, p. 126 ; M.-C. PIATTI, « Droit, éthique et condition animale », *LPA* n° 60, 19/05/1995, p. 4 ; A.-M. SOHM-BOURGEOIS, « La personnification de l'animal : une tentation à repousser », *D.* 1990, p. 33.

Pour une critique : P.-J. DELAGE, « L'animal, la chose juridique et la chose pure », *D.* 2014, p. 1097 et P.-J. DELAGE, *La condition animale. Essai juridique sur les justes places de l'Homme et de l'animal*, *op. cit.*

L'élément révélateur le plus récent de l'inadaptation du droit à l'animal est la réforme du Code civil de février 2015[78]. En reconnaissant la sensibilité des animaux, le droit civil les a extraits[79] de la catégorie juridique des biens. Cependant, il ne les intègre pas à la catégorie des personne et les animaux, bien qu'ils ne soient plus, juridiquement, des biens, continuent de s'en voir appliquer le régime juridique, sous condition. Cela permet de maintenir l'instrumentalisation de l'animal, de ne pas remettre en cause le système de l'élevage et de continuer à l'exploiter à des fins, notamment, alimentaires. Cela permet également de ne pas remettre en cause des pratiques comme la corrida ou encore le gavage des canards. Oscillant en eaux troubles, l'animal bouleverse la *summa divisio* du droit entre les personnes et les biens. Si l'enjeu de la majorité des recherches portant sur l'animal en droit est d'améliorer la cohérence du droit au service de sa « condition juridique »[80], la détermination de sa qualité de bien ou de personne à travers l'étude des règles de droit relatives à sa santé est stérile. Tout au plus, elle aurait visé à déterminer s'il serait possible de considérer qu'il pourrait exister un droit à la protection de la santé de l'animal voire un droit à la santé de l'animal.

12. De la nature juridique vers la recherche d'un droit à la santé de l'animal – La recherche de l'existence d'un droit à la santé des animaux présente une importante limite. Bien qu'il s'agisse de la position retenue par une auteure[81], s'il est bien un conseil qu'il est important de suivre dans le cadre d'une recherche sur l'animal en droit, c'est que « s'il faut protéger l'animal, améliorer sa condition, il convient, en même temps (et avant tout) de veiller à ne jamais lui offrir davantage qu'il n'est donné à l'Homme »[82]. Or, l'homme n'est pas titulaire d'un droit fondamental et subjectif à la santé[83]. Peut-être existe-il, au même titre que l'homme bénéficie d'un droit collectif à la protection de sa santé, un droit de la santé collectif au profit des animaux. Toutefois, il n'apparaît pas pertinent de débuter une recherche avec un tel présupposé puisque, même si l'« on ne cherche que là où l'on imagine qu'il y a quelque chose à trouver »[84], il est important de ne pas délaisser voire même manipuler certaines

[78] Loi n° 2015-177 du 16 fév. 2015 précitée.

[79] J.-P. MARGUÉNAUD, « Une révolution théorique : l'extraction masquée des animaux de la catégorie des biens », *JCP G* n° 10-11, 9 mars 2015, doctr. 305.

[80] P.-J. DELAGE, *La condition animale. Essai juridique sur les justes places de l'Homme et de l'animal, op. cit.*

[81] L. BOISSEAU-SOWINSKI, « Les limites à l'évolution de la considération juridique de l'animal : la difficile conciliation des intérêts de l'homme et de ceux des animaux », *Tracés*, Hors-série, 2015, pp. 199-221, spé. p. 206.

[82] P.-J. DELAGE, *La condition animale. Essai juridique sur les justes places de l'Homme et de l'animal, op. cit.,* p. 696.

[83] C. SAUVAT, *Réflexions sur le droit à la santé,* PUAM, coll. Centre Pierre Kayser, 2004, 538 p. ; M. LAUDIJOIS, « Le droit à la santé n'est pas une liberté fondamentale, *AJDA* 2006, p. 376 ; D. TABUTEAU, « Le droit à la santé : quelques éléments d'actualité », *Droit social* 1991, p. 332 ; T. GRÜNDLER, « Le juge et le droit à la protection de la santé », *RDSS* 2010, p. 835 ; L. CASAUX-LABRUNÉE, « Le droit à la santé », p. 771 *in* R. CABRILLAC, M.-A. FRISON-ROCHE, T. REVET (dir.), *Droits et libertés fondamentaux*, Dalloz, 2009, 15e éd.

[84] M. LAVAINE, *L'acte juridictionnel en droit administratif français. Etude des discours juridiques sur la justice administrative,* Th. en droit, Université de Bretagne Occidentale, 2015, p. 4.

données. Interroger objectivement les règles relatives à la protection de la santé des animaux dans leur contenu, leurs effets et leurs finalités semble davantage légitime que de s'engager dans la recherche d'un droit à la santé, ou même d'un droit à la protection de la santé, au profit des animaux, qui contribuerait à la construction de la titularité de droits et d'un rapprochement vers le sujet. En réalité, étudier la santé de l'animal d'élevage a pour but d'éprouver la portée de la protection qu'en organise le droit. Dès lors, ne resteront que les aspects irréductibles de cette protection, lesquels pourront ensuite fonder une réflexion quant à l'amélioration de la cohérence du droit, tant face à la réalité biologique que face à l'évolution de la perception sociale de l'animal.

13. Finalité pragmatique et « droit d'absumération » [85] – La tentative de clarification et d'amélioration de la cohérence du droit, lorsqu'il porte sur l'animal, a déjà fait l'objet de travaux de recherche. La vocation de notre recherche n'est pas de créer un nouveau régime juridique ou un nouveau principe qui élèverait la protection des animaux au-delà de leur instrumentalisation par l'homme. La raison en est simple : envisagé comme un produit issu du processus de l'élevage et disponible sur le marché européen ou international, l'animal ne peut pas être intégralement et absolument extrait de l'instrumentalisation qu'en fait l'homme à l'échelon national. La démarche de mise en cohérence du droit dans le but d'améliorer le sort des animaux devrait, pour être pragmatique – bien que sans doute utopique – prendre surtout place en droit international. À travers l'élaboration d'un « droit d'absumération »[86], Lucille Boisseau-Sowinski illustre cette tendance de la recherche de mise en cohérence du droit et propose de « désapproprier l'animal ». Pourtant, parmi ses propositions figure l'instauration d'une obligation française « de s'abstenir d'actes contraires à l'intérêt de l'animal »[87]. Or, en pratique, il semble que la portée d'une telle obligation puisse être difficilement transposable dans le contexte actuel de l'élevage, à moins de le faire échouer. D'une part, certaines pratiques du système de l'élevage intensif qui portent atteinte au bien-être de l'animal sont devenues nécessaires dans l'intérêt de l'animal alors même qu'elles sont issues des modalités de fonctionnement de ce système. Ainsi, comment déterminer les actes accomplis dans l'intérêt de l'animal ? Autrement dit, convient-il mieux de soigner la cause, ou les symptômes du mal ? D'autre part, l'obligation de s'abstenir d'actes contraires à l'intérêt de l'animal remettrait en cause la totalité de l'industrie laitière, laquelle est fondée sur la séparation du veau avant sevrage, à moins de considérer qu'une telle séparation constitue un acte réalisé dans l'intérêt de l'animal. Enfin, cette obligation peut également constituer un

[85] L. BOISSEAU-SOWINSKI, *La désappropriation de l'animal*, PULIM, Thèse en droit, Université de Limoges, 2013.
[86] *Ibid.*, pp. 299 s.
[87] *Ibid.,* p. 302.

obstacle à la recherche de productivité des animaux, selon que l'on entende la notion de contrariété comme étant de nature à nuire à l'intérêt de l'animal ou, moins abruptement, seulement étranger à l'intérêt de l'animal. Dans le premier cas, les recherches zootechniques seraient prohibées dès lors que le résultat engendrerait des souffrances pour l'animal, tandis que dans le second, toute recherche qui n'aurait pas pour fin d'améliorer le bien-être ou la santé de l'animal serait prohibée. Si la première interprétation est cohérente avec l'encadrement de la zootechnie en droit de l'Union européenne[88], la seconde obtiendrait difficilement le cachet de validité de la Cour de Justice. Pour finir, et c'est sûrement là le point crucial, la mise en œuvre, en France, d'une telle obligation serait de nature à restreindre les échanges d'animaux. Pour assurer l'efficacité d'une telle législation, il est difficilement concevable que la France impose une telle obligation aux éleveurs français sans y astreindre les exploitants agricoles qui exportent des animaux vivants vers la France. Dès lors, comment la France pourrait-elle justifier devant la Cour de Justice une restriction des importations en provenance d'autres États membres de l'Union européenne ? Il en résulte que le prisme de l'animal d'élevage soulève des interrogations spécifiques.

14. Finalité pragmatique et « principe d'esséité »[89] – D'autres limites peuvent être opposées, cette fois, au principe d'esséité de Pierre-Jérôme Delage qui a pour objectif de renouveler la mise en balance des intérêts des animaux avec les intérêts humains[90], mise en balance sur laquelle est pourtant fondé le droit de l'Union européenne. Pour ce faire, l'auteur préconise d'« imposer cette règle que l'essence animale ne peut tolérer le rabaissement de ses titulaires au rang de simples choses, de purs objets de production, de simples machines à produire », fixant à cette fin un seuil maximal de souffrance inadmissible[91]. Malheureusement, entre le seuil minimal de bien-être fixé par l'Union européenne[92], et le seuil maximal de souffrance envisagé, la différence n'est pas évidente, seul l'angle d'approche varie. Pourtant, ce seuil minimal de bien-être s'inscrit dans le cadre de l'élevage intensif, pour lequel un certain nombre de pratiques semble en contrariété avec le bien-être. Est-il davantage dans l'intérêt de

[88] Règlement (UE) 2016/1012 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 relatif aux conditions zootechniques et généalogiques applicables à l'élevage, aux échanges et à l'entrée dans l'Union de reproducteurs de race pure, de reproducteurs porcins hybrides et de leurs produits germinaux et modifiant le règlement (UE) 652/2014 et les directives du Conseil 89/608/CEE et 90/425/CEE, et abrogeant certains actes dans le domaine de l'élevage d'animaux (« règlement relatif à l'élevage d'animaux »), *JOUE,* L 171, 29 juin 2016, p. 66.

[89] P.-J. DELAGE, *La condition animale. Essai juridique sur les justes places de l'Homme et de l'animal, op. cit.*

[90] P.-J. DELAGE, « L'animal, la chose juridique et la chose pure », *op. cit.,* p. 1097.

[91] P.-J. DELAGE, *La condition animale. Essai juridique sur les justes places de l'Homme et de l'animal, op. cit.,* p. 663.

[92] Directive 1999/74/CE du Conseil du 19 juill. 1999 établissant les normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses, *JOCE,* L 203, 3 août 1999, p. 53 ; directive 2008/119/CE du Conseil du 18 déc. 2008 établissant les normes minimales relatives à la protection des veaux, *JOCE,* L 10, 15 janv. 2009, p. 7 ; directive 2007/43/CE du Conseil du 28 juin 2007 fixant des règles minimales relatives à la protection des poulets destinés à la production de viande, *JOCE,* L 182, 12 juill. 2007, p. 19 ; directive 2008/120/CE du Conseil du 18 déc. 2008 établissant les normes minimales relatives à la protection des porcs, *JOCE,* L 47, 18 fév. 2009, p. 5.

la poule pondeuse de lui épointer le bec ou de ne pas l'épointer en vue de prévenir le piquage de plumes et le cannibalisme[93] ? Est-il davantage dans l'intérêt du porc de lui couper la queue ou de ne pas la lui couper au risque qu'il se livre à la caudophagie[94] ? Est-il davantage dans l'intérêt du porc de lui couper et lui meuler les dents ou de ne pas les lui couper au risque qu'il se livre, toujours, à la caudophagie ? Finalement, pour éviter une déviance comportementale des porcs, induite par le système même de l'élevage intensif[95], et qui consiste à ce qu'ils se mordent la queue, l'éleveur soigne les symptômes de la déviance, en supprimant la queue et les dents, et non sa cause. Ces pratiques sont autorisées au sein de l'Union européenne[96] afin de protéger le bien-être des porcs – bien que cela puisse sembler paradoxal. Comment, dès lors, déterminer le seuil maximal de souffrance admissible ? Affirmer la nécessité d'un seuil ne suffit pas à garantir effectivement le bien-être des animaux d'élevage. En somme, le « droit d'absumération », au même titre que le « principe d'esséité », sont au rang des objectifs vers lesquels il serait souhaitable que le droit s'oriente, sans qu'ils puissent être mis en application à l'heure actuelle. Ainsi, s'il est malaisé de fonder une recherche relative aux règles de droit portant sur la santé de l'animal sur le bénéfice direct que l'animal pourrait en tirer, il convient d'inscrire ce travail sous l'angle du premier bénéficiaire de ces règles, l'homme.

B. Les perspectives d'une recherche sur la régulation de la santé de l'animal dans l'intérêt de l'homme

15. L'animal est instrumentalisé par l'homme mais ce dernier est néanmoins contraint de prendre en considération sa nature biologique. Pour protéger la santé humaine, le droit a admis que l'animal n'est pas qu'un produit, mais qu'il est également un être vivant, générant et transformant les règles relatives à sa santé (1). Cependant, l'animal n'est plus, en droit, qu'un produit ou un être vivant. Devenu un être sensible, cette "nouvelle" nature de l'animal influe sur les règles relatives à sa santé (2).

---

[93] Directive 1999/74/CE du Conseil du 19 juill. 1999 établissant les normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses précitée, annexe, 8°.

[94] La caudophagie est, chez les porcs, l'action de mordre la queue de ses congénères.

[95] H. VANDENBERGHE, « Caudophagie : influence des facteurs biologiques, génétiques et nutritionnels », *La Semaine Vétérinaire* n° 1548, 12 juill. 2013.

[96] Directive 2008/120/CE du Conseil du 18 déc. 2008 établissant les normes minimales relatives à la protection des porcs précitée.

16. Approche historique de la protection de la santé animale – Le soin apporté aux animaux concerne l'homme depuis des millénaires[97]. Ce n'est cependant qu'à partir des années 1760, sous l'impulsion de Claude Bourgelat[98], que l'art vétérinaire a évolué du statut de savoir empirique à celui de science moderne[99]. Cette évolution s'est matérialisée par la création de la première école vétérinaire. La santé des animaux domestiques[100] a toujours préoccupé leurs propriétaires en raison de leur utilité[101] et parce qu'« il y a toujours perte à laisser devenir les animaux malades, à cause du temps, des dépenses qu'exige le traitement et de l'incertitude de la guérison, souvent même il y a plus d'avantage à sacrifier un animal malade et à économiser le traitement, la cure fut-elle certaine, qu'à essayer de le guérir »[102]. La vie rurale a longtemps été centrée autour des animaux car elle en était largement dépendante. Ces derniers constituaient non seulement une force de travail pour la culture des champs et le transport des marchandises mais également des producteurs d'aliments, lait, œufs et viandes. La crainte des maladies animales était double, à la fois indirecte et directe, et justifia l'intervention du Roi. D'abord, était redoutée la famine[103], engendrée par la mort du bétail producteur de lait, de beurre et de fromage[104]. Ensuite, c'était le risque de contamination directe de l'homme[105], bien qu'il fût longtemps méconnu en raison du manque de savoir

[97] « Les gestuelles du soin, que les hommes ne cessent de perfectionner depuis la préhistoire, s'étendent jusqu'aux animaux. En témoignent, encore une fois, des documents remontant parfois à l'Antiquité la plus reculée » : G. BARROUX, « La santé des animaux et l'émergence d'une médecine vétérinaire au XVIIIe siècle », *Revue d'histoire des sciences*, 2011/2, T. 64, pp. 349-376, spé. p. 350.

[98] C. BOURGELAT, *Élémens de l'art vétérinaire. Zootomie, ou Anatomie comparée à l'usage des élèves des Écoles vétérinaires,* Chez-Vallat-la-Chapelle, 1766.

[99] Étant entendu comme l'« ensemble structuré de connaissances qui se rapportent à des faits obéissant à des lois objectives (ou considérés comme tels) et dont la mise au point exige systématisation et méthode » (http://www.cnrtl.fr/definition/science).

[100] La santé des animaux sauvages, vecteurs de maladies redoutées, à l'instar de la rage, préoccupait autant que les maladies épidémiques des herbivores, parce qu'elles étaient susceptibles de contaminer l'homme et l'animal domestique.

[101] D'ailleurs, il est singulier de remarquer que l'animal domestique est défini, dans un dictionnaire de la fin du XIXe siècle comme étant celui qui sert l'homme, « soit à sa nourriture, soit à la culture des terres, soit au transport des denrées, soit à la garde des propriétés, soit enfin à la production de quelques matières précieuses » : T. BEUGNOT, *Dictionnaire usuel de chirurgie et de médecine vétérinaires*, Asselin et Cie, 1882, T. 1, p. 55.

[102] C. KNOLL aîné, *Zootechnie, qui traite du choix des animaux domestiques, de leur conservation, de leur rendement et des principales maladies dont ils peuvent être affectés*, Guebwiller, 1854, T. 2, p. 3.

[103] G. BARROUX, « La santé des animaux et l'émergence d'une médecine vétérinaire au XVIIIe siècle », *op. cit.,* p. 351.

[104] Ministère de l'agriculture et du commerce, *Documents sur la peste bovine*, Imprimerie nationale, 1872, p. 10 reproduisant un arrêt de la Cour du Parlement du 24 mars 1745 : « il semblait néanmoins que la crainte de la diminution des bestiaux, qui pourrait entraîner celle du lait, du beurre et du fromage, ne devait rien faire négliger pour prévenir les progrès d'un mal qui pourrait avoir de fâcheuses suites, surtout dans un temps si proche des marchés et des foires qui doivent se tenir incessamment pour la vente des bœufs destinés, après le carême, à l'approvisionnement de cette ville ».

[105] *Ibid.*, « on avait la consolation de voir que cette mortalité n'avait procuré aucune maladie dans le peuple d'aucune de ces provinces ».

scientifique permettant l'identification des maladies épidémiques des animaux et la connaissance de leur transmissibilité à l'homme. Ces deux craintes ont justifié l'intervention du Roi dans la lutte contre les maladies animales épidémiques. Cela lui a permis d'imposer des mesures tant sur le territoire de son Royaume que vis-à-vis des importateurs. À l'égard de ces derniers, l'interdiction d'entrée sur le Royaume était justifiée par la recherche de la sûreté et de la conservation de ses sujets[106]. Sur le territoire national, l'intervention du Roi prenait principalement la forme de mesures d'hygiène et comme l'interdiction d'abandonner les bêtes malades sur les chemins, l'interdiction d'en prélever les peaux et l'obligation d'enfouissage[107]. Les enjeux économiques et sanitaires de la perte du bétail dans un monde rural étaient tels que le Roi indemnisait les propriétaires lorsque leurs animaux avaient été abattus[108]. Il est cependant difficile d'en déduire qu'il s'agissait d'une prémisse du droit individuel de propriété tel que conçu à compter de la Révolution française[109], puisque l'urgence de la situation a pu justifier la mise en œuvre de mesures incitatives, comme le laisse penser le Conseil d'État du Roi lorsqu'il précise « qu'il est important et pressant de recourir aux moyens les plus efficaces pour empêcher que ce fléau, en continuant de s'étendre de proche en proche, ne se répande en peu de temps dans d'autres provinces du royaume »[110]. D'autant que près d'un siècle plus tard, la difficulté de faire respecter la législation sanitaire relative aux animaux[111] était toujours présente[112]. Se confrontent ainsi droit de propriété et sécurité des populations. La loi municipale du 5 avril 1884[113] a intégré la lutte contre les épizooties dans le champ de l'ordre public. Cependant, l'industrialisation de l'agriculture à la fin de la Seconde Guerre mondiale a

---

[106] *Ibid.*, p. 8 reproduisant une ordonnance du Roi concernant les précautions à prendre sur les frontières, à l'occasion des maladies contagieuses qui se sont répandues dans une partie de la Hongrie et provinces voisines, 6 janv. 1739.

[107] *Ibid.*, p. 7, reproduisant un arrêt du Conseil d'État du Roi du 16 avril 1714.

[108] *Ibid.*, p. 20, reproduisant un arrêté du Conseil d'État du Roi du 18 déc. 1774 contenant des dispositions pour arrêter les progrès de la maladie épizootique sur les bestiaux, dans les provinces méridionales du royaume.

[109] DDHC, art. 17.

[110] Ministère de l'agriculture et du commerce, *Documents sur la peste bovine*, *op. cit.*, p. 20, reproduisant un arrêté du Conseil d'État du Roi du 18 déc. 1774 précité.

[111] La police sanitaire moderne des animaux peut être datée de la loi du 21 juillet 1881. Elle contenait des mesures de lutte contre les épizooties, qu'elles soient transmissibles à l'homme ou non. Ainsi, la peste bovine, la péripneumonie contagieuse bovine, la clavelée ovine et caprine ou encore la dourine sont des maladies visées par l'article 1er de la loi de 1881 alors qu'elles ne sont pas transmissibles à l'homme et n'engendrent pas de risque sanitaire : P. ADENOT, *Manuel de médecine vétérinaire à l'usage des agriculteurs et gens du monde*, 5 rue Bayard, XIXe ; R. HUBSCHER, *Les maîtres des bêtes, les vétérinaires dans la société française (XVIIIe-XXe siècle)*, Odile Jacob, 1999, pp. 190 s.

[112] Le contrôle sanitaire des bêtes, à l'occasion des foires et marchés, imposé par la loi de juillet 1881 a parfois abouti à « des mouvements de complicité collective et de solidarité spontanée pour en entraver l'exercice » : R. HUBSCHER, *Les maîtres des bêtes…*, *op. cit.*, p. 190. L'auteur illustre son propos avec le cas de la subtilisation d'un cheval diagnostiqué morveux à l'occasion d'une foire alors que le vétérinaire était parti enjoindre aux autorités de procéder à sa saisie.

Ce ne sera qu'à la fin du XIXe siècle que les vétérinaires français deviendront « de véritables agents sanitaires impliqués dans le contrôle de la contagion humaine et animale » : D. BERDAH, « Entre scientifisation et travail de frontières : les transformations des savoirs vétérinaires en France, XVIIIe-XIXe siècles », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 59-4, n° 4, 2012, pp. 51-96, spé. p. 53.

[113] Elle est en partie codifiée à l'article L. 2212-2 du CGCT.

profondément modifié l'élevage et les progrès économiques ont fait évoluer le rapport de l'homme à son alimentation[114]. On peut donc s'interroger sur la pertinence de la justification, par la suffisance alimentaire, du maintien de la lutte contre les épizooties, incluant les maladies animales non transmissibles à l'homme, au sein du concept d'ordre public. La protection de la santé humaine et de la santé animale se recoupent mais ne se confondent pas. La santé animale participe de la santé humaine, mais elle ne s'y limite pas. En somme, il est notable que la santé des animaux d'élevage justifie, depuis plusieurs siècles, que le détenteur du pouvoir protège sa population face aux épizooties, qu'une menace soit présente sur son territoire – ce qui interroge aujourd'hui les contours du concept d'ordre public – ou dans d'autres pays, grâce à la souveraineté.

17. Les frontières de la France, garantes originelles de la protection de la santé animale – Aujourd'hui, pour protéger la santé publique, l'État intervient pour réguler la lutte contre les épizooties dans l'intérêt de la collectivité – au même titre que pour se prémunir de la propagation des épidémies humaines. En raison de l'ingérence des mesures sanitaires dans le droit de propriété de l'éleveur sur ses animaux, la lutte contre les épidémies animales est d'ordre public. Cependant, limiter la propagation des épizooties impose également de prévenir l'apparition de ces maladies sur le territoire national. Une telle prévention prend la forme d'un contrôle à l'entrée sur le territoire des animaux ou des produits d'origine animale, et se traduit par le paiement de droits de douane en vue de la réalisation de tests de dépistage ou encore de la fourniture de certificats sanitaires, engendrant un surcoût pour l'exportateur et pouvant aboutir à l'interdiction d'entrée sur le territoire. Dès lors, en se prémunissant face à la propagation, sur leur territoire, des maladies venues de l'extérieur, ces mesures restreignent la circulation des animaux entre les États[115]. La suppression des frontières au sein de l'actuelle Union européenne a imposé que le législateur européen se saisisse de la thématique de la lutte contre les épizooties pour harmoniser les législations nationales et assurer la protection de la santé animale sur son territoire[116]. Le droit français de protection de la santé animale est, aujourd'hui, intégralement régi par le droit de l'Union européenne. Bien que l'Union européenne puisse être considérée comme étant « suiveuse »[117], en ce sens

[114] « Dans l'euphorie des trente glorieuses, on crut pouvoir penser que le spectre de la faim allait cesser de tourmenter les hommes ; ce ne fut pas le cas, et dans les pays riches les peurs alimentaires se manifestent sous d'autres formes » : J. GARNOTEL, *Au banquet de la nature. Alimentation, agriculture et politiques*, Ed. Quæ, 2014, p. 182.

[115] F. VALLAT, « Les épizooties en France de 1700 à 1850. Inventaire clinique chez les bovins et les ovins », *Histoire & Sociétés Rurales*, vol. 15, n° 1, 2001, pp. 67-104, spé. p. 12.

[116] La première directive européenne relative à l'harmonisation des législations de santé animale date de 1964 (directive 64/432/CEE du Conseil du 26 juin 1964 relative à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires d'animaux des espèces bovine et porcine, *JOCE,* 121, 29 juill. 1964, p. 1977.

[117] C. BLUMANN, « Les objectifs économiques et politiques de l'Union européenne : vecteurs ou limite de la protection des animaux », pp. 81-94, spé. p. 94 *in* J.-P. MARGUÉNAUD, O. DUBOS (dir), *Les animaux et les droits européens*, Ed. A Pedone, coll. Droits européens, 2009.

qu'elle harmonise des législations nationales disparates, il n'en demeure pas moins qu'elle impose un cadre qu'il est impossible pour les États membres de dépasser individuellement sans risquer la censure, y compris lorsqu'il est question de santé animale[118]. Par ailleurs, dans le contexte actuel de la mondialisation[119] et de la libéralisation des échanges promu par le système de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les mesures de police sanitaire font figure d'exception[120]. Ainsi, le droit français est soumis aux règles du marché intérieur de l'Union européenne, qui est lui-même contraint par celles de l'OMC. La dimension économique – et sanitaire – des règles relatives à la santé des animaux d'élevage est supra-nationale, faisant obstacle à la pertinence d'une étude restreinte au droit interne. La complexification de la société a engendré une mutation des règles de droit relatives à la protection de la santé animale, de la suffisance alimentaire à la sécurité sanitaire et de la souveraineté à la mondialisation. La place de l'animal illustre également cette évolution.

2. L'animal, entre l'être vivant et l'être sensible

18. L'émergence de la sensibilité animale en droit français – Si les règles relatives à la santé de l'animal illustrent la sensibilité de la société à cette question, l'appréhension juridique de l'essence biologique de l'animal témoigne également d'une mutation de la société. La reconnaissance juridique de la sensibilité de l'animal[121] impose de le placer « dans des conditions compatibles avec les impératifs biologiques de son espèce »[122]. Le lien avec la santé animale peut sembler distendu. En réalité, trois liens peuvent être établis. Le premier, le plus évident, réside dans la dimension vétérinaire du bien-être animal[123]. En effet, le Code rural fait peser sur toutes les personnes qui élèvent, gardent ou détiennent des animaux, une interdiction de laisser sans soins un animal malade ou blessé[124]. Cette interdiction a d'abord vu le jour afin de protéger la sensibilité des animaux de compagnie[125], mais elle s'étend aux

---

[118] CJCE, 20 oct. 2005, *Commission c. Suède*, aff. C-111/03, Rec. 2005, p. 8829 : à propos de la sanction de la Suède qui avait imposé des obligations supplémentaires de notification préalable et de contrôles sanitaires des produits agricoles d'origine animale à l'entrée sur son territoire.

[119] La mondialisation peut être définie comme étant « le décloisonnement géographique des marchés, la division du travail et la spécialisation dans la production des biens et des services » : P. COPPENS, « La fonction du droit dans une économie globalisée », *RIDE* 2012/3 (t. XXVI), pp. 269-294, spé. p. 272.

[120] GATT, art. XX b).

[121] Loi n° 76-629 du 10 juill. 1976 relative à la protection de la nature précitée.

[122] CRPM, art. L. 214-1 : « Tout animal étant un être sensible doit être placé par son propriétaire dans des conditions compatibles avec les impératifs biologiques de son espèce ».

[123] A. C. DAVID BAYVEL, D. J. MELLOR, « Remarques conclusives : le rôle moteur de l'OIE, les principales tendances et les évolutions futures », *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, 2014, 33 (1), pp. 327-331.

[124] CRPM, art. R. 214-17, I, 2°.

[125] La lecture des travaux parlementaires sur l'adoption de la loi relative à la protection de la nature, ayant intégré la sensibilité de l'animal dans le Code rural, démontre que la revendication de la députée à l'origine de l'amendement était animée par la recherche de la considération portée aux animaux de compagnie, et non d'élevage : J. THOME-

animaux d'élevage. Dans cette circonstance, la protection de la santé des animaux participe de leur bien-être. Le second lien consiste en l'émergence d'une corrélation scientifique entre le bien-être et la santé. À cet égard, la protection du bien-être des animaux constituerait une action préventive au profit de la santé animale. À titre d'illustration, le grand nombre d'unités de production de poulets de chair dans une ferme – qui entre en contrariété avec la liberté de comportement des animaux – est identifié comme étant un facteur de risque de contamination d'un cheptel par la campylobactériose[126]. Dès 2006, le groupe de travail de l'OIE sur la sécurité sanitaire des aliments d'origine animale conseillait l'élaboration d'un plan de santé et de bien-être des animaux incluant des mesures de prévention des maladies[127] : de la sorte, il réalise une assimilation entre santé et bien-être. Il peut en être déduit que, sous cet angle, le bien-être participe de la protection de la santé. Enfin, en troisième lieu, la sensibilité des animaux influe sur les règles de police sanitaire, ces dernières devant impérativement la mettre en balance avec les autres intérêts qu'elles régissent. Santé et bien-être, s'ils ne se confondent pas tels qu'appréhendés par le droit, ont une connexité qu'il est intéressant d'exploiter. Cette mutation du droit traduit l'évolution de la perception sociale de l'animal, ainsi que la satisfaction de la sensibilité des individus, leur éthique ou moralité. Bien qu'elle témoigne d'une évolution des mœurs, elle trouve une importante limite dans la recherche d'un accroissement de la productivité du bétail. À nouveau, la nature de produit de l'animal a abouti à l'ingérence de l'Union européenne dans cette matière.

19. De l'homme rationnel à l'homme raisonnable – À la fin du XIXe siècle, le directeur de l'École royale vétérinaire d'Alfort a pu écrire que « nous pouvons prédire au cultivateur qui abuse de sa force envers ses animaux, ou qui même néglige d'appliquer son intelligence à diminuer les fatigues qu'il est obligé de leur imposer et à augmenter le bien-être qu'il peut leur donner, nous pouvons lui prédire qu'il échouera dans l'entretien de son cheptel, et, partant, qu'il exploitera sa ferme sans profit et travaillera sans fruit »[128]. Critiquables ou non, les

PATENÔTRE, Débats parlementaires sur le projet de loi relatif à la protection de la nature, Assemblée nationale, 22 avril 1976, 1e séance, p. 2045.

Nécessairement, c'est la maîtrise dont l'homme dispose sur l'animal qui détermine l'interdiction qui pèse sur lui. En revanche, pour l'animal sauvage qui n'est pas détenu par l'homme, ce dernier ne saurait être contraint d'en protéger la santé.

[126] J. A. WAGENAAR, D. J. MEVIUS, A. H. HAVELAAR, « Campylobacter in primary animal production and control strategies to reduce the burden of human campylobacteriosis », *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, 2006, 25 (2), pp. 581-594, spé. p. 584.

[127] OIE Animal Production Food Safety Working Group, « Guide to good farming practices for animal production food safety », *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, 2006, 25 (2), pp. 823-836, spé. p. 830 : « Develop, in conjunction with the veterinarian in charge of the animals, an animal health and welfare plan that includes disease prevention measures (e.g. mastitis programme, vaccination and deworming programmes, etc.) ».

[128] J.-H. MAGNE, *Traité d'agriculture pratique et d'hygiène vétérinaire générale*, P. Asselin et G. Masson, 1873, 4e éd., T. 1, p. 7. Il a également écrit que « les soins donnés au bétail ne sont assez suivis, assez réguliers pour être efficaces, qu'autant qu'ils sont la conséquence d'un plan général de conduite suscité par l'étude de l'hygiène, et j'ajoute par un sentiment de bienveillance », témoignant d'une approche globale de la santé animale.

évolutions de la science[129], et particulièrement les recherches zootechniques ayant contribué au développement de l'élevage intensif, ont permis qu'aujourd'hui, cette citation puisse être infirmée. La rationalité appliquée au secteur de l'élevage vise l'accroissement de la productivité, tandis que la raison invite à mettre en balance la recherche de productivité avec d'autres facteurs pertinents, dont la sensibilité animale. L'Union européenne a donc saisi le bien-être animal, parce que l'animal est issu d'un processus de production, et elle recherche un équilibre entre enjeux économiques et bien-être. À cet égard, le droit de l'Union est, à nouveau, « suiveur » mais aussi obstacle. Il est suiveur en ce sens qu'il ne constitue pas le terrain privilégié d'une amélioration de la considération pour la sensibilité des animaux. Il est un obstacle parce qu'en harmonisant les législations nationales, il ne permet pas aux États de mettre en œuvre des mesures plus protectrices des animaux que celles qu'il établit, sauf exception tenant à l'urgence d'une situation. Enfin, le bien-être constituant une modalité de production des animaux, lesquels se trouvent sur le marché international, le droit de l'OMC influe également sur la protection de la sensibilité animale. L'élargissement du champ de compétence de l'OIE à la protection du bien-être des animaux, et ainsi au-delà du seul champ de la santé animale conçue comme l'absence de maladies transmissibles, témoigne de l'envergure internationale de cette thématique[130]. Par conséquent, interroger la santé de l'animal d'élevage n'impose pas seulement d'interroger la maîtrise de la bonne santé de l'animal par l'éleveur. L'ampleur des enjeux que sous-tend l'activité de l'élevage, tant sur les plans économique, sanitaire et aujourd'hui éthique, justifie une démarche collective de gestion de la santé de l'animal. Or, à chaque dimension correspond une acception de l'animal en droit : un produit, un être vivant et un être sensible.

20. Entre le produit, l'être vivant et l'être sensible – C'est bien dans le sillon dessiné par ces différentes acceptions qu'un questionnement émerge. L'animal est un produit car il est élevé par l'homme afin d'en consommer les chairs ou les produits. Mais, en tant qu'être vivant, il peut être atteint par des maladies. Lorsqu'il s'agit d'épizooties, ces maladies sont également susceptibles d'avoir d'importantes conséquences sur l'économie de l'élevage. Dès lors, comment admettre la protection de la santé d'un produit ? Comment organiser les modalités de cette protection ? Convient-il de rechercher un équilibre entre la protection des enjeux économiques et la protection de la santé de l'être vivant ? En outre, si ces épizooties

[129] « Au début XXe, la révolution industrielle et l'explosion démographique imposent des besoins équivalents en productions animales. Les sciences vétérinaires contribuent à une véritable industrialisation des animaux de la ferme en ciblant les soins de santé préventifs, les normes sanitaires, la sélection génétique, l'optimisation des conditions de reproduction, etc. » : É. TRONCY, « Les sciences vétérinaires au coeur du débat sur le bien-être animal », *RSDA* 1/2010, pp. 295-312, spé. p. 296.

[130] Code sanitaire pour les animaux terrestres, art. 7.1.2.2. Les animaux doivent être épargnés de la faim, de la soif et de la malnutrition, qu'ils soient épargnés de la peur et de la détresse, de l'inconfort physique et thermique, de la douleur, des blessures et des maladies, et qu'ils soient libres d'exprimer des modes normaux de comportement.

présentent un caractère zoonotique, elles sont transmissibles à l'homme et elles peuvent porter atteinte à la santé publique. Partant, comment concilier la protection de la santé de l'être vivant avec celle de l'homme ? Quelle place peut avoir la protection de la santé animale face à l'équilibre entre les intérêts économiques et sanitaires ? Enfin, c'est bien parce que l'animal est un être sensible que toutes les maladies animales peuvent lui nuire, car il est capable de ressentir la douleur. Or, l'évolution de la perception sociale de l'animal induit un intérêt accru pour sa sensibilité, alors que toutes les maladies ne génèrent pas toutes des douleurs physiques. En ce sens, comment assurer une cohérence entre la perception sociale de l'animal sensible et la protection de sa santé ? La protection de la santé de l'animal contribue-t-elle à en protéger la sensibilité ? Comment parvenir à un équilibre entre la prise en compte de la sensibilité des animaux et les enjeux économiques du secteur de l'élevage ? Et comment admettre qu'un produit puisse être sensible ? Tels sont bien les questionnements les plus importants qui se présentent au droit dans sa façon de traiter l'animal.

21. Un traitement juridique complexe de la santé de l'animal d'élevage – Ce traitement juridique de l'animal, à travers sa santé, présente une grande complexité résultant de la diversité des enjeux parfois antagonistes qu'il s'agit de concilier. Et c'est bien de la complexité du traitement juridique de l'animal, sous le prisme de sa santé, dont il s'agira de rendre compte dans cette étude. À cet égard, comme a pu le considérer Sonia Desmoulin-Canselier, « l'étude des solutions juridiques relatives à la santé animale se révèle riche en enseignements pour qui réfléchit sur la place conférée aux animaux dans notre société et dans notre système juridique »[131]. Sa remarque peut être utilement complétée par le constat de Ninon Maillard et Xavier Perrot : « Si la réglementation sanitaire est importante dans le traitement juridique de la notion d'élevage, tout comme les questions de la sélection et de l'amélioration des espèces, le sujet, parce qu'il mobilise des questions de fond d'ordre anthropologique, économique, écologique, sociétal et politique impose une plus large ouverture »[132]. Cette plus large ouverture se reflète à travers l'étude des règles de droit relatives à la santé de l'animal d'élevage. Conçues traditionnellement comme une composante du droit sanitaire, ces règles de droit organisent d'abord la conciliation de la protection de l'économie de l'élevage et de la santé publique (**Partie 1**). Mais le rapport complexe que l'homme entretient avec l'animal qui le nourrit est marqué, en droit, par l'acception de sa nature d'être vivant sensible. Dans ce cadre, l'influence du droit animalier sur le droit sanitaire traduit une évolution de la perception juridique de l'animal d'élevage, d'une approche collective à une approche individuelle (**Partie 2**).

[131] S. DESMOULIN-CANSELIER, « Droit sanitaire », *RSDA* 1/2009, pp. 69-77, spé. p. 69.

[132] N. MAILLARD, X. PERROT, « La construction de l'animal techno-économique. Genèse et faillite programmée du système d'élevage industriel », *op. cit.,* p. 288.

Partie 1. La santé de l'animal d'élevage : composante traditionnelle du droit sanitaire

Partie 2. L'influence du droit animalier sur le droit sanitaire : d'une approche collective à une approche individuelle

PREMIÈRE PARTIE. LA SANTÉ DE L'ANIMAL D'ÉLEVAGE : COMPOSANTE TRADITIONNELLE DU DROIT SANITAIRE

22. Les modalités de la protection de la santé de l'animal – Saisir la santé de l'animal impose d'interroger la question de l'existence d'une régulation, par le droit, visant l'absence de maladie chez les animaux. Quelles sont les caractéristiques de cette régulation ? Quelle est le contenu de la protection de la santé animale en droit ?

En premier lieu, l'action sur la santé de l'animal ne peut se faire que si l'homme est en contact avec l'animal. Au sens du droit, ce contact avec l'animal prend la forme de son appropriation, à travers laquelle apparaît la prise en compte de sa santé. Pourtant, si l'appropriation est la condition nécessaire à la protection de la santé des animaux, elle ne suffit pas à l'expliquer, ni à en saisir les modalités. En apparence, c'est en raison de la nature d'être vivant de l'animal que la question de sa santé et de sa protection peut être abordée. Dès lors, dans quelle mesure les règles relatives à la santé de l'animal s'adossent-elles aux caractéristiques naturelles des animaux ? Se pose également la question de savoir si le droit organise la protection de la santé des animaux face à toutes les maladies.

En second lieu, la bonne santé, conçue comme l'absence de maladie, peut faire l'objet d'une régulation selon différentes formes : il peut s'agir d'une démarche préventive ou curative, face aux maladies d'origine naturelle ou iatrogène, épizootiques ou non. La santé de l'animal d'élevage présente un enjeu important car sa destination alimentaire a une influence importante sur la santé de l'homme. Existe-t-il des modalités particulières de protection de la santé animale en raison du rapport spécifique entre l'animal destiné à l'alimentation et l'homme ? À ce titre, en quoi la destination alimentaire de l'animal induit-elle un élargissement du champ de la protection de la santé animale ? Si l'animal d'élevage est destiné à l'alimentation humaine, il est avant tout celui qui est l'objet d'une activité économique. Le contexte de l'élevage est-il susceptible d'avoir une influence sur l'appréhension de la protection de la santé animale par le droit ? En quoi le droit saisit-il la santé de l'animal à travers l'activité d'élevage à laquelle il est soumis ? La dimension anthropocentrique du droit impose d'emblée que les règles qui protègent la santé de l'animal d'élevage bénéficient à l'homme. C'est donc dans le cadre du droit sanitaire, et dans le but de protéger la santé de l'homme, que la protection de la santé de l'animal d'élevage est envisagée.

23. Des organisations à vocation économique – L'animal d'élevage est le fruit d'un processus de production[133]. La protection de sa santé a été saisie par les normes d'organisations à vocation – au moins partiellement – économique ; en effet, lorsque la protection de la santé animale justifie une réponse sanitaire collective, les législations

[133] En droit interne, le produit est défini comme étant « un meuble corporel susceptible d'être vendu et acheté dans le commerce » : J. CALAIS-AULOY, F. STEINMETZ, *Droit de la consommation*, Dalloz, Précis, 2015, 9e éd., p. 199, n° 190.

nationales restreignent la libéralisation des échanges d'animaux promue au sein de l'Union européenne et de l'OMC.

Aux termes de l'article 26 § 1 TFUE, « l'Union adopte les mesures destinées à établir ou assurer le fonctionnement du marché intérieur » et précise, en son deuxième paragraphe, que le marché intérieur est « un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions des traités ». Afin d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur, l'Union européenne vise à « faire disparaître entre les pays participants l'ensemble des entraves aux échanges commerciaux »[134], parmi lesquels figurent les échanges d'animaux[135] : elle harmonise donc les législations sanitaires de ses États membres. Il convient de déterminer dans quelle mesure le droit de l'Union européenne a investi le champ de la protection de la santé animale afin de légitimer la réponse sanitaire collective que nécessitent certaines maladies animales. Quelle marge de manœuvre conservent les États membres en la matière ? Au-delà d'une analyse européano-centrée, il convient d'admettre que le marché de l'Union européenne prend place sur la scène internationale. Quelle influence le marché international a-t-il sur l'appréhension de la santé animale en droit de l'Union européenne ?

L'OMC, dont le rapprochement avec l'Union européenne est justifié compte tenu de leur caractère supra-national, favorise également la libéralisation des échanges. À nouveau, les mesures sanitaires, qu'elles visent la santé humaine ou animale, peuvent justifier des restrictions au commerce international, à condition qu'il ne s'agisse ni d'un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, ni d'une restriction déguisée au commerce international[136]. Les échanges d'animaux entre les Membres de l'OMC, y compris l'Union européenne, sont donc soumis aux règles de libéralisation des échanges, sous réserve des législations nationales de protection des santés humaine et animale conformes au droit de l'OMC[137]. Les rapports entre le droit interne, le droit de l'Union européenne et le droit de l'OMC doivent être clarifiés. Il apparaît pertinent d'envisager les sources matérielles de la protection de la santé animale afin de déterminer l'incidence de la soumission de l'animal à une activité économique sur les règles de protection de sa santé.

---

[134] C. BLUMANN, L. DUBOUIS, *Droit matériel de l'Union européenne*, Montchrestien, Domat droit public, Manuel, 2012, 6e éd., p. 253.

[135] Les Traités fondateurs et le législateur européen n'ont pas défini la notion de marchandise. La Cour de Justice a saisi l'opportunité, en 1968, d'en préciser le sens et a considéré qu'il s'agit de « tous produits appréciables en argent et susceptibles de former comme tels l'objet de transactions commerciales » (CJCE, 10 déc. 1968, aff. 7/68, *Commission c. Italie*, Rec. 1968, p. 617). Dès lors, les animaux susceptibles d'être vendus et achetés dans le commerce français sont soumis aux règles du marché intérieur de l'Union européenne, et notamment à la libre circulation.

[136] GATT, art. XX.

[137] Accord SPS.

24. Ainsi, pour comprendre comment le droit traite la santé de l'animal, l'étude du contenu de ces règles de droit invite à démontrer que la protection de la santé animale s'inscrit finalement dans le champ du droit sanitaire. C'est dans ce cadre que cette protection a fait l'objet d'un élargissement (**Titre 1**) tandis que sa dimension collective, en tant que lutte contre les épizooties, témoigne de l'extension des sources de ces règles (**Titre 2**).

Titre 1. L'élargissement du champ de la protection de la santé animale

Titre 2. L'extension des sources de la protection de la santé animale

TITRE 1. L'ÉLARGISSEMENT DU CHAMP DE LA PROTECTION DE LA SANTÉ ANIMALE

25. La santé de l'animal – La santé peut être définie comme l'absence de maladie, quel que soit l'être vivant dont il est question. Certaines règles de droit relatives aux animaux visent l'absence de maladie animale et organisent ainsi la protection de la santé des animaux. Cependant, ce postulat ne permet pas de saisir la portée de cette protection. En effet, ces règles protègent-elles la santé de chaque animal ? Visent-elles les animaux en tant qu'individus ou en tant que membres d'une collectivité ? Quelle forme prend cette protection : s'agit-il de mesures préventives ou curatives, quelle que soit l'origine de la maladie ?

26. L'animal appropriable et sa santé – Afin de parvenir à saisir les modalités de la régulation de la santé des animaux, il semble nécessaire de déterminer comment le droit saisit l'animal qui fait l'objet de ces règles de droit. En effet, ce n'est que si l'homme peut agir sur la santé de l'animal que des règles de droit peuvent lui imposer d'en protéger la santé : seul l'animal appropriable peut voir sa santé faire l'objet de règles de droit. Il s'ensuit que c'est adossée à la nature juridique de l'animal que la portée des règles de droit relatives à la santé de l'animal pourront être envisagées. Selon les circonstances, certaines règles prévoient une démarche préventive face aux maladies animales, d'autres curatives, de chaque animal ou seulement de certaines espèces, incombant au propriétaire ou aux pouvoirs publics.

27. L'élargissement de la protection de la santé animale – La régulation de la protection de la santé animale a pris une nouvelle forme lorsque l'homme a pris conscience de sa responsabilité dans la bonne santé de l'animal destiné à l'alimentation. La spécificité de ce dernier a imposé d'admettre que certaines maladies sont générées directement par l'homme et que ce dernier avait un intérêt à les réguler. Ainsi, la destination alimentaire de l'animal d'élevage a conduit à un élargissement de la portée de la protection de sa santé, au-delà de l'absence de maladie conçue comme un risque naturel.

28. Il convient d'envisager l'influence de la nature de l'animal sur les modalités de la protection de sa santé à travers les règles de droit (**Chapitre 1**) avant d'établir l'élargissement de la prévention des maladies animales pour prévenir et lutter contre les risques induits par le fonctionnement de l'activité d'élevage (**Chapitre 2**).

Chapitre 1. La nature de l'animal, source de la protection de sa santé

29. Les implications de la conceptualisation juridique – L'homme est, au regard du vocabulaire courant et sous l'angle biologique[138], tout autant un animal qu'un chat, un dauphin ou un perroquet[139]. D'un point de vue strictement scientifique, l'humain n'est qu'une espèce animale parmi d'autres[140]. Exclure l'homme de la catégorie juridique incluant les animaux a imposé au juriste de lui octroyer une classification spécifique, justifiant un régime juridique spécifique. Ce n'est, à l'évidence, ni la notion d'animal, ni celle de personne qui est source de difficulté, mais la catégorie juridique y afférent. Si « les distinctions ont toujours occupé une place centrale dans le raisonnement juridique »[141], l'élaboration de catégories juridiques en est la quintessence, « le centre de toute la technique fondamentale du droit »[142]. Découlant de l'identification des notions, les catégories juridiques constituent le prélude incontournable à la détermination du régime juridique, parfois du statut[143], applicable. La

[138] P.-J. DELAGE, *La condition animale […], op. cit.*, p. 55.

[139] Descartes, bien qu'il soit l'auteur de la théorie de l'animal-machine qu'il convient de développer ci-après, admet volontiers que l'homme est un animal en le plaçant à la tête du règne animal « ce n'est pas que je m'arrête à ce qu'on dit, que les hommes ont un empire absolu sur tous les autres animaux » (R. DESCARTES, *Lettre à Newcastle du 23 novembre 1646*, AT IV, p. 573).

[140] Descartes, qui s'est adonné à la pratique régulière des dissections, ainsi qu'il en témoigne dans son Discours de la méthode (R. DESCARTES, *Discours de la méthode*, *op. cit.*, pp. 83-91), qualifie même une partie du sang qui irrigue l'homme d' « esprits animaux » (R. DESCARTES, *L'Homme*, AT XI, p. 129).

[141] T. TAURAN, « Les distinctions en droit civil », *LPA* n° 70, 7 avril 2000, p. 5.

[142] F. GÉNY, *Science et technique en droit privé positif, Nouvelle contribution à la critique de la méthode juridique*, Librairie de la société du recueil Sirey, 1921, T. 3, n° 213.

[143] Le statut renvoie à « un ensemble cohérent des règles applicables à une catégorie de personnes ou d'agents ou à une institution et qui en déterminent, pour l'essentiel, la condition et le régime juridique » : G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, PUF, Quadrige dicos poche, 2006, p. 872. D'aucuns utilisent le concept de statut juridique lorsqu'ils évoquent le régime juridique applicable aux animaux (M. CARTIER-FRÉNOIS, « Le statut juridique de l'animal à travers la jurisprudence récente », *Droit rural* n° 432, avril 2015, étude 7 ; P. KELLERSON, « Question bête(s) : quelle philosophie du droit au fondement des statuts juridiques de l'animal ? », *RSDA* 2/2012, pp. 385-410, spé. p. 386). D'autres se limiteront à traiter de la situation juridique des animaux, refusant ainsi d'affirmer qu'il existerait un statut juridique des animaux, tout en mettant en exergue la difficile détermination de la place de l'animal dans l'ordre juridique (R. LIBCHABER, « Perspectives sur la situation juridique de l'animal », *RTD civ.*, 2001, p. 239). Affirmer l'existence d'un statut juridique pour les animaux consisterait à reconnaître que ces derniers sont titulaires de droits et obligations dont la méconnaissance peut être sanctionnée par le droit.

catégorie juridique[144] permet au droit d'énoncer des règles abstraites applicables à des situations factuelles diverses présentant des similitudes[145].

La juxtaposition des systèmes juridiques et des branches du droit sont à l'origine de difficultés d'uniformisation : une même notion peut ainsi revêtir, selon l'angle choisi, une multitude de classifications auxquelles s'appliqueront un régime juridique spécifique. L'animal est de ces notions protéiformes et il est parfois qualifié, à juste titre, de « transcatégoriel »[146]. Le droit l'appréhende spécifiquement au gré des thématiques, sans que puisse être remis en cause le point de convergence majeur suivant : il n'intéresse le droit que dans le rapport qu'il entretient à l'homme[147] ; la conception utilitariste de l'animal se révèle ainsi, l'animal d'élevage est d'abord produit, bien que sa sensibilité ait été reconnue. L'appropriation dont il est susceptible de faire l'objet justifie de l'étudier tant dans l'ordre interne que dans l'ordre de l'Union européenne (***Section 1***). Toutefois, puisqu'à travers la reconnaissance de sa sensibilité, il n'est plus seulement une chose susceptible d'appropriation, il en découle d'importantes conséquences pour son propriétaire. Bien que l'animal ait été réifié par le droit, il n'en reste pas moins un être sensible dans son essence et il doit, à ce titre, être protégé – sa santé y comprise. Pourtant, cette individualité s'incline face aux intérêts sanitaires des collectivités humaine et animale, dans une perspective anthropocentrique, qu'elle soit économique ou sanitaire. À travers la protection de la santé de l'animal apparaît l'ambivalence de son appréhension, entre le produit, l'être vivant et l'être sensible (***Section 2***).

Section 1. L'animal, un produit utile

30. De l'essence au régime juridique – Avant la loi du 16 février 2015[148], l'on pouvait lire dans la doctrine que « Juridiquement, l'animal est un bien, non une personne, et donc par

---

[144] La notion de catégorie juridique peut être définie comme « tout fait ou ensemble de faits, tout acte ou ensemble d'actes auxquels la loi ou toute autre règle de droit attache des conséquences juridiques, c'est-à-dire dont elle fait la condition nécessaire et généralement suffisante, pour que certaines solutions s'imposent au juge » : M. WALINE, « Empirisme et conceptualisme dans la méthode juridique : faut-il tuer les catégories juridiques », pp. 359-371, spé. p. 365, *in Théorie générale du droit I,* Mél. en l'honneur de Jean Dabin, Éd. Sirey, 1963.

[145] J.-L. BERGEL, « Différence de nature (égale) différence de régime », *RTD civ.* 1984, n° 3, pp. 255-272, spé. p. 257-258.

[146] C. VIAL, « Au soutien de la protection de l'animal, le classement de l'animal transcatégoriel », pp. 21-33 *in* É. de MARI, D. TAURISSON-MOURET (dir.), *Ranger l'animal, l'impact environnemental de la norme en milieu contraint II, Exemples de droit colonial et analogies contemporaines*, *op. cit.*

[147] Comme le rappelle Suzanne Antoine, la première manifestation de la protection de l'animal par le droit n'avait pour seule fin la préservation de la sensibilité humaine face au spectacle de la maltraitance animale, constituant ainsi un moyen de parvenir à une fin anthropomorphique (S. ANTOINE, « Le droit de l'animal : évolution et perspectives », *D.* 1996, p. 126).

[148] Loi n° 2015-177 du 16 fév. 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit précitée.

essence, une chose »[149]. À compter de cette loi, l'animal a été défini comme étant un être sensible ce qui a induit qu'il ne soit plus considéré comme un bien (*§1*). Néanmoins, il est toujours susceptible d'appropriation, ce qui implique qu'il puisse faire l'objet d'échanges et, partant, qu'il prenne place au sein du marché intérieur de l'Union européenne (*§2*).

§1. L'évolution de la catégorisation juridique de l'animal en droit civil

31. L'animal soumis au régime des biens – La nature juridique et civiliste de l'animal fut sujette, ces dernières années, à une remise en cause sans précédent[150]. Le droit civil est, entre autres, régi par la *summa divisio* pluriséculaire qui consiste dans la distinction entre les personnes et les biens. L'animal, être vivant capable de se mouvoir et sensible, remet en cause cette binarité du droit civil en étant soumis au régime des biens, sans qu'il soit expressément qualifié de bien (*A*) en raison de véritables freins théoriques (*B*).

A. La catégorisation de l'animal en droit civil

32. Jean-Pierre Marguénaud a considéré, à propos de l'évolution de l'appréhension de l'animal par le droit, que « tout grand mouvement doit faire l'expérience de trois étapes : le ridicule, la discussion, l'adoption »[151], expression empruntée à John Stuart Mill par Tom Regan[152]. Désormais entré dans la phase de discussion, l'animal est devenu un être sensible situé à l'extérieur de la catégorie juridique des biens (1) tout en se voyant appliquer le régime juridique des biens (2).

1. La reconnaissance de la sensibilité de l'animal

33. De la chose dépourvue d'âme à l'animal – Descartes, après avoir constaté que l'homme, à l'inverse de l'animal, était doué de parole, écrivait que « ceci ne témoigne pas seulement que les bêtes ont moins de raison que les hommes, mais qu'elles n'en ont point du tout »[153]. La théorie cartésienne de l'animal-machine est issue de la comparaison, et de

---

[149] P. MALAURIE, L. AYNÈS, *Les biens*, Defrénois, 5e éd., 2013, n° 5, p. 4.

[150] Le droit étant « un contenant plutôt qu'un contenu » (V. FORRAY, S. PIMONT, R. LIBCHABER, « L'ordre juridique et le discours du droit - Essai sur les limites de la connaissance du droit », *RTD civ.* 2013, pp. 909 s.), il n'est pas choquant que l'appréhension juridique de la nature de l'animal évolue alors que sa nature biologique est restée la même.

[151] J.-P. MARGUÉNAUD, « La question du statut juridique de l'animal : le passage irréversible de l'étape du ridicule à l'étape de la discussion », *op. cit.*

[152] T. REGAN, *Les droits des animaux*, Hermann, 2013.

[153] R. DESCARTES, *Discours de la méthode*, GF Flammarion, 2000, p. 93.

l'analogie, que Descartes opère entre l'animal et la machine. Selon lui, s'il serait impossible de différencier un animal d'une machine grimée en animal, il serait, à l'inverse, inconcevable qu'une machine grimée en être humain puisse semer le doute quant à sa nature humaine. Son raisonnement, étayé par l'absence de parole et d'âme raisonnable de l'animal, le réduit à l'état de chose sans esprit, contrairement à l'homme[154]. Cette appréhension de l'animal en justifie la réification. Le Code civil, tel que conçu par ses rédacteurs originels, plaçait l'animal, à l'instar de la philosophie cartésienne[155], dans la catégorie des choses à laquelle s'applique le régime juridique des biens[156]. L'article 528 prévoyait que « sont meubles par leur nature, les corps qui peuvent se transporter d'un lieu à un autre, soit qu'ils se meuvent par eux-mêmes, comme les animaux, soit qu'ils ne puissent changer de place que par l'effet d'une force étrangère, comme les choses inanimées »[157]. Grâce à sa faculté de locomotion, l'animal était considéré comme une chose animée, dont la possible appropriation[158] en faisait un meuble par nature. La loi du 6 janvier 1999[159] a supprimé la notion de chose de l'article 528 du Code civil, permettant à l'animal de dépasser le rang de la chose animée. Les animaux d'élevage, en raison de leur utilité agricole[160], se voyaient, quant à eux, appliquer le régime juridique des immeubles par destination[161]. En les soumettant à ce régime, la loi a créé une fiction juridique[162] présentant

---

[154] *Ibid.*, p. 94.

[155] S. ANTOINE, *Rapport sur le régime juridique de l'animal*, remis au Garde des Sceaux (D. Perben) le 10 mai 2005, p. 24 ; J.-P. MARGUÉNAUD, « Une révolution théorique : l'extraction masquée des animaux de la catégorie des biens », *JCP (G)*, n° 10-11, 9 mars 2015, doctr. 305 ; P. KELLERSON, « Question bête(s) : quelle philosophie du droit au fondement des statuts juridiques de l'animal ? », *op. cit.,* p. 386.

[156] Il s'agit également de la conception retenue par la Cour européenne des droits de l'homme : CEDH, 15 juill. 2010, *Chagnon et Fournier c. France*, n° 44174/06 et 44190/06 (C. LAURENT-BOUTOT, « Selon la Cour européenne des droits de l'Homme, l'animal est un bien…comme les autres », *RSDA* 2/2010, pp. 115 s.)

[157] « Cette définition s'entend assez d'elle-même et n'a pas besoin d'être expliquée » : P.-A. FENET, *Recueil complet des travaux préparatoires du Code civil*, 1836, T. 11, p. 37.

[158] « C'est qu'il faut une possibilité d'appropriation pour faire un bien d'une chose » : J. CARBONNIER, *Droit civil. Les biens, les obligations*, PUF, Quadrige Manuels, 2004, 1e éd., vol. II, spé. p. 1595.

[159] Loi n° 99-5 du 6 janv. 1999 relative aux animaux dangereux et errants et à la protection des animaux, *JORF* n° 5, 7 janv. 1999, p. 327, art. 25.

[160] J.-P. MARGUÉNAUD, *L'animal en droit privé*, *op. cit.*, p. 293.

[161] C. civ., art. 522 et 524. P. MALINVAUD, « L'animal va-t-il s'égarer dans le code civil ? », *D.* 2015, pp. 87-88, spé. p. 87, § 3.

[162] La fiction juridique, dont l'enjeu est de préserver la structure du droit au détriment de la réalité, se définit traditionnellement comme « un procédé de technique juridique consistant à supposer un fait ou une situation différente de la réalité pour en déduire des conséquences juridiques » (J.-L. BERGEL, *Méthodologie juridique*, *op. cit.*, p. 73). La qualification de l'animal en tant que bien immeuble constitue une manipulation de la réalité pour en déduire l'application du régime juridique des immeubles qui présentait des avantages dans le contexte de la France du XIXe siècle. Pourtant, le terme d'immeuble est défini comme étant un « bien qui, par nature, ne peut être déplacé » (G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, *op. cit.*, p. 456). Or, le propre d'un animal admis depuis plusieurs dizaines d'années par le droit – et cela bien avant sa sensibilité – est sa capacité de se mouvoir et donc sa distinction des choses inanimées (loi du 6 janv. 1999 *relative aux animaux dangereux et errants et à la protection des animaux*, *JORF* du 7 janv. 1999, p. 327). Considérer l'animal comme étant un bien immeuble par destination n'est donc pas conforme à la réalité et constitue une fiction juridique, fiction dont la fonction est qualifiée de « dogmatique » selon Jean-Louis Bergel (J.-L. BERGEL, « Le rôle des fictions dans le système juridique », *McGill Law Journal*, 1988, Vol. 33, n ° 2, pp. 357-386, spé. pp. 365-368).

d'importants enjeux lors de la cession du bien[163], puisque les animaux sont ainsi insusceptibles d'être détachés du fonds auquel ils appartiennent. La faible évolution de la nature juridique de l'animal constituait une prémisse de la reconnaissance de la sensibilité animale par le droit civil, dans le sillon tracé par divers courants de pensée[164], et dont d'autres branches du droit se faisaient déjà l'écho.

34. Une évolution disparate de l'appréhension juridique de l'animal – La préoccupation du droit privé pour l'amélioration de la considération de l'animal n'est pas récente. La loi du 19 novembre 1963 relative à la protection des animaux[165] protège certaines catégories d'animaux face aux actes de cruauté et aux mauvais traitements. Il s'agit de la première pierre à l'édifice de la protection positive[166] de l'animal[167]. Avant cela, la loi *Grammont* avait déjà accordé, en 1850[168], aux animaux domestiques une protection pénale contre les mauvais traitements uniquement s'ils étaient accomplis en public. Ce critère de publicité, érigé en élément constitutif de l'infraction, ne laissait aucun doute quant à la finalité anthropomorphique de l'intérêt porté à l'animal[169]. La suppression de cette condition par le décret *Michelet* du 7 septembre 1959[170] a caractérisé le premier pas vers une protection positive de l'animal. C'est ensuite la loi de 1976[171], en ce qu'elle fut la première à qualifier l'animal d'être sensible en droit français, qui a particulièrement contribué à la remise en question de la *summa divisio* entre biens et personnes, l'animal n'étant ni l'un, ni l'autre. Désormais codifiée à l'article L. 214-1 du Code rural, cette qualité d'être sensible de l'animal, qui s'inscrit dans la continuité de la conception aristotélicienne de la nature[172], a permis au

---

Jean-Pierre Marguénaud a d'ailleurs qualifié de fiction juridique le classement de l'animal dans la catégorie des immeubles par destination : J.-P. MARGUÉNAUD, *L'animal en droit privé*, *op. cit.*, p. 293.

[163] J.-L. BERGEL, M. BRUSCHI, S. CIMAMONTI, *Les biens, Traité de droit civil*, LGDJ., 2010, 2e éd.

[164] Le premier courant anthropomorphique d'envergure qui a influencé l'évolution de l'appréhension juridique de l'animal fut celui instigué par Jeremy Bentham à la fin du XVIIIe siècle, l'École utilitariste : F. DUMONT, « L'animal, un être juridiquement en devenir », *Revue Lamy droit civil*, janv. 2006, n° 23, pp. 63-69, spé. pp. 64-65 ; M. DEPINCÉ, « Ranger l'animal par sa valeur », pp. 50-59, spé. p. 53 *in* É. de MARI, D. TAURISSON-MOURET (dir.), *Ranger l'animal, l'impact environnemental de la norme en milieu contraint II.., op. cit.*

Sur les mouvements modernes de Libération animale ou de *deep ecology,* v. P.-J. DELAGE, *La condition animale…, op. cit.*, p. 26.

[165] Loi n° 63-1143 du 19 nov. 1963 relative à la protection des animaux, *JORF* , 20 nov. 1963, p. 10339.

[166] P. KELLERSON, « Question bête(s) : quelle philosophie du droit au fondement des statuts juridiques de l'animal ? », *op. cit.,* p. 408.

[167] S. ANTOINE, « Le droit de l'animal : évolution et perspectives », *op. cit.*, p. 126.

[168] Loi du 2 juill. 1850 dite Grammont sur les mauvais traitements envers les animaux domestiques.

[169] A.-M. SOHM-BOURGEOIS, « La personnification de l'animal : une tentation à repousser », *D.* 1990, chron. 33 ; L. BOISSEAU-SOWINSKI, *La désappropriation de l'animal*, *op. cit.*, p. 18.

[170] Décret n° 59-1051 du 7 sept. 1959 réprimant les mauvais traitements exercés envers les animaux, *JORF* 11 sept. 1959, p. 8884.

[171] Loi n° 76-629 du 10 juill. 1976 relative à la protection de la nature, *JORF* du 13 juill. 1976, p. 4204, art 9.

[172] Aristote considère que l'animal dispose d'une âme sensitive, le distinguant ainsi du monde végétal qui n'a qu'une âme végétative, et du genre humain auquel il reconnaît une âme intellectuelle (ARISTOTE, *Traité de l'âme*, traduction

législateur d'imposer que l'animal soit maintenu en captivité dans des « conditions compatibles avec les impératifs biologiques de son espèce ». Il convient toutefois de rejeter toute affirmation d'une protection de l'animal pour lui-même[173] par cette loi, car celle-ci peut être justifiée par la satisfaction d'une fin anthropocentrique[174] : l'éthique or, « toute éthique traditionnelle est anthropocentrique »[175]. Il en va de même de la protection de l'animal sauvage qui vise la préservation de la biodiversité et se trouve, *in fine*, justifiée par la survie de l'espèce humaine[176]. La protection de l'animal n'est qu'un moyen de parvenir à cette fin. Malgré cette réserve, le droit rural a été la première branche du droit à ériger l'animal au rang d'être sensible. Cette consécration a créé une incohérence au sein du système juridique[177], situation parfois qualifiée de « *pittoresque* »[178] quant à la nature juridique de l'animal, tantôt être sensible, tantôt meuble par nature. Par conséquent, c'est dans le dessein d'améliorer la cohérence du droit[179], ainsi que pour répondre à une demande sociétale[180], que l'animal n'est plus juridiquement qualifié de meuble.

35. L'amendement *Glavany* ou l'entrée dans la phase de discussion de la « cause animale »[181] – Cette préoccupation pour la reconnaissance de la qualité d'être sensible de

---

par J. BARTHÉLÉMY-SAINT-HILAIRE, Librairie philosophique de Ladrange, 1846, p. 173 s.). V. sur ce point : P. KELLERSON, « Question bête(s) : quelle philosophie du droit au fondement des statuts juridiques de l'animal ? », *op. cit.*, p. 393.

[173] J. CARBONNIER, Droit civil. Les biens, les obligations, op. cit., p. 1866.

[174] Beaucoup d'écrits, qu'ils soient juridiques ou philosophiques, expliquent que la protection des animaux reste justifiée par la satisfaction de l'éthique humaine. L'emploi des termes de « comportement inhumain » à l'égard d'un animal (P. D. FRASCH, H. LUND, « La différence de traitement des animaux en fonction de leur espèce et de leur utilisation : un dilemme juridique et déontologique aux États-Unis », *RSDA* 1/2010, pp. 257-268) révèle un paradoxe dans la démarche de l'homme à l'égard des animaux, car leur protection est toujours justifiée au regard de l'acception humaine de la moralité. D'ailleurs, l'adoption de l'amendement Glavany a été, en tout premier lieu, justifiée par le ministre de l'agriculture, à l'occasion d'une réponse à l'Assemblée nationale, comme étant de nature à « répondre à une forte attente sociétale », pointant ainsi l'enjeu éthique de la démarche (Rép. min. n° 60164, JOAN Q, 19 août 2014, p. 6965, *Droit rural* n° 426, oct. 2014, comm. 203, « Statut juridique et élevage »).

À l'inverse, l'emploi d'adjectifs assimilant l'homme à un animal sont toujours péjoratifs (la seule illustration de l'adjectif « bête » suffit). Sur l'animalisation de certaines catégories d'hommes, considérés comme inférieurs en ce qu'ils seraient dépourvus de dignité, entre autres l'esclave et le criminel : P.-J. DELAGE, *La condition animale*…, *op. cit.*, pp. 374 s.

Kant affirmait déjà que les devoirs que l'homme s'impose à l'égard des animaux sont des « *devoirs indirects envers l'humanité* » (E. KANT, *Leçons d'éthique*, *op. cit.,* p. 391).

[175] H. JONAS, Le principe responsabilité, op. cit., p. 27.

[176] C. VIAL, « Au soutien de la protection de l'animal, le classement de l'animal transcatégoriel », *op. cit.*, p. 22 ; P.-J. DELAGE, *La condition animale*…. *op. cit.,* pp. 576 s.

[177] F. DUMONT, « L'animal, un être juridiquement en devenir », *op. cit.*, p. 65.

[178] J.-P. MARGUÉNAUD, « Une révolution théorique : l'extraction masquée des animaux de la catégorie des biens », *op. cit.*, § 18.

[179] M. CARTIER-FRÉNOIS, « Le statut juridique de l'animal à travers la jurisprudence récente », *op. cit.*, § 16.

[180] M. WALINE, « Empirisme et conceptualisme dans la méthode juridique : faut-il tuer les catégories juridiques », *op. cit.*, pp. 368-369.

[181] J.-P. MARGUÉNAUD, « Une révolution théorique : l'extraction masquée des animaux de la catégorie des biens », *op. cit.*, § 16 ; M. CARIUS, « À la recherche de l'animal juridique », *Droit rural* n° 432, avril 2015, alerte 41.

l'animal en droit civil a été parachevée avec l'adoption de l'amendement *Glavany*[182] qui fixe une définition civiliste et positiviste[183] de l'animal. Le nouvel article 515-14 du Code civil dispose que « les animaux sont des êtres vivants doués de sensibilité. Sous réserve des lois qui les protègent, les animaux sont soumis au régime des biens ». Cette définition n'a pas remis en cause la *summa divisio* entre les personnes et les biens et n'a pas porté atteinte aux intérêts économiques[184] de l'exploitation animale. En outre, les animaux peuvent toujours être soumis au régime juridique des immeubles par destination. La loi de 2015 a utilisé la même structure lexicale afin d'adapter cette disposition à l'évolution opérée à l'article 515-14. La nouvelle version[185] de l'article 524 dispose désormais que « les animaux que le propriétaire d'un fonds y a placés aux mêmes fins [le service et l'exploitation de ce fonds] sont soumis au régime des immeubles par destination »[186]. Les animaux n'étant plus ni des choses animées, ni des meubles, les régimes juridiques des biens meubles et immeubles ne s'y appliquent plus que sous condition. L'animal a donc été « extrait »[187] de la catégorie des biens, même si le régime juridique y afférent continue de s'y appliquer.

2. Le maintien de l'équivalence de l'animal au bien

36. Une définition visant l'ambition d'une forme de cohérence du droit – Malgré sa méthode d'adoption, qui caractérise avec évidence un cavalier législatif[188], cette réforme apporte au Code civil une définition réelle[189] de l'animal déjà consacrée en droit rural.

---

[182] Loi n° 2015-177 du 16 fév. 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, *JORF* du 17 fév. 2015.

Le Conseil constitutionnel a déclaré cette loi conforme à la Constitution dans une décision n° 2015-710 DC du 12 fév. 2015, Loi relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.

[183] J.-P. MARGUÉNAUD, « Une révolution théorique : l'extraction masquée des animaux de la catégorie des biens », *op. cit.*, § 8. Selon Jean-Pierre Marguénaud, cette définition est la première qui soit propre à l'animal. Comme toute définition, celle-ci repose sur l'émergence d'un critère. Effectivement, la caractéristique de la mobilité des animaux ne leur était pas spécifique.

[184] Sur l'importance des intérêts économiques en jeu lorsqu'il est question de l'amélioration de la condition animale. V. J.-F. NIORT, « "Ranger l'esclave" *versus* "ranger l'animal" en droit français : quelques pistes de comparaison », pp. 125-147, spé. p. 142 *in* É. de MARI, D. TAURISSON-MOURET (dir.), *Ranger l'animal, l'impact environnemental de la norme en milieu contraint II, Exemples de droit colonial et analogies contemporaines*, o*p. cit.*

[185] L'ancienne version de l'article 524 du Code civil disposait que « les animaux et les objets que le propriétaire d'un fonds y a placés pour le service et l'exploitation de ce fonds sont immeubles par destination ».

[186] C. civ., art. 524.

[187] Comme l'affirme Jean-Pierre Marguénaud, il s'agit d'une « extraction "masquée" des animaux de la catégorie des biens » : J.-P. MARGUÉNAUD, « Une révolution théorique : l'extraction masquée des animaux de la catégorie des biens », *op. cit.*

[188] P. REIGNÉ, « Les animaux et le Code civil », *op. cit.*, p. 242 ; P. BILLET « La sensibilité animale réaffirmée », *Environnement* n° 6, juin 2014, alerte 62.

[189] Par opposition à la définition terminologique, la définition réelle vise à « la détermination substantielle des critères associés d'un élément du système juridique et ayant un caractère général et abstrait » : J.-L. BERGEL, « Différence de nature (égale) différence de régime », *op. cit.,* p. 261.

Jusqu'alors, l'animal était certes dissocié des « corps qui peuvent se transporter d'un lieu à un autre », mais se voyait toujours qualifié de meuble ou immeuble. La cohérence du droit et son adaptation à la réalité biologique de l'animal se sont imposées, bien qu'il soit fréquent que les lois retiennent à la fois une définition d'une chose et son contraire[190]. Désormais érigé au rang d'être vivant doué de sensibilité, il semble que, contrairement à ce qui a parfois pu être écrit[191], l'objectif d'harmonisation qu'elle visait est atteint. Il convient, pour ce faire, de s'accorder à ne pas surestimer les ambitions de cette réforme qui n'est qu'un éventuel prélude à une refonte substantielle ultérieure du droit relatif aux animaux et ne visait, à cet égard, que la création d'une définition civiliste de l'animal cohérente avec les droits pénal et rural. En revanche, il est notable qu'elle n'emporte pas de véritable clarification de la situation de l'animal en droit.

37. Les lacunes de la réforme de la définition civiliste de l'animal – L'attribution de la qualité de sujet de droit à l'animal apparaît si délicate[192] que la recherche d'un statut juridique *ad hoc* et spécifique aux animaux semble la seule issue possible. Or, cette nouvelle définition de l'animal ne participe pas réellement de la clarification de l'état du droit en la matière[193]. En premier lieu, il convient de remarquer que bien qu'inspirée du droit rural, cette définition de l'animal ne reprend que partiellement l'article L. 214-1 du Code rural. Or, ce dernier s'appuie sur les caractéristiques d'être vivant et de sensibilité de l'animal pour imposer des conditions de vie compatibles avec les impératifs biologiques de son espèce. Le Code civil, en se limitant à définir l'animal comme étant un être vivant et sensible, n'apporte qu'une définition et n'en tire pas les conséquences adéquates pour le détacher du régime des biens[194]. En second lieu, il est intéressant de noter que cette définition est tributaire de l'état de la science[195]. La difficulté majeure s'imposant aux juges de l'ordre judiciaire sera de déterminer les espèces animales disposant d'un système nerveux suffisamment développé pour considérer qu'il s'agit d'un être doué de sensibilité. Les juges considéreraient-ils qu'un escargot, une mouche ou encore une anémone de mer sont des êtres sensibles ? À l'heure actuelle, cette précision n'emportera que peu de conséquences sur le plan juridique puisqu'en toute hypothèse, le régime des biens

---

[190] G. WIEDERKEHR, « La destruction du droit par la loi », pp. 885-902, spé. p. 893 *in Détours juridiques : le praticien, le théoricien et le rêveur, Liber amicorum Gilles Darcy*, P. CHARLOT, M. DOAT (coord.), Bruylant, Mél., 2012.

[191] P. REIGNÉ, « Les animaux et le Code civil », *op. cit.,* p. 242.

[192] Si l'animal ne peut pas être considéré comme un sujet de droit, il est davantage qu'une chose. V. G. EVEILLARD, « Abattage rituel et police administrative », *Droit Administratif* n° 12, déc. 2013, comm. 85, CE, 5 juill. 2013, n° 361441, *Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs*, JurisData n° 2013-013835.

[193] B. MALLET-BRICOUT, « Droit des biens. Juin 2013 - juin 2014 », *D.* 2014, n° 32, pp. 1844-1846, spé. p. 1845.

[194] L. BOISSEAU-SOWINSKI, « Le nouveau statut juridique de l'animal issu de la loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures », *RSDA* 1/2015, pp. 191-196, spé. p. 192.

[195] L. SCALBERT, « Utilité et force symbolique du droit - À propos de la reconnaissance dans le Code civil de l'animal comme "être vivant doué de sensibilité" », *Droit rural* n° 432, avril 2015, étude 6, § 11.

trouvera à s'appliquer, que l'animal soit effectivement un être sensible ou non[196]. Tantôt qualifiée de fausse réforme[197] ou de pierre d'attente[198] dans un processus d'évolution inachevé du droit des animaux, la nouvelle définition des animaux ne saurait être regardée comme satisfaisante.

38. L'assimilation de l'animal au bien – Depuis la loi de février 2015, l'animal n'est plus une chose[199] mais, en revanche, le régime juridique des biens continue de s'y appliquer, sous réserve des lois qui le protègent. Cette réforme n'a pas vocation à consacrer l'existence d'une catégorie juridique *ad hoc* dédiée aux animaux se situant à mi-chemin entre les personnes et les biens[200]. Néanmoins, « en bon français, cette phrase signifie d'abord et incontestablement que les animaux ne sont pas des biens »[201]. L'intérêt de la distinction entre concept, classification, catégorie et régime juridique se révèle ici, puisque la lecture de cet article révèle que l'animal appartient toujours à la catégorie juridique des biens.

B. Les freins théoriques à l'évolution de la classification civiliste de l'animal

39. Peu de certitudes entourent désormais la qualification juridique de l'animal, qui n'est plus tout à fait un bien, ni pour autant une personne. La seule certitude qui subsiste est l'applicabilité du régime juridique des biens. Cette dernière laisse présager que l'animal conserve sa nature de bien (1), malgré la nuance apportée par le législateur dans la rédaction de l'article 515-14 du Code civil (2).

1. « Différence de nature (égale) différence de régime »[202]

40. L'identité de nature implique l'identité de régime : le principe – En le distinguant des biens, le Code civil ne fait plus de l'animal un meuble par nature, mais il continue de le soumettre au régime juridique des biens. Cette contradiction reflète une différence de nature entre meuble et animal. Pourtant, en principe, le même régime juridique ne saurait s'appliquer à deux natures juridiques différentes : apparaît ici tout l'intérêt de déterminer préalablement

[196] Seul le respect des règles protectrices des animaux serait susceptible de poser difficulté.

[197] B. MALLET-BRICOUT, « Droit des biens », *op. cit.,* p. 1845.

[198] P. REIGNÉ, « Les animaux et le Code civil », *op. cit.*, p. 242.

[199] J.-P. MARGUÉNAUD, « Une révolution théorique : l'extraction masquée des animaux de la catégorie des biens », *op. cit.*, § 9.

[200] L. SCALBERT, « Utilité et force symbolique du droit - À propos de la reconnaissance dans le Code civil de l'animal comme "être vivant doué de sensibilité" », *op. cit.*, § 11.

[201] J.-P. MARGUÉNAUD, « Une révolution théorique : l'extraction masquée des animaux de la catégorie des biens », *op. cit.*, § 9.

[202] J.-L. BERGEL, « Différence de nature (égale) différence de régime », *op. cit.*

les catégories juridiques auxquelles s'appliquent certaines normes. Le droit ne rejette toutefois pas l'éventuelle application d'un régime juridique à deux choses de nature différente, par souci de cohérence, grâce au recours à la méthode de la fiction juridique. Il n'en demeure pas moins qu'il est pertinent d'envisager, en ce qui concerne la sortie de l'animal de la catégorie juridique des biens, le principe développé par Jean-Louis Bergel « différence de nature (égale) différence de régime ». Selon ce dernier, toute identité de nature induit une identité de régime[203]. L'abstraction dont doit faire preuve la règle de droit impose la création de catégories juridiques. Ainsi, le régime juridique applicable se déduit de la nature de la chose, de l'acte ou du fait conceptualisé. Cependant, ce raisonnement ne s'applique pas à l'animal tel qu'il est désormais conçu par le Code civil. Bien qu'il ne soit plus considéré comme revêtant la nature d'un meuble, l'application du régime juridique des biens est maintenue à son égard, sous condition. Or, si l'identité de nature justifie l'identité de régime, l'identité de régime peut également, *a contrario*, caractériser l'identité de nature, soit le revers du principe conceptualisé par Jean-Louis Bergel.

41. Le revers du principe : l'identité de régime caractérisant l'identité de nature – Justifiant sa réflexion par la recherche d'une explication raisonnée et cohérente du droit[204], Frédéric Rouvière a développé le revers du principe « différence de nature (égale) différence de régime » selon lequel « le régime juridique permet de se prononcer sur la nature juridique »[205]. Il peut donc être déduit de l'existence d'un seul régime juridique la présence d'une seule nature juridique. Si la méthode adéquate est en principe de déterminer le régime juridique selon la nature et la catégorie juridique dans laquelle l'acte, la chose ou le fait peut être classé, utiliser le raisonnement inverse lorsque le régime juridique est connu de façon certaine constitue un indice probant de la nature juridique de cet acte, de cette chose ou de ce fait[206]. Ainsi, si le régime juridique des biens s'applique aux animaux, cela n'aurait pour seule conséquence que de signifier que les animaux a la nature de bien. C'est parce que l'animal se voit appliquer le régime juridique des biens qu'il peut en être déduit qu'il est maintenu dans la catégorie juridique des biens. Comme l'affirme Philippe Malinvaud, « en bref, au plan du droit civil, les animaux relèvent de la catégorie des biens corporels, c'est tout »[207]. Les situations factuelles diffèrent, puisque l'animal et l'objet se distinguent quant à leur faculté de se mouvoir seul ou par l'effet d'une force étrangère – cette distinction ayant été admise dès 1804.

---

[203] *Ibid.,* p. 258.

[204] F. ROUVIÈRE, « Le revers du principe "Différence de nature (égale) différence de régime" », pp. 415-448, spé. p. 419, *in* J.-Y. CHÉROT, S. CIMAMONTI, L. TRANCHANT, J. TRÉMEAU, (dir), *Le droit, entre autonomie et ouverture, Mél. en l'honneur de Jean-Louis Bergel*, Bruylant, Penser le droit, 2013.

[205] F. ROUVIÈRE, « Le revers du principe "Différence de nature (égale) différence de régime" », *op. cit.*, p. 416.

[206] J.-L. BERGEL, « Différence de nature (égale) différence de régime », *op. cit.*, p. 263.

[207] P. MALINVAUD, « L'animal va-t-il s'égarer dans le code civil ? », *op. cit.*, p. 88, § 3.

Toutefois, la nature de la chose et de l'animal, comme le disposait l'ancien article 528 du Code civil, était identique grâce au recours à leur caractéristique commune, à savoir leur mobilité. Désormais, le Code civil a introduit une distinction se justifiant elle-aussi par l'essence, la substance de l'animal, retenant pour critère qu'il s'agit d'un être vivant, contrairement aux choses. S'il apparaît nécessaire de modifier les structures du droit pour tenir compte de la spécificité de l'animal[208], différencier l'animal de l'objet en lui appliquant le régime des biens s'avère critiquable. Une telle méthode induit de deux situations factuelles différentes deux natures juridiques, pour lesquelles un seul et même régime trouve à s'appliquer[209]. Cette évolution serait justifier s'il était avéré qu'elle constitue la première étape d'un processus global visant l'amélioration de la condition animale. L'animal n'a pas été extrait totalement, à compter de cette réforme, de la catégorie juridique des biens. Or, tel que le relève justement Philippe Malinvaud, le Code civil « ne traite que du statut civil des personnes »[210]. Par conséquent, si la réforme du 16 février 2015 visait réellement à différencier les animaux des objets, la spécificité accordée à l'animal est trop générale[211] et n'a pas réellement sa place, telle que formulée à l'heure actuelle, dans le Code civil, mais davantage dans le Code rural. Pourtant, à cette objection majeure doit être opposée que le régime des biens ne s'applique pas de façon identique aux animaux comme aux meubles, mais seulement « sous réserve des lois qui les protège ».

2. Une réserve d'application de la loi insusceptible de remettre en cause la nature juridique de l'animal

42. L'impact de la réserve d'application sur la qualification juridique de l'animal – L'affirmation selon laquelle animaux et objets entrent dans une catégorie juridique soumise au régime juridique des biens mérite d'être discutée et ne saurait être admise telle quelle. Le régime des biens ne peut s'appliquer aux animaux, selon l'article 515-14 du Code civil, que dans le respect des dispositions protectrices de l'animal. Aux termes de cet article,

---

[208] S. ANTOINE, « La loi n° 99-5 du 6 janv. 1999 et la protection animale», *op. cit.*, p. 167.

[209] La spécificité de l'animal a pourtant toujours été reconnue (F. TERRÉ, P. SIMLER, *Droit civil, Les biens*, Dalloz, Précis, 2014, 9e éd., 870 p., p. 5, § 5 ; J.-P. MARGUENAUD, *L'animal en droit privé*, *op. cit.* ; A.-M. SOHM-BOURGEOIS, « La personnification de l'animal : une tentation à repousser », *op. cit.* ; P.-J. DELAGE, *La condition animale…, op. cit.*), mais cette nouvelle formulation renforce les doutes quant à la qualification juridique de l'animal.

[210] P. MALINVAUD, « L'animal va-t-il s'égarer dans le code civil ? », *op. cit.*, p. 87, § 1.

[211] B. MALLET-BRICOUT, « Droit des biens », *op. cit.*, p. 1845 ; P. MALINVAUD, « L'animal va-t-il s'égarer dans le code civil ? », *op. cit.* Cette spécificité est trop générale puisque l'animal doué de sensibilité ne fait l'objet d'aucune précision terminologique juridique et reste ainsi tributaire des évolutions scientifiques : quel animal est doué de sensibilité ? Selon le dictionnaire en ligne du Centre national de ressources textuelles et lexicales, l'animal qui est doué de sensibilité est celui « qui peut éprouver des sensations, capable de percevoir des impressions ». L'insertion, dans le Code civil, d'une définition de l'animal ouvre la voie à des interprétations évolutives : ce qui n'était pas identifié comme sensible hier le sera peut-être demain. Transparaît dans cette incertitude juridique l'inconvénient d'intégrer des considérations philosophiques et symboliques au sein d'un texte juridique.

l'application du régime juridique des biens aux animaux est encadrée par la mention « sous réserve des lois qui les [les animaux] protègent ». Par cette formulation, la réforme de 2015 apporte une importante nuance à l'admission de l'applicabilité du régime des biens aux animaux, qui, finalement, ne revêtirait que la caractéristique de l'exception. À ce titre, l'animal n'entrerait plus dans la catégorie des biens. Cette réserve conduit, en effet, à considérer que l'applicabilité du régime juridique des biens aux animaux est conditionnelle : les lois qui les protègent modulent suffisamment les prérogatives du droit de propriété pour entraîner une différenciation entre le régime des biens et celui des animaux. Ainsi, mettre en exergue l'absence d'identité de régime remet en cause la démonstration concluant à l'identité de nature. Afin d'éprouver le revers du principe selon lequel « différence de nature (égale) différence de régime », il est indispensable d'envisager les limitations que sont susceptibles d'apporter les dispositions relatives à la protection de l'animal dans le cadre de l'application du régime des biens et donc au droit, pour le propriétaire, de disposer de l'animal.

43. Les prérogatives du propriétaire sur son bien, à l'aune de la particularité de l'animal – L'ensemble des prérogatives dont dispose traditionnellement le propriétaire d'un bien sur ce bien[212] font l'objet de modulations lorsqu'il s'agit d'un animal[213]. Le droit d'user de la chose octroie au propriétaire le libre choix de l'usage qu'il souhaite en faire, dont le pendant négatif se traduit par la faculté de ne pas user de la chose. Le droit de disposer de la chose, au-delà de signifier « la plénitude des pouvoirs du propriétaire sur son bien pour faire de la propriété un droit absolu »[214], justifie que le propriétaire puisse exercer son droit au détriment de la substance, voire de l'existence de la chose[215]. Quelle que soit la modalité d'exercice dont il est question, le droit de propriété est traditionnellement considéré absolu, exclusif et perpétuel[216]. Les aspects absolutiste et exclusif sont d'ailleurs des attributs qui figurent dans la définition même de la propriété, en ce sens qu'il s'agit d'« un droit réel reconnu à une personne qui lui confère le pouvoir le plus complet auquel une personne peut prétendre sur un bien »[217]. Or, la protection de l'animal, notamment par le biais du droit pénal,

---

[212] *L'usus* confère au propriétaire le droit d'user de la chose, le *fructus* lui permet d'en récolter les fruits, tandis que *l'abusus* est le droit de la détruire (F. TERRÉ, P. SIMLER, *Droit civil. Les biens*, *op. cit.*, pp. 132-137).

[213] M. CARTIER-FRÉNOIS, « Le statut juridique de l'animal à travers la jurisprudence récente », *op. cit.*, § 8.

Il convient de remarquer que l'article 583 du Code civil précise que « le produit et le croît des animaux sont aussi des fruits naturels », à titre d'exemple le lait de vache ou le miel des abeilles, puisqu'ils n'altèrent pas la substance de l'animal. V. sur ce point : J. HUDAULT, « Pour un concept juridique unitaire du produit agroalimentaire », *Droit rural* n° 431, mars 2015, étude 2, § 14.

[214] P. JOURDAIN, *Les biens*, Dalloz, 1995, 563 p., spé. n° 41, p. 48.

[215] F. TERRÉ, P. SIMLER, Droit civil. Les biens, op. cit., p. 135 ; L. BOISSEAU-SOWINSKI, La désappropriation de l'animal, op. cit., pp. 52-53.

[216] B. BELLOIR-CAUX, *Dictionnaire de droit des biens*, Ellipses, Dictionnaires de droit, 2013, 523 p., pp. 7-8, 198-199, 324-325.

[217] *Ibid.*, p. 372.

prohibe un grand nombre d'atteintes aux animaux. En témoigne l'interdiction, prévue par l'article 521-1 du Code pénal, d'exercer tous sévices graves ou de nature sexuelle ainsi que tout acte de cruauté, qu'il soit réalisé publiquement ou non, envers tout animal, qu'il soit domestiqué, apprivoisé ou détenu en captivité[218]. Le droit d'abuser de la chose est donc limité, notamment, par l'interdiction pénalement sanctionnée de pratiquer des actes de cruauté sur les animaux. Par sa formulation, l'article 515-14 du Code civil limite l'applicabilité du régime des biens à l'animal, restreignant ainsi l'exercice du droit de propriété sur l'animal, de telle sorte qu'il est légitime de s'interroger sur la réelle catégorisation de l'animal comme bien.

44. La réserve d'application : une simple exception formelle – L'article 544 du Code civil nuance le caractère absolu du droit d'user et de disposer de la chose en droit des biens. Il dispose que « la propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements ». L'usage que le propriétaire peut faire de son bien n'est finalement pas illimité, puisque encadré par les lois et règlements[219]. Ainsi, si la limitation du droit d'user de la chose semblait extraire l'animal du régime juridique traditionnel des biens, la nuance établie abstraitement par l'article 544 au régime des biens lui-même permet de constater que la formulation de l'article 515-14 du Code civil n'en est qu'une déclinaison spécifique aux animaux. Les droits des propriétaires sur leurs biens peuvent faire l'objet de nombreuses restrictions très variées, tel que le démontre Patrice Jourdain[220], qui rappelle qu'il est interdit de vendre des remèdes secrets ou d'abandonner sa voiture sur la voie publique. Par conséquent, l'article 515-14 du Code civil réitère la marge de manœuvre que l'article 544 du même code reconnaît afin d'encadrer l'usage d'un bien. À titre d'illustration, il convient d'envisager la faculté, pour le propriétaire, d'exercer son droit de disposer d'un animal. L'article R. 655-1 du Code pénal prohibe par exemple « le fait, sans nécessité, publiquement ou non, de donner volontairement la mort à un animal domestique ou apprivoisé ou tenu en captivité ». L'emploi des termes « sans nécessité » permet d'étendre la possibilité de tuer un animal. Ainsi, la nécessité peut être alimentaire, dans le cadre d'un abattage d'animaux d'élevage, sanitaire si l'animal est atteint d'une maladie transmissible à l'homme, ou sécuritaire lorsque l'animal est susceptible

---

[218] D'autres exemples permettent d'abonder en ce sens : v. not. L. BOISSEAU-SOWINSKI, *La désappropriation de l'animal*, *op. cit.,* pp. 46 s. et 301 s. L'auteur dégage la distinction entre les entraves à l'absolutisme du droit de propriété et la privation de l'absolutisme de ce droit, permettant la distinction entre limitation du droit et naissance d'obligations.

[219] Certaines restrictions légales à l'exercice du droit de propriété ont pour finalité la préservation de l'intérêt général. Il est de notoriété publique que les prémisses de la protection pénale des animaux trouve son origine dans la préservation de la moralité publique, puisque la loi Grammont du 2 juill. 1850 n'interdisait que les mauvais traitements ayant lieu en public (v. en ce sens B. BELLOIR-CAUX, *Dictionnaire de droit des biens*, *op. cit.*, p. 42). Il est donc aisé de justifier cette restriction légale au droit de propriété par la protection de l'ordre public, et particulièrement de la moralité publique.

[220] P. JOURDAIN, *Les biens*, *op. cit.*, pp. 505 s.

de présenter un danger pour l'homme[221]. Toutefois, tel que le relève Lucille Boisseau-Sowinski, cette disposition ne permet pas de faire obstacle aux euthanasies de convenance ne présentant aucune nécessité[222]. Bien que ces dispositions limitent manifestement l'exercice du droit de propriété, il n'en demeure pas moins qu'elles révèlent de simples transpositions de l'article 544 du Code civil à un type de bien : l'animal. Par ailleurs, il est important de remarquer que l'insertion législative de cette nuance n'a aucun impact en pratique, puisque l'application, aux animaux, du régime juridique des biens devait, antérieurement à la réforme de 2015, faire l'objet d'une conciliation avec les dispositions protectrices des animaux. « Si cette modification ne peut qu'être saluée, puisqu'il s'agit d'un pas de plus vers une meilleure considération de l'animal, elle reste cependant d'un intérêt très limité. En effet, comme l'ont souligné de nombreux parlementaires, il s'agira davantage d'une modification textuelle et symbolique que d'une modification présentant une portée réelle sur la protection animale »[223]. Ainsi, cette réforme ne caractérise pas une remise en cause de l'identité de régime des animaux et des biens[224] et l'identité de nature en découlant selon le principe dégagé par Frédéric Rouvière. En somme, le régime juridique des biens trouve à s'appliquer aux animaux parce que ces derniers ont la nature de bien, bien que cette catégorie juridique ne puisse pas rendre compte de l'amélioration de leur condition juridique recherchée par le droit ou de la cohérence du droit[225]. Par conséquent, cette réforme est davantage une révolution symbolique que juridique ; bien que l'animal soit toujours soumis au régime des biens, il semble qu'une évolution soit effectivement en cours pour améliorer la cohérence du droit interne[226]. En revanche, en ce qu'il est destiné à être mis sur un marché, l'animal d'élevage est soumis aux règles de l'Union européenne.

---

[221] CRPM, art. L. 211-2 s.

[222] L. BOISSEAU-SOWINSKI, La désappropriation de l'animal, op. cit., pp. 52 s.

[223] L. BOISSEAU-SOWINSKI, « Les limites à l'évolution de la considération juridique de l'animal… », *op. cit.,* p. 200.

[224] Il convient toutefois de noter que l'article 615 du Code civil organise spécialement les obligations de l'usufruitier lorsque l'animal, dont il bénéficie des fruits, vient à disparaître (v. en ce sens C. ATIAS, *Droit civil, Les biens*, Litec, Manuel, 2011, 11e éd., p. 420, § 626). Cet article dispose que « si l'usufruit n'est établi que sur un animal qui vient à périr sans la faute de l'usufruitier, celui-ci n'est pas tenu d'en rendre un autre, ni d'en payer l'estimation ».

[225] C. ATIAS, *Droit civil, Les biens*, Litec, Manuel, 2011, 11e éd., p. 420, § 626.

[226] L. BOISSEAU-SOWINSKI, « Le nouveau statut juridique de l'animal… », *op. cit.,* p. 193.

Sur l'objet initial du droit civil et l'inconvenance de traiter de l'animal en tant qu'être vivant : P. MALINVAUD, « L'animal va-t-il s'égarer dans le code civil ? », *op. cit.*, p. 87, § 1.

F. GÉNY, *Science et technique en droit privé positif, Nouvelle contribution à la critique de la méthode juridique*, *op. cit.*, p. 150 : « Nous maintiendrons au concept sa place nécessaire dans l'élaboration du droit positif, bien décidés à l'assouplir et à en modifier le contenu, suivant l'évolution même des réalités qu'il traduit ».

§2. La permanence de l'acception de l'animal en droit de l'Union européenne

45. L'ancienne Communauté économique européenne, dès son origine, poursuit une finalité entre autres économique à travers la création du marché commun. Envisager l'animal d'élevage en droit impose de le placer dans l'environnement institutionnel et juridique de l'Union puisqu'il est susceptible de faire l'objet d'échanges sur ce marché. Bien que l'animal de compagnie n'échappe pas à la commercialisation, la majorité des animaux élevés en Europe à des fins commerciales sont destinés à la production de denrées alimentaires. Ces derniers s'intègrent, à ce titre, dans le processus de production agricole. C'est donc l'intervention des institutions européennes dans l'agriculture qui justifie une conception utilitariste de l'animal (*A*), lequel est considéré comme un produit agricole (*B*).

A. Une conception utilitariste justifiée par l'objet de l'organisation

46. En droit interne, la soumission de l'animal au droit des biens permet – et révèle – son caractère appropriable. La création de la Communauté économique européenne, en ayant pour finalité la relance de l'activité économique de l'Europe des Six, a instauré la libre circulation, notamment dans la sphère agricole, de l'animal en tant qu'objet – ou marchandise – susceptible d'être approprié (1) d'autant plus qu'elle visait la suffisance alimentaire au sortir de la Seconde Guerre mondiale (2).

1. L'animal d'élevage inclus dans la finalité économique de l'instauration d'un marché unique

47. La libre circulation des « *facteurs de production* »[227] – Le Traité de Rome du 25 mars 1957, bien que participant de « la seconde vague des institutions communautaires »[228], révèle la dimension essentiellement économique de la Communauté européenne en visant l'instauration d'un marché commun[229]. Afin d'y parvenir, la Communauté a régulé les relations économiques entre ses États membres[230], avant que ces derniers lui attribuent davantage de compétences[231]. L'instauration d'un marché commun, destiné à relancer

[227] C. BLUMANN, L. DUBOUIS, Droit institutionnel de l'Union européenne, p. 9.

[228] *Ibid.*, p. 7.

[229] La perspective économique de l'Union est sous-jacente à sa constitution, bien qu'elle n'ait pas nécessairement été considérée comme une finalité mais plutôt comme un instrument vers une union davantage politique, « une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens » (J. ROUX, *Droit général de l'Union européenne*, Lexisnexis, Objectif Droit Cours, 5e éd., 2016, p. 5).

[230] Selon Louis Dubouis et Claude Blumann, le succès de la Communauté fut, à compter de 1962, juridique et économique : L. DUBOUIS, C. BLUMANN, *Droit matériel de l'Union européenne*, *op. cit.*, pp. 7- 9.

[231] *Ibid.*, p. 13.

l'économie européenne d'Après-Guerre et à renforcer l'influence de la Communauté européenne sur la scène internationale, ne pouvait maintenir des législations nationales[232] constitutives d'obstacles à la libéralisation des échanges, y compris les mesures sanitaires. Le Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht en 1992, consacra une nouvelle étape, celle de l'Union européenne et d'une volonté affichée « d'organiser de façon cohérente et solidaire les relations entre les États membres et entre leurs peuples »[233], alors que l'Acte unique européen de 1986 avait déjà fixé la date de réalisation du marché intérieur. L'Union européenne et l'instauration d'un marché intérieur reposent sur deux outils : une union douanière destinée à régir les relations des États membres avec l'extérieur et quatre grandes libertés de circulation dites économiques visant, notamment, à décloisonner la circulation des marchandises sur le territoire européen.

48. Les outils de la libre circulation des marchandises – La libéralisation des échanges entre les États membres de la Communauté puis de l'Union européenne s'envisage à travers deux modalités, externe et interne. La première porte sur les relations avec les États tiers qui ont été normalisées grâce à l'édiction d'une politique commerciale commune[234] tandis que la seconde est relative à l'Union douanière[235]. Dans le dessein de régir les relations entre les États membres, l'article 28 TFUE interdit « entre les États membres, l'établissement des droits de douane à l'importation et à l'exportation et de toutes taxes d'effet équivalent ». Cette disposition, qui se rattache directement à l'Union douanière, ainsi que les articles 30 à 32 TFUE, ont vocation à permettre la libre circulation des marchandises sur le territoire de l'Union, au même titre que l'interdiction des restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation entre États membres[236]. Ainsi, droits de douane, taxes d'effet équivalent et mesures restreignant l'importation et l'exportation sont prohibés. L'article 28 TFUE précise que l'Union douanière « s'étend à l'ensemble des échanges de marchandises ». Afin de permettre la réalisation du marché unique, et à défaut de définition textuelle des marchandises visées à l'article 28, il a été nécessaire de déterminer les biens susceptibles d'entrer dans la notion de marchandise. Il est donc revenu à la Cour de justice de se prononcer sur l'interprétation de cette notion. Ainsi, au sens de l'article 9 de l'ancien Traité CEE[237], elle a

---

[232] C. GAVALDA, G. PARLEANI, *Droit des affaires de l'Union européenne*, Montchrestien, Lextenso, Domat, 6e éd., 2010, p. 2.

[233] Traité sur l'Union européenne, *JOCE,* C 191, 29 juill. 1992, pp. 1-112, art. A.

[234] TFUE, art. 207. Le dernier alinéa de cet article dispose d'ailleurs que « La politique commerciale commune est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union », ce qui démontre le caractère extérieur de cette politique.

[235] TFUE, art. 28.

[236] TFUE, art. 34 et 35. Toutefois, aucune précision n'est apportée quant au champ d'application matériel de ces articles.

[237] L'article 9 est désormais l'article 28 du TFUE.

considéré que le concept de marchandise se définit comme englobant « les produits appréciables en argent et susceptibles, comme tels, de former l'objet de transactions commerciales »[238]. La marchandise est donc la chose, matérielle ou immatérielle, qui se trouve dans le commerce et concerne donc l'animal objet d'échanges. Cependant, la politique européenne dans le secteur agricole présente une originalité. Au regard des enjeux alimentaires au sortir de la Seconde Guerre mondiale et de l'importance de ce secteur dans l'économie des États européens[239], l'agriculture a fait l'objet d'une politique spécifique – la politique agricole commune (PAC) – dont le succès permet aujourd'hui d'affirmer qu'elle fut « le moteur de la construction communautaire »[240] et qu'elle « occupe une place essentielle dans la construction européenne »[241].

2. La politique agricole commune comme dérogation aux règles du marché intérieur

49. L'instauration de règles spécifiques à l'agriculture : la politique agricole commune (PAC) – L'agriculture est un secteur quantitativement important de l'Union, tant en termes juridique que budgétaire. Bien que les chiffres aient diminué ces dernières décennies[242], l'agriculture se voit affecter 40% du budget de l'Union, « premier poste de dépense commune »[243] et 60% de la législation européenne lui est relative[244]. D'un point de vue historique, l'agriculture est considérée comme un secteur de base[245], un véritable « symbole de l'intégration communautaire »[246] autour duquel la Communauté économique européenne s'est partiellement construite. L'article 38 TFUE relatif à la PAC dispose, dans son premier paragraphe, que « le marché intérieur s'étend à l'agriculture, à la pêche et au commerce des produits agricoles ». Le secteur agricole n'échappe donc pas à l'application des

---

[238] CJCE, 10 déc. 1968, aff. 7/68, *Commission c. Italie* précité.

[239] L'envergure des questions agricoles a parfois conduit la doctrine à considérer la politique agricole commune comme « un projet de société, loin d'être un simple outil au service d'une seule catégorie de la population » : D. BIANCHI, *La politique agricole commune (PAC), Précis de droit agricole européen*, *op. cit.*, p. V.

[240] V. ADAM, *La réforme de la politique agricole commune de l'Union européenne ou l'évolutionnisme permanent du droit communautaire*, L'Harmattan, Collection Droit et Espace rural, Union européenne, 2001, T. 1, p. 17.

[241] J.-L. CLERGERIE, A. GRUBER, P. RAMBAUD, *L'Union européenne*, Précis Dalloz, 11e éd., 2016, p. 477, § 576.

[242] C. BLUMANN, « Politique agricole commune », *RTD eur.*, 1991, p. 441 ; C. AUBIN, « Comprendre la politique agricole commune : éléments d'analyse positive », *RMCUE*, 1992, p. 224.

[243] N. CHAMBON, « Renforcer l'action de l'UE par une réforme audacieuse de la PAC et de son financement », *Rev. de l'Union eur.*, n° 550, juill-août 2011, pp. 472-475, spé. p. 472.

[244] D. BIANCHI, « Politique agricole commune – Libre circulation et libre concurrence », *JCl Europe Traité*, Fasc. 1310, 2014, § 1.

[245] D. BIANCHI, *La politique agricole commune (PAC), Précis de droit agricole européen, op. cit.*, p. 7.

[246] G. ROCHDI, « Manifestation d'intérêt au Parlement européen pour la réforme de la PAC », *Rev. de l'Union eur.*, n° 553, déc. 2011, pp. 655-661, p. 659.

règles de la libre circulation au sein du marché intérieur[247]. L'article 38 TFUE précise, dès son deuxième paragraphe que « sauf dispositions contraires des articles 39 à 44 inclus, les règles prévues pour l'établissement ou le fonctionnement du marché intérieur sont applicables aux produits agricoles ». Ces dispositions contraires sont celles de la PAC, puisque « le fonctionnement et le développement du marché intérieur pour les produits agricoles doivent s'accompagner de l'établissement d'une politique agricole commune »[248]. Les règles de la PAC se distinguent donc de celles qui portent sur le marché intérieur, et y dérogent. À cet égard, si les règles relatives au marché intérieur influent sur l'interprétation des règles de la PAC, il est intéressant de noter que cet effet est réciproque. L'agriculture a souvent donné lieu à des contentieux soumis à la Cour de Justice, dont la solution a permis d'éclairer l'interprétation de principes fondamentaux du droit de l'Union[249].

50. Les modalités de l'instauration de la politique agricole commune – L'adoption de règles spécifiques à l'agriculture par les "Pères fondateurs" des Communautés européennes se justifiait, à l'époque, non seulement par la destination alimentaire des produits agricoles, mais également par la volonté de tenir compte des spécificités normatives nationales en la matière[250]. Les États de l'Europe des Six, en 1957, disposaient de règles distinctes du droit civil pour régir les questions agricoles, à l'instar de la France, qui a d'ailleurs largement œuvré pour l'adoption de la PAC, et qui disposait déjà dans son arsenal juridique d'un code dédié à la sphère rurale à la fin du XIXe siècle[251]. Afin de surmonter les inéluctables dissensions politiques, l'élaboration de la politique agricole commune s'est traduite, à l'origine, par l'instauration d'organisations communes de marché par secteur créant de véritables régimes de soutien au marché[252]. Ces dernières, instaurées à partir de 1962[253] – 1964 concernant la

---

[247] D. BIANCHI, « Politique agricole commune – Libre circulation et libre concurrence », *op. cit.,* § 6.

[248] TFUE, art. 38 § 4.

[249] C'est le cas de l'extension du champ d'application du principe de précaution, de la sphère environnementale à celle de la sécurité sanitaire des aliments : CJCE, 9 mai 1998, aff. C-180/96, *Royaume-Uni c. Commission,* Rec. 1998, I, p. 2269, pts 100 s. V. également C. BLUMANN, « Politique agricole commune », *op. cit.*, p. 441.

[250] D. BIANCHI, « Politique agricole commune – Libre circulation et libre concurrence », *op. cit.*, § 4.

[251] La Société des Agriculteurs de France soulignait, dès 1877, que la question de la codification du droit rural se posait depuis déjà « près d'un siècle » : Société des Agriculteurs de France, *Code rural. Travaux de la société sur le projet de Code rural. 1868-1877*, Paris, 1878, p. 1. Une décennie suivant la publication de ce projet, la loi portant codification du Code rural est finalement adoptée : Loi du 9 juill. 1889 sur le Code rural.

[252] D. BIANCHI, La politique agricole commune (PAC), Précis de droit agricole européen, op. cit., p. 11.

Désormais, les vingt et une organisations communes ont fusionné au sein du règlement (UE) 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil, *JOUE,* L 347, 20 déc. 2013, p. 671.

[253] Une série de règlements est adoptée en 1962 afin d'instaurer des organisations communes de marché dans divers secteurs (céréales, viande de porc, œufs, viande de volaille, fruits et légumes et vins) et débuter la réalisation de la politique agricole commune : *JOCE,* 20 avril 1962, p. 30.

viande bovine[254] – caractérisent l'entrée de la PAC dans le panorama européen. Fondée sur trois principes que sont l'unicité du marché, la préférence communautaire et la solidarité financière[255], la PAC admet de larges interventions publiques dans le marché agricole. L'unicité du marché impose traditionnellement une politique extérieure avec les États tiers, une libre circulation interne à l'Union, mais aussi une uniformisation des prix[256]. La préférence communautaire n'est pas un principe propre à la sphère de la PAC. Désormais identifié sous la dénomination de « *considérations politiques* »[257], ce principe permet de valoriser les produits européens à l'égard de la concurrence internationale, malgré sa contrariété avec les principes de l'OMC. Enfin, la solidarité financière est directement issue de l'unicité du marché et de la préférence communautaire et implique une prise en charge financière de l'agriculture par l'Union. L'interventionnisme européen impose la réalisation d'aménagements normatifs à chaque identification d'un dysfonctionnement.

51. La PAC : un secteur en constante mutation – Bien que la PAC ait été justifiée par des considérations politiques et économiques s'inscrivant inéluctablement dans le contexte de l'Après-Guerre, les objectifs qu'elle vise n'ont pas subi de modification substantielle[258]. Formulés en des termes suffisamment généraux, ils ont permis à la PAC d'évoluer et de s'adapter au gré des nécessités[259]. Ainsi, si l'objectif affiché était de rétablir l'autosuffisance alimentaire de l'Europe à la fin des années 1950[260] à un coût économiquement acceptable pour les consommateurs[261], à l'heure actuelle, « la PAC a comme ultime finalité la mise sur le marché dans les meilleures conditions possibles pour le consommateur et le producteur des

---

[254] Règlement (CEE) n° 14/64 du Conseil du 5 fév. 1964 portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine, *JOCE,* 34 du 27 fév. 1964, pp. 562 s.

[255] J.-L. CLERGERIE, A. GRUBER, P. RAMBAUD, L'Union européenne, op. cit., pp. 480 s. ; D. BIANCHI, La politique agricole commune (PAC), Précis de droit agricole européen, op. cit., pp. 73 s.

[256] M. BLANQUET, « Marché commun agricole. Politique agricole commune. Organisation », *JCl Rural*, Fasc. 10, janv. 2007 (màj 2009).

[257] CJCE, 10 mars 2005, aff. C-342/03, *Espagne c. Conseil*, Rec. 2005 I, p. 1975, pt 17.

[258] Selon l'article 39 § 1 du TFUE, la PAC doit viser l'accroissement de la productivité de l'agriculture, l'assurance d'un niveau de vie équitable à la population agricole, la stabilisation des marchés, la garantie de la sécurité des approvisionnements, l'assurance de prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

V. sur ce point : D. BIANCHI, « "Une longue réforme tranquille" 1962-2012 : 50 ans de politique agricole commune à l'horizon 2020 », *Rev. de l'Union eur.*, n° 551, sept. 2011, pp. 523-531, spé. p. 525 ; D. BIANCHI, *La politique agricole commune (PAC), Précis de droit agricole européen*, *op. cit.*, pp. 58 s.

[259] G. ROCHDI, « Politique agricole commune. Chronologie de la reforme », *JCl Rural*, Fasc. 15, nov. 2009, (màj 2011).

[260] *Ibid.* ; D. BIANCHI, « La Comitologie dans le droit agro-alimentaire : une procédure complexe au service d'impératifs de participation démocratique et de contrôle étatique », pp. 175-211, spé. p. 176 *in* S. MAHIEU, K. MERTEN-LENTZ (dir.), *Sécurité alimentaire. Nouveaux enjeux et perspectives*, *op. cit.*

[261] M. RAISON, L. GUEDON, Rapport de la commission des affaires économiques sur le projet de loi, de modernisation de l'agriculture et de la pêche (n° 2559), Assemblée nationale, Rapport n° 2636, 17 juin 2010, p. 11.

produits agricoles »[262]. Sa finalité mercantile implique qu'elle est, depuis sa création, en constante évolution[263] et qu'elle doit, désormais, non seulement assurer la préservation de son modèle agricole, mais également garantir sa compétitivité sur le marché mondial, ce que limitent les mesures à finalité sanitaire.

52. La compétence agricole de l'Union européenne – L'Union européenne est compétente pour légiférer dans la sphère agricole aux termes de l'article 43 TFUE, sauf circonstance exceptionnelle[264]. Celui-ci stipule que le Parlement européen et le Conseil établissent les « dispositions nécessaires à la poursuite des objectifs de la politique commune de l'agriculture et de la pêche ». Conformément à une jurisprudence constante[265], la Cour de Justice a affirmé que « l'article 43 du Traité constitue la base juridique appropriée pour toute réglementation concernant la production et la commercialisation des produits agricoles énumérés à l'Annexe II du Traité, qui contribue à la réalisation d'un ou de plusieurs objectifs de la politique agricole commune énoncés à l'article 39 du Traité »[266]. L'article 43 TFUE permet aux institutions de l'Union de réglementer toutes les dimensions relatives aux produits agricoles, uniquement lorsque la mesure vise la satisfaction d'un objectif de la PAC. Très rapidement, la Cour de Justice s'est prononcée en faveur de la conciliation des objectifs de la PAC avec les objectifs généraux du Traité, telle que la préservation de la santé publique[267]. Cette jurisprudence a été entérinée à travers le principe d'intégration qui impose la prise en compte d'objectifs tiers au marché agricole intérieur, comme la préservation de la santé publique ou des animaux[268]. Il apparaît avec acuité que c'est en considérant l'animal comme un produit agricole que l'Union européenne peut en réglementer la production et les échanges.

---

[262] D. BIANCHI, « La Comitologie dans le droit agro-alimentaire : une procédure complexe au service d'impératifs de participation démocratique et de contrôle étatique », *op. cit.*, p. 178.

[263] M. BLANQUET, « Marché commun agricole. Politique agricole commune. Organisation », *op. cit.*

[264] CJCE, 25 fév. 1999, aff. jointes C-164/87 et C-165/97, Parlement européen c. Conseil, Rec. p. 1139 : D. BIANCHI, La politique agricole commune (PAC), Précis de droit agricole européen, op. cit., p. 154.

[265] *Ibid.*, p. 149.

[266] CJCE, 4 avril 2000, aff. C-269/97, *Commission c. Conseil*, Rec. I-2257, pt 47.

[267] CJCE, 23 fév. 1988, aff. C-68/86, *Royaume-Uni c. Conseil*, Rec. 855, pt 12 : « La poursuite des objectifs de la politique agricole commune, notamment dans le cadre des organisations communes de marchés, ne saurait faire abstraction d'exigences d'intérêt général telles que la protection des consommateurs ou de la santé et de la vie des personnes et des animaux, exigences dont les institutions communautaires doivent tenir compte en exerçant leurs pouvoirs ».

[268] TFUE, art. 168 § 1. V. D. BIANCHI, La politique agricole commune (PAC), Précis de droit agricole européen, op. cit., pp. 148-154.

53. La notion de produit agricole – L'agriculture de la PAC doit s'entendre au sens large ; elle ne porte pas seulement sur la culture de la terre et intègre l'élevage. L'animal destiné à l'alimentation humaine, ou l'animal d'élevage, s'intègre dans ce *corpus* normatif. La notion de produit agricole revêt une importance significative puisque la délimitation de cette catégorie juridique entraîne la délimitation de l'étendue du régime juridique de la PAC[269].

La définition du produit agricole a été consacrée dès le Traité de Rome et figure désormais à l'article 38 du TFUE. Le premier paragraphe, alinéa 2, de l'article 38 du TFUE dispose que « par produits agricoles, on entend les produits du sol, de l'élevage et de la pêcherie, ainsi que les produits de première transformation qui sont en rapport direct avec ces produits ». Cette définition regroupe deux types de produits, les matières premières – produits du sol, de l'élevage et de la pêcherie – et les produits issus de ces matières premières et ayant subi une transformation. Par souci de cohérence et de clarté, l'annexe I TFUE énumère exhaustivement l'ensemble des produits relevant de la PAC[270]. La liste figurant à cette annexe ne fait pas l'objet de contentieux devant la Cour de Justice. La doctrine[271] a d'ailleurs considéré que l'énumération du premier paragraphe de l'article 38 avait pour seul objectif d'offrir une ligne directrice au Conseil dans l'élaboration de la nomenclature figurant désormais à l'annexe I TFUE, au sein de laquelle figurent l'animal vivant ainsi que ses produits. Bien que les termes de produits du sol et de l'élevage aient pu être considérés comme dépassés[272], cela n'entache en rien leur intelligibilité, les premiers renvoyant aux végétaux tandis que les seconds aux animaux. En revanche, la Cour de Justice a été amenée à préciser le champ de la notion de produits ayant subi une transformation[273] et a considéré que « l'élément commun à ces produits [ayant subi une transformation] réside dans l'interdépendance économique étroite entre eux et les produits de base, de sorte qu'il ne serait pas justifié d'appliquer aux produits de base le régime agricole, tandis qu'on appliquerait aux

---

[269] C. BLUMANN (dir.), *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, Éd. de l'Université de Bruxelles, 2011, 3e éd., p. 20.

[270] Cette liste étant particulièrement longue, il est intéressant de ne citer que quelques exemples, parmi lesquels figurent les animaux vivants, les viandes et abats comestibles, les poissons, crustacés et mollusques, le lait et les produits de la laiterie, les œufs d'oiseaux, le miel naturel, les boyaux, vessies et estomacs daanimaux, entiers ou en morceaux, autres que ceux de poissons, les produits d'origine animale, non dénommés ni compris ailleurs…

[271] D. BIANCHI, *La politique agricole commune (PAC), Précis de droit agricole européen*, *op. cit.*, p. 110 ; M. BLANQUET, « Marché commun agricole. Politique agricole commune. Organisation », *op. cit.*, § 9. CJCE, 29 fév. 1984, aff. 77/83, *Srl CILFIT et autres et Lanificio di Gavardo SpA contre Ministero della sanità*, Rec. 1984 p. 1257.

[272] C. BLUMANN (dir.), Politique agricole commune et politique commune de la pêche, op. cit., p. 6, § 30.

[273] Elle avait été saisie d'une question préjudicielle visant à remettre en cause l'inscription à l'ancienne annexe II TCE de l'alcool éthylique, dénaturé ou non, de tous titres, obtenu à partir de produits agricoles figurant dans cette annexe (CJCE, 29 mai 1974, aff. 185-73, *Hauptzollamt Bielefeld*, Rec. 1974, p. 607).

produits transformés les règles générales du traité »[274]. Ainsi, « le nombre d'opérations nécessaires pour obtenir les produits transformés [n'est] pas le critère déterminant de leur qualification en tant que produits de première transformation »[275]. Par conséquent, lorsque le coût du produit transformé n'est pas excessivement onéreux au regard du coût de la matière première, il s'agit d'un produit de première transformation. L'animal, ses chairs et produits entrent dans le champ de la notion de produit agricole.

54. L'animal d'élevage, un produit agricole soumis aux règles de la PAC – L'animal vivant est celui visé par la notion de « produit de l'élevage »[276]. Cette interprétation est confirmée par l'annexe I du Traité qui vise expressément les animaux vivants. Si la définition succincte des produits agricoles ne vise que les animaux d'élevage, il n'en va pas de même de l'annexe I qui semble étendre son emprise à l'ensemble du règne animal[277]. Celle-ci, en mentionnant les animaux vivants sans autre précision, n'opère pas de distinction entre les animaux d'élevage et les animaux non domestiques vivant à l'état sauvage. Pourtant, ces derniers n'entrent pas dans la catégorie des animaux d'élevage. Deux raisonnements complémentaires permettent d'abonder en ce sens. En premier lieu, il est important de rappeler que la notion de produit agricole permet de catégoriser des produits entrant dans le champ d'application de la PAC. Or, comme son nom l'indique, cette politique porte sur la sphère agricole, l'agriculture pouvant être définie comme « l'activité ayant pour objet : principalement la culture des terres en vue de la production des végétaux utiles à l'homme et à l'élevage des animaux et accessoirement, l'élevage des animaux »[278]. L'activité de production est donc un élément essentiel qui contribue à la définition de l'agriculture. Ainsi, à titre d'illustration, les objectifs de la PAC, identifiés à l'article 39 TFUE, ne concernent pas le secteur de la chasse. En second lieu, il convient de remarquer que la Cour de Justice, dans un arrêt de 1984[279], avait eu l'occasion de se prononcer sur le sens à donner à l'expression « produits d'origine animale, non dénommés ni compris ailleurs » figurant à l'actuelle annexe I TFUE. Bien que cette affaire ne mette pas directement en cause des animaux vivants, l'interprétation retenue par la Cour peut y être étendue. En effet, afin de déterminer si les laines entraient dans la catégorie des produits d'origine animale, la Cour a utilisé la

---

[274] *Ibid.*, p. 618, pt 12. V. M. BLANQUET, « Marché commun agricole. Politique agricole commune. Organisation », *op. cit.*, § 9 ; D. BIANCHI, *La politique agricole commune (PAC), Précis de droit agricole européen*, *op. cit.*, p. 109.

[275] CJCE, 29 mai 1974, aff. 185-73, *Hauptzollamt Bielefeld* précité, p. 619, pt 14.

[276] TFUE, art. 38, § 1, al. 2.

[277] Sur la mise en exergue de cette question : M. BLANQUET, « Marché commun agricole. Politique agricole commune. Organisation », *op. cit*, § 9.

[278] http://www.cnrtl.fr/definition/agriculture.

[279] CJCE, 29 fév. 1984, aff. 77/83, *Srl CILFIT et autres* précité.

nomenclature du tarif douanier commun[280] (désormais dénommé tarif intégré de l'Union européenne). Elle a considéré qu'il convient de se référer « aux interprétations acquises et aux méthodes d'interprétation consacrées en ce qui concerne le tarif douanier commun »[281], faisant ainsi référence aux notes explicatives de la nomenclature combinée bien que dépourvues de force normative. Elle en a déduit que les laines n'entrent pas dans la catégorie des produits d'origine animale de l'annexe I TFUE, car elles figurent dans cette nomenclature non pas comme des produits d'origine animale, mais comme des matières textiles. En effet, aujourd'hui encore, les laines sont visées, au sein de la nomenclature du tarif intégré de l'Union européenne, à la section XI relative aux matières textiles et ouvrages en ces matières, alors que la section I de cette nomenclature, qui est relative aux animaux vivants et produits du règne animal, exclut expressément de son champ d'application les matières premières textiles d'origine animale autres que le crin et les déchets de crin. Par déduction, il convient de considérer qu'en l'absence de mention expresse des animaux non domestiques à l'état sauvage au sein du tarif intégré de l'Union européenne, ils n'entrent pas dans la catégorie des produits agricoles de l'article 38 TFUE, malgré la référence – imprécise – aux animaux vivants dans l'annexe I. Cela signifie donc que les règles de la PAC ne s'y appliquent pas. En matière de politique agricole, les animaux vivants sont considérés comme des produits agricoles, témoignant de la prévalence d'une acception utilitariste justifiée par la finalité économique de ces mesures.

55. Les insuffisances de l'annexe I du Traité – Comme l'a souligné la doctrine[282], la liste fixée à l'annexe I du Traité a vocation à être exhaustive. À l'exception de rares imprécisions, les produits qui ne sont pas expressément énumérés dans cette liste n'entrent pas dans le champ d'application de la PAC. Concernant les produits de l'élevage au sens large, sont mentionnés les viandes et abats comestibles, les poissons, crustacés et mollusques, le lait et produits de la laiterie, les œufs d'oiseaux, le miel naturel, les boyaux, vessies et estomacs d'animaux, entiers ou en morceaux ainsi que les produits d'origine animale, non dénommés ni compris ailleurs. Le caractère exhaustif de cette liste combiné à l'impossibilité, pour le Conseil, d'opérer de nouvelles mises à jour soulève des difficultés. Ainsi, ont été inclus dans le règlement relatif à l'organisation commune de marché unique les saucisses, saucissons et

[280] Règlement (CEE) n° 2658/87 du Conseil du 23 juill. 1987 relatif à la nomenclature tarifaire et statistique et au tarif douanier commun, *JOCE,* L 256 du 7 sept. 1987. Ce règlement fait l'objet d'une actualisation annuelle de son annexe I par la Commission européenne (règlement d'exécution (UE) 2015/1754 de la Commission du 6 oct. 2015 modifiant l'annexe I du règlement (CEE) n° 2658/87 du Conseil relatif à la nomenclature tarifaire et statistique et au tarif douanier commun, *JOUE,* L 285 du 30 oct. 2015).

[281] CJCE, 29 fév. 1984, aff. 77/83, *Srl CILFIT et autres* précité, p. 1265, pt 7.

[282] D. BIANCHI, « Politique agricole commune – Libre circulation et libre concurrence », *op. cit.*, § 10.

produits similaires à base de sang[283] alors que les produits à base de sang ne sont pas mentionnés dans l'annexe I TFUE et qu'ils ne sauraient se confondre avec les viandes et abats[284]. La démarche analytique trouve ici une sérieuse limite, malgré les palliatifs mis en œuvre par la Cour de Justice[285]. De même, si les animaux vivants, le lait et les œufs sont des produits de l'élevage, il pourrait être délicat de trancher nettement la catégorisation de la viande. Cette dernière semble pouvoir bénéficier de la qualification de produit agricole soit en tant que produit de l'élevage, soit en tant que produit de première transformation. Il peut s'agir d'un produit de l'élevage en ce sens que la viande est issue de l'animal au même titre que le lait et les œufs. Toutefois, lait et œufs sont des produits de l'animal alors que la viande n'est pas détachable de l'animal vivant. Pourtant, il peut être argué que le fait d'ôter la vie à l'animal afin d'obtenir de la viande n'est pas différent de l'acte de fauchage que l'agriculteur exerce sur son blé, ce dernier restant un produit du sol bien qu'il ait été coupé. En ce sens, la viande pourrait être considérée comme un produit de l'élevage. Il peut également s'agir d'un produit de première transformation, l'acte de transformation se matérialisant par l'abattage de l'animal vivant. Sans cet acte, l'animal demeure produit agricole en tant qu'animal vivant et non en tant que viande. Au sens de la jurisprudence de la Cour de Justice[286] et si l'on considère que l'abattage est un processus de transformation, la viande entre dans le champ de l'article 38 TFUE en tant que produit de première transformation. Considérer la viande comme un produit de première transformation abonde dans le sens de la spécificité de cette dernière au regard de l'animal vivant, puisqu'elle est également susceptible de faire l'objet d'une tierce catégorisation : celle de denrée alimentaire. Tout produit agricole n'étant pas destiné à l'alimentation, les notions de produit agricole et de denrée alimentaire ne sauraient se confondre[287]. Faire de l'animal un produit agricole ne s'oppose pas à sa protection.

56. De la production à la protection de l'animal – Daniele Bianchi a pu affirmer qu'« il faut bien reconnaître que le droit de l'Union se préoccupe surtout de la commercialisation des

---

[283] Annexe I, Partie XVII : "Viande de porc" : règlement (UE) 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil, *JOUE,* L 347, 20 déc. 2013, spé. p. 781.

[284] Le règlement d'exécution de la Commission de 2015 relatif à la nomenclature les inclut dans le chapitre portant sur les préparations à base de viande : cet outil d'interprétation de l'Annexe I révèle, à nouveau, toute son utilité : règlement d'exécution (UE) 2015/1754 de la Commission du 6 oct. 2015 modifiant l'annexe I du règlement (CEE) n° 2658/87 du Conseil relatif à la nomenclature tarifaire et statistique et au tarif douanier commun, *JOUE,* L 285 du 30 oct. 2015, p. 134.

[285] Nomenclature combinée, notes explicatives, ou élaboration de normes de droit dérivé fondées sur d'autres bases juridiques (D. BIANCHI, « Politique agricole commune – Libre circulation et libre concurrence », *op. cit.*, § 10).

[286] CJCE, 29 mai 1974, aff. 185-73, *Hauptzollamt Bielefeld* précité.

[287] C. BLUMANN, « La politique agricole commune face aux nouveaux défis planétaires et européens », *Droit rural* n° 416, oct. 2013, étude 14, § 11.

produits agricoles »[288]. À ce titre, les règles européennes qui portent sur l'animal ne visent pas nécessairement la protection de la santé humaine, de la santé de l'animal ou de son bien-être. En tant que produit agricole, l'animal a d'abord été pris en compte à travers une organisation commune de marché[289], au titre du premier pilier de la PAC, afin de garantir « le soutien des marchés par des mécanismes appropriés »[290]. De même, une directive de 2009 harmonise-t-elle les règles concernant les races de bovins pour en faciliter les échanges[291]. Dans cette configuration, l'animal est intégralement instrumentalisé.

S'il est considéré comme un produit agricole en droit de l'Union européenne ou comme étant soumis au régime des biens en droit interne, il n'en demeure pas moins que la reconnaissance de sa sensibilité limite les prérogatives que le propriétaire de ce produit agricole ou de ce « quasi-bien » au profit de la santé de l'animal.

Section 2. L'animal, entre être vivant sensible et produit, une protection de sa santé

57. L'animal est soumis au régime des biens ou est considéré comme un produit parce qu'il fait l'objet d'échanges. Cependant, l'appréhension de l'animal par le droit révèle aujourd'hui sa réalité biologique à travers la reconnaissance de sa sensibilité. Ainsi, tant en droit interne qu'en droit de l'Union européenne, il en résulte l'émergence d'obligations du propriétaire envers son animal – ou d'interdiction – parmi lesquelles figure la protection de sa santé (*§1*). La réalisation de ces actes intervient dans l'intérêt de l'animal pour garantir son bien-être. Pourtant, la santé de l'animal n'est pas seulement protégée au regard de sa sensibilité. Lorsque les actes de protection de la santé sont mis en œuvre à des fins collectives, ce n'est pas parce que l'animal est un être sensible, mais en raison de sa nature de produit et d'être vivant, en particulier lorsqu'il est destiné à l'alimentation humaine (*§2*).

---

[288] D. BIANCHI, « La Comitologie dans le droit agro-alimentaire : une procédure complexe au service d'impératifs de participation démocratique et de contrôle étatique », *op. cit.,* p. 178.

[289] Règlement (CEE) n° 827/68 du Conseil du 28 juin 1968 portant organisation commune des marchés pour certains produits énumérés à l'annexe II du traité, *JOCE,* L 151, 30 juin 1968, p. 16.

[290] D. BIANCHI, La politique agricole commune (PAC). Précis de droit agricole européen, op. cit., p. 122.

[291] Directive 2009/157/CE du Conseil du 30 nov. 2009 concernant les animaux de l'espèce bovine reproducteurs de race pure, *JOUE*, L 323, 10 déc. 2009, p. 1.

§1. Les modalités de la protection de la santé de l'animal sensible

58. Comme évoqué précédemment, la loi de février 2015[292] revêt une importante valeur symbolique. Pourtant, elle ne réforme pas les interdictions qui pèsent sur le propriétaire au profit de son animal parce que la sensibilité de ce dernier – et les interdictions y afférent – avait déjà été consacrée dès 1976[293]. Deux modalités de la protection de la santé des animaux peuvent être identifiées. La première est générale et impose à l'homme une interdiction de ne pas soigner les animaux qui vivent sous sa surveillance (*A*). La seconde est particulière et révèle la technicité de la sphère de la santé animale, au même titre que celle de l'homme, justifie l'élaboration d'un monopole au profit d'un spécialiste compétent : le vétérinaire (*B*).

A. Une modalité générale : l'étendue de l'interdiction de ne laisser certains animaux sans soins

59. Seul l'animal qui est dépendant de l'homme voit la protection de sa santé assurée (1), ce qui permet d'exclure les animaux vivant à l'état de liberté naturelle (2).

1. L'interdiction de priver de soins l'animal malade ou blessé

60. L'interdiction de laisser un animal sans soins en droit interne – Reconnaître la sensibilité de l'animal qui vit sous la surveillance de l'homme implique, en droit, d'imposer la protection de sa santé. Reconnue par la loi de 1976 relative à la protection de la nature, la sensibilité des animaux figure désormais, en droit interne, à l'article L. 214-1 du Code rural qui dispose que « tout animal étant un être sensible doit être placé par son propriétaire dans des conditions compatibles avec les impératifs biologiques de son espèce ». Quatre ans plus tard, le décret d'application[294] de cette disposition a été adopté, créant notamment l'actuel article R. 214-17 du Code rural[295]. Ce dernier prévoit quatre séries d'interdictions incombant à l'éleveur, au détenteur ou au gardien de l'animal afin de lui garantir la protection de sa sensibilité. L'éleveur ne doit pas priver les animaux de la nourriture ou de l'abreuvement nécessaires à la satisfaction des besoins physiologiques propres à leur espèce ; il ne doit pas les laisser sans soins en cas de maladie ou de blessure ; il ne doit pas les placer et les maintenir dans un habitat ou un environnement susceptible d'être inapproprié ; enfin, sauf en cas de

[292] Loi n° 2015-177 du 16 fév. 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit précitée.

[293] Loi n° 76-629 du 10 juill. 1976 relative à la protection de la nature précitée.

[294] Décret n° 80-791 du 1er oct. 1980 pris pour l'application de l'art. 276 du Code rural, *JORF,* 5 oct. 1980, p. 2326, art 1er.

[295] Cette disposition sera codifiée par le décret n° 89-805 du 27 oct. 1989 portant codification et modification de textes réglementaires concernant la protection de la nature, *JORF* du 4 nov. 1989, p. 13721.

nécessité absolue, il ne doit pas utiliser un mode de détention inadapté à leur espèce. La violation de cette interdiction est sanctionnée d'une amende prévue pour les contraventions de 4e classe[296]. Il est notable de constater que le propriétaire est débiteur d'une obligation de placer l'animal dans des conditions compatibles avec les impératifs de son espèce, tandis que la protection de sa santé est garantie par une interdiction, et non une obligation. Le propriétaire n'a donc pas l'obligation de soigner son animal, mais il se voit interdit de le laisser sans soins afin de permettre une réponse pénale en cas de violation de l'interdiction – à défaut d'organiser la représentation de l'animal[297] à l'égard duquel le propriétaire n'aurait pas respecté son obligation de soins.

La violation de l'interdiction de laisser sans soins peut également caractériser l'infraction de mauvais traitement, qui est pénalement sanctionnée à l'article R. 654-1 du Code pénal[298], à condition que la preuve de l'élément intentionnel de l'infraction soit rapportée[299]. L'interdiction de laisser l'animal sans soins qui pèse sur la personne qui élève, garde ou détient a une finalité curative. Ainsi, elle ne doit pas prévenir l'apparition de maladies, ce qui serait difficilement envisageable, mais une interdiction de ne pas soigner pèse sur lui en cas de maladie ou de blessure. Il est intéressant de remarquer que cette interdiction élargit le champ d'application de l'article L. 214-1 du Code rural qui ne vise que les propriétaires des animaux. En effet, cette interdiction ne pèse pas seulement sur le propriétaire : elle pèse sur la personne qui a la surveillance des animaux. C'est ainsi que l'interdiction de transporter des animaux malades ou blessés pèse sur le propriétaire, l'expéditeur, le commissionnaire, le mandataire, le destinataire ou tout autre donneur d'ordre[300]. En droit interne, la protection individuelle de la santé des animaux, qui prend la forme d'une interdiction de laisser sans soins ou d'une interdiction de déplacement, pèse donc sur l'homme qui en a la surveillance. La protection individuelle de la santé de l'animal existe également en droit de l'Union européenne, mais sous la forme d'une obligation.

61. L'obligation de soins en droit de l'Union européenne – La sensibilité animale est une notion qui a été incorporée au texte même du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : elle fonde la prise en compte du bien-être animal dans la mise en œuvre de

---

[296] CRPM, art. R. 215-6, 1°.

[297] V. L. BOISSEAU-SOWINSKI, « Les limites à l'évolution de la considération juridique de l'animal… », *op. cit.*

[298] « Hors le cas prévu par l'article 511-1, le fait, sans nécessité, publiquement ou non, d'exercer volontairement des mauvais traitements envers un animal domestique ou apprivoisé ou tenu en captivité est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la 4e classe ».

[299] N'est pas rapportée la preuve de l'existence de mauvais traitements accomplis intentionnellement lorsque le propriétaire d'un cheval laisse son animal boîter pendant huit jours, de sorte que son pronostic vital soit engagé, même s'il a survécu : Crim., 11 janv. 2011, n° 10-85506.

[300] CRPM, art. R. 214-52, 2°.

certaines politiques de l'Union[301]. Cette clause d'intégration, bien qu'elle puisse être considérée comme une illustration d'une « inflation des clauses de cohérence »[302], témoigne de l'importance accordée à l'animal par le degré de protection qu'elle instaure[303] et par la transversalité de son applicabilité[304]. La reconnaissance de la sensibilité figurait déjà dans une déclaration annexée au Traité de Maastricht, mais elle était dépourvue de valeur contraignante. C'est le Traité d'Amsterdam qui lui a accordé une force contraignante en droit de l'Union européenne[305]. Un an après la signature de ce Traité, une directive[306] a été adoptée afin d'organiser les modalités du respect de la sensibilité des animaux d'élevage. Les obligations et interdictions permettant la mise en œuvre effective de la protection des animaux figurent en annexe. Le droit de l'Union est plus précis et plus contraignant que le droit interne puisqu'il impose que « tout animal qui paraît malade ou blessé doit être convenablement soigné sans délais et, au cas où un animal ne réagirait pas aux soins, un vétérinaire doit être consulté dès que possible. Si nécessaire, les animaux malades ou blessés sont isolés dans un local approprié garni, le cas échéant, de litière sèche et confortable »[307]. Le droit de l'Union tient compte expressément de l'absence de qualification vétérinaire des propriétaires ou détenteurs d'animaux. Ils peuvent procéder eux-mêmes aux soins et, en cas d'échec, devront faire appel à un vétérinaire. L'obligation de soigner un animal est également imposée pendant le transport des animaux, grâce au concours d'un vétérinaire[308]. L'exclusion de l'animal sauvage du champ d'application de ces articles n'est pas absolue et révèle certaines lacunes.

---

[301] TFUE, art. 13 : « Lorsqu'ils formulent et mettent en œuvre la politique de l'Union dans les domaines de l'agriculture, de la pêche, des transports, du marché intérieur, de la recherche et développement technologique et de l'espace, l'Union et les États membres tiennent pleinement compte des exigences du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles […] ».

[302] C. BLUMANN, L. DUBOUIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne,* Lexisnexis, Litec, Manuel, 2010, 4e éd., p. 118.

[303] La garantie du bien-être animal ne bénéficie pas d'un caractère absolu puisque la lettre même de l'article 13 TFUE exige qu'il soit concilié avec les *rites religieux,* les *traditions culturelles* et les *patrimoines régionaux*. En outre, il ne prévoit pas la garantie de la protection du bien-être mais seulement sa prise en compte.

[304] C. BLUMANN, L. DUBOUIS, Droit institutionnel de l'Union européenne, op. cit., p. 117.

[305] V. pp. 414 s.

[306] Directive 98/58/CE du Conseil du 20 juill. 1998 concernant la protection des animaux dans les élevages, *JOCE,* L 221, 8 août 1998, p. 23.

[307] *Ibid*., annexe, 4°.

[308] Il convient de préciser que les animaux malades ou blessés ne peuvent pas être transportés, sauf circonstances particulières. Par ailleurs, « les animaux malades ou blessés en cours de transport doivent être isolés et recevoir des soins d'urgence le plus rapidement possible. Ils doivent recevoir les soins vétérinaires adéquats et, s'il est nécessaire de procéder d'urgence à leur abattage ou à leur mise à mort, il convient d'agir de manière à éviter toute souffrance inutile » : règlement (CE) n° 1/2005 du Conseil du 22 déc. 2004 relatif à la protection des animaux pendant le transport et les opérations annexes et modifiant les directives 64/432/CEE et 93/119/CE et le règlement (CE) n° 1255/97, *JOCE,* L 3, 5 janv. 2005, p. 1, annexe 1, chapitre I, 1° à 4°.

2. L'absence de protection de la santé des animaux sauvages vivant à l'état de liberté naturelle

62. Une définition déductive de l'animal sauvage – Si la sensibilité de tous les animaux est reconnue par l'article L. 214-1 du Code rural, seuls les animaux appropriés bénéficient de la garantie de voir leur sensibilité protégée, puisque cette interdiction pèse sur le propriétaire. L'exclusion partielle des animaux sauvages de l'article R. 214-17 du Code rural permet d'abonder en ce sens. Ainsi, seuls les animaux sauvages non apprivoisés ou non tenus en captivité ne verront pas leur sensibilité protégée par l'homme. Pourtant, aucune définition de ce qu'il convient d'entendre par « sauvage » n'est donnée par la loi. Le Code de l'environnement distingue l'espèce animale domestique de l'espèce animale non domestique. Son article R. 644-3 prévoit en effet que les espèces animales non domestiques sont celles « qui n'ont pas subi de modification par sélection de la part de l'homme ». Cette définition permet d'en déduire négativement[309] que l'espèce animale devient domestique lorsqu'elle subit une modification par sélection[310] de l'homme. La portée de cette définition peut être interrogée à deux égards. En premier lieu, figurant dans le sixième livre du Code de l'environnement relatif aux « dispositions applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna, dans les Terres Australes et Antarctiques françaises, à Mayotte et à Saint-Martin », elle semble assez éloignée d'une définition de principe ; pourtant, la doctrine l'utilise comme telle[311]. En second lieu, les dispositions du Code de l'environnement ne portent jamais sur l'animal sauvage, puisque le code vise davantage à protéger des espèces animales. En revanche, il fait référence à la faune sauvage pour viser l'animal non domestiqué et vivant à l'état de liberté naturelle. Cette spécificité s'explique par l'objet de ces règles, qui est de préserver l'habitat naturel de ces animaux. Il ne convient donc pas de protéger l'habitat de l'animal non domestique – sauvage – mais bien de l'animal vivant à l'état de liberté naturelle, celui entrant dans le champ de la faune sauvage. En revanche, la notion d'animal sauvage n'est pas étrangère au Code rural et de la pêche maritime[312], qui assimile même l'animal sauvage à l'espèce animale non domestique[313]. L'animal sauvage serait donc celui appartenant à une espèce non domestique, peu importe qu'il vive sous le joug de l'homme.

---

[309] M.-L. LAMBERT-HABIB, *Le commerce des espèces sauvages : entre droit international et gestion locale*, L'Harmattan, Th. en droit, Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2000, p. 9.

[310] Lorsque l'homme intervient dans la sélection, celle-ci est dite artificielle, par opposition à la sélection naturelle à l'occasion de laquelle l'homme n'intervient pas. La sélection artificielle consiste en une manipulation, directe ou indirecte et quelles qu'en soient les modalités, du patrimoine génétique des animaux.

[311] L. BOISSEAU-SOWINSKI, La désappropriation de l'animal, op. cit., p. 284.

[312] CRPM, art. L211-29 et L. 214-3.

[313] Le lexique de la version 2015 du Code rural, qu'il soit édité par Lexisnexis ou par Dalloz, renvoie, sous la dénomination d'animal sauvage, à deux articles de la partie réglementaire du Code qui sont relatifs à l'espèce animale non domestique : art. R. 214-6 et R. 214-82.

Pourtant, assimiler l'animal sauvage à ce que le Code de l'environnement définit comme l'espèce animale non domestique présente une lacune majeure. Cette dernière notion ne correspond pas à la définition vulgaire de l'état sauvage qui, outre l'absence d'intervention de l'homme, implique un état de liberté naturelle.

63. L'éviction de l'état de liberté naturelle de la définition de l'animal sauvage – Si le rôle de l'homme – ou plus justement son absence d'intervention par sélection – est présent dans la définition de l'espèce non domestique, l'état de liberté dans lequel l'animal sauvage est supposé vivre ne figure pas à l'article R. 644-3 précité. Cette définition de l'espèce animale non domestique subit l'inconvénient de ne pas pouvoir être assimilée à la notion d'animal sauvage. En effet, elle ne reprend que partiellement la signification courante de l'adjectif « sauvage ». Comme l'exprime très clairement Sonia Desmoulin, « le droit ne se soucia guère du sens que l'opposition entre domestique et sauvage pouvait avoir dans d'autres disciplines et notamment au sein des sciences de la nature »[314]. Ainsi, l'animal sauvage est, en son sens vulgaire, celui « qui vit en liberté dans la nature, à l'écart des influences humaines »[315]. Les scientifiques également définissent les animaux sauvages comme étant ceux « appartenant à des espèces vivant à l'état de liberté dans la nature, indépendamment de l'homme, seulement soumis aux aléas des équilibres biologiques, aux impératifs de leur programme génétique et aux possibilités de l'exprimer offertes par le biotope où ils vivent »[316]. En résulte une conséquence majeure : l'animal est considéré comme non domestique par le droit, qu'il soit détenu ou non par l'homme tandis que, dans d'autres disciplines, l'animal sauvage est celui qui est non domestique et qui ne vit pas sous la contrainte humaine. Ainsi, l'animal domestique vivant à l'état de liberté naturelle ne sera pas considéré comme un animal sauvage par le droit. En revanche, il sera susceptible de revêtir diverses qualifications, telle que celle d'animal errant ou abandonné. Cette incohérence a été soulignée par Lucille Boisseau-Sowinski lorsqu'elle propose une redéfinition des catégories juridiques ayant trait à l'animal en intégrant « tous les animaux vivant à l'état sauvage » dans la catégorie des animaux sauvages[317]. Ainsi, l'homme peut s'approprier un animal sauvage sans que ce dernier devienne un animal domestique, dès lors que son patrimoine génétique n'a pas subi de modification à la suite d'une intervention humaine. La domesticité est donc indépendante du caractère appropriable de l'animal et de l'environnement dans lequel il vit. Il convient de noter que l'homme peut

[314] S. DESMOULIN, *L'animal entre science et droit*, *op. cit.,* T. 2, p. 492, pt 697.

[315] http://www.cnrtl.fr/definition/sauvage (le 26/01/2016 à 23h45).

[316] J.-C. NOUËT, « Chapitre 5. L'animal sauvage au regard du droit et de l'éthique en France », *Journal International de Bioéthique*, 2013, Vol. 24, pp. 65-76, spé. p. 65.

[317] L. BOISSEAU-SOWINSKI, La désappropriation de l'animal, op. cit., p. 284.

s'approprier n'importe quel animal[318], qu'il soit domestique ou non, dans la limite des droits des tiers et de la préservation d'intérêts collectifs ou publics, c'est-à-dire la sécurité, la salubrité publique ainsi que la protection de la biodiversité. La notion d'animal sauvage, plus restrictive que celle d'animal non domestique, s'intègre totalement dans la catégorie des *res nullius*, choses sans maître[319]. Le concept d'animal sauvage ne se confond donc que partiellement avec celle d'espèce animale non domestique puisque seuls les animaux non domestiques vivant à l'état de liberté naturelle sont des animaux sauvages[320].

64. L'animal sauvage n'est pas le bénéficiaire d'une interdiction de ne pas le soigner – En reconnaissant la sensibilité de « tout animal », le Code rural[321] ne distingue ni selon l'état de domesticité ni selon l'état de liberté naturelle. En revanche, en restreignant la portée de cette obligation uniquement au propriétaire de l'animal, les textes d'application ne pouvaient viser que les animaux sauvages apprivoisés ou tenus en captivité[322]. Cette position révèle une incohérence évidente consistant à reconnaître le caractère d'être doué de sensibilité aux seuls animaux domestiques et aux animaux sauvages qui vivent sous la contrainte humaine[323]. Il en résulte qu'il n'existe aucune obligation de protéger la sensibilité des animaux vivant à l'état de liberté naturelle. En outre, l'animal sauvage vivant à l'état de liberté naturelle – et cela paraît cohérent – n'est pas le destinataire d'une obligation de soins. De même, les dispositions du Code pénal relatives aux infractions de mauvais traitement[324] ou d'actes de cruauté[325] ne s'appliquent qu'aux animaux sauvages apprivoisés ou tenus en captivité. Par conséquent, les animaux sauvages peuvent être maltraités et chassés cruellement sans qu'aucune disposition ne puisse permettre de sanctionner un tel comportement[326]. La protection de l'animal ne saurait dépasser l'existence d'une contrainte humaine. L'expansion du droit international[327] de l'environnement pallie l'absence de protection de l'animal sauvage

---

[318] CRPM, art. L. 214-2.

[319] J.-P. MARGUÉNAUD, *L'animal en droit privé*, *op. cit.*, p. 117.

[320] Contrairement à la position soutenue par Claire Vial : C. VIAL, « Au soutien de la protection de l'animal, le classement de l'animal transcatégoriel », *op. cit.*, p. 21.

[321] CRPM, art. L. 214-1.

[322] L'animal tenu en captivité est celui qui, « vivant à l'état sauvage, est retenu par l'Homme sous la contrainte », tandis que l'animal apprivoisé est celui qui, « quoique ne faisant pas partie des animaux domestiques, vivent soumis par l'Homme dans son entourage » : S. DESMOULIN, *L'animal entre science et droit*, *op. cit.,* T. 2, p. 496.

[323] S. ANTOINE, « L'animal et le droit des biens », *op. cit.*, pp. 2651 s.

[324] CP, art. R. 654-1.

[325] CP, art. 521-1.

V. les propositions de reconnaissance de la sensibilité de l'animal sauvage : P.-J. DELAGE, *La condition animale… op. cit.,* p. 349, § 135.

[326] Sur l'absence d'aboutissement de la qualification d'animal sauvage au regard de la cohérence du droit : *Ibid.,* p. 635.

[327] Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, Washington, 3 mars 1973 ; Loi n° 77-1423 du 27 déc. 1977 autorisant l'approbation de la Convention sur le

vivant à l'état de liberté lorsqu'il est répertorié en tant qu'espèce protégée[328]. L'élaboration par strates de la législation relative à l'animal a fait obstacle à une approche d'ensemble et cohérente ayant pour objet la protection de l'animal. En dépit de la distinction entre l'animal approprié, l'animal apprivoisé ou l'animal détenu en captivité, il est un professionnel qui dispose d'un monopole pour apporter des soins à tous les animaux.

B. Une modalité particulière : le monopole de la délivrance de soins aux animaux

65. La difficile émergence du monopole vétérinaire – Depuis l'Antiquité, des actes de soins étaient réalisés pour préserver la santé des animaux. Les connaissances étaient fondées sur un savoir empirique et ce n'est qu'à compter du XVIIIe siècle que s'est organisée la formation à la médecine vétérinaire et qu'a émergé une véritable science vétérinaire. Bien que la première école vétérinaire fut créée en 1762[329], et qu'elle délivrait le titre de vétérinaire, les vétérinaires ne disposaient pas du monopole dans la réalisation d'actes de soins sur les animaux, alors que le monopole des médecins a été créé par la loi du 10 mars 1803[330]. Auparavant accomplis par divers professionnels[331], les actes de soin sur les animaux font aujourd'hui[332] l'objet d'un monopole au profit des vétérinaires, soumis à un code de déontologie[333]. L'exercice illégal de la médecine vétérinaire est un délit puni de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 30 000 euros[334]. En principe, le vétérinaire est seul compétent pour accomplir des actes de médecine et de chirurgie des animaux. L'acte de médecine est défini comme étant « tout acte ayant pour objet de déterminer l'état physiologique d'un animal ou d'un groupe d'animaux ou son état de santé, de diagnostiquer une maladie, y compris comportementale, une blessure, une douleur, une malformation, de les prévenir ou de les traiter, de prescrire des médicaments ou de les administrer par voie

---

commerce international des espèces de faune et de flore sauvage menacées d'extinction, ensemble 4 annexes, ouverte à la signature à Washington jusqu'au 30 avril 1973, et après cette date à Berne jusqu'au 31 déc. 1974, *JORF,* 28 déc. 1977, p. 6196.

[328] L. BOISSEAU-SOWINSKI, *La désappropriation de l'animal*, *op. cit.*, p. 284, pt 458.

[329] R. HUBSCHER, « L'invention d'une profession : les vétérinaires au XIXe siècle », *Revue d'histoire moderne et contemporaine* n° 4, T. 4, oct. déc. 1996, pp. 686-708, spé. p. 688.

[330] Ce monopole était partagé avec les officiers de santé, mais l'exercice de la médecine par quiconque ne disposait ni du titre de médecin, ni de celui d'officier de santé était pénalement réprimé : B. HŒRNI, « La loi du 30 novembre 1892 », Histoire des sciences médicales n° 1, T. 32, 1998, pp. 63 s.

[331] Le maréchal ferrant, par exemple, prodiguait également des soins aux animaux : R. HUBSCHER, « L'invention d'une profession : les vétérinaires au XIXe siècle », *op. cit.,* p. 687.

[332] La loi du 5 novembre 1901 sanctionne pénalement, pour la première fois, l'exercice de la médecine animale par quiconque ne sera pas titulaire d'un diplôme de docteur en médecine vétérinaire : R. HUBSCHER, *Les maîtres des bêtes…*, *op. cit.*, p. 55.

[333] CRPM, art. R. 242-32 s.

[334] CRPM, art. L. 243-4.

parentérale »[335]. L'acte de chirurgie correspond à « tout acte affectant l'intégrité physique de l'animal dans un but thérapeutique ou zootechnique »[336]. Le vétérinaire est, à la fois, le médecin et le chirurgien des animaux. Cependant, l'exercice de l'art vétérinaire porte les stigmates d'une profession qui fut longtemps laissée libre. Ainsi, les propriétaires ou détenteurs professionnels d'animaux dont les chairs sont destinées à la consommation humaine peuvent réaliser eux-mêmes certains actes qui, en principe, relèveraient du monopole du vétérinaire. Ils doivent faire état de leur compétence par l'intermédiaire d'une attestation ou d'un diplôme, ou bien disposer d'une expérience d'au moins un an dans le secteur de l'élevage[337]. La liste des actes qu'ils sont autorisés à accomplir est fixée par un arrêté du ministre de l'Agriculture du 5 octobre 2011[338]. Figurent, parmi ces actes, la castration, ou encore le meulage des dents chez les porcs. Le ministre de l'Agriculture, en extrayant la réalisation de ces actes – qui vont à l'encontre de la protection du bien-être animal[339] – du monopole vétérinaire consacre la connexité entre bien-être et santé des animaux. La réalisation de ces actes, qui vont à l'encontre de la protection du bien-être animal, reflètent la connexité entre santé et bien-être. De même, les maréchaux-ferrants et des techniciens peuvent procéder à la réalisation de certains actes, dans les limites prévues par la loi[340]. Le droit de l'Union européenne n'impose pas que le personnel soit nécessairement détenteur d'un diplôme de docteur en médecine vétérinaire pour réaliser des actes de soins auprès des animaux, sauf pour le traitement de certaines maladies animales. Cela permet aux éleveurs de procéder à certains actes, comme l'organise l'arrêté du 5 octobre 2011, ce qui témoigne de la spécificité de la médecine vétérinaire par rapport à la médecine humaine. Le droit n'appréhende pas la santé animale de façon exactement similaire à la santé humaine. En somme, certaines professions peuvent empiéter sur le monopole du vétérinaire, au même titre qu'il peut empiéter sur le monopole du pharmacien.

66. Une compétence spécifique : la délivrance de médicaments vétérinaires – Si le vétérinaire est à la fois le médecin et le chirurgien des animaux, il dispose, dans l'exercice de son activité, d'une compétence qui excède le champ d'intervention du médecin[341]. Ce dernier

---

335 CRPM, art. L. 243-1.

336 Ibid.

337 CRPM, art. D. 243-1.

338 Arrêté du 5 oct. 2011 fixant la liste des actes de médecine ou de chirurgie des animaux que peuvent réaliser certaines personnes n'ayant pas la qualité de vétérinaire, *JORF* n° 233, 7 oct. 2011, p. 16968, texte n° 24.

339 Directive 2008/120/CE du Conseil du 18 déc. 2008 établissant les normes minimales relatives à la protection des porcs, *JOCE* L 47, 18 fév. 2009, p. 5.

340 CRPM, art. L. 243-3.

341 « Comme "la responsabilité des vétérinaires est soumise aux mêmes règles que celles des médecins" […], l'on peut affirmer que ce qui s'applique à la médecine humaine est retenu en médecine vétérinaire » : A. GRÉPINET, *La responsabilité du vétérinaire*, Éd. du Point vétérinaire, Coll. Droit, 1e éd., avril 1992, p. 78.

a toute latitude pour dispenser des soins et prescrire des médicaments à ses patients, mais ne peut les leur délivrer, ce rôle étant expressément réservé aux pharmaciens[342]. À nouveau, la spécificité de l'appéhension juridique de la santé animale se révèle. En revanche, les prérogatives du vétérinaire en matière de pharmacie sont extraordinaires[343] car, outre la fabrication de préparations extemporanées[344], il peut délivrer au détail – vendre à destination d'un particulier – tout médicament à usage animal disponible sur le marché français[345]. Or, cette attribution empiète, d'un point de vue théorique, sur les compétences du pharmacien qui, lui, est spécialiste de la dispensation au détail de tout médicament, qu'il soit à usage humain ou vétérinaire[346]. Au-delà de l'accomplissement d'actes de soins, de chirurgie et de la délivrance de médicaments vétérinaires, le vétérinaire est également compétent afin d'assurer la protection du bien-être animal.

67. Le rôle du vétérinaire dans la protection individuelle de la santé et du bien-être animal – Le vétérinaire est sans doute le professionnel disposant des connaissances théoriques les plus complètes de l'anatomie animale. D'ailleurs, parmi les actes de médecine des animaux, le Code rural inclut la détermination de l'état physiologique d'un animal, ce qui correspond à son état de bien-être. De même, la santé psychologique des animaux, à laquelle il est fait référence par la notion de maladie « comportementale », relève également de la compétence du vétérinaire. Le droit ne permet pas de déterminer s'il s'agit, dans ce dernier cas, de santé ou de bien-être animal. La frontière est particulièrement étroite entre la santé et le bien-être des animaux et la solution passe par la compétence d'un seul acteur, le vétérinaire. Mandaté par l'autorité administrative, il peut se voir confier aussi bien des missions de police sanitaire que d'expertise en matière de protection animale[347]. Ainsi, lorsque le Code rural interdit au propriétaire de laisser un animal sans soins[348] afin de garantir la protection de son bien-être, il lui impose indirectement de recourir aux services d'un vétérinaire pour tous les actes qui relèvent du monopole de ce dernier. Seuls les actes énumérés à l'arrêté du 5 octobre

[342] Pour la sanction pénale du médecin qui délivre des médicaments : CSP, art. L. 4212-1.

[343] Il s'agit du vétérinaire ayant satisfait à toutes les obligations afin d'exercer la médecine ou la chirurgie des animaux, ainsi que du vétérinaire partageant un domicile professionnel d'exercice ou administratif (selon les conditions d'exercice en commun : CRPM, art. R. 242-53 s.).

[344] CSP, art. L. 5141-2, 11° sur la notion de préparation extemporanée ; CSP, art. L. 5143-2 sur la compétence du vétérinaire en matière de fabrication et de délivrance au détail des préparations extemporanées.

[345] Il est intéressant de noter que le vétérinaire français ne peut pas délivrer au détail de médicament vétérinaire n'ayant pas obtenu d'autorisation de mise sur le marché en France (CSP, art. L. 5141-5). En revanche, un vétérinaire rattaché à un autre Etat membre de l'UE peut utiliser en France un médicament autorisé dans son Etat afin d'exécuter des actes professionnels, de façon occasionnelle, dès lors qu'il ne s'agit pas de médicaments immunologiques (CSP, art. L. 5141-15).

[346] CSP, art. L. 4211-1.

[347] CRPM, art. L. 203-8, I.

[348] CRPM, art. R. 214-17, 2°.

2011 peuvent être réalisés par le détenteur ou propriétaire d'animaux d'élevage. Depuis 2012[349], il peut être confié au vétérinaire mandaté le soin d'établir « un bilan clinique de l'état des animaux et de leurs conditions de vie »[350]. La notion de bilan clinique témoigne de l'existence de symptômes et autres impacts sur la santé de l'animal lorsque les règles relatives à son bien-être n'ont pas été respectées. En droit de l'Union européenne, la protection du bien-être des animaux n'incombe pas nécessairement à un vétérinaire. Toutefois, si les premiers soins apportés à un animal malade ou blessé n'améliorent pas l'état de l'animal, « un vétérinaire doit être consulté dès que possible »[351]. Il peut en être déduit que l'encadrement juridique de l'exercice de l'art vétérinaire témoigne de la connexité du bien-être et de la santé animale et surtout que l'appréhension juridique de la santé animale reconnaît la spécificité de cette matière en faisant intervenir un professionnel compétent. Comme le reflètent les modalités de l'exercice de son art par le vétérinaire – lorsqu'il exerce dans le cadre d'une habilitation[352] ou d'un mandat[353] –, les règles de droit relatives à la santé animale dépassent, dans certaines circonstances, la nature d'être sensible de l'animal pour s'adosser à leur nature d'être vivant : il s'agit des mesures de lutte contre les épizooties.

§2. Les limites de la protection de la santé de l'animal en tant qu'être sensible

68. « La santé a toujours été affaire à la fois individuelle et collective »[354]. S'il en va ainsi pour la santé de l'homme, il ne saurait en être autrement pour celle de l'animal (*A*), d'autant que sa mauvaise santé est susceptible de porter atteinte à la santé humaine, et en particulier à celle du consommateur de denrées d'origine animale (*B*).

A. La protection collective de la santé de l'animal : la lutte contre les maladies épidémiques

69. Les maladies épidémiques et la protection de la santé animale – La protection de la santé animale ne relève pas de la seule responsabilité de l'éleveur et ne vise pas à protéger la seule sensibilité de l'animal. En effet, la prévention, la surveillance et la lutte contre certaines

[349] Décret n° 2012-843 du 30 juin 2012 relatif à la modernisation des missions des vétérinaires titulaires d'un mandat sanitaire, *JORF* n° 152, 1er juill. 2012, p. 10845, texte n° 8, art. 2.

[350] CRPM, art. R. 214-17-1.

[351] Directive 98/58/CE du Conseil du 20 juill. 1998 concernant la protection des animaux dans les élevages précitée, annexe, 4e.

[352] CRPM, art. L. 203-1 s.

[353] CRPM, art. L. 203-8 s.

[354] J.-M. de FORGES, *Droit de la santé,* PUF, Que sais-je, 2007, p. 3.

maladies animales présentent parfois un enjeu collectif, voire d'ordre public. Dès lors, ces maladies justifient l'intervention des autorités publiques, et plus précisément des autorités de police[355]. Cependant, toutes les maladies animales ne justifient pas l'intervention des pouvoirs publics : c'est seulement le cas de certaines maladies épidémiques compte tenu de leur gravité, en termes économiques ou sanitaires. Toutes les maladies animales sont qualifiées de dangers sanitaires et sont classées, par l'article L. 201-1 du Code rural, en trois catégories. La lutte contre les dangers de première catégorie relève de l'intérêt général, celle contre les dangers de deuxième catégorie vise un intérêt collectif, tandis que celle de la troisième catégorie ressort de la responsabilité de l'éleveur. Ainsi, les maladies de la troisième catégorie correspondent aux maladies pour lesquelles l'éleveur a une obligation de soins au titre de la protection de la sensibilité animale. En revanche, les dangers de première et deuxième catégorie[356], au regard de leur envergure épidémique, justifient une réponse sanitaire collective. Si ces maladies dépassent le champ de la protection individuelle des animaux, elles ne créent d'obligations qu'à l'égard des pouvoirs publics. Beaucoup d'intervenants sont impliqués dans la surveillance de ces maladies : l'éleveur ou le détenteur des animaux[357], les organismes à vocation sanitaire ou les organisations vétérinaires à vocation technique, les associations sanitaires régionales[358], les vétérinaires et les laboratoires[359]. En revanche, les mesures de lutte contre ces maladies relèvent directement de la responsabilité de l'administration[360]. En somme, lorsqu'il est question de lutte contre les épidémies animales, la protection de la santé animale prend une envergure collective. Elle ne se rattache plus à la protection de la sensibilité de l'animal et elle dépasse l'obligation de soins qui incombe à l'éleveur au regard de la protection de la sensibilité animale. La lutte contre les maladies épidémiques ne distingue pas selon les modalités de propagation des maladies, qui peuvent passer par la voie alimentaire.

70. La santé animale : entre continuité et dissociation de la sphère alimentaire – La protection de la santé animale en droit de l'Union européenne est dispersée dans cinquante directives et règlements de base et plus de quatre cents textes de droit dérivé[361]. À des fins de rénovation de ce secteur, la Commission européenne avait adopté une proposition de

---

[355] V. pp. 147 s.

[356] Ces dangers sont listés dans un arrêté édicté par le ministre de l'agriculture : arrêté du 29 juill. 2013 relatif à la définition des dangers sanitaires de première et deuxième catégorie pour les espèces animales, *JORF* n° 187, 13 août 2013, p. 13832, texte n° 112.

[357] CRPM, art. L. 201-7.

[358] CRPM, art. L. 201-9.

[359] CRPM, art. L. 201-7.

[360] CRPM, art. L. 201-3 s.

[361] Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la santé animale, Bruxelles, 6 mai 2013, 2013/0136 (COD), COM(2013) 260 final, p. 2.

règlement relatif à la santé animale en 2013[362], entérinée par le Conseil et le Parlement européen dans un règlement du 9 mars 2016[363]. Ce règlement européen portant législation sur la santé animale[364] reflète le lien incontestable qui existe entre la santé du consommateur et celle de l'animal destiné à la consommation. Il porte sur l'ensemble des maladies animales transmissibles, qu'il s'agisse de maladies transmissibles aux animaux – les épizooties – ou celles transmissibles à l'homme – les zoonoses. Son but est d'assurer la protection des santés animale et humaine, quelles que soient les modalités de propagation des maladies. Par ses considérants, il rappelle que les règles relatives à la santé animale ne sont pas exclusives de la sécurité sanitaire des aliments, bien que la sécurité sanitaire soit dépendante de la santé animale[365]. Les maladies transmissibles à l'homme par le biais de la consommation de denrées d'origine animale font partie des maladies prévenues et gérées dans le cadre de ce règlement. Cependant, il ne porte pas seulement sur les zoonoses susceptibles de générer des infections alimentaires. En outre, toutes les maladies humaines susceptibles d'être véhiculées par les produits d'origine animale ne peuvent pas toujours être identifiées chez l'animal vivant[366]. Il en résulte que la démarche intégrée des institutions dans le secteur de l'alimentation est primordiale, mais qu'elle ne saurait réaliser une fusion de la sécurité sanitaire des aliments et de la santé animale au risque de porter atteinte à la cohérence et à l'efficacité des normes.

B. De la santé animale à la santé du consommateur à travers les produits d'origine animale

71. La destination alimentaire des produits d'origine animale influe sur leur nature juridique (1), témoignant du fait que la protection de la santé animale peut servir l'intérêt des consommateurs (2).

---

362 Ibid.

363 Règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 relatif aux maladies animales transmissibles et modifiant et abrogeant certains actes dans le domaine de la santé animale (« législation sur la santé animale »), *JOUE,* L 84, 31 mars 2016, pp. 1-208.

364 Ibid.

365 *Ibid.*, consid. 2.

366 V. ZULIANI, P. GARRY, « Les germes pathogènes dans l'industrie agroalimentaire », *Revue Salles propres* n° 31, avril 2004, pp. 12-16.

1. Le changement de nature de l'animal générateur d'une double qualification de ses produits

72. Produit agricole ou denrée alimentaire[367] ? La notion européenne de produit agricole inclut à la fois les animaux vivants et les produits d'origine animale. Ces derniers, qu'il s'agisse d'œufs, de lait ou de viandes, sont donc qualifiés de produits agricoles. Une fois abattu, l'animal change partiellement de nature, devenant une carcasse, puis de la viande et des abats. La spécificité des viandes, lait, œufs et abats est leur destination alimentaire. L'article 168 TFUE dispose que l'Union européenne, afin de faire face aux enjeux communs de sécurité, peut adopter « des mesures dans les domaines vétérinaire et phytosanitaire ayant directement pour objectif la protection de la santé publique »[368]. Ainsi, la destination alimentaire des produits d'origine animale implique l'application de règles dépassant la seule finalité économique de la PAC. Mue par l'objectif de réalisation du marché intérieur, la volonté d'harmoniser le secteur des produits alimentaires a conduit les institutions européennes à doter le droit de l'Union d'un *corpus* de normes. Pourtant indissociables, les aspects sanitaires et économiques de la production de produits d'origine animale sont appréhendés distinctement par les institutions européennes, qui sont contraintes d'établir des politiques sectorielles. Ainsi, même si l'enjeu primaire de l'agriculture est l'alimentation humaine et animale, et bien que la relance de l'économie agricole au sortir de la Seconde Guerre mondiale ait été motivée par l'autosuffisance alimentaire, les politiques agricoles et sanitaires ne se confondent pas. L'Union a ainsi élaboré, dans les années 2000, le "paquet hygiène"[369] ou encore *Food Law*, traduisant une démarche cohérente et globale de garantie de la sécurité sanitaire des aliments, en réaction à la crise de la "vache folle". C'est dans ce contexte que l'Union a consacré une définition de la notion de denrée alimentaire, afin de circonscrire le champ d'application de sa politique de sécurité sanitaire des aliments. La notion européenne

[367] La notion de denrée alimentaire doit être entendue comme un synonyme d'aliment : F. AUBRY-CAILLAUD, « Aliment », p. 70 *in* F. COLLART-DUTILLEUL (dir.), J.-P. BUGNICOURT (coord.), *Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde*, Larcier, Dictionnaires juridiques, 2013.

[368] La base juridique santé publique a été créée par le Traité de Maastricht (ancien article 129 TUE) mais sa rédaction actuellement en vigueur, intégrant expressément l'adoption de mesures dans le domaine vétérinaire, est issue du Traité d'Amsterdam (ancien article 129 TCE).

[369] Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janv. 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, *JOCE* L 31, 1er fév. 2002, p. 1 ; règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires, *JOCE,* L 139, 30 avril 2004 ; règlement (CE) n° 853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale précité ; règlement (CE) n° 854/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine, *JOCE,* L 139, 30 avril 2004, p. 1 ; règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux, *JOCE,* L 165, 30 avril 2004, p. 1.

de denrée alimentaire a été calquée sur celle élaborée par le *Codex alimentarius* de la FAO[370]. Elle est définie comme étant « toute substance ou produit transformé, partiellement transformé ou non transformé destiné à être ingéré ou raisonnablement susceptible d'être ingéré par l'être humain »[371]. Cette notion n'inclut pas les animaux vivants, à moins qu'ils ne soient préparés en vue de la consommation humaine, tel que ce peut être le cas des crustacés et des insectes. L'animal est donc un produit agricole, mais ne saurait être appréhendé comme une denrée alimentaire, hors cas particuliers. Une fois abattu, s'il change partiellement de nature, il change également, partiellement, de qualification.

73. Quelle qualification des viandes et produits d'origine animale ? De l'animal produit agricole, il devient, en tant que viande et abats, denrées alimentaires d'origine animale[372]. Les viandes destinées à l'alimentation humaine sont spécifiquement définies par le règlement fixant les règles d'hygiène relatives aux denrées d'origine animale[373]. Les viandes sont définies comme étant « les parties comestibles des animaux visés aux points 1.2 à 1.8, y compris le sang »[374]. Elles sont issues d'ongulés domestiques, c'est-à-dire pour les plus communs de bovins, porcins, ovins et caprins, ainsi que de volailles, de lagomorphes, de gibier sauvage ou d'élevage. À l'inverse de la PAC, dont le champ d'application est limité au processus de production agricole, la réglementation des denrées alimentaires couvre le gibier sauvage puisque ce sont à la fois sa nature et sa destination qui induisent l'application des règles d'hygiène et de salubrité des denrées. Contrairement à la notion de produit agricole, qui permet d'envisager la viande en tant que produit de première transformation, le droit agroalimentaire européen exclut qu'elle puisse être considérée comme un produit transformé. En effet, la transformation couvre « toute action entraînant une modification importante du

---

[370] « L'expression "denrées alimentaires" s'entend de toute substance traitée, partiellement traitée ou brute, destinée à l'alimentation humaine, et englobe les boissons, le chewing-gum et toutes les substances utilisées dans la fabrication, la préparation et le traitement des aliments, à l'exclusion des substances employées uniquement sous forme de médicaments, de cosmétiques ou de tabac » : Comité du *Codex* sur les principes généraux, Définitions de termes utilisés dans les principes généraux, Programme mixte FAO/WHO sur les normes alimentaires, FAO et WHO, 4è session, Rome, 7-14 nov. 1966, n° ALINORM 66/30, nov. 1966. V. D. BIANCHI, « Politique agricole commune – Régime juridique des produits agroalimentaires », *JCl Europe Traité*, Fasc. 1326, juill. 2010, § 4.

[371] Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janv. 2002 portant législation alimentaire précité, art. 2.

[372] La notion de viande, en tant que denrée alimentaire, fait l'objet de sous-catégories au regard de l'annexe I du règlement n° 853/2004 du Parlement européen et du Conseil, parfois susceptible de contentieux. En témoigne l'arrêt CJUE, 16 oct. 2014, aff. C-453/13, *Newby Food*, Rec. num., à propos de la notion de « viandes séparées mécaniquement » et sur le refus de qualifier de « préparations de viandes » le produit obtenu par l'enlèvement mécanique de la viande d'os couverts de viande après désossage, ou de carcasses de volailles. V. sur ce point : D. GADBIN, « La viande « dénervée », ni fraîche ni transformée ! », *Droit rural* n° 431, mars 2015, comm. 49. Comme le précise Daniel Gadbin, la solution retenue par les juges de l'Union européenne est confortée par les enjeux sanitaires que cette affaire sous-tendait.

[373] Règlement (CE) n° 853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale, *JOCE,* L 139, 30 avril 2004, p. 55.

[374] *Ibid.*, art. 2 et annexe I.

produit initial »[375]. Les produits non transformés sont « les denrées alimentaires n'ayant pas subi de transformation et qui comprennent les produits qui ont été divisés, séparés, tranchés, découpés, désossés, hachés, dépouillés, broyés, coupés, nettoyés, taillés, décortiqués, moulus, réfrigérés, congelés, surgelés ou décongelés »[376]. Quel que soit le processus visant la préparation des viandes, qu'il s'agisse, entre autres, de leur séparation, hachage ou désossage, les viandes sont qualifiées de denrées alimentaires non transformées. Par conséquent, l'animal est un produit agricole, dont la viande est à la fois un produit agricole transformé et une denrée alimentaire non transformée. Ces deux qualifications de la viande ne sont pas exclusives l'une de l'autre. Elles se superposent, ce qui signifie que les viandes sont soumises, en ce qui concerne l'aspect économique de leur commercialisation, aux règles de la PAC et à celles du droit agroalimentaire pour les questions d'hygiène et de salubrité. En revanche, le droit interne ne répond pas à cette dichotomie établie par le législateur européen.

74. L'approche interniste : entre denrée alimentaire et produit d'origine animale – En droit interne, la dichotomie retenue n'est pas fonction de la nature des règles, économique ou sanitaire, mais du destinataire de la norme. Ainsi, lorsque le produit est mis sur le marché, il fait naître une relation entre le consommateur et le producteur et les règles applicables, qui figurent dans le Code de la consommation, traitent de "denrée alimentaire". En revanche, lorsque le destinataire de la norme est l'un des maillons de la chaîne de production, les règles figurent dans le Code rural. Ce dernier fait référence aux viandes, à l'instar du droit de l'Union européenne, mais par le biais d'un vocabulaire spécifique, celui de "produit d'origine animale" ou encore de "denrées alimentaires en contenant"[377]. Le produit d'origine animale, qu'il s'agisse de la viande, du lait ou des œufs, n'est une denrée alimentaire que lorsqu'il a passé l'étape finale de son processus de production et qu'il est mis sur le marché en vue de la consommation humaine. La notion de produit agricole est donc plus large que celle de denrée alimentaire, puisqu'elle inclut les produits qui ne sont pas destinés à l'alimentation humaine, tels que les produits destinés à l'alimentation animale. Cette dichotomie peut être source de confusion, puisqu'un produit agricole au sens du droit de l'Union européenne peut être considéré comme une denrée alimentaire en droit interne. En somme, le produit agricole inclut donc à la fois la denrée alimentaire en devenir et l'aliment pour animaux, dont il n'est plus à démontrer que sa salubrité est parfois tout aussi importante que celle des aliments destinés à l'homme[378]. Il en résulte que les mesures d'hygiène des denrées visent la protection

[375] Règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires précité, art. 2, m).

[376] *Ibid.*, art. 2, n).

[377] CRPM, art. L. 231-1, L. 232-1, L. 236-1 et R. 231-13.

[378] L. AZOULAY, « La sécurité alimentaire dans la législation communautaire », pp. 30-67, spé. p. 30 *in* J. BOURRINET, F. SNYDER (dir.), *La sécurité alimentaire dans l'Union européenne*, Bruylant, Travaux du CERIC, 2003.

de la santé humaine, et que la protection de la santé animale n'est pas toujours vouée à protéger la santé de l'animal, en témoigne l'élaboration de la politique alimentaire globale et intégrée de l'Union européenne.

2. Le nécessaire dépassement d'une approche individuelle de la santé animale

75. Une conception législative globale et intégrée – À la suite de l'adoption du Livre blanc de la Commission en janvier 2000 relatif à la sécurité alimentaire, la réflexion des instances européennes en matière d'agriculture a évolué[379]. La finalité sanitaire du droit rural a été mise en exergue et extraite afin d'assurer la cohérence de la législation en la matière. La prise en compte de l'animal dans le champ du droit européen révèle deux enjeux antagonistes : une finalité d'abord économique, rattrapée par les nécessités sanitaires. La démarche économique justifie que l'animal soit qualifié de produit agricole, tandis que la démarche sanitaire impose de distinguer selon que l'animal est vivant ou mort, et de le qualifier soit d'être vivant, soit de denrée alimentaire. Bien que l'animal ne puisse pas, par nature, être qualifié de denrée alimentaire, cela n'érige pas d'obstacle à l'approche globale et intégrée adoptée par les instances de l'Union. Le lien entre le produit agricole et la denrée alimentaire ou entre l'animal vivant et l'état sanitaire de sa viande une fois abattu n'étant plus à démontrer, la Commission a manifesté, dès l'an 2000, sa volonté de rendre cohérente la législation des produits destinés à l'alimentation humaine à travers son Livre blanc sur la sécurité alimentaire[380]. L'ancienne Communauté européenne avait pris en considération la salubrité des produits agricoles dès l'instauration des organisations communes de marché[381]. À compter de 1964[382], une directive a été dédiée aux risques sanitaires associés à la circulation des animaux et de leurs produits[383]. Toutefois, la PAC n'a jamais eu pour objectif d'assurer la sécurité sanitaire des consommateurs de produits agricoles et la coordination des États membres en la matière s'est révélée insuffisante[384]. L'émergence de crises sanitaires couplée à une réponse européenne tardive ont constitué les failles de cette législation. Une refonte

---

[379] Commission européenne, *Livre blanc sur la sécurité alimentaire*, Bruxelles, 12 janv. 2000, COM (1999) 719 final.

[380] Commission européenne, *Livre blanc sur la sécurité alimentaire*, Bruxelles, 12 janv. 2000, COM (1999) 719 final.

[381] M.-J. JACQUOT, « La sûreté alimentaire au sein de l'Union européenne : ses origines, la situation actuelle et ses perspectives », pp. 7-27, spé. p. 11, *in* S. MAHIEU, K. MERTEN-LENTZ (dir.), *Sécurité alimentaire. Nouveaux enjeux et perspectives*, *op. cit.*

[382] Directive 64/432/CEE du Conseil du 26 juin 1964 relative à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires d'animaux des espèces bovine et porcine, *JOCE,* 121 du 29 juill. 1964, p. 1977/64.

[383] Le premier considérant de cette directive fait expressément référence à l'instauration des OCM et au lien existant entre la consécration de la politique agricole commune et la finalité sanitaire de la démarche du Conseil.

[384] M.-J. JACQUOT, « La sûreté alimentaire au sein de l'Union européenne : ses origines, la situation actuelle et ses perspectives », *op. cit.*, p. 15.

intégrale de la législation sanitaire en matière agricole, fondée sur le Livre blanc de la Commission, s'est imposée aux institutions de l'Union.

76. « De l'étable à la table » et « de la ferme à la table » – La locution « *de la ferme à la table* » devient le symbole de la démarche des instances européennes en matière de législation alimentaire. En 2002, le Parlement européen et le Conseil ont consacré le Livre blanc, rédigé deux années auparavant par la Commission, dans une série de règlements[385] dont la clef de voûte[386] est le règlement de 2002 relatif à la législation alimentaire[387]. L'idée sous-jacente expressément affichée par l'Union est de garantir la sécurité sanitaire des aliments. Motivé par de grands principes[388], tels que le triptyque de l'analyse des risques et organisé autour d'une Agence sanitaire unique – l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) – ce "paquet hygiène" érige une législation uniforme de la chaîne de production des denrées alimentaires[389]. Comme l'ont régulièrement rappelé le Parlement européen et le Conseil à l'occasion de l'adoption de ces textes, « une approche intégrée est nécessaire pour garantir la sûreté alimentaire du lieu de production primaire jusqu'à la mise sur le marché et l'exportation incluses »[390]. Cette législation[391] édicte des principes et prescriptions généraux afin de garantir une harmonisation verticale des législations et ainsi assurer le bon fonctionnement du marché et la sécurité sanitaire des consommateurs. Les principes généraux consacrent des objectifs[392] et lignes de conduite que les États membres doivent respecter dans l'élaboration de leur législation, sans pouvoir prétendre au même degré de contrainte que les prescriptions. À cet égard, la protection de la vie et de la santé des

---

[385] Le choix des instances européennes d'opter pour la forme réglementaire se justifie par la moindre marge de manœuvre ainsi laissée aux États membres et l'aboutissement à une harmonisation plus accomplie. V. sur ce point : *ibid.*, p. 17.

Règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires précité ; règlement (CE) n° 853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale précité ; règlement (CE) n° 854/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine, *JOCE,* L 139, 30 avril 2004, pp. 1 s., pp. 55 s., pp. 206 s. ; règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux, *JOCE,* L 165, 30 avril 2004, p. 1.

[386] D. BIANCHI, « La Comitologie dans le droit agro-alimentaire : une procédure complexe au service d'impératifs de participation démocratique et de contrôle étatique », *op. cit.,* p. 176.

[387] Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil 28 janv. 2002 précité.

[388] D. GADBIN, « Droit de l'alimentation et droit agricole européens : quelle cohérence ? », *Droit rural* n° 390, fév. 2011, repère 2.

[389] V. sur le « paquet hygiène » : F. AUBRY-CAILLAUD, « La sécurité alimentaire au sein de l'Union européenne : les apports de l'approche globale », *Europe* n° 5, mai 2003, chron. 5.

[390] Règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires précité, consid. 8.

[391] Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janv. 2002 précité.

[392] C. BLUMANN (dir), Politique agricole commune et politique de la pêche, op. cit., p. 318, § 396.

personnes, la garantie des intérêts des consommateurs, la protection de la santé et du bien-être des animaux, de la santé des plantes et de l'environnement ainsi que la libre circulation des denrées alimentaires et aliments pour animaux sont les objectifs généraux assignés à cette législation. Afin de garantir la satisfaction de ces objectifs, l'analyse des risques, la précaution et la protection des intérêts des consommateurs ont été érigées en principes généraux. La chaîne alimentaire est désormais guidée par un « principe de *continuum* »[393], en réponse aux différentes crises sanitaires des années 1990 ayant « secoué » l'Europe[394]. « La consolidation d'un véritable droit européen de l'alimentation »[395] a été réalisée en réaction à la "crise de la vache folle". C'est donc bien la mauvaise santé animale qui est à l'origine d'une approche intégrée de la sécurité sanitaire des aliments.

77. L'animal vivant au sein de la législation alimentaire – Sur les cinq règlements qui forment la législation alimentaire, trois concernent directement ou indirectement les animaux. Deux d'entre eux[396] sont relatifs aux règles spécifiques applicables aux denrées d'origine animale. L'intégration de considérations relatives à l'animal dans des règles portant sur l'alimentation humaine se justifie par la fragilité de tels produits, les risques d'altération et les risques sanitaires en découlant. Les animaux vivants, dont le rôle dans la chaîne alimentaire se révèle fondamental lorsqu'ils sont destinés à l'alimentation humaine, sont seulement envisagés par le règlement relatif aux contrôles officiels[397]. Le Parlement européen et le Conseil n'ont imposé à leur égard que l'instauration de contrôles officiels garantissant qu'ils soient indemnes de maladies animales. La difficulté, lorsqu'il est question d'animaux vivants, se situe dans le fait que les maladies animales peuvent être préjudiciables à l'homme même lorsque l'animal n'est pas destiné à l'alimentation humaine. La lutte contre ces maladies animales ne doit pas être restreinte au champ de l'alimentation. Ainsi, il est plus cohérent de maintenir des normes relatives à la santé animale indépendantes du "paquet hygiène" puisque les épidémies animales n'ont pas nécessairement d'influence sur l'alimentation humaine. Afin de garantir la cohérence de la démarche des institutions européennes, c'est à l'échelon des contrôles, et non des obligations spécifiques à la préservation de la santé animale, que les

---

[393] La rédaction de la Revue de droit rural, « Sécurité alimentaire : la DGAL explique "Le paquet hygiène" », *Droit rural* n° 337, nov. 2005, alerte 124 : Min. Agr., DGAL, colloque, 7 nov. 2005.

[394] M.-J. JACQUOT, « La sûreté alimentaire au sein de l'Union européenne : ses origines, la situation actuelle et ses perspectives », *op. cit.*, p. 17.

[395] D. BIANCHI, « La Comitologie dans le droit agro-alimentaire : une procédure complexe au service d'impératifs de participation démocratique et de contrôle étatique », *op. cit.*, p. 176.

[396] Règlement (CE) n° 853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale ; règlement (CE) n° 854/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine, précités.

[397] Règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels précité.

règles relatives à l'alimentation s'intéressent aux animaux vivants. La transversalité des risques relatifs à la santé animale fait ainsi obstacle à une réglementation restreinte à l'alimentation humaine. L'animal vivant est donc à la frontière d'une approche intégrée en ce sens qu'il ne saurait être envisagé uniquement sous cet angle. Son incorporation dans la législation alimentaire *stricto sensu* est partielle, puisqu'elle est limitée à l'instauration de contrôles officiels.

Conclusion du chapitre 1

78. Étudier la nature juridique de l'animal a permis d'appréhender l'existence de règles de droit de nature à protéger sa santé. Cette analyse a, en premier lieu, mis en exergue que le droit traite l'animal au regard du rapport qu'il entretient à l'homme ou, plus justement, que l'homme est susceptible d'entretenir avec lui. En ce sens, c'est une conception utilitariste de l'animal qui prévaut ; il en résulte que l'animal est envisagé soit comme un bien en droit interne, soit comme un produit destiné à être mis sur un marché en droit de l'Union européenne. C'est seulement parce qu'il est susceptible d'appropriation qu'il est considéré comme étant un être dont la sensibilité doit être protégée. À ce titre, il n'est pas un bien ou un produit quelconque sur lequel le propriétaire peut exercer sans contrainte ses prérogatives.

79. La santé individuelle de l'animal sensible – L'examen de la sensibilité de l'animal révèle une interdiction qui vise à protéger la santé de l'animal. L'interdiction de ne pas soigner l'animal, ou l'obligation en droit de l'Union européenne, a émergé à l'égard de son détenteur, de son gardien ou de son éleveur ; elle vaut au profit de l'animal appropriable ce qui exclut les animaux sauvages vivant à l'état de liberté naturelle. En somme, le respect de la sensibilité de l'animal s'impose à l'homme qui en a la surveillance et la responsabilité. L'on peut en déduire que l'essence de l'animal limite les prérogatives dont le propriétaire dispose sur son animal et fait apparaître une véritable protection individuelle de la santé de l'animal. Pourtant, la sensibilité de l'animal ne justifie pas l'ensemble des règles de droit relatives à la protection de sa santé : sa nature d'être vivant appropriable fonde une protection collective de la santé animale.

80. La santé collective de l'animal vivant – L'étude les règles de droit relatives à la lutte contre les maladies animales a visé à démontrer qu'en raison de leur transmissibilité – au sein de la même espèce ou inter-espèces – une réponse sanitaire collective est organisée. Cette modalité de la protection de la santé animale dépasse le champ de l'interdiction pesant sur le propriétaire pour justifier l'intervention des pouvoirs publics et trouver sa source dans la

nature d'être vivant appropriable – et selon les règles, destiné à l'alimentation. La reconnaissance de l'individualisation des animaux à travers leur sensibilité trouve ici une importante limite, finalement au même titre que la liberté des personnes peut être restreinte dans l'intérêt sanitaire de la collectivité[398]. Cette soumission de l'animal aux intérêts collectifs révèle à nouveau la dimension utilitariste de l'exploitation de l'animal d'élevage, particulièrement parce qu'il est destiné à l'alimentation humaine. Par conséquent, la nature juridique de l'animal justifie l'aménagement des moyens que l'homme déploie pour en protéger la santé. En revanche, l'analyse de la destination de l'animal illustre l'élargissement du champ de la prise en compte de la santé animale.

[398] J. MOREAU, « Le droit à la santé », *op. cit.*

Chapitre 2. La destination de l'animal, source de l'élargissement de la protection de sa santé

81. L'envergure du risque – La crise de la "vache folle" a rappelé non seulement l'importance du lien existant entre la sécurité sanitaire des aliments et la santé de l'animal, mais également la relation entre l'alimentation animale et la santé de l'animal. Il peut exister un risque : celui que l'alimentation animale affecte la santé de l'animal, et que la mauvaise santé de l'animal affecte la salubrité des denrées d'origine animale. La destination alimentaire des animaux impose donc un élargissement de la protection de la santé animale, en raison du risque y afférent pour la salubrité des denrées. L'identification et la délimitation du champ du risque permettent de déterminer l'étendue de l'action des pouvoirs publics lorsqu'ils estiment devoir gérer ce risque[399]. Défini comme étant « l'interaction entre un processus naturel (l'aléa) et des populations, des biens ou/et des activités affectés par cet aléa »[400], le risque convoque des notions connexes avec lesquelles il est parfois confondu. Ainsi, il naît de la rencontre entre un aléa et une population. L'aléa, événement « imprévisible »[401], se transforme en risque lorsqu'il a un impact sur une société. En revanche, le danger se différencie de l'aléa en ce qu'il est un événement prévisible qui a des effets néfastes sur la population. Dans le secteur de l'alimentation, le danger est « un agent biologique, chimique ou physique présent dans les denrées alimentaires ou les aliments pour animaux, ou un état de ces denrées alimentaires ou aliments pour animaux, pouvant avoir un effet néfaste sur la santé »[402]. Au même titre que l'aléa, la probabilité de réalisation du danger fait de lui un risque. En somme, le risque est la probabilité de la survenance d'un événement, prévisible ou imprévisible, qui est à l'origine d'un dommage affectant la population. Cet événement, prévisible ou imprévisible, peut être relatif à l'animal. Or, en ce que l'animal est un être vivant destiné à l'alimentation humaine, le danger présente une dimension particulière, susceptible d'affecter aussi bien la population animale que la population humaine. Ce n'est qu'une fois le risque évalué qu'il peut faire l'objet de mesures de gestion des pouvoirs publics.

---

[399] Sur la protection de l'ordre public et la sécurité sanitaire, v. S. RENARD, *L'ordre public sanitaire, op. cit.*

[400] Y. VEYRET, R. LAGANIER (dir.), Atlas des risques en France : Prévenir les catastrophes naturelles et technologiques, Autrement, Atlas/Monde, 2013, p. 7.

[401] S. MAHIEU, Le droit de la société de l'alimentation. Vers un nouveau modèle de maîtrise des risques alimentaires et technologiques en droit communautaire et international, Th. en droit, Université de Bruxelles, Larcier, 2007, p. 57.

[402] Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janv. 2002 précité, art. 3, § 14.

82. La gestion du risque conditionnée par la nature et la destination de l'animal – Les modalités de la gestion d'un risque dépendent de plusieurs facteurs, au premier rang desquels figurent le choix de gérer le risque et la nature de ce risque. La gestion du risque reflète un choix politique d'assurer la sécurité de la population incluant la prise en compte de l'acceptabilité sociale de ce risque. Il en résulte divers mécanismes de gestion, comme la précaution, qui permet aux pouvoirs publics d'intervenir alors que le risque est seulement suspecté, et non avéré, en raison de l'incertitude que l'aléa puisse affecter une population[403]. La prévention, à l'inverse, consiste à éviter soit l'émergence de l'aléa, soit l'exposition d'une population à cet aléa : le risque est donc connu. Les modalités de la gestion du risque sont également fonction de la nature de celui-ci et, partant, de la nature de l'objet affecté par le risque. Les mesures de traitement du risque portant sur l'animal visent avant tout la préservation de sa santé face aux maladies. Cependant, comme l'affaire de la "vache folle" a permis de le révéler, l'absence de maladie peut dépendre de facteurs sur lesquels l'homme peut agir – ou doit agir – en raison de l'étendue des conséquences de la réalisation du risque. Dès lors, la nature d'être vivant et la destination de l'animal ont une incidence sur le risque qui est susceptible de l'affecter, ainsi que sur les modalités de gestion de ce risque. Dans ce cadre, il est nécessaire de délimiter le champ de la notion de risque lorsqu'il est relatif à la santé de l'animal (***Section 1***), avant de déterminer la spécificité des modalités de gestion de ce risque, faisant émerger une appréhension globale de la protection de sa santé au bénéfice de l'homme (***Section 2***).

Section 1. L'envergure du risque relatif à la santé de l'animal

83. L'animal, objet de risques – Le risque existe dans toute société et se manifeste lorsqu'il touche une population, un bien ou une activité. L'analyse de la nature du risque[404] révèle l'ambiguïté de la place de l'animal dans le système juridique. Étant admis que « 60% des maladies infectieuses pour l'homme sont d'origine animale »[405], la nature d'être vivant de l'animal génère un risque important pour l'homme. Sa mauvaise santé crée un risque d'altération de la santé de l'homme. Ainsi, l'animal peut aussi bien être envisagé comme le membre d'une population susceptible d'être affecté par le risque et comme un être vivant qui

[403] F. COLLART-DUTILLEUL, « Réflexions conclusives sur le droit de la sécurité sanitaire alimentaire face aux risques », *RDSS* n° 5, nov. 2013, p. 827.

[404] Le risque peut être d'ordre économique et financier, sanitaire, social ou encore technologique ou politique, v. C. LEFAURE, J.-P. MOATTI, « Les ambiguïtés de l'acceptable », *Culture technique*, 1983, n° 11, pp. 10-25, spé. p. 11.

[405] L. H. TAYLOR, S. M. LATHAM, E. J. MARK, « Risk factors for human disease emergence », *Philosophy Transactions of the royal Society B: Biological Sciences* n° 356, 2001, pp. 983-989.

devient lui-même un risque pour l'homme (*§1*), risque dont les spécificités se déclinent en raison de sa destination alimentaire (*§2*).

§1. L'animal, être vivant objet de risques pour l'homme

84. L'animal, entre membre d'une population et bien – Même si le risque peut affecter une population[406] animale, l'identification et l'évaluation du risque qui portent sur la santé de l'animal est fonction de l'homme et de ses intérêts (*A*). Le risque relatif à l'animal se trouve restreint à l'affectation d'un bien par un aléa. En outre, comme le risque est « inhérent à l'activité humaine et à la vie en société »[407], il mute davantage au gré des évolutions de la société humaine qu'animale, influençant à nouveau l'envergure du risque affectant la santé animale (*B*).

A. La nature vétérinaire du risque évalué sous le prisme de l'homme

85. La nature de la population affectée – Bien que le risque relatif à la santé animale soit afférent à une population animale (1), son évaluation est réalisée au profit des intérêts humains (2), empêchant de constater que le risque est identifié au bénéfice de l'animal.

1. L'identification du risque sous le prisme de l'animal

86. De l'animal soumis au risque à l'animal générateur de risques – Appliquer la notion de risque à l'animal est source d'ambivalence. En principe, la référence faite à « l'affectation d'une population par un aléa » renvoie à celle d'un groupe d'individus de l'espèce humaine. Néanmoins, en sciences naturelles, la population est définie comme étant l'« ensemble des individus d'une même espèce trouvés dans une station donnée, de sorte qu'il y a presque certitude pour qu'ils soient apparentés »[408]. Cette définition de la population est susceptible de renvoyer aussi bien à l'homme qu'à l'animal. C'est justement en tant qu'ils constituent une population d'être vivants que les animaux peuvent être l'objet d'un risque. L'altération de la santé de l'animal par une maladie traduit la réalisation d'un risque d'exposition d'un individu à un danger. La spécificité du risque qui affecte une population animale est qu'il touche d'abord la nature d'être vivant de cet animal, contrairement au risque

[406] La population peut être définie comme étant un ensemble d'individus qui, dans un espace donné, forme une catégorie particulière au regard d'un effectif total. Les individus peuvent tout autant appartenir à l'espèce humaine ou à une espèce animale (http://www.cnrtl.fr/definition/population).

[407] M. FRANC, « Traitement juridique du risque et principe de précaution », *AJDA* 2003, p. 360.

[408] http://www.cnrtl.fr/definition/population.

qui porte sur un bien et dont l'altération pénalisera directement l'homme. En tant qu'être vivant, l'animal est confronté aux mêmes dangers que l'homme : virus, bactéries, infections, parasites. Le risque que l'animal soit touché par un danger est de nature vétérinaire puisqu'il est afférent à la santé de l'animal.

87. Typologie des maladies animales – Les dangers qui peuvent affecter la santé des animaux et ainsi constituer un risque vétérinaire regroupent tous les organismes pathogènes. La maladie animale transmissible au sein d'une espèce est dénommée épizootie et équivaut à l'épidémie chez l'homme. La zoonose, en revanche, est une maladie inter-espèces, qui peut se transmettre de l'homme à l'animal ou, à l'inverse, de l'animal à l'homme. Dans ce dernier cas, il s'agit plus spécifiquement d'une anthropozoonose[409]. La zoonose doit être naturellement transmissible entre l'animal et l'homme, mais elle peut revêtir plusieurs formes, directe ou indirecte[410]. Ainsi, la transmission peut se faire soit par inhalation, comme la tuberculose, soit par contact direct avec un animal infecté, comme la brucellose, ou encore par la consommation de produits d'origine animale contaminés, comme la fièvre charbonneuse[411]. L'animal peut également être infecté par diverses bactéries, infections ou parasites qui sont asymptomatiques, mais peuvent porter gravement atteinte à la santé humaine si des denrées d'origine animale infectées sont consommées. C'est le cas de la trichinellose, qui fait l'objet d'une déclaration obligatoire auprès de l'OIE[412]. Toutefois, seuls les risques liés à des maladies animales transmissibles sont réglementés par le droit. D'ailleurs, le Code rural ne distingue pas entre les dangers qui sont susceptibles d'affecter l'animal et ceux susceptibles d'affecter également l'homme, et les regroupe sous la dénomination de dangers sanitaires[413]. Il en résulte que tous les dangers qui peuvent affecter l'animal ne sont pas constitutifs de risques vétérinaires au sens du droit interne, puisque l'identification du risque dépend des conséquences dommageables liées à sa réalisation.

88. Le risque conçu, en droit, comme un événement dommageable – En droit, le risque est défini comme « un événement dommageable dont la survenance est incertaine,

---

[409] J.-P. WAINSTEN, *Le Larousse médical*, Larousse, 2006, p. 1054. Contrairement à la zoonose, l'épizootie, qui ne concerne pas la santé humaine, ne figure pas dans le *Larousse médical*. Cela ne contrarie pas l'intérêt que le droit porte aux épizooties, susceptibles d'affecter la société humaine sous un angle économique et non sanitaire.

[410] Directive n° 2003/99/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 nov. 2003 sur la surveillance des zoonoses et des agents zoonotiques, modifiant la décision 90/424/CEE du Conseil et abrogeant la directive 92/117/CEE du Conseil, *JOCE,* L 325, 12 déc. 2003, p. 31.

[411] C. L. MILHAUD, « Zoonoses et maladies transmissibles communes à l'homme et aux animaux : point de vue vétérinaire », *Revue française des laboratoires*, fév. 1999, n° 310, pp. 77-94, spé. pp. 81-82.

[412] OIE, Fiche d'information générale sur les maladies, Trichinellose (http://www.oie.int/doc/ged/D13994.PDF).

[413] CRPM, art. L. 201-1. Cet article regroupe sous le vocable de danger sanitaire « les dangers qui sont de nature à porter atteinte à la santé des animaux et des végétaux ou à la sécurité sanitaire des aliments et les maladies d'origine animale ou végétale qui sont transmissibles à l'homme ».

quant à sa réalisation ou à la date de cette réalisation »[414]. Bien que ce critère ne figure pas dans la définition du risque dans le langage courant, le caractère dommageable du risque pour une population justifie la mise en place de mesures de gestion du risque. Ainsi, seul l'événement qui a causé un dommage[415] ou qui est susceptible de causer un dommage mérite une réponse juridique. La réalisation du risque vétérinaire cause un dommage à l'animal puisque ce dernier voit sa santé altérée. Pourtant, ce n'est pas le dommage causé à l'animal par le danger qui génère une réponse juridique, mais les conséquences de ce dommage pour l'homme. Dans le cas inverse, tous les risques susceptibles d'affecter la santé de l'animal impliqueraient une réponse juridique. Par conséquent, seul le danger qui fait de l'animal un vecteur de dommages pour l'homme sera constitutif d'un risque. L'animal n'est donc pas appréhendé par le droit en tant que membre d'une population animale susceptible d'être affectée par un danger, ou un aléa, mais comme un bien sur lequel porte un risque. Dans cette circonstance, l'animal vecteur du risque est indissociable de l'animal objet de ce risque : l'animal devient vecteur d'un risque pour l'homme parce qu'il a lui-même été affecté par la réalisation de ce risque en tant qu'être vivant. L'ambivalence du traitement juridique du risque vétérinaire naît donc de la nature d'être vivant de l'animal et de son appréhension juridique comme le réceptacle d'une maladie qui constitue un danger pour l'homme. Le droit régit donc les maladies animales transmissibles à des fins économiques, pour les épidémies animales, et à des fins sanitaires, pour les zoonoses. La prise en compte du risque vétérinaire révèle, à nouveau, une limite à la constatation d'une finalité animalière des règles de droit relatives à la santé animale, et sa dépendance à l'homme.

2. L'évaluation du risque pour l'homme

89. La société du risque zéro n'existe pas[416] – Tous les risques ne font pas l'objet d'une régulation par les pouvoirs publics. Les maladies qui ne présentent pas de caractère épidémique ont un impact limité et ne justifient pas la mise en œuvre de mesures de gestion collective. Elles relèvent de la responsabilité de chaque éleveur qui est libre, sous réserve de la protection pénale garantie aux animaux domestiques, des modalités selon lesquelles il soigne son cheptel. À titre d'illustration, une substance toxique – comme un médicament vétérinaire – devient un danger lorsqu'elle est consommée par un animal et que des résidus toxiques pour l'homme subsistent dans les chairs. Le danger se transforme en risque lorsque la viande

[414] G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, PUF, Quadrige, 2014, 10e éd., p. 930.

[415] « Atteinte subie par une personne dans son corps, dans son patrimoine ou dans ses droits extra-patrimoniaux, qui ouvre à la victime un droit à réparation lorsqu'il résulte soit de l'inexécution d'un contrat, soit d'un délit ou quasi-délit, soit d'un fait dont la loi ou les tribunaux imposent une personne la charge » : *Ibid.*, p. 323.

[416] V. entre autres : S. MAHIEU, *Le droit de la société de l'alimentation…, op. cit.* ; F. AUBRY-CAILLAUD, « La sécurité alimentaire au sein de l'Union européenne : les apports de l'approche globale », *Europe* n° 5, mai 2003, chron. 5.

de cet animal est mise sur le marché. Le risque se réalise si cette viande est consommée par un individu qui développe une maladie. Réglementer l'ensemble des risques relèverait du non-sens. Les pouvoirs publics concentrent leurs efforts sur la régulation des dangers qui engendrent des conséquences dommageables importantes. Selon l'illustration choisie, la régulation du risque invite à interdire la mise sur le marché de denrées dangereuses[417] et à réguler la consommation de médicaments vétérinaires chez les animaux destinés à l'alimentation humaine[418]. L'identification d'un risque relatif à la santé de l'animal ne suffit pas à justifier l'adoption de mesures de gestion. Cette identification est un préalable indispensable mais insuffisant, qui doit ensuite faire l'objet d'une évaluation scientifique. Les pouvoirs publics font procéder à l'évaluation d'un risque afin d'être en mesure de pallier ses conséquences néfastes, soit par des mesures de gestion, soit par la réparation des dommages causés par sa réalisation[419]. La mesure de gestion tient compte, au regard de l'évaluation des risques, de l'envergure des conséquences dommageables du risque. Dès lors, le rapport entre la santé animale et l'homme s'établit. Or, puisque toute mesure de gestion d'un risque se traduit par une limitation de l'exercice des libertés, individuelles ou collectives, c'est au regard de l'intérêt humain à réguler le risque que les mesures de gestion sont élaborées, et non au regard de l'intérêt de l'animal. Doivent alors être conciliés la protection de l'ordre public qui justifie la gestion du risque, notamment la sécurité ou la salubrité publique, et les libertés fondamentales[420]. Dans notre exemple, l'interdiction de mettre sur le marché des denrées dangereuses pour l'homme porte atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie. Les modalités des mesures de gestion sont susceptibles de présenter divers degrés de contrainte pour leurs destinataires et la mesure doit être adéquate en imposant une atteinte limitée aux libertés[421]. En témoigne le jugement du Tribunal administratif de Melun du 23 février 2006[422] à propos de l'affaire de la "vache folle". À la suite des avis émis par l'AFSSA, le ministre de l'Agriculture français a interdit la commercialisation du thymus des bovins et d'autres abats,

---

[417] Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janv. 2002 précité, art. 14, § 1 : « Aucune denrée alimentaire n'est mise sur le marché si elle est dangereuse ».

[418] CRPM, art. L. 234-2 s.

[419] F. BROCAL VON PLAUEN, « La responsabilité de l'État et le risque alimentaire et sanitaire : Entre prévention et précaution », *AJDA* 2005, p. 522 : à propos de la politique de prévention mise en place par l'État à l'occasion des dernières catastrophes sanitaires, telle que l'affaire du sang contaminé, de la vache folle ou encore des hormones de croissance, ainsi que l'instauration de fonds d'indemnisation.

[420] C. NOIVILLE, Du bon gouvernement des risques. Le droit et la question du risque acceptable, Vendôme, PUF, 2003, p. 16.

[421] CÉ, 1e et 4e SSR, 24 fév. 1999, n° 192465, *Société Pro-Nat* (A. ROUYÈRE, « L'exigence de précaution saisie par le juge. Réflexions inspirées par quelques arrêts récents du Conseil d'État », *RFDA* 2000, p. 266 ; A. LAUDE, « Principe de précaution et produits de santé. Dispositifs médicaux. Compléments alimentaires. Cosmétiques », *RDSS* 2000, p. 67).

[422] TA Melun, 23 fév. 2006, n° 05-778-2, « Responsabilité de l'Etat du fait des mesures de prévention de la « maladie de la vache folle » », *AJDA* 2006, p. 832 ; v. J.-S. CAYLA, « "Maladie de la vache folle" : de l'épizootie bovine de l'encéphalite spongiforme (ESB) aux cas humains d'une variété de la maladie de Creutzfeldt-Jakob (nvMCJ) », *RDSS* 2001, p. 267.

mesure contestée par quatre sociétés. Le juge administratif a rejeté leur requête, faisant ainsi prévaloir la protection de la santé publique sur la liberté du commerce et de l'industrie. Les pouvoirs publics doivent donc assurer, sous le contrôle du juge administratif, le juste équilibre entre le risque, la mesure de gestion du risque et l'atteinte aux libertés en découlant. Cet équilibre, qui est adossé au rapport bénéfices-risques, conduit à déterminer « les risques qu'il est ou non acceptable de faire courir aux personnes »[423]. La survenance de scandales sanitaires d'envergure[424], comme la "vache folle"[425], le sang contaminé[426] ou encore l'amiante[427], déclenche une pression de l'opinion publique sur les pouvoirs publics. L'ensemble de ces exemples témoigne que l'étude de la santé animale ne présente pas, sur ce point, de particularité ; le risque acceptable serait ainsi le curseur en deçà duquel la réalisation de l'aléa serait considérée comme normale par la population humaine.

90. Risque acceptable ou acceptation sociale du risque comme curseur – La notion de risque acceptable est sujette à discussion. Accepter un risque signifie choisir de s'exposer à ce risque, qu'il se réalise ou non. Or, le choix ne peut être fait que par l'individu qui s'expose au risque : il détermine s'il considère que le risque est acceptable, notamment en prenant en considération la probabilité qu'il se réalisera. À l'échelle individuelle, chaque personne évalue l'utilité de la prise de risque au regard des chances que le risque a de se réaliser. Ainsi, « les risques individuels que l'on prend pour soi-même sont mieux acceptés que les risques subis, imposés par d'autres »[428]. L'évaluation de la prise de risque comporte deux éléments paradoxaux : un élément objectif relatif à la probabilité de la réalisation du risque et un élément subjectif au regard de l'utilité de la prise de risque. Il existe « un fossé entre le risque "objectif", tel qu'il peut être mesuré statistiquement ou quantifié par les experts, et le risque "subjectif" tel qu'il est perçu par les individus et les groupes sociaux »[429]. L'animal qui évolue à l'état de liberté naturelle évalue, comme l'homme, l'utilité d'une prise de risque. En revanche, lorsque l'animal est élevé par l'homme, ce dernier le rend dépendant de sa

[423] S. RENARD, L'ordre public sanitaire, op. cit., p. 408.

[424] Il est intéressant de noter que, selon Jacques Hardy, ces crises sont amenées à perdurer : J. HARDY, « Le système de santé vu du droit : une réalité diffuse, un régime juridique complexe », *RDSS* n° 2, 2014, p. 229.

[425] S. DEWAILLY, « Responsabilité de l'Etat du fait des mesures de prévention de la "maladie de la vache folle" », *AJDA* 2006 p. 832 ; J.-F. SEUVIC, « Animaux et alimentation : contrôle sanitaire en raison du risque lié à l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) ou maladie de la "vache folle" », *RSC,* 1997, p. 423.

[426] D. TABUTEAU, *La sécurité sanitaire, op. cit,* pp. 39 s. V. également : J. HARDY, « Le système de santé vu du droit : une réalité diffuse, un régime juridique complexe », *RDSS* 2014, p. 229 ; J.-B. THIERRY, « Les catastrophes sanitaires en matière médicale : état des lieux et perspectives », *AJ Pénal*, 2014, p. 392.

[427] M. BORGETTO, C. MOIROUD, « La sécurité sanitaire, alimentaire et environnementale entre droit et science », *RDSS* 2013, p. 769 ; CÉ, 26 fév. 2014, n° 351514, « Contentieux de la réglementation à l'exposition à l'amiante : la "gestion" juridictionnelle du risque sanitaire », *AJDA* 2014, p. 1566.

[428] C. NOIVILLE, Du bon gouvernement des risques. Le droit et la question du risque acceptable, op. cit., p. 7.

[429] C. LEFAURE, J.-P. MOATTI, « Les ambiguïtés de l'acceptable », *Culture technique* n° 11, 1983, pp. 10-25, spé. p. 11.

présence : il en résulte que c'est l'homme qui choisit de prendre les risques pour l'animal. Lorsque ce risque a une envergure collective, son acceptabilité est déterminée par un groupe d'individus. Il s'ensuit la difficulté de trouver un compromis quant à l'aspect subjectif du risque acceptable, compromis qui incombe aux décideurs politiques. L'acceptabilité sociale du risque vétérinaire est mesurée par l'homme compte tenu des conséquences qu'il peut avoir sur lui et sur sa santé. C'est bien parce que le risque vétérinaire n'est pas acceptable selon l'homme qu'il fait l'objet de mesures de gestion[430]. Néanmoins, « La composante sociale du risque constitue un peu « l'angle mort » du principe de précaution »[431]. Il appartient au décideur politique de déterminer l'acceptabilité sociale du risque. D'autres éléments interviennent dans le choix de la mesure de gestion du risque, au-delà de son acceptabilité sociale, par l'intermédiaire du rapport bénéfices-risques. Comme le risque est centré sur l'homme, et non sur l'animal, les indices pris en considération ne servent pas l'intérêt de l'animal. Il s'agit d'éléments d'ordre politique, économique et éthique[432] qui guident également les autorités dans la détermination des politiques de gestion des risques. Toutefois, les études scientifiques constituent une base solide pour la gradation du risque acceptable. La Cour de Justice de l'Union européenne l'a d'ailleurs affirmé, « le niveau de protection de la santé humaine est en étroite corrélation avec le niveau de risque jugé acceptable pour la société, lequel dépend, à son tour, des connaissances scientifiques disponibles à un moment donné »[433]. Bien que cette analyse puisse être transposée à la protection de la santé animale, le choix de la mesure de gestion des risques dépend du risque acceptable et du rapport bénéfices-risques incluant des critères anthropocentriques. Il en va de même face à la mutabilité des risques qui dépend non pas du cycle naturel de l'évolution des espèces, mais principalement de facteurs humains.

B. L'évolution de la société humaine génératrice d'une évolutivité des risques vétérinaires

91. Le polymorphisme de l'évolution des risques – Les risques ne sont pas figés et se modifient au gré des évolutions d'une société. L'amélioration des techniques d'évaluation des risques permet d'en identifier de nouveaux qui, soit, existaient déjà, mais n'avaient pas été révélés, soit, sont nés de l'évolution de la société. Il est d'ailleurs parfois impossible de déterminer si le risque pré-existait à l'amélioration des techniques ou s'il est né

---

[430] Sur la moindre acceptabilité du risque lié à l'alimentation, par rapport à celui lié à l'utilisation de médicaments : J.-L. ALLAIN, « Des spécificités de l'évaluation et de la gestion des risques en alimentation », *RDSS* 2013, p. 796.

[431] D. GADBIN, « Les nouvelles articulations entre expertise scientifique et décision politique : l'exemple de l'Agence européenne de sécurité des aliments », *Droit rural* n° 1, janv. 2005, étude 1.

[432] M. CALLON, P. LASCOUMES, Y. BARTHE, *Agir dans un monde incertain, Essai sur la démocratie technique*, Éd. du Seuil, 2014, p. 13.

[433] CJUE, 4e ch., 11 juill. 2013, aff. C-601/11 P, *France c. Commission*, Rec. num., pt 136.

ultérieurement[434]. Les progrès irradient la production des animaux, la transformation, la conservation ou encore le transport de denrées alimentaires[435], avec pour dénominateur commun le fait qu'ils soient poussés « par la technologie ou tirée[s] par le marché »[436]. Les évolutions technologiques imposent aux professionnels d'aligner leur mode de production afin de rester compétitif, tandis que les enjeux économiques les incitent à faire évoluer leurs modes de production. Ce cycle est guidé par les intérêts économiques des professionnels, mais centré sur les progrès techniques, le pendant de ces innovations étant l'apparition de nouveaux risques (1). Les enjeux économiques sont en majorité liés à la mondialisation des échanges et induisent non seulement la mutation, mais également l'accroissement des risques. La performance des moyens de transport permet des échanges qui n'auraient pas pu exister il y a quelques décennies et elle participe du transfert des dangers biologiques vers des zones qui en étaient auparavant indemnes. L'impact des progrès techniques est en outre intensifié par les relations économiques entre les États. Ainsi, l'instauration d'une communauté économique européenne, en changeant les modalités des rapports entre les États membres et en supprimant les frontières, simplifie les échanges. Cette simplification des échanges entraîne *de facto* une expansion des dangers vecteurs de risques (2).

1. Un développement des risques lié aux progrès techniques

92. L'innovation agricole : une pratique ancestrale dominée par les enjeux économiques – Si l'agriculture représente seulement 2% du PIB français, le secteur de l'élevage n'en demeure pas moins une manne économique conséquente. Le montant des ventes annuelles de viandes françaises au sein de l'Union européenne s'élevait, en 2011, à plus de 2 milliards d'euros[437], tandis que la production de denrées alimentaires d'origine animale représentait, en 2012, près de 40% de la production totale de produits agricoles[438]. Puisque la productivité est devenue « l'objectif cardinal de la recherche agronomique »[439], la perspective

---

[434] C. BOUVIER-BLAIZOT, « Évolution des risques infectieux alimentaires », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, vol. 51, n° 3, 2008, pp. 25-30, spé. p. 27.

[435] M. HIRSCH, C. FOUREL, « Sécurité alimentaire », pp. 97-103, spé. p. 97, *in* F. BOURDILLON, G. BRÜCKER, D. TABUTEAU (dir.), *Traité de santé publique*, *op. cit.*

[436] CNA, « Avis sur le développement des nouvelles technologies dans la fabrication, le conditionnement et la conservation des denrées alimentaires : conséquences, responsabilité des opérateurs et acceptabilité sociale », avis n° 65, 10 juin 2009, p. 47.

[437] J.-L. PEYRAUD, « Dimension économique et impact environnemental de la production de viande bovine en France », Académie d'Agriculture de France, Viande bovine, alimentation et santé, Séance commune avec l'Académie nationale de Médecine, 2011, p. 3.

[438] Commission européenne, Direction Générale de l'Agriculture et du Développement Rural, L'agriculture dans l'Union européenne, Informations statistiques et économiques pour 2011, mars 2012, p. 54.

[439] L. BUSCH, « Normes gouvernant l'innovation agricole », pp. 19-39, spé. p. 19 *in* E. COUDEL, H. DEVAUTOUR, C. T. SOULARD, G. FAURE, B. HUBERT (dir.), *Apprendre à innover dans un monde incertain, Concevoir les futurs de l'agriculture et de l'alimentation*, Clermont-Ferrand, Éd. Quaes, Synthèses, 2012.

de rentabilité économique engendre des innovations lesquelles créent de nouveaux risques. À l'origine, cette innovation se traduisait par l'élaboration de techniques de sélection génétique à des fins reproductives pour, *in fine*, améliorer la productivité du bétail[440]. Les éleveurs ont, depuis longtemps, travaillé à l'amélioration génétique des espèces, en procédant à des croisements ou une sélection génétique en vue de la reproduction du bétail[441]. L'instauration d'un régime de protection de la propriété intellectuelle a revalorisé l'innovation dans le secteur agricole[442]. À l'heure actuelle, de nombreuses techniques ont été développées et ne se limitent plus à la sélection génétique. Elles font intervenir des techniques plus perfectionnées[443], tels que la modification génétique ou les traitements médicamenteux[444]. Le développement du génie génétique, qui se distingue de la sélection génétique par le fait que la transgénèse provient d'une autre espèce, a permis la création d'organismes génétiquement modifiés[445]. La distinction entre ces techniques est telle qu'un auteur a pu estimer qu'« assimiler la lente sélection de variétés par de toutes petites populations au Néolithique avec la fabrication techno-scientifique de variétés transgéniques répandues en quelques années sur la planète entière est aussi sérieux que d'assimiler une caresse à un coup de poing, au prétexte qu'il s'agit dans les deux cas du contact entre deux épidermes »[446]. La question des OGM dans son application au règne végétal[447] a suscité un important intérêt, des réglementations complexes et une large médiatisation. Les risques générés par les organismes

---

[440] Il en va de même concernant les végétaux, dont la sélection avait lieu *via* la « recherche de l'hypertrophie des parties comestibles » : *ibid.*, p. 21.

[441] Le chapitre 3 du Livre VI du cinquième Titre du Code rural est dédié à la « reproduction et amélioration génétique des animaux d'élevage ». A titre d'exemple, la semence des ruminants doit faire l'objet d'une traçabilité (art. L. 653-4) et la parenté des ruminants doit être établie et conservée dans un registre (art. L. 653-7).

[442] L. BUSCH, « Normes gouvernant l'innovation agricole », *op. cit.*, p. 25.

[443] La conservation et la transformation des denrées ont également fait l'objet d'avancées spectaculaires, telles que le traitement par haute pression afin d'accroître leur durée de conservation, les ultrasons pour en extraire certains composés ou encore l'ionisation pour les purifier et améliorer leur durée de conservation. V. sur ce point : CNA, « Avis sur le développement des nouvelles technologies dans la fabrication, le conditionnement et la conservation des denrées alimentaires : conséquences, responsabilité des opérateurs et acceptabilité sociale », avis n° 65, 10 juin 2009, pp. 5-10.

[444] V. sur l'utilisation d'antibiotiques comme accélérateurs de croissance : J.-Y. MADEC, « Résistance aux antibiotiques chez l'animal : quel risque pour l'Homme ? », *Journal des Anti-infectieux*, 2013, vol. 15, pp. 178-186, spé. p. 179.

À propos du recours contre l'interdiction européenne de l'importation de bœuf aux hormones : Rapport de l'Organe d'appel, *Communautés européennes – Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (Hormones)*, WT/DS26/AB/R ; WT/DS48/AB/R, 16 janv. 1998.

[445] O. REY, « Les OGM et la science moderne : accomplissement et menace », pp. 41-46, spé. p. 46, *in* M. DEGUERGUE, C. MOIROUD (dir.), *Les OGM en questions : Sciences, politique et droit*, Publications de la Sorbonne, 2013.

[446] O. REY, « Les OGM et la science moderne : accomplissement et menace », p. 46, *in* M. DEGUERGUE, C. MOIROUD (dir.), *Les OGM en questions : Sciences, politique et droit*, *ibid.*

[447] L'amélioration génétique des plantes par transgénèse tend à créer des plantes plus productives, résistantes aux herbicides voire aux contraintes environnementales : F. LESIEUR, « Réflexions sur les risques sanitaires liés aux organismes génétiquement modifiés : entre principe de précaution et ordre public », *RGDM* n° 33, déc. 2009, pp. 339-348, spé. p. 340.

végétaux génétiquement modifiés destinés à l'alimentation, sujets à controverse[448], sont transposables aux animaux qui consomment également ces produits[449]. Dans ce cas, bien que les évolutions du génie génétique ne portent pas directement sur l'animal, les risques susceptibles d'en naître sont les mêmes que pour l'homme puisqu'ils affectent la santé de l'être vivant. La recherche sur les animaux génétiquement modifiés n'a pas connu le même engouement que pour les végétaux. Pourtant, l'intérêt y est équivalent, tant les perspectives du génie génétique appliqué à l'animal sont variées et prometteuses. Certes, la brebis Dolly, premier animal cloné à être né vivant et viable, a connu une renommée à la hauteur du succès scientifique qu'elle représentait[450], mais les discussions se sont davantage tournées vers une éventuelle application du clonage à l'être humain ou à une utilisation à des fins médicales. Dès 1988, les enjeux économiques du clonage se sont matérialisés par la délivrance du premier brevet portant sur un animal génétiquement modifié[451]. L'invention, objet du brevet, consistait à inoculer une mutation génétique à l'origine de cancers pour faciliter la recherche d'un traitement de cette pathologie[452]. D'autres utilisations des animaux génétiquement modifiés dans la sphère médicale ont été envisagées, mettant en balance protection de l'animal et santé humaine. Tel est le cas notamment de l'intégration de gènes d'origine humaine dans des embryons animaux afin de créer des organes animaux qui puissent être greffés sur des patients humains sans risque de rejet, grâce à l'incorporation de séquences génétiques humaines dans l'organe animal. L'animal serait, de la sorte, un « réservoir d'organes pour l'homme »[453]. Tel est également le cas de l'intégration de gènes d'origine humaine dans des embryons animaux afin de leur permettre de produire des substances utilisées en médecine humaine. À titre d'exemple, une chèvre a été génétiquement modifiée pour que son lait produise artificiellement de l'antithrombine, substance permettant de prévenir les thromboses chez les patients atteints d'une déficience héréditaire en

---

[448] Les organismes végétaux génétiquement modifiés sont pourtant mal perçus par les consommateurs : « […] le génie génétique « rouge » (santé) est perçu avec bienveillance, le génie génétique « vert » (agroalimentaire) se heurte quant à lui à beaucoup de scepticisme » : CNA, « Avis sur le développement des nouvelles technologies dans la fabrication, le conditionnement et la conservation des denrées alimentaires : conséquences, responsabilité des opérateurs et acceptabilité sociale », avis n° 65, 10 juin 2009, p. 42.

[449] Règlement (CE) n° 1829/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés, *JOCE,* L 268, 18 oct. 2003, pp. 1-23.

[450] S. HUET, N. LEVISALLES, C. MALLAVAL, « Faut-il avoir peur du clone Dolly ? Le monde s'interroge : comment interdire les clonages humains ? », *Libération*, 27 fév. 1997, http://www.liberation.fr/sciences/0101204913-faut-il-avoir-peur-du-clone-dolly-le-monde-s-interroge-comment-interdire-les-clonages-humains (consulté le 20 fév. 2013 à 11:40).

[451] Le brevet, délivré aux États-Unis, portait sur « la souris oncogène Harvard ».

[452] V. sur ce sujet : M. VIVANT, « Propriété intellectuelle et ordre public », pp. 307-325, spé. p. 322 *in* J*ean Foyer – In memoriam*, Lexisnexis, Mélanges, 2010 ; J.-C. GALLOUX, « Ethique et brevet ou le syndrome bioéthique », *D.* 1993 p. 83 ; H. GAUMONT-PRAT, « Les tribulations en France de la directive n° 98/44 du 6 juill. 1998 relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques », *D.* 2001 p. 2882.

[453] J. SEGURA-CARISSIMI, « Éléments de réflexion et d'analyse autour du statut juridique des "chimères réelles" et de l'animal, dans les xénogreffes et les biotechnologies », *Gaz. Pal.,* 30 déc. 2008, n° 365, p. 62.

antithrombine[454]. Les applications du génie génétique aux animaux d'élevage sont également susceptibles de porter leurs fruits. « Le secteur agricole [...] attend de ces nouvelles techniques [...] qu'elles permettent l'éradication de certaines maladies animales ou encore l'amélioration nutritionnelle animale »[455]. Le profit financier pourrait s'avérer colossal grâce à l'amélioration du rendement de l'animal ou à une croissance plus rapide et donc moins coûteuse.

La production industrielle d'animaux issus d'un processus de transgénèse à des fins d'alimentation humaine est un secteur en pleine expansion[456]. Le Canada fait figure de précurseur en la matière. Il a autorisé la production de saumons génétiquement modifiés sur son territoire, mais il n'en a pas autorisé la commercialisation à des fins alimentaires[457]. Les États-Unis sont sur le point de dépasser l'exemple canadien. En novembre 2015, la *Food and Drug Administration (FDA)*[458] a en effet conclu à l'innocuité de ces saumons et a autorisé leur production et leur commercialisation sur le territoire américain[459]. Cependant, elle a été contrainte de s'incliner devant l'adoption d'une loi entrée en vigueur le 18 décembre 2015, sa soumission s'étant traduite par l'édiction d'une alerte à l'importation prohibant toute entrée sur le territoire américain de saumon génétiquement modifié. Aux termes de cette loi, l'autorisation de la commercialisation de saumon génétiquement modifié doit être précédée de la publication, par la *FDA,* de directives garantissant une information suffisante des consommateurs, ce qui n'avait pas été accompli[460]. Le succès relatif de la *FDA* témoigne de la sensibilité de la question du génie génétique appliqué à l'animal destiné à l'alimentation, à l'instar de la position du Canada qui en autorise la production, mais refuse la commercialisation. L'Union européenne devra, en cas de contentieux, faire valoir utilement le principe de précaution devant l'OMC afin de se prémunir contre les éventuels risques sanitaires que ces produits comportent. En tout état de cause, les innovations agricoles exposent les animaux à de nouveaux risques, soit directement lorsque les recherches portent sur l'animal, soit indirectement lorsque l'animal consomme des produits issus de telles

---

[454] « Antithrombine recombinante humaine », *The Medical Letter on drugs and therapeutics*, vol. 31, n° 23, 19 oct. 2009, pp. 83-84 ; M. McLEAN, « CVM Uses Seven-Step Process to Evaluate Safety, Effectiveness of GE Animals », *FDA Veterinarian Newsletter,* 2008, vol. XXIII, n° VI.

[455] J. BOUDANT, « L'encadrement juridique communautaire du risque biotechnologique », *AJDA* 1991, p. 439.

[456] V. à propos du saumon transgénique : S. BARREY, « Produire et vendre du saumon transgénique. Délimitations et démarcations d'une marchandise », *Revue Française de Socio-Économie* 2015/2, pp. 155-170.

[457] Ministère de l'environnement, Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999), Avis de nouvelle activité n° 16528, *Gazette du Canada*, 23 nov. 2013, Part. 1, vol. 147, n° 47, p. 2676.

[458] Sur le rôle de la *FDA* : A.-G. MACE, « Le système américain de sécurité des aliments : science, précaution et réponse aux demandes sociales », *Économie rurale* n° 267, 2002, pp. 67-78, spé. p. 71.

[459] FDA, AquAdvantage Salmon Approval Letter and Appendix, NADA 141-454, 19 nov. 2015 (http://www.fda.gov/AnimalVeterinary/DevelopmentApprovalProcess/GeneticEngineering/GeneticallyEngineeredAnimals/ucm466214.htm : consulté le 15 mai 2016).

[460] FDA, Import Alert n° 99-40, Genetically engineered (GE) salmon, 29 janv. 2016, DWPE with Surveillance (http://www.accessdata.fda.gov/cms_ia/importalert_1152.html : consulté le 15 mai 2016).

recherches. L'animal devient, ensuite, l'éventuel vecteur de risques nouveaux pour l'homme, surtout si ce dernier en consomme les produits.

93. La recherche de profit génératrice de nouveaux risques : l'exemple du cas de la "vache folle" – Les évolutions scientifiques et techniques sont pérennisées et exploitées si elles améliorent un produit et procurent un bénéfice financier. « Les crises sanitaires et environnementales de ces trente dernières années ont cependant montré l'ampleur des dangers auxquels le progrès scientifique et technique exposait l'homme, sans qu'il soit toujours en mesure de les discerner en temps utile »[461]. Toute évolution est donc susceptible de comporter des inconvénients qui, en matière d'alimentation, ne se mesurent bien souvent qu'au long cours. C'est ce qui fut révélé par l'émergence du nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob induit par l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB). Il est avéré, depuis la fin des années 1990[462], que la contamination des bovins par l'ESB est due à leur consommation de farines animales elles-mêmes contaminées. Les enjeux économiques, s'ils ont participé de la réalisation de ce scandale sanitaire, n'en sont pas les seuls facteurs. Certes, l'alimentation du bétail se chiffre à environ 55 à 75% du coût de revient de l'élevage[463]. « Cette donnée fondamentale conduit les utilisateurs, éleveurs et fabricants, à rechercher un prix des aliments toujours plus bas, et par conséquent à procéder à des substitutions de matières premières selon les variations de leurs coûts »[464]. Cependant, la diminution de la production de protéines d'origine végétale a également conduit les éleveurs à se tourner vers les protéines d'origine animale[465]. L'enjeu de la substitution de protéines végétales par des farines animales était donc double : réduire les coûts et assurer un apport protéinique suffisant du bétail face aux carences de la production d'oléagineux[466]. Il n'en demeure pas moins que cette affaire a cristallisé la critique de la prévalence des intérêts économiques dans le secteur agroalimentaire. Pourtant, l'innovation, si elle n'est exploitée qu'en raison du bénéfice financier qu'elle procure, permet l'amélioration du confort et comporte, en soi, des risques connus ou inconnus. En cas de réalisation d'un risque, seule persiste, dans la population, l'image d'une prise de risque inconsidérée et d'une prévalence des enjeux

---

[461] D. GADBIN, « Les nouvelles articulations entre expertise scientifique et décision politique : l'exemple de l'Agence européenne de sécurité des aliments », *Droit rural* n° 329, janv. 2005, étude 1.

[462] J.-S. CAYLA, « "Maladie de la vache folle" : de l'épizootie bovine de l'encéphalite spongiforme (ESB) aux cas humains d'une variété de la maladie de Creutzfeldt-Jakob (nvMCJ) », *RDSS* 2001, p. 267.

[463] Sénat, Commission d'enquête sur les conditions d'utilisation des farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage et les conséquences qui en résultent pour la santé des consommateurs, Rapport n° 321, 10 mai 2001, p. 37.

[464] Ibid.

[465] *Ibid.*, p. 50.

[466] Bien qu'il ne s'agisse pas de l'avis de l'ensemble de la communauté scientifique : M. BRUEGEL, A. STANZIANI, « Pour une histoire de la "sécurité alimentaire" », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2004/3, n° 51-3, pp. 7-16, spé. p. 11.

économiques sur la sécurité sanitaire de l'homme, ou la santé animale. Pour faire face à la crainte du consommateur, les pouvoirs publics ont instauré des contraintes sécuritaires qui contribuent également à dissuader les industriels d'investir dans l'innovation.

94. Les réticences de l'industrie agroalimentaire face à l'innovation[467] – La part du chiffre d'affaires des industriels du secteur agroalimentaire consacrée à la recherche et au développement s'élèverait à 0,7%, contre 2,3% en moyenne pour les entreprises des autres secteurs[468]. Les obstacles sont pluriels, à la fois sociaux et financiers. Effectivement, les réticences de la société civile sont d'une plus grande ampleur dans le secteur agroalimentaire[469], qu'en matière pharmaceutique[470]. Par exemple, la destination de l'OGM influe beaucoup sur la perception sociale de cette technique[471]. Il est accueilli plus favorablement lorsqu'il est utilisé comme un instrument, comme en matière médicale, que lorsqu'il est répandu dans la nature[472]. D'ailleurs, cette aversion de la population doit encourager les industriels à faire preuve de « prudence dans les changements apportés à leur offre de produits »[473], contribuant ainsi au développement d'une « innovation responsable »[474]. Un autre obstacle se dresse face à l'innovation : l'accroissement des réglementations sécuritaires imposant de nombreuses contraintes, notamment financières, aux industriels[475]. Face aux risques inconnus, les industriels sont réticents à investir dans la recherche et le développement. L'investissement financier est conséquent pour un bénéfice incertain, tant en termes d'efficacité de la nouveauté que de succès de sa réception par les consommateurs. L'innovation est pourtant nécessaire pour garantir la compétitivité des industriels. Ces dernières années, l'intérêt des ministères concernés s'est accru et a donné lieu à l'instauration d'aides financières à visée incitative[476]. L'émergence de la question du bien-être animal

---

[467] Contrairement, à titre d'exemple, à l'industrie pharmaceutique, dont « la puissance économique repose sur son inventivité, c'est-à-dire notamment sur la R&D » *:* M.-C. BELIS-BERGOUIGNAN, M. MONTALBAN, M. ERDEM SAKINC, A. SMITH, *L'industrie pharmaceutique, Règles, acteurs et pouvoir*, La documentation française, Les études, 2012, p. 98.

[468] J.-B. DANEL, G. MATHIEU, Rapport relatif à l'incitation des IAA à l'innovation, Bilan du partenariat MAAF / OSEO, Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, oct. 2012, p. 8.

[469] En témoigne l'exemple frappant des OGM : M. HIRSCH, C. FOUREL, « Sécurité alimentaire », pp. 97-103, spé. p. 100, *in* F. BOURDILLON, G. BRÜCKER, D. TABUTEAU (dir.), *Traité de santé publique*, *op. cit.*

[470] Les innovations du secteur pharmaceutique sont davantage acceptées par la société puisque elles ont une finalité purement sanitaire, alors que la denrée alimentaire n'est censée avoir une finalité exclusivement alimentaire. De la sorte, la modification des caractéristiques des aliments sera moins justifiée.

[471] CNA, « Avis sur le développement des nouvelles technologies dans la fabrication, le conditionnement et la conservation des denrées alimentaires : conséquences, responsabilité des opérateurs et acceptabilité sociale », *op. cit.*

[472] *Ibid.*, p. 44.

[473] J.-B. DANEL, G. MATHIEU, Rapport relatif à l'incitation des IAA à l'innovation, *op. cit.*, p. 9.

[474] CNA, « Avis sur le développement des nouvelles technologies […] », *op. cit.*, pp. 47-48.

[475] *Ibid.*, p. 48.

[476] J.-B. DANEL, G. MATHIEU, « Rapport relatif à l'incitation des IAA à l'innovation », *op. cit.*, p. 5.

contribue également à contraindre les développements de la zootechnie, dont l'enjeu est d'améliorer la productivité du bétail. L'article 13 TFUE impose aux institutions nationales et européennes, lorsqu'elles formulent et mettent en œuvre certaines politiques de l'Union, de tenir compte du bien-être animal. Il en résulte que le développement de la recherche zootechnique est désormais conditionné par la prise en compte du bien-être animal[477], ce qui permet de limiter les déviances zootechniques au profit de l'animal. S'il apparaît avec évidence que l'innovation engendre de nouveaux risques pour les animaux et pour l'homme, ce n'est qu'au regard des conséquences négatives pour l'homme qu'elles sont limitées. Au-delà des progrès techniques, les décisions politiques sont également susceptibles d'influer sur la probabilité de réalisation des risques. Faciliter la circulation des produits sur une zone géographique étendue a pour effet d'augmenter les échanges, ce qui augmente inéluctablement les risques de propagation d'une maladie.

2. Un développement des risques lié à l'ouverture des frontières

95. L'ouverture des frontières par la libre circulation – La PAC, adossée aux libertés économiques, a été un véritable pilier du développement du marché unique[478]. À l'époque de l'Europe des Quinze, elle a placé les États membres au « premier rang des exportateurs mondiaux de produits agricoles et agro-alimentaires »[479]. Les risques provenaient non seulement de l'intérieur de la Communauté, avec les échanges entre États membres, et de l'étranger. L'ouverture des frontières au sein de la Communauté est un facteur d'expansion des risques sanitaires[480] dont les institutions européennes ont toujours eu conscience. La directive de 1964 est le premier texte européen à établir des mesures de police sanitaire des animaux. Instaurée dès l'élaboration des premières organisations communes de marché, qui symbolisent le point de départ de l'effectivité de la PAC, elle vise à opérer « un rapprochement des dispositions des États membres en matière de police sanitaire »[481]. D'ailleurs, le scandale lié à l'ESB a prouvé les lacunes de la gestion des risques et la gravité

[477] Règlement (UE) 2016/1012 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 relatif aux conditions zootechniques et généalogiques applicables à l'élevage, aux échanges et à l'entrée dans l'Union de reproducteurs de race pure, de reproducteurs porcins hybrides et de leurs produits germinaux et modifiant le règlement (UE) 652/2014 et les directives du Conseil 89/608/CEE et 90/425/CEE, et abrogeant certains actes dans le domaine de l'élevage d'animaux, L 171, 29 juin 2016, p. 66.

[478] V. ADAM, La réforme de la politique agricole commune de l'Union européenne ou l'évolutionnisme permanent du droit communautaire, Union européenne, op. cit., p. 17 ; D. BIANCHI, La politique agricole commune (PAC), Précis de droit agricole européen, op. cit., p. 1.

[479] *Ibid.*, p. 17.

[480] M. BÉLANGER, Les Communautés européennes et la santé. Droit communautaire de la santé, Presses universitaires de Bordeaux, 1985, p. 23.

[481] Directive 64/432/CEE du Conseil du 26 juin 1964 relative à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires d'animaux des espèces bovine et porcine précitée, consid. 4.

des conséquences de leur expansion[482]. L'identification du lien de causalité entre l'ESB et le nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob a été établi rapidement, la faille s'étant située dans la coordination de la lutte contre ce fléau – et dans l'absence de politique de précaution face au risque incertain.

96. Une contrainte liée à la forme de l'Union – Les États membres de l'Union ne peuvent se prémunir, individuellement, face aux risques de propagation d'une maladie animale qui se trouve sur le territoire d'un autre État membre que dans des circonstances précises. S'il n'existe aucune législation organisant la lutte contre la maladie considérée, chaque État peut adopter ses propres mesures en application de l'article 36 TFUE. En revanche, s'il existe une harmonisation européenne complète qui organise la lutte contre la maladie considérée, les États doivent s'en tenir à l'adoption de mesures de lutte telles que prévues par la législation européenne. La Cour de Justice, par une jurisprudence constante, prohibe le recours aux justifications de l'article 36 TFUE lorsque l'harmonisation est complète[483]. « lorsque des directives de la Communauté prévoient l'harmonisation des mesures nécessaires à la protection de la santé des personnes et des animaux et règlent les procédures communautaires pour le contrôle de leur observation »[484]. Dans ce cas, ce n'est que si une disposition du texte européen organise l'adoption, par les États, de mesures de sauvegarde qu'ils pourront adopter des mesures qui ne sont pas expressément prévues par le texte. À ce titre, l'Italie a pu valablement exiger l'établissement d'une déclaration d'encéphalopathie spongiforme transmissible (EST) à l'entrée de moutons sur son territoire[485]. Le Conseil avait pourtant, en 1991, imposé l'obligation de fournir un certificat sanitaire lors d'échanges intracommunautaires d'animaux en vue de prévenir la propagation des EST. La législation italienne était plus contraignante que la directive européenne puisqu'elle imposait la mention, sur le certificat sanitaire, que les moutons soient nés et aient été élevés dans une ferme dans laquelle aucun cas d'EST n'avait été enregistré durant les six dernières années. La Cour a, néanmoins, considéré qu'un nouveau risque – l'ESB, qui est une forme d'EST – avait été découvert depuis l'adoption de la directive. Dès lors, et conformément à l'avis de l'avocat

---

[482] D. BIANCHI, La politique agricole commune (PAC), Précis de droit agricole européen, op. cit., p. 481.

[483] CJCE, 8 nov. 1979, aff. 251/78, Firma Denkavit Futtermittel GmbH contre den Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Nordrhein-Westfalen, Rec. 1979, p. 3369 ; CJCE, 23 mai 1996, aff. C-5/94, Hedley Lomas, Rec. 1996 p. 2553, pt 18 ; CJCE, 25 mars 1999, aff. C-112/97, Commission c. Italie, Rec. 1999 p. 1821, pt 54, CJCE, 11 mai 1999, aff. C-350/97, Monsees, Rec. 1999 p. 2921, pt 24 ; CJCE, 22 oct. 2002, aff. C-241/01, National Farmers' Union, Rec. 2002 p. 9079, pt 48. V. L. DUBOUIS, C. BLUMANN, Droit matériel de l'Union européenne, op. cit., p. 327 ; D. SIMON, « Restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent », Rép. eur., août 2004, § 114 ; F. DINTILHAC, « Rapprochement des législations », Rép. eur., 2006, § 206.

[484] CJCE, 5 oct. 1977, aff. 5/77, *Tedeschi*, Rec. 1977 p. 1555, pt 35 ;

[485] CJCE, 5e ch., 3 juill. 2003, aff. C-220/01, *Joseph Lennox c. Industria Lavorazione Carni Ovine*, Rec. 2003 I p. 7091.

général[486], la Cour a estimé que l'obligation figurant dans la législation italienne n'entrait pas en contradiction avec la directive du Conseil qui, pourtant, harmonise la gestion des EST sur le territoire européen. La marge de manœuvre des États membres pour se prémunir contre les épizooties est donc limitée par l'harmonisation européenne et les clauses de sauvegarde qu'elle instaure[487]. Concernant les échanges avec les États tiers, un même niveau de santé animale au sein de l'Union a été mis en place[488]. L'intensification des échanges de personnes et de marchandises, sur le plan international, est également un facteur de propagation des maladies animales. Réapparaissent, en provenance de pays en voie de développement, des maladies qui avaient été éradiquées sur le territoire européen, comme l'adanémie de trichinellose[489]. Apparaissent également des maladies qui n'étaient pas endémiques de l'Union européenne sans lien avec les activités humaines.

97. Une limite au rôle de l'homme dans la propagation des risques vétérinaires : les déplacements d'animaux sauvages – Si les échanges de personnes et de biens favorisent la circulation des maladies animales, des épidémies animales se propagent sans que le comportement de l'homme puisse être mis en cause. C'est le cas du virus de la grippe aviaire hautement pathogène qui, endémique d'Asie du Sud-Est, a atteint les élevages de gallinacés et de palmipèdes européens, « vraisemblablement apporté par un ou plusieurs canards sauvages migrateurs fuyant une vague de froid qui sévissait à l'Est de la frontière française »[490]. La difficulté de contrôler la propagation de certaines maladies animales a induit une réponse sanitaire de l'Union européenne. Ainsi, concernant la grippe aviaire, les États membres ont l'obligation d'évaluer régulièrement les risques de contamination que représentent les oiseaux sauvages pour les animaux d'élevage[491] et doivent prendre des mesures pour éviter la contamination des oiseaux sauvages par les animaux malades d'une exploitation en les maintenant à l'écart[492]. La loi d'avenir pour l'agriculture de 2014[493] a modifié l'article L. 223-4

---

[486] Conclusions de l'avocat général M. Siegbert ALBER, 17 oct. 2002, *Lennox*, *JOCE,* L 224, p. 29.

[487] Règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 précité.

[488] Directive 92/65/CEE du Conseil du 13 juill. 1992 définissant les conditions de police sanitaire régissant les échanges et les importations dans la Communauté d'animaux, de spermes, d'ovules et d'embryons non soumis, en ce qui concerne les conditions de police sanitaire, aux réglementations communautaires spécifiques visées à l'annexe A section I de la directive 90/425/CEE, *JOCE,* L 268, 14 sept. 1992, pp. 54-72.

[489] C. L. MILHAUD, « Zoonoses et maladies transmissibles communes à l'homme et aux animaux : point de vue vétérinaire », *op. cit.*, p. 77.

[490] V. MANCERON, « Grippe aviaire et disputes contagieuses. La Dombes dans la tourmente », *Ethnologie française* 2009/1, vol. 39, pp. 57-68.spé. p. 58.

[491] Directive 2005/94/CE du Conseil du 20 déc. 2005 concernant des mesures communautaires de lutte contre l'influenza aviaire et abrogeant la directive 92/40/CEE, *JOCE,* L 10, 14 janv. 2006, pp. 16-65, art. 4.

[492] *Ibid.*, art. 7.

[493] Loi n° 2014-1170 du 13 oct. 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, *JORF* n° 238, 14 oct. 2014, p. 16601, texte n° 1, art. 41.

du Code rural pour étendre l'application des mesures de prévention, de surveillance et de lutte contre les dangers sanitaires à « la faune sauvage ou les espèces de gibier dont la chasse est autorisée ». Les risques vétérinaires ne sont pas circonscrits aux seuls animaux d'exploitation et leur transmissibilité à ces derniers impose l'organisation de la gestion de ces risques au profit des animaux d'élevage. Toutefois, la lutte contre les maladies animales transmissibles ne vise pas à présenter un bénéfice pour les animaux, mais pour les intérêts sanitaires et économiques de l'homme.

§2. L'animal d'élevage, être vivant destiné à l'alimentation, objet de risques pour l'homme

98. Le risque vétérinaire, un risque à triple facette – L'intérêt des pouvoirs publics pour le risque vétérinaire est lié aux conséquences dommageables pour l'homme de la réalisation de ce risque. Ces conséquences dommageables peuvent affecter l'homme à deux égards. En premier lieu, le risque vétérinaire influence les professionnels qui tirent profit du commerce de l'élevage. En affectant la santé des animaux, les maladies animales affectent également les bénéfices des éleveurs et l'ensemble de l'économie de l'élevage (*A*). En second lieu, lorsque la maladie animale est une zoonose, c'est l'ensemble des individus en contact avec l'animal ou ses produits, notamment les consommateurs, qui est susceptible d'être contaminé. Le risque vétérinaire devient ainsi un risque sanitaire (*B*). En d'autres termes, le risque vétérinaire n'est pas seulement un risque pour la santé de l'animal ; il s'agit également d'un risque économique et d'un risque sanitaire.

A. Les risques vétérinaires générateurs de risques de nature économique

99. De la santé animale à l'économie agricole – Toutes les épidémies animales, transmissibles à l'homme ou non, ont des conséquences financières pour les éleveurs. La mauvaise santé de l'animal est un risque inhérent à l'activité économique de l'élevage qui induit par nature un coût pour l'éleveur. De telles conséquences économiques sont directement engendrées par la contamination des animaux par une maladie animale (1), ou indirectement à la suite de la perte de confiance des consommateurs (2).

1. Le risque économique direct

100. Le risque vétérinaire, un risque de préjudice économique – Bien qu'omniprésente, la notion de risque économique est peu décrite en droit. Le risque économique est particulièrement prégnant en matière contractuelle, tant en droit privé qu'en droit public.

L'aléa économique est un événement source d'importantes conséquences dans les contrats publics, notamment lorsqu'il est difficile, pour le cocontractant privé de l'administration, d'exécuter ses obligations contractuelles[494]. En réalité, la notion de risque économique porte sur la nature de l'événement dommageable qui touche une population. Ainsi, puisque le préjudice économique se définit comme « un manque à gagner »[495], le risque économique est un événement qui, s'il se réalise, engendre une perte financière. Appliqué à la santé de l'animal d'élevage, le risque économique est le risque de pertes financières encouru par l'éleveur en cas d'épizootie affectant son cheptel. Il est le propre de toute activité économique, « mais ce risque est particulièrement élevé s'agissant des activités qui reposent sur la valorisation du vivant »[496]. Lorsque la maladie frappe un élevage, elle n'aura pas nécessairement des conséquences autres qu'économiques, car la maladie n'est pas toujours transmissible à l'homme. Néanmoins, en affectant l'animal, ce risque a une incidence sur le commerce, *a minima* pour l'éleveur et au plus pour l'économie du secteur de l'élevage dans son ensemble, si la contamination des bêtes décime les troupeaux[497]. La Cour de Justice a considéré que « ce risque est inhérent à l'activité d'élevage et de commercialisation d'animaux vivants et constitue la conséquence d'un événement naturel, en ce qui concerne tant les maladies de la liste I que celles de la liste II »[498]. Le caractère naturel de la propagation de certaines maladies animales peut toutefois être interrogé. Bien que la Cour de Justice ait restreint son analyse à certaines maladies des poissons dans cette espèce, il semble pourtant que l'homme ne soit pas toujours étranger à la propagation de certaines maladies. En effet, il a été scientifiquement démontré que le système de l'élevage intensif contribue à l'émergence

---

494 N. GABAYET, *L'aléa dans les contrats publics en droit anglais et droit français,* Th. en droit, Aix-Marseille Université, 2013, 526 p. ; F. BRENET, « Les contrats administratifs », p. 252 *in* P. GONOD, F. MELLERAY, P. YOLKA (dir.), *Traité de droit administratif*, Dalloz, 2011.

495 F. BÉLOT, « L'évaluation du préjudice économique », *D.* 2007, p. 1681.

496 Conclusions de l'avocat général J. MISCHO présentées le 20 sept. 2001 dans l'affaire CJCE, 10 juill. 2003, aff. jtes C-20/00 et C-64/00, *Booker aquaculture et Hydro Seafood*, Rec. 2001, I, p. 7430, pt 89.

497 Il convient de noter dès à présent que lorsque l'abattage du troupeau est décidé par l'autorité administrative compétente, l'éleveur se verra indemniser des conséquences financières de la perte engendrée (CRPM, art. L. 221-2). À ce titre, si les zoonoses, considérées comme des dangers sanitaires de première catégorie au titre de l'article L. 201-1 du Code rural, entraînent nécessairement abattage sanitaire et donc indemnisation des propriétaires, il en va de même également concernant nombre d'épizooties, telles que l'anémie infectieuse des équidés, l'anémie infectieuse du saumon, le botulisme, la brucellose ou encore la dermatose nodulaire contagieuse (v. Arrêté du 29 juill. 2013 relatif à la définition des dangers sanitaires de première et deuxième catégorie pour les espèces animales, *JORF* n° 187, 13 août 2013, p. 13832, texte n° 112).

498 Les listes 1 et 2 de l'annexe A de la directive 91/67/CEE du Conseil du 28 janvier 1991 relative aux conditions de police sanitaire régissant la mise sur le marché d'animaux et des produits d'aquaculture (*JOCE* L 46, 19 fév. 1991, pp. 1-18) répertorient certaines maladies des poissons. La directive contestée (directive 93/53/CEE du Conseil du 24 juin 1993 établissant des mesures communautaires minimales de lutte contre certaines maladies des poissons, *JOCE* L 175, 19 juill. 1993, pp. 23-33) imposait la mise en œuvre de mesures minimales de lutte contre les maladies des poissons énumérées dans ces deux listes : CJCE, 10 juill. 2003, aff. jtes C-20/00 et C-64/00, *Booker aquaculture et Hydro Seafood*, Rec. 2003, I, p. 7411, pt 83 (note D. CHARLES-LE BIHAN, « Le droit de propriété », Chronique de jurisprudence communautaire (année 2003), *Droit rural* n° 330, fév. 2005, chron. 2, pt 13).

de maladies[499]. De même, la contamination des bovins par l'ESB est une bonne illustration du rôle moteur de l'homme dans la propagation d'une épidémie animale. Le rôle de l'homme dans la conduite d'un élevage est tellement important qu'il ne permet pas d'en déduire automatiquement que toutes les maladies animales sont des évènements naturels. Que l'événement soit naturel ou non, une fois l'animal contaminé, les conséquences économiques pour l'éleveur peuvent être de deux ordres : directes et indirectes.

101. Le risque vétérinaire, un risque économique aux conséquences directes et indirectes – Les conséquences économiques d'une épizootie peuvent être de plusieurs ordres pour l'éleveur, directes ou indirectes[500]. En premier lieu, la perte de revenus la plus importante due à la contamination du bétail survient lorsque l'animal meurt[501]. L'éleveur devra assumer le manque à gagner directement lié à la mort de l'animal, mais également l'investissement financier nécessaire à son remplacement. Si l'animal ne décède pas, l'éleveur doit financer les soins vétérinaires incluant souvent des traitements médicamenteux, qui créent des coûts supplémentaires. Le coûts des soins réduit le bénéfice que l'éleveur tirera de la vente de l'animal. Parfois même, l'éleveur ne pourra pas commercialiser les produits de l'animal pendant la durée du traitement thérapeutique. En second lieu, les inconvénients de la contamination d'un animal peuvent être indirects. Tel est le cas lorsque la productivité de l'animal est réduite, notamment si sa production de lait est limitée. C'est également le cas lorsque sa fertilité est amoindrie, et que des techniques d'insémination artificielle doivent être mises en place. Enfin, l'administration de certaines substances médicamenteuses interdit l'accès à certains marchés, comme celui de l'agriculture biologique. L'éleveur fait face, dans cette circonstance, à une « perte de débouchés »[502]. Les éleveurs, pour limiter les conséquences financières de la maladie du bétail, peuvent souscrire une assurance qui couvre la mortalité ou la maladie des animaux[503], uniquement si cette dernière ne pouvait pas faire l'objet d'une vaccination préventive ou qu'un test de diagnostic rapide s'est révélé négatif. En revanche, la mort consécutive à de mauvais traitements ou à un manque de soins n'est pas

---

[499] C. BOUVIER-BLAIZOT, « Évolution des risques infectieux alimentaires », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, vol. 51, n° 3, 2008, pp. 25-30, spé. p. 26.

[500] J. RUSHTON, P. K. THORNTON, M. J. OTTE, « Methods of economic impact assessment », *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, 1999, 18 (2), pp. 315-342, spé. p. 317.

[501] Ce qui n'était, semble-t-il, pas le cas au XIXe siècle puisque le traitement de certaines pathologies, bien qu'avec une réussite certaine, était parfois plus onéreux que l'abattage de l'animal : « souvent même, il y a plus d'avantage à sacrifier un animal malade et à économiser le traitement, la cure fut-elle certaine, qu'à essayer de le guérir » : C. KNOLL aîné, *Zootechnie…, op. cit.*

[502] O. RAT-ASPERT, S. KREBS, « Économie des actions collectives de maîtrise des maladies animales endémiques Proposition d'un cadre d'analyse », *Économie Rurale* n° 338, nov.-déc. 2013, pp. 47-59, spé. p. 47.

[503] F. TURGNÉ, « Assurances terrestres - Assurances diverses relatives aux biens », *JCl Responsabilité civile et Assurances*, fasc. 523, 8 avril 2015, p. 65, n° 215.

prise en charge par l'assurance[504]. Le secteur de l'élevage agricole présente cette particularité que les éleveurs sont parfois confrontés au même risque, chaque élevage contaminé devenant un risque nouveau pour les élevages alentours.

102. Le risque vétérinaire, un risque économique d'envergure collective – Le risque vétérinaire peut devenir un risque économique pour toute une filière de l'élevage. C'est la raison pour laquelle « l'évolution de la situation sanitaire interne des troupeaux a un impact sur la situation épidémiologique externe à l'élevage, et inversement »[505]. À titre d'illustration, « l'affaire de la vache folle a bien évidemment provoqué la chute des cours et le ralentissement des échanges commerciaux, tant au sein de la Communauté qu'avec les pays tiers »[506]. La contamination de troupeaux de bovins par l'ESB a, dans un premier temps, touché seulement un puis plusieurs élevages au Royaume-Uni avant de se propager sur l'ensemble de l'île puis en Europe, devenant une menace pour l'économie européenne de l'élevage dans son ensemble. Ce n'est que dans un second temps, et plusieurs années suivant la découverte du premier cas de vache folle, que la transmissibilité de ce prion à l'homme fut envisagée puis scientifiquement démontrée. Ainsi, la lutte contre l'ESB fut d'abord une bataille économique destinée à protéger le secteur de l'élevage de bovins. La gestion politique de cette épizootie, dont le caractère de zoonose n'avait pas été prouvé, ne tendait qu'à la satisfaction des intérêts économiques du secteur agricole. En 1989, la Commission européenne[507], a interdit au Royaume-Uni d'expédier des bovins répondant à plusieurs critères, considérant qu'il s'agissait d'« une nouvelle maladie grave et contagieuse dont la présence peut constituer un danger pour les bovins des autres États membres ». De même, les mesures de prévention de la fièvre aphteuse, maladie hautement contagieuse qui touche les ovins et les caprins, ont été révisées[508] à la suite de l'épidémie ayant affecté le Royaume-Uni en 2001. Le Conseil affirmait expressément[509] que la lutte contre cette épizootie était guidée par la prévention des conséquences économiques de cette maladie, gênant la rentabilité de la production ainsi que la commercialisation des animaux et de leurs produits.

---

[504] *Ibid.*, p. 66, n° 226.

[505] O. RAT-ASPERT, S. KREBS, « Économie des actions collectives de maîtrise des maladies animales endémiques Proposition d'un cadre d'analyse », *op. cit.*, p. 54.

[506] R. MER, « La "vache folle" vue par les médias », *Droit rural* n° 252, avril 1997, pp. 234-239, spé. p. 237.

[507] Décision de la Commission 89/469/CEE du 28 juill. 1989 relative à certaines mesures de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine au Royaume-Uni, *JOCE,* L 225, 3 août 1989, p. 5 ; v. K. THOMPSON, « Légalité de l'action de l'Union européenne concernant l'ESB », *Droit rural* janv. 1998, n° 259, pp. 13-17, spé. p. 13.

[508] Directive 2003/85/CE du Conseil du 29 sept. 2003 établissant des mesures communautaires de lutte contre la fièvre aphteuse, abrogeant la directive 85/511/CEE et les décisions 89/531/CEE et 91/665/CEE et modifiant la directive 92/46/CEE, *JOCE,* L 306, 22 nov. 2003, p. 1.

[509] *Ibid.*, consid. 1 et 2.

Le même constat peut être dressé concernant la fièvre catarrhale du mouton[510], les pestes porcines classique et africaine[511], l'influenza aviaire[512], la peste équine[513] ou encore la maladie de Newcastle[514]. Ce sont donc les conséquences économiques de ces risques vétérinaires qui justifient une action collective des institutions nationales ou européennes. Dès lors que la maladie peut, « dès son apparition, prendre un caractère épizootique provoquant une mortalité et des perturbations telles qu'elle risque de compromettre notamment la rentabilité de l'ensemble de l'élevage »[515], la réponse juridique des institutions européennes est légitime. Les épizooties et les zoonoses sont par nature susceptibles d'affecter l'ensemble d'un secteur et de provoquer des pertes financières conséquentes. La protection de la santé des animaux n'est donc pas une fin, mais simplement un moyen de parvenir à la préservation de l'économie de l'élevage. Les conséquences économiques d'une maladie animale sont également dépendantes des mesures de lutte instaurées. L'obligation, selon certaines circonstances, de procéder à l'abattage sanitaire des troupeaux participe des pertes économiques liées à la contamination du bétail.

2. Les conséquences économiques indirectes

103. Les conséquences économiques des normes sanitaires visant la lutte contre les maladies animales transmissibles – Les mesures sanitaires imposées par les pouvoirs publics ont nécessairement des conséquences économiques pour les éleveurs puisque ces derniers sont responsables de leur mise en œuvre. Quelles que soient les normes sanitaires imposées aux éleveurs, elles nécessitent une réaction vétérinaire de nature à engendrer un coût supplémentaire pour l'éleveur, ou un manque à gagner. À titre d'illustration, le ministre de l'Agriculture peut imposer par décret la vaccination de troupeaux si des cas de fièvre aphteuse ont été détectés et menacent de se propager[516]. L'intervention d'un vétérinaire et les produits de vaccination représentent un coût que l'éleveur doit supporter. Certains actes sont

---

[510] Directive 2000/75/CE du Conseil du 20 nov. 2000 arrêtant des dispositions spécifiques relatives aux mesures de lutte et d'éradication de la fièvre catarrhale du mouton ou *bluetongue*, *JOCE,* L 327, 22 déc. 2000, p. 74.

[511] Directive 2001/89/CE du Conseil du 23 oct. 2001 relative à des mesures communautaires de lutte contre la peste porcine classique, *JOCE,* L 316, 1er déc. 2001, p. 5 ; directive 2002/60/CE du Conseil du 27 juin 2002 établissant des dispositions spécifiques pour la lutte contre la peste porcine africaine et modifiant la directive 92/119/CEE, en ce qui concerne la maladie de Teschen et la peste porcine africaine, *JOCE,* L 192, 20 juill. 2002, p. 27.

[512] Directive 2005/94/CE du Conseil du 20 déc. 2005 concernant des mesures communautaires de lutte contre l'influenza aviaire et abrogeant la directive 92/40/CEE, *JOCE,* L 10, 14 janv. 2006, p. 16.

[513] Directive 92/35/CEE du Conseil du 29 avril 1992, établissant les règles de contrôle et les mesures de lutte contre la peste équine, *JOCE,* L 157, 10 juin 1992, p. 19.

[514] Directive 92/66/CEE du Conseil du 14 juill. 1992, établissant des mesures communautaires de lutte contre la maladie de Newcastle, *JOCE,* L 260, 5 sept. 1992, p. 1.

[515] Directive 2001/89/CE du Conseil du 23 oct. 2001 précitée. Le Conseil a repris cette formulation dans tous les textes dédiés à la lutte contre les épizooties afin de justifier la démarche des institutions européennes.

[516] CRPM, art. L. 223-18.

pris en charge par l'État, telle que la vaccination contre la fièvre catarrhale du mouton[517], maladie à fort taux de morbidité qui figure sur la liste de l'OIE des maladies à déclaration obligatoire. La réponse sanitaire la plus radicale, et qui impose le coût le plus élevé, consiste en l'obligation de procéder à l'abattage sanitaire des animaux. Cette perte des animaux constitue des coûts importants pour les propriétaires outre le manque à gagner, tant pour faire procéder à l'abattage, que pour remplacer le bétail. Par ailleurs, par mesure de prévention, l'abattage est parfois étendu à l'ensemble des têtes d'un troupeau[518]. La confirmation d'un seul cas de fièvre aphteuse au sein d'une exploitation entraîne la mise à mort de toutes les espèces animales sensibles à ce virus et présentes dans l'exploitation[519]. À l'inverse, la contamination d'un animal par le virus de la fièvre catarrhale laisse à la discrétion du préfet le choix de prononcer l'abattage des seuls animaux présentant des signes cliniques de la maladie ou l'ensemble du troupeau[520]. Le choix du préfet est fonction du taux de morbidité et de mortalité de la souche du virus en cause, de la possibilité de procéder à la vaccination des animaux et de la non-transmissibilité de cette maladie à l'homme[521], même par la consommation de produits d'origine animale. L'abattage d'un troupeau a ainsi des conséquences sur la production et, nécessairement, sur la concurrence[522]. Les maladies animales sont vectrices de risques indirects pour l'économie agricole en ce sens qu'elles contraignent à la mise en œuvre de mesures sanitaires dont les effets portent atteinte à l'économie de la filière de l'élevage dans son ensemble. Afin de protéger l'économie agricole, le Code rural prévoit l'indemnisation des éleveurs en cas d'abattage sanitaire de leurs troupeaux, incluant les frais annexes à leur élimination[523]. Les conséquences économiques des épizooties et des zoonoses font l'objet d'une collectivisation afin de protéger l'économie de l'élevage et garantir la compétitivité des éleveurs. Toutefois, l'influence des normes sanitaires sur la rentabilité économique des élevages n'est pas la seule conséquence indirecte des risques vétérinaires. Difficilement maîtrisable et particulièrement néfaste, le regard des

---

[517] Arrêté du 10 déc. 2008 fixant les mesures financières relatives à la fièvre catarrhale du mouton, *JORF* n° 293, 17 déc. 2008, p. 19231, texte n° 19, art 1e, 2°. V. http://www.oie.int/doc/ged/D13961.PDF.

[518] Arrêté du 24 oct. 2005 pris pour l'application de l'article L. 221-1 du Code rural, *JORF* n° 249 du 25 oct. 2005, p. 16856, texte n° 30.

[519] Arrêté du 22 mai 2006 fixant des mesures techniques et administratives relatives à la lutte contre la fièvre aphteuse, *JORF* n° 124 du 30 mai 2006, p. 8069, texte n° 52, art. 10.

[520] Arrêté du 22 juill. 2011 fixant les mesures techniques et administratives relatives à la lutte contre la fièvre catarrhale du mouton sur le territoire métropolitain, *JORF* n° 179 du 4 août 2011 p. 13356, texte n° 46, art. 11.

[521] N. J. MACLACHLAN, C. E. MAYO, P. W. DANIELS, G. SAVINI, S. ZIENTARA, E. P. J. GIBBS, « Bluetongue », *Rev. Sci. Tech. Off. Int. Epiz.*, 2015, 34 (2), pp. 329-340.

[522] J. BOURDIEU, L. PIET, A. STANZIANI, « Crise sanitaire et stabilisation du marché de la viande en France, XVIIIe-XXe siècles », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2004/3 n° 51-3, p. 121-156, spé. p. 121.

[523] CRPM, art. L. 221-2 ; arrêté du 19 juin 2009 fixant les modalités particulières de l'estimation des animaux abattus et des denrées et produits détruits sur ordre de l'administration lors d'une contamination agricole, *JORF* n° 141 du 20 juin 2009, p. 10083, texte n° 46.

consommateurs sur la filière de l'élevage peut s'avérer autant destructeur que le risque vétérinaire.

104. L'impact économique du risque vétérinaire à travers la perception sociale de l'agriculture – Au-delà des pertes pécuniaires en lien direct avec la maladie du bétail, les éleveurs peuvent subir une perte de confiance des consommateurs[524], telle qu'elle s'est produite concernant la "vache folle". Le rôle des médias est ici primordial dans l'information des consommateurs sur la nature du risque, ses effets et conséquences ainsi que les solutions y étant apporté. Ainsi, une surmédiatisation et une distorsion de la réalité font craindre un « scandale médiatique »[525] aux éleveurs. Dans le contexte de la crise de la "vache folle", face à la peur croissante du consommateur, les opérateurs économiques ont minimisé la situation. Les instances nationales et européennes ont également tenté de limiter la crainte du consommateur en pratiquant la désinformation[526], qui fut bien plus lourde de conséquences. Le citoyen-consommateur a retiré sa confiance à l'égard de l'agriculture, de l'industrie agroalimentaire et des politiques de lutte contre l'épidémie. Le traitement médiatique de cette affaire a desservi tant les pouvoirs publics que le secteur de l'élevage bovin, surexploitant la dramaturgie de cette affaire par le biais de titres et de photos « chocs »[527]. En outre, cette "sur-couverture" médiatique a transformé la perception de la crise de la "vache folle" lorsqu'a été révélé l'éventuel lien de causalité entre l'ESB et le nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob[528].

105. Entre risque sanitaire et risque économique, le risque social – Louis Lorvellec proposait de reconnaître l'existence d'un risque d'une autre nature, ni économique, ni sanitaire, afin de justifier l'intervention des pouvoirs publics dans le secteur agroalimentaire. Contestant que « l'appréciation des risques se situe toujours dans le champ des risques sanitaires et phytosanitaires et jamais dans le champ des risques sociaux »[529], il proposait la reconnaissance du *fourth hurdle*. Ce "quatrième obstacle" permettrait aux États de refuser l'entrée de produits sur leur territoire en arguant de leur inutilité sociale. Afin de justifier son raisonnement, il utilisa l'exemple de la somatotropine bovine, hormone de croissance utilisée

---

[524] S. CREVEL, « L'éleveur français face à ses responsabilités », *D.* 2001, p. 2527.

[525] C. GRANJOU, « Entre santé animale et santé publique, un problème "discret". La carrière de la tremblante ovine » pp. 273-289, spé. p. 274 *in* C. GILBERT, E. HENRY (dir.), *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, Éd. La découverte, Collection Recherches, 2009.

[526] J. BOUDANT, « Les institutions communautaires face à la crise, Le recours aux comités d'experts ou la perversion de la décision communautaire », *Droit rural* n° 252, avril 1997, pp. 207-213, spé. p. 208.

[527] R. MER, « La "vache folle" vue par les médias », *op. cit.*, p. 234.

[528] *Ibid.,* p. 238.

[529] L. LORVELLEC, « L'action des autorités publiques françaises dans la crise de la vache folle », pp. 417-444, spé. p. 425, *in* L. LORVELLEC, *Écrits de droit rural et agroalimentaire*, Dalloz, 2002.

chez les bovins. La viande aux hormones ne serait pas consommée par la population européenne parce que les standards d'élevage des animaux entrent en contradiction avec les idéaux des consommateurs européens. Ce blocage social constituerait une justification raisonnée à la commercialisation de ces produits sur le territoire européen ; il serait légitime en ce sens que « l'aliment n'est pas acceptable par tous et partout suivant la forme qu'il prend ou selon son origine »[530].

L'inconvénient de la notion de risque social, et d'utilité sociale, se situe quant à sa délimitation. Est socialement utile le produit qui satisfait un besoin de la population. Or, il est difficile d'évaluer les besoins de la population. De quel type de besoin serait-il question ? Serait-il imposé de rapporter la preuve que le produit satisfait les besoins d'une majorité de la population, ou seulement d'une catégorie de la population ? Est-ce que les besoins seraient évalués par le biais d'études statistiques ? Dans quel délai ? À quel niveau pourrait-il être considéré qu'il existe un besoin de la population ? La Cour de Justice a pu, à deux reprises, se prononcer, d'une certaine façon, sur la justification des restrictions aux échanges que l'utilité sociale pourrait constituer.

En premier lieu, elle a considéré qu'un produit ne doit pas nécessairement répondre à une demande sur le marché, ce qui signifie que le produit peut ne satisfaire aucun besoin. Elle a, en effet, estimé qu'en situation d'incertitude scientifique, une réglementation nationale ne peut pas subordonner la mise sur le marché d'une denrée alimentaire autorisée et commercialisée dans d'autres États membres à l'apport de la preuve, par l'industriel, que cette denrée répond à une demande sur le marché[531].

Elle a admis, en second lieu, qu'une telle autorisation peut être subordonnée à la preuve que l'adjonction de vitamines dans le produit, si elle n'est pas nocive pour la santé du consommateur, répond à un besoin réel d'ordre technologique ou alimentaire. Le besoin d'ordre technologique renvoie à l'idée d'une avancée technique permettant des gains de production, tandis que le besoin alimentaire vise la suffisance alimentaire ou, à tout le moins, nutritionnelle. Cependant, elle a procédé à un revirement de jurisprudence et, au rebours des conclusions de son avocat général[532], elle a sanctionné une législation nationale qui subordonnait systématiquement la délivrance de l'autorisation à la preuve que l'adjonction en vitamines correspondait à un besoin nutritionnel de la population[533]. En somme, il n'est pas nécessaire que le produit commercialisé dans un autre État membre, même en situation

---

[530] A.-G. MACÉ, « Le système américain de sécurité des aliments… », *op. cit.*, p. 67.

[531] CJCE, 14 juill. 1983, aff. 174/82, *Sandoz*, Rec. 1983, p. 2445.

[532] Conclusions de l'avocat général J. MISCHO présentées le 12 déc. 2002 dans l'affaire CJCE, 23 sept. 2003, aff. C-192/01, *Commission c. Danemark*, Rec. 2003, I, p. 9695.

[533] CJCE, 23 sept. 2003, aff. C-192/01, *Commission c. Danemark*, Rec. 2003, I, p. 9693 (D. GADBIN, « Le principe de précaution, 2e espèce », Chronique de jurisprudence communautaire (année 2003), *Droit rural* n° 330, fév. 2005, chron. 2, pt 6).

d'incertitude scientifique, réponde à un besoin nutritionnel – ou alimentaire – de la population. La position de la Cour semble opposée à l'admission de l'utilité sociale comme justification des restrictions aux échanges. L'émergence d'un critère de l'utilité sociale du produit interrogerait également la transparence de l'information fournie au consommateur sur le produit, sa liberté de choix, le rôle des pouvoirs publics[534] et des lobbies dans l'orientation des choix de consommation ; il serait également susceptible de remettre en cause l'innovation. Par ailleurs, « le danger de protectionnisme déguisé » [535] existerait et il se révélerait en contrariété avec le droit de l'OMC. L'utilité sociale permettrait d'éviter la mise sur le marché de produits qui ne présentent pas de risque vétérinaire, économique ou sanitaire, mais pour lesquels une incertitude existe et que les consommateurs rejettent. L'utilité sociale pourrait, en revanche, consacrer une nouvelle forme de précaution, en cas de doute sur l'innocuité de la denrée. L'utilité sociale pourrait également être invoquée pour refuser l'entrée, sur le territoire européen, d'animaux ou de produits d'origine animale pour lesquels aucune norme de bien-être animal n'a été observée au cours du processus de production, soit parce que l'animal est susceptible d'avoir des défenses immunitaires plus basses que le bétail européen, soit que les chairs sont de moins bonne qualité. À cette fin, elle mériterait une définition précise afin de s'assurer qu'il ne puisse s'agir d'une mesure destinée à préserver les intérêts économiques d'un État membre au sein de l'Union ou de l'Union européenne face aux échanges internationaux. Le risque vétérinaire est toujours un risque économique. Il atteint en premier lieu l'animal, sans pour autant être susceptible de se répercuter sur la santé de l'homme. Toutefois, si la maladie animale est transmissible à l'homme, le risque vétérinaire constitue à la fois un risque économique, direct et indirect, et un risque sanitaire.

B. Les risques vétérinaires générateurs de risques de nature sanitaire

106. De la santé animale à la santé publique – L'envergure de la réponse au risque vétérinaire acquiert une nouvelle dimension lorsqu'il n'est plus seulement question d'un

[534] L'Union européenne favorise la consommation de produits laitiers à l'école afin de réaliser les objectifs de la PAC, notamment la stabilisation des marchés et la sécurité des approvisionnements. Se pose alors la question de savoir si les campagnes promotionnelles mises en place par les pouvoirs publics français et opérant un rapprochement entre la consommation de produits laitiers et la bonne santé est réellement justifiée par des considérations sanitaires. V. règlement (UE) 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil, *JOUE,* L 347, 20 déc. 2013, pp. 671-854, consid. 24 : « Il est souhaitable d'encourager la consommation de fruits et de légumes ainsi que de lait et de produits laitiers par les enfants scolarisés, en vue d'augmenter de façon durable la part de ces produits dans leur régime alimentaire à l'âge où ils acquièrent leurs habitudes alimentaires, ce qui contribue à la réalisation des objectifs de la PAC, en particulier la stabilisation des marchés et la sécurité des approvisionnements, tant actuels que futurs ».

[535] A.-G. MACÉ, « Le système américain de sécurité des aliments… », *op. cit.*

risque économique, mais qu'il se dédouble en risque pour la santé humaine. Une telle mutation se produit lorsque la maladie animale est transmissible à l'homme, passant « d'un problème mineur de santé animale à un problème majeur de santé publique »[536]. Le dédoublement des risques vétérinaires (1) fait émerger l'importance de la sécurité sanitaire des aliments (2).

1. Le dédoublement du risque vétérinaire : vers un risque sanitaire

107. Le risque sanitaire induit par le risque vétérinaire – La notion de risque sanitaire est rarement définie, bien qu'elle soit souvent employée. Ainsi, le Code de la santé publique consacre l'existence du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques. L'article R. 1416-1 de ce code prévoit qu'il a pour mission de concourir à « l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi, dans le département, des politiques publiques dans le domaine de la prévention des risques sanitaires », sans préciser ce que recouvrent les risques sanitaires. De même, la loi « Kouchner » du 4 mars 2002[537] crée expressément un titre dédié à la réparation des conséquences des risques sanitaires dans le Code de la santé publique, sans en définir la portée. Au premier abord, le risque sanitaire pourrait être défini par analogie à d'autres risques fréquemment employés dans le langage courant et politique. Tel est le cas du risque alimentaire, qui fait référence aux risques liés à la consommation de denrées alimentaires, du risque environnemental, lié à l'environnement, ou encore du risque vétérinaire, lié à la santé animale. Dans les secteurs de l'alimentation, de l'environnement, du nucléaire ou des soins de santé, le risque peut être d'ordre sanitaire. Appliquée à la sphère sanitaire, la notion de risque doit s'entendre comme correspondant aux « risques susceptibles d'affecter la santé de la population »[538]. Le risque sanitaire est une catégorie générique regroupant à la fois le risque alimentaire, environnemental, nucléaire, hospitalier ou encore médical dès lors que la santé publique est menacée dans ces secteurs[539]. Le gouvernement a d'ailleurs mis en ligne depuis 2012 un site internet dédié aux risques majeurs. Il y définit le risque sanitaire comme étant « un risque, immédiat ou à long terme, plus ou moins probable auquel la santé publique est exposée »[540]. Les zoonoses peuvent affecter la santé d'une population, en raison de leur caractère épidémique, et génèrent à la fois un risque vétérinaire

---

[536] C. GRANJOU, « Entre santé animale et santé publique, un problème "discret". La carrière de la tremblante ovine » pp. 273-289, spé. p. 274 *in* C. GILBERT, E. HENRY (dir.), *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, *op. cit.*

[537] Loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, *JORF* , 5 mars 2002, p. 4118, texte n° 1 (CSP, première partie, premier livre, titre IV).

[538] A. MOREL, « La gestion des risques sanitaires : vers une administration de la santé rénovée », *RFAS* n° 3-4, déc. 1997, pp. 39-47, spé. p. 39 ; S. RENARD, *L'ordre public sanitaire*, *op. cit.*, p. 28.

[539] M. SETBON, *Risques, sécurité sanitaire et processus de décision*, Elsevier, Collection Médecine des risques, 2004, p. 17.

[540] http://www.risques.gouv.fr/lexique/letter_r (consulté le 24.05.2016).

et sanitaire. Ce n'est que lorsque le risque vétérinaire s'est réalisé qu'émerge ensuite le risque sanitaire. L'animal infecté par une zoonose, qui est un danger vétérinaire, devient lui-même un danger sanitaire pour l'homme parce que la zoonose est transmissible à l'homme. Le danger est d'abord vétérinaire, avant de devenir sanitaire, impliquant que les risques qui en résultent se confondent lorsque le risque vétérinaire primaire s'est réalisé. Pourtant, le Code rural traite des dangers sanitaires, sans distinguer selon que le danger peut infecter seulement l'animal ou l'animal puis l'homme. Ainsi, ce que l'on pourrait appeler danger vétérinaire, lorsqu'il n'existe pas de risque pour l'homme, est incorporé par le Code rural dans la notion de danger sanitaire. Il regroupe à la fois les épizooties et les zoonoses, même si les premières ne sont pas susceptibles d'affecter la santé humaine, quelles que soient les modalités de propagation des zoonoses. Les modalités de transmission inter-espèces des zoonoses sont plurielles, parfois incertaines[541]. Il en résulte que les zoonoses sont un danger « non seulement pour les catégories professionnelles travaillant au contact des animaux ou leurs produits pendant toutes les phases d'élevage, de préparation et de transformation, mais aussi pour les utilisateurs de produits incorporant des tissus d'origine animale et surtout les consommateurs »[542].

108. Le risque vétérinaire dans la sphère alimentaire – La santé humaine est également susceptible d'être affectée par le risque véhiculé par les produits de l'animal, qu'il s'agisse de son lait, ses œufs ou sa viande. En droit de l'Union européenne, le danger alimentaire est « un agent biologique, chimique ou physique présent dans les denrées alimentaires ou les aliments pour animaux, ou un état de ces denrées alimentaires ou aliments pour animaux, pouvant avoir un effet néfaste sur la santé »[543]. Deux types de risques se distinguent : le risque microbiologique et le risque toxicologique. Le premier fait intervenir « des organismes microscopiques et ultramicroscopiques »[544], tels que les bactéries, les parasites et les virus. La dangerosité de ces organismes se traduit par leur transmissibilité à l'homme, puisque la majorité sont des zoonoses[545]. Peut être citée à titre d'exemple le prion de l'ESB qui cause le nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob chez l'homme[546]. Ce type de risques est en constante évolution ce qui rend leur identification et leur prévention moins aisées, comme

---

[541] À propos des modalités de transmission de la fièvre Q de l'animal à l'homme : F. KECK, « "Conflits d'experts" Les zoonoses, entre santé animale et santé humaine », *Ethnologie française*, 2009/1, vol. 39, pp. 79-88.

[542] J. E. GANIÈRE, N. RUVOEN, G. ANDRÉ-FONTAINE, « Les zoonoses infectieuses des animaux de rente », *Médecine et Maladies Infectieuses* n° 31, 2001, pp. 143-158, spé. p. 144.

[543] Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janv. 2002 précité, art. 3, § 14.

[544] J. REY-DEBOVE, A. REY, *Le Petit Robert*, Le Robert, 2013, p. 1592 : cf « microbiologie ».

[545] H. de VALK, V. VAILLANT, J.-C. DESENCLOS, « Infections d'origine alimentaire », pp. 422-426, spé. p. 422, *in* F. BOURDILLON, G. BRÜCKER, D. TABUTEAU (dir.), *Traité de santé publique*, *op. cit.*

[546] J. SALOMON, « Maladie de Creutzfeldt-Jakob », pp. 432-435, spé. p. 433, *in* F. BOURDILLON, G. BRÜCKER, D. TABUTEAU (dir.), *Traité de santé publique*, *op. cit.*

en témoigne l'affaire de la "vache folle". Le risque toxicologique, quant à lui, correspond à une contamination d'origine biologique, naturelle, artificielle (par le biais d'une intervention humaine comme l'adjonction de produits de conservation) ou encore accidentelle (notamment liée à la pollution)[547]. Les toxi-infections alimentaires, lorsque le risque toxicologique se réalise, sont les risques de contamination de l'homme par l'animal les plus importants « par leur fréquence, leur relative gravité et leur coût social »[548], compte tenu de leurs conséquences sanitaires[549] et économiques[550]. Les plus communes et les plus dangereuses pour l'homme sont *Listeria monocytogenes*, *Escherichia coli*, *Campylobacter jejuni* et *Salmonella enterica*[551]. Ces contaminants sont susceptibles d'infecter les denrées d'origine animale selon plusieurs modes, dès l'origine de la production ou au cours du processus de transformation de la denrée[552]. Le risque de contamination de l'homme est d'autant plus grand que certaines affections sont présentes chez des animaux porteurs sains et, ainsi, indétectables avant l'abattage ou le contrôle du lait et des œufs. Ainsi, certains contaminants, présents dans les viscères de l'animal peuvent se répandre à l'occasion de l'abattage et de la découpe de la carcasse. La contamination peut être directe, lorsque les parties contaminées de l'animal entrent en contact avec des parties destinées à la consommation, ou indirecte, lorsque les mains du professionnel sont souillées en cours d'éviscération[553]. La démarche sécuritaire globale, préconisée par les vétérinaires dès les années 1990 et qui se matérialise par la politique européenne "de l'étable à la table", révèle ainsi sa légitimité[554]. Cependant, une difficulté émerge : il est parfois difficile de déterminer l'origine alimentaire ou non de la contamination d'une personne par une zoonose[555]. Au-delà de ces contaminations

---

[547] M. HIRSCH, C. FOUREL, « Sécurité alimentaire », pp. 97-103, spé. p. 97, *in* F. BOURDILLON, G. BRÜCKER, D. TABUTEAU (dir.), *Traité de santé publique*, *op. cit.*

[548] C. L. MILHAUD, « Zoonoses et maladies transmissibles communes à l'homme et aux animaux : point de vue vétérinaire », *ibid.*, p. 82.

[549] Certaines affections peuvent entraîner des complications particulièrement graves, notamment chez la femme enceinte, générant avortements et malformations fœtales : P. BOIREAU, J. GUILLOT, B. POTACK, I. VAFLEE, R. CHERMETTE, « Risques parasitaires liés aux aliments d'origine animale », *Revue Française des Laboratoires* n° 348, déc. 2002, pp. 71-89, spé. p. 73.

[550] Y. BUISSON, R. TEYSSOU, « Les toxi-infections alimentaires collectives », *Revue Française des Laboratoires* n° 348, déc. 2002, n° 348, pp. 61-66.

[551] J.-Y. MADEC, « Résistance aux antibiotiques chez l'animal : quel risque pour l'Homme ? », *Journal des Anti-infectieux*, 2013, vol. 15, pp. 178-186, spé. p. 179.

[552] Y. BUISSON, « La toxi-infection alimentaire », *Médecine Maladies Infectieuses*, 1992, vol. 22, pp. 272-281, spé. p. 272.

[553] P. BOIREAU, J. GUILLOT, B. POTACK, I. VAFLEE, R. CHERMETTE, « Risques parasitaires liés aux aliments d'origine animale », *op. cit.*, p. 74.

[554] C. L. MILHAUD, « Zoonoses et maladies transmissibles communes à l'homme et aux animaux… », *op. cit.*, p. 94.

[555] H. de VALK, V. VAILLANT, J.-C. DESENCLOS, « Infections d'origine alimentaire », *op. cit.*

« traditionnelles » émerge une autre forme de risque, liée à l'industrialisation et à la médicalisation de notre société : l'antibiorésistance[556].

109. Les substances chimiques dans les produits d'origine animale – Il est scientifiquement établi que les médicaments consommés par l'animal subsistent temporairement dans ses tissus. Leur élimination dépend de la substance ingérée et de l'espèce animale concernée[557]. La consommation de ces résidus par l'homme peut avoir divers effets sur sa santé, et créent, notamment, un risque de toxicité directe, un risque allergique, un risque cancérigène et un risque de pathologie lié à la modification de la flore digestive[558]. Ces résidus engendrent également un risque d'apparition, de sélection et de dissémination de résistances bactériennes aux antibiotiques au sein des populations humaines et animales[559]. Il a également été démontré que des résidus de médicaments vétérinaires consommés par les animaux étaient présents dans l'environnement, dans l'eau et les sols[560]. L'évolution des progrès scientifiques et techniques[561] permet désormais d'évaluer précisément le taux de résidus médicamenteux. La nécessité de prendre en considération les risques chimiques et toxiques liés à la consommation de médicaments vétérinaires par le bétail s'impose aux autorités, à l'instar de l'analyse des risques liés aux maladies animales. En outre, l'utilisation déraisonnable d'antibiotiques[562], à usage humain ou animal, permet aux bactéries et virus de développer une résistance, complexifiant ainsi leur traitement[563]. Les risques liés à la consommation de denrées alimentaires d'origine animale sont donc typiques de ces produits[564]. Les risques vétérinaires, les risques économiques et les risques sanitaires que font intervenir une épizootie sont directement fonction de la nature d'être vivant de l'animal.

---

556 L'Anses s'est d'ailleurs autosaisie afin de conduire une expertise destinée à déterminer les probabilités de développement d'antibiorésistances au vu de l'usage actuel d'antibiotiques dans le secteur vétérinaire : Communiqué ANSES, 20 juin 2014, *Option Qualité*, juill. 2014, 339, Actualités.

557 G. KECK, « Contaminants et résidus chimiques dans les aliments d'origine animale », *Revue Française des Laboratoires* n° 348, déc. 2002, pp. 21-27, spé. p. 26.

558 R. STOLTZ, *Les résidus d'antibiotiques dans les denrées d'origine animale : évaluation et maîtrise de ce danger*, Ecole nationale vétérinaire de Lyon, Th. en médecine vétérinaire, n° 97, 2008, p. 29.

559 Ibid.

560 S. KOOLS, J. MOLTMANN, T. KNACKER, *Estimating the use of veterinary medicines in the European union, Regulatory toxicology and pharmacology* n° 50, 2008, p. 59 ; J.-M. HAGUENOER, « Les résidus de médicaments présentent-ils un risque pour la santé publique ? », *Santé Publique*, 2010/3, vol. 22, pp. 325-342, spé. p. 338.

561 C'est à partir des années 1980 qu'a été développée la technique de la Chromatographie Liquide Haute Performance qui a permis d'évaluer précisément les quantités de résidus médicamenteux présents dans la chair et les produits d'animaux. Elle a, dès lors, mis fin à la « politique zéro résidu » antérieurement en vigueur, puisque « des quantités infimes de résidus étaient presque systématiquement détectées » : R. STOLTZ, *Les résidus d'antibiotiques dans les denrées d'origine animale : évaluation et maîtrise de ce danger, op. cit.,* p. 55.

562 H. de VALK, V. VAILLANT, J.-C. DESENCLOS, « Infections d'origine alimentaire », *op. cit.*, p. 424.

563 À propos de l'utilisation d'avoparcine dans les élevages de volailles et de porcs : M. SETBON, *Risques, sécurité sanitaire et processus de décision*, *op. cit.*, pp. 55 s.

564 Y. PETIT, « Agriculture », *op. cit.*, p. 34.

L'identification d'un risque ne présente pas d'intérêt, en droit, s'il ne s'inscrit pas dans un processus d'analyse du risque qui combine, outre cette identification, son évaluation et sa gestion[565]. La phase de l'appréhension scientifique du risque doit faire place à celle de la décision politique pour gérer ce risque. Puisque le Code rural ne gère que des dangers sanitaires, c'est par le biais de la sécurité sanitaire que les pouvoirs publics organisent la gestion de ce risque.

2. La sécurité sanitaire, ou l'entrée dans la phase de gestion du risque

110. L'insuffisance de l'identification du risque – L'évaluation du risques, dans laquelle s'inscrit son identification, permet ensuite l'adoption de mesures de gestion[566]. Le lien entre l'identification et la gestion des risques est très étroit, mais ces deux étapes de l'analyse du risque ne sauraient se confondre. S'il incombe à l'expert de procéder à l'identification du risque, il ne saurait lui être demandé d'apprécier « si les mesures prises étaient suffisantes au regard des risques encourus »[567] puisque l'analyse de la proportionnalité relève de la gestion des risques, et que la gestion des risques incombe au décideur politique. L'objectif des politiques publiques est la sécurité de la population, c'est-à-dire la gestion des risques et non leur seule identification[568]. Or, la grande diversité des risques engendre une pluralité de traitements. Le degré de sécurité sanitaire recherché par les pouvoirs publics est fonction de l'envergure du risque sanitaire qu'ils décident d'endiguer. Au même titre que le risque sanitaire, la sécurité sanitaire n'est pas une catégorie juridique à laquelle s'applique un régime juridique spécifique ; c'est à la fois un indicateur permettant d'évaluer le niveau de santé d'un population[569], et une méthodologie, un outil utilisé par les pouvoirs publics pour l'élaboration de la législation sanitaire. Le danger vétérinaire génère un risque sanitaire, appréhendé en un sens large incluant le risque vétérinaire et économique, et témoigne de la mise en œuvre d'une sécurité sanitaire.

111. Du danger sanitaire à la sécurité sanitaire – Le concept de risque sanitaire a pour corollaire le résultat escompté de son identification et de son évaluation, à savoir la sécurité

---

565 V. en ce sens la formulation employée par Didier Tabuteau : « De la notion de sécurité sanitaire au déploiement d'un dispositif de réduction des risques sanitaires » : D. TABUTEAU, « Sécurité sanitaire et droit de la santé », *RDSS* 2007, p. 823.

566 V. en ce sens la formulation employée par Didier Tabuteau : « De la notion de sécurité sanitaire au déploiement d'un dispositif de réduction des risques sanitaires » : D. TABUTEAU, « Sécurité sanitaire et droit de la santé », *RDSS* 2007, p. 823.

567 CAA Paris, 3e ch., 30 juin 2003, n° 03PA00155.

568 D. TRUCHET, *Droit de la santé publique, op. cit.,* p. 8.

569 La sécurité sanitaire est une méthodologie : D. TABUTEAU, « Sécurité sanitaire et droit de la santé », *op. cit.,* p. 823.

sanitaire[570]. Cette dernière est fonction du degré de protection de la santé publique recherché. Ainsi, le niveau de sécurité sanitaire se détermine au regard du risque sanitaire, et plus précisément au regard du risque sanitaire acceptable. Didier Tabuteau a défini, dès 1994, la sécurité sanitaire comme étant « la sécurité des personnes contre les risques thérapeutiques, de toute nature, risques liés aux choix thérapeutiques, aux actes de prévention, de diagnostic ou de soins, à l'usage de biens et produits de santé comme aux interventions et décisions des autorités sanitaires »[571]. Selon cette définition, la sécurité sanitaire se limiterait à la sécurité dans le système de soins en ce sens qu'elle ne vise que « la réduction des risques thérapeutiques iatrogènes ». L'étroitesse de cette définition, combinée aux crises sanitaires successives des années 1990[572] et au développement des connaissances scientifiques[573], a conduit à élargir l'acception de cette notion. Admettant ces évolutions[574], Didier Tabuteau considère désormais[575] que la sécurité sanitaire correspond à « la protection de la santé de l'homme contre les risques "iatrogènes" de la société, c'est-à-dire contre les risques induits par son fonctionnement et les systèmes de plus en plus complexes qui l'organisent »[576]. La sécurité sanitaire a fait l'objet de nombreuses définitions et certains auteurs s'accordent à considérer qu'elle englobe la protection de la santé d'une population face aux risques liés à la société et pour lesquels une réponse individuelle ne suffit pas à en endiguer les effets[577]. D'autres retiennent plus simplement que la sécurité sanitaire correspond à la « lutte contre les risques d'accidents sanitaires provoqués par les activités humaines »[578]. Toutes les mesures qui visent à protéger la santé d'une population, lorsque les risques naissent dans le cadre d'une activité humaine, sont susceptibles d'entrer dans le champ de la sécurité sanitaire, comme la sécurité des jouets pour enfants[579]. Dans tous les cas, il s'agit d'une garantie d'un certain degré de sécurité pour la santé, lorsque « des décisions prises par d'autres acteurs que ceux de la

---

570 Voir H. BARBIER, *La liberté de prendre des risques*, Th. en droit, Aix-Marseille Université, 2009, p. 11.

571 D. TABUTEAU, *La sécurité sanitaire, op. cit.,* p. 10.

572 A. LAUDE, B. MATHIEU, D. TABUTEAU, *Droit de la santé*, Lonrai, PUF, Thémis Droit, 2012, 3e éd., p. 93.

573 Particulièrement, le développement des connaissances scientifiques relatives aux « déterminants environnementaux de la santé humaine » : D. TRUCHET, *Droit de la santé publique*, *op. cit.*, p. 16.

574 D. TABUTEAU, « Sécurité sanitaire et droit de la santé », *op. cit.*, p. 823.

575 Dans la seconde version de son ouvrage éponyme, publié en 2002.

576 D. TABUTEAU, *La sécurité sanitaire*, Berger-Levrault, 2002, 2e éd., p. 23.

577 M. SETBON, *Risques, sécurité sanitaire et processus de décision*, *op. cit.,* p. 17 : « l'ensemble des actions, programmes et procédures visant à prévenir des risques ou des dangers qui menacent la santé des populations, dont la responsabilité et la maîtrise échappent aux individus, et pour lesquels l'action régulatrice des pouvoirs publics apparaît nécessaire et légitime » ; M. LÉPÉE, « Quels services déconcentrés pour assurer la sécurité sanitaire ? », *RFAS* n° 3-4, déc. 1997, pp. 23-30, spé. p. 24.

578 S. RENARD, *L'ordre public sanitaire, op. cit.,* p. 369.

579 Décret n° 2010-166 du 22 fév. 2010 relatif à la sécurité des jouets, art. 3 et annexe I, *JORF* du 24 fév. 2010, texte 13 ; J.-M. PONTIER, « De la sécurité », *AJDA* 2006 p. 1009.

santé pouvaient avoir des conséquences sanitaires lourdes »[580]. C'est pourquoi la notion de sécurité sanitaire a pu être étendue à la sphère agroalimentaire[581].

112. Sécurité sanitaire ou sécurité alimentaire : « La " folie " productiviste de l'homme transforme la sécurité alimentaire en sécurité sanitaire des aliments »[582] – Sécurité sanitaire des aliments et sécurité alimentaire sont des termes fréquemment utilisés indistinctement alors qu'ils ne sauraient être confondus. Cette confusion ne transparaît pas en droit positif interne. Le Code de la santé publique[583] et le Code rural[584] utilisent la sémantique adéquate puisqu'ils visent expressément la sécurité sanitaire des aliments, sans référence à la sécurité alimentaire. En revanche, la position de la doctrine est ambigüe. Dans la majorité des articles[585] sont indistinctement utilisés les termes de sécurité alimentaire et de sécurité sanitaire des aliments. C'est également le cas dans certains textes officiels de l'Union, ce qui laisse supposer des erreurs de traduction, alors que la langue anglaise distingue *food security* et *food safety*. La *food security* renvoie à la dimension quantitative de la sécurité alimentaire tandis que la *food safety* a pour enjeu la sécurité sanitaire[586]. Sécurité sanitaire des aliments et sécurité alimentaire revêtent deux acceptions propres. La sécurité alimentaire fait directement référence à une démarche en termes quantitatifs : il s'agit de la suffisance alimentaire. Elle est ainsi garantie « quand toutes les personnes, en tout temps, ont économiquement, socialement

---

[580] J.-F. GIRARD, « Politique de santé et santé publique : la place de la sécurité sanitaire », *RFAS* n° 3-4, déc. 1997, pp. 19-21, spé. p. 20.

[581] D. TABUTEAU, *La sécurité sanitaire*, *op. cit.*, 2e éd., pp. 26-27.

[582] *Ibid.*, p. 27. Il faut également noter que la confrontation de la population aux risques sanitaires (entre autres à travers la crise de la vache folle) a entraîné une prise de conscience collective à l'origine de l'amélioration de la sécurité sanitaire : J. PEIGNE, « Médicaments et aliments : les affinités conflictuelles », *RDSS* 2005, p. 705.

[583] CSP, Livre III, Titre 2 : « Sécurité sanitaire des eaux et des aliments ».

[584] Le titre III du deuxième livre du Code rural s'intitule : « Qualité nutritionnelle et <u>sécurité sanitaire</u> des aliments » (nous soulignons).

[585] Certains auteurs utilisent la dénomination de « sécurité alimentaire » pour faire référence à la suffisance alimentaire : J.-J. BARBIÉRI, J. BILLEMONT « Autour de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche », Chronique de droit rural et agroalimentaire, *LPA* n° 76, 18 avril 2011, p. 8 ; N. DISSAUX, « Le droit de l'alimentation, nouvelle branche du droit rural », Chronique de droit rural et agroalimentaire, *LPA* n° 76, 18 avril 2011, p. 9.

D'autres auteurs utilisent indistinctement les notions de sécurité sanitaire des aliments et de sécurité alimentaire, ou du moins englobent la sécurité sanitaire au sein de la sécurité alimentaire : M. DEGUERGUE, « Précaution et sécurité sanitaire à la lumière de quelques arrêts récents de la Cour de justice des Communautés européennes », *RDSS* 2004, p. 81 ; M. V. JEANIN, « Sécurité et insécurité alimentaire au troisième millénaire », *Gaz. Pal.*, 4 janv. 2000 n° 4, p. 69 ; M.-A. NGO, « La conciliation entre les impératifs de sécurité alimentaire et la liberté du commerce dans l'accord SPS », *RIDE* 2007/1, T. XXI, 1, pp. 27-42.

[586] À titre d'illustration, les versions anglaise et française du règlement relatif à l'hygiène applicable aux denrées d'origine animale diffèrent. La version anglaise du texte aborde la question de la *food safety* tandis que le texte français évoque la sécurité alimentaire : règlement n° 853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale, consid. 9.

M. BRUEGEL, A. STANZIANI, « Pour une histoire de la "sécurité alimentaire" », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2004/3 n° 51-3, pp. 7-16, spé. p. 7 ; Y. PETIT, « Les crises alimentaires et sanitaires », pp. 45-68, spé. p. 58, *in* C. BLUMANN, F. PICOD (dir.), *L'Union européenne et les crises*, Bruylant, Collection droit de l'Union européenne, 2010.

et physiquement accès à une alimentation suffisante, sûre et nutritive qui satisfait leurs besoins nutritionnels et leurs préférences alimentaires pour leur permettre de mener une vie active et saine »[587]. En revanche, la sécurité sanitaire porte sur la salubrité des aliments destinés à l'alimentation humaine. Deux auteurs ont établi que la confusion entre sécurité sanitaire et sécurité alimentaire caractérise « un glissement sémantique [qui] a conduit à parler de sécurité sanitaire pour caractériser les efforts faits pour réduire le risque de maladie lié aux aliments, ce que les gardiens du sens qualifient de "sûreté alimentaire", comme on parle de "sûreté nucléaire" »[588]. La sécurité alimentaire, qui fait davantage référence à la dimension quantitative de l'approvisionnement en aliments, comme au sortir de la Seconde Guerre mondiale[589], est devenue une sécurité qualitative des aliments[590]. La création du droit européen de l'alimentation s'est illustrée par une volonté d'harmonisation des réglementations avec une finalité essentiellement sécuritaire en termes qualitatifs[591]. Didier Tabuteau a d'ailleurs souligné que « la réforme conduite à la suite de cette crise [de la vache folle] n'a pas été qualifiée de réforme de sécurité alimentaire, mais de réforme de sécurité sanitaire des aliments »[592]. La première n'est pourtant pas exclusive de la seconde. Bien que les pays post-industriels ne soient plus soumis à un risque d'insuffisance alimentaire, c'est toujours le cas d'une grande partie des pays du monde, et des plans d'action internationaux portent à la fois sur les dimensions quantitative et qualitative de l'accès aux aliments[593]. D'autres auteurs[594],

---

587 X. BOUCOBZA, « La méthode de promotion de la sécurité alimentaire. Une application de la *lex publica* ? », *RIDE* 2012/4, T. 26, pp. 71-85, spé. p. 72.

588 M. HIRSCH, C. FOUREL, « Sécurité alimentaire », pp. 97-103, spé. p. 97, *in* F. BOURDILLON, G. BRÜCKER, D. TABUTEAU (dir.), *Traité de santé publique*, *op. cit.*

589 M. RAISON, L. GUÉDON, Rapport de la commission des affaires économiques sur le projet de loi, de modernisation de l'agriculture et de la pêche (n° 2559), Assemblée nationale, Rapport n° 2636, 17 juin 2010, p. 11. En 1962, l'agriculture des États membres de la Communauté économique européenne ne produisait pas suffisamment pour assurer la suffisance alimentaire de leurs populations. V. en ce sens : B. VIALE, « En réponse à la crise de la « Vache Folle », plaidoyer en faveur d'une politique communautaire de l'alimentation », *Droit rural* n° 251, mars 1997, pp. 158-165, spé. p. 159. V. également : I. CHMITELIN, « Le rôle des États membres dans la sécurité sanitaire des aliments », pp. 95-107, spé. p. 107, *in* J. BOURRINET, F. SNYDER (dir.), *La sécurité alimentaire dans l'Union européenne, op. cit.*

590 Dans le dernier quart du XXe siècle, les crises sanitaires successives ont amené à se concentrer sur la salubrité des aliments, conduisant à la construction d'un véritable droit alimentaire : D. BIANCHI, « La Comitologie dans le droit agro-alimentaire : une procédure complexe au service d'impératifs de participation démocratique et de contrôle étatique », pp. 175-211, spé. p. 176, *in* S. MAHIEU, K. MERTEN-LENTZ (dir.), *Sécurité alimentaire. Nouveaux enjeux et perspectives*, *op. cit.* Voir également : C. BLUMANN, « La politique agricole commune face aux nouveaux défis planétaires et européens », *Droit rural* n° 416, oct. 2013, étude 14.

591 F. COLLART-DUTILLEUL, « Le droit agroalimentaire en Europe, Entre harmonisation et uniformisation », *Revista para el análisis del derecho*, Barcelona, juill. 2007, p. 3 ; B. VIALE, « En réponse à la crise de la "Vache Folle", plaidoyer en faveur d'une politique communautaire de l'alimentation », *op. cit.*, p. 159.

592 D. TABUTEAU, « Principes et organisation de la sécurité sanitaire », pp. 69-77, spé. p. 72, *in* F. BOURDILLON, G. BRÜCKER, D. TABUTEAU (dir.), *Traité de santé publique*, *op. cit.*

593 G. PARENT, « Droit économique et sécurité alimentaire : un couple mal assorti ? », *RIDE* 2012/4, T. 26, pp. 15-19, spé. p. 16.

594 *Ibid.* ; sommet mondial de l'alimentation, 1996, *in* X. BOUCOBZA, « La méthode de promotion de la sécurité alimentaire. Une application de la lex publica ? », *ibid.*, p. 72.

enfin, ont pu considérer que la sécurité alimentaire est un concept générique, regroupant à la fois les aspects quantitatifs (sécuritaires) et qualitatifs (sanitaires) de l'alimentation, l'accent porté sur l'une ou l'autre par les politiques publiques étant fonction des aléas contextuels[595]. Finalement, il est cohérent de considérer que la garantie de l'innocuité des aliments, lorsqu'elle est seule visée par une norme, justifie qu'il s'agit de sécurité sanitaire. En revanche, la sécurité alimentaire porte sur une démarche globale relative à la sécurité des aliments, comprenant à la fois les aspects quantitatifs, dont l'enjeu est restreint dans les pays développés, et les aspects qualitatifs. La sécurité sanitaire des aliments, puisqu'elle vise la protection de la santé humaine à travers l'aliment, est une déclinaison de la sécurité sanitaire. La protection de la santé animale vise également, au moins partiellement, la santé humaine, laissant ainsi entrevoir l'existence d'une sécurité sanitaire des animaux.

Section 2. La gestion du risque relatif à la santé de l'animal : l'émergence d'une sécurité vétérinaire de l'homme

113. La gestion des risques vétérinaires – Afin d'assurer la sécurité sanitaire des aliments, l'Union européenne a élaboré une approche globale de la gestion des risques applicables aux denrées alimentaires, depuis l'affaire de la "vache folle". Sa réglementation intervient à tous les échelons de la production des denrées d'origine animale afin d'organiser la gestion des risques, y compris sur l'animal vivant. D'ailleurs, comme le rappelle l'Organisation mondiale de la santé animale, « la plupart des foyers de toxi-infections alimentaires ont pour origine une contamination des denrées alimentaires par des agents de zoonose pendant la production primaire »[596]. À cet égard, la traçabilité est le seul mécanisme qui s'applique quel que soit le stade de production de la denrée, jusqu'à sa mise sur le marché. Qu'elle prenne la forme de l'identification de l'animal, dès sa naissance, ou de l'étiquetage de la denrée, au moment de la mise sur le marché, la traçabilité symbolise l'approche globale de la sécurité sanitaire des aliments (*§1*). D'autres normes destinées à lutter contre les risques vétérinaires s'appliquent exclusivement lorsque l'animal est vivant. En raison de sa nature d'être vivant doué de mobilité, ces normes ont été conçues par analogie à celles qui sont destinées à garantir la sécurité sanitaire de l'homme. Elles témoignent d'une approche globale de la protection de la santé animale qui, bien que souvent dépendante de la perspective de sécurité sanitaire des

[595] F. SNYDER, « Sécurité alimentaire dans l'UE et gouvernance de la mondialisation », pp. 7-17, spé. p. 8, *in* J. BOURRINET, F. SNYDER (dir.), *La sécurité alimentaire dans l'Union européenne, op. cit.*

[596] Code sanitaire pour les animaux terrestres, art. 6.1.3, § 7.

aliments pour l'homme, fait émerger une sécurité sanitaire des animaux dont l'homme est la finalité, donc une sécurité vétérinaire de l'homme (*§2*).

§1. Une approche globale de la sécurité sanitaire des aliments : la traçabilité

114. De l'identification à l'étiquetage, la transformation de l'animal au cours de son processus de production – La traçabilité est définie comme visant « à faire apparaître et à connaître avec précision l'ensemble du parcours suivi par une marchandise, de ses différents stades de fabrication jusqu'à sa distribution finale »[597]. Cette définition, particulièrement large, a vocation à s'appliquer quel que soit le produit considéré, dès lors qu'il est destiné à être mis sur le marché, avec pour finalité d'assurer la sécurité des consommateurs. Dans le secteur de l'élevage et de l'agroalimentaire, le produit change de nature au cours du processus de production, sans être totalement étranger à ce qu'il a été à l'origine. La sécurité du produit d'origine animale n'est, ainsi, pas dépourvue de tout lien avec la santé de l'animal lorsqu'il était vivant. Afin d'assurer la traçabilité de l'animal et ses produits, le premier est d'abord identifié tandis que les seconds seront étiquetés. L'évolution du vocabulaire de la traçabilité selon le stade de production symbolise la mutation de l'animal au cours du processus de production : l'animal ne peut pas être étiqueté parce qu'il est un être vivant. C'est la raison pour laquelle la traçabilité, mécanisme de droit commun destiné à contribuer à la sécurité des produits (*A*), a été transposée à la sphère agroalimentaire et, plus largement, aux animaux, laissant apparaître l'existence d'une sécurité sanitaire des animaux (*B*).

A. La traçabilité, un préalable non spécifique à la sphère agroalimentaire indispensable à la sécurité de tout produit

115. Un mécanisme de droit de la consommation – La traçabilité est un mécanisme qui n'est pas spécifique à la sphère agroalimentaire. Puisqu'elle vise à garantir la sécurité des produits auxquels elle s'applique, il en existe autant de modalités que de produits susceptibles de présenter un risque pour les consommateurs. À cet égard, les médicaments, les produits cosmétiques, les voitures ou encore les jouets sont soumis à une obligation de traçabilité[598]. Ce n'est que suite aux scandales sanitaires d'envergure des années 1990, et sous l'impulsion de l'Union européenne, que cette obligation a trouvé sa place dans le secteur agroalimentaire, à tel point que la traçabilité y est, aujourd'hui, associée (1). Lorsque sa mise en œuvre est mue

[597] C. BERTRAND, « La traçabilité des marchandises et le droit communautaire », *RMCUE*, 2004, p. 394.
[598] J. CALAIS-AULOY, H. TEMPLE, *Droit de la consommation*, Précis Dalloz, 2015, 9e éd., p. 286.

par la recherche de la sécurité sanitaire des consommateurs, ce mécanisme aux multiples fonctions s'inscrit dans le champ de la sécurité sanitaire (2).

1. Un mécanisme commun à tout produit

116. L'émergence de la traçabilité et l'absence de spécificité à la sphère agroalimentaire – La traçabilité permet de retracer le processus de production d'un produit et contribue à garantir la sécurité des consommateurs face aux risques sanitaires liés à l'utilisation ou à la consommation de produits, indépendamment de leur nature. Cette méthode ne trouve pas son origine dans le droit de l'alimentation[599], ni son expansion, qui a été initiée après l'affaire du sang contaminé[600]. L'exigence de traçabilité s'est rapidement étendue à tous les produits dont l'utilisation présente un risque particulièrement grave ou élevé, tel que les articles pyrotechniques[601]. Sa fonction a fait de la traçabilité « l'un des piliers de la sécurité des consommateurs […] »[602]. La première manifestation législative structurée[603] de l'obligation de traçabilité s'est effectuée, en droit français, parallèlement au sein des Codes rural et de la consommation. Pourtant, depuis la crise de la "vache folle"[604] et les scandales ultérieurs – parfois récents[605] – du secteur agroalimentaire, elle est, aujourd'hui, associée à l'alimentation. D'inspiration communautaire[606], c'est la loi d'orientation agricole de 1999[607] qui a explicitement imposé une exigence de traçabilité dans le secteur agroalimentaire. Si

---

[599] Les prémisses de la traçabilité ont pu être mis en lumière dans le secteur industriel, en matière aéronautique, nucléaire et de l'armement : D. TORNY, « La traçabilité comme technique de gouvernement des hommes et des choses », *Politix* n° 44, vol. 11, 1998, pp. 51-75, spé. p. 53.

[600] L'hémovigilance, organisant la traçabilité du sang, a été instaurée par la loi n° 93-5 du 4 janv. 1993 relative à la sécurité en matière de transfusion sanguine et de médicament (*JORF* n° 3, 4 janv. 1993, p. 237) et par le décret n° 94-68 du 24 janv. 1994 relatif aux règles d'hémovigilance pris pour application de l'article L. 666-12 du Code de la santé publique et modifiant ce Code (*JORF* n° 21, 26 janv. 1994, p. 1346).

[601] Directive 2013/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 2013 relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant la mise à disposition sur le marché d'articles pyrotechniques, *JOUE*, L 178, 28 juin 2013, pp. 27-65, art. 9.

[602] J. MORET-BAILLY, « La sécurité alimentaire », *Gaz. Pal.*, 10 juin 2006, n° 161, p. 7.

[603] Dès les années 1970, le droit communautaire imposait le contrôle de denrées bénéficiant de financements : M. BRUSCHI, « La traçabilité : propos introductifs », *Dr. et patr.*, mai 2001, p. 56.

Avant que la traçabilité ne soit expressément formulée comme une obligation incombant aux exploitants du secteur alimentaire, s'imposait l'obligation d'identification des troupeaux de bovins, ovins et caprins aux éleveurs : Décret n° 69-422 du 6 mai 1969 relatif à l'identification des animaux et enregistrements zootechniques, *JORF* , 11 mai 1969, p. 4741 ; arrêté du 26 déc. 1969 relatif à l'identification des animaux de l'espèce bovine, *JORF* , 8 janv. 1970, p. 342 ; arrêtés du 18 juill. 1969 relatif à l'identification des animaux de l'espèce caprine, ovine, porcine, *JORF* , 30 juill. 1969, pp. 7659 s.

[604] C. BERTRAND, « La traçabilité des marchandises et le droit communautaire », *op. cit.*, p. 394.

[605] L'affaire des lasagnes à la viande de cheval de 2013.

[606] La Commission a adopté, en 1997, un Livre vert faisant état de la nécessité de mettre en œuvre une démarche de traçabilité à l'échelle européenne : Commission, Livre vert sur les principes généraux de la législation alimentaire dans l'Union européenne, Bruxelles, 30 avril 1997, COM (97) 176 final, p. 47.

[607] Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, *JORF* n° 158, 10 juill. 1999, texte n° 1.

l'exigence de traçabilité figure dans le Code rural depuis 1999, son contenu était précisé par le Code de la consommation, ce qui ne contribue pas à la lisibilité du droit, mais témoigne de la transversalité de la traçabilité. C'est ce que prévoyait l'article L. 214-1-1 du Code de la consommation puisqu'il renvoyait à un décret en Conseil d'État la fixation de « la liste des produits ou denrées pour lesquels la traçabilité doit être assurée » ainsi que « les obligations des producteurs et des distributeurs qui sont tenus d'établir et de mettre à jour des procédures d'informations enregistrées et d'identification des produits ou des lots de produits »[608]. Avant que le Conseil d'État ait pu se prononcer[609], cet article a été abrogé par une ordonnance du 5 octobre 2006[610]. Cette dernière avait pour objectif non seulement de simplifier le droit de la consommation, mais également d'adapter le droit français à la législation alimentaire européenne[611]. L'adoption d'un décret en Conseil d'État, dans le dessein de fixer le contenu de l'exigence de traçabilité, avait, dès lors, été imposée dans la même disposition du Code de la consommation qui exigeait des mesures d'application pour garantir la conformité et la sécurité des produits[612]. Depuis cette assimilation, la traçabilité vise donc clairement à assurer la conformité des produits aux prescriptions en vigueur ainsi que leur sécurité[613]. Désormais, l'article L. 412-1 du Code de la consommation[614] dispose qu'un décret en Conseil d'État organise le régime de la traçabilité des marchandises. Toutefois, le Code de la consommation n'apporte aucune définition de la notion de marchandise. La doctrine l'a définie comme étant « un objet mobilier corporel envisagé sur le fondement de sa capacité à être vendu »[615]. Sont ainsi indifféremment visés les denrées alimentaires d'origine animal et les aliments pour animaux, mais pas les animaux vivants. Les décrets n° 2009-1083[616] et n° 2011-255[617] relatifs aux produits destinés à l'alimentation

---

[608] *Ibid.*, art. 100.

[609] J. MORET-BAILLY, « La sécurité alimentaire », *op. cit.*

[610] Ord. n° 2006-1224 du 5 oct. 2006 prise pour l'application du II de l'article 71 de la loi n° 2006-11 du 5 janv. 2006 d'orientation agricole, *JORF* n° 232, 6 oct. 2006, texte n° 32, art. 20.

[611] Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janv. 2002 précité.

[612] C. conso., art. L. 214-1. Cet article ne traitait pas seulement de la traçabilité. Dès lors, les modes de présentation, la définition, la composition et la dénomination des marchandises, la définition et les conditions d'emploi des termes et expressions publicitaires, les règles d'hygiène, ainsi que les activités de production dans leur ensemble des denrées d'origine animale doivent être précisés par décret en Conseil d'État. C'est la raison pour laquelle de nombreux décrets ont été adoptés en application de cet article.

[613] Au sens de l'intitulé du livre IV du Code de la consommation « Conformité et sécurité des produits et des services ».

[614] Créé par l'ordonnance n° 2016-301 du 14 mars 2016 relative à la partie législative du Code de la consommation, *JORF* n° 64, 16 mars 2016, texte n° 29, art. L. 412-1, 9°.

[615] M.-A. HERMITTE, « L'illicite dans le commerce international des marchandises », pp. 109-177, spé. p. 110 *in* P. KAHN, C. KESSEDJIAN (dir.), *L'illicite dans le commerce international*, Litec, Travaux du CREDIMI, 16, 1996.

[616] Décret n° 2009-1083 du 1er sept. 2009 portant application du Code de la consommation en ce qui concerne les mesures d'exécution prévues à l'article L. 214-1 de ce code, *JORF* n° 203, 3 sept. 2009, texte n° 3.

[617] Décret n° 2011-255 du 9 mars 2011 modifiant le chapitre IV du titre Ier du livre II du Code de la consommation et le décret n° 94-1212 du 26 déc. 1994 pris pour l'application du Code de la consommation en ce qui concerne le

humaine d'origine animale ainsi que le décret n° 2011-708[618] portant sur les aliments pour animaux renvoient directement aux dispositions européennes qui ont pour objet la mise en œuvre de la traçabilité. Il est intéressant de remarquer que si les deux décrets de 2011 ont fait l'objet d'un avis préalable de l'AFSSA (désormais l'Anses), tel n'est pas le cas du décret de 2009 pourtant relatif à diverses catégories d'aliments d'origine animale. L'ancien article L. 214-1 du Code de la consommation prévoyait que « les décrets prévus au présent article sont pris après avis de l'agence mentionnée à l'article L. 1313-1 du Code de la santé publique lorsqu'ils comportent des dispositions visant à prévenir des risques sanitaires ou nutritionnels », sauf dans l'hypothèse où le décret a « pour objet la mise en conformité de la réglementation avec les actes communautaires contraignants »[619]. Dans une telle circonstance, l'avis de l'Anses serait inopportun car non seulement la France ne dispose pas de marge de manœuvre dans la mise en œuvre d'un règlement européen[620] et en outre l'adoption d'un règlement européen en matière de sécurité alimentaire requiert un avis préalable de l'EFSA. De la sorte, permettre à l'Anses de se prononcer sur une thématique déjà tranchée par l'EFSA créerait un risque de contradiction entre les agences et pourrait nuire à l'harmonisation recherchée par l'Union. L'article L. 412-2 ne prévoit, désormais, pas d'avis de l'Anses préalablement à l'adoption des décrets en Conseil d'État. En somme, si la mise en œuvre de la traçabilité impose de tenir compte de la nature des produits, il s'agit avant tout d'un mécanisme générique qui n'est pas propre à la sphère agroalimentaire et dont les enjeux en dépassent largement le champ pour s'inscrire dans celui de la sécurité sanitaire.

2. Un mécanisme aux fonctions multiples, gage de sécurité sanitaire

117. La traçabilité, « fil d'Ariane de la responsabilité »[621] – La responsabilité a pu être identifiée comme étant « le cœur de la problématique de la traçabilité »[622]. Il s'agit d'une finalité qui s'inscrit dans la perspective de préservation du bon fonctionnement du marché. À cet égard, la détermination, *via* le mécanisme de la traçabilité, de l'exploitant du secteur alimentaire responsable d'un dommage participe de la confiance du consommateur, élément

---

mode de production biologique des produits agricoles et sa mention sur les produits agricoles et les denrées alimentaires, *JORF* n° 59, 11 mars 2011, texte n° 21.

618 Décret n° 2011-708 du 21 juin 2011 modifiant le Code de la consommation en ce qui concerne la mise sur le marché et l'utilisation des aliments pour animaux, *JORF* n° 144, 23 juin 2011, texte n° 16.

619 C. conso., art. L. 214-1, dernier alinéa.

620 L'obligation de traçabilité des denrées alimentaires est édictée à l'article 18 du règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janv. 2002 (précité).

621 M. BRUSCHI, « La traçabilité : propos introductifs », *Dr. et patr.*, mai 2001, p. 56 ; P. PEDROT, « Avant propos : de la trace à la traçabilité : des enjeux nouveaux pour des risques nouveaux », p. VIII, *in* P. PEDROT (dir.), *Traçabilité et responsabilité*, Economica, 2003.

622 S. CHILLON, « Libre circulation des biens et traçabilité », pp. 267-286, spé. p. 269, *in* P. PEDROT (dir.), *Traçabilité et responsabilité*, *ibid.*

indispensable au bon fonctionnement du marché. À nouveau face à la mondialisation des risques, qui se diffusent plus rapidement, à plus grande échelle et fait apparaître davantage d'intervenants[623], « la mise en place de la traçabilité tente de limiter la dilution des responsabilités »[624]. En établissant la chaîne des causalités, la traçabilité permet d'imputer le dommage à un intervenant déterminé[625]. La traçabilité doit à cet égard être conçue comme un outil, une preuve de détermination des responsabilités tant dans le cadre de violation d'obligations contractuelles que dans le cadre d'infractions pénales telles que les tromperies, fraudes et falsifications[626]. Pourtant, la responsabilité ne doit pas être conçue comme étant la cause de l'exigence de traçabilité ; il s'agit plutôt d'une conséquence[627] de la volonté de garantir la sécurité des consommateurs, notamment sanitaire.

118. La traçabilité, un mécanisme de gestion des risques – La traçabilité tend à protéger non seulement le bon fonctionnement du marché, en permettant d'identifier l'exploitant responsable de la mise sur le marché d'un produit dangereux[628], mais également la santé des consommateurs, puisqu'elle permet d'intervenir sur un produit présentant un risque pour la santé des populations[629]. En tant que mécanisme de gestion des risques, la traçabilité participe indéniablement de la protection de la santé publique[630]. En effet, les industriels sont en

---

[623] À titre d'illustration, l'article L. 551-1 du Code rural prévoit l'octroi, par l'autorité administrative compétente, de la qualification d'organisation de producteur aux sociétés coopératives agricoles et leurs unions, aux sociétés d'intérêt collectif agricole, aux syndicats agricoles ainsi qu'aux associations entre producteurs agricoles s'ils participent, entre autres, de la mise en œuvre de la traçabilité par l'édiction de règles en la matière. Cette disposition témoigne que les industriels ne sont pas les seuls investis d'une mission de traçabilité. Tous les intervenants du secteur de l'alimentation, qu'ils soient publics ou privés, prennent part à la mission de traçabilité.

[624] S. CHILLON, « Libre circulation des biens et traçabilité », *op. cit.,* p. 269.

[625] M.-A. HERMITTE, « La traçabilité des personnes et des choses, Précaution, pouvoirs et maîtrise. Précaution, pouvoirs et maîtrise », pp. 1-34, spé. p. 24 *in* P. PEDROT (dir.), *Traçabilité et responsabilité*, *op. cit.*

[626] A ainsi été caractérisé à l'encontre de quatre prévenus le délit de publicité de nature à induire en erreur alors que « la rédaction maladroite d'un prospectus mis à la disposition de la clientèle dans les points de vente d'une boucherie, indiquant qu'à "tout moment en partant d'une pièce de viande de l'étalage il était possible de remonter jusqu'à l'origine de l'animal, sa date de naissance, et le nom et l'adresse de l'éleveur" et qui était destiné à informer le public que la viande provenait d'une origine unique, alors que les annonceurs ne pouvaient justifier de la traçabilité relative à l'identification de l'animal à partir d'un morceau vendu à l'étal » : CA Paris, 13e ch., sect. A, 3 sept. 2003, pourvoi n° 2003/01513.

V. en ce sens : S. CHILLON, « Libre circulation des biens et traçabilité », *op. cit.*, p. 270.

[627] M.-A. HERMITTE, « La traçabilité des personnes et des choses. Précaution, pouvoirs et maîtrise », *op. cit.*, p. 24 : l'auteure précise en effet qu'avant l'obligation de traçabilité, les entreprises étaient soumises au respect des obligations de vigilance et de suivi

[628] M. LEON GUZMAN, « Traçabilité », p. 652 *in* F. COLLART-DUTILLEUL (dir.), J.-P. BUGNICOURT (coord.), *Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde*, Larcier, Dictionnaires juridiques, 2013.

[629] Par le biais d'un rappel, d'un retrait ou de la destruction du produit (sur le système du RAPEX pour le rappel de produits dangereux, v. directive 2001/95/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 déc. 2001 relative à la sécurité générale des produits, *JOCE* L 11, 15 janv. 2002, pp. 4-17.

[630] Refusant de considérer qu'il puisse s'agir d'une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative, la CJCE a en revanche consacré la traçabilité comme justifiant une limitation à la libre circulation en ce qu'elle contribue à la protection de la santé de la population (CJCE, 20 mai 1976, aff. 104/75, *De Peijper*, Rec. 1976, p. 613 ; CJCE, 5 mai 1998, aff. C-180/96, *Royaume-Uni c. Commission*, Rec. 1998, p. 2265) : S. RETTERER, « Traçabilité et protection alimentaire », *op. cit.*

mesure d'intervenir en présence d'un risque, à la fois *a priori* et *a posteriori*[631]. L'intervention est *a priori* lorsque le risque ne s'est pas réalisé puisqu'elle permet de faire obstacle à la mise sur le marché des produits. L'intervention se situe *a posteriori,* après la réalisation du risque, afin de limiter l'expansion des dommages par le retrait des produits à risque se trouvant toujours sur le marché. L'article L. 232-1 du Code rural organise d'ailleurs l'exploitation des informations issues de la traçabilité pour l'adoption de mesures de police sanitaire par les autorités publiques. La traçabilité est la méthode idéale de réponse face à l'expansion des risques sanitaires, permettant que l'identification d'un nouveau risque ne soit pas vaine, d'autant que les modes de fabrication et de diffusion des produits à une échelle internationale accélèrent et élargissent les probabilités de contamination[632]. Nécessairement, la réponse adéquate consiste à permettre de retracer le processus de fabrication du produit, non seulement afin d'intercepter celui qui est susceptible d'être dangereux avant qu'il ne cause un dommage, de faire obstacle à l'éventuelle propagation de la contamination, mais aussi de déterminer la source de la contamination afin d'identifier le responsable et de minimiser l'impact du risque sur la confiance du consommateur en permettant la mise sur le marché de produits qui ne présentent pas de risque[633]. Ainsi, comme la traçabilité permet de lutter contre les risques sanitaires, elle correspond à un mécanisme de sécurité sanitaire. Indépendamment de l'existence d'un risque, la traçabilité garantit la transparence de la chaîne de production des aliments. Grâce à la traçabilité, le consommateur peut bénéficier d'une information claire et précise *via* l'étiquetage du produit[634], qui est un « instrument de la traçabilité »[635]. Elle revêt une finalité informative à destination des consommateurs. D'ailleurs, Didier Torny a pu affirmer que « l'information du consommateur est l'un des buts explicites de la traçabilité des viandes »[636]. À nouveau, l'étiquetage d'un produit, dont la véracité dépend de l'effectivité de la traçabilité, garantit la confiance du consommateur donc, par extension, le bon fonctionnement du marché[637]. La traçabilité relève à la fois de la méthode de gestion des risques, que ce soit à titre préventif ou curatif, ainsi que de l'information des consommateurs sur les produits. Elle se trouve donc au confluent de deux objectifs fondamentaux du

[631] M.-A. HERMITTE, « L'illicite dans le commerce international des marchandises », *op. cit.,* p. 148.

[632] D. TORNY, « La traçabilité comme technique de gouvernement des hommes et des choses », *op. cit.,* p. 53.

[633] V. sur ce point : CÉ, 6e et 2e SSR, 29 déc. 1999, Syndicat national du commerce extérieur des produits congelés et surgelés e. a., n° 206945 (S. RENARD, *L'ordre public sanitaire, op. cit*., p. 476).

[634] D. TORNY, « La traçabilité comme technique de gouvernement des hommes et des choses », *op. cit.,* p. 69.

[635] C. PETIT, « Les règles de sécurité alimentaire : de l'influence de la réglementation sanitaire sur les productions alimentaires et animales », *Droit rural* n° 349, janv. 2007, étude 8.

[636] D. TORNY, « La traçabilité comme technique de gouvernement des hommes et des choses », *op. cit.,* p. 70.

[637] La confiance du consommateur passe par le biais de logos tel que VBF : Viande Bovine Française.

triptyque de l'analyse des risques[638], la sécurité et la communciation sur les risques[639]. En contribuant à garantir la protection de la santé des consommateurs de denrées d'origine animale, la traçabilité est un mécanisme de gestion des risques sanitaires iatrogènes (liés à la production de denrées) s'inscrivant dans le champ de la sécurité sanitaire des aliments.

B. La traçabilité, un mécanisme illustrant la pertinence d'une approche intégrée dans la sphère de la sécurité sanitaire des denrées d'origine animale

119. Une obligation intégrée – Au sein des obligations générales de la législation alimentaire, et par opposition aux principes[640], la traçabilité figure au nombre des prescriptions générales[641] s'imposant aux exploitants du secteur alimentaire. Le règlement européen relatif à la législation alimentaire consacre un article à l'obligation de tracer les produits[642], dont le champ d'application dépasse la sécurité sanitaire des seules denrées (1). En effet, si cette dernière est reconnue comme étant d'une importance primordiale, elle serait dépourvue d'une grande partie de son efficacité à défaut d'application dans la sphère de l'élevage. Ainsi, « l'identification et la traçabilité animales améliorent de façon significative l'efficacité de la gestion d'une maladie »[643] et, partant, améliorent la sécurité sanitaire des denrées d'origine animale. À défaut, les conséquences se révéleraient variées, allant de l'absence de sanction d'un éleveur pour la présence de résidus de médicaments dans les chairs, à l'impossibilité de retirer du marché toutes les carcasses d'un troupeau lorsque le contrôle d'une boîte de terrine a révélé la présence d'une zoonose. La traçabilité est donc l'exemple idéal de la réciprocité entre sécurité sanitaire des denrées et santé animale, faisant émerger l'identification d'une sécurité sanitaire des animaux (2).

1. Un mécanisme de traçage des denrées alimentaires

120. La traçabilité, un mécanisme qui s'inscrit dans le processus de production des denrées alimentaires – La traçabilité des denrées d'origine animale au niveau européen a

---

638 Au-delà du droit de l'alimentation, la traçabilité se trouverait « à la quadruple jonction de l'industrie, du commerce, de la technique et de l'information » : J.-F. MATTÉI, « Traçabilité et responsabilité », pp. 35-44, spé. p. 35, *in* P. PEDROT (dir.), *Traçabilité et responsabilité*, Economica, 2003.

639 S. RETTERER, « Traçabilité et protection alimentaire », *Dr. et patr.*, mai 2001, p. 92.

640 Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janv. 2002 précité, art. 5 à 10. Peuvent être cités le principe de précaution, les principes de transparence ou d'analyse des risques, qui s'imposent aux autorités compétentes.

641 *Ibid.*, art. 14 à 21.

642 *Ibid.*, art. 18.

643 N. FERRAUD-CIANDET, Protection de la santé et sécurité alimentaire en droit international, Larcier, Droit international, 2009, p. 67.

émergé en réaction à l'affaire de la "vache folle", que le Parlement européen et le Conseil nomment « l'expérience »[644]. La définition que le droit de l'alimentation établit de la traçabilité ne présente pas de spécificité au regard de la définition traditionnelle retenue en droit de la consommation, si ce n'est qu'elle vise expressément les denrées alimentaires. Elle est ainsi conçue comme étant « la capacité de retracer, à travers toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution, le cheminement d'une denrée alimentaire, d'un aliment pour animaux, d'un animal producteur de denrées alimentaires ou d'une substance destinée à être incorporée ou susceptible d'être incorporée dans une denrée alimentaire ou un aliment pour animaux »[645]. La définition du *Codex alimentarius* s'avère beaucoup plus simple que celle retenue par le droit de l'Union. Si celui-ci spécifie précisément le champ d'application couvert par la traçabilité au sein même de sa définition, tel n'est pas le cas du *Codex*. Ce dernier admet seulement que la traçabilité est la « capacité à suivre le mouvement d'une denrée alimentaire à travers une (des) étape(s) spécifiée(s) de la production, de la transformation et de la distribution »[646]. Bien que cette définition soit moins détaillée quant aux produits auxquels elle s'applique, l'enjeu de la traçabilité reste pluriel, mêlant intérêts économiques et sanitaires.

Le règlement fondateur du "paquet hygiène"[647] met en exergue, dans ses considérants, les différents intérêts poursuivis par la consécration de l'obligation de traçabilité dans le secteur alimentaire. Ils sont au nombre de deux : la garantie de la sécurité sanitaire des aliments et le bon fonctionnement du marché intérieur. La première dimension affichée de la traçabilité est sanitaire[648]. Le Parlement et le Conseil ont estimé qu'il convient « d'assurer un niveau élevé de protection de la vie et de la santé humaines dans l'exécution des politiques communautaires » et que, justement, la libre circulation de denrées alimentaires sûres et saines « contribue de façon notable à la santé et au bien-être des citoyens »[649]. Afin d'appréhender la seconde dimension de la traçabilité, il convient de saisir le contexte dans lequel a émergé la volonté de réglementer la traçabilité à l'échelon européen. En effet, l'incapacité de retracer le cheminement des aliments pour animaux et des animaux vivants s'est révélé de nature à compromettre le marché intérieur[650]. Ainsi, la traçabilité permet également la préservation du

---

[644] Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janv. 2002 précité, consid. 28.

[645] *Ibid.*, art. 3, § 15.

[646] Comité du Codex sur les systèmes d'inspection et de certification des importations et des exportations alimentaires, Principes applicables à la traçabilité/ au traçage des produits en tant qu'outil d'un système d'inspection et de certification des denrées alimentaires, 2006, CAC/GL 60-2006.

[647] Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janv. 2002 précité, consid. 28.

[648] Les premières justifications de l'incorporation de la traçabilité en droit interne sont consacrées à la préservation de la sécurité alimentaire : L. LORVELLEC, « Principaux aspects de la loi d'orientation agricole », *JCP (N)* n° 28, 16 juill. 1999, p. 1129, § 20.

[649] Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janv. 2002 précité, consid. 1 et 2.

[650] *Ibid.*, consid. 28.

marché en garantissant la libre circulation des produits, tout en tenant compte « des préoccupations sociales »[651]. La traçabilité n'a donc pas pour unique objectif d'assurer la protection de la santé de la population, mais également de limiter les perturbations du marché européen. Malgré sa finalité économique, il en résulte qu'en ce qu'elle vise à limiter la réalisation de risques pour la santé humaine à travers la consommation de denrées alimentaires, la traçabilité s'inscrit dans le cadre de la lutte contre les risques iatrogènes et constitue une mesure de sécurité sanitaire des aliments.

121. L'étendue de l'obligation de traçabilité en tant que mécanisme de sécurité sanitaire – La mission de traçage des denrées incombe aux exploitants des secteurs alimentaire et de l'alimentation animale[652] et s'applique à tous les animaux destinés à la production de denrées, aux denrées alimentaires destinées à la consommation humaine ou animale et à tout produit destiné à être incorporé dans une telle denrée. Les éleveurs sont donc également les destinataires de l'obligation de traçabilité[653]. Le contenu de l'obligation de traçabilité a été largement commenté et précisé par le Comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale[654]. Ce dernier a, notamment, indiqué la nature des informations que les exploitants du secteur alimentaire devaient collecter pour satisfaire à leur obligation. Les informations dites de première catégorie doivent toujours être à la disposition des autorités : nom, adresse et nature des produits fournis par le fournisseur et livrés à l'acheteur ainsi que les dates de transaction et/ou de livraison. Les informations de seconde catégorie, quant à elles, concernent le volume ou la quantité de produits concernés, le numéro de lot ainsi qu'une description détaillée du produit[655]. D'autres données doivent être conservées par l'exploitant, lorsqu'il se situe à l'échelon de la production primaire et que les produits concernés sont des animaux vivants. Il doit être en mesure d'identifier, à des fins exclusivement sanitaires, l'ensemble des interventions humaines qui ont porté sur l'animal, qu'il s'agisse de son alimentation, sa santé et ses soins éventuels. Sont expressément énumérés la nature et l'origine des aliments pour animaux, les produits vétérinaires ou les autres

[651] C. BERTRAND, « La traçabilité des marchandises et le droit communautaire », *op. cit.*

[652] Il convient de noter que les courtiers sont également concernés par les exigences imposées au titre de la traçabilité : Comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale, Orientations pour la mise en œuvre des articles 11, 12, 14, 17, 18, 19 et 20 du règlement (CE) n° 178/2002 établissant les principes généraux de la législation alimentaire, 26 janv. 2010, p. 21 (http://ec.europa.eu).

[653] La notion d'entreprise du secteur alimentaire est bien définie comme recouvrant « toute entreprise publique ou privée assurant, dans un but lucratif ou non, des activités liées aux étapes de la production, de la transformation et de la distribution de denrées alimentaires » : Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janv. 2002 précité, art. 3, § 2.

[654] Comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale, Orientations pour la mise en œuvre des articles 11, 12, 14, 17, 18, 19 et 20 du Règlement (CE) n° 178/2002 établissant les principes généraux de la législation alimentaire, 26 janv. 2010, p. 21 (disponible : http://ec.europa.eu).

[655] J.-L. VIRUÉGA, « La traçabilité », p. 384 *in* J.-L. MULTON, H. TEMPLE, J.-L. VIRUÉGA (dir.), *Traité pratique de droit alimentaire*, *op. cit.*

traitements administrés aux animaux, les dates d'administration de ces traitements et les temps d'attente, l'apparition de maladies susceptibles d'affecter la sûreté des produits d'origine animale, les résultats de toute analyse d'échantillons prélevés sur des animaux ou d'autres échantillons prélevés à des fins de diagnostic, qui revêtent une importance pour la santé humaine, et tout rapport pertinent sur des contrôles effectués sur des animaux ou des produits d'origine animale[656]. Par ailleurs, la traçabilité impose aux exploitants d'être en mesure « d'identifier toute personne leur ayant fourni une telle denrée »[657]. Ainsi, systèmes et procédures doivent être instaurés tant en interne qu'en externe[658] afin d'identifier non seulement l'entreprise d'origine, mais également l'entreprise destinataire des denrées : les données doivent faire l'objet d'un enregistrement et d'une conservation[659]. Cette prescription générale de la sécurité sanitaire des aliments est un mécanisme de maîtrise des risques[660] qui s'étend à la protection de la santé animale. Sa visée préventive permet, en amont, de faire obstacle à la mise sur le marché d'un produit non conforme aux règles sanitaires et, en aval, d'en limiter les effets par une intervention rapide. Par conséquent, la traçabilité permet à l'opérateur économique d'intervenir pour garantir la sécurité des consommateurs, que celle-ci ait été compromise ou non. C'est la raison pour laquelle la traçabilité est une technique qui vise autant à protéger le marché face à des produits non conformes que la santé des consommateurs dans l'hypothèse la plus délétère. La finalité sanitaire, bien qu'elle soit fondamentale, se cumule avec une finalité économique. Par ailleurs, la définition européenne de la traçabilité des denrées alimentaires prévoit expressément qu'elle s'applique aux animaux producteurs de denrées alimentaires, contrairement à celle retenue par le *Codex alimentarius*. Elle admet l'intérêt d'une approche intégrée de la sécurité sanitaire des denrées d'origine animale. Le contrôle et le traçage de ces denrées ne peut être pleinement satisfaisant qu'en tenant compte de l'intégralité de leur processus de production, y compris pendant l'élevage de l'animal.

122. La limite de la portée territoriale de l'obligation de traçabilité – L'obligation de traçabilité n'incombe pas aux exploitants des secteurs alimentaires localisés à l'extérieur de

---

656 Règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires, Annexe I, Partie A, III. Tenue de registres.

657 Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janv. 2002 précité, art. 18, § 2.

658 Si la traçabilité au sein d'une entreprise n'est pas imposée par la réglementation de l'Union, il apparaît pourtant inconcevable de satisfaire à l'obligation générale de traçabilité efficacement. L'enregistrement des données de température (Règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires, Annexe II, Chapitre 1, 2), d.), des contrôles analytiques et des actions de nettoyage et désinfection : J.-L. VIRUÉGA, « La traçabilité », pp. 377-428, spé. pp. 385-387 *in* J.-L. MULTON, H. TEMPLE, J.-L. VIRUÉGA (dir.), *Traité pratique de droit alimentaire*, *op. cit.*

659 CNA, « Avis sur la traçabilité des denrées alimentaires », avis n° 28, 28 juin 2001, p. 2.

660 J. MORET-BAILLY, « La sécurité alimentaire », *op. cit.*

l'Union européenne[661]. Toutefois, l'importateur a l'obligation d'identifier le fournisseur. Cette limitation de la traçabilité a été contestée sur le plan technique[662] car elle entrave la maîtrise des risques, d'autant que le renouveau des méthodes de gestion a été accompli en raison de la prise de conscience que les risques ne connaissent pas de frontières. Ainsi, entraver l'obligation de traçabilité par l'appartenance à une organisation régionale restreint l'effectivité de la maîtrise des risques. Si une telle entrave entraîne incontestablement, en théorie, l'affaiblissement du système de gestion des risques, cet état n'a pas de conséquences pratiques. En réalité, la finalité sanitaire et commerciale de la traçabilité n'est pas lésée par l'absence de suivi antérieur à l'importation, puisque la satisfaction des exigences sanitaires préalables à l'entrée d'un produit dans l'Union sont, en principe, identiques à celles applicables aux produits européens. Ainsi, puisque le produit élaboré dans un État tiers doit présenter les mêmes garanties sanitaires qu'un produit européen au moment de son entrée sur le territoire européen[663], le défaut de traçabilité en amont n'a aucune conséquence, ni sanitaire, ni juridique. Les enjeux juridiques sont d'autant plus amoindris que l'importateur européen a l'opportunité de poursuivre en justice l'exportateur, dont il est établi qu'il a l'obligation de conserver les données d'identification. Cette limite démontre bien que l'on se trouve dans le cadre d'un processus de production dont les enjeux sanitaires sont conciliés avec les impératifs économiques. La traçabilité, telle qu'elle est appliquée dans la sphère agroalimentaire pour gérer, entre autres, les risques pour la santé humaine, est bien conçue comme un mécanisme de sécurité sanitaire. Cependant, la traçabilité des animaux existe également à l'extérieur de la sphère agroalimentaire, en raison des risques globaux de propagation des épidémies animales.

2. Un mécanisme préalable et indispensable d'enregistrement et d'identification des animaux vivants

123. Le double enjeu, sanitaire et économique, de la traçabilité appliquée aux animaux vivants – L'obligation d'identifier les animaux d'élevage est antérieure à l'élaboration de la législation alimentaire européenne. Elle n'est toutefois pas dépourvue de lien avec celle-ci, puisque c'est la même affaire, celle de la "vache folle", qui a justifié son amélioration, au même titre qu'elle a justifié la création de la législation alimentaire. Dès

[661] Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janv. 2002 précité, art. 18.

[662] J.-L. VIRUÉGA, « La traçabilité », pp. 377-428, spé. pp. 385-386 *in* J.-L. MULTON, H. TEMPLE, J.-L. VIRUÉGA (dir.), *Traité pratique de droit alimentaire*, Lavoisier, Tec&Doc, Collection Sciences et techniques agroalimentaires, 2013.

[663] Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janv. 2002 précité, art. 19 § 1.

1990[664], l'obligation d'identification des animaux d'élevage a été mentionnée dans une directive communautaire et un texte lui a été consacré en 1992[665]. Dans le contexte de l'élevage, et indépendamment de la sphère agroalimentaire, l'identification des animaux a pour but premier d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur. La directive de 1990 tendait effectivement à la recherche d'un « fonctionnement harmonieux des organisations communes de marché pour les animaux et les produits d'origine animale »[666]. En revanche, c'est la prise de conscience de la destination alimentaire de l'animal qui a justifié l'amélioration du système d'identification, contribuant, outre la volonté d'une stabilisation du marché de la viande, à remplir « certaines exigences d'intérêt général […] notamment la protection de la santé publique et animale »[667]. Cette double facette, à la fois sanitaire et économique, de l'enjeu de l'identification et de l'enregistrement des animaux vivants a été expressément reconnue par la Cour de Justice. À la suite de la propagation de l'épizootie de fièvre aphteuse, en 2001, qui a entraîné l'abattage sanitaire de millions d'animaux, souvent indemnes de toute contamination, la nécessité de renforcer le système d'identification et d'enregistrement des ovins et des caprins s'est imposée. Dans ce contexte, un règlement européen a été adopté afin d'améliorer[668] l'efficacité de l'obligation d'identification et d'enregistrement des animaux des espèces ovine et caprine[669]. En 2013, saisie d'une question préjudicielle[670], la Cour de Justice a admis que le double objectif de prévention des épizooties et de réalisation d'un marché intérieur dépourvu d'obstacles ne saurait être atteint sans le renforcement du système d'identification et d'enregistrement des ovins et caprins. Elle a ainsi reconnu expressément le double enjeu, à la fois sanitaire et économique, du système d'identification et d'enregistrement du bétail. L'harmonisation réalisée par l'Union européenne se reflète par la mise en place du système TRACES, base de données permettant

---

664 Directive 90/425/CEE du Conseil du 26 juin 1990 relative aux contrôles vétérinaires et zootechniques applicables dans les échanges intracommunautaires de certains animaux vivants et produits dans la perspective de la réalisation du marché intérieur, *JOCE,* L 224, 18 août 1990, pp. 29-41.

665 Directive 92/102/CEE du Conseil du 27 nov. 1992 concernant l'identification et l'enregistrement des animaux, *JOCE,* L 355, 5 déc. 1992, p. 32.

666 Directive 90/425/CEE du Conseil du 26 juin 1990 précitée, consid. 2.

667 Règlement (CE) nº 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17 juill. 2000 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et concernant l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine, et abrogeant le règlement (CE) nº 820/97 du Conseil, *JOCE,* L 204, 11 août 2000, pp. 1-10, consid. 6.

668 Directive 92/102/CEE du Conseil du 27 nov. 1992 concernant l'identification et l'enregistrement des animaux, *JOCE,* L 355, 5 déc. 1992, p. 32.

669 Règlement (CE) n° 21/2004 du Conseil du 17 déc. 2003 établissant un système d'identification et d'enregistrement des animaux des espèces ovine et caprine et modifiant le règlement (CE) n° 1782/2003 et les directives 92/102/CEE et 64/432/CEE, *JOCE,* L 5, 9 janv. 2004, pp. 8-17.

Cette amélioration avait déjà été réalisée pour l'identification et l'enregistrement des animaux de l'espèce bovine (Règlement (CE) nº 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17 juill. 2000 précité).

670 CJUE, 5e ch., 17 oct. 2013, aff. C-101/12, *Herbert Schaible c. Land Baden-Württemberg*, Rec. num. (S. DESMOULIN-CANSELIER, « Querelle morale, économique et juridique autour de l'identification électronique des animaux », *RSDA* 1/2014, p. 73.

de suivre les mouvements d'animaux au sein de l'Union[671]. Ainsi, l'identification des animaux contribue à la gestion des risques sanitaires et vétérinaires, confirmant qu'il s'agit d'un mécanisme de sécurité sanitaire qui est parfois applicable indépendamment de considérations de santé publique.

124. L'étendue de l'obligation d'identification – L'identification des animaux fait l'objet d'une réglementation peu dense, tant en droit interne[672] qu'en droit de l'Union européenne[673] et en droit international[674]. Les modalités d'élevage des animaux de rente imposent des contacts entre un grand nombre d'animaux pendant leur croissance ou leur exploitation, provenant d'élevages différents à l'occasion de leur transport ou de leur abattage. C'est la raison pour laquelle il est indispensable d'en déterminer les mouvements ainsi que le statut sanitaire. Toutefois, la mention du statut sanitaire n'est exigée que pour les élevages de bovins[675] et de porcins[676]. L'article D. 212-25 du Code rural, qui porte spécifiquement sur l'identification des ovins et des caprins, n'impose pas que l'état sanitaire de l'animal ou de l'exploitation figure dans la base de données nationale d'identification, ce qui semble davantage relever de l'oubli. L'obligation d'identification porte non seulement sur les animaux, mais également sur les établissements[677]. À nouveau, l'enjeu de l'identification des exploitations et des animaux se révèle, bien entendu, au stade la gestion des risques. Lorsqu'un risque est identifié, le registre d'élevage permet de déterminer si l'animal contaminé a été en contact avec d'autres animaux et garantit ainsi la possibilité d'adopter des mesures de prévention pour limiter la propagation de la contamination. Il est donc question de protection de la santé de l'animal, et non de l'homme. En outre, l'état sanitaire d'un troupeau est mentionné et conservé dans le registre d'élevage. Ce registre[678], obligatoire lorsque l'animal est destiné à l'alimentation humaine[679], comporte les données sanitaires, zootechniques et médicales relatives aux animaux de l'exploitation, ainsi que les interventions

---

[671] Décision de la Commission du 30 mars 2004 relative à la mise en application du système TRACES et modifiant la décision 92/486/CEE, *JOCE* L 94, 31 mars 2004, pp. 63-64.

[672] Des règles d'identification spécifiques aux équidés(CRPM, art. L. 212-9), aux carnivores domestiques(CRPM, art. L. 212-10) et aux autres espèces animales (CRPM, art. L. 212-11) ont également été adoptées. Elles sont moins contraignantes que pour les animaux de rente puisque le risque de propagation des maladies et le risque économique pour la filière de l'élevage est moindre.

[673] Règlement (CE) n° 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17 juill. 2000 précité ; règlement (CE) n° 21/2004 du Conseil du 17 déc. 2003 précité ; directive 2008/71/CE du Conseil du 15 juill. 2008 concernant l'identification et l'enregistrement des animaux de l'espèce porcine, *JOCE,* L 213, 8 août 2008, pp. 31-36.

[674] Code sanitaire pour les animaux terrestres, chapitre 4.2, Conception et mise en œuvre de systèmes d'identification propres à garantir la traçabilité animale.

[675] CRPM, art. D. 212-18.

[676] CRPM, art. D. 212-39.

[677] CRPM, art. L. 212-7 et L. 653-7 (l'identification est une condition d'obtention de l'agrément de l'exploitation).

[678] F. DARRIBEHAUDE, « Régimes de production agricole », fasc. 352, *JCl A*, 10 oct. 2011, pt 30.

[679] CRPM, art. L. 234-1.

effectuées par les vétérinaires. Au regard de l'importance des conséquences, tant sanitaires qu'économiques, du défaut d'identification d'un animal, l'animal non identifié fera l'objet d'un abattage spécifique, la carcasse sera saisie et les viandes et produits issus de cet animal retirés des consommations humaine et animale[680]. L'ambition sanitaire – et pas seulement alimentaire – de cette exigence est confirmée par la précision relative aux équidés, puisqu'elle est applicable aux équidés non destinés à l'alimentation humaine. Ainsi, l'identification des animaux vivants, qui est autonome de l'exigence de traçabilité établie par la législation européenne alimentaire, tend également à lutter contre les risques qui peuvent porter atteinte à la santé des animaux. Bien que ces exigences soient indépendantes de celles fixées dans le cadre de la sécurité sanitaire des aliments, elles ne s'en distinguent pas totalement. En premier lieu, elles sont applicables aux animaux qui sont destinés à l'alimentation. La finalité qu'elles poursuivent n'est pas la sécurité sanitaire des aliments, mais la préservation de la santé de l'ensemble des cheptels de l'Union européenne, à des fins économiques. En second lieu, elles ne diffèrent pas sensiblement des exigences relatives à la traçabilité instaurée dans le cadre de la sécurité sanitaire des aliments. La mauvaise santé de l'animal peut affecter la santé humaine par d'autres voies que l'alimentation, comme c'est le cas de la tuberculose. Il en résulte que les dispositions relatives à l'identification des animaux et à la traçabilité alimentaire des animaux se combinent. Dès lors, l'identification des animaux, bien qu'elle dépasse la sécurité sanitaire des aliments, participe de la sécurité sanitaire puisqu'elle gère le risque sanitaire. La sécurité sanitaire des aliments inclut l'animal en raison de sa destination alimentaire, tandis que la sécurité sanitaire de l'animal – telle qu'elle peut émerger de l'obligation d'identification des animaux – est liée aux risques sanitaires qui émergent des modalités du processus de production de l'animal, modalités qui prennent cette forme parce qu'il est destiné à l'alimentation humaine. La destination alimentaire de l'animal reste au centre de la sécurité sanitaire qui lui est afférent, d'autant que c'est dans le cadre de la sphère agroalimentaire, qui est contrainte de tenir compte de la nature d'être vivant de l'animal, que le constat de l'existence d'une sécurité sanitaire des animaux est le plus pregnant.

§2. Une approche globale de la santé des animaux : vers une sécurité vétérinaire de l'homme

125. La nature d'être vivant de l'homme et de l'animal – La nature d'être vivant de l'animal le rapproche de l'homme compte tenu de l'émergence des risques sanitaires, impliquant un parallélisme dans la gestion de ces risques. Comme pour la bonne santé de l'homme, la bonne santé de l'animal est liée aux substances qu'il ingère (*A*). S'il semblerait

[680] CRPM, art. L. 221-4. Le propriétaire est, auparavant, mis en demeure de régulariser sa situation. Il dispose d'un délai de 48h avant et après l'abattage. À défaut, le propriétaire ne sera pas indemnisé au titre de l'abattage sanitaire.

que ces règles soient issues de la sécurité sanitaire des aliments, leur portée justifie d'interroger l'existence d'une sécurité vétérinaire de l'homme (*B*).

A. La sécurité sanitaire des aliments et des médicaments destinés à l'animal

126. L'encadrement juridique des substances ingérées par les animaux – Si la sécurité sanitaire des denrées d'origine animale dépend de la bonne santé de l'animal, et que cette dernière dépend des substances ingérées par l'animal, alors la sécurité sanitaire des denrées d'origine animale dépend des substances ingérées par l'animal, médicaments et aliments. L'emploi de médicaments vétérinaires a été accru par l'évolution de la conception de l'élevage, et particulièrement le développement de l'élevage intensif [681]. Or, ces médicaments présentent cet inconvénient de recéler des risques qui vont en augmentant[682], imposant des mesures de gestion des risques ainsi induits. Et puisque l'aliment est le premier médicament, il est incontournable de s'interroger sur l'alimentation animale. D'ailleurs, l'affaire de la "vache folle" a révélé – ou rappelé – que l'alimentation animale était vectrice de risques vétérinaires et sanitaires. La sécurité sanitaire des aliments impose l'encadrement des substances que les animaux sont susceptibles d'ingérer en distinguant selon leur nature, qu'elles soient destinées aux soins (1) ou à l'alimentation (2).

1. L'animal, un être vivant consommateur de médicaments vétérinaires

127. La santé humaine dans la réglementation relative aux médicaments vétérinaires [683] – Le médicament fait l'objet d'une définition juridique et générique particulièrement précise. L'article L. 5111-1 du Code de la santé publique dispose que cette notion recouvre « toute substance ou composition présentée comme possédant des propriétés curatives ou préventives à l'égard des maladies humaines ou animales, ainsi que toute substance ou composition pouvant être utilisée chez l'homme ou chez l'animal ou pouvant leur être administrée, en vue d'établir un diagnostic médical ou de restaurer, corriger ou modifier leurs fonctions physiologiques en exerçant une action pharmacologique,

---

[681] A. ANADON, M.-R. MARTINEZ-LARRANAGA, "Residues of antimicrobial drugs and feed additives in animal products: regulatory aspects", *Livestock Production Science*, vol. 59, issues 2-3, june 1999, pp. 183-198, spé. p. 183.

[682] B. BOULOC, « Fraudes et falsifications, falsification de denrées servant à l'alimentation des animaux », *RTD com.*, 2006, pp. 926-927.

[683] Un Code communautaire est dédié aux médicaments vétérinaires : directive 2001/82/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 nov. 2001 instituant un Code communautaire relatif aux médicaments vétérinaires, *JOCE,* L 311, 28 nov. 2001, pp. 1-66.

immunologique ou métabolique »[684]. Cette notion s'applique aussi bien au médicament destiné à l'homme qu'à l'animal[685]. Elle est définie par le droit afin de garantir la sécurité des médicaments, cette dernière se traduisant d'abord par une autorisation de mise sur le marché (AMM)[686]. Cependant, le contenu de l'AMM du médicament vétérinaire diffère de celui exigé pour les médicaments à usage humain en raison de la destination alimentaire des animaux[687] et impose une procédure supplémentaire[688], permettant de mentionner un taux maximal de substances pharmacologiquement actives[689] dans les chairs de l'animal[690]. La demande

---

[684] La distinction érigée entre les médicaments par présentation et les médicaments par fonction a suscité beaucoup de jurisprudences concernant les médicaments à usage humain (À titre d'illustration, sur l'importance du rôle du juge dans la délimitation de la notion de médicament : Crim, 5 mai 2009, n° 07-88.598, 07-87.519 et 08-84.480 ; Crim, 28 sept. 1999, n° 98-84.302. V. sur cette question : J. PEIGNÉ, « Médicaments et aliments : les affinités conflictuelles », *RDSS* 2005, p. 705 ; É. FOUASSIER, H. VAN DEN BRINK, « À la frontière du médicament : compléments alimentaires, alicaments, cosmétiques internes… », *RGDM* n° 11, 2003, p. 101 ; É. FOUASSIER, C. LHOPITEAU, « Médicaments et compléments alimentaires : une frontière mieux délimitée », *RDS* n° 44, 2011, chron., p. 609 ; A.-C. MAILLOLS-PERROY, « Les aliments santé : un marché dans la tourmente », *RDS* n° 44, 2011, chron., p. 593).

Tel n'est pas le cas concernant les médicaments à usage vétérinaire, les enjeux commerciaux de ces produits étant beaucoup moins significatifs.

[685] Bien que l'animal soit expressément visé par l'article L. 5111-1 CSP, l'article L. 5141-1 du même code énonce que « l'on entend par médicament vétérinaire tout médicament destiné à l'animal tel que défini à l'article L. 5111-1 » (Loi n° 75-409 du 29 mai 1975 modifiant le Livre V du Code de la sante publique et relative à la pharmacie vétérinaire, *JORF*, 30 mai 1975, pp. 5381-5384).

Il est important de remarquer que la définition française du médicament vétérinaire va devoir évoluer en droit interne suite à l'adoption du règlement 2019/6 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relatif aux médicaments vétérinaires et abrogeant la directive 2001/82/CE. À titre d'illustration, une substance ayant pour but d'être utilisée dans l'euthanasie des animaux est expressément considérée comme un médicament vétérinaire (art. 1er). De même, ce texte a notamment pour but de faciliter la conduite de recherche en matière de médicament vétérinaire en réduisant la charge administrative, de renforcer le marché intérieur et d'améliorer la disponibilité des médicaments vétérinaires (consid. 5). Toutefois, ce règlement ne sera applicable qu'à compter du 28 janvier 2022 et ne sera pas développé davantage dans ce travail pour cette raison (art. 160).

[686] CSP, art. R. 5121-21 (médicaments à usage humain) et art. R. 5141-13 (médicaments à usage vétérinaire). Seuls les médicaments homéopathiques vétérinaires autres qu'immunologiques sont soumis à un simple enregistrement, dont les formalités s'avèrent moins contraignantes que celles de l'AMM (CSP, art. L. 5141-9).

[687] CSP, art. L. 5141-5-2 (AMM) ; CSP, art. L. 5141-9 (enregistrement des médicaments homéopathiques) ; CSP, art. L. 5143-4 (prescription de certains médicaments par le vétérinaire).

[688] La procédure de demande d'avis auprès de l'Agence européenne du médicament, qui intervient dans le cadre de la demande d'AMM, afin de fixer le taux de résidus maximal est autonome et distincte de celle de l'AMM : TPICE, 3e ch., 25 juin 1998, aff. T-120/96, *Lilly c. Commission*, Rec. 1998 II-2571.

[689] La notion de « substances pharmacologiquement actives » est employée par le droit de l'Union européenne (règlement (CE) n° 470/2009 du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 établissant des procédures communautaires pour la fixation des limites de résidus des substances pharmacologiquement actives dans les aliments d'origine animale, *JOUE,* L 152, 16 juin 2009, pp. 11-22, art. 2) et par le droit français (CRPM, art. L. 234-2). Elle est scientifiquement plus précise et plus juste que celle de médicament puisqu'un médicament peut être composé de plusieurs substances (l'article L. 5144-1 du CSP permet d'abonder en ce sens au regard de la définition qu'il établit de la notion de substance. Cette dernière permet de faire référence aux obligations particulières du processus de production et distribution en vigueur. Or, il apparaît qu'il inclut dans le concept générique de substance ne constituant pas des médicaments vétérinaires, mais susceptibles d'entrer dans leur fabrication, les substances pharmacologiquement actives. La substance pharmacologiquement active est donc bien un élément constitutif d'un médicament vétérinaire).

[690] CSP, art. R. 5141-13, al. 2.

Directive 2001/82/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 nov. 2001 instituant un Code communautaire relatif aux médicaments vétérinaires, *JOUE,* L 311, 28 nov. 2001, pp. 1-66, art. 6 : « Un médicament vétérinaire ne peut pas faire l'objet d'une autorisation de mise sur le marché pour une ou plusieurs espèces productrices de denrées

d'AMM d'un médicament destiné à être administré chez des animaux producteurs de denrées doit prévoir une limite maximale de résidus susceptibles d'être présents dans la chair ou les produits de l'animal sans risque pour la santé humaine ainsi qu'un temps d'attente après l'administration de la substance[691]. Le risque induit par l'emploi de substances pharmacologiquement actives est un risque sanitaire, donc iatrogène, non en raison de l'activité de production des médicaments, mais en raison de l'activité de l'élevage. La notion de temps d'attente permet de saisir la portée sanitaire, pour l'homme, de la réglementation de l'emploi de médicaments vétérinaires. En effet, si l'emploi d'un médicament laisse des résidus de certaines susbtances pharmacologiquement actives[692] dans les chairs ou produits de l'animal, l'éleveur doit respecter un temps d'attente entre l'administration de la substance et l'abattage de l'animal[693]. Ce temps d'attente a pour enjeu de permettre l'élimination de la substance, par le corps de l'animal. Le processus de production de l'animal est donc « suspendu » pendant la durée du temps d'attente afin de protéger la santé humaine. À défaut de respect de la législation sur les limites maximales de résidus, les denrées d'origine animale ne peuvent pas être déclarées propres à la consommation[694]. Ainsi, la contamination d'un

---

alimentaires sauf si les substances pharmacologiquement actives qu'il contient figurent à l'annexe I, II ou III du règlement (CEE) n° 2377/90 ».

[691] Cette exigence est applicable, quelle que soit la procédure à laquelle a recours l'industriel qui sollicite une autorisation de mise sur le marché. Elle est prévue à l'article R. 5141-16, 13° du CSP pour la procédure nationale, à l'article 12, § 3, p) de la directive 2001/82/CE pour la procédure centralisée, à l'article 31 du Règlement (CE) n° 726/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 établissant des procédures communautaires pour l'autorisation et la surveillance en ce qui concerne les médicaments à usage humain et à usage vétérinaire […] concernant la procédure centralisée propre aux médicaments vétérinaires destinés principalement à être utilisés comme améliorateurs de performance pour accélérer la croissance ou pour augmenter la productivité des animaux traités et enfin à l'article 32 de la directive 2001/82/CE concernant les procédures de reconnaissance mutuelle et d'autorisation décentralisée.

[692] Ces substances sont limitativement énumérées dans le premier tableau du règlement (CE) n° 470/2009 du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 précité.

[693] CSP, art. L. 5141-2, 14° : « Temps d'attente, la période nécessaire entre la dernière administration du médicament vétérinaire à l'animal dans les conditions normales d'emploi et l'obtention des denrées alimentaires provenant de cet animal, afin de protéger la santé publique, en garantissant que de telles denrées alimentaires ne contiennent pas de résidus en quantités supérieures aux limites maximales de résidus des substances pharmacologiquement actives […] ».

Le temps d'attente doit être fixé par le vétérinaire prescripteur lors de la délivrance du médicament lorsqu'il n'existe pas de limite maximale pour l'utilisation d'une substance pour une espèce animale (CSP, art. L. 5143-4). Néanmoins, cette durée ne peut être inférieure à celle fixée, pour chaque denrée alimentaire, par l'arrêté pris par les ministres de la santé et de l'agriculture du 4 mai 2010 relatif à la fixation par le vétérinaire du temps d'attente applicable lors de l'administration d'un médicament en application de l'article L. 5143-4 du Code de la santé publique, *JORF*, 13 mai 2010, texte n° 33.

[694] CRPM, art. R. 234-3, III.

La mise sur le marché de telles denrées est constitutive du délit de tromperie (C. conso, art. L. 213-1 et CRPM, art. L. 237-1). Lorsque l'animal est contaminé par une substance interdite, réglementée ou pour laquelle le respect d'un temps d'attente est impératif, l'infraction de falsification prévue par l'article L. 213-3 du Code de la consommation trouve également application. Sur la condamnation pénale pour falsification des éleveurs ayant administré des substances anabolisantes à des bovins exposés, mis en vente ou vendus : Crim., 2 juin 2004, n° 03-85474, non publié au bulletin ; Crim., 14 mars 2000, n° 99-86141, non publié au bulletin ; Crim., 18 nov. 2003, n° 02-88241, non publié au bulletin.

produit d'origine animale par une substance médicamenteuse justifie, sauf exception, la destruction de l'ensemble des produits ayant été en contact[695]. Cependant, la protection des intérêts économiques est conciliée avec les enjeux de santé publique. L'animal et ses produits sont mis sur le marché lorsqu'il est soumis à un traitement de nature à éliminer le danger, dans la mesure du possible[696]. De même, l'agent habilité peut différer l'abattage de l'animal si le danger sanitaire qu'il présente est lié au non-respect du temps d'attente après l'administration d'un médicament[697]. Enfin, la protection de la santé humaine trouve une limite importante dans l'article R. 234-4 du Code rural, qui prévoit qu'un animal ayant fait l'objet d'un essai clinique de médicament vétérinaire peut être destiné à l'alimentation humaine. Au-delà de la conciliation des intérêts sanitaires et économiques, la prise en considération des impératifs économiques révèle la protection de la santé animale.

128. L'absence d'effacement total de la santé de l'animal au profit de la santé humaine – Même si la protection de la santé de l'animal d'élevage vise à préserver l'économie de l'élevage, certaines dispositions permettent de considérer qu'elle fait l'objet d'une conciliation avec les enjeux de santé publique. En premier lieu, les États membres, la Commission ou le demandeur peuvent saisir l'Agence européenne du médicament lorsqu'il ou elle considère, au vu de données nouvelles ou d'une réévaluation des données existantes, que la réglementation en matière de limites maximales de résidus médicamenteux est susceptible de créer un risque pour la santé humaine ou animale[698]. Les États membres ne sont plus autorisés, depuis 2009, à prendre des mesures de suspension temporaire d'application de la disposition litigieuse. Il leur appartient seulement de formuler une demande d'avis auprès de l'Agence européenne des médicaments[699]. Cette disposition s'inscrit

---

L'article L. 213-1 du Code de la consommation sanctionne également les comportements qui concourent à la falsification des animaux, par les vétérinaires (Crim., 18 nov. 2003, n° 02-88241, non publié au bulletin) ou les pharmaciens (Crim., 11 juin 2014, n°13-81736, non publié au bulletin). Si la falsification a été retenue, celui qui fournit son concours à la falsification pourra aussi être poursuivi pour complicité de falsification (Crim., 21 mars 2006, n° 05-83122, Bull. crim. 2006, n° 84, p. 305 ; Crim., 18 nov. 2003, n° 02-88241, non publié au bulletin. Dans cette dernière affaire, le juge a rejeté l'argument selon lequel le prévenu ne pouvait pas faire l'objet d'une double déclaration de culpabilité pour la même faute. Dès lors que la peine à laquelle le prévenu a été condamné n'excède pas le maximum légal prévu pour l'infraction sanctionnée le plus lourdement, l'arrêt d'appel ne saurait faire l'objet d'une annulation par le juge de cassation.).

[695] À propos de la destruction de citernes de lait polluées par des résidus d'inhibiteurs présents à un taux supérieur aux limites maximales de résidus : CA Paris, 8e ch., 21 fév. 2008, n° 06/09965 ; CA Rouen, 2e ch., 28 fév. 2008, n° 06/03259 ; CA Paris, ch. 8 A, 6 mars 2008, n° 06/08970 ; CA Rennes, 7e ch. 7, 19 mars 2008, n° 06/07820 ; CA Rennes, 1e ch., 5 mars 2009, n° 07/07421 ; CA Caen, 1e ch., 17 sept. 2009, n° 08/00673.

[696] CRPM, art. L. 234-4.

[697] CRPM, art. L. 234-1, IV.

[698] Règlement (CE) n° 470/2009 du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 précité, art. 11. Il est fait référence à la santé animale en ce sens que la restriction de l'emploi d'un médicament vétérinaire peut porter préjudice, en l'absence d'alternative thérapeutique, à la préservation du bien-être et de la santé des animaux malades.

[699] *Ibid.*, art. 9.

dans la continuité de la volonté d'apporter une nouvelle optique à la fixation de limites maximales. En effet, la difficulté majeure à laquelle ont été confrontées les institutions de l'Union était la faible disponibilité de médicaments à destination d'animaux producteurs de denrées. Afin de parvenir à un équilibre satisfaisant entre santé et bien-être animal d'un côté, et santé publique de l'autre, le règlement européen a eu pour enjeu d'assouplir les procédures[700]. En second lieu, certaines substances limitativement énumérées font l'objet d'une interdiction totale d'administration et de détention[701] lorsque la fixation de limites maximales de résidus n'est pas satisfaisante sur le plan sanitaire. C'est la raison pour laquelle le Code rural[702] interdit non seulement l'administration, mais également la mise sur le marché, l'introduction sur le territoire français et donc la détention des hormones de croissance[703] stilbènes, des substances à action thyréostatique ainsi que de l'œstradiol 17 bêta[704]. En outre, il interdit la détention, la mise sur le marché, l'introduction sur le territoire national et l'administration aux animaux dont la chair ou les produits sont destinés à l'alimentation humaine des substances à activité anabolisante, anticatabolisante ou bêta-agoniste, sauf si l'emploi est thérapeutique[705]. Par conséquent, la restauration de la santé de l'animal justifie que ces substances soient utilisées, même si elles sont interdites en raison du risque qu'elles présentent pour la santé humaine. Dans ce cas, la commercialisation de ces animaux, de leurs chairs ou de leurs produits est interdite. La lutte contre le risque lié à l'emploi de médicaments vétérinaires chez les animaux producteurs de denrées, au profit de la santé de l'homme et de l'animal, révèle la mise en place de mesures de sécurité sanitaire. Cette sécurité sanitaire diffère de celle qui existe pour le médicament à usage humain, laquelle s'appuie

---

[700] Ainsi, la limite maximale fixée pour une substance pharmacologiquement active dans un type de denrée alimentaire vaut également pour une autre denrée dont elle est dérivée, tout comme la limite fixée pour une espèce animale vaut pour d'autres espèces animales. R. A. DEHOVE, A. SOROSTE, C. YÉDIKARDACHIAN, « Étude 215-151 - Présentation d'ensemble des dispositions européennes relatives aux résidus de médicaments vétérinaires », *Lamy Dehove*, T. 2, Partie 3, oct. 2014, pp. 1225 s.

[701] Directive 96/22/CE du Conseil du 29 avril 1996, concernant l'interdiction d'utilisation de certaines substances à effet hormonal ou thyréostatique et des substances ß-agonistes dans les spéculations animales et abrogeant les directives 81/602/CEE, 88/146/CEE et 88/299/CEE, *JOCE,* L 125, 23 mai 1996, pp. 3-9.

[702] CRPM, art. L. 234-2.

[703] Il s'agit des stilbènes, des substances à action thyréostatique ainsi que de l'œstradiol 17 bêta (le Code rural transpose la directive 96/22/CE du Conseil du 29 avril 1996, concernant l'interdiction d'utilisation de certaines substances à effet hormonal ou thyréostatique et des substances ß-agonistes dans les spéculations animales et abrogeant les directives 81/602/CEE, 88/146/CEE et 88/299/CEE, *JOUE,* L 125, 23 mai 1996, pp. 3-9. Sur la dangerosité de ces substances, v. Commission européenne, Proposition de règlement, Bruxelles, 22 sept. 1993, COM(93) 441final, *JOCE,* C 302, 9 nov. 1993, p. 8).

[704] Le Code rural transpose la directive 96/22/CE du Conseil du 29 avril 1996, concernant l'interdiction d'utilisation de certaines substances à effet hormonal ou thyréostatique et des substances ß-agonistes dans les spéculations animales et abrogeant les directives 81/602/CEE, 88/146/CEE et 88/299/CEE, JOUE, L 125, 23 mai 1996, pp. 3-9. Sur la dangerosité de ces substances, v. Commission européenne, Proposition de règlement, Bruxelles, 22 sept. 1993, COM(93) 441final, *JOCE,* C 302, 9 nov. 1993, p. 8.

[705] CRPM, art. D. 234-6 s. Ces substances peuvent être utilisées à titre d'usage thérapeutique ou zootechnique dans de strictes conditions. L'animal déclaré positif à un test de dépistage de tels résidus ne constitue pas, dans ce cas, une denrée alimentaire falsifiée pour laquelle le propriétaire engage sa responsabilité.

davantage sur la sécurité du produit, et non de ses modalités d'utilisation. Néanmoins, la sécurité de la production du médicament vétérinaire bénéficie à tous les animaux, même ceux qui ne sont pas destinés à l'alimentation humaine. L'accent mis sur le risque lié au produit se rapproche davantage de la réglementation relative aux aliments pour animaux. L'analogie avec la sécurité sanitaire de l'homme est plus prégnante lorsqu'il est question d'aliments pour animaux.

2. L'animal, un être vivant consommateur d'aliments pour animaux

129. La notion d'aliments pour animaux – L'aliment pour animaux se réfère à « toute substance ou produit, y compris les additifs, transformé, partiellement transformé ou non transformé, destiné à l'alimentation des animaux par voie orale »[706]. Cette définition ne présente pas d'originalité, tant elle se rapproche de celle des denrées alimentaires[707]. Le contenu de cette notion est développé dans le texte européen dédié à l'alimentation animale. Il y est fait référence aux produits d'origine végétale ou animale à l'état naturel, frais ou conservés, et les dérivés de leur transformation industrielle, ainsi que les substances organiques ou inorganiques, simples ou en mélanges, comprenant ou non des additifs, qui sont destinés à l'alimentation des animaux par voie orale »[708]. La FAO définit, quant à elle, les aliments pour animaux comme étant « toute substance d'un ou plusieurs ingrédients transformée, semi-transformée ou brute, destinée à l'alimentation directe d'animaux dont les produits sont destinés à la consommation humaine »[709]. La précision de la destination alimentaire des animaux est justifiée par le champ de compétence de la FAO, celle-ci ne s'intéressant aux animaux qu'au regard de l'alimentation humaine. La régulation de la production d'aliments pour animaux contribue à protéger leur santé, mais la finalité poursuivie par cette réglementation est plurielle. Elle a pour enjeu à la fois la préservation de la santé publique, de la sécurité sanitaire des aliments et le commerce agricole[710], la santé de l'animal se trouvant à nouveau instrumentalisée.

130. L'alimentation animale au profit de la productivité du bétail – Avant que le droit ne s'intéresse à la sécurité sanitaire des aliments pour animaux, leur enjeu économique n'avait

---

[706] Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janv. 2002 précité, art. 3, § 4.

[707] La notion de denrée alimentaire exclut expressément les aliments pour animaux de son champ d'application (règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janv. 2002 précité, art. 2).

[708] Directive 2002/32/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mai 2002 sur les substances indésirables dans les aliments pour animaux, *JOCE,* L 140, 30 mai 2002, art. 2.

[709] FAO, OMS, *Impact des aliments pour animaux sur la sécurité sanitaire des aliments*, Rapport de la réunion d'experts FAO/OMS, 8-12 oct. 2007, p. XII.

[710] *Ibid.*, p. 2.

pas échappé aux éleveurs. Jean-Henri Magne, Professeur et directeur de l'École vétérinaire d'Alfort au cours de la première moitié du XIXe siècle, constatait que « la nourriture est une des causes qui modifient le plus l'économie animale »[711], ajoutant que l'action des aliments s'exerce tant « par leur quantité que par leur nature »[712]. L'alimentation des animaux influe directement sur leur productivité[713]. Si le recours aux farines animales dans les aliments pour ruminants est, à l'heure actuelle, toujours interdit sur le territoire de l'Union[714], elles étaient considérées comme bénéfiques dans les années 1980. Leur consommation par les bovins aurait apporté « un complément protidique et oléagineux particulièrement utile pour les vaches laitières dont il favorise et augmente la lactation »[715]. À l'origine, les apports nutritifs dont les ruminants avaient besoin étaient satisfaits par la culture d'oléagineux d'origine végétale. Cependant, des obstacles de nature politique et juridique ont empêché le développement de cette culture[716]. Leur coût plus élevé et la nécessité de les importer expliquent que la préférence ait été accordée aux farines d'origine animale. L'émergence de l'ESB, en corrélation directe avec l'emploi de farines animales dans l'alimentation des animaux, a rappelé qu'au-delà de la productivité des animaux, c'est leur santé que les aliments pour animaux doivent améliorer ou, à tout le moins, ne pas nuire pour préserver la sécurité sanitaire des aliments.

---

[711] J.-H. MAGNE, *Traité d'hygiène vétérinaire appliquée – Etude des règles d'après lesquelles il faut diriger le choix, le perfectionnement, la multiplication, l'élevage, l'éducation du cheval, de l'âne, du mulet, du bœuf, du mouton, de la chèvre, du porc, etc.*, Paris, Chez Labé, libraire, 1844, T. 1, p. 182.

[712] *Ibid.*

[713] M. LEWANDOWSKI-ARBITRE, *Droit communautaire et international de la sécurité des aliments*, Lavoisier, Editions Tec&Doc, 2006, p. 70.

[714] Règlement (CE) n° 999/2001 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles, *JOCE,* L 147, 31 mai 2001.

En revanche, la Commission européenne a ré-autorisé, en 2013, l'utilisation de protéines animales transformées issues d'animaux non-ruminants, donc de farines animales, pour l'alimentation d'animaux d'aquaculture (règlement (UE) 56/2013 de la Commission du 16 janv. 2013 modifiant les annexes I et IV du règlement (CE) n° 999/2001 du Parlement européen et du Conseil fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles, *JOUE,* L 21, 24 janv. 2013, p. 3). En 2011, le Conseil national de l'alimentation (CNA) et l'ANSES se sont prononcées sur la sécurité sanitaire de tels aliments. Le premier s'est contenté d'émettre des recommandations relatives à la garantie de la sécurité sanitaire des aliments issus d'animaux d'élevage nourris par de tels aliments (CNA, « Quelle place pour les protéines animales transformées (PAT) dans l'alimentation des porcs, des volailles et des poissons ? », avis n° 70, 1er déc. 2011). La seconde, en revanche, a considéré que « les conditions permettant une utilisation sécurisée des protéines animales transformées n'étaient pas à ce jour totalement réunies » (ANSES, « Évaluation du risque sanitaire lié à l'introduction des protéines animales transformées dans l'alimentation de certains animaux de rente », avis, oct. 2011, p. 5). La France s'était pourtant opposée à l'adoption du règlement de 2013 par un vote contre, pour des motifs d'ordre sociétal (réintroduction des protéines animales transformées dans la nourriture des animaux d'élevage à compter du 1er juin 2013, Réponse du Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt publiée dans le JO Sénat, 25 juill. 2013, p. 2174). Certains labels, tel que « aquaculture de nos régions », garantissent l'absence de telles substances dans l'alimentation des poissons.

[715] J.-S. CAYLA, « Maladie de la vache folle » : de l'épizootie bovine de l'encéphalite spongiforme (ESB) aux cas humains d'une variété de la maladie de Creutzfeldt-Jakob (nvMCJ) », *op. cit.*

[716] *Ibid.*

131. L'alimentation animale, enjeu sanitaire pour l'homme à travers la santé de l'animal – Par souci de clarté du droit et d'efficacité de la sécurité sanitaire des aliments destinés à l'homme[717], le droit de l'Union européenne envisage conjointement sécurité des aliments et sécurité des aliments pour animaux. Il en résulte que la majorité des principes et règles structurant ces deux secteurs sont sensiblement similaires. L'aliment pour animaux est considéré comme étant dangereux lorsqu'il présente un risque d'effets nocifs pour la santé animale[718], impliquant qu'il ne puisse pas être « mis sur le marché ou donné à des animaux producteurs de denrées alimentaires »[719]. Pour garantir la sécurité[720] et la qualité[721] des aliments pour animaux, la chaîne de production est intégralement encadrée, qu'il soit question de leur production[722], de leur composition[723], des contrôles officiels auxquels ils sont soumis[724]. Les activités de production, au même titre que les produits, sont soumises à des exigences sanitaires[725]. Les principes applicables à la sécurité sanitaire des aliments, comme l'analyse des risques et la précaution[726], sont transposés aux aliments pour animaux, comme

---

[717] L'approche globale et intégrée de la sécurité sanitaire des aliments impose que la législation alimentaire recouvre l'alimentation animale (règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janv. 2002 précité, consid. 10) et se justifie en partie par la survenance de l'affaire de la "vache folle" (B. VIALE, « En réponse à la crise de la « Vache Folle », plaidoyer en faveur d'une politique communautaire de l'alimentation », *Droit rural* n° 251, mars 1997, pp. 158-165 ; M. BARBIER, « Une interprétation de la constitution de l'ESB comme problème public européen », *Revue internationale de politique comparée* n° 2, 2003, vol. 10, p. 233-246, spé. p. 237 ; J.-S. CAYLA, « "Maladie de la vache folle"… », *op. cit.* ; Y. PETIT, « L'Union européenne et l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) : vers une nouvelle politique agricole commune (PAC) ? », *Europe* n° 10, oct. 2001, chron. 8 ; M. J. BIZET, G. DERIOT, *Rapport de la commission d'enquête sur les conditions d'utilisation des farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage et les conséquences qui en résultent pour la santé des consommateurs*, créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 21 nov. 2000, Sénat, Rapport n° 321, Session ordinaire 2000-2001, 15 mai 2001, T. 1), et des cas de poulets à la dioxine (J. BIZET, Rapport d'information sur le *Codex alimentarius* fait au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, n° 450, Session ordinaire de 1999-2000, 29 juin 2000).

[718] Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janv. 2002 précité, art. 15 § 2. Le parallèle peut être aisément fait avec la dangerosité de la denrée d'origine animale destinée à la consommation humaine.

[719] *Ibid.*, art. 15 § 1.

[720] L'hygiène des aliments pour animaux est définie comme comprenant les mesures et conditions nécessaires pour se prémunir contre les dangers et garantir le caractère propre à la consommation animale d'un aliment pour animaux : règlement (CE) n° 183/2005 du Parlement européen et du Conseil du 12 janv. 2005 établissant des exigences en matière d'hygiène des aliments pour animaux, *JOCE,* L 35, 8 fév. 2005, pp. 1-22, art. 3, a.

[721] C. BLUMANN (dir.), Politique agricole commune et politique commune de la pêche, op. cit., p. 335, § 421.

[722] Règlement (CE) n° 183/2005 du Parlement européen et du Conseil du 12 janv. 2005 précité.

[723] Directive 2002/32/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mai 2002 précitée ; règlement (CE) n° 1831/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 sept. 2003 relatif aux additifs destinés à l'alimentation des animaux, *JOCE,* L 268, 18 oct. 2003, p. 29.

[724] Règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 précité.

[725] CRPM, art. L. 235-1 relatif à l'agrément ou l'enregistrement des établissements intervenants dans le secteur de l'alimentation animale ; CRPM, art. L. 235-2 relatif aux mesures de police correctives en présence d'un établissement susceptible de créer un risque pour la santé publique ; CRPM, art. L. 237-2 relatif aux sanctions des établissements ne satisfaisant pas aux exigences réglementaires.

[726] Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janv. 2002 précité, art. 6 et 7.

l'exigence de traçabilité ou de présentation de l'aliment[727]. Cependant, le degré de sécurité sanitaire des aliments pour animaux n'est pas équivalent à celui imposé pour les denrées alimentaires. Une liste énumère exhaustivement les substances interdites dans les aliments pour animaux, comme le bois, les peaux tannées ou encore les ordures ménagères[728]. La nature de tels produits laisse libre cours à l'imagination sur les substances utilisées dans l'alimentation animale qu'il serait inenvisageable d'utiliser pour l'alimentation humaine. La finalité de la réglementation de la sécurité des aliments pour animaux est d'abord de préserver la santé humaine, la santé animale en étant l'instrument. La position adoptée par le législateur européen[729], soutenu par la Cour de Justice[730], utilise habilement le lien entre santé humaine et alimentation animale pour justifier le recours à la base juridique relative à la santé publique et, plus largement, l'intervention de l'Union dans cette matière. Pourtant, les garanties que ces règles instaurent dépassent le seul champ de la sécurité sanitaire des aliments. Si cette dernière a motivé, pour la protection de l'homme, l'émergence d'une sécurité sanitaire des aliments pour animaux, il en résulte que cette forme de sécurité révèle l'existence d'une véritable sécurité vétérinaire de l'homme.

B. Le dépassement de la sécurité sanitaire des aliments : vers une sécurité vétérinaire de l'homme

132. L'incorporation de la santé animale au sein de la sécurité sanitaire des aliments – La production des denrées alimentaires est au nombre de ces activités qui font naître un risque pour la santé humaine. Dès lors, les mesures destinées à gérer ce risque constituent des mécanismes de sécurité sanitaire des aliments. Parmi ces mesures figure la protection de la santé de l'animal producteur de denrées. L'animal, conçu en tant qu'objet issu d'un processus de production, peut, s'il véhicule un parasite, affecter la santé du consommateur. Dans ce cadre, les mesures de protection de la santé de l'animal sont donc des mesures de sécurité sanitaire, puisqu'elles gèrent un risque qui affecte la santé de l'homme dans le cadre d'une activité humaine[731]. La sécurité sanitaire des aliments comprend une dimension vétérinaire, une sécurité sanitaire des animaux. La relation entre la santé de l'animal et celle de l'homme a

[727] *Ibid.*, art. 16 et 18.

[728] Règlement (CE) n° 767/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juill. 2009 précité, art. 6 et annexe III.

[729] Directive 2002/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janv. 2002 modifiant la directive 79/373/CEE du Conseil concernant la circulation des aliments composés pour animaux et abrogeant la directive 91/357/CEE de la Commission, *JOCE,* L 63, 6 mars 2002, pp. 23-25.

[730] CJCE, 6 déc. 2005, aff. C-453/03, *ABNA e. a.*, Rec. 2005, I, p. 10423, pts 54-57 et 60.

[731] V. pp. 111 s.

été, ces dernières décennies, particulièrement mise en exergue[732], conduisant à un renforcement des règles de protection de la santé de l'animal au bénéfice de la santé humaine. La destination alimentaire des animaux est à l'origine d'une amélioration des mesures de protection de la santé animale, mais ces dernières dépassent le champ de la santé du seul animal destiné à l'alimentation humaine.

133. Le dépassement de la sécurité sanitaire des aliments par la santé animale – Le danger sanitaire dans la sphère de l'animal, qui justifie la mise en œuvre de mesures de gestion du risque qu'il véhicule, est défini par le Code rural. Ce dernier le perçoit comme étant le danger « de nature à porter atteinte à la santé des animaux et des végétaux ou à la sécurité sanitaire des aliments et les maladies d'origine animale ou végétale qui sont transmissibles à l'homme »[733]. Le danger vétérinaire, qui serait exclusif à la santé animale, n'existe donc pas de façon autonome en droit français, mais est englobé et se confond avec la notion de danger sanitaire. Cette imprécision fait apparaître l'ambivalence de la notion de danger sanitaire telle qu'entendue au sens du droit rural. Elle comporte certains éléments qui touchent directement à la santé humaine, comme la sécurité sanitaire des aliments, et d'autres qui lui sont étrangères, comme les maladies animales non transmissibles à l'homme, avec pour point de convergence la santé animale. Le danger sanitaire n'est pas seulement celui qui est susceptible d'affecter la santé humaine. Il est également celui qui est susceptible d'affecter l'économie de l'élevage. S'appuyant sur la nature d'être vivant de l'animal, le danger sanitaire comprend ainsi toutes les menaces pour la santé animale, indépendamment de la nature de leurs conséquences pour l'homme, sanitaires – et alimentaires – ou économiques. Cette analyse, fondée sur la nature de l'objet affecté par le danger, peut être confortée par la référence faite à la santé des végétaux à l'article L. 201-1 du même code. Par conséquent, l'approche de la notion de danger sanitaire est extensive, incluant toute maladie, parasite ou organisme pathogène néfaste pour la santé de l'animal. Il en résulte que les notions de risque sanitaire et de sécurité sanitaire doivent également faire l'objet d'une approche extensive. Ainsi, comme le danger qui peut affecter la santé de l'animal est dit sanitaire indépendamment de conséquences négatives pour la santé humaine, la probabilité d'exposition de l'animal à ce danger est constitutive d'un risque sanitaire. Cette nouvelle forme de risque sanitaire, puisqu'elle affecte la santé de l'animal, devrait plus justement être dénommée risque vétérinaire. Ce risque vétérinaire est, au moins en partie, de nature iatrogène, justifiant l'existence d'une véritable sécurité sanitaire des

[732] « On constatera aisément la proximité des formules utilisées pour caractériser les soins prodigués à l'animal comme à l'homme » : S. DESMOULIN-CANSELIER, « Les risques d'une prescription de médicament vétérinaire hors AMM ou les fautes d'un vétérinaire peu diligent ? », Obs. sous CA Riom, ch. com., 8 sept. 2010, n° 08/00075, *RSDA* 2/2010, p. 92.

[733] CRPM, art. L. 201-1.

animaux. La santé de l'animal peut être affectée du fait du fonctionnement de la société. La seule considération de l'émergence de risques dans le cadre de l'activité de l'élevage permet d'en déduire qu'il s'agit nécessairement de risques induits par une activité humaine. L'affaire de la "vache folle" permet de l'entrevoir : l'épidémie d'ESB était liée aux modalités de production de l'animal[734]. Quand bien même la maladie animale serait considérée comme un risque naturel, l'analogie avec la sécurité sanitaire de l'homme permet d'abonder dans le sens de la nature iatrogène de ce risque. Si le risque créé par la production de denrées alimentaires est un risque sanitaire qui justifie l'adoption de mesures de sécurité sanitaire des aliments, alors les risques véhiculés par l'alimentation animale pour la santé de l'animal ne sont pas naturels, mais sont induits par l'activité humaine de production de ces aliments. Le risque affecte la santé animale dans le cadre du fonctionnement de la société. Il pourrait être opposé que, dans cette hypothèse, la santé de l'animal n'est plus protégée pour elle-même, mais pour protéger la santé humaine et que les règles en découlant relèvent de la sécurité sanitaire des aliments[735]. En réalité, les mesures de gestion de ce risque sanitaire s'appliquent indépendamment de la destination alimentaire des animaux, et dépassent le champ de la sécurité sanitaire des aliments. Ainsi, les mesures de gestion de ce type de risque sanitaire sont constitutives d'une véritable sécurité sanitaire des animaux. En réalité, il s'agirait plutôt de sécurité vétérinaire pour deux raisons. En premier lieu, la sécurité sanitaire fait référence à la sécurité pour la santé de l'homme. Or, les mesures de gestion des risques vétérinaires peuvent avoir pour but de protéger la santé de l'homme, mais également, et parfois exclusivement, l'économie de l'élevage. Afin de regrouper ces deux aspects, il est plus juste de se fonder sur l'objet de ces mesures – la santé de l'animal – pour en justifier la dénomination. En second lieu, comme cette sécurité vétérinaire n'a pas pour finalité l'animal, mais qu'elle vise toujours une fin anthropocentrique – santé ou économie de l'élevage – il s'agirait de sécurité vétérinaire de l'homme. La référence au danger sanitaire faite dans le Code rural s'oppose à la consécration d'une telle dénomination. Cette confusion des notions est liée à la nature même de l'animal et à l'ambivalence de sa place dans le système juridique. Sa santé est protégée par analogie à celle de l'homme, en tant qu'être vivant, ce qui autorise le parallèle avec le danger,

---

[734] D. TABUTEAU, *La sécurité sanitaire, op. cit.,* pp. 26-27.

De même, bien qu'il existe des cycles naturels de contamination des hommes et des animaux par les maladies, il est avéré que le système de l'élevage intensif favorise le développement d'épidémies animales (C. BOUVIER-BLAIZOT, « Évolution des risques infectieux alimentaires », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement* n° 3, vol. 51, 2008, pp. 25-30, spé. p. 26). À l'origine naturelle, la grande majorité des épidémies animales peuvent désormais trouver leur source dans les choix de l'homme quant aux modalités de production des animaux destinés à l'alimentation.

[735] Le même raisonnement pourrait être conduit concernant la traçabilité en tant que mécanisme de prévention des risques. L'identification des animaux est justifiée par une finalité sanitaire et économique mais en pratique, elle s'applique non pas à l'animal destiné à l'alimentation humaine, mais à des espèces animales, indépendamment de leur destination alimentaire. Cette position est justifiée par le fait que les épidémies animales sont susceptibles d'affecter des espèces animales, et non des animaux en raison de leur destination.

le risque et la sécurité sanitaires. Toutefois, contrairement à la sécurité sanitaire de l'homme, la protection de la santé de l'animal n'a pas vocation à servir son propre intérêt, mais à satisfaire les besoins de l'homme. L'animal est, à nouveau, partagé entre sa nature d'être vivant et son instrumentalisation par l'homme, aboutissant à des confusions qui invitent à traiter de sécurité sanitaire des animaux alors qu'il serait plus juste de la nommer « sécurité vétérinaire de l'homme ».

Conclusion du chapitre 2

134. L'examen de l'influence de la destination de l'animal sur les règles relatives à sa santé a permis de saisir l'élargissement de leur champ d'application. À cette fin, il a été nécessaire de déterminer les risques qui peuvent affecter et que peuvent générer les animaux. Il est apparu que ces risques ont des caractéristiques qui sont à la fois communes à tous les produits et spécifiques. Elles sont communes à tous les produits parce que les risques ont une envergure qui s'est accrue avec l'augmentation des échanges et avec l'amélioration des sciences et techniques. Elles sont spécifiques parce qu'elles sont liées non seulement à la nature de l'animal, mais également à sa destination. Ainsi, s'il est clair que tous les animaux sont vecteurs de risques pour l'homme, ceux véhiculés par l'animal destiné à l'alimentation ont révélé la responsabilité de l'homme dans leur émergence.

135. Les différentes natures des risques – L'animal d'élevage est générateur de risques – de diverses natures – pour l'homme parce qu'il est lui-même l'objet de risques ; le risque qui affecte la santé animale est susceptible de porter atteinte à l'économie de l'élevage et à la santé publique, notamment à travers la consommation de denrées d'origine animale. Pourtant, l'on peut raisonnablement penser que les crises sanitaires successives à la fin des années 1990 ont permis la prise de conscience de l'émergence des risques iatrogènes, ce qui a eu pour effet d'imposer un renforcement des mesures de gestion de ces risques, adossées à la nature d'être vivant de l'animal. La prévention et la lutte contre les risques iatrogènes a d'abord pris la forme d'une sécurité sanitaire des aliments. Même si l'animal n'est qu'un aliment en devenir, un produit destiné à être consommé, et qu'il est protégé à des fins anthropocentriques, les modalités de sa protection reflètent qu'il est avant tout un être vivant dont la santé peut être affectée par des dangers, quelle qu'en soit l'origine.

136. L'émergence d'une sécurité vétérinaire – Élaborés dans le cadre et par analogie à la sécurité sanitaire des aliments, il a pu être constaté l'existence de véritables mécanismes de

sécurité vétérinaire de l'homme qui s'en émanciperaient compte tenu de leur champ d'application. Ils ont pour objet d'éviter la contamination des animaux par le biais des activités humaines et permettent ainsi d'éviter le développement de maladies, qu'il s'agisse d'une maladie épidémique ou non, et qu'il s'agisse de maladie zoonotique ou non. L'étude de la destination alimentaire de l'animal a permis de mettre en exergue que le foisonnement des dispositions relatives à la gestion des risques vétérinaires induit un élargissement de la protection de la santé animale ; elle ne s'entend pas seulement comme l'absence de maladie d'origine naturelle, mais vise également la prévention et la lutte contre les risques iatrogènes.

Conclusion du titre 1

137. Entre l'être vivant et l'être sensible – L'étude de l'élargissement du champ de la protection de la santé animale nous permet de faire deux constats majeurs : le premier porte sur l'existence de règles de droit dont l'objet tend à protéger la santé animale, tandis que le second concerne l'étendue de cette protection. Dans les deux cas, l'on peut constater que les règles de droit s'appuient sur les réalités biologique et juridique de l'animal ; il s'agit d'un être vivant et sensible appropriable.
Ainsi, l'existence d'une interdiction de laisser un animal sans soins recèle une protection de la santé de chaque animal face à toute maladie. Pesant sur son propriétaire, détenteur ou gardien, cette interdiction limite l'exercice des prérogatives attachées au droit de propriété en raison de la sensibilité animale. Néanmoins, il apparaît que face à certaines maladies – les épizooties –, l'obligation de soigner l'animal devient collective et incombe aux pouvoirs publics, parce qu'il en va de l'intérêt général ou collectif. Dans cette circonstance, la protection de la santé animale se rattache à la nature d'être vivant de l'animal et ne se limite pas à une action curative. Il a pu être démontré qu'elle s'étend à la prévention et à la surveillance de ces maladies en raison de leurs larges conséquences. Ainsi, l'interdiction de laisser un animal sans soins et les mesures de prévention et de lutte contre les épizooties sont des règles de droit protégeant la santé animale. Cette protection s'est étendue, compte tenu de la destination de l'animal, au-delà des maladies d'origine naturelle, à celles d'origine iatrogène.

138. De l'origine naturelle à l'origine iatrogène de la maladie – Interroger la destination de l'animal sous le prisme des règles relatives à sa santé a permis de constater un élargissement du champ de la protection de cette santé. En effet, elle a été étendue à la lutte contre les risques iatrogènes, qui sont induits par le fonctionnement de notre société moderne. Élaborés par analogie à la sécurité sanitaire de l'homme, les mécanismes de gestion des risques iatrogènes trouvent leur source dans la destination de l'animal, en corrélation directe avec la sécurité sanitaire des aliments d'origine animale. Ces mécanismes visent à prévenir l'apparition de toute maladie animale, sans qu'il soit nécessairement question de maladie transmissible à l'homme ou d'épidémie animale. Par conséquent, ils reflètent davantage une sécurité axée sur la santé animale avec pour finalité la satisfaction d'intérêts anthropocentriques : une sécurité vétérinaire de l'homme.

139. La protection de la santé animale dépasse la seule dimension curative de la lutte contre les maladies animales, pour s'inscrire dans le champ de la prévention, à la fois des maladies

conçues en tant que risque naturel et celles qui émanent du fonctionnement de la société. L'analogie avec la sécurité sanitaire de l'homme est frappante. Pourtant, cette analogie s'estompe lorsque l'on considère que les règles relatives à la protection de la santé animale s'appliquent à un produit et qu'elles prennent place dans le cadre d'un marché, comme le révèlent les sources matérielles de ces règles.

TITRE 2. L'EXTENSION DES SOURCES DE LA PROTECTION DE LA SANTÉ ANIMALE

140. Une interpénétration des ordres juridiques face à la lutte contre les épizooties – L'étude des sources du droit renvoie, de prime abord, à l'étude de la forme d'un texte dont émane une règle juridique[736]. Ainsi, la loi, la coutume, la jurisprudence sont les sources formelles du droit[737] en ce sens qu'elles contiennent des règles de droit. Évoquer les sources formelles du droit relatif à la santé animale ne présente pas d'intérêt majeur puisque cet angle d'approche n'éclaire pas les motifs de l'évolution de ce droit. Il permettrait simplement de constater que la lutte contre les maladies animales transmissibles – les épizooties – se trouve principalement dans des lois qui consacrent la mise en application d'actes de droit dérivé de l'Union européenne. En revanche, c'est en considérant que les sources sont constituées par l'« ensemble des données morales, économiques, sociales, politiques, etc., qui suscitent l'évolution du Droit »[738] que pourrait être éclairée la dimension vétérinaire de certaines lois françaises. En effet, si originellement la protection de la santé animale était assurée par la mise en œuvre de mesures de police dans le dessein de protéger l'ordre public sanitaire, conçu en tant que composante de l'ordre public assurant la protection de la santé publique, il semble que ce concept ne suffise plus, en raison des évolutions sociales et économiques, à fonder l'adoption de telles règles. En somme, l'ordre juridique interne ne permet plus de saisir l'enjeu de la régulation juridique de la santé animale.

141. L'influence des règlementations sanitaires sur les échanges commerciaux – La santé de l'animal face aux épizooties est, aujourd'hui, appréhendée par le droit parce que la limitation de la propagation des maladies se traduit par une limitation de la circulation des animaux, et donc des échanges. C'est dans ce contexte que deux organisations supranationales à vocation économique, l'Union européenne et l'OMC, se sont saisies de la régulation de la santé animale. Afin de promouvoir les échanges d'animaux vivants, au sein de l'Union européenne ou au niveau mondial, l'harmonisation est apparue comme l'outil adéquat. Elle est conçue comme une « opération consistant à unifier des ensembles législatifs différents par élaboration d'un droit nouveau empruntant aux uns et aux autres »[739].

[736] P. JESTAZ, *Les sources du droit, op. cit.*

[737] P. DEUMIER, *Introduction générale au droit, op. cit.*

[738] G CORNU, *Vocabulaire juridique, op. cit.,* p. 864.

[739] *Ibid.*, p. 445.

Cependant, et cela est absolument évident, le degré d'intégration des États diffère entre l'échelon européen et l'échelon international. Le transfert de compétences des États au profit de l'Union européenne lui permet d'imposer une véritable harmonisation de la protection de la santé animale sur le territoire de ses États membres. En revanche, le système international, composé de normes de *soft law*[740] et soumis à la souveraineté des États, ne semble pas avoir les moyens de poursuivre une véritable harmonisation[741] des législations vétérinaires des Membres de l'OMC au profit de la libéralisation des échanges.

142. Il en résulte que les règles de protection de la santé animale face aux épizooties en France imposent une interpénétration des ordres juridiques et que ces règles ne trouvent plus leur origine dans le concept d'ordre public sanitaire, mais bien dans le droit de l'Union européenne (**Chapitre 1**) ; en revanche, l'influence du système commercial multilatéral de l'OMC sur le droit de l'Union européenne n'est que relative (**Chapitre 2**).

[740] V. sur la notion de *soft law* : C. CHINKIN, « Normative Development in the International Legal System », pp. 21-42 *in* D. SHELTON (dir.), *Commitment and compliance. The role of non-biding norms in the international legal system,* Great Britain, Oxford University Press, 2000.

[741] V. sur « la coordination des règles de droit issues de systèmes juridiques différents » : J.-L. BERGEL, *Méthodologie juridique, op. cit.*, pp. 211 s.

Chapitre 1. Le dépassement du concept d'ordre public sanitaire

143. La lutte contre les épizooties dans le champ de l'ordre public – Les épizooties sont susceptibles d'affecter la collectivité animale, mais également de traverser les frontières inter-espèces et de dépasser l'appropriation des animaux. Au regard de la nature et de la destination de l'animal d'élevage, les épizooties sont susceptibles d'avoir d'importantes incidences sur la société. Le droit fondamental de propriété de l'éleveur ne doit donc pas constituer un obstacle à l'éradication des épidémies animales. C'est la raison pour laquelle la lutte contre les épidémies animales est d'ordre public. L'incorporation de l'éradication des épidémies animales dans l'ordre public trouvait, au XIXe siècle[742], sa source dans la préservation de la salubrité publique. Les mesures de lutte contre les épidémies animales se rattachaient ainsi à la police sanitaire, faisant l'objet de modalités d'application propres à la sphère vétérinaire et à la nature d'être vivant de l'animal. Cependant, l'évolution de la société, et particulièrement en raison de motifs économiques, a modifié la source de la lutte contre les épizooties.

En premier lieu, l'évolution des conditions de vie en France ne laisse subsister l'influence des épidémies animales sur la santé humaine qu'à travers les zoonoses, maladies transmissibles à l'homme. Rattachée à la police sanitaire, la lutte contre les épizooties participerait de la protection de la santé publique au sein du concept d'ordre public sanitaire[743]. On peut s'interroger sur l'existence d'un déplacement d'un pan entier de la lutte contre les épizooties vers un ordre public économique.

En second lieu, l'animal, considéré par le droit comme un produit, a été saisi par le droit de l'Union européenne. Les législations nationales relatives à la lutte contre les épidémies animales constituaient un obstacle majeur aux échanges d'animaux entre États membres et, partant, au bon fonctionnement du marché intérieur. Si le droit de l'Union européenne ne se substitue pas au concept français d'ordre public, qui constitue toujours la source fonctionnelle de la législation destinée à éradiquer les épidémies animales, le droit de l'Union en est désormais la source matérielle.

144. Dès lors, si l'ordre public sanitaire a été le fondement de la lutte contre les épizooties (***Section 1***), il est désormais insuffisant pour justifier l'adoption de mesures qui garantissent la protection de la santé des animaux (***Section 2***).

---

[742] Loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, *JORF* n° 96, 6 avril 1884, p. 1863.

[743] S. RENARD, L'ordre public sanitaire, op. cit., pp. 354-355.

Section 1. L'ordre public sanitaire comme source des mesures de lutte contre les épizooties

145. L'ordre public est conçu comme une norme d'habilitation[744] justifiant l'intervention de l'autorité de police[745]. La police administrative a été définie, quant à elle, comme étant « tout encadrement administratif des activités sociales justifié par un impératif d'intérêt général qui autorise une limitation des droits et libertés afin d'en mieux garantir l'exercice »[746]. Ainsi, l'ordre public permet l'adoption de mesures de police propres à assurer la conciliation de droits et libertés fondamentaux avec des impératifs d'intérêt général. L'impératif d'intérêt général poursuivi par la lutte contre les épizooties est, à l'origine, la protection de la santé publique qui doit être notamment conciliée avec le droit de propriété de l'éleveur. La protection de la santé de l'animal est donc un moyen de protéger la santé publique. Les mesures de police administrative en découlant se démarquent, néanmoins, de celles relatives à la santé publique en raison de la spécificité de l'objet sur lequel elles portent : l'animal. Composante de l'ordre public sanitaire, la protection de la santé animale reflète à la fois sa nature d'être vivant et sa réification (*§1*). D'ailleurs, la soumission de l'animal au droit de propriété de l'éleveur implique que les mesures de police visant la lutte contre les épizooties interfèrent nécessairement avec les prérogatives dont l'éleveur dispose sur son animal. Le droit s'est doté d'un régime juridique particulièrement précis et satisfaisant de l'indemnisation de l'éleveur en raison de l'atteinte portée à son droit de propriété dans la mise en œuvre des mesures de police, justifiant que les actions en justice contre l'État fondées sur la recherche d'une réparation soient quasiment inexistantes (*§2*).

§1. La lutte contre les épizooties, composante de l'ordre public sanitaire

146. Si la lutte contre les épizooties trouve historiquement son fondement dans l'ordre public sanitaire (*A*), les modalités de sa mise en œuvre sont particulièrement distinctes de celles qui justifient une action directe sur la santé humaine. La technicité de cette matière se reflète non seulement dans la spécificité des mécanismes qui permettent d'agir sur la santé animale, et

[744] G. TUSSEAU, *Les normes d'habilitation*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, Th. en droit, 2006.

[745] É. PICARD, *La notion de police administrative*, LGDJ, Publications de l'Université de Rouen, Th. en droit, 1984, T. 1, pp. 563-565.

[746] J. PETIT, « Les aspects nouveaux du concours entre polices générales et polices spéciales », *RFDA* 2013, p. 1187.

notamment l'abattage, mais également dans la présence de l'acteur incontournable dans la sphère de la santé animale, le vétérinaire (*B*).

A. La présence de la lutte contre les épizooties au sein de l'ordre public sanitaire

147. La lutte contre les épizooties : entre police spéciale et générale – L'ordre public général, que la police générale tend à satisfaire, se définit traditionnellement par le triptyque de la police municipale[747] : la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques, enrichi de la moralité publique et de la dignité. Si la salubrité publique participe de la protection de la santé publique, il apparaît que la lutte contre les épizooties participe également de la protection de la santé publique. Figurant à l'origine dans la loi du 5 avril 1884[748] (1), la lutte contre les épizooties a évolué d'un mécanisme émanant de la police administrative générale vers une nature hybride, relevant quasiment exclusivement de la police administrative spéciale (2).

1. Une intégration originelle dans l'ordre public général

148. Santé publique et lutte contre les épizooties – C'est par une approche fonctionnelle, et non matérielle, que l'on peut définir la police administrative[749]. En revanche, la police sanitaire pourrait se comprendre au regard de son but ou de son objet. Compte tenu de son but, la police sanitaire comprendrait tous les mécanismes de police qui tendent à protéger la santé publique. Cependant, cette approche présente une importante limite, puisqu'il est question des mécanismes qui impliquent une action sur la santé mais dont le but est étranger à la santé publique[750]. Cependant, cette approche ne permet pas d'appréhender la protection de la santé des animaux à travers les mesures de lutte contre les maladies transmissibles. En effet, dans cette circonstance, les mesures ont pour objet une intervention sur la santé animale, et non sur la santé publique. Il aurait pu être considéré que la police sanitaire a pour objet la protection de la santé, qu'elle soit animale, publique ou végétale. Mais cela impliquerait que toute maladie animale justifierait l'adoption de mesures de police sanitaire, alors que seules les maladies transmissibles font l'objet de telles mesures[751]. Finalement, il

---

[747] CGCT, art. L. 2212-2 : « la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques » ; CÉ, 24 oct. 1984, *M. Diabate* : le Conseil d'État considère dans cet arrêt que la liste établie à l'article L. 2212-2 du CGCT « n'a pas un caractère limitatif ».

[748] Loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale précitée, art. 97.

[749] R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Montchrestien, Précis Domat, T. 1, 2001, 15e éd., n° 901 ; D. TRUCHET, *Droit administratif*, PUF, coll. Thémis droit, 2013, 5e éd., p. 306 ; B. SEILLER, « La notion de police administrative », *RFDA* 2015, p. 876.

[750] S. RENARD, L'ordre public sanitaire, op. cit., pp. 50 s

[751] La santé animale comprend, certes, la santé publique animale, mais elle ne saurait s'y limiter.

semble judicieux d'envisager la police sanitaire relative à la lutte contre les épizooties sous l'angle de sa finalité, et non de son objet. Adossé au concept d'ordre public qui tend vers l'équilibre d'une société, le champ de la police sanitaire évolue au gré des évolutions sociétales[752]. Pourtant, la lutte contre les épizooties n'est pas au nombre des évolutions imputables au concept d'ordre public.

149. Les mesures de lutte contre les épizooties, mécanisme de protection directe de la santé publique – Dès la loi sur l'organisation municipale[753], la lutte contre les épizooties figure expressément dans le champ des pouvoirs de police du maire. Historiquement, la lutte contre les épizooties était destinée à préserver la santé publique, justifiant son incorporation dans l'ordre public. Elle contribue à protéger la santé publique à deux égards. En premier lieu, elle permet de protéger directement la santé humaine face à la propagation de maladies animales transmissibles à l'homme, les zoonoses. Ainsi, lorsqu'une maladie animale – une zoonose – est susceptible de contaminer l'homme par l'air, l'eau, l'alimentation ou encore le simple contact physique, la régulation de la santé animale a une incidence sur la santé humaine, d'abord individuellement puis collectivement. La propagation de la zoonose chez l'homme se transforme en épidémie humaine qui peut affecter directement la santé de la collectivité, la santé publique. À ce titre, le Code rural et de la pêche maritime fait référence, en son livre II, à la protection de la « santé publique vétérinaire ». La démarche du législateur est d'assurer la préservation de la santé publique par le biais de la santé animale.

150. Les mesures de lutte contre les épizooties, mécanisme de sécurité alimentaire – En second lieu, particulièrement au XVIIIe siècle, et même avant, la lutte contre les épizooties contribuait à préserver indirectement la santé humaine face à la famine[754]. À cette époque, l'on pouvait lire que « la crainte de la diminution des bestiaux, qui pourrait entraîner celle du lait, du beurre et du fromage, ne devait rien faire négliger pour prévenir les progrès d'un mal qui pourrait avoir de fâcheuses suites, surtout dans un temps si proche des marchés et des foires qui doivent se tenir incessamment pour la vente des bœufs destinés, après le carême, à l'approvisionnement de cette ville »[755]. Les denrées produites par les animaux d'élevage représentaient une source d'aliments fondamentale qui pouvait être mise à mal par

[752] « L'ordre public se pose comme une notion circonstancielle » : É. PICARD, « Introduction générale : la fonction de l'ordre public dans l'ordre juridique », pp. 17-61, spé. p. 23, *in* M.-J. REDOR (dir.), *L'ordre public : ordre public ou ordres publics ?, Ordre public et droits fondamentaux, op. cit.*

[753] Loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale précitée.

[754] G. BARROUX, « La santé des animaux et l'émergence d'une médecine vétérinaire au XVIIIe siècle », *op. cit.,* p. 351.

[755] Ministère de l'agriculture et du commerce, *Documents sur la peste bovine*, Imprimerie nationale, 1872, p. 10 reproduisant un arrêt de la Cour du Parlement du 24 mars 1745.

la mort du bétail producteur de viande, de lait, de beurre et de fromage. La lutte contre les épizooties visait donc non seulement la protection de la santé publique, mais également la suffisance alimentaire[756], c'est-à-dire la sécurité alimentaire. Elle a pourtant été rattachée à la police sanitaire et témoigne de l'instrumentalisation de l'animal et de la protection de sa santé. Aujourd'hui, il appartient encore au maire, dans le cadre de ses pouvoirs de police, « de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, […] les épizooties […] »[757]. Le maire détient donc un pouvoir de police administrative générale en la matière. Néanmoins, de nombreuses dispositions du Code rural organisent la compétence du ministre de l'Agriculture ou des préfets, qui disposent ainsi de pouvoirs de police spéciale[758]. Au regard de la définition traditionnelle de l'ordre public général[759], lorsque la loi organise la police administrative, et notamment si elle prévoit la compétence d'une autorité qui ne saurait être détentrice d'un pouvoir de police administrative générale[760], il s'agit d'une police administrative spéciale.

2. Vers une police administrative spéciale visant la lutte contre les épizooties

151. À matière technique, police spéciale – Comme l'écrivait déjà Didier Linotte en 1985, « l'essentiel se passe maintenant en dehors du champ traditionnel de la police administrative générale »[761]. Si la consécration de la lutte contre les épidémies animales a été réalisée au sein de l'ordre public général[762], il semble aujourd'hui que l'ensemble des mesures de lutte contre les épizooties soit des mesures de police administrative spéciale. Les avantages, pour les autorités publiques, de recourir à une police spéciale sont multiples. En premier lieu, elle permet « là où la police générale ne paraît pas remplir, à elle seule, la fonction de sauvegarde de l'ordre, de modifier les conditions d'intervention des autorités publiques »[763]. En l'occurrence, la technicité de la science vétérinaire et des mécanismes permettant d'endiguer

[756] « L'inspection sur la salubrité des comestibles exposés en vue de la vente », visée par la loi relative à l'organisation municipale, entre également dans le champ de la police sanitaire. Elle peut contribuer à la lutte contre les épizooties, en ce sens que l'homme ne sera pas affecté par une maladie zoonotique, mais elle est dépourvue de lien avec l'animal vivant.

[757] CGCT, art. L. 2212-2, 2° et 5°.

[758] CRPM, art. L. 221-1.

[759] C.- É. MINET, *Droit de la police administrative, op. cit.,* p. 53, § 39.

[760] J. PETIT, P.-L. FRIER, *Droit administratif, op. cit.,* pp. 302-303, § 479.

[761] D. LINOTTE, « Avant-propos », pp. 7-9, spé. p. 8, *in* D. LINOTTE (dir.), *La police administrative existe-t-elle ?*, *op. cit.*

[762] V. en ce sens les précédents développements relatifs à la loi municipale de 1884.

[763] J. PETIT, P.-L. FRIER, *Droit administratif, op. cit.,* p. 300, § 476.

une épidémie animale requièrent des procédures et des mesures spécifiques[764]. Les autorités de police traditionnelles dotées de compétences classiques ne seraient pas en mesure d'intervenir efficacement, sauf en cas d'urgence. En second lieu, elle permet également de satisfaire la volonté des ministères de conserver un droit de regard sur ces domaines particuliers[765], le ministre de l'Agriculture en ce qui concerne la lutte contre les épizooties. En effet, la police administrative spéciale voit ses modalités d'exercice intégralement déterminées, qu'il s'agisse de l'autorité compétente, des moyens dont elle dispose ou encore de l'objet des mesures[766]. En matière de lutte contre les épizooties, le champ de la protection de l'ordre public[767] n'est pas modifié : il s'agit, en revanche, d'accorder des pouvoirs de police à des autorités qui en sont en principe dépourvues et de prévoir les mécanismes permettant de protéger l'ordre public. Ainsi, lorsqu'une matière relève apparemment de la police générale, mais qu'elle a fait l'objet d'une loi, elle doit être considérée, dans le champ de cette loi, comme une police spéciale. En réalité, la police des épidémies animales est devenue quasi-intégralement une police spéciale, lois et ordonnances rendues sur habilitation du gouvernement encadrent systématiquement les modalités d'action.

152. Un faisceau d'indices pour déterminer la nature de la police vétérinaire – Plusieurs indices permettant de déduire l'existence d'une police spéciale ont été dégagés : l'existence d'une loi, des autorités dépourvues de pouvoirs de police générale, des procédures et des moyens spécifiques. Bien que le critère de l'existence d'une loi pour déterminer la nature de la police administrative puisse être remis en question[768], il reste néanmoins le critère le plus important. La lutte contre les épidémies animales ne fait pas figure d'exception et plusieurs textes de nature législative encadrent désormais cette matière. Toutes les dispositions du Code rural relatives à la protection de la santé animale ont été adoptées par ordonnances, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution[769]. Une fois ratifiées, ces

---

764 Sur la possibilité de tenir compte de la technicité d'une matière à travers des mécanismes de police administrative spéciale : J.-M. PONTIER, « La multiplication des polices spéciales : pourquoi ? », *op. cit.*, p. 2113, § 17.

765 D. TRUCHET, *Droit administratif*, PUF, Thémis Droit, 5e éd., 2013, p. 312.

766 *Ibid.*, p. 311.

767 Plusieurs auteurs affirment que les mesures adoptées à des fins de police spéciale visent soit un ordre public spécifique qui ne saurait entrer dans le champ de l'ordre public général, soit un aspect précis de l'ordre public général, et non la tranquillité, la sécurité ou la salubrité publiques en leur sens générique : C.-É. MINET, *Droit de la police administrative, op. cit.,* p. 54 ; É. PICARD, *La notion de police administrative, op. cit.*, T. 2, p. 565.

768 Comme le met en exergue Vincent Tchen, le critère de la présence d'un texte législatif comme fondement d'une compétence en matière de police spéciale peut parfois s'avérer inopérant, puisque les pouvoirs de police du maire, qui sont indiscutablement des pouvoirs de police générale, ont été organisés par un texte de loi : V. TCHEN, « Police administrative – Théorie générale », *op. cit.,* § 88.

769 À titre d'exemples : Ord. n° 2005-1127 du 8 sept. 2005, relative à diverses mesures de simplification dans le domaine agricole, *JORF* n° 210, 9 sept. 2005, p. 14662, texte n° 18 ; Ord. n° 2006-1224 du 5 oct. 2006, prise pour l'application du II de l'article 71 de la loi n° 2006-11 du 5 janv. 2006 d'orientation agricole, *JORF* n° 232, 6 oct. 2006, p. 14791, texte n° 32 ; Ord. n° 2011-862 du 22 juill. 2011 relative à l'organisation de l'épidémiosurveillance, de la

ordonnances obtiennent force de loi[770], contribuant à identifier une police spéciale[771]. Par ailleurs, la présence de dispositions pénales de nature à sanctionner le comportement prescrit par les mesures de police administrative participe également de la caractérisation d'une police spéciale[772]. Or, chacun des titres du Code rural consacrés à la santé animale organise, sous forme de chapitre, une réponse pénale[773]. L'octroi de compétences au ministre de l'Agriculture[774] participe également de la caractérisation de l'existence d'une police spéciale. Le maintien des compétences du maire[775] et du préfet[776] en matière de police sanitaire dans la sphère vétérinaire ne peut pas être interprété dans le sens d'une police générale. La lutte contre les épizooties contribue à rendre partiellement inopérant le critère organique de la détermination de la nature des pouvoirs de police. Ainsi, préfets et maires[777] disposent d'une compétence de police générale dans cette sphère, mais l'énumération limitative des mesures qu'ils peuvent prescrire[778] démontre l'existence d'une police spéciale[779] ; le préfet en est l'acteur central. Ses pouvoirs de police[780] sont exclusifs du pouvoir de police général reconnu au maire. Cette spécificité se justifie par la nature même des épizooties, qui se propagent rapidement entre les exploitations, peu important la commune dans laquelle elles se trouvent. Dans ce schéma, la compétence du maire vient au soutien de celle du préfet. Il est contraint, par le Code rural, « à prendre les mesures provisoires d'urgence qu'il juge utiles pour arrêter la

---

prévention et de la lutte contre les maladies animales et végétales et aux conditions de délégation de certaines tâches liées aux contrôles sanitaires et phytosanitaires, *JORF* n° 169, 23 juill. 2011, texte n° 28.

Ord. n° 2011-863 du 22 juill. 2011 relative à la modernisation des missions des vétérinaires titulaires d'un mandat sanitaire, *JORF* n° 169 du 23 juill. 2011, texte n° 30.

[770] Comme en témoigne l'insertion de leurs dispositions dans la partie législative du Code rural.

[771] C'est le cas de l'ordonnance n° 2011-862 du 22 juill. 2011 précitée. Elle a pour objet de « définir et catégoriser les dangers sanitaires, […] définir une organisation de l'épidémiosurveillance animale et végétale » et inclut la lutte contre les épidémies animales. Elle repose sur la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010 : Loi n° 2010-874 du 27 juill. 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, *JORF* n° 172, 28 juill. 2010, p. 13925, texte n° 3, art. 11. Cette ordonnance a été ratifiée par la loi n° 2014-1170 du 13 oct. 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, *JORF* n° 238, 14 oct. 2014 p. 16601, texte n° 1, art. 56.

[772] V. TCHEN, « Police administrative – Théorie générale », *op. cit.*, § 92.

[773] CRPM, art. L. 206-1 s, L. 215-1 s, L. 228-1 s, L 237-1 s.

[774] CRPM, art. L. 221-1, L. 221-2, L. 223-13, entre autres.

[775] CRPM, art. L. 223-1, L. 223-6, entre autres. Il convient de noter dès à présent qu'en cas de concurrence de polices, les règles de police spéciale prévalent sur celles de police générale, sauf dans l'hypothèse de la compétence du maire en cas d'urgence ou de menace grave et imminente pour l'ordre public. CAA de Marseille, 3 juill. 2006, *Commune de Mandelieu-la-Napoule*, req. n° 03MA00940 et *Commune de Trans-en-Provence*, req. n° 03MA00272.

[776] CRPM, art. L. 201-4, L. 201-5, L. 223-6-1, L. 223-8, L. 223-9, L. 233-1 entre autres.

[777] Le maire conserve son pouvoir de police administrative générale en cas d'urgence : CRPM, art. L. 223-1 et L. 223-6. Il dispose, en outre, de pouvoirs spéciaux : CRPM, art. L. 201-4, alinéa 2 : L'autorité administrative peut imposer aux propriétaires d'animaux ou de denrées animales des mesures particulières de contrôle adaptées à ces dangers, soumettre les propriétaires à un agrément sanitaire, à des obligations de déclaration de détention d'activité ou d'état sanitaire.

[778] À titre d'exemple pour le préfet, à propos de l'arrêté de déclaration d'infection : CRPM, art. L. 223-8, art. D. 223-22-11, art. D. 223-22-12, art. D. 223-22-7.

[779] C.- É. MINET, *Droit de la police administrative, op. cit.,* pp. 53-54.

[780] CRPM, art. L. 223-6-1, L. 223-6-2 et L. 223-8.

propagation du mal »[781] ainsi que pour imposer aux propriétaires l'accomplissement de certaines mesures de précaution[782]. Il ne peut donc intervenir qu'en cas de péril grave et imminent[783]. Enfin, le ministre de l'Agriculture, qui ne dispose d'aucun pouvoir de police générale, se voit confier la possibilité de « prendre toutes mesures destinées à prévenir l'apparition, à enrayer le développement et à poursuivre l'extinction des maladies classées parmi les dangers sanitaires de première et deuxième catégories »[784]. Son rôle central se justifie par la nécessité d'instaurer des mesures uniformes sur l'ensemble du territoire afin de garantir leur efficacité compte tenu de la transmissibilité des maladies régulées. La police spéciale organisée par le Code rural a donc le même objet que la police générale du maire. Dans le cadre de la lutte contre les épizooties, le préfet dispose de deux instruments spécifiques – l'arrêté de mise sous surveillance[785] et l'arrêté de déclaration d'infection[786] – qui lui permettent de mettre en œuvre les mesures techniques appropriées à la maladie en cause[787]. Des personnes privées, les vétérinaires mandatés[788], sont également pourvus de compétences de police administrative puisqu'ils peuvent adopter des mesures de police sanitaire dans le cadre de leurs fonctions alors qu'ils ne sont pas, traditionnellement, des autorités de police. L'ensemble de ces indices contribue à caractériser la nature spéciale de la police de la lutte contre les épizooties. Il s'ensuit que les modalités de cette police spéciale sont précisément définies, par la loi, par des décrets et par des arrêtés ministériels, en raison de la technicité de la matière et par souci d'efficacité sur l'ensemble du territoire national.

B. Des modalités spécifiques de lutte contre les épizooties

153. La technicité de la lutte contre les épizooties justifie que les mesures que l'autorité de police est susceptible de mettre en œuvre soient précisément énoncées (1) et qu'un spécialiste de la santé animale, le vétérinaire, soit mandaté afin d'appliquer ces mesures (2).

---

[781] CRPM, art. L. 223-1.

[782] CRPM, art. L. 223-6.

[783] CAA Bordeaux, 4e ch., 15 déc. 2011, *Commune de Saint Engrace*, n° 10BX01786, note C. BOYER-CAPELLE, « Les pouvoirs de police du maire en matière prophylactique », *RSDA* 2/2011, pp. 71-72 ; CAA Nantes, 3e ch., 30 juin 2000, n° 97NT00539 et 97NT00559.

[784] CRPM, art. L. 221-1.

[785] CRPM, art. L. 223-6-1.

[786] CRPM, art. L. 223-8.

[787] CRPM, art. L. 223-6-1 et L. 223-8 : figurent notamment l'isolement des animaux, la réalisation de prélèvements, l'obligation de détruire les cadavres ou encore la vaccination des animaux. En revanche, dans le cadre de la mise sous surveillance d'une exploitation, le préfet ne peut pas ordonner l'abattage des animaux.

[788] CRPM, art. R. 231-1-1.

1. Les mécanismes de police administrative pour la lutte contre les épizooties : une instrumentalisation de l'animal

154. L'objet des mesures de police – Les mécanismes de lutte contre les épizooties[789] sont définis à l'article L. 223-8 du Code rural. Comme cette lutte a pour finalité de protéger la santé publique, la protection de la santé animale n'est que secondaire. Seulement quelques mesures ont pour objet de soigner les animaux, comme leur traitement ou leur vaccination[790]. Les autres mécanismes de lutte contre les épizooties se décomposent en deux grandes catégories : celles qui ne portent pas directement sur l'animal et celles qui sont susceptibles de porter atteinte à la santé ou à la vie de l'animal en tant qu'individu. Parmi les premières, figurent l'isolement, la séquestration, l'interdiction de la circulation des animaux ou encore la désinfection et la désinsectisation des écuries et étables. Parmi les secondes, l'abattage des animaux témoigne de la priorité accordée à l'éradication de l'épidémie plutôt qu'à la santé de l'animal considéré comme individu. L'abattage des animaux peut être mis en œuvre même si l'épidémie animale n'est pas mortelle pour les animaux[791]. Ainsi, les animaux contaminés ou suspectés d'être contaminés sont abattus tout comme les animaux ayant été en contact avec les premiers. Se distinguent l'abattage sanitaire curatif, admis depuis plusieurs siècles – c'est le cas pour la peste bovine en France – et l'abattage sanitaire préventif. Ce dernier correspond à l'abattage d'animaux qui ne sont pas infectés, mais qui ont été en contact avec un animal contaminé par une épizootie et qui ont une importante probabilité de développer la maladie[792]. En dépit de l'important arsenal de mesures que le préfet peut imposer aux termes de l'article L. 223-8 du Code rural, le ministre de l'Agriculture a adopté des arrêtés régulant spécifiquement la lutte selon l'épidémie animale en cause. L'enjeu est d'adapter la réponse de police à la menace, garantissant la proportionnalité de sa mesure. Ainsi, la lutte contre l'hypodermose bovine, qui est un danger sanitaire de 2e catégorie, n'impose pas la mise en œuvre de mesures d'abattage des animaux[793]. En revanche, la lutte contre la fièvre aphteuse

---

[789] L'article L. 201-1 du Code rural classe les épizooties, au regard de leur dangerosité, en trois catégories.

[790] CRPM, art. L. 223-8.

[791] C'est le cas en cas d'infection d'un bovin par la brucellose. La lutte contre cette maladie, qui se traite par antibiotiques (http://agriculture.gouv.fr/maladies-animales-la-brucellose-mode-demploi consulté le 21.08.2017), impose l'abattage de l'ensemble du troupeau auquel appartient l'animal pour lequel l'infection a été confirmée : arrêté du 22 avril 2008 fixant les mesures techniques et administratives relatives à la prophylaxie collective et à la police sanitaire de la brucellose des bovinés, *JORF* n° 103, 2 mai 2008, texte n° 16, art 27, 7°.

[792] B. TOMA, F. MOUTOU, B. DUFOUR, « Un nouveau concept sanitaire : l'abattage préventif », *Épidémiologie et santé animale* n° 40, 2001, p. 101.

[793] En cas de confirmation de la contamination d'animaux par l'hypodermose bovine, le préfet peut imposer le recensement des bovinés présents dans l'exploitation et des bovinés atteints ou suspects d'hypodermose clinique, l'interdiction de tout mouvement des bovinés atteints, le traitement hypodermicide immédiat des bovinés atteints, la réalisation d'une enquête épidémiologique portant sur l'origine de l'infestation et sur sa diffusion : Arrêté du 21 janv. 2009 fixant les mesures de prophylaxie collective et de police sanitaire de l'hypodermose bovine, *JORF* n° 28, 3 fév. 2009, p. 1948, texte n° 21, art. 15.

révèle l'instrumentalisation des animaux puisqu'elle interdit leur vaccination, sauf vaccination d'urgence[794]. Dans cette hypothèse, la protection de la santé publique justifie que les animaux soient laissés sans protection vétérinaire[795]. Dans tous les cas, les mesures ont pour objet d'arrêter la propagation de l'épidémie animale et donc de protéger la santé de la collectivité animale et, lorsque la maladie est une zoonose, la santé publique. Elles peuvent donc être, parfois, mises en œuvre au détriment des animaux en tant qu'individus, au profit de la collectivité animale et humaine. La spécificité des épidémies animales justifie des mesures de police adaptées et mises en œuvre par un intervenant compétent, le vétérinaire.

2. Un professionnel de la santé animale, clé de voûte de la lutte contre les épizooties

155. Le vétérinaire, acteur incontournable de la lutte contre les épizooties – Il appartient au vétérinaire d'apporter les soins nécessaires à la bonne santé de l'animal, évitant ainsi zoonoses et épizooties. Toutefois, lorsque l'éleveur est obligé de faire intervenir un vétérinaire, ce dernier jouit d'un statut spécifique, en tant que vétérinaire sanitaire[796]. En revanche, le vétérinaire est dit mandaté lorsqu'il intervient sur demande de l'administration[797]. La distinction opérée par le Code rural est récente. Sollicitée par le rapport Guené dès 2008[798] et les États généraux du sanitaire de 2010[799], la clarification du statut des vétérinaires sanitaires a été initiée par la loi de modernisation de l'agriculture de 2010[800] et concrétisée par deux ordonnances du 22 juillet 2011[801]. À l'origine, aucune distinction formelle n'était opérée dans le cadre de l'exécution d'un mandat sanitaire, alors que deux situations s'étaient clairement dégagées de la jurisprudence. Le vétérinaire était toujours nommé « vétérinaire sanitaire » et il pouvait être amené à accomplir deux catégories d'actes à l'occasion de sa

---

[794] Arrêté du 22 mai 2006 fixant des mesures techniques et administratives relatives à la lutte contre la fièvre aphteuse, *JORF* n° 124, 30 mai 2006, p. 8069, texte n° 52, art. 36. Les modalités de la vaccination d'urgence sont prévues à l'article 37 de cet arrêté.

[795] Renvoi partie 2 où développements sur la fièvre aphteuse.

[796] CRPM, art. L. 203-1.

[797] CRPM, art. L. 203-8.

[798] GUENÉ C., *Vers une profession vétérinaire du XXIe siècle*, Rapport au Premier ministre et au ministre de l'agriculture, 22 déc. 2008, p. 14.

[799] BLANCHET P., DOMENECH J., PERRIN D., REPIQUET D., *États généraux du sanitaire*, Synthèse des travaux, ministère de l'agriculture et de la pêche, avril 2010, p. 4.

[800] Loi n° 2010-874 du 27 juill. 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, art. 11, *JORF* n° 172, 28 juill. 2010, p. 13925, texte n° 3.

[801] Ord. n° 2011-862 du 22 juill. 2011 relative à l'organisation de l'épidémiosurveillance, de la prévention et de la lutte contre les maladies animales et végétales et aux conditions de délégation de certaines tâches liées aux contrôles sanitaires et phytosanitaires, *JORF* n° 169, 23 juill. 2011, texte n° 28.

Ord. n° 2011-863 du 22 juill. 2011 relative à la modernisation des missions des vétérinaires titulaires d'un mandat sanitaire, *JORF* n° 169, 23 juill. 2011, texte n° 30.

mission : des actes de prophylaxie collective et des actes relevant de la police sanitaire[802]. Le juge administratif a scindé, dans un jugement *Sarot*[803], le régime juridique des vétérinaires sanitaires selon l'objet de leur mission. Le vétérinaire sanitaire qui exerçait une mission de prophylaxie collective, bien que titulaire d'un mandat sanitaire, ne pouvait être considéré comme un collaborateur occasionnel du service public, cédant le pas à une relation contractuelle entre l'éleveur et lui. Le régime juridique applicable s'est donc vu profondément modifié, impliquant inéluctablement la compétence du juge judiciaire. Le mandat sanitaire n'avait donc plus aucune raison d'être en la matière, ce dernier devant subsister uniquement pour les actes relevant de la police sanitaire. Dénoncée dès 2011[804], cette situation créait une insécurité juridique latente, tant pour les éleveurs que pour les vétérinaires sanitaires, qui voyaient leur requête rejetée par le juge administratif.

156. Le nouveau statut des vétérinaires sanitaires – Désormais, le vétérinaire dit sanitaire n'est plus titulaire d'un mandat de l'administration, mais d'une habilitation délivrée par le préfet de département[805]. Le vétérinaire n'intervient que de façon dérogatoire en matière de police, s'il est mandaté par le préfet en cas d'urgence : son rôle ne se limite donc qu'aux actes de prophylaxie collective qui sont accomplis au nom et pour le compte de l'éleveur[806]. Ce dernier a l'obligation de choisir un vétérinaire sanitaire attitré à son exploitation[807]. Le vétérinaire sanitaire est l'intervenant le plus important dans la lutte contre les épizooties puisqu'il est en contact direct avec les animaux d'élevage. Ce vétérinaire mandaté, quant à lui, est mandaté par le préfet de département en vu d'accomplir des opérations de police sanitaire et des contrôles officiels[808], incluant le contrôle des denrées d'origine animale, de délivrer des certifications officielles telles que prévues par le droit de l'Union européenne ou pour réaliser des contrôles ou expertises en matière de protection animale. Dans le cadre de ses missions, le vétérinaire mandaté dispose de larges pouvoirs de police, puisqu'il peut décider de la consignation des produits, de l'interdiction temporaire

---

[802] CRPM, ancien art. L. 221-11.

[803] TA Versailles, 4 fév. 2008, n° 0602077, *Sarot*.

[804] Rapport au président de la République relatif à l'ordonnance n° 2011-863 du 22 juill. 2011 relative à la modernisation des missions des vétérinaires titulaires d'un mandat sanitaire, *JORF* n° 169, 23 juill. 2011, p. 12623, texte n° 29.

[805] CRPM, art. R. 203-4. Cependant, il est toujours dénommé « vétérinaire sanitaire » en vertu de l'article L. 203-1 CRPM. L'article R. 203-15 CRPM prévoit l'ensemble des fautes que le préfet peut sanctionner.

[806] CRPM, art. L. 203-7. Deux raisons s'imposent à cet empiètement du vétérinaire sanitaire sur les attributions liées au mandat : non seulement la mesure de police sanitaire est généralement adoptée à la suite d'une suspicion identifiée par le vétérinaire sanitaire, mais surtout le vétérinaire sanitaire connaît déjà l'élevage (rapport au président de la République relatif à l'ordonnance n° 2011-863 du 22 juill. 2011 précité).

[807] CRPM, art. R. 203-1. Cette obligation n'est pas sans rappeler le choix du médecin traitant pour les patients souhaitant bénéficier du tiers payant.

[808] CRPM, art. L. 201-4, L. 201-5, L. 221-1, L. 223-6-1 et L. 223-8.

d'abattage, de la modification de la destination des aliments et de la saisie et du retrait de lots. En raison de la mission de police sanitaire qui lui incombe, le vétérinaire mandaté ne doit pas « être propriétaire des animaux, ni détenir de participation financière dans l'exploitation, l'établissement de détention d'animaux ou la manifestation dans lesquels il intervient », et le candidat doit accompagner sa demande de mandat d'une déclaration d'intérêts[809].

157. Une exigence européenne : les vétérinaires officiels – Le vétérinaire officiel ne doit pas être confondu ni avec le vétérinaire sanitaire, ni avec le vétérinaire mandaté. En effet, le règlement de 2017 relatif aux contrôles officiels le définit comme étant « un vétérinaire désigné par une autorité compétente […] et possédant les qualifications requises pour effectuer les contrôles officiels »[810]. On le retrouve dans tous les textes européens organisant les contrôles vétérinaires, qu'ils interviennent sur les carcasses d'animaux, préalablement aux échanges au sein de l'Union ou en provenance de pays tiers[811]. Contrairement aux vétérinaires mandatés les vétérinaires officiels n'interviennent jamais pour améliorer la santé d'un animal ou d'un troupeau. Ils assurent toutes les missions de contrôle qui font intervenir des animaux, à des fins de santé humaine[812] ou vétérinaire. Leurs compétences se traduisent tant à l'égard de l'animal vivant qu'une fois qu'il a été abattu[813] et ils disposent, si besoin, de pouvoirs de

[809] CRPM, art. D. 203-18.

[810] Règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 précité. Le Code rural précise les catégories d'agents susceptibles d'être qualifiés de vétérinaires officiels : « les agents appartenant aux catégories énumérées aux 1° à 7° du I qui détiennent un diplôme mentionné à l'article L. 241-2 ont la qualité de « vétérinaires officiels » au sens du règlement (CE) n° 854/2004 du 29 avril 2004 lorsqu'ils sont placés sous l'autorité d'un directeur de service déconcentré chargé de l'alimentation ou de la protection des populations ou celle du directeur général de l'alimentation du ministère de l'agriculture » (CRPM, art. L. 231-2, V°). Ainsi, lorsqu'ils exécutent leur mission sous la responsabilité d'une autorité administrative, qu'elle soit départementale ou nationale, et qu'ils disposent du titre de docteur vétérinaire délivré dans les conditions prévues à l'article L. 241-2, les inspecteurs en santé publique vétérinaire, les ingénieurs ayant la qualité d'agent du ministère chargé de l'agriculture, les techniciens supérieurs des services du ministère de l'agriculture, les contrôleurs sanitaires des services du ministère de l'agriculture, les fonctionnaires et les agents non titulaires de l'Etat compétents en matière sanitaire figurant sur une liste établie par arrêté du ministre chargé de l'agriculture ainsi que les vétérinaires, contrôleurs sanitaires et préposés sanitaires contractuels de l'Etat pour les missions définies dans leur contrat sont qualifiés de vétérinaires officiels.

[811] À titre d'illustration : directive 90/425/CEE du Conseil du 26 juin 1990 précitée ; directive 92/65/CEE du Conseil du 13 juill. 1992 précitée ; directive 91/496/CEE du Conseil du 15 juill. 1991 précitée ; directive 64/432/CEE du Conseil du 26 juin 1964 précitée ; directive 91/68/CEE du Conseil du 28 janv. 1991 relative aux conditions de police sanitaire régissant les échanges intracommunautaires d'ovins et de caprins, *JOCE,* L 46, 19 fév. 1991, pp. 19-36.

[812] La réglementation des substances qu'il est interdit d'administrer à des animaux dont la chair ou les produits sont destinés à l'alimentation humaine font l'objet de contrôles par les vétérinaires officiels, investis de missions de police administrative à cette fin (CRPM, art. L. 234-3), comme la destruction des aliments dans lesquels ces substances sont présentes lorsqu'il se trouve dans un abattoir, ainsi que l'abattage des animaux lorsqu'il se trouve dans un élevage (CRPM, art. L. 234-3 et L. 234-4).

[813] CRPM, art. L. 231-2-2.

Le vétérinaire officiel intervient également à l'échelon de l'exploitant du secteur alimentaire : règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janv. 2002 précité, art. 3, 2) et 3).

police[814]. Leurs missions dépassent le champ de la lutte contre les épizooties, et lorsqu'ils interviennent dans le secteur alimentaire, leur rôle consiste à procéder au contrôle du respect de la législation relative à la sécurité sanitaire des denrées d'origine animale, impliquant également le contrôle de la santé animale et du bien-être animal[815]. Le vétérinaire, spécialiste de la santé animale, symbolise la relation entre la santé humaine et la santé animale.

§2. La police administrative, justification de l'atteinte au droit de propriété de l'éleveur

158. Traditionnellement, seules des mesures de police administrative sont aptes à justifier une atteinte à une liberté ou un droit fondamental. Puisque l'animal, qui se voit appliquer le régime juridique des biens, est l'objet d'un droit de propriété, l'adoption des mesures de lutte contre les épizooties porte atteinte au droit de propriété de l'éleveur sur ses animaux. Or, compte tenu de la valeur du droit de propriété, un particulier ne peut pas être privé de sa propriété « si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité »[816]. L'instauration d'un régime juridique d'indemnisation des éleveurs par l'État, justifié par l'atteinte au droit de propriété de l'éleveur au profit de l'ordre public (*A*), explique que les actions en justice à l'encontre de l'État pour mettre en jeu sa responsabilité à l'occasion de la mise en œuvre de ces mesures de police soit particulièrement peu nombreuses (*B*).

A. La contribution financière de l'État à l'indemnisation d'une atteinte au droit de propriété de l'éleveur

159. L'indemnisation des éleveurs face à la mise en œuvre de mesures de police, ou l'indice d'une dimension économique de la police des épizooties – Les mesures de police relatives à la lutte contre les épizooties des animaux d'élevage peuvent se révéler désastreuses pour l'éleveur, notamment lorsque le troupeau entier doit faire l'objet d'un abattage sanitaire. Outre le système assurantiel auquel les éleveurs sont obligés de souscrire, l'État a organisé une réponse uniforme consacrant la prise en charge, par la collectivité, des conséquences financières de ces mesures de police, à l'instar de l'indemnisation d'une expropriation[817] (1). Bien que ce droit à l'indemnisation du destinataire d'une mesure de

[814] *Ibid.* : si un animal doit faire l'objet d'un contrôle sanitaire davantage approfondi, le vétérinaire officiel peut interdire, temporairement, l'abattage de l'animal.

[815] Règlement (CE) n° 854/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 précité, art. 2, 1), a.

[816] DDHC, art. 17.

[817] Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, art. L. 1.

police sanitaire n'ait, toutefois, pas de valeur absolue[818], les limites au refus d'une indemnisation font également l'objet d'un strict encadrement (2).

1. L'atteinte au droit de propriété source d'une indemnisation par l'État

160. Les mesures portant sur l'objet d'un droit de propriété – Qu'elles imposent une vaccination obligatoire, un traitement médicamenteux ou encore l'abattage d'un animal ou d'un troupeau, les mesures de police de lutte contre les épizooties impliquent des frais supplémentaires pour les éleveurs. Toutes ces mesures qui portent sur l'animal vivant ont des conséquences d'ordre économique pour les éleveurs parce que l'animal est l'objet d'un droit de propriété. Le droit de propriété est un droit fondamental reconnu par les textes internationaux[819], un principe général du droit de l'Union européenne[820] et un droit à valeur constitutionnelle en droit interne[821]. Comme la plupart des droits fondamentaux, le droit de propriété n'a pas de portée absolue[822], mais la privation de propriété entraîne une indemnisation qui « concrétise encore le droit de propriété »[823]. Les pouvoirs publics peuvent légalement porter atteinte au droit de propriété de l'éleveur sur son troupeau lorsque ce dernier est atteint ou contaminé par certaines maladies contagieuses, puisqu'il en va de la protection de l'économie agricole et de la santé publique. Depuis 1881[824], la loi admet que la contamination du bétail impose d'encadrer l'élevage, le transport ou encore l'abattage au détriment des prérogatives du propriétaire sur son animal. Est révélateur le commentaire d'un auteur sur cette législation, lequel écrivait que « le propriétaire d'un animal atteint d'une maladie contagieuse n'est point libre de le conduire où bon lui semble, attendu qu'en agissant ainsi, il causerait un préjudice à ses voisins et à la communauté, par la transmission de la

---

[818] CJCE, 10 juill. 2003, aff. jtes C-20/00 et C-64/00, *Booker aquaculture et Hydro Seafood*, Rec. 2003, I, p. 7411 s., pt 85 : « on ne saurait déduire de cette constatation l'existence, en droit communautaire, d'un principe général qui imposerait l'octroi d'une indemnisation en toutes circonstances » (note D. CHARLES-LE BIHAN, « Chronique de jurisprudence communautaire (année 2003) », *Droit rural* n° 330, fév. 2005, chron. 2, § 13.

[819] CESDH, protocole n° 11, art. 1er ; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 1er.

[820] CJCE, 13 déc. 1979, aff. C-44/79, *Hauer*, Rec. 1979, p. 3727 et art. 6 § 3 TUE.

[821] DDHC, art. 2 et 17. Cons. const., 27 déc. 1973, n° 73-51 DC, *Taxation d'offi*ce : à propos de la reconnaissance de la valeur constitutionnelle de la DDHC.

[822] C. civ., art. 544 : « La propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la façon la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et les règlements ».

[823] X. BIOY, *Droits fondamentaux et libertés publiques*, Montchrestien, 2011, p. 730.

L'article 1er de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et du citoyen prévoit qu'« une privation de propriété constitue normalement une atteinte excessive des objectifs légitimes d'intérêt général pouvant toutefois justifier un remboursement inférieur à la pleine valeur marchande ».

[824] Loi du 21 juill. 1881 sur la police sanitaire des animaux, *JORF* n° 900, 24 juill. 1881.

maladie contagieuse dont ledit animal est affecté »[825]. L'abattage engendre une privation de propriété de l'éleveur sur l'animal à des fins de protection de l'ordre public qui nécessite, aux termes de l'article 17 de la DDHC, son financement par l'État.

161. Le principe d'une indemnisation intégrale dans la sphère vétérinaire – Le principe de l'indemnisation des éleveurs pour abattage sanitaire a été reconnu très tôt. Un arrêt du Conseil d'État du Roi du 18 décembre 1774 fixe le montant de l'indemnisation de l'abattage de bovins atteints de la peste au tiers de leur valeur[826]. À l'heure actuelle, la prise en charge des conséquences financières des mesures de lutte contre les épidémies animales dépasse le champ de la privation de propriété. Ce financement intervient quelles que soient les limitations imposées aux prérogatives dont le propriétaire dispose pour user de son animal. Lorsqu'il est question d'une épizootie figurant sur la liste des maladies à déclaration obligatoire de l'OIE[827], tous les actes vétérinaires sont financés par l'État, comme c'est le cas, à titre d'illustration, de l'examen clinique des bovinés et des caprins dans le but de déceler la tuberculose ou la brucellose ainsi que les prélèvements de sang destinés à leur diagnostic[828]. En outre, contrairement à certaines procédures de droit administratif des biens[829], le principe de la prise en charge financière des conséquences des mesures de police de lutte contre les épizooties est, désormais, explicitement prévu à l'article L. 221-2 du Code rural, qui renvoie à différents arrêtés[830]. Il dispose, en effet, que « des arrêtés conjoints du ministre chargé de l'agriculture et du ministre chargé de l'économie et des finances fixent les conditions d'indemnisation des propriétaires dont les animaux ont été abattus sur l'ordre de l'administration, ainsi que les conditions de la participation financière éventuelle de l'Etat aux autres frais obligatoirement entraînés par l'élimination des animaux ». Cette indemnisation est

---

[825] F. PEUCH, Précis de police sanitaire vétérinaire ou Exposé des mesures sanitaires applicables aux animaux en France et en Algérie, Asselin et Cie éditeurs, 1884, p. 4.

[826] Ministère de l'agriculture et du commerce, *Documents sur la peste bovine*, *op. cit.*

[827] Ces épizooties présentent un degré de gravité important, en termes de répercussion sur la santé publique ou sur l'économie agricole.

[828] Arrêté du 17 juin 2009 fixant les mesures financières relatives à la lutte contre la brucellose bovine et à la lutte contre la tuberculose bovine et caprine, *JORF* n° 147, 27 juin 2009, p. 10788, texte n° 71, art. 2. Il en va de même du financement des mesures de lutte contre les pestes porcines classique et africaine alors qu'il ne s'agit pas de zoonoses : arrêté du 17 mars 2004 fixant diverses mesures financières relatives à la lutte contre les pestes porcines *JORF* n° 77, 31 mars 2004, p. 6248, texte n° 81, art. 3.

[829] Jean Waline cite l'exemple de l'indemnisation de la réquisition, dont le montant est fixé à l'amiable entre les parties ou, à défaut, par le juge judiciaire : J. WALINE, « L'indemnisation des atteintes à la propriété privée », pp. 413-431, spé. p. 423 *in Pour un droit commun de l'environnement : Mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, Dalloz, Sirey, 2007.

[830] Notamment l'arrêté du 30 mars 2001 fixant les modalités de l'estimation des animaux abattus et des denrées et produits détruits sur ordre de l'administration, *JORF* n° 77, 31 mars 2001, p. 5078, texte n° 33.

Sur le respect de l'article 1 du Protocole n° 1 à la CESDH par le régime d'indemnisation des éleveurs pour abattage sanitaire des animaux en vue de la lutte contre la fièvre aphteuse : CEDH, 5e sect., 15 juill. 2010, n° 44174/06 et 44190/06, *Chagnon et Fournier c. France* (note C. LAURENT-BOUTOT, « Selon la Cour européenne des droits de l'Homme, l'animal est un bien…comme les autres », *RSDA* 2/2010, pp. 115-120).

calculée sur la base de « la valeur de remplacement » des animaux, et est dite intégrale puisqu'elle inclut tous les frais directement liés au renouvellement du cheptel[831]. Le juge administratif a été conduit à délimiter le champ de cette obligation d'indemnisation des éleveurs incombant à l'État. Il a considéré que l'indemnisation la valeur de remplacement des animaux inclut la valeur marchande des animaux, qui s'apprécie « sans considération de la contamination de l'exploitation »[832] ainsi que les frais de toute nature directement liés au renouvellement du cheptel – ce qui permet de compenser le déficit momentané de production de lait. Ce déficit de production de lait est celui du cheptel de remplacement, et non celui du cheptel remplacé. Toutefois, ce déficit ne saurait pas justifier une indemnisation supplémentaire trois ans après la substitution[833]. Pourtant, de nombreuses épidémies animales engendrent des baisses de production de lait du cheptel contaminé. Néanmoins, il n'appartient pas à la collectivité de compenser les pertes liées à la maladie du bétail, mais celles dues à la mesure de police, c'est-à-dire à l'abattage du troupeau. À cet égard, le juge administratif a refusé d'inclure dans le montant de l'indemnisation pour abattage sanitaire la perte des stocks des fromages issus du cheptel car elle était due à l'épizootie et non à la mesure de police[834]. Le juge a également refusé d'inclure dans le montant de l'indemnisation la valeur des animaux non concernés par l'abattage, même s'ils étaient difficilement commercialisables[835]. Néanmoins, l'indemnisation intégrale permet la prise en charge de l'ensemble des frais engendrés par l'abattage sanitaire, même indirects, à compter de l'arrêté préfectoral prescrivant l'abattage du troupeau. Ainsi, la collectivité doit assurer l'indemnisation des frais afférents au placement du bétail dans l'attente de l'abattage[836]. L'indemnisation de l'éleveur n'est donc pas sans bornes et s'il incombe souvent au juge de se prononcer sur sa portée matérielle, le législateur[837] a encadré le droit à indemnisation de l'éleveur.

---

[831] CÉ, 17 oct. 2008, n° 291177, *Gaz. Pal.* n° 262, 19 sept. 2009, p. 15.

[832] CÉ, 3e et 8e SSR, 2 juin 2010, n° 318752 (note C. LAURENT-BOUTOT, *RSDA* 1/2010, pp. 98-101). De plus, l'indemnisation peut faire l'objet d'une majoration « au regard des caractéristiques et des performances du troupeau concerné ».

[833] CAA Paris, 6e ch., 7 déc. 2009, n° 06PA01301.

[834] *Ibid.*

[835] *Ibid.*

[836] CÉ, 3e et 8e SSR, 2 juin 2010, n° 318752.

[837] CRPM, art. L. 221-2.

2. L'encadrement du droit à indemnisation en cas d'atteinte au droit de propriété de l'éleveur

162. L'appréhension extensive du retrait de l'indemnisation pour infraction – Il est difficile d'admettre que l'abattage d'un troupeau puisse donner lieu à une indemnisation lorsque cette mesure de police est en tout ou partie liée au comportement fautif de l'éleveur. L'article L. 221-2 du Code rural dispose que « toute infraction aux dispositions du présent titre et aux règlements pris pour leur application peut entraîner la perte de l'indemnité. La décision appartient au ministre chargé de l'agriculture, sauf recours à la juridiction administrative ». Le principe de l'indemnisation intégrale de l'éleveur en cas d'abattage sanitaire de ses animaux trouve une limite importante en cas d'infraction. Outre la sanction pénale encourue, l'éleveur peut se voir infliger une sanction administrative : le refus d'octroi de l'indemnisation[838]. Ainsi, la Cour administrative d'appel de Lyon[839] a considéré que l'irrégularité de la situation d'un animal faisait obstacle au droit à indemnisation de l'éleveur pour cet animal. Dans cette affaire, l'éleveur avait introduit quarante-sept bovins sur son exploitation malgré la déclaration d'infection adoptée par le préfet. Il s'est avéré que vingt-quatre des quarante-sept bovins introduits irrégulièrement étaient contaminés par la brucellose. Si les juges de première instance avaient été plus sévères, la Cour administrative d'appel de Lyon a considéré que l'éleveur conservait son droit à indemnisation pour l'abattage de tous les animaux contaminés de son troupeau, à l'exception des animaux introduits irrégulièrement sur son exploitation, puisque cette introduction irrégulière n'était pas à l'origine de la contamination du cheptel. Le Conseil d'État, le 6 janvier 2006, a annulé l'arrêt d'appel, arguant que l'intéressé doit être privé du droit de bénéficier de l'indemnisation « y compris lorsque l'abattage a concerné l'ensemble du cheptel et donc également des animaux sains »[840] en raison de l'ampleur et de la gravité de son comportement, lequel n'avait pas respecté de façon substantielle ses obligations prophylactiques[841]. S'il est envisageable de considérer que la faute de l'éleveur a contribué à la propagation de l'épidémie, le juge a, néanmoins, procédé à un revirement de jurisprudence, imposé par une décision du Conseil constitutionnel[842].

---

[838] CÉ, 3e sous-section, 17 juill. 2013, n° 354683, *M. B. c. Préfet de l'Hérault*. Note P. COMBEAU, « La perte d'indemnité pour abattage sanitaire des animaux : le Conseil d'Etat confirme la qualification de sanction administrative », *RSDA* 2/2013, pp. 60-67.

[839] CAA Lyon, 19 juin 2003, n° 97LY00779, note P. GRAVELEAU, *Gaz. Pal.* n° 225, 12 août 2004, p. 8.

[840] CÉ, 6 janv. 2006, n° 260714, *Ministre de l'agriculture c. M. Edcbazyx*.

[841] L'arrêté du 6 juillet 1990 fixant les mesures financières relatives à la lutte contre la brucellose bovine et à la lutte contre la tuberculose bovine et caprine (*JORF* n° 184, 10 août 1990, p. 9707) prévoyait le retrait de l'indemnisation de l'éleveur dès lors qu'il avait méconnu les mesures de prophylaxie prescrites par les services vétérinaires, indépendamment d'un lien avec la contamination du troupeau.

[842] Cons. const., 20 juill. 2012, n° 2012−266 QPC, *M. Georges R.*

163. La nécessaire corrélation entre l'infraction et la contamination du cheptel – En 2009, le Tribunal administratif de Montpellier[843] avait considéré que les infractions commises par l'éleveur étaient de nature à le priver d'une partie des indemnités auxquelles il pouvait prétendre. Il était question deux infractions : la sortie d'élevage d'une vache afin de la faire abattre clandestinement sans en informer l'administration compétente et le remplacement de sang des vaches par du sang de cheval dans les prélèvements officiels. La Cour administrative d'appel de Marseille[844] a annulé le jugement du Tribunal administratif pour vice de forme, mais a débouté le requérant de sa demande d'indemnités. L'éleveur a invoqué, à l'occasion d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État[845], l'inconstitutionnalité de l'article L. 221-2 du Code rural en se fondant sur les principes de légalité des délits et des peines, de proportionnalité (art. 8 DDHC) et d'égalité (art. 6 DDHC). Le Conseil constitutionnel[846], saisi par la voie d'une question prioritaire de constitutionnalité, a fondé son raisonnement sur le caractère répressif de la perte d'indemnité[847]. Partant, sa nature de sanction administrative permet d'y appliquer les principes de l'article 8 de la DDHC[848]. En ayant recours au principe de légalité, le requérant souhaitait démontrer que l'imprécision du texte était source d'insécurité juridique pour son destinataire. Toutefois, bien que le texte renvoie indistinctement à toutes les infractions susceptibles d'être commises à l'encontre du titre 2 du livre 2 du Code rural et aux règlements pris pour son application, le juge constitutionnel a déclaré le retrait de l'indemnité conforme au principe de légalité, puisque l'exigence de précision est moins contraignante pour les matières autres que pénales. Il a également écarté la violation du principe de proportionnalité car le possible cumul des sanctions administrative et pénale fait obstacle à ce que l'article L. 221-2 du Code rural ait créé une sanction susceptible d'application disproportionnée, à condition que le montant total des deux sanctions n'excède pas le « montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues ». C'est en revanche sur le fondement du principe d'égalité que le Conseil constitutionnel a émis une réserve d'interprétation. En effet, il a mis en exergue une rupture d'égalité entre les citoyens, en cas de retrait d'indemnité, si l'infraction considérée n'est pas à l'origine de l'abattage du

---

843 TA Montpellier, 6 nov. 2009, n° 0803224.

844 CAA Marseille, 9 juin 2011, n° 09MA04660.

845 CÉ, 3e et 8e SSR, 23 mai 2012, n° 354683.

846 Cons. const., 20 juill. 2012, n° 2012−266 QPC, *M. Georges R.*

847 Voir F. ROUSSEAU, « La perte d'un droit à indemnisation, une possible sanction répressive (à propos de Cons. const., 20 juill. 2012, n° 2012-266 QPC) », *D.*, 2012, p. 2684.

848 Cons. const., 17 janv. 1989, n° 88-248 DC, relative à la liberté de communication, considérants n° 35 et 36 : « une peine ne peut être infligée qu'à la condition que soient respectés le principe de légalité des délits et des peines, le principe de nécessité des peines […] ainsi que le principe du respect des droits de la défense. […] Ces exigences ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition ».

troupeau. Deux propriétaires d'animaux de rente pourraient être traités différemment pour la même infraction – sans lien avec la contamination du troupeau – si l'un voit son troupeau contaminé et l'autre non. Il faut donc que soit prouvé le lien de causalité entre la contamination du troupeau par l'infection et l'infraction aux règles zoosanitaires commise par l'éleveur. Suite au renvoi de l'affaire auprès du Conseil d'État[849], ce dernier a constaté que les faits constitutifs d'infractions et imputables à l'éleveur ne sont pas à l'origine de la contamination du troupeau. Même dans l'hypothèse où les subterfuges employés auraient été couronnés de succès, ils auraient seulement permis à l'éleveur d'entraver les missions de surveillance et de contrôle de la direction départementale des services vétérinaires puisqu'ils intervenaient après la suspicion de contamination du bétail. Ainsi, en l'absence de corrélation entre l'infraction et la contamination, l'éleveur ne saurait être sanctionné par le biais d'un retrait de son indemnisation au titre de l'abattage sanitaire. La décision du Conseil constitutionnel remet partiellement en cause la validité de l'article 6 bis de l'arrêté du 30 mars 2001 dont l'objet est d'organiser les modalités de l'estimation des animaux abattus et des denrées et produits détruits sur ordre de l'administration. Ce dernier précise, en effet, que « les indemnités prévues par le présent arrêté ne sont pas attribuées dans les cas suivants […] ; 2° Non-respect de la réglementation sanitaire relative aux mouvements d'animaux […] ; 5° Toutes circonstances faisant apparaître une intention abusive de l'éleveur afin de détourner la réglementation de son objet ». Or, ces deux exceptions au bénéfice de l'indemnisation, si elles prévoient la violation d'une réglementation, n'imposent pas un lien de causalité entre la violation et la contamination du cheptel à l'origine de l'abattage sanitaire. Par extension, il peut aisément être considéré que les 2° et 5° de l'article 6 bis doivent également être strictement interprétés, selon la même restriction que celle opposée à l'article L. 221-2 du Code rural. Par conséquent, il appartient au juge de vérifier que le retrait de l'indemnité est justifié par une faute de l'éleveur, en lien avec la contamination ou la propagation de l'épidémie. En somme, même si le droit de propriété est un droit fondamental à valeur constitutionnelle, il n'est pas absolu. Il peut donc y être porté atteinte à des fins de protection de l'ordre public[850], la préservation de la santé humaine en étant une composante. Néanmoins, l'éleveur n'a pas à supporter le coût de la préservation de l'ordre public[851] sauf s'il a commis des infractions aux règles zoosanitaires. Le cas échéant, il peut se voir retirer son indemnisation, conformément à l'article L. 221-2 du Code rural, mais uniquement si l'infraction est à l'origine de la contamination du troupeau par la maladie qui a conduit à son abattage. Les autorités étatiques visent, en premier lieu, la préservation de la santé humaine à

[849] CÉ, 3e sous-section, 17 juill. 2013 précité.

[850] C.-É. MINET, *Droit de la police administrative, op. cit.*

[851] Arrêté du 30 mars 2001 fixant les modalités de l'estimation des animaux abattus et des denrées et produits détruits sur ordre de l'administration précité.

travers les règles de lutte contre les épizooties. Néanmoins, l'éleveur voit les conséquences financières des mesures de police appréhendées par le droit. Bien qu'il s'agisse de l'application d'un principe à valeur constitutionnelle propre à l'atteinte portée au droit de propriété, l'indemnisation de l'éleveur traduit la prise en charge collective des conséquences financières des risques sanitaires. Grâce à ce système d'indemnisation particulièrement favorable aux éleveurs, il est exceptionnel que ces derniers essaient d'engager la responsabilité de l'administration pour obtenir une indemnisation pour faute dans l'exécution de sa mission.

B. Le caractère exceptionnel de la mise en jeu de la responsabilité administrative

164. « Sanction, réparation, prévention » [852] – Il s'agit des fonctions traditionnelles assignées à la responsabilité. « En matière administrative, le régime juridique élaboré pour opérer l'indemnisation des administrés repose sur une logique de responsabilité »[853]. Cette affirmation de Benoît Plessix permet d'éclairer le faible nombre de recours en responsabilité portés devant le juge administratif contre les mesures de lutte contre les épizooties. Si, sur le plan pratique, le système de l'indemnisation des éleveurs est particulièrement satisfaisant, sur le plan juridique, l'absence de contentieux porté devant le Conseil d'État fait obstacle à la consécration d'un revirement de jurisprudence au profit de l'abandon de l'exigence de la preuve d'une faute lourde dans ce contentieux.

Le principe, en droit de la responsabilité de l'administration, est désormais que la faute simple suffit à engager la responsabilité de l'administration devant le juge administratif. Appréciée *in abstracto*, le retard dans l'adoption d'une mesure de police est une faute susceptible d'engager la responsabilité de l'État[854]. La spécificité de la police administrative est qu'elle se compose, d'abord, d'un volet juridique qui se concrétise, en matière de lutte contre les épizooties, par l'adoption d'un arrêté préfectoral qui prescrit une ligne de conduite et, ensuite, d'un volet matériel, qui se caractérise par la mise en œuvre concrète des mesures prescrites. Le débat s'élève, dans la lutte contre les épizooties, pour ces deux activités. L'exigence de la preuve d'une faute lourde, qui est en déclin y compris pour les services de police administrative[855]

---

[852] J. PETIT, P.-L. FRIER, *Droit administratif, op. cit.,* p. 571.

[853] B. PLESSIX, *Droit administratif général*, Lexisnexis, 2016, p. 631, § 507.

[854] Le retard dans l'adoption d'une mesure de police de lutte contre les épizooties pourrait permettre d'engager la responsabilité de l'administration si ce retard est à l'origine de la propagation de l'épidémie. Aucune jurisprudence n'existe dans cette matière. Au soutien d'une telle analyse, on peut évoquer le rapprochement qu'il est possible de réaliser entre la police "vétérinaire" et la police phytosanitaire, pour laquelle la responsabilité de l'administration a été précisément engagée dans cette circonstance : CAA Marseille, 10 janv. 2005, n° 00MA01810 ; P. MOREAU, « La responsabilité de l'État du fait des mesures de police phytosanitaire », *AJDA* 2005, p. 1248 : « En décidant tardivement l'arrachage total d'un verger expérimental de l'INRA infecté par une maladie, l'État a commis une faute qui a fait perdre à une société voisine une chance sérieuse de conserver intact son propre verger ».

[855] G. EVEILLARD, « Existe-t-il encore une responsabilité administrative pour faute lourde en matière de police administrative ? », *RFDA* 2006, p. 733.

notamment sanitaire[856], indique « qu'une marge d'erreur plus importante que pour les "services ordinaires" est acceptée »[857]. Cette plus grande marge d'erreur émane de la difficulté même de la mission et de l'urgence dans laquelle elle s'inscrit[858]. Dans le cadre de la police administrative de lutte contre les épizooties, la faible jurisprudence laisse entière l'interrogation quant à l'exigence d'une faute lourde pour engager la responsabilité de l'administration, tant dans le cadre de son activité juridique que matérielle. Ainsi, seules quatre affaires révèlent que le juge administratif maintient l'exigence de la preuve d'une faute lourde, soit lorsque le choix de la mesure ou son accomplissement n'a pas permis d'éradiquer l'épidémie, soit lorsque l'exécution matérielle des mesures a causé un dommage à l'éleveur. Dans la première espèce, un éleveur, dont les moutons ont été atteints par la gale, a invoqué devant le juge administratif une faute de l'administration en raison de l'inefficacité des traitements mis en œuvre par les services vétérinaires, contribuant à la propagation de l'épidémie. Il a introduit un recours de plein contentieux afin d'obtenir réparation des conséquences dommageables de la faute de l'État en raison de l'absence, en ce qui concerne la gale, de système collectif de prise en charge des mesures de police. En effet, après l'échec de traitements sans ordonnances, l'éleveur a fait appel à un vétérinaire qui fut dans l'obligation de déclarer l'épidémie auprès du préfet. Ce dernier, dans le cadre de la police sanitaire de la lutte contre cette épizootie, a adopté un arrêté portant déclaration d'infection et prescrivant la mise en œuvre d'un traitement curatif. L'échec du premier traitement a impliqué la mise en œuvre d'un second, à l'initiative de la direction des services vétérinaires et permettant, près de neuf mois après l'adoption de l'arrêté portant déclaration d'infection, la levée de cet arrêté. En l'absence de faute commise par les services vétérinaires de l'État dans la conduite de la lutte contre l'épidémie de gale, la Cour administrative d'appel de Nancy a rejeté la requête de l'éleveur[859]. Toutefois, le juge ne se limite pas au constat de l'absence de faute et considère que seule une faute lourde aurait été susceptible d'engager la responsabilité de l'administration du fait des agissements de ses services vétérinaires. Ainsi, seule une faute lourde permet d'engager la responsabilité de l'administration « eu égard aux difficultés particulières que présentent les mesures prises par les services vétérinaires de l'État dans le cadre de la police sanitaire et dans l'intérêt de la protection de la santé publique en vue d'assurer effectivement l'exécution d'un arrêté portant déclaration d'infection et compte-tenu

---

[856] Sur l'influence de l'affaire de la vache folle sur le régime de responsabilité de l'administration en matière de police sanitaire : F. BROCAL VON PLAUEN, « La responsabilité de l'État et le risque alimentaire et sanitaire. Entre prévention et précaution », *AJDA* 2005, p. 522.

[857] J. PETIT, P.-L. FRIER, *Droit administratif, op. cit.,* p. 576, § 957.

[858] Ce critère peut, toutefois, être partiellement remis en cause puisque l'exigence d'une faute lourde a été abandonnée pour les missions accomplies par les services de secours en mer : CÉ, Section, 13 mars 1998, n° 89370, *Améon*, obs. P. BON, D. De Béchillon, *JCP* 1998, I, n° 181 ; Chron. J. PETIT, *RFDA* 1998, p. 657.

[859] CAA Nancy, 3e ch., 2 déc. 2004, n° 98NC01732.

de l'urgente nécessité d'éviter la propagation de l'épizootie et de la gravité de la situation ». Ainsi, la difficulté des activités de la police sanitaire ainsi que l'urgence qu'il y a à endiguer l'épidémie justifient l'exigence d'une faute lourde. Cette position de la Cour administrative d'appel de Nancy a été suivie, en 2009, par la Cour administrative d'appel de Lyon[860]. Cette dernière a rejeté la demande d'indemnisation d'une société de transport d'ovins des pertes financières qu'elle a subies en raison de la propagation de la fièvre catarrhale ovine. En effet, la société invoquait la négligence des services de l'État dans la mise en œuvre matérielle d'une mesure de police, notamment dans l'envergure géographique de l'abattage des ovins ayant été en contact avec des animaux contaminés. Le juge d'appel conclut qu'en l'absence de preuve d'une faute lourde, la responsabilité de l'administration dans la mise en œuvre des mesures de police ne saurait être engagée. L'exigence d'une faute lourde pour engager la responsabilité de l'administration à raison d'une mesure de police dans la lutte contre les épizooties s'impose également dans le cadre juridique de cette activité. Cette exigence émane d'un arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux de la même année[861]. Le recours, introduit par un pisciculteur, visait à engager la responsabilité de l'administration en raison de la faute lourde qu'elle aurait commise dans le choix d'une mesure de police de lutte contre une épidémie animale. Le pisciculteur considérait, en effet, que l'infection de ses truites par la septicémie hémorragique virale des salmonidés était liée à l'insuffisance de la mesure de police mise en œuvre par le préfet pour endiguer l'épidémie qui s'était déclarée dans un lac voisin. Cependant, le juge rappelle que l'administration, dans le cadre de la mise en œuvre d'une mesure de police sanitaire, n'est pas tenue à une obligation de résultat. La simple corrélation entre la contamination de la pisciculture du requérant et l'échec de la mesure de police du préfet ne prouve pas l'existence d'une faute lourde. En outre, le choix du préfet de ne pas mettre à sec le lac se justifiait[862] et ne saurait, ainsi, prouver l'existence d'une faute lourde. La requête du pisciculteur a donc été rejetée. La dernière affaire en date, qui a été portée devant le Conseil d'État, laisse subsister un doute quant au maintien de l'exigence d'une faute lourde.

165. Le maintien implicite de l'exigence d'une faute lourde – La Cour administrative d'appel de Lyon[863] a repris exactement la même formulation que la Cour administrative d'appel de Nancy en 2004, mais pour des faits sensiblement différents. D'ailleurs, si, dans toutes les affaires précitées, l'administration n'a jamais commis de faute lourde de nature à

[860] CAA Lyon, 1e ch., 26 nov. 2009, n° 07LY01121, *SA Bardy Bresse*.

[861] CAA Bordeaux, 4e ch., 29 janv. 2009, n° 07BX01113.

[862] Le juge constate que ce choix repose sur une mise en balance des avantages et inconvénients et qu'il était justifié par « l'importance de ce lac de 60 millions de mètres cubes pour la régulation des étiages des cours d'eau du secteur, pour l'irrigation et l'alimentation en eau potable, ainsi que par les risques de pollution mécanique pour la flore et la faune d'aval qu'une telle mesure n'aurait pas manqué de provoquer ».

[863] CAA Lyon, 1e ch., 22 déc. 2009, n° 07LY02147.

engager sa responsabilité dans l'accomplissement de sa mission de police des épizooties, il n'en va pas de même dans cette espèce. En effet, le requérant ne contestait pas l'inefficacité dans la mise en œuvre ou l'inadaptation dans le choix de la mesure de police afin d'éradiquer une épidémie. Il invoquait une faute dans la réalisation de l'opération de désinfection de son étable. En effet, après la déclaration de nombreux cas de fièvre aphteuse au Royaume-Uni, le ministre de l'Agriculture a prescrit la destruction, à des fins préventives, de tous les ovins en provenance du Royaume-Uni. Le préfet, par une décision individuelle, a fait abattre les ovins du requérant et a fait procéder au nettoyage de son étable, dans le respect de l'article L. 223-8 du Code rural. Cependant, les services vétérinaires, afin de mettre en œuvre la prescription concernant la désinfection des locaux, ont fait appel à une société privée qui, à l'occasion de l'exécution de sa mission, a causé des dommages matériels à l'éleveur. Selon le juge d'appel, les services vétérinaires n'avaient pas d'obligation de surveillance de la société, mais la faute lourde de cette dernière, qui n'a pas suffisamment rincé les surfaces nettoyées avec un produit hautement corrosif, suffit à engager la responsabilité de l'administration. Le Conseil d'État a été saisi d'un pourvoi en cassation par le ministre de l'Agriculture[864]. Il a rejeté le recours sans se prononcer sur le degré de gravité de la faute, en constatant simplement que l'administration est responsable de l'exécution des tâches matérielles en lien avec une mesure de police sanitaire. Le Conseil d'État, en confirmant l'arrêt d'appel, admet implicitement le maintien de l'exigence d'une faute lourde.

À l'exception de cette affaire, les différents arrêts d'appel portent sur la contestation de l'efficacité des mesures de police de lutte contre les épizooties. Il est notable de constater qu'aucun régime d'indemnisation n'était prévu pour financer les mesures de police sanitaire des épidémies en cause. Ainsi, ces cas relèvent du risque normal lié à l'activité économique de l'élevage et doivent être pris en charge par les éleveurs en application du Code rural[865]. Dans cette circonstance, l'éleveur invoque soit que l'administration est à l'origine de la contamination, soit qu'elle est à l'origine de la propagation de l'épidémie. Toutefois, il est légitime que le juge administratif maintienne l'exigence d'une faute lourde pour engager la responsabilité de l'administration en raison du caractère aléatoire de la propagation d'une maladie et du succès des mesures d'éradication. La lutte contre les épizooties présenterait, à nouveau, une spécificité dans le domaine des mesures de police sanitaire, qui peut être en partie expliquée par la source non exclusive que représente le concept d'ordre public sanitaire.

[864] CÉ, 5e et 4e SSR, 10 oct. 2011, n° 337062, *Ministre de l'alimentation et de l'agriculture*.

[865] CRPM, art. L. 201-8.

Section 2. Les limites de l'ordre public sanitaire comme source des mesures de lutte contre les épizooties

166. De la salubrité publique à l'économie agricole – Si le droit s'adapte à l'évolution de la société, l'évolution de cette dernière traduit une mutation de la police de la lutte contre les épizooties. Elle se reflète dans la source de cette police : de l'ordre public sanitaire à un ordre public vétérinaire, et du droit interne au droit de l'Union européenne. La lutte contre les épizooties accorde une grande importance à l'économie de l'élevage, comme en témoigne le financement par l'État, outre de l'abattage sanitaire des animaux, de la mise en œuvre des mesures qui ne privent pas l'éleveur de sa propriété sur les animaux. La mutation de la source de la police des épizooties se traduit, en premier lieu, quant à la finalité poursuivie dans la mise en œuvre de ces mesures. La lutte contre les épizooties, si elle poursuivait uniquement une finalité de santé publique, semble aujourd'hui poursuivre, dans certaines circonstances, le bon ordre de l'économie de l'élevage. L'émergence d'un but exclusivement économique modifie la conception de la lutte contre les épizooties comme un aspect de l'ordre public sanitaire, telle que visée par la loi relative à l'organisation municipale[866] (*§1*). L'ampleur de l'incidence économique des maladies animales n'aurait pu résister à l'intégration européenne et à l'ouverture des frontières. L'économie de l'élevage a imposé de dessiner, à l'échelon européen, les modalités de la lutte contre les épidémies animales. La réglementation élaborée par l'Union européenne présente une densité qui permet, aujourd'hui, d'affirmer que l'ensemble des règles de protection de la santé de l'animal prend sa source dans le droit de l'Union européenne (*§2*).

§1. L'identification d'un ordre public spécial vétérinaire

167. La lutte contre les épizooties est la composante relative à la protection de la santé animale présente dans le contenu originel de la notion d'ordre public. Rattachée à l'ordre public sanitaire, la lutte contre les épizooties ne s'y restreint pourtant pas, car toutes les épidémies animales ne sont pas des zoonoses. Or, que la police soit définie compte tenu de son objet ou de sa finalité, la lutte contre certaines épizooties n'a ni pour objet, ni pour finalité la santé publique. Seul l'attachement à la finalité de ces mesures de police aurait permis de les incorporer dans le champ de la police sanitaire. En réalité, la lutte contre les épidémies animales témoigne d'un dépassement de la finalité de protection de la santé

[866] Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale précitée.

publique pour constituer une police vétérinaire (*A*). Celle-ci n'en demeure pas moins fortement liée à la santé publique (*B*).

A. La police vétérinaire comme consécration du dépassement de la finalité de protection de la santé publique

168. Le dépassement du champ de la police sanitaire par la lutte contre les épizooties – Originellement, la lutte contre les épizooties se justifiait par la protection de la santé publique et la sécurité alimentaire. Toutefois, aujourd'hui, il semble que l'on puisse remettre en cause la dimension sécuritaire de la lutte contre les épizooties, tant la suffisance alimentaire n'est plus menacée par une épidémie animale. En outre, la sécurité alimentaire ne permet pas de justifier l'adoption de mesures de lutte contre certaines épidémies animales qui, non transmissibles à l'homme, ne sont pas mortelles pour les animaux et ne remettent pas en cause la qualité des produits[867]. Pourtant rattachée à l'ordre public sanitaire, la lutte contre les épizooties ne devrait poursuivre qu'un but de protection de la santé publique ou n'imposer qu'une action sur la santé publique[868], puisqu'elle ne peut avoir pour objet la protection de la santé publique. La police relative à la lutte contre les épizooties poursuit un autre but d'intérêt général que la santé publique. Qu'il s'agisse de la police spéciale ou générale, il apparaît que ces mesures poursuivent, parfois, une finalité exclusivement économique. Cette police présente un enjeu économique pour l'activité de l'élevage et pour l'agriculture dans son ensemble. En outre, se distinguent, parmi les épizooties, les épidémies transmissibles à l'homme de celles qui ne le sont pas, ces dernières étant dépourvues de lien avec la santé publique dès lors qu'il n'en va pas de la qualité sanitaire des produits issus de l'animal[869]. Ces mesures sont dites de police sanitaire par le juge administratif et par le pouvoir réglementaire, alors qu'elles n'ont ni pour objet, ni pour finalité, la santé publique.

169. La lutte contre les dangers sanitaires de première catégorie : une finalité partiellement sanitaire – L'ordonnance du 22 juillet 2011, relative à la réponse sanitaire face à la propagation de certaines maladies animales, est l'illustration parfaite de l'extension de la

---

[867] Arrêté du 21 janv. 2009 fixant les mesures de prophylaxie collective et de police sanitaire de l'hypodermose bovine, *JORF* n° 28, 3 fév. 2009, texte n° 21, art. 13 et 15.

[868] Stéphanie Renard a déjà constaté que toutes les mesures de police sanitaire n'ont pas nécessairement vocation à assurer la protection de la santé publique mais dans ce cas, elles ont pour objet d'intervenir sur la santé humaine, ce qui n'est pas le cas en l'espèce : S. RENARD, *L'ordre public sanitaire, op. cit.*, pp. 50 s. Certaines mesures de police sont également qualifiées de police sanitaire alors qu'elles ont une double finalité, à la fois sanitaire et étrangère à la santé publique, comme la réglementation de la distribution d'alcool.

[869] À titre d'exemple, les viandes d'animaux contaminés par l'hypodermose bovine ne sont pas retirées de la circulation car elles ne présentent pas de danger sanitaire : arrêté du 21 janv. 2009 fixant les mesures de prophylaxie collective et de police sanitaire de l'hypodermose bovine précité.

notion de police sanitaire – et du paradoxe en résultant. La protection de la santé animale devient l'instrument, le moyen de parvenir à un résultat qui est étranger à la salubrité publique : la préservation de l'économie agricole. L'ordonnance de 2011 a, en effet, créé une nouvelle classification permettant de déterminer l'acteur compétent – et les mesures dont il dispose – pour intervenir en cas de survenance d'un risque sanitaire. Elle a procédé à une distinction selon la gravité de la menace qui pèse sur les santés animale et publique, à travers la notion de danger sanitaire. Définis dès l'article L. 201-1 du Code rural, les dangers sanitaires visent expressément les « dangers qui sont de nature à porter atteinte à la santé des animaux et des végétaux ou à la sécurité sanitaire des aliments et les maladies d'origine animale ou végétale qui sont transmissibles à l'homme ». L'emploi de la conjonction de coordination disjonctive « ou » permet de constater que lorsqu'il n'est fait mention que de l'atteinte à la santé des animaux, que le danger sanitaire peut n'avoir aucun impact sur la santé humaine. Il s'agit pourtant de police sanitaire au sens du Code rural[870]. Trois niveaux de dangers ont été identifiés, selon la gravité de leur impact sur la santé humaine ou sur l'économie agricole[871] avec pour but de déterminer la répartition des responsabilités entre l'État et les éleveurs. Les dangers de première catégorie, qui présentent le plus grand risque, soit pour la santé publique soit pour l'économie agricole, doivent impérativement faire l'objet de mesures de gestion par l'autorité administrative, tandis que les dangers de troisième catégorie ne relèvent que de la responsabilité des éleveurs. Les dangers de seconde catégorie, quant à eux, imposent parfois l'adoption de mesures de prévention, de surveillance ou de lutte de la part de l'autorité compétente. Les dangers de première catégorie sont ceux qui « étant de nature, par leur nouveauté, leur apparition ou persistance, à porter une atteinte grave à la santé publique ou à la santé des végétaux et des animaux à l'état sauvage ou domestique ou à mettre gravement en cause, par voie directe ou par les perturbations des échanges commerciaux qu'ils provoquent, les capacités de production d'une filière animale ou végétale, requièrent, dans un but d'intérêt général, des mesures de prévention, de surveillance ou de lutte ». Cet article traduit l'extension de la finalité des mesures de police adoptées dans ce cadre[872]. Il ne vise pas uniquement à assurer la protection de la santé publique, mais également à préserver l'économie agricole française, puisque les mesures peuvent tendre à faire obstacle aux atteintes aux « capacités de production d'une filière animale ou végétale », indépendamment de toute perspective sanitaire. Le cas échéant, une mesure de police administrative adoptée sur le fondement de cet article a donc pour objet la protection de la santé animale et pour finalité la protection de l'économie agricole. La plupart des maladies

[870] CRPM, livre II, titre II, chapitre 3 : « la police sanitaire ».

[871] CRPM., art. L. 201-1 al. 2.

[872] CRPM, art. L. 223-8.

recensées[873] ne sont pas nuisibles à la santé humaine et sont envisagées compte tenu de leurs conséquences purement économiques. En outre, les modalités d'adoption de l'arrêté listant ces dangers contribuent à démontrer le caractère incontournable de la dimension économique des dangers sanitaires. L'Anses a été chargée d'évaluer les maladies animales afin de contribuer à l'élaboration de la liste des dangers sanitaires de première catégorie. À cette fin, elle a pris en considération « les conséquences de la survenue du danger considéré en termes de morbidité et de mortalité pour les espèces sensibles et de pertes de production »[874], les termes de morbidité, mortalité et pertes de production renvoyant à des conséquences seulement économiques. D'ailleurs, l'article D. 201-2 du Code rural précise expressément que les éléments pertinents d'ordre économique doivent être pris en considération par l'Anses à l'occasion de l'élaboration de cette liste. De plus, les maladies réputées contagieuses visées à l'article D. 223-21 du même code et entraînant l'application de mesures de police sanitaire[875] ne sont pas toutes transmissibles à l'homme. Cet état des lieux, critiquable en tant qu'il met au même plan les impératifs sanitaire et économique, était remis en cause dès la fin des années 1990 par certains auteurs[876]. La catégorie des dangers sanitaires de première catégorie démontre bien l'ambivalence du droit de la santé animale, partagé entre santé publique et économie agricole. Les mesures de police ayant pour objet la lutte contre les épizooties peuvent en outre ne poursuivre qu'une finalité économique.

170. La finalité exclusivement économique des mesures de police adoptées en présence d'un danger sanitaire de deuxième catégorie – Les dangers sanitaires de deuxième catégorie visent à satisfaire un intérêt dit collectif, et non l'intérêt général comme pour les dangers sanitaires de première catégorie. Les maladies animales qualifiées de dangers sanitaires de deuxième catégorie sont moins graves que ceux de la première catégorie : aucune zoonose n'est d'ailleurs visée. L'intérêt collectif laisse seulement la possibilité, pour l'autorité administrative, de « mettre en œuvre des mesures de prévention, de surveillance ou de lutte définies par l'autorité administrative » ou approuvées dans le cadre du schéma régional de maîtrise des dangers sanitaires pour faire obstacle aux dangers de deuxième catégorie. Néanmoins, la faculté ainsi laissée à l'autorité de police de mettre en œuvre des mesures de police étend son champ d'action au-delà de l'intérêt général. Enfin, les dangers sanitaires de troisième catégorie sont les moins graves et sont, par exclusion, ceux qui n'entrent ni dans la

[873] Une liste de ces dangers sanitaires a été adoptée par arrêté du ministre de l'agriculture : arrêté du 29 juill. 2013 relatif à la définition des dangers sanitaires de première et deuxième catégorie pour les espèces animales, *JORF* n° 187, 13 août 2013, p. 13832, texte n° 112.

[874] CRPM, art. D. 201-2, I.

[875] CRPM, art. R. 223-3 à R. 223-20.

[876] C. HURIET, « Renforcer la sécurité sanitaire », *Les rapports du Sénat* n° 196, 1996/1997, p. 46.

première, ni dans la deuxième catégorie. En raison de leur faible incidence sur l'économie agricole, ils sont insusceptibles de justifier l'intervention de l'autorité de police. Cette classification des dangers sanitaires s'éloigne donc, en partie, du champ de la police sanitaire au point de contenir certaines facettes y étant totalement étrangères. Le seul lien entre ces mesures de police et la police sanitaire est la santé animale, objet de la matière, mais qui n'est absorbée par la police sanitaire qu'au regard de ses conséquences pour la santé humaine. La classification des dangers sanitaires, si elle démontre la poursuite d'intérêts économiques par les mesures de police, présente elle-même un enjeu important pour les éleveurs. L'incorporation d'une maladie animale dans la liste des dangers sanitaires de première et de deuxième catégorie justifie la prise en charge financière de la mise en œuvre des mesures de police par l'État, dont on sait qu'elle dépasse la seule privation de la propriété de l'éleveur sur ses animaux[877]. Le Conseil d'État, en 2017[878], a annulé un arrêté[879] dont la légalité avait été contestée par une association d'agriculteurs. Dans cette affaire, il était question de l'exclusion des agriculteurs situés sur l'île de la Réunion du bénéfice du classement d'une épizootie – la leucose bovine enzootique – dans la deuxième catégorie des dangers sanitaires. Il en résultait que si cette épidémie se déclarait à la Réunion, les éleveurs ne pouvaient se voir appliquer les mesures de police prévues par l'arrêté du ministre de l'Agriculture qui y est dédié[880], ni bénéficier du financement de la mise en œuvre de ces mesures[881]. La loi ne prévoyant pas la possibilité de réaliser une telle discrimination géographique, l'arrêté du ministre de l'Agriculture a été annulé. Les conséquences économiques que sous-tendaient cette affaire ont, au moins partiellement, joué un rôle certain dans l'introduction de cette instance.

171. Une police économique fondée sur un ordre public spécial économique – Le danger sanitaire est donc l'objet des mesures de police visant à lutter contre les épizooties et il n'a pas nécessairement d'incidence sur la santé humaine. Lorsque la police de la santé animale est mise en place indépendamment de considérations sanitaires, elle ne saurait avoir pour fin de protéger l'animal. Il serait illusoire de considérer que la santé de l'animal entre dans le champ de l'ordre public de telle sorte qu'il serait le destinataire des mesures de police. Conçu

---

877 V. p. 161.

878 CÉ, 3e et 8e ch. réunies, 20 mars 2017, n° 395326, *Association de défense des agriculteurs de La Réunion*.

879 Arrêté du 4 sept. 2015 modifiant l'arrêté ministériel du 29 juillet 2013 relatif à la définition des dangers sanitaires de première et deuxième catégorie pour les espèces animales, *JORF* n° 213, 15 sept. 2015, p. 16154, texte n° 11. L'annulation de cet arrêté entraîne l'annulation « des décisions administratives consécutives qui n'auraient pu légalement être prises en l'absence de l'acte annulé ou qui sont, en l'espèce, intervenues en raison de l'acte annulé », en l'occurrence, celle de l'arrêté du 1er oct. 2015 modifiant les conditions de prévention, de surveillance et de lutte contre la leucose bovine enzootique, *JORF* n° 235, 10 oct. 2015, p. 18886, texte n° 16.

880 Arrêté du 31 déc. 1990 les mesures techniques et administratives relative à la prophylaxie collective et à la police sanitaire collective de la leucose bovine enzootique modifié, *JORF* n° 1, 1er janv. 1991, p. 33.

881 Arrêté du 31 déc. 1990 fixant les mesures financières relatives à la prophylaxie collective de la leucose bovine enzootique, *JORF* n° 1, 1er janv. 1991, p. 37.

comme le « *minimum de conditions* qui apparaissent indispensables pour garantir cet exercice des libertés et droits fondamentaux »[882], il est malaisé de considérer que l'ordre public serait applicable à l'animal, titulaire de libertés et droits fondamentaux. Cela reviendrait à considérer que la protection du bon ordre ne porte pas seulement sur l'ordre au sein de la société humaine, mais aussi sur l'ordre au sein d'une société animale ou, à tout le moins, sur l'ordre au sein de la société humaine dans laquelle l'animal a une place équivalente à l'homme. En somme, si la police relative à la santé animale n'a pour fin ni la santé publique, ni la santé animale, alors elle ne saurait avoir pour autre fin que le bon fonctionnement de l'économie de l'élevage. Ces mesures de police de l'économie de l'élevage trouvent donc leur source dans la protection d'un ordre public. Bien qu'elles soient présentes dans le champ de l'ordre public général, elles ne trouvent plus leur justification dans la protection de l'ordre public sanitaire auquel elles se rattachaient pourtant au XIXe siècle. Par conséquent, la lecture, en 2017, de la loi de 1884 impose d'admettre que l'ordre public général comporte une dimension économique, bien que ce ne fût pas le cas lorsqu'elle avait été adoptée, puisque l'ensemble des facettes de la lutte contre les épizooties avaient une incidence sur la santé publique. Ainsi, l'évolution de la société induit une limite au maintien d'une acception centenaire du concept d'ordre public. En revanche, l'existence d'une police économique fondée sur un ordre public spécial est admise[883]. Aujourd'hui, la quasi-intégralité du régime juridique, particulièrement dense, de la police de l'économie de l'élevage permet d'abonder dans le sens d'une police économique. Le pouvoir réglementaire, qui s'est saisi de cette matière[884], dispose d'un important pouvoir de délimitation du champ de cette police spéciale, qui incombe en particulier au ministre de l'Agriculture. Par conséquent, la police de la lutte contre les épizooties est susceptible d'être soit une police sanitaire, soit une police économique. Puisque sa finalité dépend de la nature du danger qu'elle tend à endiguer, la notion de police sanitaire se révèle, selon les cas, inadaptée, au même titre que la notion de sécurité sanitaire[885]. L'étude du droit de la santé animale démontre une limite de la définition fonctionnelle de la police administrative –sa finalité –, à laquelle sera substituée sa définition matérielle –son objet–, qui est relative à la lutte contre les épidémies animales, faisant émerger une police, à la fois générale et spéciale, vétérinaire.

[882] J. PETIT, P.-L. FRIER, *Droit administratif, op. cit.,* p. 297, § 471.

[883] Ibid.

[884] V. p. 152.

[885] V. pp. 138-135.

172. La police vétérinaire ne permet, toutefois, pas d'inclure toutes les mesures de police qui ont pour objet la protection de la santé des animaux face aux épidémies (1) ni même, *a fortiori*, celles relatives à la protection animale, au cas où il serait admis que ces dernières consacrent l'existence d'un ordre public spécial (2).

1. Une police partiellement confondue avec la police sanitaire

173. Une influence réciproque entre santé publique et santé animale – La sécurité vétérinaire de l'homme, qui dépasse le champ de la sécurité sanitaire des aliments, fait intervenir des mécanismes de police administrative. Ainsi, les détenteurs professionnels d'animaux appartenant à des espèces dont la chair ou les produits doivent être livrés au public en vue de la consommation sont soumis à une obligation de déclaration de leur élevage[886]. Le système déclaratif, moins contraignant que l'obligation d'agrément, relève pourtant du champ des mécanismes de la police administrative. Cette obligation permet d'imposer à l'éleveur de tenir un registre d'élevage dans lequel il doit consigner les données sanitaires, zootechniques et médicales relatives aux animaux élevés. Ce registre a une fonction de traçage des informations et permet, si les animaux ont été traités avec des médicaments pour lesquels un temps d'attente est exigé, de contrôler, par exemple, le respect de ce dernier. L'ensemble des mécanismes qui visent à prévenir l'apparition d'un danger vétérinaire influence la police administrative, puisque des mesures de sécurité vétérinaire sont mises en œuvre grâce à des mécanismes de police. De même, les établissements préparant, manipulant, entreposant ou cédant des substances et des produits destinés à l'alimentation des animaux, présentant des risques pour la santé animale, la santé humaine, ou des matières premières dont l'incorporation dans les aliments pour animaux ou l'utilisation dans l'alimentation animale fait l'objet de restrictions en vue de prévenir la transmission de contaminants chimiques ou biologiques sont soumis à une obligation d'agrément[887]. Ces mécanismes de déclaration

[886] CRPM, art. L. 234-1, I.

[887] CRPM, art. L. 235-1. En revanche, l'article L. 235-2 du Code rural prévoit la mise en œuvre de mesures de police prescriptive seulement en cas de risque pour la santé publique.

Figurent également, au titre des établissements nécessitant une autorisation ou un agrément afin de fonctionner : les établissements qui préparent, traitent, transforment, manipulent ou entreposent des produits d'origine animale ou des denrées alimentaires en contenant destinés à la consommation humaine (CRPM, art. L. 233-2) ; les centres de rassemblement qui détiennent, mettent en circulation et commercialisent des animaux, y compris les marchés (CRPM, art. L. 233-3) ; les stations de quarantaine, les centres de collecte de sperme, de stockage de semence pour les espèces bovine, ovine, caprine et porcine ainsi que les centres de collecte de sperme des carnivores domestiques des équipes de transplantation embryonnaire pour les espèces bovine, ovine, caprine, et porcine ainsi que l'activité de vétérinaire responsable de station de quarantaine, de centre de collecte de sperme ou de stockage de semence et l'activité de mise en place de semence (CRPM, art. R. 222-6) ainsi que les établissements pratiquant des activités d'amélioration génétique des troupeaux (CRPM, art. L. 222-1 et R. 222-1 s).

préalable ou d'agrément relèvent de la police administrative. La visée préventive est inhérente à la notion de police administrative, mais elle permet d'éclairer la dichotomie entre police sanitaire et police vétérinaire. En effet, tous les mécanismes qui tendent à prévenir l'apparition d'une épidémie animale relèveraient de la police sanitaire. Ils visent à empêcher l'émergence d'une épidémie, qu'elle soit transmissible à l'homme ou non, et qu'elle affecte la sécurité sanitaire des denrées ou non. Par conséquent, la prévention des risques pour la santé animale, en l'absence de réalisation de ce risque, vise indifféremment les dangers sanitaires et vétérinaires. En ce sens, le risque pour la santé humaine est incertain, mais il ne saurait être exclu. Il en résulte que tous les mécanismes de sécurité vétérinaire de l'homme qui tendent à prévenir l'apparition d'une épidémie animale relèveraient de la police sanitaire. Ce n'est qu'une fois la maladie soupçonnée – à travers un arrêté de mise sous surveillance – ou confirmée – par un arrêté portant déclaration d'infection – que le mécanisme de police utilisé est de nature vétérinaire, lorsque l'épidémie ne fait courir aucun risque pour la santé humaine. La dichotomie entre police sanitaire et police vétérinaire permet également de démontrer que si la seconde consacre une attitude classique de prévention, la première relève du champ de la précaution.

174. Une prévention à double niveau – La police, tant sanitaire que vétérinaire, organise la prévention des épidémies animales. En l'absence de danger sanitaire, il existe une incertitude quant à l'émergence d'une épidémie animale et surtout face à la nature de cette épidémie. Il peut donc aussi bien s'agir d'une zoonose que d'une épidémie non transmissible inter-espèces. Malgré cette incertitude, quelles que soient les modalités de contamination des animaux, la sécurité vétérinaire organise la prévention de l'apparition du risque, que la maladie soit transmissible à l'homme ou non. Ainsi, sous l'angle de la santé animale, il s'agit de mesures de prévention et de surveillance des animaux d'élevage face à l'émergence d'une épidémie. En revanche, sous l'angle de la santé humaine, il s'agit de mesures de précaution. La précaution vise une situation dans laquelle « lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à la portée de risques pour la santé des personnes, les institutions peuvent prendre des mesures de protection sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées »[888]. Ainsi, tant que la contamination des animaux n'est pas suspectée, les mesures de police se situent au-delà de la prévention de troubles à l'ordre public, dans le champ de la précaution. C'est le cas notamment des règles de sécurité des aliments pour animaux : le danger affectera d'abord la santé animale avant d'affecter la santé humaine, sans certitude quant à l'existence d'un risque pour la santé humaine. La prévention pour la santé

[888] CJCE, 5 mai 1998, aff. C-180/96, *Royaume-Uni c. Commission* précité (J. MOLINIER, « Principes généraux », *Rép. eur.*, 2011, § 141).

animale constitue de la précaution pour la santé humaine puisque cette dernière n'est pas nécessairement affectée par l'épidémie qui se sera déclarée. L'enjeu de ces mesures ne se situe pas quant à leur finalité, mais bien quant à leur objet, la santé animale. Ainsi, la première finalité des mesures est de parvenir à la prévention ou à l'éradication d'une épidémie animale et ce n'est que dans un second temps qu'elle aura une finalité sanitaire ou économique. La notion de sécurité vétérinaire permet ainsi d'éclairer la police relative à la lutte contre les épizooties. L'évolution de la nature juridique de l'animal est également susceptible d'influer sur la police relative à la lutte contre les épizooties.

2. L'existence d'une police spéciale des animaux ?

175. L'influence du bien-être animal sur la police de la lutte contre les épizooties – Depuis l'adoption du Traité d'Amsterdam en 1997, les États membres de l'Union européenne ont l'obligation de tenir compte du bien-être animal dans la mise en œuvre de leurs politiques en lien avec les animaux. Aucune disposition organisant la répartition des pouvoirs de police ne mentionne l'obligation de tenir compte de la sensibilité des animaux. Il en résulte que cette protection sera réalisée au cas par cas et qu'il appartiendra au juge de se prononcer[889]. Toutefois, il semble difficile d'admettre qu'une mesure d'abattage sanitaire soit jugée disproportionnée au regard de son impact sur le bien-être animal, même s'il existait une alternative thérapeutique qui aurait permis d'éviter l'abattage. D'autant que la protection des animaux n'entre pas dans le champ de l'ordre public général.

176. Le refus de consacrer la protection animale comme relevant du périmètre de la police administrative générale – À l'occasion d'un litige soumis à la Cour administrative d'appel de Nancy[890], le juge administratif s'est prononcé sur le statut de la protection animale. Il a, à cette occasion, expressément refusé de considérer que la protection des animaux puisse être considérée comme étant comprise dans la notion d'ordre public. Une telle position lui aurait permis de valider la mesure de police administrative, en l'occurrence une saisie, prescrite par un maire afin de faire cesser des actes de maltraitance sur un veau et un poney. Or, en constatant que « les mauvais traitements envers les animaux ne relèvent ni du bon ordre ni de la sécurité ou de la salubrité publiques », les juges du fond, contrairement à la position retenue en première instance, ont considéré que la protection animale n'entre pas dans le champ de l'ordre public. Le maire n'était donc pas compétent pour ordonner la saisie

[889] V. p. 317.

[890] CAA Nancy, 4e ch., 15 nov. 2010, n° 09NC01433, « Mettre fin aux maltraitances sur les animaux ne rentre pas dans les pouvoirs de police du maire », *AJDA* 2011, p. 126 ; F. NICOUD, « Maltraitance à animaux et pouvoir de police du maire », *AJDA* 2011, p. 1446.

des animaux ; l'arrêté de police municipale a été annulé. La protection de l'animal en tant qu'être sensible n'entre pas dans le champ de la police administrative générale. Il est, toutefois, intéressant de remarquer que plusieurs communes ont interdit l'installation de cirques faisant intervenir, dans leurs spectacles, des animaux sauvages. Si l'on dépasse le cadre français, certains pays, comme la Colombie, sont précurseurs en la matière[891]. Cette interdiction, en ce qu'elle constitue une mesure de police, doit satisfaire la protection de l'ordre public. Or, aucune disposition légale n'instaure de police spéciale de la protection des animaux de cirque. Cette absence, combinée au refus du juge administratif d'incorporer la protection animale au sein du concept d'ordre public, ne laisse aucun doute quant à l'illégalité des arrêtés municipaux. C'est dans ce cadre que la ville de Montreuil a statué sur l'interdiction de la participation d'animaux sauvages dans les cirques par le biais d'une délibération de son conseil municipal. Cette ingérence du conseil municipal dans l'exercice des pouvoirs de police du maire entache l'acte d'incompétence et d'un défaut de base légale[892]. La Cour d'appel de Paris[893] a eu l'occasion de se prononcer indirectement sur cette affaire. En effet, plusieurs sociétés défenderesses des intérêts du cirque ont intenté une action en dénigrement à l'encontre de la société protectrice des animaux. Cette dernière avait procédé à la distribution de tracts militants auprès de toutes les mairies françaises en vue de les sensibiliser à la condition des animaux sauvages détenus en captivité dans les cirques. La Cour d'appel a refusé d'annuler l'ordonnance rendue par le juge des référés du Tribunal de grande instance de Paris qui avait débouté, en 2009, les sociétés requérantes. En effet, la preuve d'un dommage imminent ou d'un trouble manifestement illicite n'était pas apportée, la couleur militante des tracts supposait une lecture critique et le champ restreint de leurs destinataires n'était pas de nature à constituer des violences telles que la profession du cirque ne puisse se défendre. Le juge de l'ordre judiciaire précise en outre que sa position ne préjuge en rien de la position du juge administratif sur la légalité d'arrêtés municipaux interdisant aux cirques la détention d'animaux sauvages, puisque « une telle interdiction générale soumise au contrôle de légalité pourrait encourir la sanction de nullité ». Bien que les arrêtés et délibérations soient encore en vigueur dans plusieurs communes de France, l'absence de reconnaissance de la protection de l'animal au sein de l'ordre public semble bien faire obstacle à de telles interdictions, qui en outre sont générales, d'autant plus lorsqu'elles sont justifiées par

[891] V. sur ce point : G. TUSSEAU, « Vers la reconnaissance des droits constitutionnels fondamentaux des animaux ? », Cour constitutionnelle de Colombie, 14 mai 2014, Sentence C-283/14, *in* « Chronique de jurisprudence droit administratif et droit constitutionnel », *RFDA* 2015, p. 608.

[892] CÉ, 16 juill. 1915, *Abbé Couvenhes,* Rec. Lebon, p. 239 ; P. BON, « La police municipale », Chapitre 1 - Les règles de compétence, *op. cit.*, § 5.

[893] CA Paris, pôle 1, 4e ch., 26 mars 2010, n° 09/17845.

l'insuffisance de moyens de nature à contrôler le respect de la réglementation en vigueur[894]. Toutefois, la protection du bien-être animal n'est pas totalement extérieure à la police administrative. À la lecture attentive du Code rural, il apparaît qu'une police administrative spéciale a été créée pour protéger, dans des circonstances très précises, la sensibilité des animaux d'élevage.

177. La création d'une police spéciale de la protection de la sensibilité animale ? Dans le cadre de la protection de la santé animale, il est clairement apparu que le préfet, ainsi que le ministre chargé de l'agriculture, disposent d'un pouvoir de police spéciale. L'article L. 223-8 du Code rural, en particulier, permet au préfet de prononcer des mesures de nature à porter atteinte au droit de propriété de l'éleveur sur son bétail. Ces mesures sont toujours justifiées par la protection de la santé publique ou de l'économie agricole. Néanmoins, plusieurs articles du Code rural permettent au préfet d'intervenir alors que ni la santé publique, ni l'économie agricole sont menacées. L'article R. 214-17 du Code rural dispose que « si, du fait de mauvais traitements ou d'absence de soins, des animaux domestiques ou des animaux sauvages apprivoisés ou tenus en captivité sont trouvés gravement malades ou blessés ou en état de misère physiologique, le préfet prend les mesures nécessaires pour que la souffrance des animaux soit réduite au minimum ; il peut ordonner l'abattage ou la mise à mort éventuellement sur place ». Avec une rédaction similaire, mais adaptée au transport d'animaux de rente, l'article R. 214-58, quant à lui, prévoit que « lorsque, pour une cause quelconque, à l'occasion du transport, l'acheminement des animaux est interrompu ou retardé, ou lorsqu'il est constaté par l'autorité compétente que les dispositions relatives à leur protection en cours de transport ne sont pas respectées, le préfet prend les mesures nécessaires pour que toute souffrance soit épargnée aux animaux ou qu'elle soit réduite au minimum ». Dans ces deux dispositions[895], il est précisé que l'enjeu de l'intervention du préfet est d'éviter toute souffrance inutile des animaux ou bien que la souffrance soit réduite au minimum. La doctrine n'opère pas de distinction selon le degré de bien-être visé par les normes et considère que le bien-être de l'animal est recherché dès lors que la norme vise à satisfaire l'intérêt de l'animal[896], sans que puisse être décelée une motivation économique ou sanitaire

[894] Arrêté du maire portant interdiction d'installation de cirques avec animaux issus de la faune sauvage et/ou domestique sur le territoire de la ville de Créil, 23 juin 2009 : « considérant que les autorisations réglementaires et administratives sont, en pratique, difficiles à contrôler ».

[895] Il convient également de remarquer que l'article R. 214-51 du Code rural impose l'obtention d'un agrément préalable à tout transport d'animaux vivants, illustrant l'existence d'une police spéciale. En outre, le respect des exigences relatives à la protection animale est l'une des conditions indispensable à l'obtention d'un tel agrément. Il en va de même concernant les établissements d'abattage, conformément à l'article R. 214-70 du Code rural.

[896] O. LE BOT, « La protection de l'animal en droit constitutionnel », *Lex electronica*, vol. 12, 2007, p. 3 : il définit la protection juridique des animaux comme étant « l'ensemble des règles de droit par lesquelles l'Homme s'oblige à une certaine conduite à l'égard des animaux dans l'intérêt de ces derniers ».

sous-jacente. Dans le cadre de l'élevage et du transport d'animaux, des règles générales de préservation de leur bien-être ont été édictées. Des sanctions pénales sont instaurées afin de contraindre les professionnels à respecter ces dispositions[897]. Toutefois, organiser une réponse pénale ne permet pas toujours de protéger effectivement les animaux, ainsi qu'en témoigne un arrêt de la Cour administrative d'appel de Nancy[898]. Les articles R. 214-17 et R. 214-58 du Code rural ont donc pour objectif de protéger la sensibilité animale et octroient, à cette fin, un pouvoir de police spéciale au préfet. Le préfet est, en effet, susceptible de porter atteinte au droit de propriété du professionnel sur son bétail et dispose donc d'un pouvoir de police. Ce pouvoir de police se démarque du pouvoir de police sanitaire dont il dispose dans le cadre du monde rural puisqu'il n'a pour enjeu ni de préserver la santé publique, ni de protéger l'économie agricole. Il s'agit donc d'un pouvoir de police intégralement dédié à la protection de la sensibilité des animaux d'élevage. Au-delà de l'existence d'une police spéciale de la protection animale, il convient de noter que l'intégration de la protection de la sensibilité animale au sein de l'ordre public n'est pas illusoire. La reconnaissance de la protection animale pourrait être sujette à une évolution encore plus avantageuse. Il est de plus en plus largement admis scientifiquement qu'il existe un lien étroit entre le bien-être des animaux, la santé des animaux et les maladies d'origine alimentaires[899]. Une partie du mandat de l'Autorité européenne de sécurité des aliments est d'ailleurs dédié à cette question. À considérer que la garantie du bien-être animal contribue à la prévention des épizooties, alors le pouvoir de police générale dont dispose le maire pour lutter contre ces maladies justifierait l'adoption de mesures de police pour garantir ce bien-être animal. En ce sens, la sensibilité de l'animal serait un aspect de l'ordre public qu'il convient de protéger par la mise en œuvre de pouvoirs de police générale. Si l'intervention des pouvoirs publics en France pour lutter contre les épizooties prend la forme de mesures de police, celles-ci, à l'instar de toutes les règles de protection de la santé animale, trouvent désormais leur fondement dans le droit de l'Union européenne.

§2. Le droit de l'Union européenne comme source des règles relatives à la protection de la santé animale

178. L'instrumentalisation de l'animal et l'ambivalence de son appréhension par le droit place – qui en fait un produit et un être vivant – se reflètent à l'échelon de la compétence de

[897] CRPM, art. R. 215-1 s.

[898] CAA Nancy, 4e ch., 15 nov. 2010, n° 09NC01433.

[899] K. PROUDFOOT, G. HABING, « Social stress as a cause of diseases in farm animals: Current knowledge and future directions », *The Veterinary Journal*, n° 206, 2015, pp. 15–21 ; S. J. HAZEL, J. K.F. LLOYD, « The impact of social stress on animal health and welfare », *The Veterinary Journal*, n° 207, 2016, pp. 8–9.

l'Union dans la régulation de la lutte contre les épizooties (*A*). À l'instar de toute la police administrative, qui « est désormais sous l'emprise du droit communautaire »[900], la lutte contre les épizooties est un champ particulièrement investi par l'Union à tel point qu'il peut être estimé qu'il fait, aujourd'hui, l'objet d'une harmonisation complète (*B*).

A. La compétence de l'Union dans la protection de la santé animale, symbole de l'instrumentalisation de l'animal

179. La nature de produit de l'animal, justifiant la compétence de l'Union[901] – L'animal est, depuis l'origine de la Communauté économique européenne, qualifié de produit agricole[902]. C'est à ce titre que la Communauté économique européenne était intervenue afin d'en réguler la production et les échanges, y compris la lutte contre les épizooties, pour garantir le bon fonctionnement des OCM et du marché. En effet, les législations vétérinaires nationales étaient de nature à créer des obstacles aux échanges[903]. La base juridique permettant l'intervention de l'Union européenne dans la sphère animale est l'article 43 TFUE[904], auquel la Cour de Justice accorde la prééminence[905]. Particulièrement, la Cour de Justice a affirmé que « l'article 43 du Traité constitue la base juridique appropriée pour toute réglementation concernant la production et la commercialisation des produits agricoles énumérés à l'Annexe II du Traité, qui contribue à la réalisation d'un ou de plusieurs objectifs de la politique agricole commune énoncés à l'article 39 du Traité (CE) »[906]. De nature éminemment économique, l'article 43 TFUE constitue donc le fondement de prédilection des mesures adoptées en matière de prévention et de gestion des maladies animales[907], ainsi que dans le secteur agro-alimentaire[908]. Pourtant, ces deux secteurs comportent également une

---

[900] O. DUBOS, « Police administrative et droit communautaire : kaléidoscope », *op. cit.*, § 2.

[901] V. p. 54.

[902] TFUE, art. 38.

[903] « Considérant que la mise en application des règlements susmentionnés [relatifs aux OCM] n'aura pas les effets escomptés aussi longtemps que les échanges intracommunautaires des animaux des espèces bovine et porcine se trouveront freinés par les disparités existant dans les États membres en matière de prescriptions sanitaires » : directive 64/432/CEE du Conseil du 26 juin 1964 relative à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires d'animaux des espèces bovine et porcine, *JOCE,* 121, 29 juill. 1964, pp. 1977-2012.

[904] Celui-ci prévoit que le Parlement européen et le Conseil établissent les « dispositions nécessaires à la poursuite des objectifs de la politique commune de l'agriculture et de la pêche ».

[905] CJCE, 19 sept. 2002, aff. C-336/00, Huber, Rec. 2002, I, p. 7699 : D. BIANCHI, La politique agricole commune (PAC), Précis de droit agricole européen, op. cit., p. 154.

[906] CJCE, 4 avril 2000, aff. C-269/97, *Commission c. Conseil*, Rec. I-2257, pt 47. Voir *Ibid.*, p. 149.

[907] N. DE GROVE-VALDEYRON, *Droit européen de la santé*, Lextenso, Systèmes droit, 2013, pp. 23 s.

[908] V. ADAM, La réforme de la politique agricole commune de l'Union européenne ou l'évolutionnisme permanent du droit communautaire, op. cit., T. I, p. 26 : C'est la jurisprudence du juge de l'Union européenne, et notamment l'arrêt CJCE, 23 fév. 1988, aff. 68/86, Royaume-Uni c. Conseil, Rec. 855, qui a permis « l'utilisation de l'article 43 du Traité CEE (devenu, après modification, article 37 CE) comme base juridique de mesures d'harmonisation des législations sanitaire et vétérinaire ».

dimension sanitaire, objectif que le législateur de l'Union pourra exploiter expressément à compter de l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht.

180. De l'objectif sanitaire à la compétence sanitaire de l'Union – L'Union européenne s'est vue accorder une compétence sanitaire à compter de l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht. Avant cela, la Communauté n'était pas expressément autorisée à fonder son intervention dans la lutte contre les épizooties par une finalité sanitaire. Toutefois, certains textes relatifs à la lutte contre les épizooties comportaient mention de la protection de la santé[909] et la Cour de Justice s'était prononcée en faveur de la conciliation des objectifs de la PAC avec la préservation de la santé publique[910]. L'objectif affiché de ces textes restait l'amélioration ou la préservation du rendement agricole et non la protection de la santé publique. L'incidence sanitaire, parfois expresse, de ces textes est donc liée à la transversalité de la lutte contre les épizooties et non à une immixtion du législateur communautaire dans la sphère sanitaire. Le Traité de Maastricht a clarifié cette situation en reconnaissant la compétence de la Communauté pour adopter des mesures agricoles susceptibles d'avoir aussi pour objectif la préservation de la santé publique[911]. Ce n'est qu'en 1997, à compter de la signature du Traité d'Amsterdam, que la Communauté obtiendra expressément sa compétence pour intervenir, à des fins de santé publique, dans la sphère vétérinaire[912].

181. Une législation de l'Union européenne aux objectifs multiples – Lorsqu'un texte vise plusieurs buts qui ne relèvent pas de la même sphère de compétence de l'Union, le législateur européen a la possibilité de recourir à une double base juridique à condition que les

---

À l'heure actuelle, une brève recherche sur le site officiel de l'Union européenne « http://eur-lex.europa.eu » permet de dénombrer pas moins de 129 directives, 27 décisions, 25 règlements et 6 décisions sans destinataire adoptés sur le fondement de l'article 43 du TFUE depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

[909] Directive 90/425/CEE du Conseil du 26 juin 1990 relative aux contrôles vétérinaires et zootechniques applicables dans les échanges intracommunautaires de certains animaux vivants et produits dans la perspective de la réalisation du marché intérieur, *JOCE,* L 224, 18 août 1990, pp. 29-41 : « considérant que, dans le domaine vétérinaire, les frontières sont actuellement utilisées pour effectuer des contrôles visant à assurer la protection de la santé publique et de la santé animale » ; directive 89/662/CEE du Conseil du 11 déc. 1989 relative aux contrôles vétérinaires applicables dans les échanges intracommunautaires dans la perspective de la réalisation du marché intérieur, *JOCE,* L 395, 30 déc. 1989, pp. 13-22.

[910] CJCE, 23 fév. 1988, aff. C-68/86, *Royaume-Uni c. Conseil*, Rec. 855, pt 12 : « La poursuite des objectifs de la politique agricole commune, notamment dans le cadre des organisations communes de marchés, ne saurait faire abstraction d'exigences d'intérêt général telles que la protection des consommateurs ou de la santé et de la vie des personnes et des animaux, exigences dont les institutions communautaires doivent tenir compte en exerçant leurs pouvoirs ».

[911] TCE, ex art. 3 et 129 : l'action de la Communauté contribue « à la réalisation d'un niveau élevé de protection de la santé ». La Cour de Justice a confirmé, en 1998, que « la protection de la santé contribue à la réalisation des objectifs de la PAC » : CJCE, 5 mai 1998, aff. C-180/96, *Royaume-Uni c. Commission*, Rec. p. 2265, pt 121.

[912] TCE, ex. art. 152, § 4, b : le Conseil contribue à assurer un niveau élevé de protection de la santé publique en adoptant « par dérogation à l'article 37, des mesures dans les domaines vétérinaire et phytosanitaire ayant directement pour objectif la protection de la santé publique ».

procédures législatives ne soient pas incompatibles[913]. L'adoption du Traité de Lisbonne a mis fin à la controverse du choix de la base juridique appropriée. Si « le choix de la base juridique était donc susceptible d'avoir des conséquences sur la détermination du contenu »[914] d'un texte, tel n'est plus le cas depuis l'uniformisation de la procédure législative et le principe de la codécision faisant intervenir le Parlement européen et le Conseil. Les bases juridiques agricole et sanitaire peuvent être utilisées conjointement par le législateur afin d'organiser la gestion des épizooties. Toutefois, dans ce secteur, la préférence va à l'utilisation quasi-exclusive de la seule base juridique agricole[915]. Seule la lutte contre les agents zoonotiques[916] et l'ESB[917] se fonde sur la base juridique sanitaire, couplée avec celle du rapprochement des législations pour cette dernière. Si cette méthode se justifie aisément par l'absence d'incidence des épizooties qui ne sont pas des zoonoses, le cas de la lutte contre l'influenza aviaire laisse perplexe. Le premier texte relatif à la gestion de cette maladie animale était antérieur à l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam et les connaissances scientifiques de ce virus, dont il est démontré qu'il a muté ces dernières années seulement, justifiaient que la seule base juridique agricole soit utilisée[918]. Cependant, le texte actuellement en vigueur, en date de 2005[919], fait expressément référence à l'enjeu de santé publique sous-tendu par la lutte contre cette maladie, sans s'appuyer sur la base juridique sanitaire. Aujourd'hui, si « la diversification des procédures législatives d'une politique communautaire à l'autre tend à s'atténuer » dans le secteur environnemental, le même constat peut être fait concernant les bases juridiques agricole et sanitaire, impliquant que « les enjeux procéduraux liés au choix de telle ou telle

---

[913] CJCE, 27 sept. 1988, aff. 165/87, *Commission c. Conseil*, Rec. 1988, I, p. 5545. Voir M. BLANQUET, « Compétences de l'Union », *JCl Europe Traité*, Fasc. 170, màj 1er janv. 2012, § 30.

[914] Pour reprendre l'expression des juges de la Cour de Justice : CJCE, 23 fév. 1988, aff. C-68/86, *Royaume Uni c. Conseil*, Rec. p. 855, pt 6.

[915] Directive 2001/89/CE du Conseil du 23 oct. 2001 relative à des mesures communautaires de lutte contre la peste porcine classique, *JOCE,* L 316, 1 déc. 2001, pp. 5-35 ; directive 2003/85/CE du Conseil du 29 sept. 2003 établissant des mesures communautaires de lutte contre la fièvre aphteuse, abrogeant la directive 85/511/CEE et les décisions 84/531/CEE et 91/665/CEE et modifiant la directive 92/46/CEE, *JOCE,* L 306, 22 nov. 2003, pp. 1-87 ; directive 2006/88/CE du Conseil du 24 oct. 2006 relative aux conditions de police sanitaire applicables aux animaux et aux produits d'aquaculture, et relative à la prévention de certaines maladies chez les animaux aquatiques et aux mesures de lutte contre ces maladies, *JOCE,* L 328, 24 nov. 2006, pp. 14-56.

[916] Règlement (CE) n° 2160/2003 du Parlement européen et du Conseil du 17 nov. 2003 sur le contrôle des salmonelles et d'autres agents zoonotiques spécifiques présents dans la chaîne alimentaire, *JOCE,* L 325, 12 déc. 2003, pp. 1-15.

[917] Règlement (CE) n° 999/2001 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles, *JOCE,* L 147, 31 mai 2001, pp. 1-40, consid. 3.

[918] Directive 92/40/CEE du Conseil du 19 mai 1992 établissant des mesures communautaires de lutte contre l'influenza aviaire, *JOCE,* L 167, 22 juin 1992, pp. 1-16. Il n'était fait aucune référence à un enjeu de santé publique de ce texte.

[919] Directive 2005/94/CE du Conseil du 20 déc. 2005 concernant des mesures communautaires de lutte contre l'influenza aviaire et abrogeant la directive 92/40/CEE, *JOCE,* L 10, 14 janv. 2006, pp. 16-65, consid. 2.

base juridique dans le traité devraient alimenter moins de "conflits de bases juridiques" »[920]. Le choix de la base juridique ne présente plus d'intérêt procédural, d'autant que la Cour de Justice ne se fonde pas uniquement sur la base juridique utilisée par le législateur pour en déduire l'objectif du texte et l'interpréter à la lumière de cet objectif. Depuis 2016, un mouvement de simplification du droit de la santé animale, qui n'est pas limité à la lutte contre les épizooties, a été amorcé par le législateur. L'ensemble des textes européens qui portent sur la lutte contre une maladie animale épidémique spécifiquement a été fusionné dans la nouvelle législation relative à la santé animale[921], cette dernière ayant été élaborée sur le triple fondement de l'agriculture, de la santé publique et du rapprochement des législations nationales. Il en va de même concernant l'organisation des contrôles vétérinaires[922]. Les textes antérieurs à l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam n'étaient fondés que sur la base juridique agricole. Un règlement adopté le 15 mars 2017[923], fondé également sur la triple base juridique agricole, sanitaire et de rapprochement des législations nationales, les abroge à compter de 2019. Un effort de cohérence et de simplification a été accompli par le législateur européen, illustrant l'importante complexité du système tel qu'il est encore en vigueur en 2017.

B. Le caractère résiduel de la compétence des États membres en matière de protection de la santé animale

182. La lutte contre les maladies animales sur le territoire national, face au droit de l'Union européenne – L'adoption de mesures nationales de lutte contre les épizooties dépassant les prescriptions de la législation européenne peut être justifiée dans deux circonstances : soit parce que la mesure nationale crée un obstacle au principe de libre circulation des marchandises, mais qu'elle est justifiée aux termes de l'article 36 TFUE si l'harmonisation n'est pas complète, soit parce qu'il s'agit d'une exigence impérative. La première justification peut être recherchée si la mesure crée une discrimination entre les

[920] D. GADBIN, « Le choix des bases juridiques pour les législations environnementales », Chronique de jurisprudence communautaire 2006-2007 (1re partie), *Droit rural* n° 364, juin 2008, § 1.

[921] Règlement (UE) 2016/429 du Parlement Européen et du Conseil du 9 mars 2016 précité.

[922] À titre non exaustif : directive 91/496/CEE du Conseil du 15 juill. 1991 fixant les principes relatifs à l'organisation des contrôles vétérinaires pour les animaux en provenance des pays tiers introduits dans la Communauté et modifiant les directives 89/662/CEE, 90/425/CEE et 90/675/CEE, *JOCE,* L 268, 24 sept. 1991, pp. 56-68 ; directive 89/662/CEE du Conseil du 11 déc. 1989 relative aux contrôles vétérinaires applicables dans les échanges intracommunautaires dans la perspective de la réalisation du marché intérieur, *JOCE,* L 395, 30 déc. 1989, pp. 13-22.

[923] Règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques […] (règlement sur les contrôles officiels), *JOUE,* L 95, 7 avril 2017, pp. 1-142.

produits nationaux et les produits importés, tandis que la seconde porte sur une mesure indistinctement applicable[924].

183. L'inefficacité du recours à l'article 36 TFUE dans la sphère de la lutte contre les maladies animales – En principe, l'article 34 TFUE interdit les mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives car elles portent atteinte à la libre circulation des marchandises[925]. Néanmoins, l'article 36 TFUE admet des dérogations d'intérêt général afin qu'une mesure, bien qu'elle porte effectivement atteinte à la libre circulation, soit tolérée par le droit de l'Union[926]. Il assure la préservation des ordres publics nationaux face aux libertés économiques européennes. Figure, parmi ces dérogations, la protection de la vie et de la santé des animaux, incluant la lutte contre les épizooties[927]. Pourtant, ses conditions de mise en œuvre sont strictes[928] et la Cour de Justice[929] a développé une jurisprudence limitant de façon importante l'utilisation de l'article 36 TFUE, y compris en matière de santé humaine et animale. Par une jurisprudence constante, elle prohibe, si l'harmonisation est complète, le recours aux justifications de l'article 36 TFUE[930]. Les États y ont pourtant fréquemment recours parce que la législation européenne relative à la lutte contre les épizooties s'est construite au gré des nécessités, pour chaque maladie, sans réaliser une harmonisation complète de la protection de la santé animale[931].

---

[924] CJCE, 25 juill. 1991, aff. jointes C-1/90 et C-176/90, *Aragonesa de Publicidad*, Rec. I-4151, pt 13 : « Dans ces conditions, observation faite que les dispositions de l'article 36 sont également applicables lorsque la mesure contestée ne restreint que les importations, alors qu'il ne peut, selon la jurisprudence de la Cour, être question d'exigence impérative pour l'interprétation de l'article 30 que si cette mesure concerne indistinctement les produits nationaux et les produits importés, il est inutile de rechercher si la protection de la santé publique pourrait également présenter le caractère d'une exigence impérative pour l'application de cet article 30 ».

[925] CJCE, 11 juill. 1974, aff. C-8/74, *Dassonville*, Rec. 837, p. 843 : constitue une mesure d'effet équivalent « toute réglementation commerciale des États membres susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intra-communautaire ».

[926] C. GAVALDA, G. PARLEANI, *Droit des affaires de l'Union européenne*, Lexisnexis Litec, Manuel, 6e éd., 2010, p. 86, § 117.

[927] Il est notable de remarquer que la protection de la santé animale est envisagée au sens large et n'est pas restreinte à la seule lutte contre les épizooties.

[928] G. GODIVEAU, S. LECLERC, *Droit du marché intérieur de l'Union européenne*, Lextenso, Gualiano, 2016, pp. 84 s ; L. DUBOUIS, C. BLUMANN, *Droit matériel de l'Union européenne, op. cit.,* pp. 319 s.

[929] Sur le rôle majeur de la Cour de Justice dans la délimitation des mesures d'effet équivalent à une restriction quantitative : C. VERDURE, « La libre circulation des denrées alimentaires », pp. 213-232 *in* S. MAHIEU, K. MERTEN-LENTZ (dir.), *Sécurité alimentaire. Nouveaux enjeux et perspectives*, *op. cit.*

[930] C'est le cas « lorsque des directives de la Communauté prévoient l'harmonisation des mesures nécessaires à la protection de la santé des personnes et des animaux et règlent les procédures communautaires pour le contrôle de leur observation » : CJCE, 5 oct. 1977, aff. 5/77, *Tedeschi*, Rec. 1977 p. 1555, pt 35 ; CJCE, 26 mai 1993, aff. C-52/92, *Commission c. République portugaise*, Rec. 1993, I, p. 2961 ; CJCE, 23 mai 1996, aff. C-5/94, *Hedley Lomas*, Rec. 1996 p. 2553, pt 18 ; CJCE, 25 mars 1999, aff. C-112/97, *Commission c. Italie*, Rec. 1999 p. 1821, pt 54, CJCE, 11 mai 1999, aff. C-350/97, *Monsees*, Rec. 1999 p. 2921, pt 24 ; CJCE, 22 oct. 2002, aff. C-241/01, *National Farmers' Union*, Rec. 2002 p. 9079, pt 48.

[931] Jusqu'au règlement du 9 mars 2016 (Règlement (UE) 429/2016 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 précité).

Une jurisprudence, élaborée au cas par cas, s'est donc développée autour du recours à la justification de l'article 36 TFUE. Les autorités portugaises n'ont pas pu invoquer la justification de la protection de la santé animale pour justifier leur mesure de fermeture des frontières pour lutter contre la propagation d'une nouvelle maladie des porcs[932]. En effet, la directive sur laquelle elles se sont fondées procédait à une harmonisation complète et l'interdiction totale d'importation ne figurait pas au nombre des mesures de sauvegarde que les États membres pouvaient instaurer. De même, les autorités britanniques ne pouvaient pas refuser de délivrer une licence d'exportation de moutons vivants vers l'Espagne au motif que cette dernière ne respectait pas les exigences posées par la directive[933] relative à l'étourdissement des animaux avant leur abattage[934]. Sur cette dernière affaire, l'on peut raisonnablement se demander si la Cour de Justice a étendu le champ de la notion de protection de la santé et de la vie des animaux[935], en acceptant de contrôler si la mesure nationale constituait une justification aux termes de l'actuel article 36 TFUE alors qu'il était question de protection du bien-être animal. Elle a procédé également de la sorte en 1999 en contrôlant « si la réglementation nationale [de protection des animaux en cours de transport] était apte à réaliser l'objectif de protection de la santé des animaux et si elle n'allait pas au-delà de ce qui était nécessaire pour l'atteindre »[936]. La réglementation en cause avait été adoptée avant l'entrée en vigueur de la directive et prévoyait des exigences très strictes d'abreuvement et d'alimentation des animaux, de telle sorte qu'elle avait « pour effet de rendre presque impossible, sur le territoire autrichien, tout transit de transport international par route d'animaux destinés à l'abattage »[937]. Les autorités autrichiennes ont donc pu se prévaloir de la justification de la protection de la santé animale, mais l'article 36 TFUE n'autorise pas une telle législation en raison de son caractère disproportionné.

La protection de la santé des personnes permet également de contribuer à la lutte contre les épizooties. Bien que la mesure ne fût pas en lien avec la santé de l'animal, puisqu'elle visait l'interdiction de mise sur le marché de barquettes de saumon dans lesquelles la *listeria* était décelable dans 25 g de produit, elle a été considérée comme étant une restriction quantitative à la libre circulation justifiée par la protection de la santé et de la vie des personnes. La Cour de Justice a jugé la restriction nécessaire – le risque est rare, mais très grave pour certaines

---

[932] CJCE, 26 mai 1993, aff. C-52/92, *Commission c. Rép. portugaise*, Rec. 1993, I, p. 2961.

[933] Directive 74/577/CEE du Conseil du 18 nov. 1974 relative à l'étourdissement des animaux avant leur abattage, *JOCE,* L 316, 6 nov. 1974, pp. 10-11.

[934] CJCE, 23 mai 1996, aff. C-5/94, *Hedley Lomas*, Rec. 1996, I, p. 2553. V. sur cette affaire : N. De GROVE-VALDEYRON, « Libre circulation et protection de la santé publique : la crise de "la vache folle" », *RMCUE* 1996, p. 759.

[935] Est également incluse la protection d'espèces animales de la faune sauvage : CJCE, 5e ch., 3 déc. 1998, aff. C-67/97, *Bluhme*, Rec. 1998, I, p. 8033.

[936] CJCE, 5e ch., 11 mai 1999, aff. C-350/97, *Wilfried Monsees*, Rec. 1999, I, p. 2921, pts 27-28.

[937] *Ibid.*, pt 29.

catégories de personnes – et proportionnée – il est impossible de fixer précisément le seuil en deça duquel la présence de listeria n'est pas dangereuse pour la santé[938]. La protection de la santé animale n'a jamais permis à la Cour de Justice de justifier l'adoption d'une réglementation dans le cadre de la protection de la santé des animaux d'élevage sur le fondement de l'article 36 TFUE, notamment parce que le droit de l'Union dans ce domaine est particulièrement étendu. Depuis l'adoption du règlement portant législation de la santé animale[939], la lutte contre les épizooties en particulier et la protection de la santé de l'animal d'élevage en général, ne seront plus susceptibles de justifier le recours à l'article 36 TFUE car l'harmonisation en la matière sera complète. La protection de la santé des animaux est la preuve que la justification textuelle et les exigences impératives ne sauraient se confondre.

184. L'impossible exploitation de l'exigence de protection de la santé et de la vie des animaux – L'exigence impérative se distingue de la justification de l'article 36 TFUE à de nombreux égards[940]. La Cour de Justice n'a jamais consacré la protection de la santé et de la vie des animaux en tant qu'exigence impérative. La protection de la santé et de la vie des personnes a, quant à elle, obtenu le sceau de l'exigence impérative[941] et impérieuse[942]. La protection du bien-être des animaux et de la politique vétérinaire en ce qu'elles restreignent la liberté d'établissement de l'article 49 TFUE sont considérées comme des raisons impérieuses par le législateur européen[943]. Cependant, dans le cadre de la libre circulation des animaux, en tant que marchandise, ni la santé des animaux, ni leur bien-être n'ont été érigés en exigences impératives par la Cour de Justice. Elles ont pourtant déjà été évoquées par deux avocats généraux. Le premier a estimé que « la protection de la vie et de la santé des animaux est

---

938 CJCE, 5e ch., 24 oct. 2002, aff. C-121/00, *Hahn*, Rec. 2002, I, p. 9193.

939 Règlement (UE) 429/2016 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 précité. Le même raisonnement peut être admis, pour 2019, concernant les contrôles vétérinaires officiels (règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 précité).

940 Le contrôle de l'exigence impérative intervient au moment de l'analyse du caractère restrictif à la libre circulation de la mesure nationale ; l'exigence impérative est limitée à la liberté pour laquelle elle a été invoquée ; l'exigence impérative trouve application lorsque la mesure nationale s'applique indistinctement aux produits nationaux et importés. Elles sont, néanmoins, soumises aux conditions de nécessité, de non discrimination et de proportionnalité Voir L. DUBOUIS, C. BLUMANN, *Droit matériel de l'Union européenne, op. cit.,* pp. 320 s. ; A. RIGAUX, « Restrictions à l'usage des produits », *op. cit.* ; O. DUBOS, « Police administrative et droit communautaire : kaléidoscope », *op. cit.*, § 9.

941 CJCE, 17 juill. 1997, *Affish,* aff. C-183/95, Rec. I-4315.

942 Elle justifie donc des restrictions à la liberté d'établissement : CJCE, 10 mars 2009, aff. C-169/07, *Hartlauer,* Rec. I-1721, pt 46 ; CJCE, 19 mai 2009, aff. jointes C-171/07 et C-172/07, *Apothekerkammer des Saarlandes*, Rec. I, p. 4171, pt 27 ; CJCE, 26 sept. 2013, aff. C-539/11, *Ottica New Line di Accardi Vincenzo,* Rec. num., pt 34.

La France avait soutenu que la valorisation du patrimoine génétique des bovins est une exigence impérieuse d'intérêt général. Cet argument a été rejeté par la Cour de Justice au motif qu'il existe une harmonisation suffisante de la matière par le droit de l'Union pour garantir cette protection : CJCE, 17 juill. 2008, aff. C-389/05, *Commission c. France*, Rec. I-5337, pts 67, 74 et 75.

943 Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 déc. 2006 relative aux services dans le marché intérieur, *JOCE,* L 376, 27 déc. 2006, pp. 36-68, consid. 40.

reconnue fondamentalement comme une exigence impérieuse qui poursuit un intérêt général et, dans cette mesure, la protection du stock des coquilles Saint Jacques est en principe susceptible de justifier des restrictions à la libre circulation des marchandises »[944]. Néanmoins, cette référence à une exigence impérieuse semble devoir être relativisée puisque l'avocat général poursuit en considérant que « Il convient cependant de relever en l'occurrence que, selon une jurisprudence constante de la Cour, le recours à une justification fondée sur l'article 30 CE n'est plus possible dès lors qu'existent des directives d'harmonisation des mesures nécessaires à la réalisation de l'objectif spécifique que poursuivrait le recours à l'article 30 »[945]. Il semblerait qu'il ait fait un amalgame entre l'exigence impérieuse et les justifications de l'article 36 TFUE. Le juge a d'ailleurs conclu que l'article 36 TFUE n'était pas invocable puisque l'harmonisation réalisée par les textes de l'Union européenne était complète ; il a affirmé que le droit de l'Union européenne s'opposait à une telle mesure nationale [946]. Il est pourtant contestable que la protection de la santé animale soit érigée en justification des atteintes à la libre circulation au titre de l'article 36 TFUE, mais ne constitue pas une exigence impérative[947]. Le second, s'il ne reniait pas le potentiel caractère d'exigence impérative de la protection de la santé et de la vie des animaux, a considéré que la mesure en cause était disproportionnée au regard de l'objectif à atteindre[948]. Aucun arrêt ne consacre que la protection de la santé ou de la vie des animaux, ou leur bien-être, constitue une exigence impérative. En outre, l'exigence impérative ne saurait être invoquée lorsque l'harmonisation protège l'intérêt recherché par la mesure nationale[949]. À nouveau, l'harmonisation complète de la protection de la santé des animaux face aux maladies transmissibles, réalisée en 2016, fait obstacle à toute intervention nationale hors du cadre harmonisé, d'autant que même les mécanismes de réponse face à un risque nouveau ont été prévus. Il reviendra au juge de l'Union européenne de constater que désormais, la lutte contre les épizooties ne laisse aucune place à l'intervention des États membres en dehors des lignes tracées par le législateur européen.

---

[944] CJCE, conclusions de l'avocat général Alber présentées le 23 avril 2002, aff. C-265/01, pt 43.

[945] *Ibid.*, pt 44.

[946] CJCE, 6e ch., 16 janv. 2003, aff. C-265/01, *Annie Pansard e. a.*, Rec. 2003, I, p. 683.

[947] CJCE, 16 janv. 2003, aff. C-265/01, *Pansard*, Rec. 2003, I, p. 683.

[948] CJCE, conclusions de l'avocat général Léger, présentées le 17 déc. 1998, *Monsees*, aff. C-350/97, Rec. I-2921, pts 45 et 46.

[949] CJCE, 17 juill. 2008, aff. C-389/05, *Commission c. France*, Rec. I-5337, pts 67, 74 et 75.

Conclusion du chapitre 1.

185. L'étude des mécanismes de lutte contre les épidémies animales illustre l'évolution de la société et l'influence de cette dernière sur le droit. Trouvant historiquement sa source dans l'ordre public sanitaire, la police de la lutte contre les épizooties s'en détache partiellement aujourd'hui.

186. Entre l'objet et la finalité de la police – Elle s'en détache, en premier lieu, que l'on définisse l'ordre public sanitaire par son objet ou par sa finalité. En effet, si l'ordre public sanitaire se définit par son objet – la protection de la santé publique – il apparaît que la lutte contre les épizooties n'entre pas totalement dans son champ puisque toutes les maladies animales n'ont pas d'incidence sur la santé publique. Si l'ordre public sanitaire se définit par sa finalité, à nouveau, la lutte contre les épizooties dépasse le cadre de la protection de la santé publique lorsque les maladies ne sont pas transmissibles à l'homme. Il en résulte qu'il est délicat de justifier l'adoption de mesures de police dite sanitaire par un motif de santé publique.

187. L'intervention de l'Union européenne – Il a été démontré que la police contre les épizooties se détache de l'ordre public sanitaire, en second lieu, parce que l'animal est une marchandise et que l'instauration du marché commun, puis intérieur, commande d'harmoniser les législations des États membres de l'Union européenne. Ce n'est qu'à compter du 9 mars 2016 que l'on a pu considérer que la santé animale fait l'objet d'une harmonisation complète[950] ; les États membres ne disposent que d'une marge de manœuvre très restreinte pour intervenir en dehors des mécanismes prévus par le droit de l'Union européenne. Il n'est pas question de considérer que cette ingérence de l'Union européenne dans l'ordre public français fait obstacle à l'utilisation des mécanismes de police administrative en droit interne. Toutefois, si les mesures nationales de lutte contre les épidémies animales prennent la forme de mesures de police, leur source est désormais

[950] Jusqu'alors, les règles portant sur la santé animale étaient dispersées entre des textes prévoyant les conditions de police santiaire présidant aux échanges entre États membres et avec les pays tiers (directive 92/65/CEE du Conseil du 13 juill. 1992 définissant les conditions de police sanitaire régissant les échanges et les importations dans la Communauté d'animaux, de spermes, d'ovules et d'embryons non soumis, en ce qui concerne les conditions de police sanitaire, aux réglementations communautaires spécifiques visées à l'annexe A section I de la directive 90/425/CEE, *JOCE,* L 268, 14 sept. 1992, pp. 54-72), et des textes spécifiques prévoyant, par maladie animale, les mesures de prévention et de lutte à établir (à propos de la fièvre aphteuse par exemple : directive 2003/85/CE du Conseil du 29 sept. 2003 établissant des mesures communautaires de lutte contre la fièvre aphteuse, abrogeant la directive 85/511/CEE et les décisions 84/531/CEE et 91/665/CEE et modifiant la directive 92/46/CEE, *JOCE,* L 306, 22 nov. 2003, pp. 1-87). Il en résultait que l'émergence d'une maladie non réglementée par l'Union européenne relevait de la compétence de chaque État membre. Désormais, le règlement de 2016 porte sur toutes les maladies animales, même émergentes.

européenne. Cette évolution, motivée par les enjeux économiques poursuivis par l'Union européenne, pourrait être transposée à la sphère internationale, au sein de laquelle les échanges commerciaux sont gouvernés par le système de l'OMC.

Chapitre 2. L'influence relative des normes du système commercial multilatéral

188. Mondialisation et accroissement des échanges d'animaux destinés à l'alimentation humaine – La mondialisation est traditionnellement définie comme étant « la formation progressive d'un marché à l'échelle planétaire, caractérisé par la mobilité des biens et des services, des capitaux, des facteurs productifs et même des hommes »[951]. Parmi ces biens figurent les animaux vivants et leurs produits, à l'égard desquels il est particulièrement vrai que « la mondialisation devient une composante qui révolutionne le commerce international »[952]. Pourtant, ces échanges sont contraignants en raison de leur nature. Pour les premiers, le transport impose de tenir compte des besoins primaires en eau, nourriture et soins, considérations qui se sont alourdies avec l'allongement des durées de transport[953]. Leur nature d'être vivant fait donc obstacle à ce qu'ils soient transportés comme de simples marchandises. Quant aux seconds, leur particularité est leur caractère périssable, qui impose également des conditions de transport adaptées pour une conservation optimale. L'amélioration des techniques de transport, la chaîne du froid, les évolutions des techniques d'emballage et du processus de production des denrées ont contribué à l'expansion internationale du commerce des viandes et des produits d'origine animale[954]. Toutefois, la mondialisation influe aussi en amont de la circulation des denrées, à l'échelon du processus de production des animaux et de leurs produits. En se confrontant à la concurrence internationale, les éleveurs et les industriels intervenant dans le processus de production des denrées ont dû adapter leurs techniques de production, afin de garantir une réduction du coût du produit ou, à l'inverse, pour valoriser la typicité du produit et ainsi justifier un prix plus élevé[955]. Pour accroître les échanges commerciaux internationaux, l'Organisation mondiale du

---

[951] C. A. MICHALET, « Les métamorphoses de la mondialisation. Une approche économique », pp. 11-42 *in* É. LOQUIN, C. KESSEDJIAN (dir.), *La mondialisation du droit*, Litec, 2000.

[952] A. B. THIERMANN, S. BABCOCK, « Animal welfare and international trade », *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, 2005, 24 (2), pp. 747-755, spé. p. 753.

[953] Il est intéressant de remarquer que depuis 1992, la Communauté européenne exige que les pays tiers qui exportent des animaux vivants vers son territoire doivent respecter les exigences européennes en matière de protection des animaux en cours de transport (directive 92/65/CEE du Conseil du 13 juill. 1992 définissant les conditions de police sanitaire régissant les échanges et les importations dans la Communauté d'animaux, de spermes, d'ovules et d'embryons non soumis, en ce qui concerne les conditions de police sanitaire, aux réglementations communautaires spécifiques visées à l'annexe A section I de la directive 90/425/CEE, *JOCE,* L 268 14 sept. 1992, p. 54, art. 18 § 1).

[954] N. MORGAN, A. PRAKASH, « International livestock markets and the impact of animal disease », *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, 2006, vol. 25, pp. 517-528, spé. p. 518.

[955] N. JAZRA BANDARRA, « Tendances du secteur agro-alimentaire », *Revue de l'Union européenne* n° 553, déc. 2011, pp. 650-654.

commerce (OMC), qui a incorporé le GATT conclu en 1947[956], est destinée à veiller au respect des règles qu'elle a établies pour promouvoir les échanges entre ses Membres[957]. En raison de l'effet relatif des Traités[958], qui limite la perspective libre-échangiste, l'institution de l'OMC garantit la cohérence du système[959]. Le « système OMC » inclut l'organisation institutionnelle, ses accords ainsi que les normes internationales auxquels ils renvoient.

189. Les fondements structurels de l'OMC – Les négociations multilatérales du cycle de l'Uruguay ont abouti, en 1994, à l'adoption d'un Acte final composé d'accords dont le champ dépasse la seule régulation du commerce international des marchandises. L'Accord central annexé à l'Acte final est celui qui institue l'OMC. Sont annexés à cet accord, notamment, l'ensemble des accords multilatéraux relatifs au commerce des marchandises, au commerce des services et les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC). L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (*General Agreement on Tariffs and Trade* – GATT) de 1994 est l'accord dédié au commerce des marchandises et il opère un renvoi aux dispositions du GATT de 1947. Le principal apport du cycle de l'Uruguay, dans ce secteur, se situe dans l'instauration de l'OMC, cadre institutionnel destiné à « chapeauter le nouvel ensemble »[960] pour en garantir la cohérence[961] par la voie du consensus[962]. Cette organisation a notamment pour fonction de faciliter « la mise en œuvre, l'administration et le fonctionnement des accords commerciaux multilatéraux »[963]. Elle comprend entre autres un organe de règlement des différends (ORD)[964], qui ne rend pas de jugement, mais « règle » les désaccords entre les États dans l'application des Accords[965]. En

---

956 General Agreement on tariffs and trade, 30 oct. 1947.

957 Pour un motif de lisibilité du propos, il sera fait référence au "Membre" dans le cadre du système de l'OMC et à "l'État membre" dans le cadre de l'Union européenne.

958 P.-M. DUPUY, Y. KERBRAT, *Droit international public,* Précis dalloz, 13e éd., 2016, p. 202, § 168.

959 L'OMC a en réalité quatre missions : elle assure la mise en œuvre des accords de l'OMC, sert de cadre pour les négociations commerciales, permet le règlement des différends commerciaux et effectue le suivi des politiques commerciales des États membres (P. D'AMARZIT, « L'OMC : une tentative de réglementation du commerce mondial », *Revue juridique de l'entreprise publique* n° 606, fév. 2004, chron. 100027).

960 D. CARREAU, « Système commercial multilatéral (Volet institutionnel) », *Rép. de droit international*, sept. 2011, § 17.

961 L'OMC succède, sur ce point, à la structure du GATT qui avait été instituée de fait. V. sur ce point : P.-M. DUPUY, Y. KERBRAT, *Droit international public,* Dalloz, Précis, 13e éd., 2016, p. 173, § 146.

962 Accord instituant l'OMC, signé à Marrakech le 15 avril 1994, art. 9.

963 *Ibid.*, art. 2 § 1. Il convient de préciser qu'à la différence des accords multilatéraux, l'adhésion des Membres aux accords commerciaux plurilatéraux est facultative (il s'agit, au regard de l'annexe 4, d'accords relatifs au commerce des aéronefs civils, aux marchés publics, au secteur laitier et à la viande bovine, étant précisé que les deux derniers accords ont été abrogés en 1997).

964 Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends figurant à l'annexe 2 de l'Accord instituant l'OMC.

965 Éric Canal-Forgues a d'ailleurs pu écrire que « sa véritable qualification en droit continue de soulever de nombreuses controverses » : É. CANAL-FORGUES, « Règlement des différends (OMC) », *Rép. int.* 2004, art. 2. V. not. H. RUIZ FABRI, « Règlement des différends économiques interétatiques », *Rép. int.* 2002, art. 2 ; H. RUIZ FABRI, « Le règlement des différends au sein de l'OMC : naissance d'une juridiction, consolidation d'un droit »,

effet, les accords de l'OMC sont contraignants pour tous les Membres, selon la modalité de l'acceptation unique[966]. L'ORD en interprète le contenu afin d'assurer « la sécurité et la prévisibilité du système commercial multilatéral »[967]. Les États conservent néanmoins leur pleine souveraineté et ils ne peuvent se voir imposer par la force à l'instar d'un ordre juridique interne[968], le respect des rapports adoptés par l'ORD.

190. Le système de l'OMC et la santé des animaux – La spécificité des animaux – êtres vivants sensibles – ainsi que leur destination alimentaire justifient le maintien de législations sanitaires nationales visant à faire obstacle à la propagation des dangers sanitaires. Or, ces législations créent des barrières non-tarifaires aux échanges, en contradiction avec le principe du libre-échange qui domine le système de l'OMC. Une imbrication institutionnelle et normative complexe résulte de la nature particulière des animaux – et des dangers qu'ils véhiculent – pour encadrer le maintien de ces législations (*Section 1*). La protection de la santé des animaux ayant été harmonisée par l'Union européenne, cette dernière, en tant que membre de l'OMC[969], a dû adapter sa législation aux normes issues de ce système. Cette influence sur le droit de l'Union est, toutefois, relative (*Section 2*).

Section 1. La santé de l'animal d'élevage au cœur d'un système institutionnel et normatif complexe

191. Les fonctions des règles relatives à la santé animale dans le système de l'OMC – Pour servir la protection de la santé humaine et la préservation de l'économie agricole, des règles ont pour objet la santé de l'animal. Il en résulte que les considérations de santé animale sont prises en compte dans le système de l'OMC pour réguler les échanges internationaux d'animaux (*§1*). À cette fin, le système de l'OMC favorise l'harmonisation des législations vétérinaires de ses Membres (*§2*).

---

pp. 303 s. *in Souveraineté étatique et marchés internationaux à la fin du XXe siècle,* Mélanges en l'honneur de Philippe Kahn, Litec, 2000 ; C. SANTULLI, « Qu'est-ce qu'une juridiction internationale ? Des organes répressifs internationaux à l'ORD », *Annuaire français de droit international*, 2000, pp. 58-81.

966 P. MONNIER, H. RUIZ FABRI, « Organisation mondiale du commerce. Droit institutionnel », *JCl Droit international*, Fasc. 130-10, déc. 2015, § 33.

967 Mémorandum d'accord précité, art. 3.

968 « Le droit est une discipline sociale constituée par l'ensemble des règles de conduite qui, dans une société plus ou moins organisée, régissent les rapports sociaux et dont le respect est assuré, au besoin, par la contrainte publique » : J.-L. BERGEL, *Théorie générale du droit*, Dalloz, Méthodes du droit, 4e éd., 2004, p. 19.

969 Déclaration de Marrakech du 15 avril 1994 ; décision du Conseil du 22 déc. 1994 relative à la conclusion au nom de la Communauté européenne, pour ce qui concerne les matières relevant de ses compétences, des accords des négociations multilatérales du cycle de l'Uruguay (1986-1994), *JOCE,* L 336, 23 déc. 1994, pp. 1-2. Voir G. ISAAC, M. BLANQUET, *Droit général de l'Union européenne, op. cit.,* pp. 274 s.

§1. La place de la santé animale dans la régulation des échanges commerciaux internationaux d'animaux

192. Le système de l'OMC et la protection sanitaire de ses Membres – La nature spécifique des animaux, qui sont tout autant des marchandises que des êtres vivants, justifie que les États se prémunissent contre les risques qu'ils peuvent véhiculer, malgré leur adhésion au système de l'OMC. Or, les législations relatives à la santé animale des États sont susceptibles de constituer des « obstacles commerciaux non tarifaires provoquant des conflits internationaux »[970]. Les conséquences de ces législations[971] ont été régulées dans le cadre du système de l'OMC, parce que l'animal reste une marchandise (*A*). Cet aménagement a été réalisé par l'imbrication complexe d'organisations internationales de normalisation à vocation scientifique et technique qui sont au cœur du système de l'OMC (*B*).

A. L'incorporation des considérations de santé animale dans les règles relatives aux échanges commerciaux internationaux d'animaux

193. De la marchandise du GATT à l'être vivant de l'Accord SPS : l'animal dans le système de l'OMC – Le système de l'OMC est composé d'un grand nombre d'accords, dont deux intéressent l'animal destiné à l'alimentation. Ces deux accords, le GATT et l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), reflètent l'antinomie à laquelle l'animal est soumis, entre marchandise (1) et être vivant vecteur de dangers (2).

1. Le GATT : l'animal en tant que marchandise

194. Les échanges internationaux d'animaux inclus dans le GATT – Le GATT de 1947, qui organisait les échanges internationaux sans instaurer d'institution dédiée, et tel que modifié par le cycle de l'Uruguay, a été absorbé par l'Acte final de 1994. Malgré l'instauration de l'OMC, les règles relatives au commerce international des marchandises n'ont pas subi de modification. Ainsi, l'Accord instituant l'OMC stipule expressément qu'il comprend « les dispositions de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, en date du 30 octobre 1947 […] tel qu'il a été rectifié, amendé ou modifié par les dispositions des instruments juridiques qui sont entrés en vigueur avant la date d'entrée en vigueur de

[970] G. C. SCHAFFER, M. A. POLLACK, « Les différentes approches de la sécurité alimentaire (Comparaison Union européenne / États-Unis) », pp. 129-146, spé. p. 130 *in* J. BOURRINET, F. SNYDER (dir.), L*a sécurité alimentaire dans l'Union européenne*, *op. cit.*

[971] B. CROTTET, L'OMC et la protection de la santé publique. Réflexions sur les méthodes juridictionnelles du juge de l'OMC, Th. en droit, Université Paris II Panthéon-Assas, 2010.

l'Accord sur l'OMC ». L'Accord de 1994 s'inscrit donc dans la continuité du GATT de 1947[972]. Les finalités ayant présidé à l'instauration du GATT en 1947 ont été reprises dans l'Accord instituant l'OMC qui vise, entre autres, « l'accroissement de la production et des échanges de produits », imposant à cette fin aux parties contractantes « la réduction substantielle des tarifs douaniers et des autres obstacles au commerce et à l'élimination des discriminations en matière de commerce international »[973]. Le GATT vise donc la libéralisation du commerce international, mais aucune définition de ce qu'il convient d'entendre par marchandise n'est contenue dans l'Accord. Il se contente de mentionner que « les mots "produits" et "marchandises" ne s'appliquent qu'aux produits au sens que ces mots reçoivent dans la pratique commerciale courante et ne doivent pas être interprétés comme s'appliquant à l'achat ou à la prestation de services »[974]. S'il pourrait être légitime de douter de la qualification de marchandise de certains produits, tels que les produits d'origine humaine, il n'en va pas de même pour les produits agricoles. Ces derniers généraient, en 2005, 40% des différends soumis à l'ORD[975], dont la majorité portait sur les denrées alimentaires. Plusieurs accords de l'OMC y sont dédiés, car la disponibilité des aliments dans les pays en développement et les pays les moins avancés ne doit pas être entravée par les conséquences de la libéralisation des échanges[976]. Les produits agricoles bénéficient, ainsi, d'un statut spécifique lié directement à leur destination alimentaire et aux caractéristiques de leur marché, soumis à la volatilité des prix[977]. Si les produits agricoles, incluant les denrées alimentaires d'origine animale, entrent dans le champ du GATT, il en va de même des animaux vivants. Il serait difficilement justifiable d'exclure les animaux destinés à l'alimentation du champ des produits agricoles, mais d'y intégrer les produits d'origine animale, qui ne sont que le résultat de la transformation des animaux. Deux éléments permettent d'abonder dans le sens de l'incorporation des animaux vivants dans le champ du système de l'OMC et, *a fortiori*, du GATT qui concerne les marchandises. Tout d'abord, l'Accord sur l'agriculture, qui fait partie intégrante des textes annexés à l'Accord instituant l'OMC, fait expressément référence au

---

[972] D. CARREAU, « Système commercial multilatéral (Volet institutionnel) », *op. cit.*, § 21.

[973] Préambule du GATT de 1947 ; préambule de l'Accord instituant l'OMC.

[974] GATT, *Ad* art. XVII, § 2.

[975] G. ROCHDI, « La politique agricole commune dans le commerce mondial des produits agro-alimentaires », *RTD eur.* 2005, p. 37.

[976] Accord relatif à l'agriculture, Concessions et engagements des Membres concernant l'accès aux marchés, Soutien interne et Subventions à l'exportation, Décision ministérielle concernant les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires.

[977] V. sur les difficultés spécifiques aux produits agricoles dans le cadre du commerce mondialisé : M. JACQUOT, « L'OMC dispose-t-elle des moyens pour réglementer les marchés agricoles ? », Académie d'Agriculture de France, 2010 ; É. ADAM, « L'impasse des négociations internationales agricoles : la nécessité d'un aggiornamento », *Droit rural* n° 417, nov. 2013, étude 17 ; Y. PETIT, « La dixième Conférence ministérielle de l'OMC à Nairobi : quelles avancées en matière agricole ? », *Droit rural* n° 445, août 2016, étude 28.

bétail[978]. Ensuite, la nomenclature du système harmonisé instituée par l'Organisation mondiale des douanes a référencé les marchandises faisant l'objet d'échanges internationaux et elle réserve sa première section aux animaux vivants et aux produits du règne animal[979]. Par conséquent, les échanges internationaux d'animaux vivants et de leurs produits sont soumis au respect des règles figurant dans le GATT qui favorisent la libéralisation de la circulation des marchandises. Cependant, ces échanges sont susceptibles d'être entravés par les législations nationales protectrices de la santé des animaux.

195. Les législations sanitaires des Membres sources d'obstacles à la libéralisation des échanges d'animaux – L'égalité entre les Membres de l'OMC est le principe[980] qui domine dans la détermination des règles destinées à mettre en œuvre la libéralisation de la circulation des marchandises. À ce titre, les Membres ne peuvent pas accorder un avantage commercial à un pays sans l'accorder aux autres Membres de l'OMC[981]. Ils ne peuvent également ni instaurer de restrictions quantitatives à l'importation[982], ni procéder à un traitement différencié[983] entre les produits importés et les produits nationaux, par l'intermédiaire de taxes, de droits de douanes ou de « normes de qualité technique ou sanitaire »[984]. Les législations sanitaires applicables à l'entrée d'animaux vivants et de leurs produits « peuvent affecter le commerce international »[985]. Pourtant, puisque chaque Membre, en vertu de sa souveraineté, doit assurer la protection de la santé humaine et animale sur son territoire, de telles législations ne sont pas, en principe, contraires à l'Accord du GATT. L'article XX (b) du GATT stipule que les Membres peuvent adopter et appliquer des mesures « nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux ». Cependant, le champ de ces législations est strictement encadré afin qu'elles ne constituent pas « un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les Membres où les mêmes conditions existent », ou « une restriction déguisée au commerce international »[986]. Relevant de dispositions techniques et adéquates, c'est l'Accord SPS, qui

---

978 Huit occurrences du terme « bétail » ont été dénombrées.

979 Il convient de remarquer qu'à l'échelle de l'Union européenne, le règlement de la Commission du 20 sept. 2007 instaure une nomenclature combinée des marchandises dans laquelle figure en première place les animaux vivants et les produits du règne animal (règlement (CE) n° 1214/2007 de la Commission du 20 sept. 2007 modifiant l'annexe I du règlement (CEE) n° 2658/87 du Conseil relatif à la nomenclature tarifaire et statistique et au tarif douanier commun, *JOUE,* L 286, 31 oct. 2007, p. 1).

980 P. D'AMARZIT, « L'OMC : une tentative de réglementation du commerce mondial », *op. cit.*

981 L'article 1er du GATT impose aux États une clause de la Nation la plus favorisée.

982 GATT, art. 11.

983 *Ibid.*, art. 3.

984 P. D'AMARZIT, « L'OMC : une tentative de réglementation du commerce mondial », *op. cit.*

985 GATT, art. XI ; accord SPS, art. 1.

986 *Ibid.*, préambule.

fait partie intégrante du système de l'OMC, qui constitue le « cadre multilatéral de règles et disciplines pour orienter l'élaboration, l'adoption et l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires »[987].

2. L'Accord SPS : l'animal en tant qu'être vivant

196. La nature sanitaire des mesures ayant pour objet la préservation de la santé animale – L'Accord SPS présente l'intérêt conséquent d'établir une approche globale et spécifique des mesures sanitaires, alors que le GATT de 1947 se contentait de faire référence à la possibilité, pour les Membres, d'adopter de telles mesures. Une clarification de la portée des mesures sanitaires est achevée par l'Accord SPS, lequel en établit une définition expresse. Son Annexe A prévoit, en substance, qu'une mesure est sanitaire lorsqu'elle est appliquée pour protéger la santé et la vie des animaux des risques résultant de parasites, maladies, organismes porteurs de maladies ou organismes pathogènes, pour protéger la santé et la vie des personnes des risques découlant des maladies animales et enfin, pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux des risques découlant d'organismes pathogènes présents dans les produits destinés à l'alimentation humaine ou animale. Cette définition n'est pas restreinte à la lutte contre les seules épidémies animales. Elle inclut toutes les mesures destinées à prévenir et à gérer toutes les maladies animales, les zoonoses ainsi que les organismes pathogènes présents dans les denrées alimentaires. La préservation de la santé animale est envisagée au même plan que la préservation de la santé humaine, à l'instar du droit rural français[988]. Il en résulte qu'une mesure est de nature sanitaire dès lors qu'elle a pour objet la préservation de la santé, qu'elle soit humaine ou animale. Par conséquent, le droit international ne fait pas obstacle à ce qu'une mesure sanitaire puisse avoir une finalité étrangère à la préservation de la santé humaine, tel que c'est le cas des mesures ayant pour objet la protection de la santé animale et pour finalité la préservation de l'économie agricole. Toutefois, le seul objet sanitaire d'une mesure ne suffit pas à ce qu'elle soit considérée comme étant compatible avec le droit de l'OMC.

197. La discrimination, ou la comparaison des conséquences sanitaires des risques – Les Membres bénéficient d'une liberté d'action dans l'édiction de mesures sanitaires en raison de leur souveraineté. En revanche, leurs mesures ne seront compatibles avec le droit de l'OMC qu'à la condition qu'elles soient nécessaires pour atteindre l'objectif fixé et qu'elles ne constituent ni une discrimination injustifiable ou arbitraire, ni une restriction déguisée au

[987] *Ibid.*

[988] CRPM, art. L. 201-1.

commerce international[989]. Tout d'abord, la condition de nécessité n'est pas propre à la sphère sanitaire et elle a vocation à s'imposer aux Membres quelle que soit la finalité de leur mesure restreignant les échanges internationaux. Ainsi, cette condition – estimée comme étant « une des obligations centrales des nouveaux accords du système commercial multilatéral »[990] – a également été consacrée par l'article 8 § 2 de l'Accord ADPIC et par l'article 2 § 2 de l'Accord OTC. L'ORD réalise un contrôle objectif de la nécessité de la mesure afin de s'assurer non seulement qu'elle satisfait un objectif sanitaire, mais également qu'une mesure moins contraignante pour les échanges commerciaux n'était pas envisageable. Par ailleurs, la portée de l'interdiction des discriminations a été précisée par le Groupe spécial *Saumons – Recours du Canada à l'article 21:5*[991]. Dans cette affaire, le Canada reprochait à l'Australie de lui imposer des restrictions à l'importation de saumons alors qu'aucune mesure australienne n'exigeait le contrôle du transport interne des poissons sur le territoire australien[992]. Trois conditions cumulatives ont été érigées pour déterminer l'existence d'une violation de l'article 2 § 3 de l'Accord SPS : « la mesure établit une discrimination entre les territoires de Membres autres que le Membre qui impose la mesure, ou entre le territoire du Membre qui impose la mesure et celui d'un autre Membre ; la discrimination est arbitraire ou injustifiable et des conditions identiques ou similaires existent sur le territoire des Membres faisant l'objet de la comparaison »[993]. Le Groupe spécial a concédé qu'une discrimination pouvait exister même si les produits comparés sont différents, lorsque les traitements juridiques sont susceptibles d'engendrer des conséquences sanitaires similaires ou comparables[994]. Cependant, il n'appartient pas au Groupe spécial ou à l'Organe d'appel de se prononcer sur la comparabilité des risques, mais bien sur la comparabilité des *types* de risques[995], c'est-à-dire sur les conséquences néfastes encourues pour la santé humaine ou animale[996]. Ainsi, des mesures sanitaires relatives à des produits différents peuvent démontrer

---

[989] GATT, art. XX. Accord SPS, art. 2, §§ 1-3. Voir M. LEWANDOWSKI-ARBITRE, *Droit communautaire et international de la sécurité alimentaire*, Lavoisier, Éd. Tec et Doc, 2006, p. 13 ; M. ORELLANA, « Evolving WTO Law concerning health, safety and environmental measures », *Trade, Law and Development* n° 1, 2009, pp. 103-144, p. 105.

[990] B. CROTTET, L'OMC et la protection de la santé publique [...], op. cit., p. 30.

[991] Rapport du Groupe spécial, Australie – Mesures visant l'importation de saumons – Recours du Canada à l'article 21:5 (Saumons – recours à l'article 21:5), WT/DS18/RW, 18 fév. 2000.

[992] D. PRÉVOST, P. VAN DEN BOSSCHE, « The agreement of application of sanitary and phytosanitary », pp. 231-370, spé. p. 264 *in* Coll., T*he World Trade Organization. Legal, economic and political analysis*, Springer, 2005, vol 1.

[993] Rapport du Groupe spécial, Saumons – Recours du Canada à l'article 21:5, op. cit., p. 152, pt 7.111.

[994] B. CROTTET, L'OMC et la protection de la santé publique […], op. cit., p. 411.

[995] Rapport du Groupe spécial, *Australie – Mesures visant les importations de saumons (Saumons)*, WT/DS18/R, 18 juin 1998, p. 206, pt 8.119 : « Dans la mesure où ces produits comme les produits à base de saumon soumis à plus ample examen sont connus pour être porteurs de l'un de ces agents pathogènes ou – pour ce qui est des produits à base de saumon – entraîneront une préoccupation alléguée concernant cet agent pathogène, ils peuvent être associés au même type de risque, à savoir un risque d'entrée, d'établissement ou de dissémination de cette maladie ».

[996] V. sur ce point : B. CROTTET, L'OMC et la protection de la santé publique […], op. cit., p. 413 ; rapport du Groupe spécial, Australie – Mesures affectant l'importation de pommes en provenance de Nouvelle-Zélande, WT/DS367/R, 9 août 2010.

l'existence d'une discrimination en raison « soit de l'entrée, l'établissement ou la dissémination de maladies identiques ou similaires, soit de conséquences biologiques et économiques pouvant en résulter qui sont identiques ou similaires »[997]. Le risque, c'est-à-dire la probabilité de survenance d'un événement ayant des conséquences néfastes pour une population, ne peut pas faire l'objet d'une appréciation par le Groupe spécial ou l'Organe d'appel puisque le niveau de risque accepté diffère nécessairement d'un Membre à l'autre. Le Groupe spécial s'est livré à une interprétation extensive de la discrimination en comparant des produits différents, mais susceptibles de générer des risques sanitaires identiques ou similaires[998]. La préservation de la santé de l'animal, si elle est nécessaire et qu'elle ne constitue ni une discrimination arbitraire ou injustifiable, ni une restriction déguisée au commerce international, constitue donc une justification susceptible d'être admise pour limiter les échanges internationaux d'animaux. L'animal est, à cet égard, non pas envisagé comme une marchandise, mais comme un être vivant susceptible d'être en proie à des risques sanitaires. La condition de nécessité et l'interdiction de certaines discriminations constituent des garde-fous institués pour limiter la souveraineté des États dans la mise en œuvre de leurs mesures sanitaires. Néanmoins, dans une perspective sensiblement similaire à celle de l'Union dans la mise en place de son marché commun puis intérieur, l'OMC a une réelle volonté d'harmoniser les mesures nationales clairement affichée dans le préambule de l'Accord SPS[999] afin de sécuriser, sur les plans juridique et pratique, le commerce international des marchandises. Ainsi, il appartient à un Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires, institué par l'Accord SPS[1000], de surveiller et de favoriser le processus d'harmonisation en la matière. À ce titre, l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE), la commission du *Codex Alimentarius* et le secrétariat de la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV)[1001] jouent un rôle primordial grâce à leur pouvoir normatif et à leurs instances composées d'experts scientifiques.

---

[997] Rapport du Groupe spécial, Saumons – Recours du Canada à l'article 21:5, op. cit., p. 147, § 7.89.

[998] Ainsi, sont comparables des situations dans lesquelles il existe soit un risque d'entrée, d'établissement ou de dissémination d'une maladie identique ou similaire, soit un risque de conséquences biologiques et économiques identiques ou similaires. V. sur ce point : Rapport du Groupe spécial, *Saumons, op. cit.*, p. 205, § 8.117 ; H. RUIZ FABRI, « La prise en compte du principe de précaution par l'OMC », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2000, n° spécial, pp. 55-66, spé. pp. 64-65 ; D. PRÉVOST, P. VAN DEN BOSSCHE, « The agreement of application of sanitary and phytosanitary », *op. cit.,* p. 265.

[999] Accord SPS, préambule, § 6 : « Désireux de favoriser l'utilisation de mesures sanitaires et phytosanitaires harmonisées entre les Membres, sur la base de normes, directives et recommandations internationales élaborées par les organisations internationales compétentes […] ».

[1000] Ce comité est créé par l'article 12 § 1 de l'Accord SPS. Son rôle est défini très largement puisqu'il est précisé qu'il « exercera les fonctions nécessaires à la mise en œuvre des dispositions du présent accord et à la réalisation de ses objectifs ». Dans l'organigramme de l'OMC, il est soumis au Conseil du commerce et des marchandises, lui-même soumis au Conseil général (Accord OMC, art. IV § 5).

[1001] « Chacune des trois organisations produit des normes destinées à protéger la santé du consommateur, des animaux et des plantes » : M.-P. LANFRANCHI, « Les obligations de recourir à la norme technique dans le droit de l'OMC », pp. 187-198, spé. p. 188 *in* E. BROSSET (dir), E. TRUILHÉ MARENGO (dir), *Les enjeux de la normalisation*

198. À thématique scientifique ou technique déterminée, expertise scientifique ou technique adéquate[1002] – À l'instar de tout domaine à caractère éminemment scientifique ou technique, le Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires peut consulter une organisation dotée d'experts scientifiques pour obtenir des avis scientifiques et techniques. L'Accord SPS stipule, en son article 12 § 3, l'établissement d'une étroite relation avec l'OIE, le *Codex Alimentarius* ainsi que la CIPV[1003]. Contrairement à l'organisation institutionnelle de l'Union européenne qui comprend, depuis 2002[1004], une Autorité européenne de sécurité des aliments et un Comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale, le système de l'OMC, en tant qu'institution spécialisée dans le commerce, ne dispose pas d'une Agence d'experts scientifiques dédiée aux questions sanitaires et phytosanitaires. Pourtant, il s'avérait indispensable que des experts appuient les institutions de l'OMC dans l'accomplissement de leurs fonctions. La création d'une instance nouvelle au sein de l'OMC serait entrée en contrariété avec la rationalité poursuivie par son système[1005]. L'OMC devait donc mettre à profit les compétences d'instances déjà existantes, pour « éviter toute duplication inutile d'efforts »[1006], mais une réserve devait s'imposer. Seule une organisation à envergure internationale était légitime à être consultée par l'OMC, sous peine de risquer de rompre l'égalité entre les Membres. C'est ainsi qu'une étroite relation a été institutionnalisée entre le Comité SPS et l'OIE, le *Codex* et la CIPV, dont les domaines de compétence sont respectivement la santé animale, la sécurité sanitaire des aliments et la protection des végétaux. Ces trois organisations – dites les trois sœurs[1007] – ont un rôle consultatif auprès du Comité SPS. À la lecture du quatrième paragraphe de l'article 12, l'appui fourni par ces organisations internationales ne se limite pas à une simple assistance technique ; elles peuvent également être amenées à fournir un avis en cas de différend entre les Membres de l'OMC. L'article 11 § 2 stipule que, lorsque le différend soulève des questions scientifiques ou techniques, le Groupe spécial pourra, « lorsqu'il le jugera approprié, […] consulter les organisations internationales compétentes ». Cette disposition a été mise à profit par l'ORD pour solliciter

---

technique internationale : entre environnement, santé et commerce international, La Documentation française, Monde européen et international, CERIC, 2006.

[1002] Accord SPS, annexe A, § 3.

[1003] Il convient de noter l'absence de référence à l'Organisation mondiale de la santé, qui traduit sûrement du fait que le GATT, auquel l'Accord SPS est étroitement lié, devait en grande partie réguler le commerce de produits agricoles et, en particulier de denrées alimentaires. Le lien entre l'OMS et la FAO à travers le *Codex alimentarius* pour les denrées alimentaires rendait probablement inutile la référence directe à l'OMS.

[1004] Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janv. 2002 précité, art. 22 s.

[1005] D. CARREAU, « Système commercial multilatéral (Volet institutionnel) », *op. cit.*, § 27.

[1006] Accord SPS, art. 12 § 3.

[1007] M.-P. LANFRANCHI, « Les obligations de recourir à la norme technique dans le droit de l'OMC », *op. cit.,* p. 188 *in* E. BROSSET (dir), E. TRUILHÉ MARENGO (dir), *Les enjeux de la normalisation technique internationale* […], *op. cit.*

une liste d'experts auprès de l'organisation compétente ou parfois un avis sur la procédure[1008]. La consultation d'experts a été considérée comme obligatoire par l'Organe d'appel dans l'affaire *Japon – Produits agricoles II*[1009], lorsque l'examen d'une mesure soulève des questions scientifiques et techniques. En outre, les normes de ces organisations ont vocation à servir de trame aux Membres dans le cadre de l'harmonisation de leurs législations. Bien que les Membres restent souverains dans la détermination des mesures sanitaires relatives à la santé animale applicables sur leur territoire, l'adaptation de leurs législations aux normes élaborées par les « trois sœurs » présentent des avantages considérables grâce à l'institutionnalisation des rapports entre ces organisations et l'OMC.

B. L'aménagement institutionnel et normatif des considérations de santé animale avec les échanges commerciaux internationaux

199. Le rôle clé de l'OIE et du *Codex* dans la protection des santés humaine et animale – Il n'est pas opportun de se pencher plus avant sur la CIPV, cette dernière n'ayant qu'un lien distendu avec la protection de la santé animale. L'OIE, en revanche, est l'organisation internationale clé pour la protection internationale de la santé animale, par ses fonctions normative et de centralisation des données (1). Ses relations avec d'autres organisations internationales – comme la Commission du *Codex*, la FAO, l'OMS et l'OMC – révèle une véritable « interpénétration structurelle horizontale »[1010] de ces institutions, indispensable à une cohérence d'ensemble (2).

1. Les standards internationaux et la coopération entre États pour sécuriser les échanges internationaux d'animaux

200. Une coopération verticale entre les États centralisée par l'OIE – L'OIE est l'une des organisations internationales les plus anciennes, sa création datant de la conclusion d'un Arrangement international en 1924[1011]. La santé animale est la préoccupation unique de l'OIE,

---

[1008] OMC, Note du secrétariat du Comité SPS, Liens avec le Codex, la CIPV et l'OIE, G/SPS/GEN/775, 15 mai 2007, p. 4, § 17.

[1009] Rapport de l'Organe d'appel, *Japon – Mesures visant les produits agricoles (Produits agricoles II)*, WT/DS76/AB/R, 22 fév. 1999, p. 40, § 128 : « L'article 11:2 de l'Accord SPS donne explicitement pour instructions aux groupes spéciaux chargés d'examiner des différends relevant de cet accord et qui soulèvent des questions scientifiques et techniques de "demander l'avis d'experts" ».

[1010] S. CASSESE, « Le droit administratif global : une introduction », *Droit Administratif* n° 5, mai 2007, étude 8, § 22.

[1011] Arrangement international pour la création, à Paris, d'un office international des épizooties, 25 janv. 1924, Paris. Il est intéressant de remarquer que cette organisation, comme l'Autorité européenne de sécurité sanitaire des aliments avec l'ESB, est née en réaction à la propagation de la peste bovine en Belgique en 1921 et sous l'impulsion de la Société des Nations. À l'heure actuelle, cent quatre-vingt pays sont membres de l'OIE tandis que l'OMC n'en comprend que cent soixante-quatre. En 1927, date de la tenue de la première session de travail du comité, 24 États

anciennement dénommée l'Office international des épizooties. Ce changement de dénomination n'a pas eu d'incidence sur son domaine de compétence. L'OIE a pour objet, depuis sa création, « de provoquer et de coordonner toutes recherches ou expériences intéressant la pathologie ou la prophylaxie des maladies infectieuses du bétail, pour lesquelles il y a lieu de faire appel à la collaboration internationale ; de recueillir et de porter à la connaissance des Gouvernements et de leurs services sanitaires les faits et documents d'un intérêt général concernant la marche des maladies épizootiques et les moyens employés pour les combattre ; d'étudier les projets d'Accords internationaux relatifs à la police sanitaire des animaux et de mettre à la disposition des Gouvernements signataires de ces Accords les moyens d'en contrôler l'exécution »[1012]. La fonction de cette organisation est orientée vers la collecte et la distribution d'informations relatives aux maladies animales et elle est destinée à apporter l'assistance technique nécessaire aux États afin qu'ils puissent mettre en œuvre des mesures de lutte efficaces contre ces maladies. L'OIE requiert expressément, pour son bon fonctionnement, une coopération de type vertical avec ses Membres[1013]. Ainsi, chaque État membre doit notifier auprès de l'institution, par exemple, les premiers cas de peste bovine ou de fièvre aphteuse constatés dans un pays ou dans une région jusque-là indemne. Les Membres doivent également fournir régulièrement des informations sur l'état sanitaire du bétail pour certaines maladies limitativement énumérées ainsi que les mesures de lutte adoptées[1014]. En contrepartie, l'OIE a l'obligation de diffuser toutes les informations que sa mission lui a permis de collecter auprès des autres États membres[1015]. Cette surveillance permet à l'Organisation de contrôler les flux de maladies et, éventuellement, adapter ses normes. Elle permet également aux Membres indemnes de certaines maladies d'accroître leur vigilance à l'importation d'animaux vivants en provenance de certaines régions ou pays. Cette coopération verticale est incorporée au système de l'OMC[1016], puisque l'Accord SPS

seulement avaient ratifié la convention (http://www.oie.int/fr/a-propos/historique consulté le 24 sept. 2016 à 19h24).

[1012] Annexe à l'arrangement international, Statuts organiques de l'office international des épizooties (disponible sur : http://www.oie.int/fr/a-propos/principaux-textes/textes-fondamentaux/statuts-organiques).

[1013] Les statuts organiques de l'OIE mentionnent, dès 1924, la création d'obligations réciproques entre les États et l'organisation. Ainsi, chaque État doit notifier auprès de l'institution les premiers cas de peste bovine ou de fièvre aphteuse constatés dans un pays ou dans une région jusque-là indemne. Les membres doivent également fournir régulièrement des informations sur l'état sanitaire du bétail pour certaines maladies limitativement énumérées ainsi que les mesures de lutte adoptées. En contrepartie, l'OIE a l'obligation de diffuser toutes les informations que sa mission lui a permis de collecter auprès des autres États membres : Annexe à l'arrangement international, Statuts organiques de l'office international des épizooties, art. 5 et 9.

[1014] Annexe à l'arrangement international, Statuts organiques de l'Office international des épizooties, art. 5.

[1015] *Ibid.*, art. 9.

[1016] Certains Membres de l'OMC ne sont pas membres de l'OIE : Antigua-et-Barbuda, Saint-Vincent-et-les-Grenadines ou Samoa, les Îles Salomon, Sainte Lucie, Grenade, Tonga et Saint-Christophe-et-Niévès. Macao et Hong Kong sont dissociés de la Chine au sein de l'OMC mais comme ce ne sont pas des États indépendants, il n'y a pas lieu de considérer qu'ils constituent des Membres ne figurant pas dans la liste de l'OIE, dès lors que la Chine en est membre. Ces pays n'en sont pas moins débiteurs des obligations incombant aux membres de l'OIE, aux termes de l'Accord SPS.

préconise que les Membres participent aux activités de l'OIE et du *Codex* dans la limite de leurs ressources[1017]. Au-delà de permettre la coopération entre ses Membres, l'OIE est également un organisme de normalisation en matière de santé animale.

201. La fonction normative de l'OIE : des principes généraux et des normes techniques – L'Assemblée mondiale, composée de tous les États membres, approuve, par la voie du consensus, les normes élaborées par les comités d'experts[1018]. Ainsi, elle a élaboré deux Codes sanitaires[1019], l'un pour les animaux terrestres (Code terrestre) et l'autre pour les animaux aquatiques (Code aquatique), sur la base desquels les Membres peuvent s'appuyer pour adapter leurs législations sanitaires et se protéger efficacement de la propagation des maladies animales. Il convient de remarquer que si la mission de l'OIE porte sur la santé animale, un titre entier du Code terrestre – il en va de même pour le Code aquatique – est dédié au bien-être animal, qui est ainsi érigé aux mêmes degrés de généralité et d'importance que la qualité des services vétérinaires ou encore que les recommandations générales sur la prévention et le contrôle des maladies. Cet intérêt de l'OIE pour la question du bien-être animal consacre une approche globale de l'animal dans le cadre de son processus de production. Il peut aussi en être déduit que le bien-être est envisagé comme un élément agissant à part entière sur la santé de l'animal. Néanmoins, la prévention de la propagation des maladies épidémiques animales reste le premier pôle d'intérêt de l'OIE. Le Code terrestre prévoit un grand nombre de recommandations à destination des États qui souhaitent prévenir l'entrée sur leur territoire de maladies animales, sans établir de conditions trop restrictives aux échanges. Sa finalité est préventive et non curative, et il ne comporte qu'exceptionnellement des normes préconisant les modalités de lutte contre les maladies. La formulation des dispositions de ce code révèle qu'il ne s'agit que de recommandations et qu'elles n'ont pas de caractère obligatoire. Il fixe néanmoins à la fois de grands principes et des règles techniques permettant de limiter les restrictions aux échanges d'animaux vivants et de produits d'origine animale et de sécuriser les échanges. Les pays développés ne peuvent donc pas imposer de normes trop restrictives à l'entrée d'animaux sur leur territoire. Les pays

---

[1017] Accord SPS, art. 3 § 4 : « Les Membres participeront pleinement, dans les limites de leurs ressources, aux activités des organisations internationales compétentes et de leurs organes subsidiaires […] afin de promouvoir, dans ces organisations, l'élaboration et l'examen périodique de normes, directives et recommandations en ce qui concerne tous les aspects des mesures sanitaires et phytosanitaires ».

[1018] Dans de rares cas, en l'absence de consensus, la norme est soumise à un vote : procédures suivies par l'OIE pour l'élaboration de ses normes et recommandations applicables au commerce international, avec une attention particulière accordée aux Codes sanitaires pour les animaux terrestres et aquatiques, p. 2 (consulté le 26.08.2017 à 10h33 : http://www.oie.int/fileadmin/Home/fr/Internationa_Standard_Setting/docs/pdf/F_OIE_procedures_standards_2016.pdf).

[1019] « L'OIE développe et publie deux catégories de normes sanitaires internationales pour les animaux et les produits qui en sont issus : des normes commerciales et des normes biologiques » : N. FERRAUD-CIANDET, *Protection de la santé et sécurité alimentaire en droit international*, Larcier, Droit international, p. 66.

en développement peuvent, quant à eux, assurer une protection minimale des santés humaine et animale sur leur territoire malgré le manque de moyens auquel ils font parfois face, et qui les empêche notamment de procéder à une évaluation de tous les risques pour établir le degré de protection de la santé humaine et animale qu'ils souhaiteraient garantir sur leur territoire. Parmi les grands principes, l'OIE recommande la mise en œuvre de mécanismes d'identification des animaux et de traçabilité de leurs déplacements[1020] ainsi que d'analyse des risques, incluant leur évaluation et leur gestion[1021]. L'analyse des risques dans le cadre d'échanges internationaux est adaptée à cette sphère puisqu'elle induit de prendre en considération « les résultats d'une évaluation des Services vétérinaires, du zonage et de la compartimentation ainsi que des dispositifs existant dans le pays exportateur pour surveiller les maladies animales »[1022]. Effectivement, si l'analyse du risque répond au triptyque standard débutant par l'identification du danger, puis l'appréciation du risque et enfin la gestion du risque, la deuxième étape présente une envergure différente propre à une situation d'échange d'animaux. Ainsi, l'appréciation du risque commande d'évaluer la probabilité d'entrée du danger sur le territoire d'un pays, celle de l'exposition au danger, les conséquences du danger s'il entre sur le territoire et enfin l'estimation de ce risque. La gestion des risques répond, quant à elle, à l'exigence de réduire, au minimum, l'impact négatif sur les échanges commerciaux internationaux des mesures sanitaires. À ce titre, le Code terrestre s'inscrit dans la ligne directrice portée par le GATT et l'Accord SPS et encourage les États à n'adopter que des mesures nécessaires à la protection des santés humaine et animale. Ensuite, parmi les normes techniques que l'OIE a élaborées, figure l'utilisation de matériel stérilisé pour la réalisation d'actes vétérinaires[1023], plus généralement la mise en œuvre de bonnes pratiques d'élevage. Par exemple, en ce qui concerne la lutte contre la salmonellose, elle promeut, outre les mesures préventives dont l'objet est de contrôler régulièrement l'état sanitaire des troupeaux, « la vaccination, l'exclusion compétitive, l'usage des acides organiques, la réforme anticipée et les utilisations des produits à des fins non alimentaires »[1024]. En ce qui concerne les échanges d'animaux, l'obligation fondamentale réside dans l'accompagnement des animaux par un certificat vétérinaire international.

202. L'exigence d'un certificat vétérinaire comme gage de la sécurité des échanges – Le certificat vétérinaire international contient les informations visant à établir la traçabilité des

[1020] Code terrestre, art. 4.1.1 s.

[1021] *Ibid.*, art. 2.1.1 s.

[1022] *Ibid.*, art. 2.1.1. Voir K. SUGIURA, N. MURRAY, « Risk analysis and its link with standards of the World Organization for Animal Health », *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, 2011, 30 (1), pp. 281-288.

[1023] *Ibid.*, art. 4.15.1.

[1024] *Ibid.*, art. 6.5.5.

animaux et à informer le pays importateur de l'état sanitaire des animaux et du pays exportateur. Sur ce dernier point, les pays sont libres de déterminer les maladies qui doivent figurer dans ce certificat. Ainsi, le pays exportateur « ne doit autoriser l'exportation à partir de son territoire que d'animaux de reproduction ou d'élevage ou d'animaux de boucherie correctement identifiés qui satisfont aux conditions exigées par le pays importateur »[1025]. Par conséquent, si le pays importateur n'exige pas que l'animal ne soit pas contaminé par une quelconque maladie, le pays exportateur n'aura pas à réaliser les tests permettant de vérifier l'absence de contamination des animaux exportés. Les contrôles doivent être réalisés dans le pays exportateur, notamment l'observation des animaux. Le Code terrestre prévoit que l'observation peut avoir lieu « soit dans l'exploitation dans laquelle ils sont élevés, soit dans une station de quarantaine »[1026]. Cette observation peut être complétée par un examen clinique des animaux, puisque « avant le départ d'un animal ou d'un lot d'animaux pour un voyage international, l'Autorité vétérinaire du port, de l'aéroport ou de la circonscription dans laquelle est situé le poste frontalier peut, lorsqu'elle l'estime nécessaire, procéder à un examen clinique de cet animal ou de ce lot d'animaux »[1027]. La formulation des normes de l'OIE témoigne de la liberté des États dans la détermination de leurs législations vétérinaires et de la portée relative des normes internationales. Le contenu des normes de l'OIE est gouverné par la perspective de réalisation d'échanges entre les pays. Ces normes couvrent donc tous les échelons du processus de production des animaux qui peuvent être maîtrisés en vue de garantir un niveau de sécurité vétérinaire satisfaisant. Elles comportent des aspects commerciaux, biologiques, mais également institutionnels, notamment en faveur d'une organisation centralisée des services vétérinaires. Il en résulte qu'un État peut se contenter de retranscrire, dans sa législation nationale, les normes de l'OIE afin de pouvoir importer et exporter des animaux vivants et des produits d'origine animale. Seulement, les rapports entre la santé humaine et la santé animale passent également par la sécurité sanitaire des aliments, laquelle dépasse le champ de la seule santé animale. L'élaboration de normes internationales dans ce domaine, qui est tout aussi important que la santé animale, ne relève pas de la compétence de l'OIE, mais de la Commission du *Codex alimentarius*.

[1025] *Ibid.*, art. 5.4.1.1.

[1026] *Ibid.*, art. 5.4.1.3.

[1027] *Ibid.*, art. 5.4.5.1.

2. Une coopération horizontale révélatrice de l'approche globale de la santé animale

203. Entre l'OIE et le *Codex alimentarius* : un enchevêtrement ordonné de compétences – L'OIE et la Commission du *Codex* interviennent chacune dans une sphère précisément délimitée. Si l'OIE est compétente en matière de santé animale, le *Codex Alimentarius* est quant à lui dédié aux denrées alimentaires, qu'elles soient d'origine animale ou non. Ses normes ne sont toutefois pas sans incidence sur l'animal vivant, notamment lorsqu'elles fixent les limites maximales de résidus de médicaments vétérinaires admissibles dans les produits destinés à l'alimentation[1028]. Le *Codex* est issu du programme mixte FAO/OMS créé par deux résolutions, l'une de l'Assemblée mondiale de la santé de l'OMS[1029] et l'autre de la FAO[1030]. Il en a résulté l'instauration de l'organe de ce programme, le comité du *Codex*. La création du comité mixte FAO/OMS puis de la Commission du *Codex* démontre l'intention précoce de la FAO et de l'OMS de mettre leurs expertises en commun afin de garantir la protection de la santé des populations – mission de l'OMS – à travers la consommation de denrées – champ de compétence de la FAO. L'objectif du *Codex* était de constituer un recueil unifié des normes internationales alimentaires, normes ayant pour objectif de protéger la santé des consommateurs et de garantir la loyauté des transactions commerciales internationales[1031].

204. La coopération de l'OIE, de l'OMS, de la FAO et du *Codex alimentarius* – Les compétences de l'OIE et du *Codex* sont complémentaires, à tel point qu'à l'occasion de la création du *Codex*, la suppression de l'OIE fut envisagée[1032]. En effet, entre santé humaine et sécurité sanitaire des produits, la santé animale pouvait être indirectement prise en charge par la FAO et l'OMS sous l'égide du *Codex*. L'abandon de sa suppression témoigne de la spécificité et de l'importance de la normalisation de la protection de la santé animale. Il aurait été délicat d'inscrire dans le champ du *Codex* les maladies animales transmissibles à l'homme

---

[1028] FAO, OMS, *Codex Alimentarius*, Limites maximales de résidus (LMR) et recommandations de gestion des risques (RGR) des résidus des médicaments vétérinaires dans les aliments, CAC/MRL 2-2015, juill. 2015.

[1029] OMS, Seizième assemblée mondiale de la santé, actes officiels de l'OMS n° 127, Genève, 7-23 mai 1963, p. 21 (disponible sur : http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/89790/1/Official_record127_fre.pdf consulté le 29 oct. 2016 à 23h31).

[1030] FAO, Rapport de la Conférence de la FAO, Onzième session, Résolution n° 12/61, Rome, 4-24 nov. 1961 (disponible sur : http://www.fao.org/docrep/x5572E/x5572e0b.htm#Resolution12 consulté le 29 oct. 2016 à 23h36).

[1031] Report of the joint FAO/WHO conference on food standards, Geneva, October 1st-5th 1962, p. 5 (disponible sur : http://www.codexalimentarius.org/download/report/715/al62_08e.pdf consulté le 30 oct. 2016 à 00h10).

V. à propos des normes du *Codex* : M. D. MASSON-MATTHEE, *The Codex alimentarius Commission and its Standards*, Netherlands, TMC Asser Press, 2007, 370 p.

[1032] http://www.oie.int/fr/a-propos/historique/ (consulté le 30 oct. 2016 à 20h42).

par des modes de contamination autres que l'alimentation, lesquelles ne relèvent pas de la compétence légitime de la FAO, tandis que les maladies animales non transmissibles à l'homme ne relèvent pas des missions de l'OMS. Il en a résulté le maintien de l'OIE. Malgré leur autonomie, ces institutions ne doivent pas exercer hermétiquement leurs fonctions lorsqu'il est question de sécurité sanitaire des denrées d'origine animale. La santé animale ne permet pas, à elle seule, de garantir l'innocuité des produits alimentaires, même si elle y contribue. Certaines bactéries, comme *Escherichia coli*[1033], sont présentes dans l'animal vivant sans le rendre malade, alors qu'elles sont virulentes chez l'homme qui consomme les produits issus de l'animal contaminé. À l'inverse, la sécurité sanitaire des denrées est parfois davantage garantie lorsque le risque est identifié précocement et qu'il permet le traitement de l'animal pendant la phase de sa production. À titre d'illustration, le *Codex* a élaboré un code d'usages pour une bonne alimentation animale en réaction à la crise de la "vache folle"[1034]. Des liens existent entre la FAO et l'OIE et témoignent de l'importance de la protection des santés humaine et animale, sans considération des échanges internationaux dont les animaux peuvent faire l'objet. Un accord de coopération a donc été conclu entre l'OIE et la FAO[1035], mais sans le *Codex*, qui émane déjà d'un accord de coopération entre la FAO et l'OMS[1036]. À travers cet accord, l'OIE et la FAO ont déterminé des activités faisant l'objet d'une action conjointe, comme « la mise au point et [l']entretien d'un système adéquat d'alerte rapide et de surveillance pour les principales maladies animales ainsi que la mise au point conjointe de normes internationales relatives aux aspects de la production animale qui influent sur la sécurité sanitaire des aliments »[1037]. La coopération entre l'OIE et l'OMS a également été consacrée par un accord international[1038], mais le degré de coopération est moindre qu'entre l'OIE et la FAO puisque l'Accord se limite à énoncer un engagement de transmission mutuelle d'informations. L'interdépendance de l'OIE et du *Codex* se révèle, quant à elle, à travers la participation de l'OIE à des sessions de travail du *Codex*[1039]. L'ensemble de ces

---

[1033] J. M. FAIRBROTHER, É. NADEAU, « Escherichia coli: on-farm contamination of animals », *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, 2006, 25 (2), pp. 555-569.

[1034] Code d'usages pour une bonne alimentation animale, CAC/RCP 54-2004, amendé en 2008 (disponible sur : http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/fr/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fa

o.org%252Fsites%252Fcodex%252FStandards%252FCAC%2BRCP%2B54-2004%252FCXP_054f.pdf consulté le 29 oct. 2016 à 12h12).

[1035] Accord entre l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Office international des épizooties (OIE) adopté par la FAO et l'OIE le 24 mai 2004.

[1036] La FAO a un lien très puissant avec le *Codex* puisqu'elle l'abrite et contribue à son financement à hauteur de 75%.

[1037] Accord entre la FAO et l'OIE précité, art. 2 § 3.

[1038] Accord entre l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'Office international des épizooties (OIE), adopté par l'OMS et par l'OIE le 16 déc. 2004.

[1039] Codex alimentarius Commission, OIE contribution to the 22nd session of the codex committee on food import and export inspection and certification systems, Joint FAO/WHO food standards programme, Codex committee on food import and export inspection and certification systems, 22nd session, Melbourne, Australia, 6-12 February 2016 (http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.

accords démontre une véritable coopération horizontale entre les institutions internationales intervenant dans le champ de la production de l'animal destiné à l'alimentation, coopération qui dépasse les enjeux économiques de l'OMC. La protection de la santé animale s'inscrit aussi dans le champ du commerce international. Les relations réciproques entre ces organisations internationales ont été matérialisées pour garantir la santé humaine, la sécurité sanitaire des denrées d'origine animale, la santé animale et la libéralisation des transactions commerciales à l'échelle internationale.

205. L'harmonisation requise par l'OMC fondée sur les normes, directives et recommandations internationales de l'OIE et du *Codex* – L'article 3 § 1 de l'Accord SPS stipule que l'harmonisation des législations des Membres peut[1040] trouver sa source dans les normes, directives ou recommandations internationales des organisations compétentes[1041]. Dès lors, « la norme [du *Codex*] est opposable à tous les États, même à ceux qui ne l'auraient pas formellement acceptée »[1042] ou qui ne seraient pas Membres de la commission du *Codex*, position transposable aux normes élaborées par l'OIE. La valeur des normes de ces organisations se trouve renforcée[1043] par la fonction que l'OMC leur assigne, quelle qu'en soit la dénomination[1044], sans pour autant les extraire de la catégorie de la *soft law*[1045]. Cependant,

---

fao.org%252Fsites%252Fcodex%252FMeetings%252FCX-733-22%252FWD%252Ffc22_inf02e.pdf consulté le 29 oct. 2016 à 12h17).

[1040] Une précision d'ordre terminologique doit être faite. La lettre de l'article 3 § 1 mentionne que « Afin d'harmoniser le plus largement possible les mesures sanitaires et phytosanitaires, les Membres établiront leurs mesures sanitaires ou phytosanitaires sur la base de normes, directives ou recommandations internationales, dans les cas où il en existe […] ». Par l'emploi du verbe « établir sur la base de », la traduction française laisse une grande liberté de choix aux Membres pour utiliser, ou non, les normes des organisations internationales compétentes. Cependant, la version anglaise de cet article ne semble pas laisser autant de marge de manœuvre aux Membres. Il est ainsi prévu que « To harmonize sanitary and phytosanitary measures on as wide a basis as possible, Members shall base their sanitary or phytosanitary measures […] ». Or, l'emploi de l'auxiliaire *shall*, qui signifie devoir en langue française, exprime le plus haut degré d'engagement dans un texte normatif (*shall* comporte une valeur sémantique d'obligation et se fait, à ce titre, « l'expression de la norme » : I. RICHARD, « L'évolution de l'emploi de shall, de must et du présent simple dans le discours juridique normatif dans le cadre du Plain Language Movement », *ASp* n° 49-50, 2010, § 10). L'obligation d'utiliser ces normes est donc plus clairement admise dans la version anglaise de cet article, bien qu'en pratique, chaque Membre étant souverain, cet article ne saurait édicter une obligation contraignante.

L'Organe d'appel a eu l'occasion de se saisir des difficultés liées à la traduction dans l'affaire *Hormones*, *op. cit.,* p. 82, § 184 (à propos de l'emploi du terme *potential* comme synonyme de *probability*).

[1041] Le recours à des organisations extérieures à l'OMC, comme l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle ou l'Organisation mondiale des douanes, n'est pas propre à la sphère sanitaire. V. sur ce point : A. MOUTIER LOPET, *Les relations entre l'Organisation mondiale du commerce et les autres organisations internationales*, Th. en droit, Université de Paris Ouest Nanterre-La Défense, 2012, pp. 62-101.

[1042] É. MONDIELLI, « La prise en compte des normes O.M.S par le droit français », *RGDM* n° 1, juin 1999, pp. 87-116, spé. p. 96.

[1043] H. CULOT, « Soft Law et droit de l'OMC », *RIDE* n° 3, 2005, pp. 251-289, spé. p. 282.

[1044] Sur la qualification d'acte concerté non conventionnel : J. BUTAULT, *Le règlement par l'OMC des différends liés à la sécurité sanitaire dans le commerce international des aliments*, Th. en droit, Université de Nantes, 2008, pp. 181 s.

[1045] Les résolutions de l'OIE sont adoptées par le Comité, qui présente des recommandations. La formulation de ces recommandations est très explicite. Le Comité n'impose aucune action mais encourage, aide et invite ou encore continue de demander la réalisation d'actions. Aucun caractère obligatoire de ses normes ne se dégage de la rédaction

en principe, toutes les normes élaborées par l'OIE et le *Codex* ne servent pas de référence aux termes de l'Accord SPS[1046]. Une liste de ces standards de référence a donc été établie en coordination entre les organisations internationales concernées et le Comité SPS. Elle comprend l'intégralité des normes édictées par l'OIE et le *Codex*[1047], ce qui est contestable concernant ce dernier[1048]. La liste des organisations internationales susceptibles d'édicter des normes de référence pour l'harmonisation des législations des Membres n'est pas exhaustive puisque l'article 12 § 4 de l'Accord SPS vise de façon générique « les organisations internationales compétentes ». Néanmoins, à l'heure actuelle, « la portée du système de surveillance sera limitée aux normes, directives ou recommandations élaborées par les organisations internationales expressément mentionnées dans l'Accord SPS »[1049]. L'établissement de relations entre ces différentes organisations internationales[1050] traduit, d'une part, d'une intention de rationalisation des moyens, des procédures et des normes et d'autre part, de la recherche d'une cohérence d'ensemble.

206. Une coopération horizontale entre l'OIE, le *Codex* et l'OMC – Dans le dessein de concilier les intérêts sanitaires et économiques que recèlent les échanges internationaux, l'OIE et le *Codex* se sont vus octroyer le statut d'observateur régulier par le Comité SPS et ont ainsi la possibilité de participer activement aux discussions[1051]. La coopération entre, d'une

---

même des résolutions adoptées. Le comité ne peut imposer de comportements qu'aux propres organes constitutifs de l'OIE, comme lorsque la résolution n° XXVIII adoptée par le Comité international de l'OIE le 27 mai 2004 impose une modification du mandat des laboratoires de référence de l'organisation.

Quant à la valeur de soft law des normes du Codex : M. IYNEDJIAN, L'Accord de l'Organisation mondiale du commerce sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires – Une analyse juridique, LGDJ, 2002, p. 61.

[1046] Accord SPS, art. 12 § 4.

[1047] En ce qui concerne la liste établie pour l'OIE, elle comprend le Code sanitaire pour les animaux terrestres, le Code sanitaire pour les animaux aquatiques, le manuel des tests de diagnostic et des vaccins pour les animaux terrestres ainsi que le manuel des tests de diagnostic pour les animaux aquatiques (OMC, *Relevant international standards*, G/SPS/GEN/512, September 24th, 2004). En ce qui concerne la liste établie pour le *Codex Alimentarius*, elle comprend l'intégralité des normes qu'il a édictées, nommément recensées, soit 219 normes, 3 textes relatifs aux limites de résidus, 50 codes de bonnes pratiques, 51 directives et 7 avis et autres textes (OMC, *Complete list of codex standards, codes of practice, guidelines and related texts*, G/SPS/GEN/514, October 18th, 2004).

[1048] Il est intéressant de remarquer que les normes de référence du Codex incluent les textes n'ayant pas de portée sanitaire et relevant à ce titre de l'Accord OTC de l'OMC, telle que la directive relative à la production, la transformation, l'étiquetage et la commercialisation des aliments issus de l'agriculture biologique (CAC/GL/32/1999).

[1049] Les organisations sont expressément visées à l'annexe A, § 3, a et b de l'Accord SPS.

OMC, Révision de la procédure pour la surveillance du processus d'harmonisation internationale, G/SPS/11/Rev.1, 15 nov. 2004 : « Par la suite et si la nécessité s'en fait sentir, le Comité pourra examiner les normes, directives ou recommandations élaborées par d'autres organisations internationales pertinentes ».

[1050] OMC, Accord entre l'Organisation mondiale du commerce et l'Office international des épizooties, WT/L/272, 8 juill. 1998. Aucun accord équivalent n'a été conclu entre l'OMC et le *Codex*, la FAO ou l'OMS.

[1051] OMC, Note du secrétariat du Comité SPS, *Liens avec le Codex, la CIPV et l'OIE*, *op. cit.* L'OIE dispose également du statut d'observateur auprès du Comité des obstacles techniques au commerce de l'OMC (https://www.wto.org/french/thewto_f/igo_obs_f.htm, consulté le 1er nov. 2016 à 14h35).

part, l'OMC qui symbolise les intérêts économiques, d'autre part, le *Codex*[1052] assurant la sécurité sanitaire des aliments, et enfin l'OIE chargée de la santé et du bien-être animal, démontre – tant sur le plan institutionnel que normatif – la pluralité d'objectifs sous-tendue par la production d'animaux d'élevage. L'enchevêtrement horizontal de ces institutions est le symbole, à l'échelle internationale, de la pluralité de fonctions de la protection de la santé animale. Cette coopération entre l'OMC et l'OIE et entre l'OMC et le *Codex* permet surtout au système de l'OMC de faire référence à des normes techniques et scientifiques sûres, tout en permettant à l'OIE et au *Codex* de voir leurs normes gagner en force normative. En effet, ces dernières élaborent des règles de droit souple, dont la portée est accrue par la référence qu'y fait l'Accord SPS et par l'existence d'un système de règlement des différends dans l'OMC. L'objectif premier de la référence, au sein de l'Accord SPS, aux normes de l'OIE et du *Codex* est de protéger la santé des hommes et des animaux sans que les échanges internationaux d'animaux vivants et de denrées d'origine animale soient considérés comme entravés. À cette fin, l'incorporation nationale des normes édictées par l'OIE et le *Codex* permettent aux Membres de l'OMC de bénéficier d'une présomption de compatibilité de leurs législations avec l'Accord SPS et, *a fortiori*, avec le GATT.

§2. L'influence du système international institutionnel et normatif au profit d'une harmonisation des législations vétérinaires des Membres

207. La souveraineté des Membres dans le système de l'OMC – Contrairement à l'Union européenne, le système de l'OMC ne peut pas contraindre ses Membres à atteindre un degré spécifique de protection sanitaire sur leur territoire. L'Accord SPS se limite à encourager les États à harmoniser leurs législations (*A*). Cette liberté est encadrée par une évaluation scientifique des risques, doublée de la prise en compte des enjeux économiques lorsqu'il est question de maladies animales non transmissibles à l'homme. L'objectif économique des règles de production d'animaux destinés à l'alimentation prend ici place dans le système de l'OMC (*B*).

A. Entre harmonisation des législations sur la base des standards internationaux et souveraineté des Membres

208. Une présomption de compatibilité des mesures sanitaires établies sur la base des standards internationaux – Dans la perspective d'harmonisation des mesures sanitaires,

[1052] À propos de l'influence de l'incorporation du *Codex* dans le droit de l'OMC sur ses normes, v. N. FERRAUD-CIANDET, « La Commission du Codex Alimentarius », *Journal du droit international* (*Clunet*) n° 4, oct. 2009, doctr. 10.

l'article 3 § 1 de l'Accord SPS incite les Membres à établir leurs mesures « sur la base de normes, directives ou recommandations internationales, dans les cas où il en existe ». Les Membres tireront des avantages conséquents à mettre en conformité leurs législations sanitaires aux Codes sanitaires et au *Codex*. En effet, la mise en conformité d'une mesure sanitaire nationale avec les normes de l'OIE et du *Codex* emporte deux conséquences[1053]. D'une part, la mesure sera réputée nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi, comme l'exige le GATT[1054], et elle sera réputée conforme à l'Accord SPS, ce qui entraîne une présomption de conformité au GATT. Cette nécessité est l'un des éléments centraux de la justification de la mesure nationale dans le cadre de l'Accord SPS. Elle impose que la mesure satisfasse effectivement l'objectif de protection de la santé humaine ou animale et qu'au regard des restrictions aux échanges, elle ne soit pas plus contraignante pour atteindre l'objectif poursuivi. L'ORD se livre, dans ce cadre, à l'équivalent d'un contrôle de proportionnalité. D'autre part, une présomption de compatibilité avec les dispositions pertinentes de l'Accord SPS et du GATT de 1994 est établie. La mesure conforme aux standards de l'OIE et du *Codex* est présumée entrer dans le champ de l'article XX (b) du GATT qui prévoit qu'une mesure nationale, sous conditions, puisse entraver le commerce international. La présomption de compatibilité de la mesure avec l'Accord SPS et le GATT permet un renversement de la charge de la preuve au bénéfice de l'auteur de la mesure sanitaire. Il appartient donc au Membre s'estimant lésé par l'application d'une mesure sanitaire nationale de démontrer que cette mesure – bien qu'elle soit établie sur la base de normes, directives ou recommandations internationales – crée une discrimination arbitraire ou injustifiable ou constitue une restriction déguisée au commerce international. Les normes du *Codex* et des Codes sanitaires contribuent à l'harmonisation des législations grâce à la garantie de compatibilité des mesures fondées sur celles-ci[1055]. Pour les Membres, l'avantage indéniable du recours aux standards internationaux réside dans l'absence de nécessité de procéder à une évaluation des risques ainsi que dans le caractère approprié du niveau de protection sanitaire déterminé, exigés aux termes de l'article 5 de l'Accord SPS. La retranscription des normes internationales est suffisante pour assurer un niveau minimum de protection des santés humaine et animale en cas d'échanges internationaux d'animaux vivants et de leurs produits[1056].

[1053] Accord SPS, art. 3 § 2 : « Les mesures sanitaires ou phytosanitaires qui sont conformes aux normes, directives ou recommandations internationales seront réputées être nécessaires à la protection de la vie et de la santé des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux, et présumées être compatibles avec les dispositions pertinentes du présent accord et du GATT de 1994 ».

[1054] Accord SPS, art. 2 § 4.

[1055] J. HUDAULT, « Pour un concept juridique unitaire du produit agroalimentaire », *op. cit.*, § 47.

[1056] H. A. MUNOZ URENA, J.-P. BUGNICOURT, « Codex alimentarius », pp. 164-166, spé. p. 165 in F. COLLART-DUTILLEUL (dir.), J.-P. BUGNICOURT (coord.), *Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde*, Larcier, Dictionnaires juridiques, 2013, 697 p.

209. Les caractéristiques de la conformité d'une mesure sanitaire aux standards internationaux – Afin de bénéficier de cette présomption de conformité, les mesures sanitaires nationales doivent être conformes aux standards internationaux. La question s'est alors posée à l'ORD de définir cette notion de conformité[1057]. Dans l'affaire *Hormones*, l'Organe d'appel a été amené à préciser le degré de conformité attendu pour que la législation puisse bénéficier de cette présomption. Il n'a pas suivi le raisonnement du Groupe spécial, lequel avait considéré qu'une législation établie sur la base d'une norme crée le même degré de contrainte que lorsque la législation doit être conforme à une norme internationale[1058]. En réalité, l'Organe d'appel [1059] remarque qu'une législation compatible avec la norme internationale est forcément basée sur cette norme, alors que l'inverse n'est pas nécessairement vrai. Dans le cadre de l'harmonisation des mesures sanitaires, les Membres peuvent se contenter d'établir leurs mesures sanitaires sur la base des standards internationaux, au sens de l'article 3 § 1. En revanche, pour bénéficier de la présomption de compatibilité de leur mesure avec les dispositions pertinentes de l'Accord SPS et du GATT [1060] l'Organe d'appel exige la conformité de ces mesures avec les standards internationaux, laquelle impose une véritable analogie. L'Organe d'appel reconnaît que cette exigence de compatibilité « revient en fait à conférer à ces normes, directives et recommandations internationales (qui ont valeur de recommandation aux termes du *Codex*) une force et un effet exécutoires »[1061]. Les standards internationaux acquièrent, ainsi, une

---

[1057] L'Inde a interdit l'importation de certains produits agricoles en provenance de pays ayant signalé à l'OIE la présence d'influenza aviaire à déclaration obligatoire. Elle considérait que le Code terrestre permet d'imposer une interdiction d'importation, en fonction de la condition d'entrée que l'État choisit et sur la base du niveau de protection qu'il juge approprié, dès lors qu'un pays notifie la présence d'influenza aviaire hautement pathogène ou d'influenza aviaire faiblement pathogène chez les volailles. L'OIE, consultée par le groupe spécial, précise que « [l]'intention de l'article 10.4.1.10 était de dissuader les pays Membres d'imposer des interdictions du commerce des volailles ». L'OIE ne recommandait donc pas l'adoption de mesures d'interdiction d'importation telle qu'invoquée par l'Inde. La mesure de l'Inde n'est donc pas conforme, au sens de l'article 3 § 2 de l'Accord SPS, à la norme pertinente de l'OIE. Rapport du Groupe spécial, *Inde – Mesures concernant l'importation de certains produits agricoles*, WT/DS430/R, 14 oct. 2014, pp. 110-111, §§7.233, 7.237, 7.239.

[1058] Rapport du Groupe spécial, *Communautés européennes - Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (Hormones),* WT/DS26/R/USA, 18 août 1997, p. 207, § 8.72. Il convient néanmoins de remarquer que l'Organe d'appel utilise ensuite indistinctement les termes de conformité et de compatibilité alors que leurs implications diffèrent.

Les Communautés interdisaient, dans cette affaire, l'utilisation de certains produits à effet hormonal à des fins d'accélération de la croissance du bétail, pour des motifs sanitaires. Toutefois, en juillet 1995, le *Codex* a autorisé l'emploi de ces substances dans des limites maximales qu'il a fixées. Les États-Unis et le Canada se sont donc prévalus de cette prescription pour contester l'interdiction absolue instaurée par les Communautés.

V. sur cette question : J. BIZET, *Codex alimentarius*, Rapport d'information au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, Sénat, n° 450, 29 juin 2000 ; A. HERVÉ, « Le mécanisme de règlement des différends de l'OMC. L'interminable contentieux transatlantique sur le boeuf aux hormones », *RMCUE* 2009, p. 246.

[1059] Rapport de l'Organe d'appel, *Hormones*, *ibid.*, p. 74, § 163.

[1060] Accord SPS, art. 3 § 2.

[1061] Rapport de l'Organe d'appel, *Hormones*, *ibid.*, p. 75, § 165.

valeur contraignante dans le système de l'OMC. Il appartient au Groupe spécial saisi d'un litige « d'effectuer une évaluation comparative de la mesure contestée et de la norme internationale »[1062] et peut, à cette fin, solliciter l'avis de l'organe de normalisation compétent[1063]. L'avis de cet organe doit faire l'objet d'une analyse critique du Groupe spécial, qui doit fonder ses conclusions sur son propre examen « du libellé ou du texte des recommandations pertinentes du Code de l'OIE »[1064]. Ce caractère contraignant de la transposition des normes internationales présente deux limites : il permet au Membre de ne bénéficier que d'une présomption réfragable de compatibilité de sa législation avec le droit de l'OMC et il ne vaut que dans le cadre du système de l'OMC. Cette présomption n'est donc pas irréfragable[1065], ce qui signifie que si le Membre plaignant apporte la preuve, devant l'ORD, que la législation sanitaire d'un autre Membre n'est pas conforme aux prescriptions internationales, il appartiendra au Membre intimé de démontrer que sa législation est compatible[1066] avec les dispositions de l'Accord SPS et du GATT de 1994, ce qui témoigne de la portée normative relative des Codes sanitaires. Néanmoins, même si l'OMC incite à l'harmonisation des législations sanitaires de ses Membres, il appartient à chaque État, en vertu de sa souveraineté, de choisir le degré de protection sanitaire qu'il souhaite imposer sur son territoire, alors que le *Codex* et les Codes sanitaires ne créent qu'une protection minimale des santés humaine et animale.

210. Les Membres, États souverains – En principe, les hypothèses dans lesquelles les Membres élaboreraient des normes qui diffèrent de celles contenues dans les Codes sanitaires devraient tendre à se réduire. En raison de l'application de la règle du consensus à l'occasion de l'élaboration de ses codes[1067], l'OIE privilégie la conciliation entre les Membres, gage d'une véritable « diplomatie normative »[1068]. Si le consensus présente l'avantage de consacrer un accord de volontés entre tous les Membres, il présente aussi cette limite que pour parvenir à un tel accord, seules des normes à faible portée sanitaire peuvent être instaurées. Les Codes sanitaires ne comportent que des normes minimales, mais suffisantes pour protéger la santé humaine et animale. Or, l'Union européenne vise la garantie d'un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale, niveau qu'il est pourtant délicat d'imposer à des pays en

---

[1062] Rapport de l'Organe d'appel, *Inde – Mesures concernant l'importation de certains produits agricoles,* WT/DS430/AB/R, 4 juin 2015, p. 85, § 5.79.

[1063] Cette consultation peut comporter des questions sur les éléments de preuve présentés par les parties mais aussi sur l'interprétation des Codes sanitaires de l'OIE : *Ibid.*, p. 88, § 5.89.

[1064] *Ibid.*, p. 89, § 5.93.

[1065] Rapport de l'Organe d'appel, *Hormones*, *op. cit.*, p. 76, § 170.

[1066] Accord SPS, art. 2, §§1-3.

[1067] V. note (1018).

[1068] P.-M. DUPUY, Y. KERBRAT, *Droit international public*, *op. cit.*, pp. 406 s.

développement. L'enjeu d'une harmonisation se reflète donc aussi, outre la suppression des barrières au commerce international, par la recherche d'un niveau minimum et uniforme de protection de la santé dans le monde. Par conséquent, malgré la référence, dans l'Accord SPS, aux standards internationaux, les Membres ne sauraient se voir imposer une obligation de mettre leur droit en conformité avec les normes internationales pertinentes. Si la législation d'un Membre est contestée par un autre Membre devant l'ORD, c'est parce qu'elle impose un niveau de protection sanitaire plus élevé que celui prescrit par les normes internationales[1069]. Dans cette circonstance, le Membre intimé devra justifier que sa législation est nécessaire à la protection de la santé humaine ou animale, qu'elle a été établie sur la base d'une évaluation scientifique des risques, qu'elle ne constitue ni une discrimination arbitraire ou injustifiable, et qu'elle ne constitue pas une restriction déguisée au commerce international[1070]. Les mêmes exigences s'imposent au Membre intimé lorsque la conformité de sa législation sanitaire avec les normes internationales pertinentes n'a pas été reconnue. La portée normative des standards internationaux trouve ici une importante limite, puisqu'il n'existe pas de présomption d'incompatibilité des mesures sanitaires nationales qui n'y sont pas conformes[1071], à charge, pour le Membre, de justifier scientifiquement sa mesure.

B. L'encadrement du processus d'évaluation des risques au profit des intérêts économiques

211. L'animal et l'évaluation scientifique des risques – Les Membres peuvent, sur leur territoire, garantir un niveau de protection sanitaire plus élevé que celui émanant des standards internationaux. Cette liberté est encadrée afin de préserver les restrictions aux échanges commerciaux internationaux (1), qui révèle l'importance des facteurs économiques lorsque la mesure vise les risques vétérinaires (2).

1. L'encadrement de la souveraineté sanitaire des Membres au profit des enjeux économiques des échanges internationaux

212. La libre détermination des Membres – L'article 3 § 3 de l'Accord SPS stipule que « les Membres pourront introduire ou maintenir des mesures sanitaires ou phytosanitaires qui entraînent un niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire plus élevé que celui qui serait obtenu avec des mesures fondées sur les normes, directives ou recommandations

[1069] Le Membre dont la mesure sanitaire est moins contraignante que ce qui est exigé par l'Accord SPS ne pourra se prévaloir du caractère plus contraignant de la législation d'un autre Membre compatible avec l'Accord SPS. V. sur cette question : H. CULOT, « Soft Law et droit de l'OMC », *op. cit.*, p. 277.

[1070] Au sens de l'article 2 § 3 de l'Accord SPS.

[1071] Accord SPS, art. 3 § 3.

internationales pertinentes »[1072]. Cette disposition ne sert pas la volonté de l'OMC d'harmoniser au mieux les législations nationales afin d'aboutir à une libéralisation des échanges *optimum*. Elle traduit la nécessité d'aménager la souveraineté des États avec la nature conventionnelle de l'OMC. Toutefois, leur faculté n'est pas absolue[1073]. Les Membres ne pourront imposer un niveau de protection sanitaire, à l'entrée d'animaux vivants sur leur territoire, plus élevé que « s'il y a une justification scientifique ou si cela est la conséquence du niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire qu'un Membre juge approprié conformément aux dispositions pertinentes des paragraphes 1 à 8 de l'article 5 »[1074]. L'article 5 de l'Accord SPS organise les modalités du recours à une évaluation scientifique des risques.

213. L'interprétation extensive de l'article 3 § 3 de l'Accord SPS – Dans l'affaire *Hormones,* l'Organe d'appel a admis que l'article 3 § 3 de l'Accord SPS « n'est manifestement pas un modèle de précision en matière de rédaction et de communication »[1075]. Malgré l'emploi de la conjonction disjonctive « ou », le Membre doit toujours respecter les exigences imposées par l'article 5[1076], qu'il justifie scientifiquement sa mesure ou qu'il considère qu'elle est la conséquence du niveau de protection sanitaire qu'il juge approprié conformément à l'article 5. Si cette position de l'Organe d'appel peut sembler cavalière, tant la rédaction de l'article 3 § 3 fait obstacle à une telle interprétation, elle n'en demeure pas moins parfaitement logique. Un Membre ne saurait justifier scientifiquement sa mesure sans procéder à une évaluation des risques[1077], dont les modalités sont justement détaillées par l'article 5. L'évaluation des risques ne se confond pas avec la détermination du niveau de protection sanitaire approprié, qui émane de l'exigence de nécessité de la mesure[1078] combiné avec les effets néfastes de la mesure sur le commerce international. En effet, la détermination du « niveau acceptable du risque »[1079], peut conduire le Membre à « décider que son niveau de protection correspond à un risque nul »[1080]. Cependant, dans le but de satisfaire à l'exigence

---

[1072] L'Accord SPS précise qu'il est préférable que les Membres fondent leur législation sanitaire sur les normes internationales pertinentes mais il admet qu'il puisse en être autrement. Le premier paragraphe de l'article 3 renvoie ainsi au troisième paragraphe de ce même article afin d'encadrer la liberté de choix des Membres.

[1073] Rapport de l'Organe d'appel, *Communautés européennes – Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (Hormones),* WT/DS26/AB/R ; WT/DS48/AB/R, 16 janv. 1998, pp. 77-78, § 172-173. V. M. ORELLANA, « Evolving WTO Law concerning health, safety and environmental measures », *op. cit.,* p. 112.

[1074] Accord SPS, art. 3 § 3.

Cette exception confirme que les Codes sanitaires ne garantissent qu'un niveau minimal de protection sanitaire.

[1075] *Ibid.*, p. 79, § 175

[1076] Sur la lecture conjointe des articles 2 § 2 et 5 § 1 : Rapport de l'Organe d'appel, *Hormones*, p. 62, § 180.

[1077] H. RUIZ FABRI, L. GRADONI, « Droit de l'OMC et précaution à la lumière de l'affaire des "OGM" », *D.* 2007 p. 1532.

[1078] Accord SPS, art. 2.

[1079] Rapport du Groupe spécial, *Saumons, op. cit.*, p. 69, § 4.156.

[1080] Rapport de l'Organe d'appel, *Saumons, op. cit.,* p. 43, § 125 : « le "risque" évalué dans le cadre d'une évaluation des risques doit être un risque vérifiable ; l'incertitude théorique n'est pas le genre de risque qui doit être évalué aux

de nécessité de la mesure, le « niveau acceptable du risque » qu'il décide d'établir doit tenir compte de l'évaluation des risques ainsi que des effets négatifs de la mesure sur le commerce. Cette exigence, qui s'apparente au principe européen de proportionnalité, implique que la mesure ne soit pas trop contraignante pour parvenir au niveau de protection de la santé recherché. Les groupes spéciaux et l'Organe d'appel doivent donc vérifier que « les résultats de l'évaluation des risques justifient suffisamment – c'est-à-dire qu'ils étayent raisonnablement – la mesure SPS en jeu »[1081]. Un Membre ne peut se prévaloir que les effets d'une mesure sanitaire sont « comme si » il tolérait un risque zéro : il doit apporter la preuve que l'État n'a « pas tenu compte de l'objectif qui consiste à réduire au minimum les effets négatifs sur le commerce »[1082]. Le Membre, dont la mesure sanitaire vise une protection sanitaire absolue et un impact négatif sur le commerce maximal, ne pourra que difficilement démontrer que cette mesure tient compte des effets négatifs sur le commerce. Le respect de l'ensemble des dispositions de l'Accord SPS, restreignant ainsi la souveraineté des Membres dans la détermination du niveau approprié de protection qu'ils souhaitent instaurer, limite drastiquement leur possibilité de garantir le risque zéro[1083].

214. L'évaluation scientifique des risques comme strict encadrement de la libre détermination – L'exigence d'une évaluation scientifique des risques émane d'une lecture combinée des articles 3 §§ 3 et 5 de l'Accord SPS[1084]. Le Groupe spécial a précisé que l'évaluation des risques visée à l'article 5 § 1, impose « d'identifier les effets négatifs sur la santé des personnes (le cas échéant) résultant d'[une maladie, d'un contaminant], et si de tels effets négatifs existent, d'évaluer la possibilité ou probabilité que ces effets se produisent »[1085]. Cette interprétation ne vaut que pour les risques pour la santé animale et est conforme à la rédaction de l'annexe A § 4 de l'Accord SPS[1086]. En revanche, lorsqu'il est question d'un

---

termes de l'article 5:1. Cela ne signifie pas, cependant, qu'un Membre ne peut déterminer que son niveau de protection approprié correspond à un "risque nul" ». V. sur ce point : M. ORELLANA, « Evolving WTO Law Concerning Health, Safety and Environmental Measures », *op. cit.,* p. 125.

[1081] Rapport de l'Organe d'appel, *Hormones*, pp. 88-89, § 193.

[1082] Rapport du groupe spécial, États-Unis – Mesures affectant l'importation d'animaux, de viandes et d'autres produits d'origine animale en provenance d'Argentine, 24 juill. 2015, WT/DS447/R, p. 158, § 7.407

[1083] M. DIAS VARELLA, « Différences d'interprétation sur un même sujet : le principe de précaution, la CIJ, l'OMC et la CJCE », *Revue européenne de droit de l'environnement* n° 1, 2004, pp. 19-29, spé. p. 21.

[1084] Sur le lien entre la justification scientifique exigée par l'article 3 § 3 et l'évaluation des risques, telle que définie à l'article 5 : Rapport de l'Organe d'appel, *Hormones, op. cit.*, p. 79, § 175.

[1085] Rapport du Groupe spécial, *Hormones, op. cit.,* p. 214, § 8.98.

[1086] L'annexe A § 4 définit l'évaluation des risques et distingue entre deux situations : soit elle consiste en « l'évaluation de la probabilité de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination d'un parasite ou d'une maladie sur le territoire d'un Membre importateur en fonction des mesures sanitaires et phytosanitaires qui pourraient être appliquées, et des conséquences biologiques et économiques qui pourraient en résulter ». Soit, il s'agit de « l'évaluation des effets négatifs que pourrait avoir sur la santé des personnes et des animaux la présence d'additifs, de contaminants, de toxines ou d'organismes pathogènes dans les produits alimentaires, les boissons ou les aliments pour animaux ».

risque pour la santé animale ou végétale dépourvu de conséquences pour la santé humaine, l'Organe d'appel, dans l'affaire *Saumons*[1087], a estimé que l'évaluation d'un risque impose « d'identifier la ou les maladies dont un Membre veut empêcher l'entrée, l'établissement ou la dissémination sur son territoire ainsi que les conséquences biologiques et économiques qui pourraient en résulter ; d'évaluer la probabilité de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination de ces maladies ainsi que des conséquences biologiques et économiques qui pourraient en résulter ; et d'évaluer la probabilité de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination de ces maladies en fonction des mesures SPS qui pourraient être appliquées ». Ces précisions complètent le quatrième paragraphe de l'annexe A de l'Accord SPS, ainsi que les paragraphes 2 et 3 de l'article 5, qui énoncent la prise en compte de facteurs scientifiques, techniques[1088] et, dans certains cas, économiques. Seules les mesures nationales visant à protéger les animaux et les plantes sans risque pour la santé humaine font l'objet d'une évaluation de leurs conséquences économiques. Par conséquent, l'ORD doit contrôler si « le raisonnement tenu dans l'évaluation des risques a été "objectif et cohérent", c'est-à-dire si les preuves scientifiques utilisées étayent suffisamment les conclusions »[1089]. Il s'immisce ainsi dans l'évaluation du risque conduite par les Membres. Le contrôle de la justification sanitaire par l'ORD conduit « à introduire un contrôle de l'opportunité d'avoir mis en œuvre une action sanitaire »[1090], comme ce fut le cas, selon certains auteurs[1091], dans le cadre du contentieux *Hormones*. Il intervient ainsi dans la liberté de choix des Membres et limite la portée de leur souveraineté. Par conséquent, la souveraineté des Membres trouve une restriction dans les modalités de l'évaluation des risques qu'ils doivent réaliser ainsi que dans le contrôle que le juge de l'OMC réalise de leur justification scientifique[1092]. Le système de l'OMC laisse aux Membres une liberté de choix dans le niveau de protection sanitaire qu'ils peuvent adopter, tout en l'encadrant par une évaluation scientifique afin d'en garantir l'objectivité. Cependant, cette objectivité peut être atténuée par l'exigence, prévue au sein de

---

[1087] Rapport de l'Organe d'appel, *Saumons*, *op. cit.*, pp. 40-41, § 121.

[1088] « Il est essentiel de ne pas perdre de vue que le risque qui doit être évalué dans le cadre d'une évaluation des risques aux termes de l'article 5 :1 n'est pas uniquement le risque qui est vérifiable dans un laboratoire scientifique fonctionnant dans des conditions rigoureusement maîtrisées, mais aussi le risque pour les sociétés humaines telles qu'elles existent en réalité, autrement dit, les effets négatifs qu'il pourrait effectivement y avoir sur la santé des personnes dans le monde réel où les gens vivent, travaillent et meurent » : Rapport de l'Organe d'appel, *Hormones, op. cit.,* p. 85, § 187.

[1089] H. RUIZ FABRI, P. MONNIER, « Chronique du règlement des différends 2014-2015 », *Journal du droit international (Clunet)* n° 3, juill. 2015, chron. 6, § 11.2.

[1090] B. CROTTET, L'OMC et la protection de la santé publique […], op. cit., p. 56, § 27.

[1091] O. BLIN, « La politique sanitaire de la Communauté européenne à l'épreuve des règles de l'Organisation mondiale du commerce – le contentieux des hormones », *RTDE* n° 1, 1999, p. 43.

[1092] « L'interprétation de l'Accord SPS développée par les panels et l'Organe d'appel dans l'affaire des hormones rend l'autonomie des Etats en matière de protection sanitaire illusoire en pratique » : O. BLIN, « La politique sanitaire de la Communauté européenne à l'épreuve des règles de l'Organisation mondiale du commerce – le contentieux des hormones », *op. cit.*, p. 43.

l'Accord SPS, de tenir compte des conséquences économiques de la mesure lorsqu'elle n'a pas vocation à protéger la santé humaine. Cette prépondérance des facteurs économiques dans les mesures de protection de la santé animale témoigne de la fonction économique de ces mesures.

2. La prépondérance des intérêts économiques dans l'évaluation des risques vétérinaires

215. Les considérations non scientifiques dans le cadre de l'évaluation des risques vétérinaires : l'intégration des facteurs économiques – L'intégration de considérations non scientifiques dans l'évaluation des risques porte atteinte à l'objectivité de son contenu et se rapproche davantage de la méthode de gestion des risques[1093].

Le troisième paragraphe de l'article 5 de l'Accord SPS[1094] impose aux Membres de tenir compte de facteurs de nature économique[1095] pour évaluer le risque et déterminer le niveau approprié de leur protection sanitaire. La notion d'évaluation des risques est précisément définie dans l'annexe A de l'Accord SPS. Il y est prévu que l'évaluation des risques est « [l']évaluation de la probabilité de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination d'un parasite ou d'une maladie sur le territoire d'un Membre importateur en fonction des mesures sanitaires et phytosanitaires qui pourraient être appliquées, et des conséquences biologiques et économiques qui pourraient en résulter ; ou [l']évaluation des effets négatifs que pourrait avoir sur la santé des personnes et des animaux la présence d'additifs, de contaminants, de toxines ou d'organismes pathogènes dans les produits alimentaires, les boissons ou les aliments pour animaux ». Il apparaît nettement qu'en droit de l'OMC, l'évaluation des risques impose d'évaluer non seulement le risque sanitaire (les conséquences biologiques), mais également le risque économique (les conséquences économiques). La prise en considération de ces facteurs économiques intervient au moment de l'évaluation du risque pour la santé animale ou végétale, indépendamment de l'existence d'un risque pour la santé humaine[1096],

---

[1093] M. ORELLANA, « Evolving WTO Law concerning health, safety and environmental measures », *op. cit.*, p. 114 : « By introducing extra-scientific considerations – such as societal values and concerns – into risk assessment, the distinction between risk assessment and risk management is somewhat blurred ».

[1094] Accord SPS, art. 5 § 3 : « Pour évaluer le risque pour la santé et la vie des animaux ou pour la préservation des végétaux et déterminer la mesure à appliquer pour obtenir le niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire contre ce risque, les Membres tiendront compte, en tant que facteurs économiques pertinents : du dommage potentiel en termes de perte de production ou de ventes dans le cas de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination d'un parasite ou d'une maladie; des coûts de la lutte ou de l'éradication sur le territoire du Membre importateur; et du rapport coût-efficacité d'autres approches qui permettraient de limiter les risques ».

[1095] M. LEWANDOWKI-ARBITRE, Droit communautaire et international de la sécurité des aliments, op. cit., p. 122.

[1096] L'article 5 § 3 de l'Accord SPS inclut la préservation des végétaux. Cependant, elle est ici intentionnellement écartée, par souci de clarté du propos.

contrairement à ce qui a pu être soutenu par la doctrine[1097]. L'article 5 § 3 est d'ailleurs le seul de l'Accord SPS à dissocier la préservation de la santé des animaux de celle des personnes[1098], alors qu'il énonce les considérations économiques qui doivent être évaluées. Dans l'affaire *Hormones*, le Groupe spécial, a affirmé que « l'évaluation des risques, du moins en ce qui concerne les risques pour la vie ou la santé humaine, est un examen scientifique des données et des études factuelles ; ce n'est pas une démarche politique faisant appel à des jugements de valeur à caractère social qui seraient posés par des organes politiques »[1099]. En revanche, lorsqu'il s'est prononcé sur l'étendue de l'évaluation des risques, l'Organe d'appel a remis en cause l'appréciation du Groupe spécial : « dans la mesure où le Groupe spécial a voulu exclure du champ de l'évaluation des risques au sens de l'article 5 : 1 toutes les questions qui ne se prêtaient pas à une analyse quantitative au moyen des méthodes de laboratoire empiriques ou expérimentales communément associées aux sciences physiques, nous estimons que le Groupe spécial a eu tort »[1100] ; et de poursuivre que selon lui « Il est essentiel de ne pas perdre de vue que le risque qui doit être évalué dans le cadre d'une évaluation des risques aux termes de l'article 5 : 1 n'est pas uniquement le risque qui est vérifiable dans un laboratoire scientifique fonctionnant dans des conditions rigoureusement maîtrisées, mais aussi le risque pour les sociétés humaines telles qu'elles existent en réalité, autrement dit les effets négatifs qu'il pourrait effectivement y avoir sur la santé des personnes dans le monde réel où les gens vivent, travaillent et meurent »[1101]. Si l'Organe d'appel restreint son illustration de l'étendue des risques aux effets négatifs sur la santé des personnes, il n'en demeure pas moins que si la maladie animale n'est pas transmissible à l'homme, elle pourra faire l'objet de mesures sanitaires à des fins économiques. La maladie animale génère des risques économiques que les Membres peuvent circonscrire à travers l'adoption de mesures sanitaires. En d'autres termes, la protection de la santé animale ne sert pas l'intérêt sanitaire des animaux, mais les intérêts économiques de l'homme.

216. L'objectif éminemment économique de la protection de la santé animale en présence de maladies non transmissibles à l'homme – La santé de l'animal n'est pas une fin en soi, y compris en droit international[1102]. Elle vise soit la santé humaine, lorsque la

[1097] M. LEWANDOWKI-ARBITRE, Droit communautaire et international de la sécurité des aliments, op. cit.

[1098] L'Annexe A § 1 réalise également cette dissociation à l'occasion de la définition de la notion de mesure sanitaire : il est évident que certains risques susceptibles d'affecter les animaux sont inoffensifs pour la santé humaine.

[1099] Rapport du Groupe spécial, *Hormones, op. cit.,* p. 213, § 8.94 (nous soulignons).

[1100] Rapport de l'Organe d'appel, *Hormones, op. cit.,* p. 84, § 187.

[1101] *Ibid.*, p. 85, § 187. Pour une critique, v. R. QUICK, A. BLÜTHNER, « Has the appellate body erred? An appraisal and criticism of the ruling in the WTO Hormones case », *Journal of International Economic Law*, vol. 2, Issue 4, déc. 1999, pp. 603-639.

[1102] Le domaine vétérinaire est d'ailleurs défini par l'OIE comme désignant « l'ensemble des actions qui sont en rapport direct ou indirect avec les animaux, leurs produits et sous-produits, dès lors qu'elles contribuent à la

maladie est transmissible à l'homme, soit l'économie agricole, lorsqu'il ne s'agit que d'une épizootie. Dès lors, la prise en compte de facteurs économiques par les Membres dans l'évaluation du risque sanitaire pour les animaux témoigne de la prééminence de considérations économiques sur la préservation de leur santé. *A contrario*, la seule prise en compte de facteurs techniques et scientifiques au moment de l'étape de l'évaluation du risque pour la santé et la vie des personnes démontre que la protection recherchée a, dans ce cadre, pour seule finalité la santé et la vie des personnes. En effet, la prise en compte des facteurs économiques intervient ultérieurement, lorsqu'en déterminant le niveau approprié de protection de la santé, les Membres sont tenus de « réduire au minimum les effets négatifs sur le commerce »[1103]. Dans l'affaire *Saumons*, le Groupe spécial semble confirmer indirectement cette analyse puisque, face à un risque pour la santé humaine, seuls doivent être évalués les « "effets négatifs que pourrai[ent] avoir" certaines substances sur la santé, et non sur les conséquences sans rapport avec la santé »[1104]. De la sorte, le risque vétérinaire auquel l'animal est confronté doit être évalué compte tenu des considérations scientifiques et techniques prévues au deuxième paragraphe de l'article 5, mais également au regard de ses conséquences économiques. L'article 5 § 3 de l'Accord SPS stipule donc que le Membre tient compte « du dommage potentiel en termes de perte de production ou de ventes dans le cas de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination d'un parasite ou d'une maladie ; des coûts de la lutte ou de l'éradication sur le territoire du Membre importateur ; et du rapport coût-efficacité d'autres approches qui permettraient de limiter les risques ». Dans cette circonstance, il s'agit, pour le Membre, d'opérer une confrontation entre son intérêt économique et l'intérêt économique de l'ordre commercial international, sous le prisme de la maladie animale. Dans le cas contraire, il sera suspecté de ne pas avoir tenté de réduire au minimum les effets négatifs de sa mesure sur le commerce international[1105]. En outre, sa mesure pourra être considérée comme établissant une distinction arbitraire ou injustifiable ou pour avoir recherché la satisfaction d'un objectif protectionniste[1106]. L'analyse du risque est également plus contraignante dans ce cadre puisque les Membres ne doivent pas se contenter d'apporter la preuve d'un risque pour la santé animale, mais en évaluer les impacts biologiques et économiques. Ainsi, l'Accord SPS

---

protection, à la conservation et à l'amélioration de la santé et du bien-être de l'homme, notamment par le biais de la protection de la santé des animaux et du bien-être animal, ainsi que de la sécurité sanitaire des denrées alimentaires » (Code terrestre, art. 3.4.2).

[1103] Accord SPS, art. 5 § 4.

[1104] À propos de la lecture de l'Annexe A § 4, et la dissociation qui est faite entre les deux aspects contenus dans ce paragraphe ; rapport du Groupe spécial, *Saumons, op. cit.,* p. 205, § 8.116. Dans le cadre de cette affaire, le Groupe spécial a considéré que « la mesure en cause [l'interdiction d'importation de saumon] vise à protéger la santé des animaux en tant que mesure sanitaire définie au paragraphe 1 a) de l'Annexe A et doit être établie sur la base d'une évaluation des risques au sens de la première définition du paragraphe 4 de l'Annexe A ».

[1105] Accord SPS, art. 5 § 4.

[1106] Accord SPS, art. 5 § 5.

qualifie les mesures relatives à la santé humaine ou animale de mesures sanitaires alors qu'elles renvoient à des risques différents impliquant une évaluation différente. Il convient de noter, pour terminer, que la protection de la santé animale présente, outre sa dimension économique, une composante environnementale. Il a été admis que l'animal – au même titre que les végétaux – puisse être protégé en tant que « partie essentielle de la protection de l'environnement »[1107]. Formulée en des termes généraux, il semble qu'elle ait davantage vocation à s'appliquer à la faune sauvage qu'aux animaux d'élevage lorsque ces derniers sont extraits de leur environnement naturel du fait des modalités de leur exploitation. En somme, il résulte de l'Accord SPS et des rapports de l'ORD que l'appréhension de la santé animale a deux finalités potentielles. Ainsi, soit il apparaît que les mesures relatives à la santé animale œuvrent en faveur de la préservation de la santé humaine, lorsque la maladie est une zoonose, soit elles tendent à s'inscrire dans le cadre de considérations économiques nationales, lorsque la maladie est une épizootie non transmissible à l'homme. Dans cette dernière circonstance, le cadre juridique international a pour enjeu d'arbitrer l'équilibre entre les intérêts commerciaux nationaux et l'intérêt commercial multilatéral du système de l'OMC. Enjeux sanitaires et économiques ne sont plus, depuis ces dernières décennies, les seules fonctions qu'il est possible d'attribuer aux règles de production d'animaux destinés à l'alimentation. Une nouvelle préoccupation relative à la protection de l'animal, en tant que finalité, investit le champ du droit international et contribue à la remise en cause de la conception anthropocentriste de l'animal : le bien-être animal.

Section 2. La relative continuité matérielle de la législation européenne au regard des normes du système de l'OMC

217. L'appréhension du système de l'OMC à travers le droit de l'Union européenne – L'animal, même dans le système de l'OMC, est considéré comme une marchandise et comme un être vivant susceptible d'être victime ou vecteur de dangers sanitaires. Comme l'a précisé Fabrice Picod, « les règles de droit communautaire font partie d'un ordre juridique distinct de l'ordre juridique international et de ceux des États membres »[1108]. Pourtant, il serait erroné de considérer que « ces deux ordres juridiques seraient "deux mondes étanches régnant chacun

[1107] Rapport du Groupe spécial, *Brésil – Mesures visant l'importation de pneumatiques rechapés,* WT/DS332/R, 12 juin 2007, p. 196, § 7.122. V. sur ce point : B. CROTTET, *L'OMC et la protection de la santé publique* […], *op. cit.*, p. 313.

[1108] F. PICOD, « La normativité du droit communautaire », *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 21, *Dossier : la normativité*, janv. 2007.

sur des sujets différents" »[1109]. Le système de l'OMC influence l'ordre juridique de l'Union européenne puisque cette dernière est, au même titre que ses États membres, un membre de l'OMC[1110]. Il convient donc d'envisager l'influence du système de l'OMC sur le droit de l'Union européenne relatif à l'animal d'élevage (*§1*) et ses limites (*§2*).

§1. L'influence des normes du système de l'OMC sur le droit de l'Union européenne

218. L'harmonisation des législations promue par l'Accord SPS est vectrice d'une continuité matérielle des règles relatives à la santé animale dans les systèmes international et européen. Elle prend place dans une perspective de développement du libre-échange. Il est intéressant de déterminer dans quelle mesure l'ordre international influence effectivement l'ordre juridique de l'Union européenne dans le secteur de la santé animale et de la sécurité sanitaire des denrées d'origine animale. À cette fin, il est indispensable d'appréhender les modalités de l'incorporation des règles de l'OMC dans l'ordre européen (*A*) avant d'envisager la nécessaire continuité matérielle entre ces deux systèmes, sous l'angle d'une harmonisation accomplie (*B*).

A. L'incorporation des accords et standards internationaux dans le droit de l'Union européenne

219. L'harmonisation de la législation européenne au regard des standards internationaux – Les conventions internationales du système de l'OMC font partie intégrante de l'ordre juridique de l'Union européenne. Cependant, les normes du Codex et de l'OIE sont des normes de « soft law secondaire »[1111], puisqu'elles sont adoptées dans le cadre des « conventions-cadres » constitutifs des organes de normalisation. Leur nature module leur influence sur l'ordre juridique de l'Union européenne (1). Ces standards internationaux sont néanmoins expressément visés par la législation européenne dans le domaine de la santé animale et de la sécurité sanitaire des aliments afin d'asseoir la légitimité des normes européennes (2).

[1109] M. S. MATOUSSI, « La mise en concurrence des systèmes juridiques nationaux. Réflexions sur l'ambivalence des rapports du droit et de la mondialisation », *RIDE* 2001/3, pp. 251-302, spé. p. 258.

[1110] Décision du Conseil 94/800/CE du 22 déc. 1994 relative à la conclusion au nom de la Communauté européenne, pour ce qui concerne les matières relevant de ses compétences, des accords des négociations multilatérales du cycle de l'Uruguay précitée.

[1111] C. CHINKIN, « Normative Development in the International Legal System », *op. cit.*, p. 27.

1. La portée du droit de l'OMC et des standards internationaux en droit de l'Union européenne

220. La conclusion, par l'Union européenne, des Accords de l'OMC et d'un accord avec la Commission du *Codex* – La Communauté européenne a, en 1994, approuvé l'Accord instituant l'OMC ainsi que les annexes 1 à 3 de cet accord, c'est-à-dire l'ensemble des accords multilatéraux relatifs au commerce, le Mémorandum d'accord relatif au règlement des différends et le mécanisme d'examen des politiques commerciales[1112]. Elle devient ainsi un Membre de l'OMC, parmi les États. L'Union européenne dispose d'un droit de vote qui s'exerce dans des conditions particulières, en raison de l'impossible admission de la superposition des voix des États membres de l'Union et de l'Union européenne elle-même. En 2003, la Communauté européenne a également adhéré à la commission du *Codex Alimentarius*[1113]. Aujourd'hui, l'Union dispose également d'un droit de vote au sein de la commission du *Codex*. En revanche, il n'en va pas de même concernant l'OIE puisque l'Union européenne n'a pas approuvé l'Arrangement international ayant institué l'OIE. Cette dernière, après un échange de Lettres avec la Commission des Communautés[1114], a accordé, en 2004, aux Communautés le statut d'observateur, au même titre que de nombreuses autres organisations régionales à vocation économique[1115]. Bien que l'Union européenne ne dispose pas d'un droit de vote, elle peut participer aux sessions annuelles du comité international et aux réunions des commissions régionales de l'OIE. L'OIE et la Commission ont convenu, en 2011, d'intensifier leur coopération, ce qui se traduit par l'instauration d'un « point de contact » au profit de l'OIE au sein de l'Union, doté de missions expressément identifiées[1116]. Pourtant, bien que l'Union ait conclu des Accords avec l'OIE et la commission du *Codex Alimentarius*, la portée juridique de leurs standards n'est pas équivalente à celle des normes du système de l'OMC.

221. Le cas particulier des standards internationaux du *Codex* et de l'OIE – L'adhésion de l'Union européenne, et pas seulement l'adhésion de ses États membres, au GATT de 1994 et à l'Accord SPS impose que les « dispositions de l'Accord forment partie intégrante, à partir

---

[1112] Décision du Conseil 94/800/CE du 22 déc. 1994 précitée, art. 1er.

[1113] Décision du Conseil 2003/822/CE du 17 nov. 2003 relative à l'admission de la Communauté européenne à la commission du Code alimentaire, *JOCE,* L 309 du 26 nov. 2003 pp. 14-21.

[1114] Échange de lettres entre la Commission des Communautés européennes et l'Office international des épizooties, *JOUE,* C 215 du 27 août 2004, pp. 3-4.

[1115] Ce n'est donc pas directement que les standards de l'OIE sont opposables à l'Union européenne, mais par l'intermédiaire de l'Accord SPS et du système commercial multilatéral de l'OMC.

[1116] Protocole d'accord entre la Commission européenne et l'Organisation mondiale de la santé animale concernant leurs relations générales, *JOUE,* C 241 du 19 août 2011, pp. 1-2.

de l'entrée en vigueur de celui-ci, de l'ordre juridique communautaire »[1117]. Ces accords voient, toutefois, leur portée limitée aux rapports qu'entretient l'Union avec les pays tiers[1118] et, bien que leur supériorité soit reconnue sur le droit dérivé européen[1119], permettant qu'un accord international puisse servir de norme de référence dans le cadre d'un contrôle de légalité d'un acte européen dans certaines circonstances[1120], ils n'ont pas d'effet direct et ne sont donc pas invocables directement par les particuliers[1121]. À titre d'illustration, si l'Union européenne adopte une mesure prévoyant la mise en œuvre d'une mesure de précaution au sein de l'Union dans des conditions différentes de celles prévues par l'Accord SPS, aucun éleveur ne pourra se fonder sur les stipulations de l'Accord SPS pour dénoncer le contenu de cette mesure. Les accords conclus par l'Union européenne avec l'OIE et la commission du *Codex* font également partie intégrante de l'ordre juridique européen. Toutefois, la portée de ces accords est limitée à des considérations d'ordre institutionnel, puisqu'ils prévoient la participation de l'Union aux réunions des organes de l'OIE et de la commission du *Codex*. Ainsi, les standards internationaux du *Codex* ne constituent pas des Traités internationaux, mais des actes adoptés par des organisations internationales de normalisation. Il en résulte qu'ils ne s'imposent pas, tels quels, à l'Union européenne s'ils n'ont pas été préalablement acceptés dans le cadre de la Commission du *Codex*. Concernant cette nécessaire acceptation, la répartition des compétences entre l'Union européenne et ses États membres est organisée par une décision du Conseil du 17 novembre 2003[1122]. Ainsi, « l'Union européenne peut […] s'engager lorsqu'il est question d'harmonisation des normes relatives à la sécurité sanitaire des aliments et si elle a déjà pratiqué l'harmonisation, entièrement ou en grande partie, des domaines correspondants »[1123]. Cette acceptation est purement volontaire et, lorsqu'un grand

---

[1117] CJCE, 30 avr. 1974, aff. 181/73, *Haegeman c. Royaume de Belgique*, Rec. 1974, p. 459, pt 5.

[1118] O. BLIN, « Union européenne et Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Aspects matériels », fasc. 2261, *JCl Europe Traité*, 2016, pt 37.

[1119] TFUE, art. 216 § 2.

[1120] À propos de la non-invocabilité du GATT : CJCE, 23 nov. 1999, *Portugal c. Conseil,* aff. C-149/96 : Rec. 1999, I, p. 8395, pt 47.

À propos des exceptions à la non-invocabilité du GATT : CJCE, 22 juin 1989, aff. 70/87, *Fediol c. Commission*, Rec. 1989, p. 1781, pt 19 ; CJCE, 7 mai 1991, aff. C-69/89, *Nakajima c. Conseil,* Rec. 1991, I, p. 2069.

Voir : E. NEFRAMI, « Statut des accords internationaux dans l'ordre juridique de l'Union européenne », Fasc. 192-2, *JCl Europe Traité*, 30 août 2011, pts 51-55 ; O. BLIN, « Communauté européenne et Organisation mondiale du commerce (OMC). Aspects matériels », Fasc. 2260, *JCl. Europe Traité*, 20 juill. 2016, pts 37 s. ; É. CARPANO, « Sources du droit international. Les traités », Fasc. 35, *JCl Droit international,* 30 nov. 2016, pts 60-62 ; J. RIDEAU, « Ordre juridique de l'Union européenne. Sources écrites », Fasc. 161-50, *JCl Droit international*, 29 juill. 2014, pts 442 s. ; C. KADDOUS, « Le statut du droit de l'OMC dans l'ordre juridique communautaire : développements récents », Mél. en hommage à Jean-Victor Louis, Éd. de l'Université de Bruxelles, 2003, p. 114.

[1121] CJCE, 12 déc. 1972, *International Fruit Co.*, aff. C-21 à 24/72, Rec. p. 1219 (à propos du GATT) ; CJCE, 23 nov. 1999, *Portugal c. Conseil, ibid.*, pt 47 (à propos de l'Accord instituant l'OMC).

[1122] Décision du Conseil 2003/822/CE du 17 nov. 2003 précitée.

[1123] *Ibid.*, annexe II, p. 17 : « Les États membres conservent la compétence pour s'engager lorsqu'il est question d'organisation et de procédure ».

nombre de Membres ont accepté un standard, il « produit (presque) les effets d'une convention internationale »[1124] en ce sens qu'il ne respecte pas les conditions de forme des Traités requises par le droit international. En revanche, les standards de l'OIE n'obéissent pas aux mêmes impératifs que ceux du *Codex*. Les nouveaux standards sont adoptés après l'approbation de l'Assemblée mondiale, tandis que les révisions de ces codes sont approuvées par Résolutions[1125]. L'OIE a produit un document intitulé « Droits et obligations des Pays Membres de l'OIE en matière d'échanges internationaux »[1126] dans lequel elle explique que la force contraignante des standards qu'elle édicte est issue de l'Accord SPS. D'ailleurs, la formulation des standards figurant dans les Codes sanitaires, à travers l'utilisation de la forme conditionnelle, n'impose aucune obligation aux Membres de l'OIE. Toutefois, les statuts organiques de l'OIE mentionnent, dès 1924, la création d'obligations réciproques entre les États et l'organisation. Ces statuts, en tant qu'ils ont été annexés à l'Arrangement international qui a établi l'OIE, peuvent être considérés comme une convention internationale qui, de ce fait, entrent dans l'ordre juridique interne des pays membres. Ainsi, chaque État doit notifier auprès de l'institution les premiers cas de peste bovine ou de fièvre aphteuse constatés dans un pays ou dans une région jusque-là indemne. Les membres doivent également fournir régulièrement des informations sur l'état sanitaire du bétail pour certaines maladies limitativement énumérées ainsi que les mesures de lutte adoptées[1127]. En contrepartie, l'OIE a l'obligation de diffuser toutes les informations que sa mission lui a permis de collecter auprès des autres États membres[1128]. En revanche, l'Union européenne n'est pas membre de l'OIE et les seules obligations s'imposant à elle sont celles figurant dans le protocole d'accord de 2011[1129]. Il est donc aisé de déduire de ces précisions que les normes du *Codex* sont susceptibles d'être obligatoires lorsqu'elles sont approuvées par ses Membres, au nombre desquels figure l'Union européenne, mais que cette obligation n'existe pas pour les normes de l'OIE. En revanche, à travers l'Accord SPS, les normes du *Codex* et de l'OIE doivent être respectées par l'Union européenne. Le cas échéant, elle serait susceptible d'être

[1124] N. FERRAUD-CIANDET, « La Commission du Codex Alimentarius », *op. cit.,* § 31.

[1125] Procédures suivies par l'OIE pour l'élaboration de ses normes et recommandations applicables au commerce international, avec une attention particulière accordée aux Codes sanitaires pour les animaux terrestres et aquatiques, p. 2 (http://www.oie.int/fr/normes-internationales/presentation/elaboration-et-mise-en-œuvre/ : consulté le 16 nov. 2016 à 11h01).

[1126] http://www.oie.int/fr/normes-internationales/presentation/droits-et-obligations-legales/ : consulté le 16 nov. 2016 à 11h05.

[1127] Annexe à l'arrangement international, Statuts organiques de l'Office international des épizooties, art. 5.

[1128] *Ibid.*, art. 9.

[1129] La violation des standards de l'OIE n'est pas sanctionnée dans le cadre de cette organisation, mais bien dans celui de l'OMC. Par ailleurs, il convient de remarquer que la violation de l'obligation de coopération peut être prise en considération par les États dans la détermination de leurs relations commerciales (Règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 précité, art. 230, § 1, g).

contrainte de mettre sa législation en conformité avec ces standards en ce qu'elle aurait enfreint les normes du système de l'OMC.

2. La référence explicite, au sein de la législation européenne, aux standards internationaux du *Codex* et de l'OIE

222. La portée, en droit de l'Union européenne, des standards internationaux de l'OIE et du *Codex* – Les organisations internationales de normalisation influencent directement la législation de l'Union européenne, bien qu'elles n'émanent pas de l'ordre juridique que constitue l'OMC. Le système de l'OMC n'a pas conféré aux normes élaborées par la commission du *Codex* et l'OIE de caractère obligatoire, mais la non-conformité d'une législation nationale à ces normes « est *de facto* très difficile à justifier au regard des Accords SPS et OTC »[1130]. Certains auteurs considèrent qu'il ne s'agit pas de droit, mais seulement de sources du droit[1131]. Dans tous les cas, la référence du système de l'OMC à ces standards du *Codex* et de l'OIE a pour conséquence de favoriser, peut-être même d'imposer, leur respect par les Membres. En témoigne la législation de l'Union européenne relative à la santé animale et à la sécurité sanitaire des denrées d'origine animale[1132], dont le contenu fait apparaître des références expresses à ces standards. Les directives et règlements de l'Union européenne évoquent les standards internationaux des Codes terrestre et aquatique, ainsi que du *Codex Alimentarius*, soit dans leurs considérants, soit directement dans leurs articles. Lorsque la référence est établie dans les considérants, elle est, souvent, à la fois très vague et circonscrite à une thématique précise, bien qu'il n'existe pas de formulation consacrée[1133]. À titre d'illustration, la directive relative à la police santiaire des denrées d'origine animale indique, dans son douzième considérant, que « les lignes directrices fixées par l'Office international

---

[1130] H. CULOT, « Soft Law et droit de l'OMC », *op. cit.*, p. 283.

[1131] L. BOY, « Normes techniques et normes juridiques », *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 21, Dossier La normativité, janv. 2007.

[1132] La sphère sanitaire n'est pas la seule concernée par des références expresses aux normes du Codex et de l'OIE. À titre l'illustration, peuvent être évoqués la directive 2002/63/CE de la Commission du 11 juill. 2002 fixant des méthodes communautaires de prélèvement d'échantillons pour le contrôle officiel des résidus de pesticides sur et dans les produits d'origine végétale et animale et abrogeant la directive 79/700/CEE, consid. 4 (*JOCE,* L 187 du 16 juill. 2002, pp. 30-43) ainsi que le règlement n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le Règlement (CEE) n° 2092/91 (*JOUE,* L 189, 20 juill. 2007, pp. 1-23), consid. 34.

[1133] Règlement (CE) n° 1099/2009 du Conseil du 24 sept. 2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort, *JOUE,* L 303, 18 nov. 2009, p. 2, consid. 7 ; directive 2006/88/CE du Conseil du 24 oct. 2006 relative aux conditions de police sanitaire applicables aux animaux et aux produits d'aquaculture, et relative à la prévention de certaines maladies chez les animaux aquatiques et aux mesures de lutte contre ces maladies, *JOUE,* L 328, 24 nov. 2006 p. 14, consid. 7 ; règlement (CE) n° 183/2005 du Parlement européen et du Conseil du 12 janv. 2005 établissant des exigences en matière d'hygiène des aliments pour animaux, *JOUE,* L 35, 8 fév. 2005, pp. 2 et 4, consid. 15 et 28 ; règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 précité, p. 4, consid. 15 et 18.

des épizooties (OIE) doivent être prises en compte lors de l'établissement des règles applicables au commerce international »[1134]. En l'occurrence, les standards de l'OIE sont pris en compte par le Conseil lorsqu'il élabore les règles relatives au commerce international. En outre, toutes les lignes directrices des Codes sanitaires sont susceptibles d'être employées, dès lors qu'elles éclairent le Conseil concernant le commerce international, ce qui ne délimite pas strictement le champ du recours à ces standards internationaux. Le positionnement de cette référence dans un considérant, sa formulation plutôt large ainsi que l'absence de prescription de conformité aux lignes directrices, permettent aux institutions européennes de conserver une marge de manœuvre dans l'édiction de leur législation. Par ailleurs, les institutions de l'Union européenne exercent leur marge de manœuvre en choisissant de citer ces standards dans les dispositions contraignantes de leurs actes. Ainsi, la Commission a eu l'occasion de faire référence à des articles du Code terrestre lorsqu'elle a adapté les annexes d'un règlement européen portant sur la prévention et la lutte contre l'ESB[1135]. Ces adaptations sont adossées à l'évolution des connaissances scientifiques de cette maladie, la dernière réforme conduite par l'OIE en matière d'ESB ayant eu lieu en mai 2015[1136]. En outre, certaines normes du *Codex* ou de l'OIE sont expressément mentionnées dans un article d'un règlement ou d'une directive. C'est le cas lorsqu'il est question de règles applicables au commerce international ou de guides de bonnes pratiques[1137]. Le renvoi explicite aux standards, dans ces deux thématiques, se justifie aisément. Concernant les guides de bonnes pratiques, il semble que leur caractère non contraignant ait contribué à ce que le législateur européen ait directement recours à ceux qui ont été élaborés par les organisations internationales compétentes, dans une optique de valorisation des moyens. En revanche, la justification du recours aux standards internationaux en matière de règles applicables au commerce international est sensiblement différente. Cette référence à l'OIE et au *Codex* est assez fréquente[1138] et se

[1134] Directive 2002/99/CE du Conseil du 16 déc. 2002 fixant les règles de police sanitaire régissant la production, la transformation, la distribution et l'introduction des produits d'origine animale destinés à la consommation humaine, *JOCE,* L 18 du 23 janv. 2003, p. 11, consid. 12. Il est important de noter que le règlement n° 2016/429 du 9 mars 2016 précité, qui abroge, entre autres, cette directive, ne sera applicable qu'à partir du 21 avril 2021. Son article 270 § 2 précise, d'ailleurs, que la directive 2002/99/CE sera abrogée à compter du 21 avril 2021.

[1135] Règlement (UE) 630/2013 de la Commission du 28 juin 2013 modifiant les annexes du règlement (CE) n° 999/2001 du Parlement européen et du Conseil fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles, *JOUE,* L 179, 29 juin 2013, pp. 60-83, consid. 19 et 20.

[1136] L'Assemblée mondiale annuelle des Délégués lors de la 83e Session générale de l'OIE (24-29 mai 2015) a adopté une disposition spécifique concernant les formes d'ESB atypiques, afin de limiter l'impact de leurs détections sur le statut officiel des pays concernés. Le rapport n'ayant pas encore été adopté, un compte rendu de la session est disponible sur : http://www.oie.int/fr/pour-les-medias/communiques-de-presse/detail/article/new-global-intergovernmental-standards-and-guidelines-on-animal-health-and-welfare/(consulté le 13 nov. 2016 à 22h08).

[1137] Règlement (CE) n° 183/2005 du Parlement européen et du Conseil du 12 janv. 2005 précité, art. 21 et 22 ; règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 précité, art. 8 et 9.

[1138] Directive 2009/158/CE du Conseil du 30 nov. 2009 relative aux conditions de police sanitaire régissant les échanges intracommunautaires et les importations en provenance des pays tiers de volailles et d'œufs à couver, *JOUE,* L 343, 22 déc. 2009, pp. 74-113, art. 23 ; directive 2006/88/CE du Conseil du 24 oct. 2006 précitée, art. 23 ;

justifie par la reconnaissance que le système de l'OMC, et en particulier l'Accord SPS, accorde aux standards internationaux de l'OIE et du *Codex*. L'Union européenne soumet les institutions publiques et privées intervenant dans le processus de production du bétail aux normes internationales, lorsqu'il est question d'importations en provenance de pays tiers. En en basant explicitement ses normes sur les standards internationaux, l'Union européenne fait obstacle à des violations des règles de l'OMC et se protège d'éventuelles remises en cause de sa législation devant l'ORD. La dernière illustration témoignant du rayonnement des standards des organisations de normalisation concerne la référence à des définitions élaborées par l'OIE. Ainsi, les notions de « zone de surveillance » et de « compartimentation » ont été extraites du Code terrestre pour être retranscrites telles quelles dans une directive relative à la lutte contre la fièvre aphteuse et dans le règlement portant législation sur la santé animale[1139].

223. Une réception originale des standards internationaux par la législation européenne – Au-delà de la référence, plus ou moins explicite, aux normes de l'OIE et du *Codex*, la position que le législateur européen est susceptible d'adopter à leur égard est parfois originale. Deux exemples méritent d'être développés. En premier lieu, le Parlement européen et le Conseil ont eu l'occasion de justifier la modification d'une directive par la mise en conformité des normes européennes avec les standards internationaux[1140]. La directive relative aux mesures de lutte contre la fièvre aphteuse en vigueur s'est avérée trop contraignante au regard des dispositions de l'OIE, le législateur européen ayant admis que « les prescriptions de la directive en matière de traitement du lait destiné à la consommation humaine vont au-delà des exigences du Code de l'OIE relatives à la destruction du virus aphteux dans le lait ». Le législateur européen précise, ensuite, que la nouvelle directive vise à en détailler davantage les dispositions et qu'elle est conforme aux « recommandations de l'OIE pour la destruction du virus aphteux susceptible de se trouver dans le lait et les produits laitiers ». À nouveau, le législateur européen a recours aux standards internationaux pour justifier sa législation. En second lieu, la démarche du législateur se révèle plus atypique dans le règlement relatif aux limites maximales de résidus de médicaments vétérinaires dans

---

règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil 29 avril 2004 précité, art. 46 ; directive 2002/99/CE du Conseil du 16 déc. 2002 précitée, art. 8.

[1139] Directive 2003/85/CE du Conseil du 29 sept. 2003 établissant des mesures communautaires de lutte contre la fièvre aphteuse, abrogeant la directive 85/511/CEE et les décisions 89/531/CEE et 91/665/CEE et modifiant la directive 92/46/CEE, *JOCE,* L 306 du 22 nov. 2003, pp. 1-115, art. 52 ; règlement (UE) 2016/429 du 9 mars 2016 précité, consid. 76.

De même, la définition de la denrée alimentaire retenue par le Parlement européen et le Conseil est largement inspirée de celle élaborée par le *Codex* (Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janv. 2002 précité, art. 2 et Comité du codex sur les principes généraux, Révision de la définition du terme « denrée alimentaire », Programme mixte FAO/OMS sur les normes alimentaires, FAO et WHO, 22e session, Paris, 11-15 avril 2005.)

[1140] Directive 2003/85/CE du Conseil du 29 sept. 2003 précitée, consid. 33.

les chairs animales[1141]. Effectivement, le législateur considère qu'il accepte les standards internationaux du *Codex* sans analyse supplémentaire lorsqu'ils rendent compte de la position défendue par l'UE au moment de leur adoption. Il admet donc, *a contrario*, qu'une évaluation des risques supplémentaires peut être conduite lorsque l'Union n'approuve pas la limite de résidus ayant été fixée. Dans tous les cas, les limites maximales de résidus présents dans les chairs animales fixées par le *Codex* constituent des évaluations scientifiques des risques qui doivent être prises en compte par les institutions européennes lors de leur choix de mesures de gestion des risques[1142]. Cette distinction reflète, finalement, la latitude que l'Accord SPS laisse aux Membres lorsqu'ils souhaitent adopter un niveau plus élevé de protection des santés humaine et animale. Les instances européennes peuvent, si elles justifient scientifiquement leur position, choisir une limite maximale de résidus plus faible, donc plus contraignante. Cela implique la réalisation d'une évaluation des risques de nature à garantir l'appui scientifique d'une telle mesure. La finalité sanitaire de la législation justifie cette acception à double niveau des standards internationaux. Pour conclure, il convient de remarquer que le législateur européen a fait très largement référence aux standards de l'OIE dans le règlement portant législation sur la santé animale[1143]. La volonté d'une législation unique relative à la santé animale, le volume conséquent de ce règlement et l'évolution vers une harmonisation toujours plus importante justifient que le nombre de références aux standards de l'OIE soit plus élevé que par le passé. Outre l'utilisation de la notion de compartimentation, ainsi que l'approche qui doit être retenue du principe de précaution, les références aux normes du système de l'OMC ne présentent pas d'originalité : commerce international, notification des maladies, restrictions au commerce et police sanitaire à l'entrée d'animaux sur le territoire européen. Par conséquent, l'influence du système de l'OMC apparaît avec clarté. Il est fréquent, mais non systématique, que le législateur européen utilise explicitement les standards internationaux, pouvant se justifier à la fois par la recherche de transparence et par une volonté d'accroître la légitimité de sa norme. Il est concevable de considérer que la norme européenne obtient, ainsi, une plus grande légitimité apparente puisqu'elle est fondée sur les standards internationaux.

[1141] Règlement (CE) n° 470/2009 du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 précité, consid. 21.

[1142] CJCE, 5e ch., 24 oct. 2002, aff. C-121/00, *Hahn*, Rec. 2002, I, p. 9193, pt 30 : « l'examen du caractère nécessaire d'un additif, qui doit être effectué dans le cadre du principe de proportionnalité, doit porter sur le risque qu'il présente pour la santé en tenant compte […] des résultats de la recherche scientifique internationale, notamment des travaux du comité scientifique communautaire de l'alimentation humaine et de la commission du Codex Alimentarius de la FAOet de l'OMS ».

[1143] Règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 précité, consid. 13 (commerce international), 14 (principe de précaution), 47 (profession de vétérinaire), 59 (notification des maladies), 76 (sur la notion de compartimentation), 112 (restrictions au commerce), 157 (police sanitaire à l'entrée d'animaux sur le territoire de l'UE) et art. 230.

224. La primauté de l'objectif d'harmonisation des législations sur le niveau de protection sanitaire – Bien que l'Union européenne garantisse un niveau élevé de protection de la santé des personnes sur son territoire (1), la mise en conformité des législations des Membres de l'OMC au regard de l'Accord SPS permet de contrarier cette conception, dans l'intérêt du système international (2).

1. La différenciation du niveau de protection de la santé entre le système de l'OMC et le droit de l'Union européenne

225. L'impulsion du système de l'OMC en faveur de l'harmonisation des législations sanitaires – L'harmonisation des législations sanitaires des États souhaitée par l'OMC, ainsi que l'a affirmé l'Organe d'appel, dans l'affaire *Hormones*, a « pour ultime objectif d'empêcher que ces mesures exercent une discrimination arbitraire ou injustifiable entre les Membres ou qu'elles constituent une restriction déguisée au commerce international »[1144]. L'enjeu sanitaire d'une législation apparaît comme subsidiaire dans le système de l'OMC. L'intérêt à l'égard de la thématique sanitaire n'existe qu'à travers la poursuite d'objectifs économiques tendant, *in fine*, à la libéralisation des échanges. Une législation sanitaire constitue donc un obstacle aux échanges. L'objectif de l'OMC ne consiste pas en la suppression des législations sanitaires des Membres, bien qu'elles constituent des obstacles aux échanges. Son objectif est de limiter, au strict nécessaire, les effets négatifs des législations sanitaires sur les échanges. Ainsi, une législation à finalité sanitaire est susceptible de constituer, aux termes du GATT de 1994, une exception générale justifiant, pour protéger l'ordre public entendu en son sens large[1145], qu'il soit dérogé à certaines règles de l'OMC. Pour limiter la portée des considérations sanitaires sur les échanges de marchandises, l'OMC prévoit l'harmonisation des législations des Membres, qui dépasse le cadre de la simple coopération[1146]. L'article 3 de l'Accord SPS suggère aux Membres d'harmoniser leurs législations, sans les y contraindre[1147]. Les Membres disposent des standards internationaux émanant des organisations internationales intervenant dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments, de la santé animale et de la protection

[1144] Rapport de l'Organe d'appel, *Hormones*, *op. cit.,* p. 80, § 177.

[1145] D. CARREAU, « Commerce international multilatéral (Droit matériel commun) », *Rép. de droit international*, 2012, § 191.

[1146] M. S. MATOUSSI, « La mise en concurrence des systèmes juridiques nationaux. Réflexions sur l'ambivalence des rapports du droit et de la mondialisation », *op. cit.*, p. 259, § 11.

[1147] D. PRÉVOST, P. VAN DEN BOSSCHE, « The agreement of application of sanitary and phytosanitary », *op. cit.,* p. 266.

des végétaux : le *Codex*, l'OIE, la CIPV[1148]. Le préambule de l'Accord SPS admet l'importance de l'harmonisation des législations des Membres, mais reconnaît qu'il n'est pas adéquat d'« exiger d'aucun Membre qu'il modifie le niveau de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux qu'il juge approprié ». La finalité économique du système de l'OMC, et la prise en compte des considérations sanitaires dans une configuration économique, justifie le degré minimal de protection de la santé accordé par l'Accord SPS. La protection de la santé est l'objet des normes nationales, mais ce n'est pas la fonction de l'OMC. Le but demeure la limitation des atteintes à la libre circulation, même lorsqu'il est question de considérations sanitaires. Or, ce degré minimal de protection de la santé instauré par l'OMC semble révéler une césure avec le droit de l'Union européenne.

226. Le niveau de protection de la santé des personnes, une question de degrés – L'Union européenne, bien qu'elle constitue également une organisation internationale, recherche une véritable intégration de ses Membres. L'existence de la politique agricole commune justifie que l'Union vise une harmonisation des législations sanitaires de ses États membres. Ainsi, l'intérêt de l'Union pour les enjeux sanitaires du secteur agricole s'est révélé progressivement à travers à la volonté de supprimer les barrières aux échanges de marchandises, y compris d'animaux. Toutefois, la démarche de l'Union diffère de celle de l'OMC quant à l'appréhension des enjeux sanitaires qui sont liés aux échanges d'animaux. L'Union a, en effet, choisi d'accroître le degré de protection sanitaire garanti dans ce secteur, mais également dans tous les autres secteurs dans lesquels elle intervient. Elle assure, ainsi, « un niveau élevé de protection de la santé humaine »[1149] dans la mise en œuvre de ses politiques et actions. Il s'ensuit que l'Union a recours, comme l'illustrent quelques affaires l'ayant conduite à défendre sa législation sanitaire devant l'organe de règlement des différends[1150], à la clause de l'article 3 § 3 de l'Accord SPS lui permettant d'assurer un niveau plus élevé de protection de la santé des personnes. À l'exception des hypothèses où le droit de l'Union tend à garantir un niveau de protection plus élevé de la santé de sa population, la continuité matérielle entre les normes de l'OMC relatives aux législations sanitaires et la législation sanitaire instaurée au sein de l'Union est évidente. Elle s'explique par l'obligation, imposée par l'Accord SPS, d'harmoniser la législation de l'Union au regard des standards internationaux, sauf en cas de justification scientifique. La différence de protection accordée

---

[1148] Accord SPS, art. 12 § 4.

Quelle que soit la dénomination choisie par les organisations, leurs normes, directives ou recommandations internationales constituent des lignes de conduite pour les Membres dans l'édiction de leurs mesures sanitaires.

[1149] TFUE, art. 168, § 1.

[1150] Rapport du Groupe spécial, Hormones, op. cit. ; Demande de consultations présentée par les États-Unis, Communautés européennes – Certaines mesures visant la viande de volaille et les produits à base de viande de volaille en provenance des États-Unis, WT/DS389/1, 20 janv. 2009.

par le droit de l'Union et par l'Accord SPS se situe en termes de degrés et implique une forme certaine de subjectivité, tant il est malaisé de définir ce qu'est un degré minimum ou élevé de protection de la santé. Dans ce champ d'étude, il est difficile de considérer qu'il peut exister un niveau intermédiaire entre une santé protégée et une santé non protégée. Pourtant, à titre d'illustration, il est opportun d'envisager la fixation de limites maximales de résidus de médicaments vétérinaires dans les denrées d'origine animale. La fixation de ces limites fait l'objet de divergences entre l'OMC et l'Union européenne. L'OMC fixe, parfois, un niveau de limites inférieur à celui recommandé par l'Union européenne. C'est la raison pour laquelle le législateur européen a précisé, dans le règlement relatif aux limites maximales de résidus présents dans les chairs animales[1151], que l'Union n'accepte, sans réserve, que les limites fixées par le *Codex* lorsqu'elles ont été défendues par l'Union. Or, dans cette circonstance, la différence de degré de protection est liée aux incertitudes entourant les conséquences sanitaires de l'exposition de l'homme au résidu médicamenteux. Il n'est pas concevable que le *Codex* accepte des limites de résidus que les scientifiques ont unanimement décrites comme étant nocives pour l'homme. Par conséquent, les incertitudes scientifiques président à la différence de traitement des risques sanitaires par l'Union européenne et l'OMC. En revanche, cette réflexion n'a pas vocation à être étendue à la protection de la santé animale lorsqu'il n'en résulte aucune conséquence pour la santé humaine. L'article 168 § 1 TFUE impose uniquement un niveau élevé de protection de la santé de l'homme. Aucun équivalent normatif n'est spécialement dédié à la protection de la santé animale. Certes, la prise en compte du bien-être animal, au sens de l'article 13 TFUE, irradie notamment les secteurs agricole, de la pêche et des transports. Le bien-être animal ne pouvant être garanti si l'animal est malade, alors la bonne santé de la bête est incluse dans la prise en compte de son bien-être. Cependant, la portée de la protection du bien-être animal en droit international est pour l'instant relative[1152]. En revanche, les incidences sur l'approche comparée entre le droit de l'Union et les normes émanant du système de l'OMC sont faibles. En effet, à considérer que la différence de niveau de protection de la santé des personnes repose sur le degré d'acceptation des incertitudes scientifiques, la démarche est, en réalité, similaire. Elle s'inscrit dans le cadre de la justification scientifique de la précaution telle que garantie par l'article 5 § 7 de l'Accord SPS.

[1151] Règlement (CE) n° 470/2009 du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 précité.

[1152] V. pp. 494 s.

2. La conception européenne de la précaution contrariée par le système de l'OMC : une mise en conformité nécessaire

227. Le principe de précaution et l'article 5 § 7 de l'Accord SPS – À la lecture de l'article 5 § 7 de l'Accord SPS, il semble que l'OMC ait consacré, selon des modalités particulières et sans le nommer, le principe de précaution. Certains auteurs considèrent que l'Accord SPS ne consacre pas un principe de précaution, mais plutôt une « approche » de précaution[1153]. Cet article permet aux Membres d'adopter des mesures sanitaires en l'absence de preuves scientifiques pertinentes suffisantes[1154]. En revanche, il les contraint à n'adopter que des mesures provisoires et à poursuivre leurs efforts dans la recherche de preuves scientifiques afin de procéder à une évaluation plus objective du risque, impliquant un réexamen de la mesure sanitaire dans un délai raisonnable. Le Groupe spécial, dans l'affaire *Hormones,* a admis que l'article 5 § 7 réalise l'incorporation du principe de précaution « avec un sens spécifique »[1155]. Ainsi, l'incertitude scientifique constitue une exception au respect des exigences de l'article 2 § 2 de l'Accord SPS – de ne pas maintenir de mesures SPS sans preuves scientifiques suffisantes – « assortie de réserves »[1156]. Quatre conditions[1157] émergent de la précaution telle qu'envisagée dans l'article 5 § 7[1158] : des preuves scientifiques pertinentes, une mesure sanitaire adoptée sur la base de ces preuves, la poursuite de la recherche de preuves scientifiques et le caractère provisoire de la mesure. Comme pour la liberté des Membres de ne pas fonder leurs mesures sanitaires sur les standards internationaux, le recours à la précaution de l'article 5 § 7 est soumis à des conditions. Les preuves scientifiques pertinentes doivent être insuffisantes, posant la difficulté de savoir s'il s'agit d'une suffisance quantitative ou qualitative[1159]. C'est l'Organe d'appel, dans l'affaire *Produits agricoles II*[1160]*,* qui a considéré que l'insuffisance des preuves scientifiques pouvait être aussi bien quantitative que qualitative, l'appréciation étant réalisée au cas par cas. Il existait, en

---

[1153] S. HUBERT, A. LE FUR, « Le principe de précaution et le droit de l'OMC », *op. cit.*, p. 153.

[1154] Accord SPS, art. 5 § 7 : « Dans les cas où les preuves scientifiques pertinentes seront insuffisantes, un Membre pourra provisoirement adopter des mesures sanitaires ou phytosanitaires sur la base des renseignements pertinents disponibles, y compris ceux qui émanent des organisations internationales compétentes ainsi que ceux qui découlent des mesures sanitaires ou phytosanitaires appliquées par d'autres Membres. Dans de telles circonstances, les Membres s'efforceront d'obtenir les renseignements additionnels nécessaires pour procéder à une évaluation plus objective du risque et examineront en conséquence la mesure sanitaire ou phytosanitaire dans un délai raisonnable ».

[1155] Rapport du Groupe spécial, *Hormones, op. cit.*, p. 233, § 8.157.

[1156] Rapport de l'Organe d'appel, *Produits agricoles II*, *op. cit.,* p. 24, § 80.

[1157] S. HUBERT, A. LE FUR, « Le principe de précaution et le droit de l'OMC », *Revue juridique de l'Ouest*, 2000-2, pp. 141-165, spé. p. 148.

[1158] Ni l'Accord SPS, ni le juge de l'OMC ne qualifient de précaution le contenu de cet article, excepté dans l'affaire *Hormones* précitée.

[1159] M. ORELLANA, « Evolving WTO Law Concerning Health, Safety and Environmental Measures », *op. cit.,* p. 116.

[1160] Rapport de l'Organe d'appel, *Produits agricoles II*, *op. cit.,* p. 21, § 73.

réalité, une divergence d'appréciation de la précaution entre l'Union européenne et l'OMC[1161], comme en ce qui concerne l'absence de délai maximal de réexamen de la mesure. L'OMC et l'OMS ont, à l'occasion d'une étude conjointe, illustré la précaution telle qu'entendue au sens de l'Accord SPS, en considérant que « des mesures provisoires peuvent être prises, par exemple, pour faire face à une épizootie soudaine dont on soupçonne qu'elle est liée aux importations »[1162]. L'élément substantiel du principe européen de précaution – l'incertitude scientifique – est également présent dans l'Accord SPS. Cependant, ses modalités d'application faisaient obstacle à ce que le principe de précaution, tel qu'entendu en droit de l'Union européenne, fasse figure d'exception au titre de l'Accord SPS. Dans l'affaire *Hormones*, la Communauté européenne n'avait pas fondé son recours au principe de précaution sur l'article 5 § 7 de l'Accord SPS. La défense de l'ancienne Communauté a ainsi été tenue en échec, car « en admettant même une autonomie du principe de précaution, celui-ci n'aurait pas été en mesure de l'emporter sur l'énoncé explicite des dispositions de l'Accord SPS »[1163]. En ce sens, le principe européen de précaution ne pouvait pas être invoqué par un Membre pour justifier la violation des dispositions de l'Accord SPS.

228. La mise en conformité de l'approche de précaution de l'Union européenne au regard de l'Accord SPS – À la suite de l'implication de l'ancienne Communauté européenne dans l'affaire *Hormones*, la Commission européenne a adopté une communication sur le recours au principe de précaution[1164]. L'un des objectifs explicitement identifié par la Commission est, à cet égard, « d'éviter tout recours injustifié au principe de précaution, lequel pourrait être utilisé, dans certains cas, pour justifier un protectionnisme déguisé »[1165]. La Commission précise en outre que sa ligne de conduite respecte les obligations découlant des Accords de l'OMC. La conformité de l'appréhension du principe de précaution par l'Union européenne avec les normes du système de l'OMC est également consacrée dans le règlement relatif à la législation sur la santé animale[1166]. Le quatorzième considérant de ce règlement mentionne l'article 5 § 7 de l'Accord SPS et l'interprétation qu'en a fait la Commission dans la communication précitée. Les articles 260 à 262 de ce règlement organisent la réponse sanitaire des États membres de l'Union et de la Commission européenne face à un risque

[1161] Tel était le cas de l'absence de mention d'un délai raisonnable de réexamen de la mesure en droit de l'Union européenne : M. DIAS VARELLA, « Différences d'interprétation sur un même sujet : le principe de précaution, la CIJ, l'OMC et la CJCE », *op. cit.,* p. 28.

[1162] OMC/OMS, *Les Accords de l'OMC et la santé publique*, Étude conjointe de l'OMS et du secrétariat de l'OMC, Suisse, 2002, p. 40.

[1163] H. RUIZ FABRI, « La prise en compte du principe de précaution par l'OMC », *op. cit.,* p. 58.

[1164] Commission européenne, *Communication sur le recours au principe de précaution*, Bruxelles, COM(2000) 1 final, 2 fév. 2000.

[1165] *Ibid.*, p. 8.

[1166] Règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 précité, p. 3.

grave présentant un caractère d'urgence, en raison d'une possible infection ou contamination par des maladies répertoriées ou émergentes ou des dangers. Aucune précision n'est apportée quant aux modalités de traitement d'un risque nouveau. La conception européenne de la précaution a donc été adaptée à la position de l'OMC. Par conséquent, il apparaît que la précaution telle qu'elle est envisagée par les institutions européennes, en ce qu'elle protège l'environnement, les santés humaine, animale et végétale, ne s'oppose plus à la conception internationale de l'OMC[1167]. Le droit issu de l'Accord SPS et des standards internationaux influence l'Union européenne, qui doit s'y conformer. Néanmoins, cette influence présente certaines limites parce que le système de l'OMC est composé en partie de droit souple qui, bien qu'il fasse l'objet de sanctions pécuniaires, est gouverné par les intérêts économiques des Membres.

§2. Les limites de l'influence des normes du système de l'OMC sur le droit de l'Union européenne

229. L'autonomie de l'Union européenne à l'égard du système de l'OMC – L'affaire des *Hormones* est révélatrice de la liberté que l'Union s'est octroyée pour conserver un niveau de protection sanitaire élevé de ses consommateurs. Son interprétation de la mise en conformité de sa législation avec les standards internationaux lui a permis de maintenir l'interdiction de mise sur le marché de viandes traitées aux hormones de croissance, laissant apparaître l'autonomie de l'Union au regard du système de l'OMC (*A*), au même titre que la rigueur sanitaire de sa législation (*B*).

A. La lecture européaniste de l'exigence de mise en conformité d'une législation : le cas de la viande aux hormones

230. Une mise en conformité au bénéfice de la santé des consommateurs européens – L'Union européenne, dans le cadre du différend relatif aux *Hormones*, a pris acte de la non-conformité de sa législation au système de l'OMC. Elle n'a pas choisi de procéder à la suppression de sa mesure litigieuse, mais a tenté d'apporter la justification scientifique de sa mesure par la réalisation des études scientifiques requises aux termes de l'Accord SPS (1). Cette décision, qui peut être considérée comme ambitieuse, a une portée relative, en ce sens que l'Union est parvenue à maintenir l'interdiction d'emploi de certaines hormones dans la

[1167] « On peut donc conclure ni à une antinomie, ni à une méconnaissance de la précaution par l'OMC » : H. RUIZ FABRI, « La prise en compte du principe de précaution par l'OMC », *op. cit.,* p. 66.

production du bétail, tout en étant sanctionnée par la conclusion de Mémorandum d'accords avec les États-Unis (2).

1. La mise en conformité de sa législation par l'Union européenne : la réalisation d'études scientifiques

231. Les différentes modalités de règlement des différends dans le système de l'OMC – Le système de l'OMC comprend un accord dédié au règlement des différends, le Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends. Son article 21 stipule que les Membres doivent « donner suite dans les moindres délais aux recommandations ou décisions de l'ORD ». À défaut d'une telle précision, la mise en place d'un système de règlement des différends resterait lettre morte. Les décisions et recommandations sont « obligatoires en droit »[1168], impliquant que leur mise en œuvre est également obligatoire dans un délai raisonnable. Par conséquent, si le groupe spécial ou l'organe d'appel considère que la mesure sanitaire contestée est incompatible avec les dispositions de l'Accord pertinent, il imposera au Membre de mettre sa mesure en conformité[1169]. Le Membre a donc l'obligation de procéder à la mise en conformité de sa mesure. Toutefois, le Mémorandum d'accord prévoit l'attribution provisoire de compensations, après des négociations, ou la suspension de concessions, décidée par l'organe de règlement des différends[1170], si le Membre ne procède pas à la mise en conformité de sa mesure dans un délai raisonnable, bien que de tels avantages ne soient pas préférables à la mise en conformité de la mesure[1171]. « L'objectif premier est d'obtenir le retrait des mesures incriminées incompatibles avec les dispositions d'un ou de plusieurs accords de l'OMC »[1172]. Pourtant, l'affaire *Hormones* « fournit une bonne illustration de l'imbroglio dans lequel on peut se trouver »[1173]. Elle s'est étendue sur une période de dix-huit années, de 1996[1174], date de la première demande de consultation formulée par les États-Unis, jusqu'en 2014[1175], date de la notification formulée auprès de l'organe de règlement des différends par les États-Unis et

---

[1168] É. CANAL-FORGUES, « Règlement des différends (OMC) », *Rép. de droit international*, août 2004, § 43 (màj 2009).

[1169] Mémorandum d'accord précité, art. 19 § 1.

[1170] *Ibid.*, art. 22 § 2.

[1171] *Ibid.*, art. 22 § 1.

[1172] É. CANAL-FORGUES, « Règlement des différends (OMC) », *op. cit.*

[1173] H. RUIZ FABRI, P. MONNIER, « Chronique du règlement des différends 2003 », *Journal du droit international (Clunet)* n° 3, juill. 2004, 100035.

[1174] Demande de consultations présentée par les États-Unis, Communautés européennes – Mesures visant les animaux vivants et les viandes (Hormones), WT/DS26/1, 31 janv. 1996.

[1175] Communication conjointe de l'Union européenne et des États-Unis, Comm*unautés européennes – Mesures visant les animaux vivants et les viandes (Hormones)*, WT/DS26/29, 14 avril 2014.

l'Union européenne concernant l'adoption d'un mémorandum d'accord révisé[1176]. La mise en conformité de la législation européenne a été considérée, par certains et à raison, comme un « test sérieux pour l'efficacité du dispositif de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce »[1177].

232. La mise en conformité de la législation européenne par la réalisation d'évaluations scientifiques – Force est de constater que la mise sur le marché et l'importation de viandes et de produits carnés traités avec certaines hormones sont toujours interdites sur le territoire de l'Union européenne. Les directives européennes contestées dans le cadre de l'affaire des *Hormones* visaient à interdire l'utilisation de substances en vue de stimuler la croissance et la productivité des animaux[1178]. L'Organe d'appel a considéré que les mesures sanitaires européennes étaient incompatibles avec l'exigence d'évaluation scientifique, telle qu'imposée au titre de l'article 5 § 1 de l'Accord SPS[1179]. Il incombait à la Communauté européenne de mettre ces mesures en conformité avec l'Accord SPS. Or, la directive de 1996 relative à l'interdiction de l'utilisation de substances à effet hormonal est toujours en vigueur dans l'ordre juridique européen[1180]. Elle a, néanmoins, fait l'objet d'adaptations par le Parlement européen et le Conseil à travers l'adoption de deux directives[1181]. Une directive de 2003 a procédé à une distinction entre les substances définitivement interdites et celles faisant l'objet d'une interdiction provisoire, alors que l'article 3 de la directive de 1996 se contentait de prohiber sans restriction l'administration, à un animal d'exploitation et aux animaux

---

[1176] Concernant l'affaire *Hormones* ayant opposé les Communautés européennes et le Canada : Demande de consultations présentée par le Canada, *Communautés européennes – Mesures visant les animaux vivants et les viandes (Hormones)*, WT/DS48/1, 8 juill. 1996 ; Communication conjointe de l'Union européenne et du Canada, *Communautés européennes – Mesures visant les animaux vivants et les viandes (Hormones)*, WT/DS48/26, 22 mars 2011.

[1177] O. BLIN, « La politique sanitaire de la Communauté européenne à l'épreuve des règles de l'Organisation mondiale du commerce – le contentieux des hormones », *op. cit.*

[1178] Rapport du Groupe spécial, *Hormones, op. cit.*, pp. 2-4, § 2.2 à 2.5.

Directive 81/602/CEE du Conseil du 31 juill. 1981 concernant l'interdiction de certaines substances à effet hormonal et des substances à effet thyréostatique, *JOCE,* L 222 du 7 août 1981, pp. 32-33 ; directive 88/146/CEE du Conseil du 7 mars 1988 interdisant l'utilisation de certaines substances à effet hormonal dans les spéculations animales, *JOCE,* L 70 du 16 mars 1988, pp. 16-18 ; directive 88/299/CEE du Conseil du 17 mai 1988 relative aux échanges des animaux traités à certaines substances à effet hormonal et de leurs viandes, visés à l'article 7 de la directive 88/146/CEE, *JOCE,* L 128 du 21 mai 1988, pp. 36-38.

Ces directives étaient vouées, à compter du 1er juillet 1997, à être remplacées par la directive 96/22/CE du Conseil du 29 avril 1996, concernant l'interdiction d'utilisation de certaines substances à effet hormonal ou thyréostatique et des substances ß-agonistes dans les spéculations animales et abrogeant les directives 81/602/CEE, 88/146/CEE et 88/299/CEE, *JOCE,* L 125 du 23 mai 1996, pp. 3-9.

[1179] Rapport de l'Organe d'appel, *Hormones, op. cit.*, p. 117, § 253, pt l.

[1180] Les interdictions qu'elle érige ont été transposées, dans l'ordre juridique interne, à l'article L. 234-2 CRPM.

[1181] Directive 2003/74/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 sept. 2003 modifiant la directive 96/22/CE du Conseil concernant l'interdiction d'utilisation de certaines substances à effet hormonal ou thyréostatique et des substances ß-agonistes dans les spéculations animales, *JOCE,* L 262 du 14 oct. 2003, pp. 17-21 ; directive 2008/97/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 nov. 2008, modifiant la directive 96/22/CE du Conseil concernant l'interdiction d'utilisation de certaines substances à effet hormonal ou thyréostatique et des substances ß-agonistes dans les spéculations animales, *JOUE,* L 318, 28 nov. 2008, p. 9.

d'aquaculture, par quelque moyen que ce soit, de substances à effet thyréostatique, œstrogène, androgène ou gestagène, et les substances ß-agonistes, ainsi que la mise sur le marché d'animaux et de leurs produits traités avec les substances susvisées. Désormais, les substances thyréostatiques, les stilbènes, dérivés des stilbènes, leurs sels et esters, l'œstradiol 17 ß et ses dérivés estérifiés ainsi que les substances ß-agonistes sont définitivement interdits, tandis que l'emploi des substances à effet œstrogène (autres que l'œstradiol 17 ß et ses dérivés estérifiés), androgène ou gestagène est provisoirement interdit. Il convient de noter que l'incompatibilité des mesures de la Communauté avec l'Accord SPS n'imposait pas leur suppression. La Communauté européenne a choisi de mettre sa législation en conformité avec les prescriptions de l'article 5 de l'Accord SPS en réalisant une évaluation scientifique des risques et en procédant à une dissociation entre deux catégories de substances.

233. La mise en œuvre effective d'une évaluation scientifique par la Commission européenne – À la suite de la décision de non-conformité de la législation communautaire par l'organe de règlement des différends de l'OMC, la Commission européenne a entrepris une évaluation des risques des substances en cause. C'est sur cette base que le législateur européen adoptera, en 2003, la directive qui maintient l'interdiction d'administration des hormones de croissance. En avril 1999, le comité scientifique des mesures vétérinaires en rapport avec la santé publique a rendu un avis[1182] sur demande de la Commission. Il conclut à l'existence de risques de la présence de résidus de ces substances[1183] dans les denrées d'origine animale pour la santé du consommateur et à l'impossibilité de fixer une dose journalière admissible. Les études ultérieures, provenant de divers organes scientifiques, ont abouti à la même conclusion. La nuance parfois apportée à la nocivité de certaines substances – de l'oestradiol 17 ß notamment – n'a pas eu pour conséquence de faire infléchir le comité scientifique vétérinaire[1184], ce dernier estimant que l'étude ne contenait pas d'éléments, ni d'arguments convaincants justifiant la révision des conclusions de son avis du 30 avril 1999.

[1182] European commission, Opinion of the scientific committee on veterinary measures relating to public health assessment of potential risks to human health from hormone residues in bovine meat and meat products, 30 April 1999 (https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/cs_meat_hormone-out21_en.pdf consulté le 20 nov. 2016 à 18h53).

[1183] Il s'agit de l'oestradiol 17 ß, de la testostérone, de la progestérone, de l'acétate de trenbolone, du zéranol et de l'acétate de mélengestrol.

[1184] European commission, Review of specific documents relating to the SCVPH opinion of 30 April 99 on the potential risks to human health from hormone residues in bovine meat and meat products, 3 May 2000 (https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/cs_meat_hormone-out33_en.pdf consulté le 20 nov. 2016 à 18h55).

European commission, Opinion of the scientific committee on veterinary measures relating to public health on Review of previous SCVPH opinions of 30 April 1999 and 3 May 2000 on the potential risks to human health from hormone residues in bovine meat and meat products, 10 April 2002 (https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/cs_meat_hormone-out50_en.pdf consulté le 20 nov. 2016 à 18h58).

L'ensemble des étapes la procédure d'évaluation des risques, menée par la Commission, est détaillé dans les considérants de la directive de 2003. Couplée à la divergence des avis scientifiques, cette procédure a permis, à l'Union européenne, de justifier le maintien de la prohibition de l'emploi de substances à effet hormonal, tout en aménageant ses modalités[1185]. La question de la viande aux hormones est davantage une bataille scientifique que juridique. L'absence de preuve tangible de l'innocuité des substances a permis au Parlement européen et au Conseil de signifier que la prohibition ne cessera d'être que si « la Communauté trouve, de quelque source que ce soit, des informations scientifiques plus complètes, susceptibles de l'éclairer et de combler les lacunes de l'état actuel des connaissances relatives à ces substances »[1186]. En revanche, si la Communauté s'est fondée sur l'absence d'exigence de preuves tangibles de l'innocuité, il est intéressant de remarquer que les instances internationales se fondent sur l'absence de preuves tangibles du risque, ce qui modifie beaucoup la portée de l'expertise scientifique. Elle respecte, ainsi, les prescriptions de l'article 5 § 7 de l'Accord SPS quant aux substances pour lesquelles un doute subsiste en prévoyant le caractère provisoire de l'interdiction et l'obligation de procéder à de nouvelles évaluations des risques.

2. La portée relative, dans l'ordre international, de la réalisation d'études scientifiques par les institutions européennes

234. La primauté accordée à un degré élevé de protection sanitaire de la population européenne – La position du comité mixte FAO/OMS ne fait pas autorité puisque la Communauté européenne a choisi de garantir un niveau élevé de protection de la santé des consommateurs en adoptant la directive de 2003. Il convient de noter que si des limites maximales de résidus ont été fixées, au sein du *Codex Alimentarius*[1187], concernant l'acétate de trenbolone, le zéranol et l'acétate de mélengestrol, tel n'est pas le cas pour l'oestradiol 17 ß, la testostérone et la progestérone. Ces trois dernières substances sont estimées ne pas constituer un danger pour la santé humaine, aux termes d'un rapport du Comité mixte FAO/OMS d'experts des additifs alimentaires[1188]. En réalité, il est important de préciser que le comité ne prouve pas qu'il n'existe aucun risque, mais à l'inverse, que l'existence d'un risque n'a pas été démontrée. Certains éléments de la procédure témoignent de ce que les standards

[1185] Directive 2003/74/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 sept. 2003 précitée, consid. 3 à 12.

[1186] *Ibid.*, consid. 10.

[1187] Codex alimentarius, « Limites maximales de résidus (LMR) et recommandations de gestion des risques (RGR) des résidus des médicaments vétérinaires dans les aliments », CAC/MRL 2-2015.

[1188] Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives, Evaluation of certain veterinary drug residues in food, Fifty-second report, n° 893, 2000.

internationaux (en l'occurrence le *Codex*), fixent un niveau minimum de protection de la santé, à l'inverse de la position retenue par la Communauté européenne. Ainsi, en ce qui concerne la testostérone, le comité concède qu'aucune étude épidémiologique du traitement de personnes avec cette substance et menée sur le long-terme n'était disponible[1189]. Il fixe pourtant une dose journalière admissible, en deçà de laquelle la consommation de cette substance n'est pas nuisible. En outre, l'analyse de la présence de résidus dans les denrées d'origine animale est comparée à la dose journalière admissible de ces substances, dont la référence est une personne de 60 kg, ce qui pose la question de la sécurité sanitaire de tels produits lorsqu'ils sont consommés par des enfants ou des femmes enceintes[1190]. Enfin, l'analyse menée prend en considération les résidus de ces substances utilisées en combinaison, conformément aux bonnes pratiques zootechniques. Néanmoins, les institutions internationales n'ont pas pour vocation d'assurer un niveau élevé de protection de la santé publique comme c'est le cas des institutions européennes. Ainsi, la seule absence de preuve de l'existence d'un risque suffit à l'autorisation de l'emploi de substances à effet hormonal pour accélérer la croissance des animaux d'élevage sans fixation de limites maximales de résidus dans les chairs animales. La position de l'Union européenne fait application du principe de précaution, à travers lequel l'incertitude scientifique impose l'abstention dans l'exercice d'une pratique, tandis que les standards internationaux visent un niveau de protection sanitaire moins élevé.

235. La difficile acceptation de l'existence d'une mise en conformité de la législation européenne avec les normes internationales – À la suite de l'adoption de sa directive en 2003, la Communauté européenne a demandé aux États-Unis la levée de leurs mesures de rétorsion. Le refus des États-Unis, qui considéraient que la directive de 2003 n'était pas compatible avec l'Accord SPS, a conduit la Communauté à engager une procédure au titre de l'article 21 § 5 du Mémorandum d'accord de l'OMC. Ce dernier prévoit qu'en cas de désaccord au sujet de la compatibilité avec un accord visé de mesures prises pour se conformer aux recommandations et décisions, un Membre pourra demander la constitution d'un Groupe spécial. La Communauté européenne a fait appel du rapport rendu par le Groupe spécial[1191] et l'Organe d'appel n'a pas tranché la question de savoir si la législation européenne était conforme à l'Accord SPS[1192], faute d'éléments suffisants à sa disposition. La

---

[1189] *Ibid.*, p. 64 : « No epidemiological studies of long-term treatment of humans with testosterone were available ».

[1190] D. BIANCHI, La politique agricole commune (PAC), Précis de droit agricole européen, op. cit., p. 543, § 57.

[1191] Rapport du Groupe spécial, États-Unis – Maintien de la suspension d'obligations dans le différend CE – Hormones, WT/DS320/R, 31 mars 2008.

[1192] Rapport de l'Organe d'appel, *États-Unis – Maintien de la suspension d'obligations dans le différend CE – Hormones*, WT/DS320/AB/R, 16 oct. 2008, p. 355, § 737 : « […] nous recommandons que l'Organe de règlement des différends demande aux États-Unis et aux Communautés européennes d'engager une procédure au titre de l'article 21:5 sans retard afin de régler leur désaccord sur le point de savoir si les Communautés européennes ont éliminé la

Communauté européenne et les États-Unis sont parvenus à un accord[1193], en application des articles 28 et 3 § 7, lequel stipule que la préférence doit être accordée à « une solution mutuellement acceptable pour les parties et compatible avec les accords visés ». L'accord de 2009[1194], modifié par un accord de 2014, est supposé régler définitivement le conflit entre les États-Unis et la Communauté, l'article VIII de ce dernier accord prévoyant que si les États parviennent à la mise en œuvre de la phase 3 telle que convenue, « aucune autre action au titre du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends ne sera entreprise en ce qui concerne le différend DS26 »[1195]. La conclusion de tels accords témoigne, bien qu'ils diminuent les droits majorés que les États-Unis appliquent à certains produits de l'Union européenne, d'un renoncement de l'Union européenne et de son admission, implicite, de l'absence de mise en conformité de sa législation. Le cas échéant, l'Union aurait pu engager une procédure à l'encontre des États-Unis sur le fondement de l'article 21 § 5 du Mémorandum d'accord. Néanmoins, cette incertitude quant à la compatibilité de la législation européenne concernant l'emploi de certaines substances dans l'élevage d'animaux destinés à l'alimentation couplée au maintien, au sein de l'Union, d'un niveau élevé de protection de la sécurité sanitaire des consommateurs caractérise un infléchissement du système de l'OMC[1196], au profit de la santé publique. Sans se révéler en contrariété avec le système de l'OMC, il est évident que le niveau de développement économique et social de l'Union européenne lui permet d'imposer de strictes conditions à la protection de la santé animale sur son territoire.

B. La rigueur de la législation européenne face aux standards de l'OIE pour l'entrée d'animaux en provenance de pays tiers

236. La réforme des conditions de police sanitaire européennes applicables à l'importation d'animaux – La législation européenne est en cours d'évolution puisque le règlement relatif à la législation sur la santé animale, adopté en 2016[1197], vise à codifier l'ensemble des normes sanitaires européennes applicables aux animaux, y compris celles relatives aux importations. Toutefois, les conditions de police sanitaire applicables aux

---

mesure jugée incompatible dans l'affaire CE – Hormones et si l'application de la suspension de concessions par les États-Unis reste juridiquement valable ».

[1193] Les Communautés européennes auraient pu saisir un Groupe spécial pour imposer aux États-Unis le retrait de leurs mesures de compensation, en application de l'article 21 § 5 du Mémorandum d'accord.

[1194] Communication conjointe des Communautés européennes et des États-Unis, *Hormones*, WT/DS26/28, 30 sept. 2009.

[1195] *Ibid.*, art. VIII.

[1196] Selon certains auteurs, cela témoignerait aussi d'un affaiblissement de la crédibilité du système de règlement des différends de l'OMC dans son ensemble : G. H. ROUNTREE, « Raging hormones: a discussion of the World Trade Organization's decision in the European Union - United-States beef dispute », *The Georgia Journal of International and Comparative Law,* vol. 27, 1998-1999, pp. 607-634, spé. p. 633.

[1197] Règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 précité

importations n'abrogeront la directive actuellement en vigueur qu'au 21 avril 2021[1198]. Jusque là, la directive de 1992 définissant les conditions de police sanitaire régissant les échanges et les importations d'animaux dans la Communauté est applicable[1199]. Malgré cette réforme, le principe fondateur de l'importation d'animaux vivants reste le même : les animaux importés sur le territoire européen doivent satisfaire aux mêmes exigences sanitaires que celles applicables aux producteurs européens[1200] ou à des prescriptons sanitaires équivalentes. Il en va de même concernant l'importation de produits d'origine animale[1201]. Il en résulte que le droit de l'Union européenne n'est pas en contrariété avec les standards contenus dans les Codes de l'OIE[1202]. En revanche, il met en place des règles très détaillées de protection des santés humaine et animale au sein de ses États membres.

237. Une liste des pays tiers et un certificat vétérinaire comme conditions à l'entrée d'animaux sur le territoire européen – Seuls les pays inscrits sur une liste peuvent exporter leurs animaux et produits d'origine animale vers l'Union européenne[1203], lorsque ces derniers sont accompagnés d'un certificat sanitaire. Cette liste a été fixée par un règlement d'exécution de la Commission[1204], en application de la directive du 13 juillet 1992[1205], selon des critères qui sont moins détaillés que ceux qui figurent dans le règlement portant législation sur la santé animale[1206]. En effet, ce dernier détaille les exigences permettant aux pays tiers d'obtenir leur inscription sur cette liste[1207]. Ainsi, les pays tiers doivent satisfaire à un grand nombre de critères pour escompter leur inscription sur cette liste. Ils doivent fournir leur législation vétérinaire, prouver l'efficacité de leurs dispositifs de contrôle, détailler les modalités institutionnelles de leurs dispositifs de contrôle, leurs procédures de certification et le statut zoosanitaire du pays, ils doivent prouver que leur législation offre le même degré de

---

1198 *Ibid.*, art. 270.

1199 Directive 92/65/CEE du Conseil du 13 juill. 1992 définissant les conditions de police sanitaire régissant les échanges et les importations dans la Communauté d'animaux, de spermes, d'ovules et d'embryons non soumis, en ce qui concerne les conditions de police sanitaire, aux réglementations communautaires spécifiques visées à l'annexe A section I de la directive 90/425/CEE, *JOCE,* L 268, 14 sept. 1992, pp. 54 s.

1200 Règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 précité, art. 234 § 1 ; *ibid.*, art. 16 § 1.

1201 Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janv. 2002 précité, art. 11.

1202 Bien que l'Union européenne ne soit pas membre de l'OIE, les Codes qu'elle a élaborés, en tant que standards internationaux approuvés dans le cadre de l'Accord SPS, s'imposent à elle.

1203 Règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 précité, art. 230 ; directive 92/65/CEE du Conseil du 13 juill. 1992 précitée, art. 17 § 2.

1204 Règlement (UE) 206/2010 de la Commission du 12 mars 2010 établissant des listes des pays tiers, territoires ou parties de pays tiers ou territoires en provenance desquels l'introduction dans l'Union européenne de certains animaux et viandes fraîches est autorisée, et définissant les exigences applicables en matière de certification vétérinaire, *JOUE,* L 73, 20 mars 2010, pp. 1-172.

1205 Directive 92/65/CEE du Conseil du 13 juill. 1992 précitée.

1206 *Ibid.*, art. 17 § 4.

1207 Règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 précité, art. 230.

protection des santés humaine et animale que dans l'Union européenne, de leur sérieux dans la coopération avec l'OIE quant à la notification de maladies obligatoires. La Commission doit également tenir compte des résultats des contrôles qu'elle réalise dans les établissements agréés des pays tiers et de l'expérience acquise des résultats de contrôles officiels à l'importation d'animaux vivants et de produits d'origine animale en provenance de ces pays. Le grand nombre de critères ainsi exigé révèle la rigueur de l'Union européenne, mais il n'est pas en contrariété avec les standards de l'OIE, qui laisse une marge de manœuvre dans leur retranscription[1208]. Concernant le contenu du certificat sanitaire, les standards de l'OIE mentionnent simplement que le pays exportateur doit satisfaire aux exigences sanitaires requises par le pays importateur[1209]. La Commission a établi des certificats sanitaires types par espèce animale[1210]. Le détail des informations requises reflète le haut degré d'exigence de l'Union européenne. À titre d'illustration, l'importation de bovins est soumise à la production d'un certificat sanitaire contenant une attestation de santé publique, de santé animale et de transport de près de cinq pages. Les pays tiers doivent fournir des informations concernant l'état sanitaire du pays ou de la zone en provenance de laquelle les bovins sont exportés, ainsi que sur l'état zoosanitaire des animaux, à propos de la fièvre aphteuse, de la peste bovine, de la fièvre catarrhale ovine, de la tuberculose, de la brucellose et également de la leucose bovine enzootique. Il convient de remarquer que l'important développement social et économique de l'Union européenne lui permet d'être avantagée au regard des pays en développement. Ainsi, le Code terrestre dissuade les pays d'exiger, sur le certificat vétérinaire international, « de garanties sur l'absence d'agents pathogènes ou de maladies animales présents sur le territoire du pays importateur et ne faisant l'objet d'aucun programme officiel de contrôle »[1211]. Il est légitime qu'un État qui investit pour l'éradication d'une épidémie ne soit pas limité par les risques d'entrée de cette épidémie à l'occasion d'importations d'animaux. En revanche, les États n'ayant pas les moyens financiers d'organiser la lutte contre certaines épidémies ne pourront pas limiter la propagation de l'épidémie en limitant les importations s'ils n'ont pas mis en place un programme national officiel de lutte contre cette épidémie, ce qui semble pour le moins contestable.

238. Une harmonisation du vocabulaire inachevée – Il serait fastidieux, et avec un enjeu doctrinal limité, d'inventorier l'ensemble des standards élaborés par l'OIE pour lesquels des exigences plus précises ont été imposées en droit de l'Union européenne. Deux exemples,

[1208] Aucun règlement d'exécution n'a encore été adopté puisque le règlement de 2016 n'entrera en vigueur qu'en 2021.

[1209] Code terrestre, art. 5.4.1.1.

[1210] Règlement (UE) 206/2010 de la Commission du 12 mars 2010 précité, annexe I, pp. 22 s.

[1211] Code terrestre, art. 5.1.2.2.

parmi d'autres, suffisent à illustrer le propos. Il convient seulement de noter que les animaux importés doivent provenir d'un centre agréé par le pays tiers[1212], tandis que le Code terrestre ne prévoit pas une telle obligation. De même, si le Code terrestre précise que l'Autorité vétérinaire du pays exportateur a la possibilité de procéder à un examen clinique des animaux avant leur transport[1213], le vétérinaire officiel européen se trouvant sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne a l'obligation de procéder à un examen clinique des animaux[1214]. Ces illustrations témoignent du haut degré de protection sanitaire et zoosanitaire exigé par les institutions de l'Union européenne. Il est notable de constater, outre la densité de cette législation, pour laquelle les contrôles officiels n'auront été que brièvement évoqués sans que cela puisse être le signe d'une moindre importance[1215], qu'une certaine confusion existe entre les termes employés. Qu'il soit question de certificat vétérinaire au sein de l'OIE, de certificat zoosanitaire au sein de l'Union européenne ou encore de conditions de police sanitaire applicables aux animaux, le choix du vocabulaire présente un intérêt que les institutions internationales et européennes ne sauraient négliger.

Conclusion du chapitre 2

239. L'étude de la lutte contre les épizooties dans le cadre du système commercial multilatéral permet de constater que l'émergence d'une protection internationale de la santé animale est en corrélation directe avec l'accroissement des échanges. Au même titre que l'Union européenne a dû procéder à une harmonisation des législations vétérinaires de ses membres afin de libéraliser les échanges, la mondialisation requiert l'harmonisation des législations vétérinaires nationales. C'est ainsi ce que préconise l'OMC, en tant qu'organisation internationale compétente pour réguler les échanges commerciaux internationaux, mais avec les moyens dont elle dispose.

240. La présence de la lutte contre les épizooties dans les normes de l'OMC – Il apparaît que n'étant pas une organisation à vocation scientifique, le système de l'OMC, et

[1212] Directive 92/65/CEE du Conseil du 13 juill. 1992 précitée, art 17 § 2, b), i). Le règlement 2016/429 prévoit que les établissements agréés sont listés par chaque État membre mais que la Commission sera chargée de centraliser cette liste (art. 233).

[1213] Code terrestre, art. 5.4.5.1.

[1214] Directive 91/496/CEE du Conseil du 15 juill. 1991, fixant les principes relatifs à l'organisation des contrôles vétérinaires pour les animaux en provenance des pays tiers introduits dans la Communauté et modifiant les directives 89/662/CEE, 90/425/CEE et 90/675/CEE, *JOCE,* L 268, 24 sept. 1991, pp. 56-68, art. 4 § 2.

[1215] *Ibid.* Cette directive a vocation à être abrogée par le règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 précité, à compter du 14 décembre 2019 (art. 146).

plus particulièrement l'Accord SPS, se réfère aux normes de l'OIE et du *Codex alimentarius* comme standards internationaux de référence pour que ses Membres puissent se prémunir des dangers véhiculés par les échanges internationaux d'animaux et de produits d'origine animale. Il semble que ces standards bénéficient d'une force normative accrue puisqu'ils profitent des effets de la contrainte créée par le système de règlement des différends de l'OMC. Toutefois, la souveraineté des États fait obstacle à ce que ces standards soient considérés comme du "droit dur" et l'Accord SPS permet aux États de s'en éloigner à condition de rapporter la preuve d'une justification scientifique. Il en résulte que l'Union européenne, en raison de son développement social et économique, a les moyens d'imposer des critères plus élevés, parfois même en contrariété avec l'Accord SPS et le GATT, comme en témoigne le contentieux *Hormones*, dans lequel elle a estimé nécessaire de maintenir sa position malgré la déclaration d'incompatibilité de sa législation. Et effectivement, puisque l'Union garantit un niveau élevé de protection des santés humaine et animale sur son territoire, elle exige que les importations d'animaux en provenance de pays tiers garantissent le même degré de protection.

241. Les importations à destination de l'Union européenne – Il est édifiant de constater que seuls douze pays figurent sur la liste des pays autorisés à exporter des animaux vivants à destination de l'Union européenne et cinquante-deux figurent sur la liste de ceux qui sont autorisés à exporter de la viande fraîche vers le territoire européen[1216]. Ces chiffres illustrent parfaitement que le droit de l'Union européenne se plie aux exigences des normes du système de l'OMC, mais seulement dans la stricte mesure du nécessaire, à tel point que seuls quelques pays remplissent – ou estiment rentable de remplir – les conditions exigées par l'Union pour l'importation d'animaux et produits d'origine animale sur son territoire. Il en résulte que les règles européennes de protection de la santé animale respectent les standards internationaux, mais que ces derniers ne les influencent que faiblement.

[1216] Règlement (UE) 206/2010 de la Commission du 12 mars 2010 précité, annexe I, pp. 18-19 et annexe II, pp. 95 s.

Parmi les pays tiers autorisés à exporter des animaux à destination de l'Union européenne, figurent exaustivement : le Canada, la Suisse, le Chili, le Groenland, l'Islande, le Monténégro, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Nouvelle-Zélande, Saint-Pierre-et-Miquelon, la Serbie, la Russie et, enfin, les États-Unis. Il convient de préciser que chacun est autorisé à exporter des espèces animales précisément identifiées. Ainsi, les États-Unis ne peuvent exporter que des porcs à destination de l'Union. Est également visée la Nouvelle-Calédonie, alors même que les dispositions sanitaires du Code rural prévues dans le deuxième livre de la première partie (normes vétérinaires) sont applicables, aux termes de l'article L. 275-1 CRPM et sous réserve de quelques exceptions énoncées à l'article L. 275-10 du même code, à cette île.

Conclusion du titre 2

242. L'étude de l'extension des sources de la protection de la santé animale a permis de considérer que les échanges d'animaux et de produits d'origine animale sont au cœur de cette extension. La naissance du marché commun et l'accroissement des échanges internationaux ont justifié que la protection de la santé animale ne soit plus seulement le fait des États. En effet, les règles de protection de la santé animale ont pour effet de conditionner l'entrée des animaux et de leurs produits à des exigences vétérinaires et donc de restreindre les échanges. L'on peut en conclure que la source de ces règles de droit ne se situe plus en droit interne, bien que le concept d'ordre public continue de fonder l'intervention, à travers des mesures de police administrative, des autorités publiques. Le transfert des compétences des États au profit de l'Union européenne pour parvenir à la libre circulation des marchandises – et la nature de produit des animaux – justifient que l'Union européenne ait harmonisé les règles de protection de la santé animale. Les États membres de l'Union ne disposent que d'une marge de manœuvre restreinte, dans le cadre des actes de droit dérivé spécifiques à la santé animale.

243. L'influence des normes de l'OMC – Il apparaît également cohérent que, puisque le marché de l'Union européenne participe du marché international, les règles du premier prennent place également dans le second. Toutefois, les règles de protection de la santé animale ne sont que partiellement influencées par le droit international, et en particulier par les accords de l'OMC. L'Accord SPS aménage la souveraineté des Membres de l'OMC dans la mise en œuvre de mesures sanitaires par l'intermédiaire de standards internationaux constituant des normes de *soft law* dont le caractère contraignant est relatif. L'évaluation scientifique préside à l'élaboration de mesures nationales ne s'inscrivant pas dans la continuité matérielle des standards internationaux de référence. Ce n'est qu'en l'absence de justification scientifique que le Membre pourra être sanctionné. Il en résulte que malgré les sanctions financières auxquelles les Membres s'exposent en cas de violation des accords, un Membre comme l'Union européenne a les moyens d'évaluer – et de choisir – lequel, de la violation ou de la barrière non-tarifaire aux échanges, présentera le moins d'inconvénients économiques.

244. Par conséquent, l'extension des sources des règles de droit relatives à la santé animale a été démontrée à travers la saisie de leur élaboration par les organisations à vocation économique. Une telle extension témoigne que les considérations liées à la santé des animaux sont soumises à l'envergure économique des échanges d'animaux. La protection de la santé animale ne trouverait pas sa source dans le droit de l'Union européenne ni, quelle qu'en soit

l'ampleur, dans les Accords de l'OMC – et n'auraient pas cette forme – si les animaux n'étaient pas des marchandises qui génèrent des intérêts financiers. Il devient alors malaisé de tenter d'extraire les animaux et la protection de leur santé des enjeux économiques qu'ils représentent.

Conclusion de la première partie

245. L'analyse des règles de droit relatives à la santé de l'animal a conduit à un constat majeur : il s'agit d'une sphère dans laquelle le droit a particulièrement évolué, guidé par des considérations économiques. En effet, s'interroger sur le champ de la protection de la santé animale a permis de démontrer un élargissement de l'emprise du droit sur la santé de l'animal, tandis que questionner les sources de cette protection a amené à percevoir leur extension. Cette évolution du droit révèle que la protection de la santé animale s'est construite autour de l'instrumentalisation de l'animal par l'homme, d'abord guidée par des considérations de santé publique, protection dont les sources contribuent ensuite à refléter l'instrumentalisation de la santé de l'animal par le droit et l'ampleur des considérations économiques qu'elle sous-tend.

246. La construction de la protection de la santé animale autour de l'instrumentalisation de l'animal – L'étude du champ de la protection de la santé animale révèle que cette protection s'étend à celle de l'animal en tant qu'individu et en tant que membre d'une collectivité. La santé de l'animal regroupe ainsi les règles visant la bonne santé de l'être sensible ainsi que les règles organisant l'intervention des pouvoirs publics pour enrayer le développement de certaines maladies transmissibles. Quelles que soient les modalités de cette protection, cette dernière n'est possible qu'en raison de l'appropriation de l'animal par l'homme ; il doit être en mesure de pouvoir intervenir sur la santé de l'animal. C'est bien autour de l'instrumentalisation de l'animal par le droit qu'est établie la protection de la santé de l'animal. Et c'est conformément à cette perspective d'instrumentalisation – cette fois-ci en dehors du droit – que le champ de la protection de la santé de l'animal a été élargi au-delà d'une protection contre les maladies d'origine naturelle. L'animal d'élevage, puisqu'il fait l'objet d'une activité économique pour satisfaire les besoins de l'homme, est apparu comme générateur de risques pour l'homme, tant sanitaires qu'économiques. La prise de conscience de l'étendue du risque que présente cet animal pour l'homme a induit un élargissement matériel des règles de protection de sa santé. Cet élargissement se révèle par l'existence de règles jugulant les risques iatrogènes couplée par une démarche de prévention. L'instrumentalisation de l'animal, à travers son appropriation juridique et ses modalités d'élevage économiques, justifie la mise en œuvre et l'élargissement de règles de nature à en protéger la santé. Les sources des règles relatives à la santé animale poursuivent la démonstration de l'instrumentalisation de la santé animale.

247. L'évolution des sources de la protection de la santé animale comme reflet de l'instrumentalisation de la santé animale – L'examen des mesures de lutte contre les maladies transmissibles fait apparaître l'existence d'une réponse sanitaire collective. Or, dans le dessein de justifier une telle intervention publique dans le droit de propriété de l'éleveur, le droit français a mobilisé le concept classique d'ordre public, et plus particulièrement l'ordre public sanitaire. Certaines règles de protection de la santé animale – la grande majorité – ont pu prendre la forme de mesures de police administrative parce qu'elles visaient la protection de l'ordre public. Cependant, les mutations économiques ont engendré la création d'organisations supra-nationales à vocation – totalement ou partiellement – économique qui ont prôné l'accroissement et la libéralisation des échanges. Mais les règles relatives à la santé animale restreignent ces échanges en ce qu'elles tendent à prévenir l'apparition et à lutter contre la propagation des maladies animales. Ainsi, les enjeux économiques sous-tendus par les règles de droit de protection de la santé animale justifient qu'elles aient été saisies par le droit de l'Union européenne puis dans le cadre du système commercial multilatéral. Ces organisations poursuivent l'harmonisation des législations nationales afin de faciliter les échanges d'animaux. Cette saisie des règles de santé animale par l'Union européenne et par l'OMC consacre une extension des sources des règles relatives à la santé animale.

248. Par conséquent, les règles de protection de la santé animale s'inscrivent dans la continuité de l'instrumentalisation de l'animal, et la poursuivent. Cette analyse a démontré que la santé de l'animal est l'objet de règles de droit guidées par des considérations sanitaires et économiques. Se pose dès lors la question de savoir dans quelle mesure le cadre économico-centré de ces règles engendre une instrumentalisation de l'animal par le droit de sa santé.

DEUXIÈME PARTIE. L'INFLUENCE DU DROIT ANIMALIER SUR LE DROIT SANITAIRE : D'UNE APPROCHE COLLECTIVE À UNE APPROCHE INDIVIDUELLE

249. Vers l'intérêt propre de l'animal ? Bien que la santé animale soit l'objet de règles de droit, l'animal n'en est pas le sujet. Pourtant, cela ne présage pas de l'absence d'intérêt d'envisager le traitement juridique de l'animal à travers les règles relatives à sa santé. Se confrontent ainsi les intérêts anthropocentriques, à travers le droit sanitaire, et « animalitaires »[1217], à travers le droit animalier. Cette opposition, bien que schématique, permet de rechercher si les règles de droit relatives à la protection de la santé de l'animal d'élevage ont pour finalité la protection de l'homme ou de l'animal.
En délimitant notre recherche à l'animal qui fait l'objet d'une activité économique, il convient de situer cette réflexion dans le champ du droit de l'Union européenne qui est désormais la source matérielle du droit interne en la matière. Ce choix ne fera pas obstacle à des incursions dans le droit interne et dans le droit international, ce dernier présentant d'ailleurs d'importantes perspectives d'amélioration de la considération pour l'animal à travers le droit.

250. L'animal d'élevage, instrument à valeur marchande – En tant que produit, les caractéristiques de l'animal d'élevage – sa taille, son poids, sa musculature ou sa productivité – participent de sa valeur marchande. En tant qu'être vivant, en revanche, ses caractéristiques dépendent de sa bonne santé. L'animal en bonne santé est celui dont les chairs ne sont pas affectées par les toxines de la maladie, qui n'est pas affaibli, qui a un poids convenable, autant d'éléments qui amélioreront sa valeur marchande face à l'animal affaibli par la maladie, à supposer que ce dernier puisse encore être commercialisé. Plus encore, même en présence d'une simple suspicion de maladie, « la valeur marchande du produit est systématiquement affectée »[1218], puisque cette suspicion va impliquer des analyses de laboratoire ou l'examen clinique par un vétérinaire, générateurs de coûts. En somme, la valeur marchande de l'animal est affectée par sa nature d'être vivant, laquelle est dépendante de sa santé. Admettre la nécessité d'apporter des soins à l'animal, c'est reconnaître à la fois que l'animal est un être vivant sensible, mais aussi que cela garantit – ou rétablit – sa valeur marchande. Logiquement, lorsque l'animal est exploité à des fins économiques, la protection de sa bonne santé est perçue comme purement économique. Pourtant, les modalités de cette protection témoignent d'une approche différente de l'animal.

251. L'animal et sa santé, au cœur d'un système d'objectifs – La santé animale peut être adossée à la nature d'être vivant ou à celle d'être sensible de l'animal. Le droit de l'Union européenne distingue, à ce titre, entre les notions de « protection de la santé animale » et de « protection du bien-être animal ». Dans le premier cas, il est question des règles relatives à la

[1217] J.-P. MARGUÉNAUD, *L'animal en droit privé, op. cit.,* p. 355.
[1218] D. CHARLES-LE BIHAN, « Le droit de propriété », Chronique de jurisprudence communautaire (année 2003), *Droit rural* n° 330, fév. 2005, chron. 2, pt 13.

lutte contre les maladies transmissibles, lesquelles font intervenir les institutions européennes et étatiques. Ces dernières, qui visent à protéger la collectivité animale, recèlent deux objectifs anthropocentriques : l'économie agricole et la santé publique. Dans cette circonstance, l'animal apparaît comme étant au cœur d'un système d'objectifs parmi lesquels le bon fonctionnement du marché intérieur, la protection de la santé publique et celle de la santé animale. Puisque l'animal est envisagé comme un être vivant dont la mauvaise santé est susceptible d'affecter les autres animaux, voire l'homme, ces règles n'individualisent pas l'animal en protégeant sa santé. Elles comportent une approche collective de la santé animale. C'est l'aménagement de ces objectifs par le législateur et le juge européens qu'il convient d'envisager afin d'en déduire l'ampleur de l'instrumentalisation de l'animal dans ce système. En revanche, lorsque la protection de la santé de l'animal est fondée sur sa sensibilité, il appartient à l'éleveur de soigner son animal pour limiter sa souffrance. Dans ce cas, l'animal est individualisé puisque les soins qui lui sont apportés ne sont susceptibles d'améliorer que sa seule santé. Pourtant, cette approche individuelle de l'animal, qui s'inscrit dans le cadre plus large du bien-être animal, est soumise aux considérations économiques du secteur de l'élevage. Or, déconnecter les intérêts économiques des intérêts vétérinaires reviendrait à dissocier l'animal-produit de l'animal-être sensible, alors qu'ils ne forment qu'un. Cette dichotomie, bien qu'interrogée par l'évolution de la perception sociale de l'animal, se révèle artificielle et utopique. Ainsi, en plaçant l'animal sur un marché, il convient d'admettre que toutes les actions qui sont réalisées sur lui sont justifiées par des perspectives économiques, même lorsqu'elles ont vocation à protéger sa sensibilité. Dans le dessein de déterminer si l'animal fait également l'objet d'une instrumentalisation dans ce cadre, il convient d'interroger les modalités de la conciliation de l'objectif du bon fonctionnement du marché intérieur avec la protection du bien-être animal.

252. Il est donc intéressant d'envisager, sous l'angle du droit, les modalités de traitement de l'animal comme membre d'une collectivité (**Titre 1**), avant de s'interroger sur la portée de l'individualisation de la protection de sa santé (**Titre 2**).

Titre 1. L'animal comme membre d'une collectivité

Titre 2. L'animal comme individu ?

TITRE 1. L'ANIMAL COMME MEMBRE D'UNE COLLECTIVITÉ

253. La santé de l'animal, objectif de règles de droit – Face à la maladie transmissible, la protection de la collectivité animale contribue à justifier les mesures de lutte contre les maladies. Soumettre certains pour protéger les autres, mais seulement si la maladie est mortelle, équivaut à protéger la santé animale *per se*. Ainsi, si la mesure s'avère délétère pour l'animal appréhendé individuellement, celui-ci faisant partie d'une collectivité, le sacrifice de sa vie sert l'espèce tout entière. L'on peut donc considérer que l'animal, et plus particulièrement sa santé, ne sont pas instrumentalisés qu'au profit d'enjeux économiques : ils le sont également au profit de la collectivité animale. Ainsi, en tant que marchandise, toute manipulation de l'animal satisfait des intérêts économiques, mais en tant qu'être vivant dans une collectivité, cette même manipulation satisfait des intérêts vétérinaires. Pourtant, les règles relatives à la santé animale ne portent pas que sur les maladies mortelles pour les animaux et, en outre, lorsque la maladie est transmissible à l'homme, cette manipulation satisfait également des intérêts sanitaires. D'apparence antagonistes, ces objectifs se révèlent parallèles, parfois complémentaires, selon l'approche choisie et selon la perception du risque et des intérêts justifiant sa gestion. Il est délicat d'en déduire que l'animal n'est pas instrumentalisé : si les règles protectrices de sa santé ont un effet positif sur celle-ci, ce n'est que la conséquence de la recherche de satisfaction d'objectifs anthropocentriques, bien que la santé animale, établie comme un objectif légitime d'intérêt général par la Cour de Justice, fasse l'objet d'une conciliation avec ces objectifs (**Chapitre 1**). Si la protection de la santé animale peut prendre place dans le cadre de mesures européennes en tant qu'objectif, elle peut également être incorporée dans des mécanismes sanitaires et économiques. Cette approche permet de renouveler l'analyse de la place de l'animal face aux intérêts anthropocentriques. Pourtant, sous cet angle, c'est l'instrumentalisation de l'animal et de sa santé qui se révèlent (**Chapitre 2**).

Chapitre 1. La portée limitée de la protection de la santé animale au sein des objectifs de l'Union européenne

Chapitre 2. L'instrumentalisation de la protection de la santé animale au sein d'un mécanisme sanitaire et de mécanismes économiques

Chapitre 1. La portée limitée de la protection de la santé animale au sein des objectifs de l'Union européenne

254. L'absence de vérité juridique univoque applicable à l'animal d'élevage – « Au-delà du sort de l'enfant menacé d'être partagé par le milieu pour provoquer l'identification de sa mère, la leçon profonde du célèbre jugement du fils de David et de Bethsabée est sans doute que, face à l'impossibilité de savoir où est la vérité, il faut répartir proportionnellement la part du doute »[1219]. Transposée à l'animal d'élevage, qui plus est destiné à l'alimentation humaine, la répartition de la part du doute émerge à travers la conciliation des objectifs apparemment antagonistes. Cette répartition, évoquée par Jean-Pierre Marguénaud afin d'expliciter la logique sous-tendue par le principe de proportionnalité, impose qu'une vérité existe. Encore faut-il déterminer quelle est la vérité recherchée justifiant la conciliation des objectifs du droit applicable à l'animal d'élevage. Or, la vérité juridique est mouvante, dépendante de considérations et de mutations sociales, économiques, scientifiques, éthiques. Il n'existe pas une vérité, mais autant de vérités qu'il existe d'angles d'analyse, tel que l'enseignent parfois les revirements jurisprudentiels. La vérité émerge tout aussi bien dans le bon fonctionnement du marché intérieur que dans la salubrité des denrées d'origine animale ou encore dans la bonne santé animale. La vérité peut également être conçue comme l'exécution éthique de la production de l'animal parce qu'il s'agit d'un être vivant sensible. Si le droit est contextuel, la vérité juridique est également contextuelle, dépendante de l'intention de l'auteur du droit d'améliorer la prise en compte d'un objectif plutôt qu'un autre. C'est ainsi que l'on peut concevoir l'incorporation, en droit, de la sensibilité animale.

255. L'économie comme point de départ de la vérité des règles relatives à la santé animale – Les règles de droit relatives à la santé de l'animal trouvent aujourd'hui leur source dans le droit de l'Union européenne[1220], en raison de la nature de cette organisation. Ces règles prennent place dans un cadre essentiellement économique. Viennent s'y agréger d'autres considérations, puisque le bon fonctionnement du marché intérieur « tient compte des exigences de protection de la santé »[1221]. La vérité serait donc le bon fonctionnement du

[1219] J.-P. MARGUÉNAUD, « Conclusions générales », *LPA* n° 46, 5 mars 2009, p. 119.

[1220] V. pp. 181 s.

[1221] CJCE, 5e ch., 13 nov. 1990, aff. C-331/88, The Queen c. The Minister of Agriculture, Fisheries and Food and the Secretary of State for Health ex parte: Fedesa e.a., Rec. 1990, I, p. 4023, pt 16.

marché intérieur, lequel s'est trouvé conditionné par la recherche d'une bonne santé animale et par la sensibilité animale. Manipulé dans un contexte économique, l'animal est nécessairement instrumentalisé. Cette conception trouve une limite majeure dans l'analyse de la répartition du doute par les auteurs des règles de droit. Cette répartition du doute impose au détenteur du pouvoir décisionnel de tenir compte de tous les objectifs poursuivis, parmi lesquels figure désormais la protection de la santé et du bien-être des animaux, dans le respect du principe de proportionnalité[1222]. Matière éminemment technique, la protection de la santé animale, bien qu'elle soit érigée au rang d'objectif par le juge européen, est soumise à une conciliation des différents objectifs en jeu, mouvante car tributaire de l'évolution des connaissances scientifiques (***Section 1***). Toutefois, la conciliation des objectifs des règles relatives à la santé animale ne saurait être réalisée efficacement sans une appréciation casuistique, bien que le juge de l'Union européenne ait eu l'occasion d'affirmer que « l'appréciation de la conciliation des objectifs doit être globale, et ne peut pas, à cet égard, tenir compte des spécificités de chacun »[1223] (***Section 2***).

Section 1. La protection de la santé animale au sein d'une conciliation mouvante des objectifs de l'Union européenne

256. De l'objet à l'objectif – La protection de la santé animale est d'abord l'objet de normes. Toutes les réglementations européennes portant sur la lutte contre les maladies animales transmissibles témoignent de cette instrumentalisation, à des fins économiques ou sanitaires. En réalité, la santé animale n'est pas qu'un objet normatif instrumentalisé à des fins anthropocentriques. Il s'agit également d'un objectif à part entière, au même titre que la santé humaine ou l'économie agricole. À ce titre, la santé animale possède ainsi une certaine forme d'autonomie à l'égard des intérêts humains. La systématisation des normes relatives à la santé animale ne permettrait pas de clarifier la place reconnue à l'animal par le droit consacré à sa santé. En revanche, l'analyse de l'enchevêtrement des objectifs participe du constat de l'existence de la protection de la santé animale en tant que telle. L'absence de hiérarchisation entre les intérêts témoigne également du caractère non résiduel de la protection de la santé animale, mais implique que l'animal ne saurait être individualisé. Il est, dès lors, complexe de déterminer si la lutte contre une maladie sert davantage la santé publique, la santé animale ou

[1222] Le principe de proportionnalité auquel sont soumises les institutions européennes dans l'exercice de leur pouvoir législatif ou exécutif est formulé à l'article 5 § 4 du TUE. Consacré en premier lieu par la Cour de Justice en tant que principe général du droit communautaire (CJCE, 20 fév. 1979, aff. C-122/78, *Buitoni*, Rec. 1979, p. 677), il a ensuite été consacré au sein du Traité de Maastricht : M. DONY, *Droit de l'Union européenne*, Éd. de l'Université de Bruxelles, 2015, 6e éd., p. 95, pt 147, G. ISAAC ; M. BLANQUET, *Droit général de l'Union européenne*, *op. cit.*, pp. 99 s.

[1223] CJCE, 12 juill. 2001, aff. C-189/01, *Jippes e.a.,* Rec. 2001, I, p. 5689, pt 99.

l'économie agricole (*§1*). En outre, la priorité ne saurait être donnée à la santé animale dans un cadre particulièrement soumis à l'évolutivité (*§2*).

§1. L'émergence de la protection de la santé animale au sein d'une conciliation complexe d'objectifs

257. Une tentative de systématisation difficile – Une conciliation n'est envisageable que s'il existe des éléments à concilier. Appliquée dans le champ du droit européen, la conciliation d'objectifs exclut toute hiérarchisation, laquelle impliquerait une prévalence de l'un sur les autres. Tous les objectifs poursuivis par l'Union européenne ont la même valeur. Dès lors, la seule prise en compte des intérêts vétérinaires rehausse le statut de l'animal, dont la protection de la santé serait équivalente aux objectifs économiques. La seule certitude quant au résultat de la conciliation des normes relatives à la santé animale porte sur la prédominance reconnue aux intérêts collectifs (*A*), la complexité scientifique et technique de ces normes faisant obstacle, malgré l'identification d'un objectif propre à la santé animale, à toute systématisation dans l'aménagement réalisé (*B*).

A. Des principes immuables : la prédominance des intérêts collectifs

258. La prééminence des intérêts sanitaires et collectifs. Afin d'entrevoir la complexité des intérêts qui informent sur la réglementation de la production animale, il est impératif de considérer la valeur accordée à ces intérêts, permettant éventuellement de justifier la prééminence de certains d'entre eux sur d'autres, comme la santé humaine (1) ou les intérêts collectifs (2).

1. La protection de la santé des animaux, gage de la protection de la santé humaine

259. Une assimilation relative de la protection de la santé animale à la protection de la santé publique – Il est assez banal de rappeler que la protection de la santé humaine revêt une dimension majeure dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union puisque le TFUE admet qu'« un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré »[1224]. En revanche, ce qui est moins banal, parce qu'exceptionnellement étudié par la

[1224] TFUE, art. 168 § 1.

doctrine[1225], c'est d'analyser la traduction juridique du lien qui existe parfois entre la protection de la santé animale et celle de la santé publique, et qui est consacré par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Son article 168 § 4, point b) opère une approche combinée des santés publique et animale. Celui-ci dispose que le Parlement européen et le Conseil contribuent à la protection de la santé publique en adoptant « des mesures dans les domaines vétérinaire et phytosanitaire ayant directement pour objectif la protection de la santé publique ». La santé humaine, figurant dans le premier paragraphe de l'article 168, devient la santé publique dans le quatrième paragraphe. En effet, la première constitue un standard, la bonne santé de l'homme en tant qu'il appartient à l'espèce humaine. La santé publique, en droit, peut être entendue comme « l'intervention publique dans les questions sanitaires »[1226]. Transposée en droit de l'Union européenne, cette distinction permettrait d'en déduire que la santé humaine est l'objectif poursuivi par les institutions européennes, tandis que la santé publique en est l'un des moyens. Cela permettrait de justifier que le premier paragraphe de l'article 168 vise globalement l'objectif de santé humaine, tandis que le quatrième paragraphe prévoit l'intervention du législateur européen par l'intermédiaire de la santé publique. Cependant, l'article 168 § 4 TFUE mentionne « un objectif de santé publique ». La santé publique serait alors visée comme une dimension spécifique de la santé de l'espèce humaine, celle d'une population déterminée. Effectivement, seule la maladie animale transmissible à l'homme est visée dans le quatrième paragraphe et une telle maladie peut revêtir une envergure épidémique. Ainsi, le législateur ne peut pas assurer la protection, sur le fondement de cette base juridique, de la santé de l'animal face à une maladie non transmissible à l'homme ou insusceptible de remettre en cause la salubrité de leurs produits. La protection de la santé animale ne peut pas être réalisée qu'à travers la protection de la santé publique. Deux opportunités s'offrent au législateur : soit il prend en considération des objectifs annexes lorsqu'il édicte une mesure sur le fondement de la base juridique sanitaire, soit il a recours à une pluralité de bases juridiques pour asseoir sa mesure.

260. La dissociation de la protection de la santé publique et de la santé animale – Les objectifs annexes ne sauraient l'emporter sur la protection de la santé publique. Ainsi, en présence d'une mesure qui vise à la fois la protection de la santé publique et celle de la santé animale, un avocat général a pu affirmer que « la santé humaine doit manifestement primer la santé animale lorsqu'elles sont en conflit »[1227]. Les considérations sanitaires pour l'homme

[1225] Sonia DESMOULIN-CANSELIER est la seule auteure, à notre connaissance, à mener régulièrement des recherches universitaires françaises sur la sécurité sanitaire des animaux.

[1226] D. TRUCHET, Droit de la santé publique, op. cit., p. 17.

[1227] Conclusions de l'avocat général, F. G. JACOBS, 23 sept. 2004, aff. C-198/03 P, *Commission c. CEVA et Pfizer*, Rec. 2004, I, p. 6361, pt 69.

doivent être prépondérantes à chaque fois qu'elles seront en conflit avec les objectifs annexes, dans la limite du respect du principe de proportionnalité. Toutefois, la possibilité de poursuivre des objectifs annexes ne permet pas de réguler la protection de la santé animale face à une maladie non transmissible à l'homme, auquel cas la mesure n'aurait pas « directement pour objectif la protection de la santé publique »[1228]. Puisque la santé animale n'entre pas totalement dans le champ de la santé publique, la base juridique sanitaire présente une limite importante. Ainsi, le législateur a fréquemment recours à une pluralité de bases juridiques[1229], qui se fonde sur la nécessité de concilier impératifs sanitaires et impératifs économiques à propos d'un objet spécifique, l'animal, pour lequel la préoccupation de santé publique n'est pas automatique. C'est le cas lorsque la norme réglemente l'identification et l'enregistrement des animaux et poursuit une double finalité, à la fois sanitaire et économique. En tant que mécanisme de prévention, l'identification permet de gérer l'expansion de toutes les maladies animales, qu'elles soient zoonotiques ou non, ce qui ne fait pas obstacle à l'utilisation de la base juridique sanitaire couplée avec la base juridique agricole[1230]. Cependant, le législateur européen n'est pas contraint de recourir à une double base juridique et l'identification des ovins et des caprins n'est fondée que sur la base juridique agricole[1231]. Cette différence par rapport à la réglementation de l'identification des bovins s'explique par le fait que cette dernière soit intervenue en réaction à la crise de la "vache folle" et qu'elle visait nettement à protéger la santé publique et à rassurer le consommateur sur la protection de sa santé[1232]. Par ailleurs, le règlement portant législation sur la santé animale[1233] fournit une bonne illustration de la conciliation des impératifs sanitaires et économiques en codifiant toutes les règles relatives à la santé animale. Il est fondé sur les bases juridiques sanitaire (article 168 § 4 TFUE), agricole (article 43 TFUE) et sur le rapprochement des législations (article 114 TFUE). Il organise la gestion de la lutte contre les maladies animales, qu'elles soient transmissibles à l'homme ou non. Ainsi, il vise d'abord la protection de la santé de l'animal en tant qu'individu en raison de ses incidences éventuelles sur la collectivité animale

---

[1228] TFUE, art. 168 § 4, b).

[1229] Il ne peut être déduit de l'utilisation, à plusieurs reprises, d'une pluralité de bases juridiques dans un secteur qu'une obligation incomberait au législateur européen d'avoir recours à cette pluralité chaque fois qu'il interviendra dans ce secteur : CJCE, 23 fév. 1988, aff. C-131/86, *Royaume-Uni c. Conseil*, Rec. 1988, p. 905, pt 29.

[1230] C'est le cas pour l'identification des bovins et de la viande bovine : règlement (CE) n° 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17 juill. 2000 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et concernant l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine, et abrogeant le règlement (CE) n° 820/97 du Conseil, *JOCE,* L 204, 11 août 2000, pp. 1-10.

[1231] Règlement (CE) n° 21/2004 du Conseil du 17 déc. 2003 établissant un système d'identification et d'enregistrement des animaux des espèces ovine et caprine et modifiant le règlement (CE) n° 1782/2003 et les directives 92/102/CEE et 64/432/CEE, *JOCE,* L 5, 9 janv., 2004, pp. 8-17.

Il en va de même concernant l'identification des porcins : directive 2008/71/CE du Conseil du 15 juill. 2008 concernant l'identification et l'enregistrement des animaux de l'espèce porcine, *JOCE,* L 213, 8 août 2008, pp. 31-36.

[1232] Règlement (CE) n° 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17 juill. 2000 précité, consid. 4.

[1233] Règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 précité.

et sur l'économie agricole, puis la dynamique de protection de la santé publique. Son premier considérant mentionne que « les maladies animales transmissibles et les mesures nécessaires à la lutte contre celles-ci peuvent avoir des incidences désastreuses pour les animaux pris individuellement, les populations animales, les détenteurs d'animaux et l'économie ». La protection de la santé publique n'intervient que dans le deuxième considérant, lequel énonce que « les maladies animales transmissibles peuvent aussi avoir des répercussions significatives sur la santé publique et la sécurité sanitaire des denrées alimentaires ». L'absence d'assimilation systématique entre la maladie animale et la maladie humaine justifie que les considérations sanitaires n'interviennent que lorsqu'il existe un risque pour la santé humaine, et finalement de façon plutôt secondaire en matière de santé animale, particulièrement lorsqu'il est question de prévention. Le recours à une pluralité de bases juridiques n'a pas pour effet de minorer l'importance de la santé publique, mais plutôt de justifier l'intérêt porté à des objectifs annexes qui se révèlent indépendants de la protection de la santé publique lorsque la préservation de la maladie animale n'a pas d'incidence sur la santé humaine. La protection de la santé publique ne saurait, dès lors, bénéficier d'une prééminence absolue.

261. L'admission de la prépondérance générale de la santé publique – En droit interne, la protection de la santé publique est un principe de valeur constitutionnelle[1234]. Une telle valeur n'implique pas que cette protection doive l'emporter sur toute autre considération. De même, l'article 168 TFUE ne crée pas de prédominance absolue de l'objectif sanitaire sur toute autre forme d'intérêt, mais elle impose seulement de tenir compte des considérations sanitaires pour garantir un niveau élevé de protection de la santé humaine. Légiférer au profit de la protection de la santé contraint toujours l'activité économique. C'est appréhendée sous le prisme du principe de proportionnalité qu'une telle mesure trouve sa principale limite. Néanmoins, le juge de l'Union européenne, tant du Tribunal que de la Cour de Justice, a eu de nombreuses occasions pour rappeler l'importance que doit revêtir la protection de la santé publique face aux intérêts économiques. Il a admis que la protection de la santé publique, et même la recherche d'un haut niveau de protection[1235], doivent l'emporter sur les considérations économiques lorsqu'elles se trouvent en conflit. Le Tribunal de première instance des Communautés européennes a rappelé[1236] « le principe de la prééminence de la

[1234] Constitution du 27 octobre 1946, préambule, al. 11.

[1235] CJCE, 1er avr. 2004, aff. C-286/02, *Bellio F.lli Srl*, Rec. 2004, I, p. 3465, pt 43.

[1236] La Cour avait eu l'occasion d'affirmer cette prééminence dès la crise de l'ESB : CJCE ord., 12 juill. 1996, aff. C-180/96 R, *Royaume-Uni c. Commission,* Rec. 1996, I, p. 3903, pt 93 : « la Cour ne peut que reconnaître l'importance prépondérante à accorder à la protection de la santé ».

V. également : C. VIAL, Protection de l'environnement et libre circulation des marchandises, Bruylant, Coll. droit de l'Union européenne, Thèses, 2006, p. 540 ; V. MACCHI, Protection de la santé publique et droit communautaire, op. cit., pp. 253 s. ; B. VIALE, « En réponse à la crise de la "Vache folle", plaidoyer en faveur d'une politique communautaire de l'alimentation », Droit rural n° 251, mars 1997, pp. 158-165, spé. p. 162.

protection de la santé publique, de la sécurité et de l'environnement sur les intérêts économiques »[1237], consacrant ainsi une limite à la marge d'appréciation des institutions[1238]. Cette primauté était, à l'origine, reconnue quelle que soit l'ampleur des conséquences économiques. Régulièrement, le juge de l'Union européenne a recours à sa formulation consacrée : « l'importance de l'objectif poursuivi par le règlement attaqué, à savoir la protection de la santé humaine, est de nature à justifier des conséquences économiques négatives, même considérables, pour certains opérateurs »[1239]. La prééminence a ainsi été accordée à la protection de la santé publique concernant l'interdiction d'utiliser certaines substances à effet hormonal dans les spéculations animales[1240], certaines mesures d'urgence en matière de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine[1241], l'interdiction d'importer du poisson en provenance du Japon[1242], l'interdiction d'utiliser un antibiotique en tant qu'additif alimentaire dans l'alimentation animale[1243], l'adoption de mesures assouplissant le régime d'éradication des EST[1244]. L'importance de la santé humaine et de la sécurité alimentaire a été confirmée par la Cour européenne des droits de l'homme le 15 juillet 2010 dans son arrêt *Chagnon et Fournier c. France*[1245]. Cette dernière a admis que la santé humaine et la sécurité alimentaire sont des buts légitimes poursuivis par un législateur et susceptibles de justifier une ingérence dans le droit des biens, et en particulier une atteinte au droit de propriété, telle que celle réalisée par une mesure d'abattage sanitaire des troupeaux atteints de fièvre aphteuse. Toutefois, depuis quelques années, le juge de l'Union se montre plus nuancé

[1237] TPICE, 2e ch., 21 oct. 2003, aff. T-392/02, *Solvay pharmaceuticals c. Conseil*, Rec. 2003, II, p. 4555, pt 125.

[1238] CJCE, 17 juill. 1997, aff. C-183/95, *Affish BV*, Rec. 1997, I, p. 4362, pt 43 : « Il en va d'autant plus ainsi en l'espèce que la protection de la santé publique que vise à garantir la décision litigieuse doit se voir accorder une importance prépondérante par rapport aux considérations économiques ».

[1239] CJCE, 5e ch., 13 nov. 1990, aff. C-331/88, *Fedesa e.a.* précité, pt 17.

[1240] Ibid.

[1241] CJCE, ord., 12 juill. 1996, aff. C-180/96 R, *Royaume-Uni c. Commission* précité.

[1242] CJCE, 17 juill. 1997, aff. C-183/95, *Affish BV* précité, pt 43.

[1243] TPICE, 3e ch., 11 sept. 2002, aff. T-70/99, *Alpharma Inc. c. Conseil* précité, pt 356 (à propos de la bacitracine-zinc) ; TPICE, 3e ch., 11 sept. 2002, aff. T-13/99, *Pfizer c. Conseil*, Rec. 2002, II, p. 3318, pt 456 (à propos de la virginiamycine ; note F. MARIATTE, « Principe de précaution », *Europe* n° 11, nov. 2002, comm. 362).

[1244] Trib. UE, 3e ch., 9 sept. 2011, aff. T-257/07, *République française c. Commission*, Rec. 2011, II, 2011, p. 5827, pt 64 (F. DARRIBEHAUDE, « Chronique de droit de la santé publique vétérinaire », *Droit rural* n° 407, nov. 2012, chron. 4, pt 1).

[1245] CEDH, 5e sect., 15 juill. 2010, n° 44174/06 et 44190/06, *Chagnon et Fournier c. France* (C. LAURENT-BOUTOT, « Selon la Cour européenne des droits de l'homme, l'animal est un bien…comme les autres », *RSDA* 2/2010, pp. 115-120). La Cour n'a pas tenu compte de la nature d'être vivant de l'animal à l'occasion de son contrôle (pt 36) : « En l'espèce, la Cour estime que les mesures d'abattage préventif d'ovins qui visaient à éviter le déclenchement d'une épizootie de fièvre aphteuse sur le territoire national s'analysent en une réglementation de l'usage des biens ».

Le juge de la Cour E.D.H. réalise un contrôle normal de l'atteinte substantielle au droit de propriété (pt 58) : « Eu égard à ce qui précède et compte tenu de la marge d'appréciation des Etats en matière de réglementation de l'usage des biens, la Cour estime que les mesures litigieuses n'ont pas eu un caractère disproportionné ». Si l'on se trouve « ainsi à la limite du contrôle de l'opportunité et, d'une certaine façon, proche du contrôle maximum » (A.-F. ZATTARA-GROS, « Le contrôle de proportionnalité exercé par la CEDH en matière de droit de propriété », *LPA* n° 46, 5 mars 2009, p. 32), le juge a, dans cet arrêt, rappelé la limitation de son contrôle par la marge d'appréciation des États membres.

quant à l'ampleur de la prépondérance des intérêts sanitaires. Il considère que les institutions européennes doivent garantir « le niveau de risque acceptable pour la société en visant un niveau élevé de protection de la santé publique et pas nécessairement le plus élevé possible »[1246]. Les institutions disposent d'une large marge d'appréciation pour déterminer le niveau de risque jugé acceptable pour la société[1247]. En outre, la prééminence de la santé publique n'est spécifique ni à la sphère agricole ni à la sphère vétérinaire et s'impose à la fois aux institutions de l'Union européenne et nationales, dans le cadre de la compétence du législateur européen et dans celui de l'article 36 TFUE[1248]. Cette prééminence ne permet pas de déduire l'existence d'une hiérarchisation entre les intérêts. La mise en balance des intérêts doit être réalisée, même lorsque la protection de la santé publique est en jeu[1249]. Une mesure marquée du sceau de la protection de la santé publique ne bénéficie pas à ce titre d'une présomption irréfragable de validité. Il n'existe pas de hiérarchie entre les intérêts, mais la recherche d'un niveau élevé de protection de la santé publique, donc animale, explique que les considérations économiques puissent être écartées par les institutions de l'Union européenne. Pourtant, la santé animale n'est pas toujours liée à la santé humaine, notamment lorsque la maladie n'est pas une zoonose. Dans ce cas, la santé animale se retrouve directement confrontée à l'économie agricole, sans paravent humain.

2. La protection de la santé animale, gage de la protection des intérêts économiques collectifs

262. La lutte contre les maladies épidémiques au profit de l'économie agricole – En droit de l'Union européenne, à l'instar du droit français, les intérêts individuels doivent céder face à la préservation des intérêts collectifs lorsqu'ils se trouvent en conflit. De la sorte, « la sauvegarde d'un intérêt supérieur est une fin tandis que l'atteinte à un intérêt particulier est le moyen »[1250]. La garantie de préservation accordée à la santé publique entre, partiellement, dans le champ de cette hypothèse. Au-delà de la dimension fondamentale de la santé, il s'agit

---

[1246] Trib. UE, 3e ch., 9 sept. 2011, aff. T-257/07, *République française c. Commission* précité, pt 64 (F. DARRIBEHAUDE, « Chronique de droit de la santé publique vétérinaire », *op. cit.*, pt 1) ; CJUE, 4e ch., 11 juill. 2013, aff. C-601/11 P, *République française c. Commission*, Rec. num. (S. DESMOULIN-CANSELIER, « Principe de précaution, santé humaine et santé animale : quand les considérations économiques dominent », *RSDA* 2013/2, pp. 75-84, spé. p. 76 ; D. GADBIN, « Principe de précaution et assouplissement des mesures à prendre en présence d'EST chez les ovins et caprins », *Droit rural* n° 419, janv. 2014, comm. 12).

[1247] CJUE, 4e ch., 11 juill. 2013, *République française c. Commission*, aff. C-601/11 P précité, pts 142 et 143.

[1248] V. MACCHI, Protection de la santé publique et droit communautaire, op. cit., p. 253.

[1249] TPICE, 2e ch., 21 oct. 2003, aff. T-392/02, *Solvay pharmaceuticals c. Conseil* précité, pts 149 et 151 : « Conformément au principe de la prééminence de la protection de la santé humaine, cette directive ne prévoit pas la mise en balance de tels risques avec les bénéfices économiques ou les bénéfices en termes de bien-être animal résultant de l'usage de la substance considérée ».

[1250] J.-P. MARGUÉNAUD, « Conclusions générales », *op. cit.*

également d'un objectif collectif et l'intérêt collectif doit l'emporter sur l'intérêt individuel. Ainsi, l'intérêt économique de quelques opérateurs ne peut prévaloir sur l'intérêt collectif que représente la bonne santé de la population européenne. En outre, la protection des intérêts économiques collectifs agricoles doit s'incliner lorsque la maladie animale est susceptible d'être transmise à l'homme, laissant place à la protection de la santé publique, sous réserve du respect du principe de proportionnalité. La protection de la santé des animaux contre les maladies transmissibles représente un intérêt pour la collectivité agricole de l'Union européenne. Ainsi, les mesures de lutte contre les maladies animales permettent non seulement de garantir la protection sanitaire des animaux qui n'étaient pas contaminés, mais également de protéger l'économie de l'élevage dans son ensemble. Les mesures de lutte contre une maladie animale sont toujours à l'origine de coûts pour la filière de l'élevage concernée, particulièrement lorsqu'il est question de mesures européennes de sauvegarde prévoyant l'abattage et la destruction des carcasses. Le juge européen a d'ailleurs admis que « toute mesure de sauvegarde comporte, par définition, des effets qui affectent les droits de propriété et le libre exercice des activités professionnelles, causant ainsi des préjudices à des parties qui n'ont aucune responsabilité quant à la situation ayant conduit à l'adoption des mesures de sauvegarde »[1251]. Le Tribunal de première instance a eu l'occasion de se prononcer sur de telles mesures adoptées dans le cadre de la lutte contre la propagation de la peste porcine classique en Allemagne entre 1993 et 1994[1252]. La peste porcine classique est une infection virale contagieuse mortelle pour les animaux infectés. La Commission avait prohibé temporairement les mouvements de porcs dans les zones sinistrées, lesquelles étaient strictement définies, puisque cette maladie est susceptible « de compromettre notablement la rentabilité de l'ensemble de l'élevage porcin de la Communauté »[1253]. Cette restriction à la libre circulation, limitée dans le temps et dans l'espace, présente des conséquences économiques qui s'avèrent moins néfastes que l'abattage de masse. Doit donc prévaloir la lutte contre une maladie à caractère épizootique, bien qu'elle puisse entraîner des conséquences négatives, même de larges ampleurs, pour certains opérateurs économiques. Il apparaît avec acuité que les intérêts économiques de la collectivité, même s'il est question de la rentabilité d'un secteur, l'emportent sur les intérêts économiques individuels. Il en va de même à l'égard de l'ensemble des mesures de nature à lutter contre les épidémies animales, même s'il s'avère qu'elles ne sont pas mortelles pour les animaux. Bien qu'une mesure européenne puisse porter atteinte aux intérêts individuels des éleveurs, l'indemnisation de

[1251] TPICE, 5e ch., 15 avril 1997, aff. T-390/94, *Schröder*, Rec. 1997, II, p. 504.

[1252] *Ibid.*, pt 127.

[1253] *Ibid.*, pt 128.

telles conséquences n'a pas été érigée au rang de principe général du droit communautaire[1254]. Les éleveurs ne sont donc pas en droit d'obtenir un dédommagement des conséquences financières de mesures de lutte contre les maladies animales, élargissant davantage la prévalence de l'attention portée à la collectivité sur l'individu.

263. La lutte contre les maladies épidémiques au profit de l'éleveur – Les mesures de lutte contre les maladies animales transmissibles tendent, en premier lieu, à préserver l'économie agricole. Elles offrent également des avantages considérables aux éleveurs confrontés aux conséquences économiques néfastes. C'est la raison pour laquelle le juge européen a déjà affirmé que les mesures d'abattage de masse des poissons appartenant à un élevage au sein duquel la nécrose hématopoïétique infectieuse a été identifiée n'ont pas pour effet « de priver les propriétaires des exploitations d'aquaculture de l'usage de ces dernières »[1255]. En effet, la mesure d'abattage permettait la mise sur le marché des poissons ayant atteint la taille commerciale requise lorsqu'ils ne présentent pas de signe clinique de l'infection. Dans ce cadre, le juge a considéré que cette mesure permet aux propriétaires concernés, au contraire, « de continuer à y exercer leur activité »[1256]. Une mesure de lutte contre une épizootie a pour effet indirect d'assainir une exploitation et de permettre au propriétaire de « repeupler au plus tôt les élevages affectés »[1257], impliquant nécessairement la limitation des incidences économiques néfastes liées à la mort prématurée des animaux. Même s'il est le premier à subir les effets néfastes de la mesure de police sanitaire, l'éleveur bénéficie indirectement des avantages de la mesure de lutte contre l'épizootie. Pourtant, il semble difficilement admissible qu'une mesure d'abattage suivie de la destruction des poissons contaminés ne porte pas atteinte au droit de propriété de l'éleveur, quand bien même il n'aurait pu proposer ces animaux à la mise sur le marché. La prévalence des intérêts économiques de la collectivité l'emporte sur les intérêts individuels, lesquels bénéficient également à l'individu lésé à moyen ou long terme. Toutefois, la protection de la santé animale ne s'inscrit pas seulement dans le cadre de la santé publique ou de l'économie agricole. Elle a émergé de façon autonome et prend place, aujourd'hui, à côté des objectifs sanitaire et économique.

[1254] CJCE, 10 juill. 2003, aff. jtes C-20/00 et C-64/00, *Booker aquaculture et Hydro Seafood*, Rec. 2003, I, p. 7411, pt 85 (D. CHARLES-LE BIHAN, « Le droit de propriété », Chronique de jurisprudence communautaire (année 2003), *op. cit.,* pt 13).

[1255] *Ibid.*, pt 80.

[1256] Ibid.

[1257] *Ibid.*, pt 81.

B. La portée de la reconnaissance des objectifs de protection de la santé et du bien-être animal

264. La protection de la santé a, jusqu'ici, été envisagée comme l'objet de règles de droit. Dans ce contexte, la mesure européenne de protection de la santé animale poursuivait un objectif économique ou sanitaire. Cependant, la protection des animaux et la protection de leur santé sont devenues, ces dernières années, des objectifs à part entière de la législation européenne, confortant l'amélioration de la considération juridique de l'animal (1). Échappant à toute tentative de systématisation, la conciliation entre les objectifs s'en trouve d'autant plus difficile à appréhender. La protection de la santé animale peut servir la protection de la santé publique et l'économie agricole. La protection de l'économie agricole peut également avoir pour effet de protéger la santé animale et la santé publique. Malgré sa complexité, cette conciliation peut être exploitée au profit de l'animal et de sa santé (2).

1. La protection de la santé et du bien-être des animaux, des objectifs légitimes d'intérêt général

265. La valeur de la protection de l'animal avant l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht – La valeur reconnue à la protection de la santé et du bien-être des animaux revêt une dimension très importante car elle permet d'éclairer la considération portée à l'animal en droit de l'Union européenne. Selon le degré d'importance qui leur est octroyé, ils pourront faire l'objet d'une véritable conciliation avec les considérations économiques qui motivent les règles de droit relatives à la santé animale. Si, aujourd'hui, il s'agit d'objectifs légitimes d'intérêt général, il n'en a pas toujours été ainsi. La Cour de Justice a déduit, compte tenu de la place accordée au bien-être animal dans les Traités – ou de son absence – la valeur de la protection de la santé et du bien-être animal. Santé et bien-être se retrouvent liés puisque c'est à travers le bien-être que la protection individuelle de la santé des animaux peut émerger[1258]. La Cour de Justice s'est prononcée, antérieurement à l'adoption de la Déclaration n° 24 de l'Acte final annexé au Traité de Maastricht[1259] relative à la protection des animaux, sur la valeur de la protection de la santé et de la vie des animaux[1260]. Le Conseil avait adopté une

---

[1258] V. p. 61.

[1259] Traité sur l'Union européenne, *JOCE,* C 191, 29 juill. 1992, pp. 1-110 : « La Conférence invite le Parlement européen, le Conseil et la Commission, ainsi que les États membres, à tenir pleinement compte, lors de l'élaboration et de la mise en oeuvre de la législation communautaire dans les domaines de la politique agricole commune, des transports, du marché intérieur et de la recherche, des exigences en matière de bien-être des animaux ».

[1260] CJCE, 23 fév. 1988, aff. 131/86, *Royaume-Uni c. Conseil* précité, pt 17 confirmé par CJCE, 4 avril 2000, aff. C-269/97, *Commission c. Conseil*, Rec. 2000, I, p. 2257, pt 48.

directive ayant pour objet la protection des poules pondeuses[1261] fondée sur la base juridique agricole. Cette dernière a été contestée par le Royaume-Uni, sans succès concernant ce moyen. Afin de justifier la seule utilisation de la base juridique agricole, la Cour de Justice a considéré que la directive pouvait tendre à satisfaire, outre des considérations de nature économique, d'autres objectifs – qui figurent déjà dans le Traité de Maastricht à l'ex-article 36 TCE – qu'elle qualifie d'exigences d'intérêt général. Elle cite, parmi celles-ci, « la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux, exigences dont les institutions communautaires doivent tenir compte en exerçant leurs pouvoirs »[1262]. Ainsi, même si la base juridique sanitaire et la prise en compte du bien-être animal n'existaient pas encore, la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux constituait, selon le juge européen, une exigence d'intérêt général qui justifiait qu'elle influence la législation européenne. L'affaire *Royaume-Uni c. Conseil* a constitué une première étape dans la détermination de la valeur de la protection de la santé animale, avant l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht.

266. La qualification d'exigence d'intérêt général : un préalable à l'objectif légitime d'intérêt général – Le Traité de Maastricht n'a pas réellement bouleversé la prise en compte de la protection du bien-être et de la santé des animaux. Malgré l'invitation, figurant dans la vingt-quatrième déclaration annexe, faite au législateur européen de tenir compte des exigences de bien-être des animaux, l'absence de force contraignante d'une telle déclaration[1263] fait obstacle à ce que la protection et la santé des animaux puissent être considérées comme l'équivalent des considérations économiques. Toutefois, comme le note Valérie Michel, « l'on peut considérer que la déclaration 24 annexée au traité de Maastricht, donc en 1992, fut le signal politique attendu avant tout engagement de la Communauté en la matière »[1264]. Et effectivement, en 1997, le Traité d'Amsterdam a intégré la protection du bien-être animal dans un protocole annexe[1265]. La force contraignante d'un tel protocole ne fait aucun doute, puisqu'elle « est identique à celle du traité auquel il est annexé »[1266] en

[1261] Directive 86/113/CEE du Conseil du 25 mars 1986 établissant les normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses en batterie, *JOCE,* L 95, 10 avril 1986, pp. 45-48.

[1262] CJCE, 23 fév. 1988, aff. 131/86, *Royaume-Uni c. Conseil* précité, pt 17.

[1263] M. MEISTER, « Le contentieux des produits dérivés du phoque dans l'Union européenne et l'Organisation mondiale du commerce », *Europe* n° 3, mars 2014, étude 2.

[1264] V. MICHEL, « Actes annexés aux Traités », *JCl Europe Traité*, Fasc. 150, § 51.

[1265] « Lorsqu'ils formulent et mettent en œuvre la politique communautaire dans les domaines de l'agriculture, des transports, du marché intérieur et de la recherche, la Communauté et les États membres tiennent pleinement compte des exigences du bien-être des animaux, tout en respectant les dispositions législatives ou administratives et les usages des États membres en matière notamment de rites religieux, de traditions culturelles et de patrimoines régionaux ».

[1266] *Ibid.*, § 45.

application de l'article 51 TUE[1267]. D'ailleurs, la formulation de ce protocole est plus précise que celle de la déclaration de 1992 et elle pose les limites de la considération portée aux animaux. S'en est suivie l'adaptation de la jurisprudence de la Cour de Justice, qui a admis que « la protection de la santé et de la vie des animaux constitue une exigence fondamentale reconnue par le droit communautaire »[1268]. Elle a maintenu une telle analyse, oscillant dans le choix de la formulation. Dès 2001, la Cour de Justice a commencé par admettre la nécessité de « prendre en considération la santé et la protection des animaux que le protocole a voulu renforcer en imposant de tenir pleinement compte des exigences du bien-être des animaux lors de la formulation et de la mise en œuvre de la politique communautaire »[1269]. Le bien-être animal parvient ainsi à s'extraire partiellement des considérations économiques auxquelles il est rattaché[1270], bien que ne figurant pas directement dans le Traité, ni en tant qu'objectif général, ni en tant qu'objectif de la politique agricole commune[1271]. La Cour de Justice considérera en 2005 que les exigences de bien-être des animaux doivent être prises en compte en tant que simples « intérêts protégés en présence »[1272]. Ce n'est qu'à compter de l'adoption du Traité de Lisbonne, qui a intégré la protection des animaux au sein du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, que la Cour de Justice a, ensuite, adapté son analyse. Elle admet, aujourd'hui, que la protection de la santé et du bien-être des animaux constituent des objectifs légitimes d'intérêt général. Néanmoins, la protection des animaux ne doit pas être garantie, mais simplement prise en compte.

267. L'animal au cœur d'objectifs légitimes d'intérêt général – Le bon fonctionnement du marché intérieur et l'achèvement du marché intérieur agricole revêtent la qualification d'objectif légitime d'intérêt général[1273]. Avant d'être qualifiés comme tels par la Cour de Justice, il s'agit d'objectifs de l'Union européenne aux termes de l'article 3 TUE et de la PAC au titre de l'article 38 TFUE. La poursuite d'une « exigence fondamentale reconnue par le droit communautaire » – qui se distingue de l'objectif légitime d'intérêt général – ne peut l'emporter sur ces objectifs économiques. Le législateur serait contraint de faire primer les intérêts économiques sur la protection de la santé animale si cette dernière n'avait pas acquis le statut d'objectif légitime d'intérêt général. Dans ce cas, et hormis d'éventuelles

[1267] Les protocoles et annexes des traités en font partie intégrante.

[1268] CJCE, 5e ch., 11 mai 1999, aff. C-350/97, *Monsees*, précité, pt 24.

[1269] CJCE, 12 juill. 2001, aff. C-189/01, *Jippes e.a* précité, pt 79.

[1270] V. pp. 395 s.

[1271] CJCE, 12 juill. 2001, aff. C-189/01, *Jippes e.a* précité, pt 71.

[1272] CJCE, 3e ch., 10 mars 2005, aff. jtes C-96/03 et C-97/03, *Tempelman et van Schaijk*, Rec. 2005, I, p. 1895, pt 48 ; CJCE, 3e ch., 12 janv. 2006, aff. C-504/04, *Agrarproduktion Staebelow*, Rec. 2006, I, p. 679, pt 37.

[1273] CJUE, 5e ch., 17 oct. 2013, aff. C-101/12, *Herbert Schaible c. Land Baden-Württemberg*, Rec. num. (S. ROSET, « Lutte contre la fièvre aphteuse », *Europe* n° 12, déc. 2013, comm. 529 ; Y. PETIT, « Le système d'identification et d'enregistrement des ovins et des caprins est valide », *Droit rural* n° 422, avril 2014, comm. 92).

considérations de santé publique, une norme européenne ne pourrait qu'imposer de laisser sans protection vaccinale des animaux pour des raisons de rentabilité économique, au détriment de leur santé. L'identification explicite de la protection de la santé animale en tant qu'objectif permet d'identifier les modalités de son aménagement eu égard aux autres objectifs en jeu. Elle ne doit pas être confondue avec les motifs d'intérêt général visés à l'article 36 TFUE ainsi que les exigences impératives ou impérieuses d'intérêt général[1274]. Ces deux aspects ont, non seulement, été précédemment développés[1275] et en outre ils ne portent que sur des mesures adoptées par les États membres, selon que le secteur est harmonisé ou non. L'attention reste ici dirigée sur les normes élaborées par les institutions européennes.

La poursuite d'un objectif d'intérêt général revêt une dimension importante car elle délimite la sphère de compétence de l'Union européenne[1276], alors même que le législateur européen ne dispose pas de base juridique lui permettant d'intervenir exclusivement dans un but de santé animale, sauf hypothèse de zoonose, ou de bien-être animal depuis 1997. Dans ce cadre, les mesures adoptées par les institutions de l'Union peuvent restreindre l'exercice des libertés, notamment le droit de propriété[1277], « si elles répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté »[1278]. En qualifiant les objectifs d'intérêt général, la Cour de Justice contribue aussi à expliquer l'aménagement choisi par les institutions entre les différents intérêts. Ainsi, la législation européenne peut poursuivre simultanément plusieurs objectifs, sans que la recherche de la satisfaction de l'un puisse induire une atteinte démesurée aux autres[1279]. Plusieurs facettes de la protection des animaux ont été érigées, par le juge européen, au rang d'objectifs légitimes d'intérêt général, justifiant leur prise en considération par les institutions européennes dans l'élaboration des législations. À compter de l'affaire *Booker* de 2003[1280], la Cour de Justice admet que la lutte contre certaines maladies des poissons, ou, plus largement, la police sanitaire appliquée aux animaux, constitue un objectif légitime d'intérêt général[1281]. La distinction apparaît clairement ici entre la santé de l'animal en tant que membre d'une collectivité et sa santé en tant qu'individu. La première a pu être adossée, à compter du Traité d'Amsterdam, à la base juridique sanitaire,

---

[1274] G. GODIVEAU, S. LECLERC, Droit du marché intérieur de l'Union européenne, op. cit., pp. 84 s.

[1275] V. pp. 188 s.

[1276] D. MISONNE, Droit européen de l'environnement et de la santé. L'ambition d'un niveau élevé de protection, LGDJ, 2011, p. 41.

[1277] Sur sa valeur de principe général du droit communautaire : M. DONY, *Droit de l'Union européenne*, *op. cit.,* p. 51.

[1278] CJCE, 10 juill. 2003, aff. jtes C-20/00 et C-64/00, *Booker aquaculture* précité.

[1279] CJUE, 21 déc. 2011, aff. C-316/10, *Danske Svine producenter c. Justitministeriet*, Rec. 2011, I, p. 13721.

[1280] CJCE, 10 juill. 2003, aff. jtes C-20/00 et C-64/00, *Booker aquaculture* précité, pt 78.

[1281] La recherche d'un haut niveau de protection de la santé animale avait déjà été considérée, par le législateur, comme l'enjeu affiché de certaines réglementations (directive (CE) n° 2002/99/CE du Conseil du 16 déc. 2002 fixant les règles de police sanitaire régissant la production, la transformation, la distribution et l'introduction des produits d'origine animale destinés à la consommation humaine précitée, consid. 2).

tandis que la seconde devra attendre. Effectivement, ce n'est qu'à compter de la période de ratification du Traité de Lisbonne[1282] – mais avant son entrée en vigueur – que la protection du bien-être des animaux a été consacrée au rang d' « objectif légitime d'intérêt général »[1283]. Le juge de l'Union étaye sa position en ajoutant que l'importance du bien-être animal s'est renforcée à plusieurs reprises, par l'adoption d'un protocole par les États membres, par la signature d'une convention internationale par l'Union européenne et par une déclaration annexée à l'acte final du Traité sur l'Union européenne. Finalement, aujourd'hui, « la protection sanitaire, la lutte contre les épizooties et le bien-être des animaux, objectifs qui se recoupent, constituent des objectifs d'intérêt général légitimes de la législation de l'Union »[1284]. La protection de la santé animale n'est pas seulement l'objet des normes. Il s'agit également d'un objectif des normes, au même titre que la protection de la santé publique et l'économie agricole. Dès lors, les règles relatives à la lutte contre les maladies transmissibles n'ont pas seulement pour effet de protéger la santé des animaux : il s'agit également d'un but visé par la norme. Il en résulte que la santé animale est à la fois un moyen et une fin. Malgré les interrogations quant à la portée de la notion d'objectif légitime d'intérêt général, il est incontestable que dans les affaires relatives à l'animal, elle est toujours utilisée par le juge dans le cadre de son contrôle de proportionnalité des actes européens. Bien qu'elle témoigne de la complexité des intérêts en jeu, cette notion permet d'abord aux institutions de tenir compte de tels objectifs dans l'élaboration de la norme, au-delà des objectifs limitativement énumérés par les traités fondateurs. Le statut d'objectif légitime d'intérêt général octroyé à la protection de la santé animale, à la lutte contre les épizooties et aux exigences de bien-être animal justifie que le législateur les confronte avec les considérations économiques. L'animal voit son statut rehaussé au sein du droit de l'Union européenne et ne constitue pas qu'une simple marchandise instrumentalisée au profit de fins qui lui sont étrangères. Néanmoins, il est bien question de protection de la santé animale et non de protection de la santé de l'animal. Cet objectif ne présente qu'un caractère collectif et fait obstacle à toute individualisation de l'animal en matière de protection de sa santé. En pratique, la conciliation des objectifs s'avère très complexe, l'économie agricole ne subsistant pas indépendamment de la bonne santé humaine et animale, et inversement. Les objectifs s'imbriquent et se complètent, plutôt qu'ils s'opposent et se repoussent, témoignant d'un aménagement complexe.

[1282] O. DUBOS, « Les petits veaux libérés de leurs attaches par l'article 13 TFUE », *RSDA* 1/2012, pp. 142-143, spé. p. 143.

[1283] CJCE, 3e ch., 17 janv. 2008, aff. jtes C-37/06 et C-58/06, *Viamex Agrar Handel et ZVK*, Rec. 2008, I, p. 69, pt 22. Confirmé par CJCE, 3e ch., 19 juin 2008, aff. C-219/07, *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers VZW*, Rec. 2008, I, p. 4475, pt 27 et CJCE, 3e ch., 10 sept. 2009, aff. C-100/08, *Commission c. Royaume de Belgique*, Rec. 2009, I, p. 140, pt 91.

[1284] CJUE, 5e ch., 17 oct. 2013, aff. C-101/12, *Herbert Schaible* précité.

2. L'absence d'individualisation de l'animal à travers la poursuite des objectifs de santé et de bien-être animal

268. La protection de la santé humaine à travers la bonne santé animale – Lorsque les santés humaine ou animale sont menacées, les règles interviennent directement sur la santé ou la vie de l'animal en tant qu'être vivant. Certaines mesures[1285], qui portent majoritairement sur les zoonoses, protègent la santé de l'animal pour protéger la santé publique. À court terme, ces mesures portent atteinte aux libertés économiques, mais protègent l'économie agricole au moyen et long cours. Tel est ainsi le cas des mesures contre les EST – incluant la maladie dite de la "vache folle" – qui imposent l'abattage sanitaire des animaux appartenant à la cohorte dans laquelle une contamination est avérée ou encore celles qui interdisent l'emploi de farines provenant de mammifères dans l'alimentation du bétail[1286]. Cette dernière mesure, par sa visée préventive, protège d'abord la santé des animaux pour protéger, *in fine*, la santé humaine. La mesure d'abattage de masse a, quant à elle, une visée curative répondant à une logique de protection de la collectivité. La mise à mort d'animaux suspectés d'être contaminés permet d'éviter la propagation de la maladie au sein du troupeau et ensuite de protéger la santé humaine par la destruction des produits de ces animaux. Lorsque la maladie animale est très contagieuse et mortelle pour les animaux, comme la grippe aviaire, l'abattage d'un animal contaminé permet la préservation de l'ensemble de la population animale sensible, puisque la bonne santé de la collectivité doit prévaloir sur la santé et la vie d'un seul individu[1287]. L'animal, dans le cadre d'un processus de production, n'est d'ailleurs jamais[1288] individualisé par le droit. Ainsi, la prééminence accordée à la protection de la santé publique contribue à protéger la santé des animaux. Parfois, en revanche, la protection des santés humaine et animale fait obstacle à la protection de la vie des animaux. C'est le cas des mesures relatives à la maladie vésiculeuse du porc, laquelle fait l'objet de mesures de gestion et de lutte par les autorités européennes non pas parce qu'elle est dangereuse pour le bétail, mais parce que ses symptômes ne permettent pas de la différencier de la fièvre aphteuse, laquelle est dangereuse pour l'homme et le bétail[1289]. Il n'existe pas de principe d'assimilation de la protection de la santé animale avec la protection de la santé humaine. Une telle conception permettrait de

[1285] Comme la vaccination, l'encadrement de la mise sur le marché de médicaments vétérinaires, la salubrité des aliments pour animaux, entre autres.

[1286] Règlement (CE) n° 999/2001 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles, *JOCE,* L 147, 31 mai 2001, pp. 1-40, art 13 § 1 (à propos de l'abattage sanitaire du bétail) et art 7 (à propos de l'alimentation du bétail).

[1287] C'est l'enseignement que l'on peut retirer de l'affaire *Jippes* (C-189/01) précitée.

[1288] À une exception près, dans le premier considérant du règlement 2016/429 du 9 mars 2016 relatif à la législation sur la santé animale.

[1289] TPICE, 13 déc. 1995, aff. jtes T-481/93 et T-484/93, *Vereniging c. Commission*, Rec. 1995, II, p. 2945.

simplifier les rapports entre protection sanitaire et économie agricole lorsqu'il est question de santé animale. Cependant, la mauvaise santé animale n'est pas toujours susceptible de porter préjudice à la santé humaine.

269. La dissociation des santés humaine et animale au détriment du bétail – Si la santé humaine est en conflit avec la santé animale, la première doit l'emporter sur la seconde[1290]. La fixation de limites maximales de résidus de médicaments vétérinaires dans les chairs ou produits des animaux destinés à l'alimentation fournit un exemple probant. En effet, cette réglementation a pour objectif principal d'assurer la préservation de la santé des consommateurs de sorte que la protection de la santé animale est étrangère à cette considération. Pourtant, certains médicaments vétérinaires, en raison des résidus qu'ils sont susceptibles de laisser dans les chairs des animaux, ne peuvent pas être utilisés en médecine vétérinaire. L'emploi de substances anabolisantes, communément appelées hormones de croissance et dont l'utilisation est largement répandue encore aujourd'hui dans les pays tiers, est interdit dans l'Union européenne pour les animaux d'exploitation[1291]. Or, ces substances ont vocation à être employées à des fins zoosanitaires, c'est-à-dire de reproduction, ou vétérinaires, mais leur utilisation abusive à des fins d'accroissement de la productivité des cheptels – d'engraissement – a conduit à une politique rigoureuse à leur égard. La possibilité de les utiliser est néanmoins aménagée à de telles fins[1292]. En outre, les résidus de certaines substances pharmacologiquement actives sont interdits dans les denrées d'origine animale. Ces substances figurent en annexe IV du règlement relatif aux limites maximales de résidus de médicaments vétérinaires[1293]. Un lien étroit existe entre les temps d'attente, qui imposent à l'éleveur de ne pas exploiter les produits issus de son animal pendant un certain laps de temps à compter de l'administration de la substance, la délivrance d'une autorisation de mise sur le marché et l'interdiction de la présence de tels résidus dans les denrées[1294]. À l'heure actuelle, aucune substance figurant à l'annexe IV du règlement précité n'a obtenu d'autorisation de

[1290] Conclusions de l'avocat général F. G. JACOBS, 23 sept. 2004, aff. C-198/03 P précitées, pt 66.

[1291] Directive 96/22/CE du Conseil du 29 avril 1996 concernant l'interdiction d'utilisation de certaines substances à effet hormonal ou thyréostatique et des substances ß-agonistes dans les spéculations animales et abrogeant les directives 81/602/CEE, 88/146/CEE et 88/299/CEE, *JOCE,* L 125, 23 mai 1996, p. 3.

[1292] *Ibid.*, art. 4 § 1. Cette disposition est retranscrite, et particulièrement précisée, à l'article D. 234-6 du Code rural.

[1293] Règlement (UE) 37/2010 de la Commission du 22 déc. 2009 relatif aux substances pharmacologiquement actives et à leur classification en ce qui concerne les limites maximales de résidus dans les aliments d'origine animale, *JOUE*, L 15, 20 janv. 2010, p. 1.

[1294] Règlement (CE) n° 470/2009 du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 établissant des procédures communautaires pour la fixation des limites de résidus des substances pharmacologiquement actives dans les aliments d'origine animale, abrogeant le règlement (CEE) n° 2377/90 du Conseil et modifiant la directive 2001/82/CE du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 726/2004 du Parlement européen et du Conseil, *JOUE*, L 152, 16 juin 2009, p. 11, consid. 7.

mise sur le marché délivrée par l'Union européenne[1295]. La majorité d'entre elles bénéficient, en France, d'une autorisation de mise sur le marché, mais aucune ne vise une espèce cible destinée traditionnellement à l'alimentation, de types bovin, ovin, porcin ou volailles[1296]. La seule exception concerne le pigeon. Lorsqu'il est l'espèce cible du médicament, une contre-indication prévoit de ne pas traiter un animal dont la chair ou les produits sont destinés à l'alimentation. C'est donc en toute logique que la prééminence est accordée à la protection de la santé publique au détriment de la santé animale.

270. L'économie agricole et la santé de la collectivité animale, au détriment de la vie d'individus – La lutte contre la fièvre aphteuse est l'illustration idéale de la prééminence accordée à la protection de l'économie de l'élevage sur la protection de la santé animale. « Bien que la fièvre aphteuse n'ait pas d'importance en termes de santé publique »[1297], elle fait l'objet de mesures de lutte aux échelons international et européen. En raison de la difficulté à distinguer un animal contaminé d'un animal vacciné, l'Union européenne a interdit la vaccination prophylactique des cheptels, les laissant sans protection sanitaire alors qu'ils ne sont pas susceptibles de transmettre, ou à de très rares exceptions, cette maladie à l'homme[1298]. Les États membres ont néanmoins la possibilité de procéder à l'abattage sanitaire préventif de tous les troupeaux se trouvant sur une zone dans laquelle un cas suspect a été notifié[1299]. La finalité poursuivie est exclusivement économique, la fièvre aphteuse étant une maladie « rarement fatale »[1300] pour les animaux contaminés et les conditions de production des élevages intensifs ne sont pas étrangères à la sensibilité de leurs hôtes. La lutte contre la fièvre aphteuse, et particulièrement l'interdiction de procéder à la vaccination préventive des troupeaux et l'obligation d'abattre en masse en cas de contamination d'un animal avait pour enjeu d'améliorer l'état sanitaire de l'ensemble du cheptel en préservant les animaux d'une maladie particulièrement redoutée[1301]. Il y a, certes, préservation de la santé

[1295] Pour la consultation de la liste des médicaments vétérinaires ayant obtenu une autorisation de mise sur le marché européen : http://www.ema.europa.eu/(consulté le 10.01.2017 à 19h46).

[1296] Pour la consultation de la liste des médicaments vétérinaires ayant obtenu une autorisation de mise sur le marché français : http://www.ircp.anmv.anses.fr/results.aspx (consulté le 10.01.2017 à 19h58).

[1297] Directive 2003/85/CE du Conseil du 29 sept. 2003 établissant des mesures communautaires de lutte contre la fièvre aphteuse, abrogeant la directive 85/511/CEE et les décisions 84/531/CEE et 91/665/CEE et modifiant la directive 92/46/CEE, *JOUE,* L 306, 22 nov. 2003, p. 1, consid. 2.

[1298] Directive 90/423/CEE du Conseil du 26 juin 1990 modifiant la directive 85/511/CEE établissant des mesures communautaires de lutte contre la fièvre aphteuse, la directive 64/432/CEE relative à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires d'animaux des espèces bovine et porcine et la directive 72/462/CEE concernant des problèmes sanitaires et de police sanitaire lors de l'importation d'animaux des espèces bovine et porcine, de viandes fraîches ou de produits à base de viande en provenance de pays tiers, *JOCE,* L 224, 18 août 1990, pp. 13-18, art 4 § 1 (cette directive a été abrogée par le règlement 2016/429).

[1299] Directive 2003/85/CE du Conseil du 29 sept. 2003 précitée, art. 8.

[1300] http://www.oie.int/doc/ged/D13997.PDF (consulté le 10.01.2017 à 22h34).

[1301] CJCE, 12 juill. 2001, aff. C-189/01, *Jippes e.a* précité, pt 97.

des animaux non contaminés, mais le rapport entre l'abattage et les conséquences d'une contamination laisse un bilan négatif en termes de protection de l'animal. En tout état de cause, la conciliation des objectifs varie en fonction des caractéristiques des maladies et d'un bilan coût/avantage des mesures de lutte. Il serait particulièrement périlleux de considérer que les mesures d'abattage ne visent que l'intérêt économique du secteur de l'élevage ou la protection de la santé publique. En revanche, il est incontestable que le législateur vise la protection de la "santé animale" et non de la santé de l'animal. C'est donc bien en tant qu'il est membre d'une collectivité que l'animal voit sa santé protégée. La santé animale est donc un objet et un objectif des normes européennes qui est concilié avec les autres objectifs poursuivis par l'Union. La recherche d'une systématisation est délicate, d'autant que l'aménagement des objectifs est modifié au gré des circonstances.

§2. Une conciliation évolutive des objectifs sans prééminence de la protection de la santé animale

271. Les motifs de l'évolution de l'aménagement des objectifs – Il n'est pas envisageable de systématiser la conciliation des objectifs en jeu dans le cadre des règles relatives à la santé animale, puisqu'elle est réalisée de façon casuistique. Néanmoins, elle répond à des exigences qui ne sont pas susceptibles de varier. Dépendantes des évolutions scientifiques (*B*), le législateur doit tenir compte de ces avancées, notamment lorsqu'elles se révèlent à la suite de graves dysfonctionnements techniques (*A*) pour aménager les différents objectifs.

A. L'évolution normative à la suite de la révélation de dysfonctionnements techniques majeurs

272. Le cas de la crise de la "vache folle" – L'illustration la plus symbolique de l'adaptation d'une législation européenne à la suite d'une crise d'envergure est certainement l'adoption du "paquet hygiène" en réponse à l'affaire de la "vache folle". Quel que soit le vocabulaire retenu, crise ou catastrophe sanitaire[1302], dans cette configuration, la réalisation d'un risque démontre l'existence d'un dysfonctionnement réglementaire dont les conséquences peuvent prendre une envergure importante. C'était le cas pour la crise de la "vache folle", qui a atteint l'ensemble de la Communauté européenne, en raison de la libre circulation des animaux et de leurs produits, ce qui a nécessité une réponse européenne aux dysfonctionnements sous-jacents. Cet épisode chaotique, qui a touché l'élevage européen de

[1302] E. BROSSET, « Les catastrophes sanitaires et le droit de l'Union européenne », p. 312 *in* D.VIRIOT-BARRIAL (dir.), *Les catastrophes sanitaires*, *op. cit.*

bovins, a fait couler beaucoup d'encre[1303]. Ses effets néfastes sur les consommateurs ont été accrus par l'affaire dite "de la dioxine"[1304] à la fin des années 1990, à l'occasion de laquelle a été révélée la contamination de poulets et de leurs produits par cette substance toxique[1305]. La spécificité de ces deux crises, survenues simultanément si l'on admet que le deuxième volet de la crise de la "vache folle" n'a pris fin que dans les années 2000, est, outre leur dimension sanitaire et économique, leur enjeu technique puisqu'elles ont affecté plusieurs secteurs : celui de l'alimentation animale, de la santé animale et celui de l'alimentation humaine, ainsi que l'économie agricole. Il a fallu, pour les institutions européennes, tirer les conséquences des insuffisances de la législation européenne[1306] se concrétisant par le développement d'une démarche globale et intégrée, incluant toutes les étapes du processus de production des aliments. D'abord espérée[1307] avant d'être largement commentée[1308], la législation alimentaire européenne a été adoptée entre 2002 et 2004[1309], avec pour enjeu d'organiser la sécurité

[1303] Un colloque « Vache folle » a été organisé à Nantes les 16 et 17 janvier 1997 et dont les actes sont publiés dans le numéro 259 de la revue de droit rural, janvier 1998 ; J.-S. CAYLA, « "Maladie de la vache folle" : de l'épizootie bovine de l'encéphalite spongiforme (ESB) aux cas humains d'une variété de la maladie de Creutzfeldt-Jakob (nvMCJ) », *op. cit.* ; C. GOYBET, « Ces vaches qui affolent l'Europe », *RMCUE* 1996, p. 349 ; N. DE GROVE-VALDEYRON, « Libre circulation et protection de la santé publique : la crise de "la vache folle" », *RMCUE* 1996, p. 759 ; T. GARCIA, « Crise de la "vache folle", crise dans l'Union européenne », *RMCUE* 1997, p. 243 ; C. BLUMANN, V. ADAM, « La politique agricole commune dans la tourmente : la crise de la "vache folle" », *RTD eur.* 1997, p. 239 ; J.-F. SEUVIC, « Animaux et alimentation : contrôle sanitaire en raison du risque lié à l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) ou maladie de la "vache folle" », *RSC* 1997, p. 423 ; M. BLANQUET, « Le contrôle parlementaire européen sur la crise de la "vache folle" », *RMCUE* 1998, p. 457.

[1304] N. DE GROVE-VALDEYRON, « La protection de la santé et de la sécurité du consommateur à l'épreuve de l'affaire de la dioxine », *RMCUE* 1999, p. 700.

[1305] V. sur ce point : G. KECK, « Contaminants et résidus chimiques dans les aliments d'origine animale », *Revue Française des Laboratoires* n° 348, déc. 2002, pp. 21-27.

[1306] Y. PETIT, « Les crises alimentaires et sanitaires », p. 47 *in* C. BLUMANN, F. PICOD, *L'Union européenne et les crises*, *op. cit.*

[1307] B. VIALE, « En réponse à la crise de la "Vache folle", plaidoyer en faveur d'une politique communautaire de l'alimentation », *op. cit.* ; C. GOYBET, « La vache folle fera-t-elle évoluer l'Europe ? », *RMCUE* 1997, p. 229 ; A. MASSOT-MARTI, « Vers une nouvelle politique agro-alimentaire et rurale commune ? », *RMCUE* 1998, p. 387 ; Y. PETIT, « L'Union européenne et l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) : vers une nouvelle politique agricole commune (PAC) ? », *op. cit.* ; L. BEURDELEY, « La sécurité alimentaire au sein de l'Union européenne : un concept en gestation - "La sécurité est l'ingrédient principal de notre alimentation" », *RMCUE* 2002, p. 89.

[1308] F. AUBRY-CAILLAUD, « La sécurité alimentaire au sein de l'Union européenne : les apports de l'approche globale », *op. cit.* ; K. PLANES-DE LA ASUNCION, « Qualité et sécurité alimentaire », *RDSS* 2014, p. 1023 ; M. V. JEANNIN, « 1er janvier 2005 : naissance du droit alimentaire européen », *D.* 2004, p. 3057 ; M. FRIANT-PERROT, « La sécurité alimentaire : nouveaux enjeux pour les secteurs agricoles et alimentaires », *Droit rural* n° 11, nov. 2004, étude 3 ; La rédaction, « Sécurité alimentaire : la DGAL explique "Le paquet hygiène" », *Droit rural* n° 11, nov. 2004, alerte 124 ; C. CHAILLOUX, « Entrée en vigueur d'une législation communautaire renforcée sur la sécurité alimentaire », *Contrats Concurrence Consommation* n° 2, fév. 2006, alerte 5 ; C. PETIT, « Les règles de sécurité alimentaire : de l'influence de la réglementation sanitaire sur les productions alimentaires et animales », *op. cit.*

[1309] Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janv. 2002 précité ; règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires, *JOCE,* L 139 139, 30 avril 2004, p. 1 ; règlement (CE) n° 853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale, *JOCE,* L 139, 30 avril 2004, p. 55 ; règlement (CE) n° 854/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine, *JOCE,* L 139, 30 avril 2004, p. 206 ; règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation

sanitaire des aliments par la mise en place de principes généraux dans le secteur agro-alimentaire. C'est ainsi que la notion de denrée alimentaire a finalement été définie, pour la première fois au sein de la législation communautaire, dans le règlement du 28 janvier 2002[1310]. La sécurité sanitaire des aliments pour animaux a été érigée au même plan que celle des denrées alimentaires, bien qu'un règlement spécifique ait ensuite été dédié aux aliments pour animaux[1311]. Sont également instaurés un système d'analyse des risques, une Agence d'experts qui évalue les risques dans la sphère alimentaire, un système clarifiant la responsabilité des opérateurs ainsi que la mise en place de contrôles harmonisés. La protection de la santé animale n'est envisagée qu'à titre de support de la sécurité sanitaire des denrées destinées à l'homme, en témoigne le premier paragraphe de l'article 5 du règlement précité qui dispose que la législation alimentaire doit poursuivre l'objectif de la protection de la vie et de la santé des personnes tout en tenant compte, « le cas échéant, de la protection de la santé et du bien-être des animaux […] ». À cet égard, la prise en compte de l'animal, qu'il s'agisse de sa santé ou de son bien-être, n'est qu'accessoire et n'est susceptible d'intervenir pour moduler la réponse institutionnelle que si elle est nécessaire dans le but de parvenir à l'objectif poursuivi. Cet objectif justifie les mesures de sécurité vétérinaire de l'homme, relatives à l'alimentation animale, aux médicaments vétérinaires, entre autres. Le caractère secondaire de cet objectif a le mérite d'être présent, et il n'a pas fait obstacle à ce que le Parlement et le Conseil affirment que « la recherche d'un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale constitue l'un des objectifs fondamentaux de la législation alimentaire »[1312]. Il peut en être aisément déduit que, selon le législateur, même si la protection de la santé animale est secondaire, elle doit être de même qualité que celle de la santé humaine dans le cadre du "paquet hygiène", ce qui se reflète, encore une fois, à travers l'existence de règles relatives à la sécurité vétérinaire de l'homme. Le cas de la fièvre aphteuse témoigne également, sur la dimension de traçabilité des animaux, l'adaptation de la législation européenne aux défaillances techniques mises en exergue par une crise d'ampleur.

273. Le cas de l'épizootie de fièvre aphteuse – Parmi les principes généraux ayant été institués par la législation alimentaire figure la traçabilité, à laquelle a été consacré l'article 18 du règlement du 28 janvier 2002. Le premier paragraphe de cet article impose expressément d'assurer la traçabilité des animaux producteurs de denrées, l'optique en résultant étant de

---

sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux, *JOCE,* L 165, 30 avril 2004, p. 1.

[1310] Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janv. 2002 précité.

[1311] Règlement (CE) n° 183/2005 du Parlement européen et du Conseil du 12 janv. 2005 établissant des exigences en matière d'hygiène des aliments pour animaux, *JOCE,* L 35, 8 fév. 2005, pp. 1-22.

[1312] I*bid.*, consid. 2.

garantir une réponse sanitaire efficace en cas d'identification d'un risque nouveau. Or, l'épizootie de fièvre aphteuse, qui s'est répandue en Europe en 2001, a fait émerger une nouvelle lacune de la réglementation en lien direct avec l'exigence de traçabilité : l'identification et l'enregistrement des ovins et des caprins. La traçabilité des animaux était organisée par une directive de 1992[1313], mais elle ne prévoyait qu'une identification par lot des cheptels, impliquant l'abattage de plusieurs millions d'animaux pour un coût global de 2,7 milliards d'euros. L'épizootie de fièvre aphteuse a donc directement – et légitimement[1314] – abouti à l'adoption d'un nouveau règlement[1315]. Ce dernier impose l'identification électronique de ces deux espèces animales, au même titre que les mouvements de bovins faisaient déjà l'objet d'un texte spécifique[1316] adopté à la suite de la crise de la "vache folle". Le troisième considérant du règlement relatif à l'identification des ovins et des caprins[1317] énonce l'influence directe de l'épizootie de 2001 sur le renouvellement de la législation. Il expose qu'« il est apparu, à la lumière de l'expérience et à la suite, notamment, de la crise de la fièvre aphteuse, que la mise en œuvre de la directive 92/102/CEE n'était pas satisfaisante et devait être améliorée ». Par l'adoption de nouvelles normes, les institutions européennes tirent toujours les conséquences de ce qu'elles nomment « l'expérience passée » et qu'elles n'hésitent pas à faire figurer dans les considérants de leurs actes afin de justifier leur démarche. Les objectifs de santé et de bien-être animal n'apparaissent pas expressément dans les considérants de ce texte européen, mais la Cour de Justice a eu l'occasion d'affirmer que le bien-être animal avait été pris en considération à l'occasion de l'élaboration de cette réglementation[1318]. La fièvre aphteuse, au même titre que l'ESB, a révélé l'importance de l'émergence de la sécurité vétérinaire de l'homme qui implique que la santé animale soit prise en considération en tant qu'objectif, qu'il y ait ou non un lien avec la santé humaine.

[1313] Directive 92/102/CEE du Conseil du 27 nov. 1992 concernant l'identification et l'enregistrement des animaux, *JOCE,* L 355, 5 déc. 1992, p. 32.

[1314] La circonstance de la survenue de la fièvre aphteuse a été utilisée, par le juge européen, afin de justifier une différence de traitement dans l'identification et l'enregistrement des élevages de porcins et de bovins et ceux d'ovins et de caprins : CJUE, 5e ch., 17 oct. 2013, aff. C-101/12, *Herbert Schaible* précité, pt 92.

[1315] Règlement (CE) n° 21/2004 du Conseil du 17 déc. 2003 établissant un système d'identification et d'enregistrement des animaux des espèces ovine et caprine et modifiant le règlement (CE) n° 1782/2003 et les directives 92/102/CEE et 64/432/CEE, *JOCE,* L 5, 9 janv. 2004, pp. 8-17.

[1316] Règlement (CE) n° 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17 juill. 2000 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et concernant l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine, et abrogeant le règlement (CE) n° 820/97 du Conseil, *JOCE,* L 204, 11 août 2000, p. 1. Le quatrième considérant de ce règlement relève que « À la suite de l'instabilité du marché de la viande bovine et des produits à base de viande bovine due à la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine, l'amélioration de la transparence des conditions de production et de commercialisation des produits concernés, notamment en matière de traçabilité, a eu un effet positif sur la consommation de viande bovine ». La finalité sanitaire de ce règlement n'apparaît que dans un second temps, le Parlement et le Conseil constatant, au sixième considérant, que « du fait des garanties fournies par cette amélioration, certaines exigences d'intérêt général seront également remplies, notamment la protection de la santé publique et animale ».

[1317] Règlement (CE) n° 21/2004 du Conseil du 17 déc. 2003 précité.

[1318] CJUE, 5e ch., 17 oct. 2013, aff. C-101/12, *Herbert Schaible* précité.

L'importance de l'objectif de protection de la santé animale a atteint son paroxysme avec la codification de la lutte contre les maladies animales.

274. Une démarche dynamique du législateur européen : le "paquet santé" – L'importante fréquence à laquelle l'Union européenne fait face aux épizooties et aux zoonoses, avec en dernier lieu l'épisode de grippe aviaire qui sévit particulièrement en France dans les élevages de canards, permettrait presque de justifier la totalité des réformes européennes en la matière[1319]. Pourtant, la dernière position adoptée par le législateur européen est indépendante de toute survenance d'une maladie animale. À l'instar de la sécurité sanitaire des aliments, il a entrepris de codifier les règles relatives à la santé animale. Le choix de la forme de l'acte – un règlement – témoigne de la volonté du législateur de parvenir à une harmonisation effective et efficace et s'inscrit dans la perspective d'amélioration de la lisibilité de ce droit[1320]. Le règlement du 9 mars 2016 apparaît comme l'une des pierres de l'édifice du "paquet santé", nommé ainsi par analogie au "paquet hygiène" relatif à la sécurité sanitaire des aliments, et qui est composé de trois règlements[1321] relatifs à la santé animale[1322], la santé des végétaux[1323] et les contrôles officiels[1324]. Le règlement sur la

---

[1319] Le sixième considérant de la directive relative à la lutte contre l'influenza aviaire fait également état du lien entre la révision de la directive antérieurement en vigueur et la nécessité de prendre en compte les « enseignements tirés des récentes manifestations de la maladie tant dans la Communauté que dans des pays tiers » : Directive 2005/94/CE du Conseil du 20 déc. 2005 concernant des mesures communautaires de lutte contre l'influenza aviaire et abrogeant la directive 92/40/CEE, *JOCE,* L 10, 14 janv. 2006, p. 16.

[1320] Ce règlement s'inscrit dans le cadre de la communication de la Commission visant à adopter des « réglementations intelligentes » : Proposition de la Commission européenne de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la santé animale, Bruxelles, 6 mai 2013, 2013/0136 (COD), COM(2013) 260 final, p. 2.

Sur l'enjeu d'avoir recours à la forme réglementaire plutôt quà la directive : « In changing from a directive to a regulation, the proposal provides for a uniform and simultaneous application throughout the EU consistent with the single market » (Opinion of the European Economic and Social Committee on the Proposal for a Council Regulation on the protection of animals at the time of killing (COM(2008) 553 final, *JOUE,* C 218, 11 nov. 2009, p. 14).

[1321] La proposition de règlement sur le matériel de reproduction des végétaux (Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la production et à la mise à disposition sur le marché de matériel de reproduction des végétaux (règlement sur le matériel de reproduction des végétaux), COM(2013) 262 final) a été retirée par la Commission (Retrait de propositions de la Commission, *JOUE,* C 80, 7 mars 2015, pp. 17-23) après son rejet par le Parlement européen en première lecture (Résolution législative du Parlement européen du 11 mars 2014 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la production et à la mise à disposition sur le marché de matériel de reproduction des végétaux) malgré un avis favorable du Comité économique et social (Avis du Comité économique et social européen sur la « Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la production et à la mise à disposition sur le marché de matériel de reproduction des végétaux (règlement sur le matériel de reproduction des végétaux) », *JOUE,* C 170, 5 juin 2014, pp. 104-109). Le motif avancé est la grande diversité de directives actuellement applicables qui permettent d'adapter la législation au cas par cas (« En raison de sa grande diversité, le matériel de reproduction des végétaux est actuellement réglementé par douze directives, qui permettent d'adapter la norme à chaque cas. Par conséquent, l'approche unique adoptée risque de ne pas répondre aux différentes exigences relatives au matériel de reproduction des végétaux existant et aux besoins des opérateurs, des consommateurs et des autorités compétentes » : Avis de la Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire (5.2.2014) à l'intention de la Commission de l'agriculture et du développement rural sur la proposition de règlement sur le matériel de reproduction des végétaux). Le renouvellement de la législation européenne est, sur ce point, inachevé.

[1322] Règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 précité.

santé animale prévoit un grand nombre d'actes délégués et d'exécution au profit de la Commission. Pourtant, le Sénat français avait exprimé ses craintes quant à l'adoption d'une « coquille vide qui sera remplie plus tard »[1325] et au risque de transfert de pouvoir au profit de la Commission : 106 actes délégués et 57 actes d'exécution avaient été dénombrés. Au terme de l'article 264, la Commission est habilitée à n'adopter que 102 actes délégués, tandis que 59 articles organisent sa compétence d'exécution. À l'heure actuelle, aucun acte délégué ou d'exécution n'a encore été adopté, le règlement entrant en vigueur au 21 avril 2021. Il en résulte que cette codification réalise une simplification du droit relatif à la protection de la santé animale face aux épidémies. Outre la fusion des textes, qui permet d'améliorer la lisibilité du droit de la santé animale dans son ensemble, la clarification est opérée par la reconnaissance d'obligations des professionnels, comme la traçabilité et la répartition des responsabilités, une uniformisation des méthodes d'identification et d'enregistrement des animaux, ainsi que l'élaboration d'une stratégie unique. Néanmoins, ce règlement ne crée pas, comme ce fut le cas du règlement du 28 janvier 2002 pour l'alimentation, de principes généraux directeurs en la matière. En revanche, il réalise un apport considérable et témoigne de l'évolution du droit de l'Union européenne quant à la place qu'il reconnaît aux animaux. Pour la première fois, le législateur européen a individualisé les animaux. Son premier considérant est dédié à l'animal en tant qu'individu et en tant que membre d'une collectivité, et le législateur a considéré que « les maladies animales transmissibles et les mesures nécessaires à la lutte contre celles-ci peuvent avoir des incidences désastreuses pour les animaux pris individuellement ». Ce n'est qu'ensuite qu'il évoque les incidences des maladies transmissibles pour l'économie agricole ou pour la santé humaine. L'objectif de protection de la santé animale, même en tant que l'animal est membre de la collectivité, est clairement identifié, indépendamment du bien-être animal[1326] dont il trouve pourtant sa source. Si les grandes crises relatives à la santé animale ont justifié l'intervention du législateur européen, le règlement de 2016 témoigne d'une volonté de réaliser une harmonisation complète de ce secteur afin de se doter des instruments juridiques permettant une adaptation de la gestion des risques, quelle que soit l'épidémie animale en cause. Cette réforme est la preuve que la

---

[1323] Règlement (UE) 2016/2031 du Parlement européen et du Conseil du 26 oct. 2016 relatif aux mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux, modifiant les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) 228/2013, (UE) 652/2014 et (UE) 1143/2014 et abrogeant les directives du Conseil 69/464/CEE, 74/647/CEE, 93/85/CEE, 98/57/CE, 2000/29/CE, 2006/91/CE et 2007/33/CE, *JOUE,* L 317, 23 nov. 2016, p. 4.

[1324] Règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 précité.

[1325] B. BOURZAI, Proposition de résolution n° 109 présentée au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du règlement, sur la proposition de règlement relatif à la santé animale (texte E 8298 - COM (2013) 260 final), Sénat, session ordinaire de 2013-2014, 30 oct. 2013, p. 16 ; J.-P. BEL, Résolution européenne sur la proposition de règlement relatif à la santé animale, E 8298 - COM (2013) 260 final, Sénat, session ordinaire de 2013-2014, 6 déc. 2013.

[1326] Le bien-être animal est d'ailleurs visé plus tard dans le règlement, au septième considérant.

législation européenne n'est pas seulement une réaction face à la réalisation d'un risque et qu'elle rehausse la considération portée à l'animal en droit de l'Union européenne. L'émergence de nouvelles connaissances scientifiques contribue également au renouvellement du droit de l'Union européenne en matière de santé animale.

B. L'adaptation normative à la suite de l'évolution des connaissances scientifiques

275. Le principe de proportionnalité comme fil directeur des politiques sanitaires relatives à l'animal – Il est acquis qu'une mesure de nature à protéger la santé de l'animal a nécessairement un impact économique sur la filière agricole ou sur certains opérateurs. Que la mesure impose la vaccination préventive des troupeaux, leur abattage en cas de contamination ou encore des visites régulières du vétérinaire sanitaire, elle implique des coûts supplémentaires pour les éleveurs. Les conséquences de ces mesures peuvent aller jusqu'à faire obstacle à la libre circulation des animaux. Or, le principe de proportionnalité « impose aux institutions européennes de n'utiliser que des moyens strictement proportionnés aux objectifs poursuivis »[1327]. L'objectif poursuivi ne doit pas créer une contrainte trop importante sur les libertés individuelles qu'il restreint. Ainsi, le quatrième paragraphe de l'article 5 TUE prévoit qu'« en vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités ». Tandis que l'Union européenne établit un marché dans lequel la libéralisation des échanges domine, les mesures doivent être proportionnées à l'objectif poursuivi, qu'il soit sanitaire ou économique. La protection de la santé des animaux, de la santé publique et la sécurité sanitaire des aliments sont des domaines très techniques et leur régulation dépend directement des connaissances scientifiques et de leurs évolutions, dont l'institution compétente doit tenir compte lorsqu'elle édicte ou modifie ses mesures.

276. La Commission et la « mutabilité »[1328] des exigences techniques – L'émergence de nouvelles connaissances, couplée avec le principe de proportionnalité, fait obligation aux institutions d'adapter la législation au gré des découvertes. Les institutions européennes sont, en effet, liées par ces connaissances, justifiant le développement de la comitologie[1329] dans ces domaines. Il est fréquent, dans les directives et règlements relatifs à l'encadrement du processus de production des animaux, que le législateur laisse le soin à la Commission de

[1327] J.-L CLERGERIE, A. GRUBER, P. RAMBAUD, *L'Union européenne, op. cit.,* p. 299.

[1328] K. FOUCHER, Principe de précaution et risque sanitaire. Recherche sur l'encadrement juridique de l'incertitude scientifique, L'Harmattan, Logiques juridiques, 2002, p. 209.

[1329] D. BIANCHI, « La Comitologie dans le droit agro-alimentaire : une procédure complexe au service d'impératifs de participation démocratique et de contrôle étatique », *op. cit.*

fixer les exigences réglementaires de nature technique. Les règles techniques prennent place dans les annexes des normes et il appartient à la Commission, selon les modalités fixées par la norme et la décision du Conseil du 28 juin 1999[1330], de faire application du pouvoir d'exécution qui lui est reconnu. Ainsi, l'adaptation des règles techniques permet tout aussi bien de limiter les restrictions à la liberté de circulation ou au droit de propriété, que d'améliorer la poursuite des objectifs sanitaires en présence d'un nouveau risque. Dans le cadre de la fixation des substances indésirables dans l'alimentation des animaux, l'annexe I de la directive du 7 mai 2002[1331] fixe les teneurs maximales en substances indésirables tandis que l'annexe II fixe les seuils d'intervention au-delà desquels les États membres procèdent à des enquêtes. Le premier paragraphe de l'article 8 de cette directive dispose que « compte tenu de l'évolution des connaissances scientifiques et techniques, la Commission adapte les annexes I et II ». En a résulté l'adoption de dix-huit règlements et directives par la Commission afin de procéder à des modifications de ces annexes. Ce pouvoir de la Commission d'adapter les normes européennes au gré des évolutions scientifiques lui est également reconnu dans le cadre de la lutte contre la fièvre aphteuse, par l'article 87 paragraphe 3 de la directive du 29 septembre 2003[1332]. Cet article lui permet de modifier, si besoin, les modalités de traitement du lait[1333] en vue de détruire le virus aphteux. Il en va de même dans le cadre de la police sanitaire applicable aux animaux aquatiques[1334]. Le quatrième paragraphe de l'article de la directive du 24 octobre 2006 permet à la Commission d'intégrer à la liste des maladies exotiques figurant en annexe IV, pour lesquelles s'appliquent des mesures de police sanitaire spécifiques, toute maladie émergente ou une nouvelle espèce hôte sensible à une maladie déjà répertoriée dans ladite annexe. Enfin, le règlement portant législation sur la santé animale ne déroge pas à la règle. Le deuxième paragraphe de l'article 5 permet à la Commission de modifier la liste des maladies répertoriées figurant en annexe II, réexamen qui est d'ailleurs imposé à la Commission avant le 20 avril 2019[1335]. La finalité de la prise en compte des avancées scientifiques vise avec évidence l'amélioration de la protection sanitaire des animaux, de la protection de la santé publique, de l'environnement et de l'économie agricole. Lorsque l'obligation d'adapter les mesures résulte d'un nouvel examen scientifique des risques, dans le

---

[1330] Décision du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, *JOCE,* L 184, 17 juill. 1999, pp. 23-26.

[1331] Directive 2002/32/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mai 2002 sur les substances indésirables dans les aliments pour animaux, *JOCE,* L 140, 30 mai 2002, p. 10.

[1332] Directive 2003/85/CE du Conseil du 29 sept. 2003 établissant des mesures communautaires de lutte contre la fièvre aphteuse précitée.

[1333] *Ibid.*, annexe IX.

[1334] Directive 2006/88/CE du Conseil du 24 oct. 2006 relative aux conditions de police sanitaire applicables aux animaux et aux produits d'aquaculture, et relative à la prévention de certaines maladies chez les animaux aquatiques et aux mesures de lutte contre ces maladies, *JOCE,* L 328, 24 nov. 2006, p. 14.

[1335] Règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 précité, art. 275.

cadre d'une procédure prévue par un acte de droit dérivé, la Commission doit disposer « d'une marge d'appréciation et d'un délai suffisants pour soumettre à un nouvel examen les questions scientifiques qui déterminent sa décision »[1336]. Parfois même, les connaissances scientifiques nouvelles ne sont pas liées à la demande d'une expertise scientifique par la Commission. La Cour de Justice a précisé à plusieurs reprises que la Commission peut « adopter les mesures nécessaires à la suite de la publication d'informations nouvelles modifiant de façon importante la connaissance d'une maladie, notamment quant à sa transmissibilité ou à ses conséquences »[1337] afin de satisfaire aux objectifs de protection des santés humaine et animale, peu importe que la maladie soit connue depuis longtemps. Néanmoins, le pouvoir d'exécution reconnu à la Commission n'est, parfois, pas suffisant pour tirer toutes les conséquences normatives des découvertes scientifiques, que seule une refonte de la législation peut assumer. Ce fut le sort réservé à la directive de 1992 relative à la lutte contre l'influenza aviaire[1338]. Constatant que « le renouvellement de la législation est devenu nécessaire suite à l'avancée scientifique récente en matière d'influenza aviaire, qui a produit de nouveaux tests et vaccins et a contribué à modifier le Code sanitaire pour les animaux terrestres », le Conseil s'appuie sur les nouvelles connaissances scientifiques pour justifier l'abrogation de la directive de 1992[1339]. Cette adaptation est parfois favorable à la protection du bien-être des animaux. En 2012, le Parlement européen exhortait à la Commission d'adapter les dispositions de police sanitaire relatives à la vaccination des animaux afin d'améliorer la protection de leur bien-être. Il constatait, en effet, que « les restrictions à la vente, au niveau international, d'animaux vaccinés […] ne prennent pas suffisamment en considération les avancées dans les domaines de la technologie des vaccins et du diagnostic »[1340]. L'objectif de protection des animaux influe directement sur les mesures de police sanitaire qui portent sur la santé animale. Les nouvelles connaissances scientifiques justifient l'adaptation de la législation notamment dans un but de protection des animaux. Les avancées scientifiques ont pour effet d'imposer, afin de respecter le principe de

---

[1336] CJCE, 4 juill. 2000, aff. C-352/98 P, *Bergaderm et Goupil c. Commission*, Rec. 2000, I, p. 5291, pt 66 ; confirmé par CJCE, gde ch., 12 juill. 2005, aff. C-198/03 P, *Commission c. CEVA Santé Animale SA et Pfizer Enterprises* précité, pt 75.

[1337] CJCE, 5 mai 1998, aff. 157/96, The Queen c. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, Commissioners of Customs & Excise, ex parte: National Farmers' Union, Rec. 1998, I, p. 2211, pt 30 ; CJCE, 3 juill. 2003, aff. C-220/01, Lennox, Rec. 2003, I, p. 7091, pt 72 ; CJUE, 22 juin 2011, aff. C-346/09, Staat der Nederlanden c. Denkavit Nederland BV e. a., Rec. 2011, I, p. 5517, pt 51 (D. GADBIN, « La gestion des contrôles sanitaires officiels », Chronique de jurisprudence 2011 de la Cour de justice de l'Union européenne, Droit rural n° 406, oct. 2012, chron. 3, pt 22).

[1338] Directive 92/40/CEE du Conseil du 19 mai 1992 établissant des mesures communautaires de lutte contre l'influenza aviaire, *JOCE,* L 167, 22 juin 1992, p. 1.

[1339] Directive 2005/94/CE du Conseil du 20 déc. 2005 concernant des mesures communautaires de lutte contre l'influenza aviaire et abrogeant la directive 92/40/CEE précitée, consid. 6.

[1340] Stratégie pour la protection et le bien-être des animaux, P7_TA(2012)0290, Résolution du Parlement européen du 4 juillet 2012 sur la stratégie de l'Union européenne pour la protection et le bien-être des animaux 2012-2015 (2012/2043 (INI)), (2013/C 349 E/07), *JOUE,* C 349 E, 29 nov. 2013, p. 62.

proportionnalité, soit un durcissement, soit un assouplissement des mesures sanitaires. L'assouplissement est souvent la voie poursuivie lorsqu'il est fait usage du principe de précaution pour encadrer une activité, tendance répandue suite aux crises sanitaires de la fin des années 1990.

277. La lutte contre l'ESB, cas d'école de l'adaptation normative aux évolutions scientifiques – L'exemple le plus éloquent de l'adaptation normative aux évolutions scientifiques est le règlement relatif à la lutte contre les EST[1341]. Adopté afin de faire face à la zoonose de l'encéphalopathie spongiforme bovine, la rigueur des mesures était corrélée aux incertitudes scientifiques et s'est traduite par de larges interdictions en termes d'alimentation animale, d'utilisation de certaines matières issues d'un animal suspect de contamination ou effectivement contaminé, de circulation des animaux, entre autres[1342]. Cependant, les nouvelles découvertes scientifiques, ainsi que les obligations de l'Union au titre de l'OMC[1343], ont contraint les institutions européennes à adapter leurs mesures de précaution lorsqu'elles se sont avérées trop contraignantes pour satisfaire l'objectif poursuivi, c'est-à-dire la protection des santés humaine et animale[1344]. L'article 24 *bis* du règlement précité dispose en outre que « les décisions à adopter conformément à l'une des procédures visées à l'article 24 sont fondées sur une évaluation appropriée des risques potentiels pour la santé humaine et animale et, en tenant compte des preuves scientifiques existantes, maintiennent, ou si cela est justifié du point de vue scientifique, augmentent le niveau de protection de la santé humaine et animale assuré dans la Communauté ». La Commission, entre autres nombreux règlements qu'elle a adoptés sur le fondement de l'article 24 – quarante-six au 7 septembre 2017 – a constaté, en 2007[1345], le caractère disproportionné de l'obligation de destruction des trois carcasses voisines, sur une chaîne d'abattage, d'une carcasse déclarée positive au test de dépistage rapide de l'ESB. La Commission laisse la possibilité aux États membres de ne

---

[1341] Règlement (CE) n° 999/2001 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles, *JOCE,* L 147, 31 mai 2001, p. 1.

[1342] Par ailleurs, les difficultés scientifiques à distinguer entre encéphalopathie spongiforme bovine et les autres formes d'encéphalopathie « conduisait à élever artificiellement le niveau du risque représenté par les autres EST pour éviter de négliger un cas d'ESB » : S. DESMOULIN-CANSELIER, « Principe de précaution, santé humaine et santé animale : quand les considérations économiques dominent », *RSDA* 2/2013, pp. 75-84, spé. p. 76.

[1343] V. p. 218.

À titre d'illustration, la liste des maladies épizootiques ayant une importance économique majeure établie par l'OIE a été utilisée par le Conseil comme base afin de déterminer les maladies devant faire, ou non, l'objet de mesures de lutte européennes : Directive 2002/60/CE du Conseil du 27 juin 2002 établissant des dispositions spécifiques pour la lutte contre la peste porcine africaine et modifiant la directive 92/119/CEE, en ce qui concerne la maladie de Teschen et la peste porcine africaine, *JOCE,* L 192, 20 juill. 2002, p. 27.

[1344] Règlement (CE) n° 999/2001 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 précité, art. 24.

[1345] Règlement (CE) n° 727/2007 de la Commission, 26 juin 2007 modifiant les annexes I, III, VII et X du règlement (CE) n° 999/2001 du Parlement européen et du Conseil fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles, *JOCE,* L165, 27 juin 2007, p. 8, consid. 6.

détruire ces trois autres carcasses seulement dans l'hypothèse où le résultat positif ou non probant du test rapide est attesté positif par les examens de confirmation obligatoires[1346]. Par ce même règlement, la Commission a pondéré la rigueur des mesures sanitaires en cas de confirmation d'EST – mais non bovine – dans un élevage d'ovins et de caprins, en n'imposant plus l'abattage de l'intégralité du troupeau. Elle a également permis la mise sur le marché des animaux qui ont été élevés dans un troupeau dans lequel un cas d'EST a été confirmé. Cette mesure a précisément été source de contentieux, opposant la France face à la Commission[1347]. Le Tribunal de l'Union a admis que ces mesures provoquent effectivement une augmentation du risque pour la santé humaine[1348]. Toutefois, le recours au principe de précaution n'est justifié que si le risque dépasse le niveau de risque jugé acceptable pour la société. Or, il appartient à la Commission, compte tenu de sa liberté d'appréciation, de déterminer – et il s'agit là d'un choix politique[1349] – le niveau de risque jugé acceptable pour la société. Le juge européen se limite à sanctionner une erreur manifeste d'appréciation de la Commission. Cette dernière a considéré que le risque ne dépasse pas le niveau de risque jugé acceptable pour la société en raison du faible risque de transmissibilité de la tremblante à l'homme et de la fiabilité des tests de dépistage, et la France n'est pas parvenue à apporter « les éléments de preuve […] suffisants pour priver de plausibilité les appréciations des faits retenus dans cet acte »[1350]. Par conséquent, la Commission n'a pas commis d'erreur manifeste et sa mesure n'a pas été censurée par le Tribunal, dont la position a été suivie par la Cour de Justice. Les santés humaine et animale bénéficient du même niveau de protection malgré des mesures de lutte contre l'ESB plus souples. De même, le règlement de la Commission du 6 mai 2015[1351] a modifié la liste des matériels à risque spécifiés[1352] lorsque l'animal provient d'un État, membre ou tiers à l'Union européenne, ou d'une région à risque d'ESB contrôlé ou indéterminé. De tels matériels sont, bien entendu, automatiquement détruits. Or, afin de

---

[1346] *Ibid.*, annexe, 2), a).

[1347] Trib. UE ord., 28 sept. 2007, aff. T-257/07 R, *République française c. Commission*, Rec. 2007, II, p. 4153 ; Trib. UE, 3e ch., 9 sept. 2011, aff. T-257/07, *République française c. Commission* précité, pt 64 (F. DARRIBEHAUDE, « Chronique de droit de la santé publique vétérinaire », *op. cit.*, pt 1) ; CJUE, 4e ch., 11 juill. 2013, aff. C-601/11 P, *République française c. Commission*, (S. DESMOULIN-CANSELIER, « Principe de précaution, santé humaine et santé animale : quand les considérations économiques dominent », *op. cit.* ; D. GADBIN, « Principe de précaution et assouplissement des mesures à prendre en présence d'EST chez les ovins et caprins », *Droit rural* n° 419, janv. 2014, comm. 12).

[1348] Trib. UE, 3e ch., 9 sept. 2011, aff. T-257/07, *République française c. Commission* précité, pts 252 et 260.

[1349] *Ibid.*, pt 214.

[1350] Ibid.

[1351] Règlement (UE) 2015/728 de la Commission du 6 mai 2015 modifiant la définition des matériels à risque spécifiés énoncée à l'annexe V du règlement (CE) n° 999/2001 du Parlement européen et du Conseil fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles, *JOCE,* L116, 7 mai 2015, p. 1.

[1352] Il s'agit des parties de la carcasse qui doivent être retirées de l'animal selon une méthode spécifique afin de prévenir toute contamination éventuelle des chairs destinées à la consommation humaine.

rapprocher la liste européenne de ces matériels avec les normes internationales et afin de tenir compte de leur faible infectiosité établie par l'EFSA, le duodénum, le colon et l'intestin grêle des animaux ont été retirés de la liste. Dès 2001, la Commission avait rendu optionnel l'abattage de l'ensemble du troupeau à la suite de la confirmation d'un cas d'ESB[1353]. L'ensemble de ces mesures révèle qu'il incombe à la Commission de mettre à jour les mesures sanitaires en fonction des avancées scientifiques, quelle qu'en soit l'origine[1354], afin de garantir leur proportionnalité au regard de l'objectif poursuivi. Il en résulte une amélioration – ou plutôt la recherche d'une justesse – de la conciliation des intérêts sanitaires et économiques de l'élevage puisque, sans exposer la santé humaine ou la santé animale à un risque inacceptable, les atteintes aux libertés économiques doivent être réduites au minimum.

278. La proportionnalité, inhérente au principe de précaution – L'obligation d'adapter les normes européennes à l'évolution des connaissances scientifiques résulte du principe même de précaution, lequel intègre une dimension de proportionnalité, contrairement à la mise en œuvre de mesures de prévention. La Cour de Justice, dans un arrêt de 2006, a constaté que « lorsque des éléments nouveaux modifient la perception d'un risque ou montrent que ce risque peut être circonscrit par des mesures moins contraignantes que celles existantes, il appartient aux institutions, et notamment à la Commission, qui a le pouvoir d'initiative, de veiller à une adaptation de la réglementation aux données nouvelles »[1355]. Le Tribunal a repris cette argumentation dans le cadre d'une affaire opposant la République française face à la Commission. Il a précisé que l'assouplissement de mesures sanitaires « devait être justifié par des éléments nouveaux modifiant l'appréciation du risque en cause »[1356]. Le constat de l'obtention d'un même résultat par l'adoption de mesures moins contraignantes constitue, en soi, une modification de la perception du risque. Cette interprétation a été confirmée par la Cour de Justice suite au pourvoi formé par la France[1357]. En effet, des éléments nouveaux ne peuvent pas, par eux-mêmes, « montrer » que le risque peut être circonscrit par des mesures moins contraignantes. Un tel constat ne peut aboutir

---

[1353] Règlement (CE) n° 1326/2001 de la Commission du 29 juin 2001 établissant des mesures transitoires pour le passage au règlement (CE) n° 999/2001 du Parlement européen et du Conseil fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles, et modifiant les annexes VII et XI dudit règlement, *JOCE,* L177, 30 juin 2001, pp. 60-67.

Le pouvoir réglementaire français a adapté, conformément à cette évolution, ses mesures de police sanitaire en la matière : Arrêté du 19 juin 2009 modifiant l'arrêté du 3 décembre 1990 fixant les mesures de police sanitaire relatives à l'encéphalopathie spongiforme bovine, *JORF* n° 147, 27 juin 2009, p. 10791, texte n° 75.

[1354] La Commission peut tout aussi bien tenir compte d'études scientifiques européennes, internationales ou nationales : CJCE, gde ch., 12 juill. 2005, aff. C-198/03 P, *Commission c. CEVA Santé Animale SA et Pfizer Enterprises*, Rec. 2005, I, p. 6357.

[1355] CJCE, 3e ch., 12 janv. 2006, aff. C-504/04, *Agrarproduktion* précité, pt 40.

[1356] Trib. UE, 3e ch., 9 sept. 2011, aff. T-257/07, *République française c. Commission* précité, pt 212.

[1357] CJUE, 11 juill. 2013, aff. C-601/11 P, *République française c. Commission* précité, pt 54.

que dans le cadre d'une nouvelle évaluation des risques tenant compte des nouvelles données et impliquant un nouveau bilan coût/avantage de la mesure. L'émergence de nouveaux éléments impose aux institutions de procéder à cette nouvelle évaluation. C'est dans le cadre de cette nouvelle évaluation que la perception du risque peut être modifiée ainsi que le niveau de risque jugé acceptable par la société[1358]. Dès lors, si le risque peut être géré par l'adoption de mesures moins contraignantes, les institutions européennes, et en l'occurrence la Commission, ont l'obligation de procéder à la modification des mesures en vigueur. Les restrictions aux libertés seraient trop contraignantes pour atteindre l'objectif de protection de la santé humaine. À défaut, elle commettrait une violation du principe de précaution susceptible d'être sanctionnée aux niveaux européen et même international. Toutefois, il faut convenir que l'appréciation de l'objet et de l'objectif est insuffisante pour déterminer la mesure dans laquelle le pouvoir décisionnel accorde une place à la santé de l'animal dans le droit. Certes, la santé de l'animal n'est plus seulement un moyen, puisqu'elle est devenue un objectif poursuivi par les institutions européennes, allant jusqu'à l'admission de son individualisation même dans le cadre de la police sanitaire. Néanmoins, il est indispensable de poursuivre la réflexion afin de déterminer si cet objectif peut l'emporter sur ceux de la santé humaine ou de l'économie agricole. À cet égard, Guy Braibant a pu écrire qu'« une analyse plus poussée [de la proportionnalité] conduit en réalité à considérer que la proportionnalité ne s'apprécie pas seulement en fonction de deux éléments, les moyens et le but : il faut y ajouter la situation de fait »[1359] et cela emporte nécessairement une appréciation casuistique.

Section 2. La protection de la santé animale au sein d'une conciliation casuistique des objectifs de l'Union européenne

279. Le principe de proportionnalité, une notion aux contours flous révélant des contrôles disparates – La proportionnalité a été décrite par Denys Simon comme « l'une de ces notions juridiques insaisissables, fuyantes, rebelles à la systématisation, qui plongent le juriste dans un abyme [sic] de perplexité »[1360]. Cet abîme est d'autant plus obscur que l'animal est, lui aussi, difficilement saisissable en raison des récentes évolutions juridiques dont il a fait

---

[1358] « L'évaluation scientifique doit être complétée par la prise en compte de préoccupations sociales, culturelles voire économiques. Le principe de précaution implique une appréciation de la perception sociale du risque venant compléter son évaluation scientifique » : A. BOUVERESSE, *Le pouvoir discrétionnaire dans l'ordre juridique communautaire,* Bruylant, coll. Thèses, 2010, pp. 530-531.

[1359] G. BRAIBANT, « Le principe de proportionnalité », pp. 297-306, spé. p. 298 *in* Mélanges offerts à Marcel WALINE. *Le juge et le droit public*, LGDJ, 1974, T. 2.

[1360] D. SIMON, « Le contrôle de proportionnalité exercé par la Cour de justice des Communautés européennes », *LPA* n° 46, 5 mars 2009, p. 17.

l'objet, tant en droit interne qu'en droit européen, tout comme la santé. Le déploiement du principe de proportionnalité dans la sphère de l'animal révèle que les objectifs équivalents qu'elle contient doivent être conciliés avec justesse. L'appréciation de l'aménagement des objectifs relève des institutions européennes, sous le contrôle du juge à travers la vérification de la proportionnalité. La protection de la santé animale étant un objectif légitime d'intérêt général, une mesure de police sanitaire doit prévoir ni un trop grand laxisme ni une trop grande rigueur pour satisfaire cet objectif. Pourtant, au même titre que le principe de proportionnalité est difficilement saisissable, « le contrôle de proportionnalité devrait échapper à la formalisation artificielle d'une technique de contrôle, rebelle à une systématisation rigoureuse parce qu'elle est par essence casuistique »[1361]. Cette casuistique se révèle aussi bien à l'échelon européen que national. Elle fait apparaître une importante soumission du juge européen à la liberté d'appréciation des institutions européennes et la soumission des objectifs de santé et de bien-être animal aux objectifs économique et sanitaire (*§1*) ainsi qu'une extension récente et relative du contrôle opéré par le juge français au profit de l'animal (*§2*).

§1. Une faible ingérence du juge européen dans l'appréciation réalisée par les institutions européennes

280. Un contrôle minimum gage d'une rare remise en cause des mesures européennes – L'intensité du contrôle de proportionnalité réalisé par un juge varie parce qu'il doit limiter son immixtion dans le pouvoir discrétionnaire de l'autorité décisionnelle. Cette marge de manœuvre est reconnue aux institutions européennes à la fois dans la sphère de la politique agricole commune et de la santé publique, et se justifie aussi bien par la complexité de l'appréciation que par le principe de la séparation des pouvoirs[1362]. Il s'ensuit que le juge européen réalise un contrôle minimum de la proportionnalité des mesures relatives à la santé animale (*A*), qui aboutit exceptionnellement à la remise en cause de la mesure (*B*).

[1361] Ibid.

[1362] A. BOUVERESSE, Le pouvoir discrétionnaire dans l'ordre juridique communautaire, op. cit., p. 324 et p. 340, § 481.

A. Le contrôle minimum du juge face au pouvoir d'appréciation des institutions européennes

281. Lorsque le législateur européen et la Commission disposent d'une large marge d'appréciation dans le cadre de leur pouvoir décisionnel en matière de PAC et de santé publique (1), le contrôle que le juge opère sur leurs actes doit être minimum, car il convient de ne pas évaluer « le bien-fondé de la politique menée »[1363], mais seulement de sanctionner l'erreur grossière (2).

1. La reconnaissance d'une large marge d'appréciation des institutions en matière de politique agricole et de santé publique

282. Une large marge d'appréciation dans le cadre de la politique agricole commune – Qu'elle exerce « des responsabilités politiques », qu'elle fasse « des choix de nature tant politique qu'économique ou sociale » ou qu'elle réalise « des évaluations complexes d'ordre scientifique et technique »[1364], qu'elle soit contrainte de projeter « les effets futurs d'une réglementation qui ne peuvent être prévus avec exactitude », ou qu'elle doive « opérer des arbitrages entre des intérêts divergents et […] prendre ainsi des options dans le cadre de choix politiques »[1365], l'institution compétente dispose, dans le cadre de son pouvoir décisionnel en matière de PAC, d'une large marge d'appréciation[1366]. Depuis la fin des années 1970[1367], le juge considère que la politique agricole commune est un domaine dans lequel il doit être reconnu un pouvoir discrétionnaire au Conseil, pouvoir « qui correspond aux responsabilités politiques que les articles 40 et 43 lui imposent »[1368]. Il semble qu'il n'y ait pas de formulation consacrée par le juge. Elle a évolué au fil des décennies et au gré des réformes des traités fondateurs. Le juge n'évoque plus seulement le pouvoir du Conseil, mais celui du

---

[1363] TPICE, 5e ch., 15 avril 1997, aff. T-390/94, *Schröder* précité, pt 141.

[1364] TPICE, 3e ch., 11 sept. 2002, aff. T-70/99, *Alpharma Inc. c. Conseil* précité, pt 247.

[1365] J. MOLINIER, « Principes généraux », *Rép. eur.*, juin 2016, pt 132.

[1366] Sur la distinction conceptuelle entre pouvoir discrétionnaire et pouvoir d'appréciation, v. A. BOUVERESSE, *Le pouvoir discrétionnaire dans l'ordre juridique communautaire, op. cit.,* pp. 379-383. Il sera admis, avec l'auteure, que la différence entre pouvoir d'appréciation et pouvoir discrétionnaire relève de ce que le premier est lié à des considérations économiques, tandis que le second à des considérations de nature politique. D'abord, le secteur de l'élevage implique par nature des éléments économiques mais les considérations politiques résultant du pouvoir discrétionnaire n'excluent pas de revêtir aussi une dimension économique. Puisque cette distinction reste « relative », selon les mots de l'auteure, et à l'instar de la pratique du juge européen dans le champ qui nous intéresse, les notions de pouvoir d'appréciation et pouvoir discrétionnaire seront considérées comme synonymiques.

[1367] La Cour de Justice a admis la large marge d'appréciation du Conseil dans le cadre de sa faculté d'atténuer, dans l'intérêt commun, certains effets d'une dévaluation ou d'une réévaluation : CJCE, 13 juin 1972, aff. jtes C-9/71 et C-11/71, *Compagnie d'approvisionnement, de transport et de crédit SA e.a. c. Commission*, Rec. 1972, p. 391, pt 33.

[1368] CJCE, 21 fév. 1979, aff. C-138/78, *Stölting*, Rec. 1979, p. 713, pt 7.

législateur ou des institutions européennes[1369], élargissant son approche au détenteur du pouvoir de décision, au « jurislateur »[1370]. Il fait indistinctement référence au pouvoir discrétionnaire ou au large pouvoir d'appréciation des institutions[1371], sans que cela emporte de conséquences sur les modalités de son contrôle. Il précise, de façon aléatoire, la nature politique des responsabilités des institutions[1372]. Bien qu'il ne soit plus expressément fait référence à la base juridique sur laquelle est fondé l'acte européen en cause, elle a pourtant un rôle fondamental dans la délimitation du champ d'intervention du législateur. Ainsi, dans les affaires précédemment mentionnées, les actes prenaient tous appui sur la base juridique agricole[1373]. L'institution compétente dispose, toutes les fois qu'elle édicte un acte dans le champ de la santé animale fondé sur la base juridique agricole, d'une large marge d'appréciation. Malgré la spécificité et la technicité de la régulation relative à la santé animale, l'autorité détentrice du pouvoir décisionnel endosse la responsabilité de l'édiction de l'acte, ce qui s'inscrit dans la continuité de sa large marge d'appréciation. Si la consultation de comités scientifiques est légion dans cette matière, le Tribunal de l'Union européenne a pu affirmer que le pouvoir d'appréciation de l'institution ne saurait être affecté par l'avis négatif rendu par un comité[1374] et qu'elle n'est pas liée par l'avis rendu. Cette large marge d'appréciation

---

[1369] CJCE, 11 mars 1987, aff. C-27/85, *Vandemoortele c. Commission*, Rec. 1987, p. 1129, pt 31 ; CJCE, 13 nov. 1990, *Fedesa e.a.* précité, pt 14 ; TPICE, 13 déc. 1995, aff. jtes T-481/93 et T-484/93, *Vereniging c. Commission* précité, pt 91 ; CJCE, 5 mai 1998, aff. C-180/96, *Royaume-Uni c. Commission*, Rec. 1998, I, p. 2269, pt 97 ; CJCE, 5 mai 1998, aff. C-157/96, *National Farmers' Union* précité, pt 61 ; CJCE, 12 juill. 2001, aff. C-189/01, *Jippes e.a.* précité, pt 82 ; TPICE, 11 sept. 2002, *Alpharma Inc. c. Conseil* précité, pt 177.

[1370] D. SIMON, « Le contrôle de proportionnalité exercé par la Cour de justice des Communautés européennes », *op. cit.*, p. 17.

[1371] Sur la référence au pouvoir discrétionnaire : CJCE, 21 fév. 1979, aff. C-138/78, *Stölting* précité; CJCE, 5e ch., 13 nov. 1990, aff. C-331/88, *Fedesa e. a.* précité ; CJCE, 5 mai 1998, aff. C-180/96, *Royaume-Uni c. Commission* précité ; CJCE, 5 mai 1998, aff. C-157/96, *National Farmers' Union* précité.

Sur la référence au large pouvoir d'appréciation : CJCE, 11 mars 1987, aff. C-27/85, *Vandemoortele c. Commission* précité ; TPICE, 13 déc. 1995, aff. jtes T-481/93 et T-484/93, *Vereniging c. Commission* précité ; TPICE, 3e ch., 11 sept. 2002, aff. T-70/99, *Alpharma Inc. c. Conseil* précité.

[1372] CJCE, 21 fév. 1979, aff. C-138/78, *Stölting* précité ; CJCE, 5 mai 1998, aff. C-180/96, *Royaume-Uni c. Commission* précité ; CJCE, 5 mai 1998, aff. C-157/96, *National Farmers' Union* précité.

[1373] Directive 90/425/CEE du Conseil du 26 juin 1990 relative aux contrôles vétérinaires et zootechniques applicables dans les échanges intracommunautaires de certains animaux vivants et produits dans la perspective de la réalisation du marché intérieur, *JOCE,* L 224, 18 août 1990, pp. 29-41 (aff. *Vereniging c. Commission*, *Royaume-Uni c. Commission, National Farmers' Union* à propos de décisions de la Commission fondées sur cette directive) ; règlement (CEE) n° 1079/77 du Conseil du 17 mai 1977 relatif à un prélèvement de coresponsabilité et à des mesures destinées à élargir les marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers, *JOCE,* L 131, 26 mai 1977, pp. 6-7 (aff. *Stölting*) ; règlement (CEE) n° 2956/84 de la Commission du 18 oct. 1984 relatif à l'écoulement de beurre à prix réduit et modifiant le règlement (CEE) n° 1687/76, *JOCE,* L279, 23 oct. 1984, pp. 4-12 (aff. *Vandemoortele c. Commission* à propos de ce règlement fondé sur divers règlements établis sur la base juridique agricole) ; directive 88/146/CEE du Conseil du 7 mars 1988 interdisant l'utilisation de certaines substances à effet hormonal dans les spéculations animales, *JOCE,* L 70, 16 mars 1988, pp. 16-18 (aff. *Fedesa*) ; règlement (CE) nº 2821/98 du Conseil du 17 déc. 1998 modifiant, en ce qui concerne le retrait de l'autorisation de certains antibiotiques, la directive 70/524/CEE concernant les additifs dans l'alimentation des animaux, *JOCE,* L 351, 29 déc. 1998, pp. 4-8 (aff. *Alpharma* à propos de ce règlement fondé sur l'acte relatif aux conditions d'adhésion du Royaume de Norvège, de la République d'Autriche, de la République de Finlande et du Royaume de Suède et en particulier ses dispositions relatives à l'agriculture).

[1374] TPICE, 13 déc. 1995, aff. jtes T-481/93 et T-484/93, *Vereniging c. Commission* précité, pts 94 et 95.

reconnue dans le cadre de la politique agricole existe aussi dans le champ de la protection de la santé publique.

283. Une large marge d'appréciation dans le cadre de la protection de la santé publique – Lorsque l'acte européen en matière de santé animale est édicté sur le fondement de la protection de la santé publique, la formulation retenue par le juge dans la détermination de la marge d'appréciation du législateur diffère largement. À deux reprises, le juge s'est prononcé sur des affaires qui, au regard de leur thématique, pourraient relever de la sphère de la politique agricole commune : la circulation des aliments composés pour animaux[1375] et la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles[1376]. La directive à l'origine de l'affaire *ABNA*[1377] et le règlement de l'affaire *Agrarproduktion*[1378] étaient tous deux fondés sur l'article 168 § 4 TFUE – la protection de la santé publique[1379]. Les deux textes ont été adoptés en réaction à la crise de l'ESB, ce qu'énoncent le quatrième considérant de la directive et le premier considérant du règlement. La directive visait à assurer une meilleure traçabilité des aliments pour animaux à la suite de la contamination des farines animales, tandis que le règlement imposait, entre autres, l'obligation d'abattage d'une cohorte de bovins en cas de détection d'un cas d'encéphalopathie spongiforme transmissible (EST). Le juge a considéré que « s'agissant du contrôle juridictionnel des conditions mentionnées au point précédent, il y a lieu de rappeler qu'il convient de reconnaître au législateur communautaire un large pouvoir d'appréciation dans un domaine tel que celui de l'espèce, qui implique de sa part des choix de nature politique, économique et sociale, et dans lequel il est appelé à effectuer des appréciations complexes »[1380]. Le recours à la base juridique sanitaire induit également une large marge d'appréciation au profit des institutions. Au-delà, même si l'acte est fondé sur la base juridique agricole et qu'il poursuit aussi l'objectif de protection de la santé publique, « les institutions communautaires sont appelées à effectuer des évaluations complexes d'ordre

---

[1375] CJCE, 6 déc. 2005, aff. C-453/03, C-11/04, C-12/04, C-194/04, *ABNA e. a*, Rec. 2005, I, p. 10423.

[1376] CJCE, 3e ch., 12 janv. 2006, aff. C-504/04, *Agrarproduktion* précité.

[1377] Directive 2002/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janv. 2002 modifiant la directive 79/373/CEE du Conseil concernant la circulation des aliments composés pour animaux et abrogeant la directive 91/357/CEE de la Commission, *JOCE,* L 63, 6 mars 2002, pp. 23-25.

[1378] Règlement (CE) nº 999/2001 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001, fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles, *JOCE,* L 147, 31 mai 2001, p. 1.

[1379] À compter de l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, les actes relatifs à la santé animale sont fondés, lorsqu'ils ont une incidence sur la santé humaine, sur la base juridique sanitaire (Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, *JOCE,* C 340, 10 nov. 1997, pp. 1-144, art. 2, pt 26).

[1380] CJCE, 3e ch., 12 janv. 2006, aff. C-504/04, *Agrarproduktion* précité, pt 36 ; CJCE, 6 déc. 2005, aff. jtes C-453/03, C-11/04, C-12/04, C-194/04, *ABNA e. a* précité, pt 69.

scientifique et technique »[1381] justifiant que le contrôle réalisé par le juge soit limité. Tel est le cas dans l'affaire *Alpharma* qui porte sur les additifs dans l'alimentation des animaux[1382] et dont le règlement en cause était fondé sur la base juridique agricole[1383]. Il peut en être déduit que l'envergure du pouvoir d'appréciation des institutions européennes dépend de l'objet et des objectifs poursuivis dans la législation. L'analyse de l'intention du législateur constitue le point d'orgue de cette évaluation, se matérialisant seulement en partie dans la base juridique utilisée pour l'adoption de l'acte en cause. En pratique, à ce stade préalable du contrôle, que l'acte relatif à la santé animale soit adopté dans le cadre de la compétence agricole ou sanitaire n'emporte pas de conséquence puisque la complexité et la technicité de ces matières laissent aux institutions une large marge d'appréciation. D'ailleurs, cette précision peut être confirmée par le recours désormais très largement répandu à la double base juridique agricole et sanitaire des règlements et directives relatifs à la santé animale, comme le démontre le règlement du 9 mars 2016[1384]. Cette marge d'appréciation des institutions, puisqu'elle est justifiée par l'objet et les objectifs poursuivis, vaut également si le pouvoir de l'institution trouve sa source dans un acte de droit dérivé.

284. Une exception tendant à une conception extensive du pouvoir reconnu à la Commission par un acte de droit dérivé – À l'occasion d'un contrôle de l'étendue du pouvoir de la Commission, que cette dernière tenait d'une directive, le juge européen a réalisé un contrôle portant à la fois sur la base juridique utilisée par la Commission, ainsi que les objectifs que la mesure tendait à satisfaire[1385]. Il a constaté que « eu égard, d'une part, à la référence à l'article 43 du traité dans la directive 90/425, sur la base de laquelle les décisions litigieuses ont été prises, et, d'autre part, à leur contenu même, [nous soulignons] les décisions litigieuses relèvent du domaine de la politique agricole commune, matière dans laquelle il faut normalement reconnaître aux institutions communautaires un large pouvoir d'appréciation, compte tenu des responsabilités qui leur sont conférées par le traité ». Le Tribunal a opéré un contrôle précis de l'envergure du pouvoir d'appréciation dont disposait la Commission pour l'adoption des décisions contestées devant lui. Pour l'ensemble, il admet que la Commission disposait d'un large pouvoir d'appréciation pour l'adoption des décisions, qui constituent des mesures conservatoires. Par la réalisation de ce double contrôle, le Tribunal semble admettre que la base juridique n'est qu'un indice permettant de se prononcer sur la marge de

[1381] TPICE, 3e ch., 11 sept. 2002, aff. T-70/99, *Alpharma Inc. c. Conseil* précité, pt 247.

[1382] Dans l'affaire ABNA, il est également question des additifs utilisés dans l'alimentation des animaux, mais le législateur a utilisé la base juridique sanitaire (directive 2002/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janv. 2002 précitée).

[1383] TPICE, 3e ch., 11 sept. 2002, aff. T-70/99, *Alpharma Inc. c. Conseil* précité. V. note (1373).

[1384] Règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 précité.

[1385] TPICE, 13 déc. 1995, aff. jtes T-481/93 et T-484/93, *Vereniging c. Commission* précité.

manœuvre dont dispose l'institution. Effectivement, la formulation très large des bases juridiques permet d'y faire entrer des matières différentes pour lesquelles la démarche des institutions pourrait varier. Il en est d'ailleurs ainsi de la base juridique agricole, qui fonde l'intervention du législateur européen aussi bien dans la sphère du bien-être animal que dans celle de la planification de l'espace maritime[1386]. Par ailleurs, la production d'animaux, et particulièrement la protection de leur santé dans ce cadre, sont de ces thématiques susceptibles d'entrer dans le champ de plusieurs bases juridiques, non seulement en tant que produits agricoles, mais également en tant que vecteurs de risques pour la santé humaine ou en tant qu'êtres sensibles. Il en résulte que l'examen de la base juridique offre au juge européen des indices quant au pouvoir que la Commission tire d'un acte de droit dérivé, sans qu'il puisse être considéré comme constituant un élément suffisant pour identifier de façon certaine son envergure. Cette position du Tribunal se révèle être isolée, et la conclusion à laquelle il est parvenu témoigne de l'absence de formulation consacrée dans l'analyse de la marge d'appréciation des institutions européennes pour l'exercice de leur pouvoir décisionnel. Ce pouvoir discrétionnaire des institutions n'est pas spécifique à la sphère de la production d'animaux, mais contribue à l'admission de la complexité de la conciliation des objectifs dans ce domaine. Il en résulte que le contrôle du juge sur ces mesures est limité.

2. Un contrôle limité à l'erreur manifeste d'appréciation

285. Un contrôle normal en présence d'une résurgence du principe de proportionnalité dans une directive – Lorsqu'un acte de droit dérivé de l'Union prévoit qu'une mesure de sauvegarde doit respecter le principe de proportionnalité et ses modalités, le juge européen opère un contrôle normal de la proportionnalité de la mesure adoptée eu égard à l'acte de droit dérivé. C'est notamment le cas lorsqu'une directive organise les modalités de l'adoption d'une mesure de sauvegarde en présence d'un risque pour la santé publique. Dans une telle circonstance, il peut en être déduit que la conciliation des intérêts est réalisée par la directive et que la remise en cause de la validité de l'acte d'exécution doit être extraite du carcan de la large marge d'appréciation reconnue aux institutions. Ainsi, la Commission a pu valablement interdire l'importation de tout poisson en provenance du Japon à la suite de la révélation de contrôles sanitaires insatisfaisants dans seulement certains établissements japonais[1387]. Le certificat de validité que lui octroie la Cour de Justice est fondé sur le contrôle de sa proportionnalité au regard de la directive sur la base de laquelle elle a été adoptée, cette dernière laissant le choix à la Commission de suspendre les importations ou de

[1386] Directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juill. 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime, *JOUE,* L 257, 28 août 2014, pp. 135-145.

[1387] CJCE, 17 juill. 1997, aff. C-183/95, *Affish BV* précité, pts 31-44.

fixer des conditions particulières. Le juge contrôle donc les motifs qui ont justifié que la mesure de sauvegarde n'ait pas été limitée à certains territoires du Japon ainsi que l'insuffisance d'une mesure alternative. Cela lui permet de constater que la décision adoptée par la Commission n'est pas contraire au principe de proportionnalité tel que figurant dans la directive. Aucune référence n'est faite à une éventuelle marge d'appréciation des institutions, ni à la recherche d'une disproportion manifeste ou une erreur manifeste d'appréciation, témoignant de la réalisation d'un contrôle normal par le juge, bien que l'acte ait pour objectif la protection de la santé des consommateurs européens.

286. Le pouvoir discrétionnaire face au contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation – Lorsque les institutions se voient reconnaître un pouvoir discrétionnaire d'appréciation, elles disposent de « toute latitude d'appréciation quant à l'étendue matérielle »[1388] de leurs mesures. Le juge européen, face à une telle marge d'appréciation, a restreint son contrôle de proportionnalité. Dans le cadre des mesures nationales restrictives d'une liberté de circulation, le contrôle de proportionnalité comprend trois aspects : un test d'aptitude, qui permet de vérifier que l'acte en cause tend effectivement à la satisfaction de l'objectif poursuivi, un test d'interchangeabilité, afin de s'assurer qu'aucune mesure moins contraignante ne pouvait être adoptée pour satisfaire l'objectif poursuivi et enfin un test d'équivalence[1389], afin que le juge évalue la réalisation d'un juste équilibre des intérêts en présence[1390]. Dans ce cadre, le contrôle est précis puisque la mesure nationale est admise à titre de dérogation au principe de la libre circulation. En revanche, lorsqu'il est question de la remise en cause de l'appréciation réalisée par une institution européenne dans le cadre de son champ de compétence, le juge se limite à la recherche du caractère manifestement disproportionné ou inapproprié d'une mesure ou à l'existence d'un détournement de pouvoir[1391], à nouveau sans qu'une formulation pérenne n'ait été consacrée. Il ne remettra en cause la légalité d'une norme européenne seulement si elle révèle l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation. La recherche d'une telle erreur impose au juge de l'Union de « contrôler si elle [l'institution] a examiné, avec soin et impartialité, tous les éléments pertinents du cas d'espèce, éléments qui appuient les

---

[1388] P. THIEFFRY, « Environnement », *JCl Europe Traité*, déc. 2015, pt 35.

[1389] M. FALLON, « 1992-2012 : État des lieux et enjeux du droit du marché intérieur », pp. 17-66, spé. p. 39 *in* V. MICHEL (dir.), *1992-2012 : 20 ans de marché intérieur. Le marché intérieur, entre réalité et utopie*, Bruylant, Coll. Droit de l'Union européenne, 2014.

[1390] D. SIMON, « Le contrôle de proportionnalité exercé par la Cour de justice des Communautés européennes », *op. cit.*

[1391] CJCE, 5e ch., 13 nov. 1990, aff. C-331/88, *Fedesa e. a.* précité, pt 14 ; CJCE, 3e ch., 12 janv. 2006, aff. C-504/04, *Agrarproduktion* précité, pt 36 ; CJCE, 6 déc. 2005, aff. C-453/03, C-11/04, C-12/04, C-194/04, *Abna e.a.* précité, pt 69 ; CJCE, 5 mai 1998, aff. C-157/96, *National Farmers' Union* précité, pt 61 ; CJCE, 5 mai 1998, aff. C-180/96, *Royaume-Uni c. Commission* précité, pt 97 ; TPICE, 11 sept. 2002, aff. T-70/99, *Alpharma Inc. c. Conseil* précité, pt 177 ; CJCE, 11 mars 1987, aff. C-27/85, *Vandemoortele c. Commission* précité, pt 31.

conclusions qui en sont tirées »[1392]. La disproportion manifeste se traduit par la révélation « d'une erreur d'une telle gravité que le comportement de l'institution confinerait à l'arbitraire »[1393]. Finalement, les mesures sanitaires doivent, pour ne pas méconnaître le principe de proportionnalité, être établies en tenant compte des impératifs de santé publique – s'ils existent – de santé et de bien-être des animaux et de l'économie agricole. En revanche, le choix de leur conciliation, qui est de nature politique, économique ou sociale, n'appartient qu'au pouvoir décisionnel. Dans le cadre du contrôle de la disproportion manifeste, face au pouvoir discrétionnaire des institutions européennes en matière de PAC et de santé publique, « le contrôle se limite à la recherche d'une possible conformité de la mesure à l'objectif poursuivi »[1394]. Ainsi, puisqu'« il ne s'agit pas de savoir si la mesure arrêtée dans tel domaine était la seule ou la meilleure possible »[1395], le contrôle du juge est restreint à la vérification de la cohérence entre les objectifs poursuivis et la mesure adoptée. À cette fin, il doit d'abord identifier les objectifs de la mesure et, en pratique, la protection de la santé et du bien-être des animaux n'aboutit jamais à sa remise en cause.

B. Le caractère exceptionnel de la remise en cause des mesures relatives à l'animal

287. À travers le contrôle de la disproportion manifeste, le juge européen ne remet en cause qu'exceptionnellement la légalité d'une mesure européenne. Son contrôle se résume, en principe, à vérifier l'existence d'un lien entre l'objectif poursuivi et la mesure (1), mais il peut être étendu, sans qu'il mute expressément en contrôle normal (2).

1. Le contrôle de l'adéquation de la mesure avec les objectifs poursuivis

288. La dissociation entre la base juridique et l'objectif poursuivi par l'institution – Le contrôle de la disproportion manifeste implique, en principe, que le juge vérifie seulement si la mesure permet de satisfaire l'objectif poursuivi. À cette fin, le juge doit d'abord identifier l'objectif, qui ne se confond pas avec la base juridique sur laquelle la mesure est fondée. En effet, jusqu'à l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, il n'existait pas de base juridique sanitaire sur laquelle fonder une mesure destinée à protéger la santé publique à travers la santé animale. Elle était donc élaborée sur le fondement de la base juridique agricole, mais

[1392] Trib. UE, 10 déc. 2015, aff. T-512/12, *Front Polisario c. Conseil*, pts 164, 223-225, note J. RIDEAU, « Sources du droit de l'Union européenne », *JCl Europe Traité*, août 2016, pt 59.

[1393] TPICE, 13 déc. 1995, aff. jtes T-481/93 et T-484/93, *Vereniging c. Commission* précité, pt 120.

[1394] A. BOUVERESSE, Le pouvoir discrétionnaire dans l'ordre juridique communautaire, op. cit., p. 339, § 479.

[1395] CJCE, 12 juill. 2001, aff. C-189/01, *Jippes e.a* précité, pt 83.

poursuivait néanmoins un objectif de santé publique[1396]. C'est pourquoi le juge veille à distinguer entre la base juridique et l'objectif de la mesure qui, souvent, se confondent. Il en est ainsi dans l'arrêt *CEVA,* dans lequel est en cause le règlement relatif à la fixation des limites maximales de résidus de médicaments vétérinaires[1397], adopté sur la base juridique agricole. Le juge constate que le troisième considérant du règlement mentionne l'objectif de protection de la santé publique[1398]. L'analyse de proportionnalité à laquelle se livre le juge tient compte non seulement de la perspective de bon fonctionnement du marché commun, inhérente à la politique agricole, mais également de l'objectif de santé publique. Il en va de même dans l'affaire *Bellio*[1399], le requérant ayant remis en cause des décisions du Conseil et de la Commission adoptées sur le fondement de la directive 90/425 et de la directive 89/662[1400], lesquelles ont également la PAC pour base juridique. L'utilisation de cette base juridique, dans les deux affaires, est justifiée par l'antériorité des règlements et directives en cause à l'adoption du Traité d'Amsterdam, et l'insertion de la base juridique santé publique[1401]. Les décisions en cause ont été adoptées dans le cadre de la lutte contre l'EST alors que cette maladie présente un risque pour la santé humaine. L'objectif sanitaire a donc été retenu par le juge dans le cadre de son contrôle de proportionnalité, la base juridique n'étant pas l'élément déterminant dans l'identification de l'objectif poursuivi par la mesure, même si elle est considérée par le juge[1402] et présentée dans les motifs de l'acte[1403]. Il en résulte que le juge admet qu'une mesure peut poursuivre une pluralité d'objectifs.

289. La prise en considération de la pluralité d'objectifs par le juge – Le juge a développé une approche plutôt extensive, en adéquation avec la position des institutions européennes, des objectifs poursuivis par les actes européens. En principe, lorsque la maladie animale est transmissible à l'homme, le juge admet que l'objectif poursuivi par une mesure de lutte contre cette maladie soit la protection de la santé publique et de la santé animale[1404]. En

---

[1396] C'est, par exemple, le cas de la directive relative à l'interdiction de l'utilisation des hormones de croissance (directive 96/22/CE du Conseil du 29 avril 1996 précitée).

[1397] Règlement (CEE) n° 2377/90 du Conseil du 26 juin 1990 relatif aux LMR précité.

[1398] CJCE, gde ch., 12 juill. 2005, aff. C-198/03 P, *Commission c. CEVA et Pfizer* précité, pt 77.

[1399] CJCE, 1er avr. 2004, aff. C-286/02, *Bellio F.lli Srl* précité, pt 46.

[1400] Directive 90/425/CEE du Conseil du 26 juin 1990 précitée ; directive 89/662/CEE du Conseil du 11 déc. 1989 relative aux contrôles vétérinaires applicables dans les échanges intracommunautaires dans la perspective de la réalisation du marché intérieur, *JOCE,* L 395, 30 déc. 1989, pp. 13-22.

[1401] L'arrêt de la Cour de Justice du 23 février 1988 (CJCE, 23 fév. 1988, aff. C-68/86, *Royaume-Uni c. Conseil*, Rec. 855) avait validé « l'utilisation de l'article 43 du Traité CEE (devenu, après modification, article 37 TCE) comme base juridique de mesures d'harmonisation des législations sanitaire et vétérinaire » : V. ADAM, *La réforme de la politique agricole commune de l'Union européenne ou l'évolutionnisme permanent du droit communautaire*, *op. cit.*, T. 1, p. 26.

[1402] V. p. 294.

[1403] CJUE, 5e ch., 17 oct. 2013, aff. C-101/12, *Herbert Schaible* précité, pt 30 ; CJCE, gde ch., 12 juill. 2005, aff. C-198/03 P, *Commission c. CEVA et Pfizer* précité, pt 77.

[1404] CJCE, 1er avr. 2004, aff. C-286/02, *Bellio F.lli Srl* précité, pt 46.

revanche, si la maladie n'est pas transmissible à l'homme, l'objectif poursuivi est de protéger la santé animale et d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur[1405]. Néanmoins, une mesure adoptée dans le cadre de la lutte contre une maladie animale peut avoir pour double objectif de protéger la santé animale – et parfois humaine – et de contribuer à l'achèvement du marché intérieur, lequel permet « le développement rationnel du secteur et d'y accroître la productivité »[1406]. Les finalités sanitaires et économiques sont appréhendées conjointement par le pouvoir décisionnel et par le juge lorsqu'il accomplit son contrôle de la disproportion manifeste, parce qu'ils ne sauraient être rationnellement dissociés. Le juge considère également que la lutte contre une maladie animale, même si elle n'est pas mortelle pour l'homme ou pour l'animal, peut poursuivre pour objectif la protection des santés humaine et animale. Cette position fut retenue concernant la lutte contre la maladie vésiculeuse du porc. Cette dernière, « bien qu'elle ne soit pas dangereuse pour les animaux, est combattue de manière intensive dans la Communauté en raison de sa similitude, du point de vue clinique, avec la fièvre aphteuse »[1407]. Cette affirmation ne fera pas obstacle à ce que le juge affirme pourtant qu'une directive a été adoptée dans le but de lutter contre la maladie vésiculeuse du porc, qu'il qualifiera de maladie dangereuse[1408], alors que ce n'est pas la maladie qui est dangereuse, mais les insuffisances scientifiques visant à la distinguer de la fièvre aphteuse qui créent un risque de confusion entre deux pathologies, dont l'une est dangereuse. Concernant la lutte contre l'ESB, le juge n'a pas répondu expressément à l'argument avancé par la demanderesse, laquelle considérait qu'une obligation d'abattage d'une cohorte et de destruction des animaux est motivée par la seule protection du consommateur. Les institutions ont fait valoir que cette obligation est aussi motivée par la lutte contre l'ESB[1409], et le juge se contente de rappeler que « dans le cadre de l'examen des contraintes liées à différentes mesures possibles, il convient de vérifier que, outre l'objectif principal de protection de la santé publique, le législateur communautaire a pleinement tenu compte des intérêts en présence, et notamment du droit de propriété ainsi que des exigences du bien-être des animaux »[1410]. Dans la même lignée, le juge affirme qu'un acte européen peut poursuivre une pluralité d'objectifs, lesquels doivent être pris en compte pour l'évaluation de la proportionnalité de la mesure. Ainsi, « la poursuite de l'objectif principal de la directive qui est la protection des animaux ne saurait "empêcher" la réalisation de ses autres objectifs, notamment l'élimination des entraves techniques aux échanges d'animaux vivants et le bon

[1405] CJUE, 5e ch., 17 oct. 2013, aff. C-101/12, *Herbert Schaible* précité, pt 34.

[1406] CJCE, 10 juill. 2003, aff. jtes C-20/00 et C-64/00, *Booker aquaculture* précité, pts 72-73.

[1407] TPICE, 13 déc. 1995, aff. jtes T-481/93 et T-484/93, *Vereniging c. Commission* précité, pt 1.

[1408] *Ibid.*, pt 122.

[1409] CJCE, 3e ch., 12 janv. 2006, aff. C-504/04, *Agrarproduktion* précité, pt 27

[1410] *Ibid.*, pt 37.

fonctionnement des organisations de marché. Plus précisément les normes de protection retenues ne doivent pas porter à ces objectifs une atteinte objectivement non nécessaire et disproportionnée »[1411]. L'objectif de la mesure tel qu'envisagé par le juge européen, s'il peut être pluriel au regard de la démarche retenue par l'institution, ne saurait se confondre avec l'effet de la mesure. Le constat fréquent du juge quant à l'existence d'un double objectif poursuivi par le législateur est significatif de la sphère de la santé animale, au sein de laquelle il est difficile de dissocier entre les objectifs sanitaires, pour l'homme et pour l'animal, et les objectifs économiques. L'objectif de santé animale ne peut pas être dissocié des objectifs économiques, dès lors que la protection de la santé des animaux protège les exploitations indemnes. Par conséquent, le contrôle de proportionnalité implique aussi, pour le juge, d'évaluer que la poursuite de l'un des objectifs ne porte pas une atteinte démesurée aux autres objectifs poursuivis par la mesure.

290. L'admission de potentiels effets néfastes de la mesure sur d'autres objectifs poursuivis par les institutions – En principe, il est difficilement concevable qu'une mesure soit appropriée à l'objectif poursuivi si elle a pour effet secondaire de provoquer des conséquences néfastes pour d'autres objectifs. En pratique, dans la sphère de la santé animale, cette dichotomie n'apparaît pas toujours comme une évidence, particulièrement sur le terrain de l'antibiorésistance. La finalité protectrice de la santé humaine de l'interdiction d'utilisation d'une substance peut avoir pour conséquence l'augmentation de l'utilisation d'autres substances. Tel était l'argument invoqué par la société Pfizer dans une affaire l'opposant au Conseil[1412]. Était en cause l'interdiction d'utilisation d'un produit – la virginiamycine – en tant qu'additif alimentaire à des fins d'accroissement de la productivité du bétail. Or, ce promoteur de croissance avait aussi pour effets « d'accroître le bien-être des animaux » et « de prévenir certaines maladies et de réduire le taux de mortalité chez les animaux »[1413]. L'interdiction érigée par le Conseil était justifiée par l'objectif de protection de la santé publique, notamment contre les risques liés à l'antibiorésistance, mais cet argument fut remis en cause par Pfizer qui estimait que les pertes d'effets positifs en termes de protection de la santé de l'animal par la virginiamycine devraient être compensées par un usage accru d'autres substances antibiotiques. La conséquence en est qu'au lieu de réduire les risques d'antibiorésistance, cette interdiction aurait contribué à les accroître. Se révèle avec acuité le paradoxe auquel certaines pratiques agricoles ont abouti, ainsi que la complexité d'y répondre juridiquement. À l'appui de plusieurs rapports de mise en situation dans certains États

[1411] CJCE, 8 mai 2008, aff. C-491/06, *Danske Svineproducenter*, Rec. 2008, I, p. 3339 ; note D. GADBIN, « Chronique de jurisprudence communautaire 2008 (2e partie) », *Droit rural* n° 376, oct. 2009, chron. 3, pt 4.

[1412] TPICE, 11 sept. 2002, aff. T-13/99, *Pfizer Animal Health SA c. Conseil* précité.

[1413] *Ibid.*, pt 420.

membres, le Tribunal constate que ces effets néfastes peuvent être parés grâce à l'amélioration des pratiques d'hygiène et la transformation des modalités de l'élevage – révélant, ainsi, les failles de l'élevage industriel. Un rapport de l'OMS lui permet également de constater que « l'utilisation permanente d'une petite quantité d'antibiotiques comme facteurs de croissance est supposée être, en termes de développement de résistance, plus dangereuse que l'utilisation de doses importantes pendant une durée limitée »[1414]. Il en conclut que la mesure n'est pas manifestement inappropriée. Cette affaire témoigne particulièrement du fait que les objectifs bénéficiant directement à l'animal, sa santé ou son bien-être, s'inclinent face aux objectifs anthropocentriques que sont la santé publique ou l'économie agricole. Si le juge est limité à la sanction de la disproportion manifeste, il réalise parfois un contrôle de la nécessité et de l'équivalence de la mesure, aboutissant exceptionnellement à la remise en cause de la mesure sans que cela ait fait prévaloir la santé ou le bien-être animal.

2. L'extension du contrôle de la disproportion manifeste

291. Un contrôle non systématique et non systématisé de la nécessité et de l'équivalence des mesures – Fréquemment, le juge réalise un test d'interchangeabilité – c'est-à-dire de nécessité – ou un test d'équivalence – c'est-à-dire de proportionnalité *stricto sensu* – des mesures européennes. Or, dans un domaine dans lequel il réduit l'intensité de son contrôle, soit en raison de l'objet politique des mesures, soit en raison de l'appréciation complexe à laquelle le législateur est confronté, le juge sanctionne uniquement l'erreur manifeste d'appréciation du caractère approprié de la mesure[1415]. Il en résulte qu'il étend son contrôle, sans que cela lui ait permis de sanctionner une mesure. Dans l'affaire *Fedesa*[1416], relative à l'interdiction de l'utilisation de certaines substances à effet hormonal dans certaines spéculations animales, le demandeur, outre l'inadéquation de la mesure avec les objectifs poursuivis, invoque l'absence de nécessité et les conséquences négatives excessives de la mesure, c'est-à-dire son absence de proportionnalité *stricto sensu*. Sur ce dernier point, le juge se contente de rappeler que l'importance des objectifs poursuivis justifie des conséquences économiques négatives mêmes considérables pour certains opérateurs[1417] et balaye l'argument selon lequel les intérêts économiques n'auraient pas été suffisamment protégés. Concernant le contrôle de la nécessité de la mesure, le requérant invoquait que le but de la mesure étant de dissiper les craintes des consommateurs, ce résultat aurait pu être atteint par la simple diffusion d'informations et l'étiquetage de la viande. Le juge se contente alors de constater

[1414] *Ibid.*, pt 428.

[1415] G. ISAAC, M. BLANQUET, Droit général de l'Union européenne, op. cit., p. 101.

[1416] CJCE, 5e ch., 13 nov. 1990, aff. C-331/88, *Fedesa e. a.* précité, pt 12.

[1417] *Ibid.*, pt 17.

que la protection de la santé publique, dans le cadre de la suppression des entraves aux échanges et des distorsions de concurrence, ne pouvait pas être protégée par la simple diffusion d'informations et l'étiquetage de la viande[1418]. Il conclut à l'absence de violation manifeste du principe de proportionnalité et constate la validité de la directive contestée. Il accepte donc d'opérer un contrôle de la nécessité et de la proportionnalité *stricto sensu*, bien qu'il limite sa sanction qu'à l'hypothèse d'une erreur manifeste d'appréciation. Dans l'affaire *Agrarproduktion*, relative à l'obligation d'abattre et de détruire la cohorte de naissance à laquelle appartient un bovin pour lequel a été confirmée l'ESB, le juge réalise un contrôle à la fois de nécessité et de proportionnalité *stricto sensu*, sans que ces deux aspects puissent être formellement distingués. Était contestée cette obligation d'abattage, alors que des tests de dépistage et le retrait des matériels à risque spécifiés contribuent également à protéger la santé publique et la santé animale face à l'ESB. Le juge, s'appuyant sur les conclusions d'experts scientifiques, constate que les tests de dépistage et le retrait des matériels à risque spécifiés présentent une efficacité moins importante que l'abattage de la cohorte en contact avec un animal contaminé pour garantir la sécurité sanitaire des consommateurs. D'autant que cette mesure d'abattage a été assouplie et restreinte aux seuls animaux de la cohorte de naissance de l'animal infecté, assouplissement fondé sur la présomption, statistiquement étayée[1419], que les animaux ont reçu la même alimentation et qu'ils présentent, ainsi, un plus grand risque pour les santés humaine et animale[1420]. Le juge se prononce donc sur l'équivalence de la mesure d'abattage, en constatant que d'autres mesures présenteraient une efficacité moindre, ce qui renforce son argumentation sur la nécessité de la mesure, ayant permis l'assouplissement de la mesure d'abattage. La sphère de l'animal et particulièrement de sa santé, permet difficilement la dissociation entre les différents aspects du contrôle de proportionnalité. La scientificité de cette matière impose que les mesures adoptées par les institutions soient adossées à des avis scientifiques et ces derniers permettent de justifier tant l'interchangeabilité que l'équivalence des mesures. Ce n'est qu'à l'occasion d'une seule affaire, relative à l'alimentation des animaux, que le juge a sanctionné la mesure européenne pour disproportion manifeste.

292. La remise en cause exceptionnelle de la proportionnalité des mesures relatives aux animaux – En pratique, il est exceptionnel que le juge sanctionne les actes européens pour disproportion manifeste, dans la sphère de la santé et du bien-être des animaux. La disproportion manifeste n'a été retenue qu'une seule fois, dans une affaire concernant

[1418] CJCE, 5e ch., 13 nov. 1990, aff. C-331/88, *Fedesa e.a.* précité, pt 16.
[1419] CJCE, 3e ch., 12 janv. 2006, aff. C-504/04, *Agrarproduktion*, pt 48.
[1420] *Ibid.*, pt 49.

l'alimentation du bétail[1421]. Était en cause la directive du 28 janvier 2002 relative à la circulation des aliments composés pour animaux[1422]. Celle-ci prévoyait non seulement l'obligation, pour les producteurs d'aliments pour animaux, de mentionner la composition de leurs produits, mais également la possibilité, pour les éleveurs, d'obtenir sur simple demande la composition exacte des aliments. La Cour de Justice constate que l'obligation de mentionner la composition des aliments permet de garantir la protection de la santé publique et animale. En effet, cette mention s'inscrit dans une démarche d'amélioration de la traçabilité des produits, en ce qu'elle permet une réaction rapide en cas de contamination d'un composant d'un aliment. Un éleveur pourra aisément interrompre l'utilisation d'un aliment composé pour l'alimentation de son bétail si un risque d'un composant a été décelé. L'avocat général précise d'ailleurs que la communication de ces informations directement aux éleveurs présente un intérêt particulier dans le cadre de la protection de la santé publique et animale, puisqu'il est le seul à même de suspendre l'utilisation effective de l'aliment pour animaux suspect. Par conséquent, ne permettre l'accès à de telles informations qu'aux autorités publiques « serait dès lors illogique et incohérent avec l'objectif consistant à assurer un niveau élevé de protection de la santé »[1423]. Cette mesure, qui ne figurait, avant l'adoption de la directive contestée, dans aucun texte européen, n'est pas apparue comme étant « superflue »[1424] par le juge. En revanche, la solution qu'il retient est radicalement opposée en ce qui concerne l'obligation de mentionner exactement la composition quantitative des aliments pour animaux. Cette obligation « contraint ces derniers [les fabricants] à divulguer les formules de composition de leurs produits ». La directive impose le respect de cette obligation même en période « normale », c'est-à-dire même s'il n'existe aucune suspicion de contamination de l'un des composants de l'aliment. En outre, elle n'offre aucune garantie de traçabilité supplémentaire puisque l'obligation de faire figurer une fourchette quantitative des composants des aliments est déjà prévue. Une telle fourchette est jugée suffisante afin de garantir la protection des santés publique et animale puisqu'elle permet de déterminer le degré de dangerosité d'un aliment comprenant un composant infecté et de décider d'un éventuel retrait du marché. L'avocat général, suivi par la Cour de Justice, considère qu'une telle obligation n'offre qu'un « maigre apport à la protection de la santé publique », mais qu'elle est susceptible de causer des « désavantages excessifs aux fabricants d'aliments pour

[1421] CJCE, 6 déc. 2005, aff. C-453/03, C-11/04, C-12/04, C-194/04, *Abna e.a*, précité.

[1422] Directive 2002/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janv. 2002 modifiant la directive 79/373/CEE du Conseil concernant la circulation des aliments composés pour animaux et abrogeant la directive 91/357/CEE de la Commission, *JOCE,* L 63, 6 mars 2002, pp. 23-25.

[1423] Conclusions de l'avocat général, A. TIZZANO, 7 avril 2005, aff. C-453/03, C-11/04, C-12/04, C-194/04, *Abna e. a.*, pt 111.

[1424] CJCE, 6 déc. 2005, aff. jtes C-453/03, C-11/04, C-12/04, C-194/04, *Abna e.a.* précité, pt 77.

animaux »[1425]. Du bilan coût/avantage de la mesure, le juge en déduit qu'elle va manifestement au-delà de ce qui est nécessaire pour protéger la santé publique[1426]. Il a donc sanctionné cette mesure, présentée comme étant sanitaire, alors qu'elle ne satisfait pas suffisamment à l'objectif poursuivi. Cette affaire permet de mettre en exergue que l'objectif de protection de la santé publique n'a pas cédé face aux impératifs économiques. Bien que le juge soit contraint de ne contrôler que l'erreur manifeste d'appréciation, c'est un test d'équivalence qui lui a permis de sanctionner la mesure. Il en résulte que les objectifs de santé et de bien-être des animaux ne lui ont jamais permis de sanctionner une mesure européenne.

293. La place de l'animal dans le droit de l'Union européenne sous le prisme du contrôle de proportionnalité – L'affaire *Jippes* est particulièrement éclairante sur ce point. Il y était question d'évaluer la politique d'abattage en présence d'une maladie non mortelle des animaux, la fièvre aphteuse, par rapport à une politique de vaccination. Il doit être précisé, dès à présent, qu'une politique de non-vaccination contre la peste porcine classique, impliquant une interdiction de circulation des porcs, avait déjà été considérée par le juge comme n'étant pas manifestement disproportionnée, une obligation de vaccination n'étant pas, *per se*, moins contraignante[1427]. Le contrôle réalisé par le juge européen dans l'affaire *Jippes* met en balance avantages et inconvénients de la politique de vaccination au regard de la politique d'abattage. Face à la fièvre aphteuse, l'abattage sanitaire est préconisé, bien qu'il existe des vaccins contre cette maladie qui n'est pas mortelle pour le bétail. Le juge analyse les intérêts en présence et vérifie que la mesure européenne est proportionnée, *stricto sensu*, et qu'elle n'est pas interchangeable. Une étude scientifique est invoquée par la requérante puisqu'elle donnait sa faveur à la politique de non-vaccination. Elle constitue le support de l'analyse de l'interchangeabilité opérée par le juge. Il en résulte que la mesure d'abattage présenterait des avantages de nature sanitaire et économique. L'avantage sanitaire est constitué par le fait qu'il est impossible de distinguer entre un animal vacciné et un animal contaminé[1428]. L'avantage économique se situe quant au coût d'une politique de vaccination, qui est plus élevé qu'une politique d'abattage, tant au sein de l'Union européenne qu'en termes d'exportation[1429]. Dans le cadre de ce contrôle de l'interchangeabilité, il est notable que le juge prenne en considération les divers intérêts en jeu, comme il le ferait dans le cadre d'un contrôle de l'équivalence. En réalité, le contrôle de l'interchangeabilité comporte, en son sein et dans cette affaire, un test d'équivalence. Le contrôle de l'interchangeabilité est

[1425] Conclusions de l'avocat général, A. TIZZANO, 7 avril 2005, aff. C-453/03 e. a., *Abna e. a.* précitées, pt 119.
[1426] CJCE, 6 déc. 2005, aff. jtes C-453/03, C-11/04, C-12/04, C-194/04, *Abna e.a.* précité, pt 83.
[1427] TPICE, 5e ch., 15 avril 1997, aff. T-390/94, *Schröder* précité.
[1428] CJCE, 12 juill. 2001, aff. C-189/01, *Jippes e.a* précité, pts 86-88.
[1429] *Ibid.*, pts 89-91.

explicitement réalisé à travers le constat selon lequel la politique de vaccination n'aurait pas eu pour effet de réduire le nombre de foyers de fièvre aphteuse, c'est-à-dire qu'elle n'aurait pas permis de réduire le nombre d'abattages sanitaires et les restrictions aux mouvements d'animaux et de personnes. En revanche, la dimension « d'équivalence » de ce contrôle – c'est-à-dire la vérification du juste équilibre entre l'objectif et la mesure – atteint son paroxysme lorsque le juge constate que le Conseil a effectué une appréciation globale des avantages et des inconvénients et que cette politique n'est pas manifestement inappropriée à l'objectif de lutte contre la fièvre aphteuse[1430]. Le juge réalise donc un contrôle de la disproportion manifeste dans le cadre de l'équivalence de la mesure. À nouveau, cette illustration témoigne de l'impossibilité de dégager des éléments méthodologiques permettant une systématisation du raisonnement mené par le juge, tant sa dimension casuistique implique une adaptation de la lecture judiciaire de l'affaire. Il en résulte que la protection de la santé animale est prise en compte dans le cadre de l'analyse de la proportionnalité, mais qu'elle est soumise, au même titre que la sécurité sanitaire et l'économie agricole, à la réalisation d'un bilan coût/avantage. L'envergure du contrôle du juge, malgré sa "faible intensité", permet de mettre en exergue l'importance des arguments scientifiques au soutien de toute mesure dans la sphère de l'animal.

294. La précaution et l'urgence dans le cadre du contrôle de proportionnalité des mesures européennes – Dans le cadre de la précaution et de l'urgence, la mesure européenne doit être adoptée rapidement et le délai de réflexion de l'institution est réduit, ce qui accroît le risque de disproportion manifeste. Cet accroissement explique que les opérateurs économiques forment des recours auprès du juge européen et que ce dernier est fréquemment amené à se prononcer sur la proportionnalité de telles mesures. À cette occasion, « le juge, dans les contentieux de la précaution, semble osciller entre deux types de contrôle. D'un certain côté, le juge revendique en effet un contrôle restreint […] D'un autre côté, en dépit de cette affirmation, très souvent, à l'occasion du contrôle de l'exactitude matérielle des éléments de preuve invoqués, de leur fiabilité et de leur cohérence, ainsi que des conclusions qui en sont tirées, le juge de l'Union sort de cette réserve »[1431].

Une mesure adoptée en urgence et une mesure de précaution sont nécessairement des mesures conservatoires, mais urgence et précaution ne se confondent pas. Pourtant, l'adoption de mesures de sauvegarde en matière de santé publique requiert toujours une certaine célérité[1432]. En outre, une mesure de précaution est souvent, en pratique, une mesure

[1430] *Ibid.*, pt 95.

[1431] E. BROSSET, « Le juge de l'Union et le principe de précaution : état des lieux », *RTD eur.* 2015, p. 737.

[1432] CJCE, 17 juill. 1997, aff. C-183/95, *Affish BV* précité, pt 33.

adoptée en urgence[1433]. D'ailleurs, le Tribunal de l'Union européenne a clarifié cette dichotomie en considérant que « le recours au principe de précaution n'implique pas nécessairement une situation d'urgence »[1434]. Or, la lutte contre la propagation d'une épizootie présente toujours un caractère d'urgence, que la maladie soit, ou non, hautement transmissible et hautement pathogène. Le juge ne s'immisce pas, malgré la spécificité de ces mesures, qu'il s'agisse d'urgence ou d'incertitude scientifique, dans l'appréciation réalisée par les institutions européennes, laquelle se révèle d'autant plus complexe que d'ordinaire. Dans l'affaire *Vereniging*[1435], l'urgence a permis au Tribunal de valider l'interdiction d'exportation de porcs vivants en provenance d'Italie et des Pays-Bas vers d'autres États membres, dans un contexte "d'incertitude factuelle". En principe, une interdiction générale est considérée comme étant disproportionnée, sauf si elle est justifiée par un intérêt public supérieur dans le cadre d'un large pouvoir d'appréciation de l'institution, ce que le juge constate dès le début de son contrôle de proportionnalité[1436]. Par ailleurs, il était question d'une incertitude factuelle – et non scientifique comme requis pour la mise en œuvre du principe de précaution – qui porte sur l'origine géographique du foyer infectieux. Cette incertitude est susceptible d'accroître certains risques, comme celui de la propagation de la maladie, et d'en faire naître d'autres, comme la violation des principes de la libre circulation par les autres États membres[1437]. La situation d'urgence justifie, dans ce contexte d'incertitude factuelle, une réaction rapide de la Commission par le biais de mesures « qui pouvaient être mises en place facilement »[1438]. Le Tribunal en déduit que la décision de la Commission ne confine pas à l'arbitraire car elle interdit totalement et temporairement l'exportation de porcs vivants en provenance de deux États membres en raison d'une simple suspicion de foyer infectieux dans ces États. Finalement, la situation d'urgence couvre la situation d'incertitude géographique de la source du risque et justifie une mesure très liberticide pour les opérateurs économiques. L'interdiction de substances médicamenteuses comme additifs dans l'alimentation animale fournit un excellent exemple de mesures de précaution dans la sphère de l'animal. Dans le cadre du principe de précaution, le détenteur du pouvoir décisionnaire dispose d'une large marge d'appréciation, d'autant plus importante qu'il a le choix de faire usage, ou non, du principe de précaution et qu'il n'est pas tenu de suivre l'avis émis par le comité d'experts[1439]. L'existence d'un rapport d'experts mettant en exergue l'éventualité d'un risque pour la santé

1433 CJCE, 5 mai 1998, aff. C-180/96, *Royaume Uni c. Commission* précité.

1434 TPICE, 21 oct. 2003, aff. T-392/02, *Solvay pharmaceuticals c. Conseil* précité.

1435 TPICE, 13 déc. 1995, aff. jtes T-481/93 et T-484/93, *Vereniging c. Commission* précité.

1436 *Ibid.,* pt 122.

1437 *Ibid.*, pts 123-125.

1438 *Ibid.*, pt 126.

1439 TPICE, 26 févr. 2003, aff. T-344 et 345/00, *CEVA Santé Animale c. Commission*, Rec. TPICE 2003, II, p. 229.

humaine d'une substance médicamenteuse constitue une assise suffisante à l'interdiction de cette substance et garantit quasiment à l'institution européenne une présomption irréfragable de proportionnalité que le juge ne saurait remettre en cause à travers une disproportion manifeste ou une erreur manifeste d'appréciation[1440]. Soit parce que « la conciliation entre les objectifs est impossible »[1441], soit parce que certains domaines impliquent des choix complexes, soit parce qu'il n'appartient pas au juge de s'immiscer dans des choix de nature politique, économique ou sociale[1442], les institutions européennes disposent d'une large marge d'appréciation restreignant le contrôle de proportionnalité réalisé par le juge. Seule la mesure qui ne poursuit manifestement pas un objectif de protection de la santé publique ou animale peut être sanctionnée. La protection de la santé animale n'en est pas mieux ou moins bien protégée, mais la santé de l'animal s'émancipe des objectifs substantiellement anthropocentriques que sont l'économie et la santé humaine. Le juge administratif français participe également de l'appréciation des mesures – et donc à la compréhension de la place de l'animal dans le droit – adoptées par l'autorité de police administrative nationale compétente lorsque les institutions européennes lui laissent l'opportunité d'intervenir dans le champ de la santé animale.

§2. La place de la santé animale dans le cadre de la marge de manœuvre reconnue aux États membres

295. La conciliation des objectifs sanitaires, vétérinaires et économiques est réalisée dans chaque ordre juridique dès que l'animal est disponible sur un marché. Au sein de l'Union européenne, les États membres conservent un pouvoir de réglementation lorsque l'harmonisation n'est pas complète. Ils disposent en outre d'une marge de manœuvre pour adopter des mesures nationales susceptibles de réaliser leur propre conciliation de ces objectifs, même si l'harmonisation est complète[1443] (*A*). Il appartient au juge national d'apprécier la proportionnalité de la mesure[1444]. Il semble faire évoluer son ingérence dans la

---

[1440] TPICE, 21 oct. 2003, aff. T-392/02, *Solvay pharmaceuticals c. Conseil* précité, pts 133, 140 et 144 ; TPICE, 11 sept. 2002, aff. T-13/99, *Pfizer Animal Health SA c. Conseil* précité, pts 414-476.

[1441] Sur ce point, v. A. BOUVERESSE, Le pouvoir discrétionnaire dans l'ordre juridique communautaire, op. cit., p. 493, § 702.

[1442] *Ibid.*, pp. 384 s.

[1443] Lorsque l'harmonisation est incomplète, les États membres devront invoquer l'article 36 TFUE (CJCE, 26 mai 1993, aff. C-52/92, *Commission c. République portugaise*, Rec. 1993, I, p. 2961) ou des exigences impératives d'intérêt général afin de justifier qu'ils garantissent le degré de protection de la santé publique qu'ils souhaitent, pouvant aller jusqu'à la tolérance zéro (CJCE, 5e ch., 24 oct. 2002, aff. C-121/00, *Hahn*, Rec. 2002, I, p. 9193, note F. BERROD, « Circulation des marchandises. Police sanitaire », *Europe* n° 12, déc. 2002, comm. 413).

[1444] G. GODIVEAU, S. LECLERC, Droit du marché intérieur de l'Union européenne, op. cit., pp. 85 s.

sphère de la police administrative de la santé animale, d'un contrôle restreint vers un contrôle normal de proportionnalité (*B*).

A. La santé et le bien-être de l'animal comme objectifs annexes dans la conciliation des objectifs

296. Deux hypothèses permettent aux États membres, même lorsque l'harmonisation est complète, de disposer d'une marge d'appréciation dans l'adoption de mesures en matière de santé animale. Cette marge de manœuvre témoigne de la reconnaissance, par l'Union, de la dimension casuistique de ce secteur et révèle l'appréciation nationale de la conciliation des objectifs sanitaires et économiques. D'une part, l'adoption de mesures nationales est liée aux modalités d'exécution du droit de l'Union européenne. Si l'Union fixe des règles communes sans lesquelles les santés humaine et animale ne sauraient être assurées sur son territoire, elle laisse toujours le choix aux États membres quant aux mesures de gestion à adopter en pratique pour lutter contre une maladie animale (1). D'autre part, bien que l'Union ait réalisé une harmonisation avancée, voire complète[1445], ne laissant qu'une marge de manœuvre résiduelle aux États membres pour adapter leur législation interne en matière d'alimentation animale[1446] et de maladies animales[1447], elle laisse la possibilité aux États membres d'adopter, en cas d'urgence, des mesures de sauvegarde pouvant faire prévaloir les objectifs sanitaires sur les objectifs économiques, mais jamais au profit de l'animal (2).

1. Une marge de manœuvre dans le choix de la mesure

297. La liberté de choix des mesures de lutte appropriées pour les États membres – La lutte contre les maladies atteint sa meilleure efficacité lorsque, dans le cadre des principes fixés, la mesure est adoptée à l'échelon le plus proche du risque. Au même titre que les préfets sont, en France, compétents pour adopter les mesures de police sanitaire des animaux[1448], l'Union européenne laisse souvent le choix aux États membres des mesures les plus appropriées à leur situation. Le règlement relatif à la lutte contre l'ESB, et notamment son article 12, laisse le choix aux États, en cas de suspicion de contamination d'un animal, entre une mesure de restriction officielle de déplacement dans l'attente de résultats d'analyse ou l'abattage en vue de la réalisation d'analyses. De même, la marge de manœuvre des États a

[1445] Il convient d'attendre que le juge européen constate que le règlement du 9 mars 2016 réalise une harmonisation complète du secteur de la santé animale.

[1446] CJUE, 22 juin 2011, aff. C-346/09, *Denkavit* précité, pt 41.

[1447] CJCE, 26 mai 1993, aff. C-52/92, *Commission c. République portugaise* précité, pt 19.

[1448] CRPM, art. L. 223-6-1 et L. 223-8.

été aménagée dans le règlement relatif à la législation sur la santé animale de 2016[1449]. Ainsi, l'article 46 de ce dernier dispose que « les États membres peuvent prendre des mesures concernant l'utilisation des médicaments vétérinaires pour les maladies répertoriées, afin de garantir une prévention ou une lutte contre les maladies aussi efficace que possible, à condition que ces mesures soient appropriées ou nécessaires ». En d'autres termes, les États choisissent de développer, ou non, une politique préventive fondée sur la vaccination des cheptels. Ils disposent également d'une liberté de choix dans les mesures à mettre en œuvre afin de lutter contre la présence confirmée d'une maladie[1450]. L'autorité compétente peut prendre une ou plusieurs mesures de lutte à l'égard de l'établissement ou du site concerné parmi les restrictions de déplacement, la mise à mort et l'élimination ou l'abattage des animaux, la destruction, la transformation, la conversion ou le traitement des produits, la vaccination ou le traitement, l'isolement ou la mise en quarantaine, le nettoyage et la désinfection, le prélèvement d'échantillons ainsi que leur examen ou encore toute autre mesure appropriée. Les États membres ne disposent pas, à ce titre, d'une obligation de moyens, mais d'une obligation de résultat[1451]. Non seulement ils ne peuvent autoriser le repeuplement d'un établissement ou d'un site touché qu'en cas de succès des mesures de lutte, mais en outre, le premier paragraphe de l'article 68 impose leur application jusqu'à la confirmation de l'éradication de la maladie. Il appartient donc aux États de concilier, dans le cadre fixé par le droit de l'Union européenne, les différents objectifs en jeu.

298. Une liberté de choix gage d'une conciliation des objectifs – La conciliation des objectifs sanitaires, économiques et vétérinaires contient en germe l'identification de la place octroyée à la santé de l'animal au regard des intérêts anthropocentriques. Cette place peut être considérée d'un point de vue théorique, lorsque la législation européenne ne laisse pas de place à la discrétion des États, tel que dans l'hypothèse d'une politique préventive de non-vaccination. En revanche, lorsque les États disposent d'une marge de manœuvre, il convient de s'interroger sur la rigueur des mesures adoptées à l'égard de l'animal. Une mesure d'abattage sera plus délétère pour l'animal qu'une vaccination préventive lorsque la vie de l'animal n'est pas menacée par la maladie. Pourtant, il est difficile d'en déduire l'absence de considération à l'égard de l'animal, tant l'appréciation des objectifs doit être globale et tenir compte des inconvénients d'une vaccination. En outre, la remise en cause de la

[1449] Règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 précité.

[1450] *Ibid.*, art. 61.

[1451] Le seuil annuel maximum de prévalence de deux formes de salmonellose dans les cheptels de poulets de chair a été fixé à 1% par la Commission européenne : règlement (UE) 200/2012 de la Commission du 8 mars 2012 concernant un objectif de l'Union pour la réduction de la prévalence de *Salmonella enteritidis* et de *Salmonella typhimurium* dans les cheptels de poulets de chair, dont la fixation est prévue au règlement (CE) n° 2160/2003 du Parlement européen et du Conseil, *JOUE,* L 71, 9 mars 2012, p. 31.

proportionnalité d'une mesure nationale adoptée dans les limites prévues par le droit de l'Union contient une contestation de la proportionnalité de l'acte européen. Remettre en cause la mesure nationale c'est remettre en cause la proportionnalité de la mesure européenne, dès lors qu'elle permet l'abattage. À titre d'illustration, il est intéressant d'envisager les modalités de gestion adoptées en France contre la salmonellose, en s'appuyant sur les conséquences vétérinaires de cette infection bactérienne.

299. *Salmonella* – approches européenne et nationale – La salmonellose est une infection zoonotique qui touche les animaux d'élevage pour laquelle l'expansion de l'industrialisation de l'élevage a été mise en cause. Elle est présente dans les élevages et touche aussi bien les bovins, les porcins ou les volailles, avec la spécificité d'être souvent asymptomatique chez ces dernières[1452]. Plusieurs modes de transmission sont responsables de la contamination de l'homme : la consommation de chairs animales, de lait, d'œufs, d'eau ou encore de végétaux souillés. Atteindre un niveau de risque zéro est considéré, par les scientifiques, comme utopique[1453]. L'Union européenne impose aux États membres d'adopter un programme national de contrôle des salmonelles, qui fait l'objet d'une approbation par la Commission[1454]. À l'occasion de l'élaboration de leur plan, les États membres ont l'obligation de tenir compte « des conséquences financières de la mise en place de contrôles efficaces pour les producteurs primaires et les exploitants des secteurs de l'alimentation humaine et de l'alimentation animale »[1455]. La liberté d'action des États membres est grande, dès lors qu'ils justifient de l'efficacité des mesures prévues dans leur plan de lutte. En France, un arrêté de 2013[1456] organise les modalités de lutte contre la contamination de cheptels avicoles par la salmonellose. Son article 12 prévoit, lorsque l'infection est confirmée, l'« abattage total dans un délai court et adapté à la situation épidémiologique […] ». L'abattage systématique n'est pourtant pas imposé par la législation européenne, et n'est que suggéré par l'OIE. Le Code sanitaire pour les animaux terrestres érige la réforme anticipée des animaux contaminés au rang « d'option de gestion d'un troupeau infecté de volailles de reproduction ou de rente »[1457].

[1452] P. COLIN, « *Salmonella* et productions animales », *Médecine et Maladies Infectieuses,* vol. 23-3, juin 1993, pp. 466-467.

[1453] Un concours de facteurs est mis en exergue pour expliquer la révélation d'une infection alimentaire chez l'homme, impliquant les opérations d'abattage de l'animal, de transformation, de conservation et de cuisson de la viande : C. LAHELLEC, B. CORBION, S. FREMY, « Les salmonelles chez les animaux », *Médecine et Maladies Infectieuses,* vol. 22, 1992, pp. 258-263, spé. p. 259.

[1454] Règlement (CE) n° 2160/2003 du Parlement européen et du Conseil du 17 nov. 2003 sur le contrôle des salmonelles et d'autres agents zoonotiques spécifiques présents dans la chaîne alimentaire, *JOCE,* L 325, 12 déc. 2003, p. 1, art. 6.

[1455] *Ibid.*, art. 5 § 1.

[1456] Arrêté du 24 avril 2013 relatif à la lutte contre les infections à salmonelles considérées comme dangers sanitaires de première catégorie dans les troupeaux de poulets de chair et de dindes d'engraissement et fixant les modalités de déclaration des salmonelles considérées comme dangers sanitaires de deuxième catégorie dans ces troupeaux, *JORF* n° 114, 18 mai 2013, p. 8333.

[1457] Code sanitaire pour les animaux terrestres, art. 6.5.5 § 6.

L'obligation d'abattage de masse est significative de la prédominance des intérêts sanitaires et économiques en France, alors que cette bactérie ne présente pas un fort taux de mortalité pour les volailles infectées. Intérêts sanitaires, en premier lieu, parce que la contamination par les salmonelles est « l'une des maladies bactériennes d'origine alimentaire les plus fréquentes au monde »[1458]. Le risque sanitaire est décuplé par l'impossibilité de détecter la présence de la bactérie dans les œufs[1459], justifiant des mesures de lutte radicales. Intérêts économiques, en second lieu, parce que l'infection n'est pas mortelle chez les volailles et que, selon la souche de la bactérie en cause, elles ne présentent aucun signe clinique[1460]. Une nuance doit être apportée quant à une éventuelle prévalence des intérêts économiques de l'abattage de masse. La perspective du traitement médicamenteux présente des limites dans la lutte contre la salmonellose. Elle ouvre la voie au développement de l'antibiorésistance, avec l'émergence de souches multirésistantes, source de préoccupations sanitaires d'envergure en la matière[1461]. L'EFSA et la Commission européenne ont d'ailleurs alerté sur « la tendance croissante des isolats humains de salmonelles à résister aux antibiotiques »[1462]. Les avantages économiques issus de l'abattage sanitaire sont confortés par les inconvénients sanitaires des traitements antibiotiques. La lutte contre la salmonellose, qui n'est pas une bactérie à fort taux de mortalité pour les animaux, et qui intègre l'abattage de masse, démontre que la France vise à satisfaire les intérêts sanitaires et économiques sans qu'il puisse en être déduit une considération restreinte à l'égard de l'animal, compte tenu des risques tant sanitaires et vétérinaires que présente un traitement antibiotique des cheptels. Il peut être admis qu'une politique de non-vaccination accompagnée d'abattage sanitaire soit « la méthode la plus efficace pour obtenir l'éradication »[1463] de cette maladie, laquelle place la santé animale au cœur de la conciliation des objectifs. Le doute subsiste compte tenu de l'efficacité de la vaccination préventive des volailles, laquelle est communément pratiquée en Allemagne et au Royaume-Uni[1464]. Cette marge de manœuvre des États est confortée par l'absence d'ingérence du juge européen dans l'appréciation de la conciliation des objectifs réalisée par les institutions nationales. Celui-ci refuse d'apprécier la proportionnalité d'une mesure de

---

[1458] OIE, Code sanitaire pour les animaux terrestres, chap. 6.5 (http://www.oie.int consulté le 3 fév. 2017 à 17h19).

[1459] C. L. MILHAUD, « Zoonoses et maladies transmissibles communes à l'homme et aux animaux : point de vue vétérinaire », *op. cit.*, p. 82.

[1460]Ibid.

[1461] J.-Y. MADEC, « Résistance aux antibiotiques chez l'animal : quel risque pour l'Homme ? », *Journal des Anti-infectieux* (2013) 15, pp. 178-186, spé. p. 179 ; J.C. GNANOU, P. SANDERS, « Résistance aux antibiotiques chez les bactéries d'origine animale : recommandations pour une surveillance harmonisée en Europe », *Médecine et Maladies Infectieuses,* vol. 23-3, juin 1993, pp. 164-172.

[1462] Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil présentant un état des lieux du contrôle des salmonelles présentes dans la chaîne alimentaire de l'Union européenne, Bruxelles, 29 mai 2009, COM(2009) 250 final, pp. 10-11.

[1463] CJCE, 12 juill. 2001, aff. C-189/01, *Jippes e.a* précité, pt 68.

[1464] Manuel terrestre de l'OIE, chap. 2.10.3. *Salmonelloses*, 2005, p. 1127.

sanction nationale[1465] liée à la découverte de cas de salmonellose, après avoir considéré que l'édiction d'une telle sanction participe de la garantie d'un niveau élevé de protection de la santé publique et poursuit une finalité incitative[1466]. En d'autres termes, c'est le principe même de la sanction dont la Cour apprécie la proportionnalité, refusant de poursuivre son raisonnement plus avant sur la question de savoir si cette sanction est, dans ce cas précis, proportionnée. Ce rôle appartient au juge administratif si la mesure fait l'objet d'un recours en annulation. Les États membres disposent également d'une marge de manœuvre pour l'adoption de mesures de sauvegarde.

2. Une marge de manœuvre dans la mise en œuvre de la sauvegarde

300. Les mesures conservatoires dans le cadre fixé par le droit dérivé – L'harmonisation complète d'un secteur fait obstacle à l'invocation, par les États membres, des dispositions de l'article 36 TFUE afin de justifier une mesure restreignant la libre circulation des marchandises. Certains auteurs ont pu en déduire que « dans les relations intracommunautaires, elles [les clauses de sauvegarde] ne présentent plus qu'un caractère exceptionnel et doivent résulter soit de dispositions expresses des traités communautaires soit de normes de législation dérivée elles-mêmes légalement fondées sur les traités »[1467]. Les dispositions de droit dérivé dans le secteur de la santé animale organisent toujours une marge de manœuvre afin de permettre aux États de mettre en œuvre des mesures conservatoires. Justifiées par l'urgence et dans l'attente de l'intervention des institutions européennes[1468], ces mesures permettent aux États de protéger leur territoire face à une situation non prévue par le droit dérivé, notamment s'il existe un nouveau danger. Ainsi, l'article 10 de la directive relative aux contrôles vétérinaires[1469] dispose que les États membres peuvent prendre des mesures conservatoires pour des motifs graves de protection de la santé publique ou de la santé animale, lorsqu'une donnée nouvelle modifie la perception du danger, dans l'attente de l'intervention des institutions européennes. Le refus, par l'institution européenne, d'adopter une mesure complémentaire lie les États membres. À titre d'illustration, la France avait interdit l'importation de lait, de produits laitiers et de produits contenant du lait d'origine ovine et caprine à risque d'EST. Or, avant d'adopter cette mesure conservatoire, elle avait

[1465] CJUE, 13 nov. 2014, aff. C-443/13, *Ute Reindl* précité, pt 43 (note S. DESMOULIN, « Les vendeurs de volaille au détail peuvent être sanctionnés si la viande fraîche qu'ils vendent est contaminée par la salmonelle », *RSDA* 2/2014, pp. 174-175).

[1466] *Ibid.*, pts 41-42.

[1467] V. ADAM, C. BLUMANN, « La politique agricole commune dans la tourmente : la crise de la "vache folle" », *op. cit.*

[1468] CJCE, 26 mai 1993, aff. C-52/92, *Commission c. République portugaise* précité.

[1469] Directive 90/425/CEE du Conseil du 26 juin 1990 précitée. Cette directive est en vigueur jusqu'au 14 décembre 2019 (règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 précitée, art. 146).

demandé à la Commission d'adopter une telle mesure, en application du règlement relatif à la législation alimentaire[1470], mais la Commission a refusé. En passant outre le refus de la Commission, la France a commis un manquement au droit de l'Union européenne[1471].
Le secteur de l'alimentation animale – et particulièrement la crise de la "vache folle" – illustre parfaitement les périodes d'incertitudes législatives européennes. Le juge européen a admis qu'une mesure nationale peut mettre en place un régime d'interdiction de production et de commercialisation de protéines animales transformées dans l'alimentation des animaux d'élevage dans l'attente de l'entrée en vigueur de la décision du Conseil[1472] : l'harmonisation n'était donc pas complète. Cette mesure a été considérée comme étant de nature conservatoire au sens de la directive relative à la police sanitaire[1473]. Adossée à l'avis du comité scientifique ayant servi de fondement à la décision du Conseil, la mesure hollandaise a pu pallier les lacunes du droit européen en matière de lutte contre l'ESB. Cette solution de la Cour de Justice s'inscrit dans la continuité de sa jurisprudence *Eurostock*[1474]. À l'occasion de cette affaire, le report de trois années de l'entrée en vigueur de l'acte européen, qui organisait la protection des consommateurs face au grave danger que constitue l'ESB, justifiait l'interdiction d'importation de têtes de bovins contenant des matériels à très forte infectiosité, le transport accentuant les risques de contamination. Ces illustrations témoignent bien de l'importance de la protection des santés humaine et animale, qui justifie que les États soient autorisés à intervenir pour protéger leur territoire, dans l'attente de l'intervention des institutions européennes. Cependant, il est fréquent qu'aucune mesure européenne complémentaire ne soit adoptée. Dans ce contexte, le juge européen doit déterminer si la mesure nationale dépasse le cadre fixé par le droit de l'Union européenne.

301. Les mesures conservatoires dépassant le cadre fixé par le droit dérivé – Le juge a admis que lorsque la norme européenne n'entend pas l'exclure expressément, une mesure nationale peut dépasser le cadre fixé par le droit de l'Union[1475] à condition qu'elle soit proportionnée à l'objectif poursuivi. Dans cette circonstance, la mesure nationale pourra obtenir l'aval du juge européen même si le droit dérivé prévoyait l'adoption de mesures de sauvegarde et même si cette mesure n'était pas prévue dans ce cadre. C'est ainsi que l'Allemagne a pu procéder à l'extension des tests de dépistage systématiques de l'ESB à tous les bovins âgés de 24 à 30 mois se trouvant sur son territoire grâce à une interprétation

[1470] Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janv. 2002 précité, art. 58 § 2.
[1471] CJUE, 6e ch., 18 juill. 2013, aff. C-520/11, *Commission c. République française* précité.
[1472] CJUE, 22 juin 2011, aff. C-346/09, *Denkavit* précité.
[1473] *Ibid.*, pt 59.
[1474] CJCE, 5 déc. 2000, aff. C-477/98, *Eurostock* précité, pt 78.
[1475] CJUE, 25 févr. 2010, aff. C-562/08, *Müller Fleisch GmbH*, Rec. 2010, I, p. 1391.

« assez souple la lettre du règlement »[1476] par la Cour de Justice. Dans cette affaire, la mesure allemande était justifiée par la découverte d'un cas d'ESB chez un bovin âgé de 28 mois. Le juge national a ainsi comblé la lacune du règlement européen qui ne prévoyait pas, en 2001, l'adoption de telles mesures destinées à améliorer la protection de la santé publique et de la santé animale. C'est en 2003 que la Commission a adopté un règlement élargissant la faculté, pour les États membres, de procéder à des tests de dépistage de l'ESB chez les bovins. Désormais, ils peuvent « sur une base volontaire, décider de pratiquer des tests sur d'autres bovins présents sur leur territoire »[1477]. La Cour s'est également prononcée en ce sens dans un arrêt de 2003[1478]. L'Italie avait exigé l'établissement d'une déclaration d'EST (encéphalopathie spongiforme transmissible) à l'entrée de moutons sur son territoire. Le Conseil avait pourtant, en 1991, imposé l'obligation de fournir un certificat sanitaire lors d'échanges intracommunautaires d'animaux en vue de prévenir la propagation des EST. La Cour a, néanmoins, considéré qu'un nouveau risque – l'ESB, qui est une forme d'EST – avait été découvert depuis l'adoption de la directive. À ce titre, la législation italienne pouvait imposer l'obligation de mentionner, sur le certificat sanitaire, que les moutons sont nés et ont été élevés dans une ferme dans laquelle aucun cas d'EST n'a été enregistré durant les six dernières années. Selon la Cour, et conformément à l'avis de l'avocat général[1479], cette obligation n'entre pas en contradiction avec la directive du Conseil qui, pourtant, harmonise la gestion des EST sur le territoire européen. L'approche casuistique de la préservation des santés humaine et animale révèle à nouveau son ampleur et son importance.

De même, la directive relative à la lutte contre la fièvre aphteuse[1480] ne fait pas obstacle à « la mise à mort d'animaux appartenant à une exploitation voisine ou se trouvant dans un rayon déterminé autour d'une exploitation dans laquelle se trouvent des animaux infectés par le virus de la fièvre aphteuse »[1481]. Une telle mesure n'étant pas expressément prévue par la directive, le brevet de conformité délivré par le juge européen révèle la possibilité, sur le fondement de la directive relative aux contrôles vétérinaires[1482], d'adopter des mesures nationales complémentaires à celles prévues par la directive. Ce raisonnement linéaire du juge

---

[1476] S. ROSET, « Obligation de dépistage de l'ESB et libre circulation des marchandises », Chronique de jurisprudence 2010 de la Cour de justice de l'Union européenne (1re partie), *Droit rural* n° 396, oct. 2011, chron. 1, § 5, note sous CJUE, 25 févr. 2010, aff. C-562/08, *Müller Fleisch GmbH* précité.

[1477] Règlement (CE) n° 2245/2003 de la Commission, 19 déc. 2003 modifiant l'annexe III du règlement (CE) n° 999/2001 du Parlement européen et du Conseil concernant la surveillance des encéphalopathies spongiformes transmissibles chez les ovins et les caprins, *JOUE,* L 333, 20 déc. 2003, p. 28.

[1478] CJCE, 5e ch., 3 juill. 2003, aff. C-220/01, *Lennox*, Rec. 2003, I, p. 7091.

[1479] Conclusions de l'avocat général M. Siegbert ALBER présentées le 17 oct. 2002, *Lennox*, *JOCE,* L 224, p. 29.

[1480] Directive 85/511/CEE du Conseil du 18 nov. 1985 établissant des mesures communautaires de lutte contre la fièvre aphteuse, *JOCE,* L315, 6 nov. 1985, pp. 11-18. Cette directive a été abrogée par le règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 portant législation sur la santé animale.

[1481] CJCE, 10 mars 2005, aff. C-96/03 et C-97/03, *Tempelman et van Schaijk* précité, pt 25.

[1482] Directive 90/425/CEE du Conseil du 26 juin 1990 précitée.

européen est régulièrement confirmé[1483], mais se limite toujours à la reconnaissance de la faculté, pour les États, d'adopter de telles mesures. Si les dispositions européennes ne permettent pas l'adoption d'une mesure d'interdiction générale, même temporaire, les États membres ne peuvent pas invoquer les dispositions de l'article 36 TFUE lorsque l'harmonisation est complète. Le juge européen a souvent été amené à sanctionner les mesures nationales, lorsqu'elles vont à l'encontre de l'objectif d'harmonisation poursuivi par l'Union européenne. Ainsi, lorsqu'un règlement européen prévoit seulement la possibilité, pour les États membres, de prendre les mesures conservatoires qu'il fixe, l'État ne peut pas adopter une mesure d'interdiction d'importation qui n'est pas prévue par ce règlement. Le Portugal a, de ce fait, été sanctionné par la Cour de Justice pour avoir interdit l'importation de porcs en vue de lutter contre la propagation d'une nouvelle maladie[1484]. La Suède ne pouvait pas, quant à elle, valablement instaurer un système de notification préalable obligatoire pour les importations de certains produits alimentaires d'origine animale en provenance des autres États membres. En effet, ce système de notification visait à réaliser systématiquement des contrôles vétérinaires de certains produits en vue de restreindre les risques d'introduction de denrées contaminées par la salmonellose alors que le droit dérivé prévoyait l'obligation d'effectuer de tels contrôles dans l'État d'origine[1485]. Par conséquent, lorsque le droit de l'Union prévoit la réalisation des contrôles sanitaires dans le pays d'origine, un État membre ne peut pas procéder à des contrôles systématiques à destination. En somme, les États membres ne peuvent pas interdire les importations en provenance d'autres États membres, ce qui constitue l'atteinte la plus grave à la libre circulation des marchandises, même sous couvert de protection de la santé animale lorsqu'une telle interdiction n'est pas prévue par le droit dérivé.

302. La « prudence »[1486] du juge européen quant à l'appréciation de la proportionnalité des mesures nationales – Le juge européen, saisi d'une demande préjudicielle d'interprétation, ne peut dépasser ce cadre et doit se limiter à constater que le droit de l'Union ne s'oppose pas, en principe, à l'adoption de la mesure nationale en cause. Lorsque tel est le cas, il doit renvoyer la question de sa proportionnalité au juge national[1487].

[1483] CJUE, 13 nov. 2014, aff. C-443/13, *Ute Reindl* précité. En l'espèce, les règlements n° 178/2002 et n° 2073/2005 ne s'opposent pas, en principe, à ce qu'une réglementation nationale sanctionne un exploitant du secteur alimentaire, en raison du non-respect de critères microbiologiques, même si ses activités se situent uniquement au stade de la distribution pour la mise sur le marché d'une denrée alimentaire.

[1484] *Ibid.*, pt 9.

[1485] CJCE, 2e ch., 20 oct. 2005, aff. C-111/03, *Commission c. Royaume de Suède* précité.

[1486] D. GADBIN, « Chronique de jurisprudence 2011 de la Cour de justice de l'Union européenne », *Droit rural* n° 406, oct. 2012, chron. 3, pt 22.

[1487] CJUE, 22 juin 2011, aff. C-346/09, *Denkavit* précité, pts 68-69 ; CJCE, 10 mars 2005, aff. jtes C-96/03 et C-97/03, *Tempelman et van Schaijk* précité, pt 49.

Ce renvoi ne signifie pas qu'il ne donne aucune piste quant à la position qu'il serait raisonnable, pour le juge national, d'adopter, bien qu'il soit souvent très prudent. Ainsi, dans les affaires *Denkavit* et *Tempelman et van Schaijk*[1488], le juge n'exprime aucune opinion quant à la proportionnalité de la mesure. En revanche, dans l'affaire *Eurostock*, le juge se livre à un véritable contrôle de proportionnalité de la mesure nationale, après avoir considéré que le droit européen ne s'opposait pas à l'adoption de la mesure nationale en cause. L'avocat général avait pourtant explicitement signifié qu'il convenait de renvoyer cette analyse à la juridiction nationale[1489], mais le juge n'a pas repris cette position et a procédé au contrôle[1490]. Sa solution ne laisse aucune marge d'appréciation à la juridiction nationale alors qu'elle n'était pas imposée par les moyens soulevés dans le cadre de la demande préjudicielle d'interprétation. Il semble néanmoins que la position du juge européen soit désormais de toujours renvoyer l'appréciation au juge national. En revanche, les arguments de l'avocat général sont parfois plus explicites en la matière [1491] lorsqu'il se livre à une véritable analyse de la légalité des mesures, laquelle pourra servir de support au contrôle national. Dans l'affaire *Denkavit*, l'avocat général a considéré que la mesure ne présentait pas le caractère d'urgence, rappelant qu'il appartiendra au juge national dans tirer toutes les conséquences. En effet, il admet – le juge l'a suivi sur ce point – que le droit européen ne fait pas obstacle à l'adoption d'une mesure conservatoire. Néanmoins, une telle mesure ne peut intervenir que lorsque la situation dans cet État membre présente un caractère d'urgence qui justifie l'adoption immédiate de telles mesures pour des motifs graves de protection de la santé publique ou de la santé animale. L'avocat général a interprété strictement le droit européen en considérant qu'une telle mesure nationale ne peut intervenir que « dans l'attente de mesures à prendre »[1492]. La Commission ayant adopté une décision de gestion du risque, le critère de l'urgence ne serait, au sens de l'avocat général, pas rempli. Le juge européen n'a pas repris l'argumentaire de l'avocat général et s'est contenté de renvoyer à la juridiction nationale le soin de trancher les questions de l'urgence et de la proportionnalité de la mesure nationale. Au-delà d'un tel contrôle de proportionnalité incombant au juge national, le juge administratif français peut être amené à se prononcer sur la proportionnalité d'une mesure de police

---

[1488] Ibid.

[1489] Conclusions de l'avocat général, S. ALBER, 13 avril 2000, aff. C-477/98, *Eurostock*, pt 38.

[1490] CJCE, 5 déc. 2000, aff. C-477/98, *Eurostock* précité, pts 74-78.

[1491] Ce n'est pas toujours le cas : l'avocat général M. s'est contenté, au point 47 de ses conclusions dans l'affaire *Tempelman et van Schaijk*, d'affirmer que « c'est à la juridiction nationale qu'il incombe de s'assurer que, compte tenu du but poursuivi, les restrictions au droit de propriété résultant des mesures nationales complémentaires de lutte contre la fièvre aphteuse ne constituent pas une intervention démesurée et intolérable portant atteinte à la substance même de ce droit » : Conclusions de l'avocat général M. POIARES MADURO, 2 déc. 2004, aff. jtes C-96/03 et C-97/03, *Tempelman et van Schaijk*.

[1492] Conclusions de l'avocat général, P. CRUZ VILLALÓN, 18 nov. 2010, aff. C-346/09, *Denkavit*, pt 81.

adoptée dans le cadre de la protection de la santé animale, lui imposant de mettre en balance les différents intérêts en jeu.

B. Une évolution de la jurisprudence administrative française vers la prise en compte de l'animal

303. Les actions intentées devant le juge administratif motivées par une perspective indemnitaire – Une évolution de la perception de la protection de la santé de l'animal par le juge administratif est en cours. En principe, la protection *per se* de la santé animale n'est pas l'objet des préoccupations telles qu'elles se dessinent à l'occasion des recours dirigés contre les mesures de police vétérinaire. C'est la perspective indemnitaire des agriculteurs qui prédomine[1493]. Que les éleveurs soient face à une épizootie de fièvre aphteuse, d'*influenza* aviaire, d'ESB ou de brucellose, le ministre de l'Agriculture a posé les jalons des mesures de police administrative sanitaire[1494], et privilégie toujours l'abattage sanitaire[1495]. Pour les autres maladies transmissibles, le préfet, autorité de police spéciale compétente en la matière, dispose d'un éventail de mesures lorsqu'une maladie transmissible menace un troupeau. La procédure intervient en deux temps. Il adopte, en premier lieu, un arrêté portant mise sous surveillance d'un cheptel avant de pouvoir prendre, en second lieu, un arrêté portant déclaration d'infection[1496] lequel seul permet d'imposer un abattage sanitaire[1497]. La Cour administrative d'appel de Marseille a eu l'occasion de rappeler les exigences s'imposant au préfet dans l'édiction d'une décision d'abattage. Ainsi, elle a annulé un arrêté préfectoral imposant l'abattage d'un cheptel, alors que la suspicion de contamination n'avait pas été confirmée[1498], contrairement aux exigences imposées par les textes réglementaires. Il peut en être raisonnablement déduit que l'abattage d'un troupeau ne peut intervenir que lorsque la

---

[1493] V. p. 166.

[1494] CRPM, art. L. 221-1.

[1495] Arrêté du 22 mai 2006 fixant des mesures techniques et administratives relatives à la lutte contre la fièvre aphteuse, *JORF* n°124, 30 mai 2006, p. 8080, texte n° 53 ; arrêté du 18 janv. 2008 fixant des mesures techniques et administratives relatives à la lutte contre l'influenza aviaire, *JORF* n° 18, 22 janv. 2008, p. 1150, texte n° 22 ; arrêté du 3 déc. 1990 fixant les mesures de police sanitaire relatives à l'encéphalopathie spongiforme bovine, *JORF* n° 292 du 16 déc. 1990, p. 15482 ; arrêté du 22 avril 2008 fixant les mesures techniques et administratives relatives à la prophylaxie collective et à la police sanitaire de la brucellose des bovinés, *JORF* n° 103, 2 mai 2008, p. 7331, texte n° 16.

[1496] CRPM, art. L. 223-6-1 et L. 223-8.

[1497] CAA Bordeaux, 4e ch., 5 déc. 2013, *Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt c. Société ferme de la Blaquière,* n° 12BX02560.

Il convient de préciser que des mesures spécifiques de police sanitaire de lutte contre la rage sont prévues aux articles L. 223-9 s. CRPM. Le préfet peut ordonner l'abattage d'un animal sans avoir préalablement adopté une mesure portant déclaration d'infection : CÉ, 11 juill. 2014, *Ministre de l'Agriculture, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire*, n° 359394.

[1498] CAA Marseille, 5e ch., 31 août 2012, *Epoux Delamare*, n° 10MA02889.

preuve de sa contamination a été apportée. Il n'est, en réalité, fait aucun cas des animaux, d'autant que le droit de l'Union européenne autorise l'abattage sanitaire pour toutes les épidémies animales, transmissibles à l'homme ou non. La conciliation des objectifs transparaît dans la jurisprudence nationale, mais elle ne reflète que l'aménagement des impératifs de santé publique avec les intérêts économiques du secteur de l'élevage. Elle ne fait pas apparaître une quelconque considération pour l'animal ou sa santé, lesquels ne sont jamais cités, ni par les requérants ni par le juge. Cela s'explique par l'objectif des requêtes portées devant le juge administratif puisque, mues par une finalité financière, elles visent soit à l'obtention d'une indemnisation[1499], soit à l'obtention d'un rehaussement du montant de l'indemnisation pour abattage sanitaire d'un troupeau[1500]. Puisque les frais de l'abattage sanitaire d'un troupeau sont pris en charge par l'État[1501], les agriculteurs n'ont pas d'intérêt à remettre en cause le choix de l'abattage[1502]. En outre, dans l'hypothèse où aucune disposition législative ne prévoit le financement d'un abattage sanitaire[1503], le juge a déjà accepté de reconnaître la responsabilité sans faute de l'État pour rupture de l'égalité des citoyens devant les charges publiques afin d'élargir l'indemnisation aux entreprises intervenant dans le secteur de la production animale et ayant subi un préjudice anormal et spécial du fait de la mesure d'abattage, alors même qu'elles n'étaient pas propriétaires des animaux ayant été abattus[1504].

[1499] CAA Bordeaux, 1e ch., 30 déc. 1992, *J. Cartillier*, n° 91BX00582 ; CAA Nancy, 2e ch., 1er juill. 1993, *P. Leneveux*, n° 92NC00397 ; CAA Lyon, 4e ch., 19 juin 2003, *Gerbaix*, n° 97LY00779 ; TA Poitiers, 13 janv. 2005, *GAEC de la Vinardière* ; CÉ, 3e et 8e SSR, 4 avril 2005, n° 260887 ; CÉ, 5e et 4e SSR, 6 janv. 2006, n° 260714 ; CAA Douai, 1e ch., 11 déc. 2008, *M. Léonard X*, n° 07DA00471 ; CAA Bordeaux, 4e ch., 29 janv. 2009, n° 07BX01113 ; CAA Lyon, 5e ch., 28 juin 2011, *GAEC Lachot*, n° 10LY01574.

[1500] CAA Paris, 6e ch., 7 déc. 2009, *Cie fermière Benjamin et Edmond de Rotchschild*, n° 06PA01301 ; CÉ, 3e et 8e SSR, 2 juin 2010, *Ministre de l'agriculture et de la pêche*, n° 318752 (note J.-M. PONTIER, « Vache folle : suite contentieuse et indemnisation de l'abattage des troupeaux », *AJDA* 2010, p. 2061) ; CAA Bordeaux, 4e ch., 30 déc. 2010, *SCEA Viento Verde Francia*, n° 08BX02126 ; CAA Marseille, 5e ch., 9 juin 2011, n° 09MA04660 ; CAA Marseille, 5e ch., 21 fév. 2014, n° 13MA03153.

[1501] CRPM, art. L. 221-2.

[1502] À titre d'illustration, pour les maladies transmissibles évoquées au présent paragraphe : Arrêté du 22 mai 2006 fixant des mesures financières relatives à la lutte contre la fièvre aphteuse ; arrêté du 10 sept. 2001 établissant des mesures financières relatives à la lutte contre les pestes aviaires, maladie de Newcastle et influenza aviaire ; arrêté du 4 déc. 1990 fixant les mesures financières relatives à la police sanitaire de l'encéphalopathie spongiforme bovine ; arrêté du 10 oct. 2013 fixant les mesures financières relatives à la lutte contre la brucellose ovine et caprine.

[1503] Il convient de préciser que l'État prend en charge une série de mesures de police sanitaire telle que la visite de l'exploitation par un vétérinaire, la réalisation de prélèvements et les actes de marquage des animaux. Toutefois, l'indemnisation de ces actes n'a jamais fait, à notre connaissance, l'objet de recours contentieux arrivant au stade de l'appel.

[1504] La remise en cause de la décision d'abattage sanitaire d'un troupeau d'ovins visait à contester l'absence d'indemnisation au profit du centre provisoire d'abattage, lequel subit un préjudice non pas du fait de la perte de moutons dont il n'était pas encore propriétaire, « mais de l'absence d'utilisation et de rentabilisation des équipements qu'il avait mis en place » : CAA Versailles, 1e ch., 12 oct. 2006, *Ministre de l'Agriculture c. société Europe France Transport,* n° 04VE02192.

En revanche, il convient de mentionner que « même si aucun texte ne prévoit de modalités d'indemnisation de l'éleveur en cas d'abattage exécuté d'office, la responsabilité sans faute de l'administration peut être engagée sur le fondement de la rupture de l'égalité devant les charges publiques. Toutefois, la faute de l'éleveur peut être entièrement exonératoire » : CAA Lyon, 19 juin 2003, n° 97LY00428, *AJDA* 2003, p. 1831.

Ce principe de l'indemnisation[1505] annihile toute perspective de recours, notamment à des fins de protection des animaux. Dans les rares cas où le caractère excessif d'une mesure sanitaire est directement invoqué à l'appui de conclusions indemnitaires[1506], aucune référence à la santé des animaux ou à leur bien-être n'est évoquée par le juge à l'occasion de son contrôle, la finalité poursuivie étant uniquement financière. À titre d'illustration, le juge a refusé de considérer comme excessive une mesure de mise sous séquestre d'un élevage de volailles sur une période déterminée parce que l'éleveur était dans l'incapacité de prouver l'absence de contamination de ses bêtes par la dioxine[1507]. Bien que n'ayant pas d'impact direct sur la santé et la vie des animaux, mais uniquement sur leur bien-être, le juge n'a pas fait mention de la protection du bien-être des animaux. Lorsque l'action est dirigée contre la légalité de la mesure de police et non pas pour contester le montant de l'indemnisation du propriétaire des bêtes abattues, la considération pour l'animal et sa santé est susceptible d'apparaître.

304. La considération pour l'animal et sa santé dans la remise en cause de la légalité d'une mesure de police sanitaire – Seule la remise en cause de la légalité pour disproportion d'une mesure de police sanitaire permet de tenir compte de la santé animale, même s'il est difficile d'en déduire une intention de protéger la vie de l'animal ou sa santé. Dans le cadre d'un recours contre une mesure de police sanitaire, le juge administratif doit procéder à l'appréciation de la proportionnalité de la mesure[1508] comme ce fut le cas dans une affaire jugée par le Conseil d'État en décembre 2016[1509]. La France, régulièrement touchée ces dernières années par la grippe aviaire, a étendu ses mesures de protection par un arrêté du 15

[1505] L'article L. 221-2 du CRPM pose l'indemnisation des propriétaires du fait de l'abattage ordonné par l'administration comme un principe, la prise en charge financière des autres frais obligatoirement entraînés par l'élimination des animaux étant l'exception. V. p. 161.

[1506] Le caractère excessif d'une mesure de police est, en outre, invoqué par les industriels du secteur agroalimentaire afin de contester le retrait du marché de denrées d'origine animale : est jugée excessive la décision de retirer du marché les produits d'origine animale provenant d'animaux issus d'un troupeau dans lequel a été détecté un cas d'ESB, alors même que les bêtes ne présentaient aucun signe clinique *ante* et *post mortem* de contamination, suite aux contrôles réalisés conformément aux dispositions du Code rural : CAA Nantes, 3e ch., 29 déc. 2006, *Société Terrena Viande*, n° 05NT01171.

[1507] Les aliments par lesquels ces dernières étaient nourries provenaient d'une société fabricant des aliments pour animaux dont les produits avaient été déclarés contaminés par la dioxine, la décision de mise sous séquestre ayant été levée dès que les résultats des analyses des produits et animaux furent disponibles : CAA Douai, 1e ch., 29 mars 2007, *M. Philippe X*, n° 06DA00043 ; CAA Nantes, 2e ch., 31 janv. 2006, *GAEC de Geais*, n° 04NT00769.

[1508] Sur la réalisation d'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation incluant un contrôle de proportionnalité de la mesure de police sanitaire relative à la salubrité de denrées d'origine animale : CAA Nantes, 3e ch., 29 déc. 2006, *Société Terrena Viande* précité confirmé, à propos de la salubrité d'aliments pour animaux par CÉ, 3e sous-section, 16 juill. 2010, *Société Sopropêche*, n° 310036.

Sur la réalisation d'un contrôle de proportionnalité de la mesure de police sanitaire prescrivant la mise sous surveillance d'un cheptel de volailles : CAA Nantes, 2e ch., 31 janv. 2006, *GAEC de Geais* précité.

[1509] CÉ, 3e et 8e SSR, 13 déc. 2016, *SCA Arterris et autres*, n° 396675.

janvier 2016[1510] prévoyant une expansion géographique de l'abattage systématique. Cet arrêté a été adopté à la suite de la découverte d'une souche *d'influenza* aviaire hautement pathogène dans plusieurs élevages situés dans des zones non couvertes par la précédente mesure. Dans le cadre fixé par le droit de l'Union européenne en matière de lutte contre la grippe aviaire[1511], les mesures françaises organisaient « le dépeuplement progressif des élevages de palmipèdes du 18 janvier 2016 jusqu'au 2 mai 2016, le respect d'un vide sanitaire minimal du 2 au 16 mai 2016, prolongé jusqu'à fin mai pour les parcours extérieurs de palmipèdes, ainsi que le repeuplement des élevages à partir du 16 mai 2016 ». L'abattage systématique a été contesté par les éleveurs, mais l'analyse de la proportionnalité de la mesure a permis de mettre en exergue l'ampleur et la rapidité de la contamination dans une zone où sont localisés près de 80% des élevages français de ces animaux. Cette évolution de la situation a rendu les mesures de gestion habituelles insuffisantes[1512], impliquant de constater la proportionnalité de l'arrêté du 15 janvier 2016. Le dépistage systématique de la maladie, tel qu'il est réalisé dans les autres élevages de volailles, ne pouvait être transposé aux élevages de palmipèdes en raison de la faible expression de la maladie chez ces animaux et de la nécessité d'éradiquer rapidement la propagation de la maladie. Le juge réalise un plein contrôle de la proportionnalité de la mesure, consacrant un revirement de jurisprudence. En 1998, dans l'affaire *Époux Georges*, le Conseil d'État s'était limité à contrôler l'absence d'erreur manifeste d'appréciation de l'arrêté préfectoral prescrivant le marquage et l'abattage sanitaire d'un cheptel bovin dans lequel 23 cas de brucellose bovine non contagieuse avaient été décelés[1513]. Désormais, le contrôle des mesures de police sanitaire implique, pour le juge, d'en vérifier l'entière proportionnalité. Le rapporteur public dans l'affaire de l'*influenza* aviaire « constate une évolution vers une dichotomie, aujourd'hui bien fixée, entre appréciation du risque et définition des mesures nécessaires pour y faire face »[1514], l'appréciation du risque justifiant un contrôle seulement restreint, tandis que le contrôle est entier quant à la définition des mesures pour y faire face. Cette évolution de la jurisprudence ne témoigne pas d'une prise en considération des animaux comme êtres vivants. En revanche, la Cour administrative d'appel de Lyon a franchi un cap supplémentaire dans l'affaire des éléphantes de la Tête d'Or. Cette dernière pourrait être la première pierre à l'édifice d'une évolution du droit quant à la considération pour les animaux, à travers la réalisation d'un contrôle de proportionnalité approfondi de la mesure de police.

[1510] Arrêté du 15 janv. 2016 modifiant l'arrêté du 17 déc. 2015 déterminant des dispositions de lutte complémentaires contre l'influenza aviaire hautement pathogène suite à la détection de la maladie sur le territoire français, *JORF* n° 13, 16 janv. 2016.

[1511] Directive 2005/94/CE du Conseil du 20 déc. 2005 précitée.

[1512] CÉ, 3e et 8e SSR, 13 déc. 2016, *SCA Arterris et autres*, précité, consid. 15.

[1513] CÉ, 5e et 3e SSR, 6 fév. 1998, *Époux Georges*, n° 154394.

[1514] Conclusions de V. DAUMAS, rapporteur public, 28 nov. 2016, sur l'affaire CÉ, 3e et 8e ch. réunies, 13 déc. 2016, *SCA Arterris et autres,* n° 396675, 396879, 396891, 396932, p. 3.

305. Une considération incontestable de l'animal et sa santé hors les cas des animaux destinés à l'alimentation à travers un contrôle normal de la proportionnalité – L'animal sauvage détenu et individualisé, qui plus est rare et protégé, bénéficie d'un traitement plus favorable que la plupart des animaux d'élevage, parce que c'est pour protéger sa vie que le recours a été formé devant le juge administratif. C'est, en effet, la décision d'abattage qui a été remise en cause dans cette affaire. L'affaire de Baby et Népal, qui a mobilisé, selon la doctrine[1515], la France entière, témoigne, par un raisonnement *a contrario*, de la faible considération portée à l'animal d'élevage. Baby et Népal sont les deux éléphantes hébergées au Parc de la Tête d'Or, à Lyon et qui étaient soupçonnées d'être infectées par la tuberculose. Classiquement face à une zoonose transmissible à l'homme, le préfet a, en 2011, adopté un arrêté de mise sous surveillance des deux animaux qui ont, ensuite, été placés à l'isolement[1516]. Suite au décès d'un troisième éléphant d'un box voisin l'année suivante et dont les analyses ont révélé la contamination par la tuberculose, le préfet a adopté un arrêté portant déclaration d'infection et prescrivant l'abattage des deux éléphantes. Après avoir obtenu du Conseil d'État la suspension en référé de l'arrêté portant déclaration d'infection[1517], le propriétaire des éléphantes a obtenu son annulation partielle par le Tribunal administratif de Lyon[1518]. Le caractère disproportionné de la mesure a été sanctionné par le juge administratif, sacralisant la distinction entre les animaux de rente et les autres[1519]. Bien que cette appréciation ne soit jamais en cause pour les animaux de rente, les juges du Tribunal administratif de Lyon ont rappelé que l'autorité de police dispose d'une marge d'appréciation dans le choix de la mesure de police à mettre en œuvre face à une maladie réputée contagieuse, et transmissible à l'homme. L'abattage, dans pareille circonstance, n'a donc pas de caractère obligatoire et systématique, mais il doit reposer sur une appréciation juste des circonstances en l'absence d'urgence. C'est donc bien parce qu'il « n'a pas suffisamment envisagé les solutions alternatives à l'euthanasie des deux éléphantes »[1520], comme le note Florent Blanco, que le préfet voit sa mesure sanctionnée pour disproportion. Face à n'importe quel animal de rente, le débat n'aurait pas été identique, le caractère d'urgence étant toujours admis afin de

---

[1515] M. TOUZEIL-DIVINA, « Suspension (en référé) de la dose létale et de sa peine capitale pour Baby et Népal », *JCP A* n° 11, 11 mars 2013, act. 228 ; F. BLANCO, « Le Conseil d'Etat et les éléphantes », *AJDA* 2013, p. 1870.

[1516] Il convient de noter que si la tuberculose touche des bovins ou des caprins, le préfet ne fera pas usage des articles L. 223-6-1 et L. 223-8 du Code rural mais de l'arrêté pris par le ministre de l'agriculture et fixant les mesures techniques et administratives relatives à la prophylaxie collective et à la police sanitaire de la tuberculose des bovinés et des caprins en date du 15 sept. 2003.

[1517] CÉ, 4e et 5e SSR, 27 fév. 2013, *Société Promogil*, n° 364751.

[1518] TA Lyon, 1e ch., 21 mai 2013, n° 1207996, « Infection tuberculeuse d'éléphants : annulation partielle de l'arrêté préfectoral prévoyant l'abattage », *D.* 2013 p. 2020.

[1519] S. DEYGAS, « Le juge des référés, l'urgence et les éléphants », *Procédures* n° 5, mai 2013, comm. 170.

[1520] F. BLANCO, « Affaires des éléphantes du parc zoologique de la Tête d'Or : épilogue », *D.* 2013, p. 2020.

préserver l'économie agricole de conséquences estimées désastreuses. Pourtant, si les juges du Conseil d'État avaient fait valoir que les éléphantes appartiennent à une espèce rare et protégée, cette caractéristique n'est pas reprise dans l'argumentaire des juges du Tribunal administratif. Ces derniers ont opéré un renversement du raisonnement au profit de la vie et de la santé des animaux, puisqu'ils considèrent « qu'aucun élément ne permet d'estimer qu'une mesure d'isolement […] ne suffirait pas à garantir la sécurité sanitaire ». Ainsi, il appartient à l'autorité de police de s'assurer que la protection de la santé publique doit être garantie par le biais de mesures tenant compte de la santé et de la vie de l'animal. Cette position a été confirmée par le Conseil d'État, lequel a, à nouveau, réalisé un contrôle approfondi de proportionnalité des mesures de lutte contre la rage adoptées au détriment de la vie de deux chiens[1521]. Cependant, si l'affaire des éléphantes du parc de la Tête d'Or a permis la sauvegarde des deux bêtes – sans doute en partie grâce à l'importante médiatisation de l'affaire –, l'évolution du contrôle opéré par le juge administratif doit être relativisée par le fait que cette affaire était relative à des animaux appartenant à une espèce rare et protégée. Contrairement à l'animal d'élevage, qui ne fait pas, pour des motifs économiques, l'objet d'une individualisation, cette affaire laisse penser que les éléphantes ont bénéficié d'un traitement plus favorable qu'il l'aurait été s'il avait été question de vaches ou de porcs. D'ailleurs, à l'échelle européenne, une telle approche au profit de l'animal n'avait pas été retenue. L'affaire *Jippes*[1522] avait impliqué des ovins détenus à des fins d'agrément et non de rente se trouvant dans une aire géographique soumise à des mesures sanitaires de lutte contre la fièvre aphteuse. Le juge européen a refusé qu'un traitement sanitaire plus favorable leur soit reconnu en raison des caractéristiques de la maladie, dans une optique économique et sanitaire globale. Contrairement au juge européen, qui n'exerce qu'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, le juge administratif a réalisé un contrôle normal de la mesure de police, confirmant la possibilité de tenir compte juridiquement et individuellement de l'animal sauvage détenu en captivité, de sa santé et de sa vie.

Conclusion du chapitre 1.

306. L'étude de la protection de la santé animale a permis de mettre en exergue qu'il s'agit d'un objectif poursuivi par les institutions de l'Union européenne dont la portée est relative.

[1521] CÉ, 5e et 4e SSR, 11 juill. 2014, n° 359394 : « les motifs retenus par le préfet du Gers ne justifiaient pas, dans les circonstances de l'espèce, l'euthanasie des animaux » (note H. DE GAUDEMAR, « Justice pour Thémis : le Conseil d'État contrôle la proportionnalité des mesures de police sanitaire relatives à la lutte contre la rage », *RSDA* 1/2014, pp. 66-71).

[1522] CJCE, 12 juill. 2001, aff. C-189/01, *Jippes e.a.* précité.

Elle est relative parce qu'elle doit être conciliée avec d'autres objectifs : la protection de la santé publique et le bon fonctionnement du marché intérieur. Comme dans toute conciliation, il en résulte que la protection de la santé animale ne saurait l'emporter absolument ni sur la protection de la santé publique ni sur celle de l'économie agricole. Elle est également relative puisque la protection de la santé animale ne peut pas être déconnectée des autres enjeux qu'elle sous-tend : parfois, protéger la santé animale permet de protéger la santé publique et l'économie agricole ; d'autres fois, protéger l'économie agricole induit de ne pas protéger la santé animale. Les difficultés se révèlent au cas par cas, notamment lorsque l'abattage sanitaire est préféré à une politique de vaccination préventive alors que la maladie n'induit qu'une baisse de productivité du bétail et qu'elle n'est pas transmissible à l'homme. Dès lors, « Tout est en équilibre dans la nécessité ; effrayante vision pour l'esprit »[1523]. Cet équilibre se traduit, en droit, par la proportionnalité des normes. Si la proportionnalité est un principe qui guide les institutions européennes dans l'aménagement des objectifs que la législation poursuit, la consécration de la protection de la santé animale en tant qu'objectif à part entière rehausse la considération portée à la population animale ou, à tout le moins, permet de faire obstacle à l'argument de son instrumentalisation totale. Il a pu en être déduit que la protection de la santé des animaux existe de façon autonome eu égard aux enjeux économiques et sanitaires qu'elle sous-tend. Cette analyse appelle deux remarques.

307. La santé collective face à la santé individuelle – En premier lieu, il est apparu que la difficulté à laquelle se confrontent les mesures de lutte contre les épizooties se traduit quant à l'absence d'individualisation de l'animal dans le choix de la mesure de police. Cette individualisation permettrait, à l'instar de l'affaire des éléphantes de la Tête d'Or, d'améliorer la prise en compte de la nature d'être vivant des animaux. Néanmoins, l'individualisation doit céder à l'approche collective de la santé animale, qui est indispensable à la bonne santé de l'ensemble des animaux, tout comme la santé publique au profit de la santé humaine. L'animal en tant qu'individu est donc instrumentalisé au profit de la collectivité animale même si le législateur poursuit l'objectif de protection de la santé animale. Le cas échéant, puisque cette protection n'induit qu'une compétence du législateur dans la lutte contre les maladies transmissibles, cet objectif s'oppose à une approche individuelle de la santé animale et donc à une considération spécifiquement portée à l'animal.

308. La santé animale face aux connaissances scientifiques – En second lieu, la considération portée à la santé animale, même collective, se révèle toujours tributaire des avancées scientifiques. Il est certain que dans le cadre de la lutte contre la fièvre aphteuse, la

[1523] V. HUGO, *Les misérables*, Éd. Lacroix, 1862, 4e partie, T. 7, p. 183.

découverte d'un vaccin permettant d'apporter une couverture sanitaire efficace au bétail et de le différencier d'un animal contaminé renverserait la balance au profit de la vaccination et au détriment de l'abattage. L'éradication de la maladie doit, à nouveau l'emporter sur la considération portée à l'animal et en particulier à sa vie.

309. En pratique, bien que la santé animale soit un objectif légitime d'intérêt général et bien qu'elle soit l'objectif principal de quelques normes, les intérêts sanitaires et économiques de l'homme l'emportent toujours, à tel point que la Cour de Justice n'a jamais sanctionné une législation européenne qui n'aurait pas suffisamment pris en compte la protection de la santé animale. Malgré son identification, cet objectif n'a pas pour finalité l'animal – il n'est d'ailleurs pas question de la protection de la santé « de l'animal » – mais il vise la collectivité animale. Il en résulte que la protection ainsi octroyée à la collectivité animale ne saurait être détachée de la protection de la santé publique en présence d'une zoonose. En l'absence de zoonose, la protection de la santé collective des animaux sert toujours les intérêts économiques du secteur de l'élevage, même si ce n'est pas à court terme. L'incorporation de la protection de la santé animale dans un mécanisme sanitaire et dans plusieurs mécanismes économiques permet d'apporter un nouvel éclairage de la place qui lui est reconnue face aux enjeux anthropocentriques.

Chapitre 2. L'instrumentalisation de la protection de la santé animale au sein d'un mécanisme sanitaire et de mécanismes économiques

310. La santé animale soumise à la santé humaine et à l'économie agricole – L'analyse du principe de proportionnalité a permis de démontrer que la protection de la santé animale n'est que partiellement instrumentalisée au profit de la poursuite d'intérêts anthropocentriques. La position retenue par le juge administratif français témoigne d'une évolution qui reproduit l'analyse de la proportionnalité d'une mesure strictement sanitaire pour une mesure à finalité vétérinaire. Néanmoins, l'animal, en tant que produit agricole, reste une marchandise qui est exploitée et qui fait l'objet d'échanges. La protection de sa santé est appréhendée sous un angle collectif, ce qui induit que les animaux ne sont pas individualisés. Il en résulte que la protection de la santé animale ne saurait être autonome à l'égard des considérations anthropocentriques, puisqu'elle ne satisfait pas l'animal en tant qu'individu. Ainsi s'identifie une soumission des mesures vétérinaires à l'égard de la santé humaine ou de l'économie agricole. La protection de la santé animale, au sein du Traité, n'est pas élevée au rang d'objectif autonome poursuivi par les politiques de l'Union européenne, mais elle est soumise à la protection de la santé publique, car c'est uniquement dans ce cadre qu'elle est envisagée[1524]. Ce lien voit sa dimension renouvelée dans le cadre du principe de précaution, qui mêle santé humaine et santé animale. Convient-il de rapporter la preuve d'une suspicion de danger pour l'homme ? Convient-il, le cas échéant, de maintenir en place une mesure de précaution lorsque le risque pour la santé de l'homme a été écarté ? Si la protection de la santé animale était élevée au même rang que la santé humaine et l'environnement, elle deviendrait autonome à l'égard des considérations sanitaires, ce qui aurait pour conséquence de faire entrer dans le champ de ce principe des mesures à finalité économique, ce qui se révélerait en contradiction avec l'enjeu de ce principe[1525]. La place de la santé animale dans le champ d'application du principe de précaution n'est pas dépourvue d'incertitudes (***Section 1***).

[1524] TFUE, art. 168 § 4.

[1525] « La précaution renvoie à l'obligation, en fonction de leurs capacités, pour les décideurs publics à l'échelon local, national et international, en cas d'incertitude ou de désaccord scientifique sur les conséquences d'une activité humaine, de coopérer entre eux. Ils doivent également le faire avec tous les autres acteurs intéressés, pour conduire des études d'impact et prendre des mesures effectives et efficaces destinées à interdire temporairement ou définitivement l'activité en cause et éliminer ou réduire un ou des risques de dommage potentiels à l'environnement, à la santé et de façon générale à tout ce qui a trait à la sécurité, à l'intégrité et à la survie des personnes physiques » : L. BOISSON DE CHAZOURNES, « Le principe de précaution : nature, contenu et limites », pp. 65-94, spé. p. 84 *in* C. LEBEN, J. VERHOEVEN (dir.), *Le principe de précaution. Aspects de droit international et communautaire*, Ed. Panthéon Assas, 2002.

Mais les intérêts sanitaires ne sont pas les seuls poursuivis par la protection de la santé animale, particulièrement lorsque la maladie animale qui fait l'objet d'une réglementation n'est pas transmissible à l'homme. Si la protection de la santé humaine l'emporte sur les intérêts économiques, il n'en va pas de même au profit de la santé animale. Les mécanismes économiques institués par l'Union européenne ne sont pourtant pas dépourvus de liens à l'égard de la santé animale. Cependant, ces liens reflètent que la protection de la santé animale n'est qu'un enjeu accessoire des mesures à finalité économique (*Section 2*).

Section 1. La place ambiguë de la protection de la santé animale au sein d'un mécanisme sanitaire : le principe de précaution

311. Le principe de précaution, un principe d'origine environnementale – L'adoption du Traité de Maastricht a fait figurer, pour la première fois à l'ancien article 130 R TCE[1526], le principe de précaution. Ce dernier, bien que sa valeur de principe général de droit européen soit discutée[1527], participe de la structure du droit européen de l'environnement. À l'instar du principe de prévention, le principe de précaution aménage des intérêts souvent antagonistes – la protection de l'environnement face aux libertés économiques – en présence d'une incertitude scientifique. Il s'agit de la différence majeure entre la prévention, qui « concerne des risques clairement identifiés » et la précaution, qui « se rapporte à des situations incertaines »[1528]. Malgré la complexité de ce principe[1529], conditionné par des considérations extra-juridiques[1530] et extra-nationales[1531], celui-ci a nourri de nombreux travaux doctrinaux, qui ont pu notamment constater l'expansion de ce principe au-delà de la sphère environnementale *stricto sensu* vers la sphère sanitaire[1532] et a contribué à faire prévaloir la protection de la santé sur les intérêts économiques[1533].

[1526] TFUE, art. 191 § 2.

[1527] Admise par TPICE, 26 nov. 2002, aff. jointes T-74/00 et autres, *Artegodan e.a. c. Commission*, Rec. 2002, II, p. 4945 (J. PEIGNÉ, « Le contentieux des A.M.M., le juge communautaire et le principe de précaution », *LPA* n° 137, 10 juill. 2003, p. 18).

Pourtant, « la Cour n'a jamais suivi le Tribunal dans cette voie, mais son silence n'a sans doute jamais été aussi éloquent » (D. GADBIN, « Principe de précaution et assouplissement des mesures à prendre en présence d'EST chez les ovins et caprins », *op. cit.*).

[1528] F. EWALD, C. GOLLIER, N. DE SADELEER, *Le principe de précaution*, PUF, Que sais-je, 2e éd., 2008, p. 105.

[1529] E. BROSSET, « Le juge de l'Union et le principe de précaution : état des lieux », *op. cit.*

[1530] Les résultats de la recherche scientifique structurent le principe de précaution.

[1531] Sur le conflit entre l'Union européenne et les États-Unis devant l'OMC a conduit à l'adaptation de l'approche unioniste de la précaution, v. p. 235.

[1532] K. FOUCHER, *Principe de précaution et risque sanitaire* […], *op. cit.* ; S. RENARD, *L'ordre public sanitaire, op. cit.,* ; J.-S. CAYLA, « Le principe de précaution, fondement de la sécurité sanitaire », *RDSS* 1998, p. 491 ; B. FAURAN, « Précaution, prévention et gestion des risques dans le domaine du médicament : la nécessité d'une application

312. L'extension du champ d'application matériel du principe de précaution : la place de la santé animale – Les différentes crises sanitaires ayant affecté l'Europe dans les années 1990 ne sont pas étrangères à cette extension du champ d'application matériel du principe de précaution. Le juge européen avait d'abord reconnu implicitement l'applicabilité du principe de précaution à la sphère agricole pour protéger la santé humaine[1534]. La Commission européenne a suivi son raisonnement et a explicitement admis que le principe de précaution poursuit « l'objectif d'une protection élevée notamment en matière d'environnement et de santé humaine, animale ou végétale »[1535]. En ce qui concerne la santé humaine et l'environnement, il n'y a pas de doute quant au fait qu'ils peuvent être à la fois l'objet et l'objectif de la mesure de précaution. Or, la protection de la santé animale, même si elle a été érigée au rang d'objectif par la Cour de Justice, ne figure pas telle quelle dans les Traités fondateurs, sauf en ce qu'elle est soumise à l'objectif de protection de la santé publique. Ériger la santé animale au rang d'objectif est susceptible d'avoir d'importantes conséquences dans la mise en œuvre de la précaution ainsi que dans la considération portée à l'animal. Si la santé animale est réellement un objectif du principe de précaution, cela implique qu'elle puisse être poursuivie indépendamment de considérations de santé humaine et que la précaution bénéficierait à la collectivité animale. Ce principe pourrait avoir pour finalité de protéger les intérêts de l'économie de l'élevage si l'incertitude d'un risque pour la santé animale comporte la certitude de l'absence de risque pour la santé humaine. Dans ce cas, les connaissances scientifiques ne doivent créer le doute que quant à l'existence d'un risque pour la santé animale, sans qu'un lien soit nécessaire avec la santé humaine ou l'environnement.

---

rationalisée », *RDSS* 2010, p. 1113 ; C. NOIVILLE, « La lente maturation jurisprudentielle du principe de précaution », *D.* 2007, p. 1515.

[1533] « Le principe de précaution a permis d'adopter une décision qui déroge au principe de la libre circulation des marchandises [dans le cadre de l'affaire ESB, lorsque l'embargo a été imposé sur les bovins en provenance du Royaume Uni et d'Irlande]. La protection des intérêts sur la santé de l'homme a été considérée comme plus importante que la protection des intérêts économiques » : J. DARCHAMBEAU, C. MELOTTE, « Principe de précaution dans le secteur agroalimentaire », *op. cit.*, p. 127.

[1534] Dans l'affaire *National Farmers' Union*, le principe de précaution a été invoqué par le Royaume-Uni mais le juge n'a pas pu saisir l'opportunité de se prononcer sur ce point. En revanche, il reste intéressant de noter que le principe a été invoqué à l'égard d'un acte communautaire fondé sur la politique agricole commune, comme le relève Aude Bouveresse, qui en a déduit l'application de ce principe à la sphère agricole. Or, ce recours au principe de précaution dans la sphère agricole doit être nuancé par le fait qu'il se situe antérieurement à l'adoption du Traité d'Amsterdam, c'est-à-dire antérieurement à l'intégration de la protection de la santé animale dans le champ de la protection de la santé humaine. En réalité, la considération selon laquelle l'acte a été adopté sur le fondement de la base juridique agricole trouve une limite importante car les Communautés n'avaient pas attendu 1997 pour admettre la dimension sanitaire des actes relatifs à la protection de la santé animale et donc relatifs à l'agriculture. C'est donc davantage à la sphère de la santé animale, en ce sens qu'elle peut influer sur la santé humaine, que le principe de précaution avait été invoqué dans cette affaire (L'auteure a cité l'affaire CJCE, 6e ch., 17 juill. 1997, aff. C-354/95, *National Farmers' Union*, Rec. 1997, I, p. 4559. Il semble pourtant qu'elle faisait référence à l'affaire suivante : CJCE, 5 mai 1998, aff. 157/96, *National Farmers' Union* précitée ; A. BOUVERESSE, *Le pouvoir discrétionnaire dans l'ordre juridique communautaire, op. cit.,* p. 492, § 701).

[1535] Commission européenne, Communication sur le recours au principe de précaution, op. cit., p. 8.

Les normes européennes n'atteignent pas un degré de clarté permettant de trancher définitivement cette difficulté[1536] et la Cour de Justice n'a jamais eu à se prononcer sur une telle question. Si la santé animale peut être l'objet d'une mesure de précaution, l'interrogation reste en suspens quant à sa valeur en termes d'objectif : la protection de la santé animale peut-elle justifier la mise en œuvre d'une mesure de précaution sans commencement de preuve d'un risque pour la santé humaine ou l'environnement ? Ou plus simplement : le danger vétérinaire doit-il créer un potentiel risque sanitaire ? Si le principe de précaution a déjà été analysé par la doctrine, qu'il s'agisse du « contenu du principe, sa valeur juridique, et notamment son invocabilité directe devant le juge administratif à l'appui d'un recours en annulation, le degré de contrôle opéré par celui-ci sur la base du principe de précaution ainsi que l'impact de ce dernier sur le contentieux de la responsabilité »[1537], le prisme de la santé animale impose de recomposer la réflexion pour en dégager sa place. La présence de l'animal au sein du principe de précaution est affichée en tant qu'objet d'une mesure de précaution (*§1*), mais il peut être discuté en tant qu'objectif parce que s'il s'avère qu'elle existe, c'est de façon masquée (*§2*).

§1. Une prise en compte affichée mais restreinte de la santé de l'animal en présence d'un risque sanitaire ou environnemental

313. Il est admis que le principe de précaution s'applique au profit de la santé publique et de l'environnement[1538]. Lorsqu'il fait intervenir un danger vétérinaire qui est susceptible de créer un risque sanitaire, le principe de précaution a pour objet la santé animale, mais il vise à protéger la santé publique (*A*). L'analyse de la protection de la santé publique et de l'environnement amène à s'interroger sur la soumission de la santé animale à ces deux objectifs (*B*).

A. La santé animale en tant qu'objet des mesures de précaution

314. Santé humaine et santé animale sont scientifiquement liées[1539]. Nécessairement, ce lien scientifique se révèle dans le risque et, inévitablement, influe sur le principe de précaution dont la caractéristique majeure est qu'il soit fondé sur l'incertitude scientifique des risques (1).

[1536] Contra : E. BROSSET, « Le juge de l'Union et le principe de précaution : état des lieux », *op. cit.*

[1537] M. CANEDO-PARIS, « Des nouvelles du principe de précaution », *RFDA* 2013, p. 1061.

[1538] J.-S. CAYLA, « Le principe de précaution, fondement de la sécurité sanitaire », *D.* 1995, p. 491.

[1539] V. pp. 106 s.

Dès lors, le principe de précaution appréhende la protection de la santé animale en tant qu'objet des mesures puisqu'elle permet de protéger la santé humaine (2).

1. L'ingérence de l'incertitude scientifique de la transmissibilité à l'homme du danger vétérinaire dans la décision politique

315. Les caractéristiques de la précaution – Le principe de précaution ne peut pas être restreint à la seule possibilité d'intervenir en l'absence de réalisation d'un risque. La complexité de l'analyse de ce principe se situe dans la conciliation, à travers l'adoption d'une décision politique, entre « la nécessité d'agir, la possibilité d'un risque grave pour la santé ou l'environnement et l'absence de certitude »[1540]. L'incertitude du risque constitue la pièce maîtresse de la distinction entre la prévention et la précaution, bien qu'il existe une forme d'incertitude dans le cadre de la prévention. Défini comme « un événement dommageable dont la survenance est incertaine, quant à sa réalisation ou à la date de cette réalisation »[1541], le risque justifie une démarche de prévention lorsqu'il est certain, bien qu'il ne soit pas dépourvu d'incertitude quant au moment de la survenance du dommage. Dans le cadre de la prévention, la nature du risque et sa portée sont connues. En revanche, l'incertitude, en tant qu'élément caractéristique du principe de précaution, émerge soit à l'échelle de l'existence du risque ou de son identification, soit au niveau de sa portée[1542]. Les incertitudes qui entourent le risque dans le cadre de la précaution complexifient son rapport à la santé animale. Il est admis que la prévention peut poursuivre la protection soit de la santé animale de façon autonome, soit de la santé animale en raison des conséquences du danger sur la santé publique. Puisque cette dichotomie repose sur le risque, elle se retranscrit dans le cadre du principe de précaution qui est, lui aussi, fondé sur le risque. Néanmoins, la spécificité de la mise en œuvre d'une mesure de précaution, qui restreint les libertés économiques et altère la recherche d'innovation scientifique et technique, nécessite de s'interroger sur la place de la santé animale car l'incertitude comporte, en germe, l'absence de savoir quant à la transmissibilité du danger à l'homme. S'en suit la nécessaire interrogation sur la portée de l'incertitude du risque pour la santé animale dans son rapport au principe de précaution.

316. La précaution : un rapport spécifique entre science et droit – La prise en considération des données scientifiques – et leur influence – par le droit se révèle particulièrement dans le cadre du principe de précaution. Certes, « le simple fait de s'adresser

---

[1540] P. KOURILSKY, G. VINEY, *Le principe de précaution*, Rapport au premier ministre, Odile Jacob, La Documentation française, déc. 2000.

[1541] G. CORNU, *Vocabulaire juridique, op. cit.,* v° « risque », 1e sens, p. 819.

[1542] V. not., CJCE, 5 mai 1998, aff. C-180/96, *Royaume-Uni c. Commission* précité, pt 99.

à un individu ou à un organisme permanent ou *ad hoc* laisse une trace dans le processus décisionnel qui conduit souvent à enchaîner la personne publique au sens de l'avis émis »[1543]. Mais plus encore, « le principe de précaution infléchit l'ensemble du processus décisionnel, en imposant la prise en compte de l'incertitude scientifique »[1544]. Si, dans la sphère de la prévention, la science influe sur la décision politique, ce n'est que dans le sens prédéterminé par les institutions de garantir un niveau élevé de protection de la santé ou de l'environnement. Il en va de même concernant la précaution, laquelle obéit à un « principe de gestion anticipée »[1545] des risques. Le rapport entre science et droit n'est pas spécifique au principe de précaution car il existe pour toute « décision exigeant l'appel au savoir scientifique »[1546]. Pourtant, le principe de précaution, en tant qu'il impose l'adoption d'une norme en l'absence de certitude scientifique, traduit une « recomposition des rapports entre science et politique » [1547]. En présence d'une mesure de précaution, la décision politique est fondée non pas sur une donnée scientifique certaine, mais sur une donnée scientifique incertaine ou incomplète. D'aucuns ont pu considérer que l'approche de précaution « prend seulement acte du fait que les scientifiques n'ont pas de réponse à certaines questions posées »[1548]. Dans l'abstrait, effectivement, soit l'information scientifique indique qu'il y a risque, soit elle indique qu'il y a éventuellement risque, soit elle indique qu'il n'y a pas de risque. En droit de l'Union européenne, la première hypothèse induit une mesure de prévention, la seconde de précaution, et la dernière s'oppose à toute intervention. En revanche, en pratique, la mesure de précaution n'est pas seulement une émanation juridique de l'information scientifique. Elle constitue davantage que cela, puisque l'autorité décisionnelle doit choisir entre agir et ne pas agir et pour cela, elle doit déterminer si le niveau de risque est jugé acceptable ou non. À cette fin, l'autorité décisionnelle dispose d'une marge de manœuvre face aux conclusions de l'avis scientifique. En témoigne la liberté d'appréciation reconnue à la Commission d'autoriser la mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique assortie de restrictions à titre de précaution, malgré l'avis pourtant favorable à la mise sur le marché délivré par l'agence scientifique compétente[1549]. Ainsi, l'autorité décisionnelle se contente de prendre acte d'une information scientifique certaine, lorsque le risque est clairement et précisément identifié par la science – dans le cadre de la

---

[1543] F. DARGENT, *La consultation en droit public interne*, Th. en droit, Université Aix-Marseille, 2016, p. 381.

[1544] K. FOUCHER, *Principe de précaution et risque sanitaire, op. cit.*, p. 499.

[1545] F. EWALD, C. GOLLIER, N. DE SADELEER, *Le principe de précaution, op. cit.,* p. 38.

[1546] Ibid.

[1547] C. LARRÈRE, « Le contexte philosophique du principe de précaution », pp. 15-28, spé. p. 21 *in* C. LEBEN, J. VERHOEVEN (dir.), *Le principe de précaution. Aspects de droit international et communautaire*, *op. cit.*

[1548] F. EWALD, C. GOLLIER, N. DE SADELEER, *Le principe de précaution, op. cit.,* p. 29.

[1549] CJUE, 2e ch., 22 déc. 2010, aff. C-77/09, *Gowan Comércio*, Rec. 2010, I, p. 13533, note S. ROSET, « Chronique de jurisprudence 2010 de la Cour de justice de l'Union européenne (1re partie) », *Droit rural* n° 396, oct. 2011, chron. 1, § 10.

prévention. La mesure s'impose donc comme étant la continuité politique de la découverte scientifique, dans une optique de sécurité. Dans une démarche de précaution, l'incertitude scientifique se trouve exploitée afin d'être transformée en certitude juridique, à travers le caractère contraignant de la norme. Il en résulte que l'incertitude scientifique propre au principe de précaution induit la prise en compte du risque vétérinaire bien qu'il soit seulement susceptible de devenir un risque sanitaire. Les incertitudes scientifiques quant à la portée du risque vétérinaire, notamment sur son incidence potentielle sur la santé humaine, prennent place dans la décision politique lorsqu'il est question de précaution. Néanmoins, les modalités de mise en œuvre du principe de précaution atténuent la certitude juridique que reflète et comporte la norme, non seulement par son caractère temporaire, mais également par le conditionnement de son maintien dans l'ordre juridique à la réalisation ultérieure d'études scientifiques[1550]. Si l'approche de prévention vise à prendre acte de l'avis scientifique, la mesure de précaution consacre un positionnement de l'autorité décisionnelle face au risque dont l'existence ou la portée est incertaine, donc un dépassement de la donnée scientifique. Par conséquent, l'incertitude scientifique s'immisce dans la sphère décisionnelle, emportant les spécificités liées à la protection de la santé animale.

317. Les conséquences de l'immixtion de l'incertitude scientifique dans le droit – Le seul commencement de preuve d'une vérité scientifique, qui démontre un risque potentiel jugé inacceptable pour la société, implique l'adoption d'une mesure de précaution – prescrivant l'action ou l'inaction – qui constitue une décision juridique avec un caractère contraignant. Gilles Martin a constaté très justement que « le principe de précaution traduit une tension entre la prétention du droit à une impossible objectivité […] et la très claire "incomplétude" de tout énoncé juridique » et qu'elle « appelle nécessairement […] un travail d'interprétation »[1551]. Il est certain que l'immixtion de la science dans le politique à travers le principe de précaution entraîne avec elle l'ensemble des considérations scientifiques. Il en résulte que la corrélation entre santé animale et santé humaine[1552] dans le cadre des zoonoses, ainsi que l'absence de corrélation entre santé animale et santé humaine dans le cadre d'une simple épizootie, s'insère également dans le champ du politique, par le biais de la décision. La nature vétérinaire d'un danger, bien qu'il existe des doutes quant à l'existence ou à la portée du risque, ne permet pas de l'exclure du champ de la précaution, au contraire. L'incertitude qui entoure le risque vétérinaire crée une incertitude quant à sa portée sanitaire. En revanche, lorsque le danger vétérinaire n'est pas transmissible à l'homme, la portée du principe de

[1550] Accord SPS, art. 5 § 7 ; Commission européenne, Communication sur le recours au principe de précaution, *op. cit.*
[1551] G. MARTIN, « Précaution et évolution du droit », *op. cit.*
[1552] V. p. 107.

précaution doit être interrogée. L'objectif du principe de précaution au profit de la protection de la santé animale ne permet pas d'en déduire que toute la santé animale doit être protégée, ou que la protection se limite seulement à la partie de la santé animale qui peut avoir un impact sur la santé humaine. La Commission, dans sa communication relative au principe de précaution, précise que l'évaluation des risques peut induire l'adoption de mesures pour protéger la santé animale. Cependant, dans le cadre de cette évaluation, elle considère que « ceci nécessite des données scientifiques fiables et un raisonnement logique, débouchant sur une conclusion qui exprime la possibilité de survenance et la gravité de l'impact d'un danger sur l'environnement ou la santé d'une population donnée […] »[1553]. L'évaluation des risques doit mettre en jeu l'environnement ou la santé humaine, mais pas la santé animale. À cet égard, le risque vétérinaire justifie la mise en œuvre de mesures de précaution lorsqu'il est potentiellement sanitaire. La considération pour l'animal en ressort atténuée par le privilège accordé à la démarche anthropocentrique. Néanmoins, une certitude existe : lorsque le danger vétérinaire crée un risque potentiel pour la santé humaine, il justifie l'adoption de mesures de précaution.

2. La santé animale, objet du risque au profit de la santé publique

318. L'incertitude du risque sanitaire, entre objet du risque et objectif de la précaution – Lorsque le principe de précaution est envisagé dans le domaine sanitaire, il peut porter aussi bien sur le « risque médicamenteux, risque biotechnologique, risque alimentaire […] risque radiologique et risque sanitaire lié à la diffusion de substances chimiques dans l'environnement »[1554]. Les risques susceptibles d'avoir des conséquences sur la santé publique sont particulièrement variés. Pourtant, « il n'existe pas […] de texte équivalent ou comparable à l'article L. 110-1 du Code de l'environnement inscrivant la précaution parmi les exigences générales de la protection de la santé publique »[1555]. En outre, la protection de la santé animale n'apparaît jamais formulée telle quelle dans les recherches portant sur le principe de précaution, alors qu'il est pourtant incontestable qu'elle y a une place, la préférence ayant été accordée soit à la notion de risque sanitaire au sens large, soit à celle de risque alimentaire. Une telle analyse peut être confirmée par la position retenue par certains auteurs qui ont pu considérer que le « champ d'application [du principe de précaution] s'étend également […] à la politique des consommateurs, de la protection de la santé humaine, animale ou végétale »[1556]. La distinction entre l'objectif et l'objet du principe de précaution permet de

[1553] Commission européenne, *Communication sur le recours au principe de précaution, op. cit.,* p. 13 (nous soulignons).

[1554] K. FOUCHER, Principe de précaution et risque sanitaire…, op. cit., p. 17.

[1555] S. RENARD, L'ordre public sanitaire, op. cit., p. 469.

[1556] A. BOUVERESSE, Le pouvoir discrétionnaire dans l'ordre juridique communautaire, op. cit., p. 492, § 701.

saisir la place reconnue à la protection de la santé animale. L'objectif du principe de précaution serait de protéger la santé publique et l'environnement, tandis que son objet, ou plutôt ses objets seraient de nature alimentaire, biotechnologique, médicamenteuse, entre autres. Ainsi, la protection de la santé animale, dans le cadre de la réflexion relative au principe de précaution, n'est pas l'objectif poursuivi par la mesure, mais l'objet du risque géré. La santé animale pourrait devenir l'objectif du principe lorsqu'elle est menacée par un risque dont les effets sur la santé humaine ne sont pas identifiés. Dans ce cas, il conviendrait de distinguer entre l'objectif, qui serait la protection de la santé animale et la finalité, qui serait la protection de la santé humaine. Dans tous les cas, le degré de protection de la santé animale n'atteint pas celui poursuivi pour protéger la santé humaine dans le cadre de la mise en œuvre de la précaution. Le champ d'application, c'est-à-dire l'objet, du principe de précaution est, entre autres, la santé animale. Pourtant, elle s'oppose à l'affirmation de la Commission, laquelle prévoyait comme objectifs tant la préservation de la santé humaine que celle de la santé animale. Cette affirmation de la Commission semble trouver sa limite dans la définition que le juge européen donne lui-même de la précaution[1557].

319. La révélation du lien entre santé animale et santé publique dans le cadre du principe de précaution – L'affaire de la "vache folle" a fait office de référence en matière d'extension de l'application du principe de précaution à l'échelle européenne[1558]. Elle a également contribué à réduire la perception du risque portant sur la santé animale à celle du seul risque alimentaire. Le prion de l'encéphalopathie spongiforme bovine est transmissible à l'homme, sous la forme de la maladie de Creutzfeldt Jakob, par la voie alimentaire. La Cour de Justice n'a laissé aucun doute quant à l'application du principe de précaution afin de préserver la santé humaine à travers la santé animale. Adossant son interprétation sur l'ancien article 130 R TCE, la Cour a considéré, dans cette affaire, qu'il « doit être admis que, lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à la portée de risques pour la santé des personnes, les institutions peuvent prendre des mesures de protection sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées »[1559]. Dans ce volet de l'affaire de la "vache folle", ce n'est pas l'existence du risque, mais sa portée qui était

[1557] « […] le principe de précaution constitue un des principes sur lesquels est fondée la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement. Alpharma ne conteste pas que ce principe s'applique également lorsque les institutions communautaires prennent, dans le cadre de la politique agricole commune, des mesures de protection de la santé humaine » (TPICE, 3e ch., 11 sept. 2002, aff. T-70/99, *Alpharma Inc c. Conseil* précité, pt 135). Il peut en être déduit que le juge n'étend pas l'adoption de mesures de précaution à l'hypothèse, dans le cadre de la PAC, à la protection de la santé animale.

[1558] O. GODARD, « Le principe de précaution face au dilemme de la traduction juridique des demandes sociales. Leçons de méthode tirées de l'affaire de la vache folle », *op. cit.,* p. 31.

[1559] CJCE, 9 mai 1998, aff. C-180/96, *Royaume-Uni c. Commission* précité. V. sur ce point : A. BOUVERESSE, *Le pouvoir discrétionnaire dans l'ordre juridique communautaire, op. cit.* ; J. MOLINIER, « Principes généraux », *Rép. eur.*, juin 2016, pt 141.

incertaine. Le risque était identifié et la transmissibilité de l'ESB entre les animaux ou de l'ESB à l'homme n'était pas remise en cause. En revanche, le doute subsistait quant au mode de transmission de la maladie entre animaux, plus précisément entre la vache et son veau. Cette incertitude permet au juge d'invoquer le principe de précaution pour interdire « l'exportation des bovins âgés de moins de six mois issus de vaches pour lesquelles l'ESB n'était ni suspectée ni confirmée »[1560], à défaut de connaissances scientifiques certaines des modalités de sa propagation. Le risque est de nature vétérinaire, puisqu'il porte sur la contamination au sein d'une espèce animale, mais en raison de la transmissibilité du prion à l'homme, les incidences sanitaires de ce risque sont incontestables. Il peut en être déduit que la Cour admet que la protection de la santé animale s'inscrit dans le champ du principe de précaution, mais sa portée doit être relativisée parce qu'il était question d'une maladie transmissible à l'homme. Les modalités de la gestion de l'ESB, même si elles ne portaient que sur sa transmissibilité entre animaux, ont nécessairement une incidence sur la santé publique. À la difficulté de déterminer l'ampleur de l'incertitude s'ajoute celle concernant l'évolutivité de la connaissance du risque, au gré des études scientifiques et techniques. S'il était question, dans ce premier volet, de l'incertitude de la portée du risque de transmission d'une maladie animale, dans une autre affaire ayant opposé la France face à la Commission[1561], le principe de précaution ne pouvait pas justifier le maintien d'une mesure d'interdiction alors même que le risque ne dépassait plus le niveau jugé acceptable pour la société. La précaution avait permis l'adoption de la mesure, mais l'écoulement du temps n'a pas permis de confirmer les craintes, remettant ainsi en cause son maintien dans l'ordre juridique. En effet, le principe de précaution impose le franchissement de trois étapes d'analyse par l'instance décisionnelle : l'identification des effets potentiellement négatifs découlant d'un phénomène, l'évaluation des risques que représente ce phénomène pour la santé publique et, enfin, la gestion du risque, lorsque « les risques potentiels identifiés dépassent le seuil de ce qui est acceptable pour la société »[1562]. Le juge européen a saisi l'opportunité d'élaborer un véritable montage jurisprudentiel afin de justifier l'applicabilité du principe de précaution en la matière. Le Tribunal[1563] a, ainsi, utilisé les articles 11, 12, 168 § 1, 169 § 1 et 191 § 1 et 2 TFUE. De la sorte, il a combiné les exigences classiques de protection de l'environnement et des

[1560] CJCE, 9 mai 1998, aff. C-180/96, *Royaume-Uni c. Commission* précité, pt 102.

[1561] CJUE, 4e ch., 11 juill. 2013, aff. C-601/11 P, *République française c. Commission* précité.

[1562] Trib. UE, 3e ch., 9 sept. 2011, aff. T-257/07, *République française c. Commission* précité, pt 69.

[1563] *Ibid.*, pt 66 : « Le principe de précaution constitue un principe général du droit de l'Union, découlant de l'article 3, sous p), CE, de l'article 6 CE, de l'article 152, paragraphe 1, CE, de l'article 153, paragraphes 1 et 2, CE et de l'article 174, paragraphes 1 et 2, CE, imposant aux autorités concernées de prendre, dans le cadre précis de l'exercice des compétences qui leur sont attribuées par la réglementation pertinente, des mesures appropriées en vue de prévenir certains risques potentiels pour la santé publique, la sécurité et l'environnement, en faisant prévaloir les exigences liées à la protection de ces intérêts sur les intérêts économiques ». Ce lien avait déjà été établi, moins explicitement, à compter de : TPICE, 26 nov. 2002, aff. T-74/00 e. a., *Artegodan e. a. c. Commission* précité, pts 183-184.

consommateurs (articles 11 et 12 TFUE) s'imposant aux institutions européennes avec la recherche d'un niveau élevé de protection de la santé, des consommateurs et de l'environnement (articles 168 et 169 TFUE). Le principe de précaution figurant au soutien de la politique européenne environnementale (article 191 TFUE) s'étend naturellement à la protection de la santé humaine à travers la santé de l'animal, surtout s'il est destiné à l'alimentation humaine. La lutte contre l'ESB justifie la mise en œuvre de mesures de précaution parce qu'elle vise la protection de la santé de l'homme et du consommateur, et qu'en ces matières, le TFUE prescrit la recherche d'un niveau élevé. Puisque la recherche d'un niveau élevé de protection de l'environnement permet l'utilisation du principe de précaution, alors ce principe a été étendu à la sphère de la santé animale en ce qu'elle permet de protéger la santé de l'homme et des consommateurs. Dans ce contexte, la santé animale n'est pas l'objectif de la mesure de précaution et elle a même été circonscrite au risque alimentaire pour l'homme. Aucun article du TFUE ne prévoit que l'Union ou les États membres doivent assurer un niveau de protection élevé de la santé animale *per se*. L'extension du principe figurant à l'article 191 § 2 TFUE à la santé humaine n'est donc pas transposable à la sphère de l'animal. La formulation retenue à l'article 13 TFUE est sans incidence puisqu'elle impose seulement aux institutions de "tenir compte" du bien-être animal, et non d'assurer un niveau élevé de protection du bien-être animal. Cette construction jurisprudentielle ayant permis d'appliquer le principe de précaution dans le champ de la santé animale à travers la santé humaine a été confirmée par le législateur européen, qui l'a expressément consacré dans le champ de la sécurité sanitaire des aliments. L'espèce animale trouve également une place dans l'objectif de protection de l'environnement.

B. La soumission de la santé animale aux objectifs de protection de la sécurité sanitaire des aliments et de l'environnement

320. La protection de la santé de l'animal peut être poursuivie, et justifier l'adoption de mesures de précaution en la matière, seulement s'il en va de l'enjeu de la protection des intérêts de l'homme. Établi par le juge européen afin de tenir compte des conséquences d'une crise sanitaire sans précédent, le rapport entre l'incertitude d'un risque alimentaire et le principe de précaution a été entériné par le législateur européen (1). Le juge européen a également admis que l'espèce animale doit être protégée, sa santé y comprise, dans une optique environnementale (2).

1. La santé animale au sein du principe de précaution alimentaire

321. La formalisation du principe de précaution alimentaire – L'élaboration de la législation alimentaire de l'Union européenne à la suite de l'affaire de la "vache folle" a permis d'ériger formellement l'existence du principe de précaution dans la sphère de la sécurité sanitaire des aliments. L'article 7 du règlement du 28 janvier 2002[1564], pierre angulaire du "paquet hygiène", instaure expressément la précaution comme principe structurant de la législation alimentaire. Il dispose que « dans des cas particuliers où une évaluation des informations disponibles révèle la possibilité d'effets nocifs sur la santé, mais où il subsiste une incertitude scientifique, des mesures provisoires de gestion du risque, nécessaires pour assurer le niveau élevé de protection de la santé choisi par la Communauté, peuvent être adoptées dans l'attente d'autres informations scientifiques en vue d'une évaluation plus complète du risque ». Et le paragraphe 2 d'ajouter que « les mesures adoptées en application du paragraphe 1 sont proportionnées et n'imposent pas plus de restrictions au commerce qu'il n'est nécessaire pour obtenir le niveau élevé de protection de la santé choisi par la Communauté, en tenant compte des possibilités techniques et économiques et des autres facteurs jugés légitimes en fonction des circonstances en question. Ces mesures sont réexaminées dans un délai raisonnable, en fonction de la nature du risque identifié pour la vie ou la santé et du type d'informations scientifiques nécessaires pour lever l'incertitude scientifique et réaliser une évaluation plus complète du risque ». L'ensemble des éléments constitutifs du principe de précaution dans la sphère environnementale a bien été retranscrit. Y figurent l'incertitude scientifique, l'impact scientifiquement étayé du risque sur la santé ainsi que la réalisation d'études scientifiques ultérieures. Cette formalisation du principe de précaution dans la sphère alimentaire est justifiée, au vingtième considérant du règlement portant législation alimentaire[1565], par le fait qu'il ait été invoqué par le passé et qu'il crée des entraves à la libre circulation des denrées alimentaires et des aliments pour animaux. Son encadrement législatif permet d'en sécuriser l'utilisation. Il doit être admis que l'affaire de la "vache folle" est, avec évidence, directement liée avec l'insertion de la précaution dans la législation alimentaire. D'ailleurs, ne relève pas du hasard l'extension de l'institutionnalisation du principe de précaution aux aliments pour animaux[1566]. Ainsi, l'alimentation des animaux voit son statut, à ce titre comme à d'autres, fondé sur celui de l'alimentation humaine. Il est notable que la santé animale n'est, toutefois, pas incluse dans ce règlement en tant qu'objectif

[1564] Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janv. 2002 précité.

[1565] Ibid.

[1566] L'article 4 du règlement prévoit que « le présent chapitre couvre toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux destinés ou donnés à des animaux producteurs de denrées alimentaires ». Or, l'article 7 relatif au principe de précaution s'insère dans ce chapitre : il s'applique donc aux aliments pour animaux.

du principe. Cette précision s'avère cohérente, si l'on admet que le règlement organise une stratégie globale de sécurité sanitaire limitée aux aliments, sans considération ni de leur origine animale ni de leur destination humaine ou animale.

322. La mesure de précaution, une mesure de gestion des risques alimentaires – L'adoption de mesures de précaution s'inscrit dans le champ de la gestion des risques. En effet, la législation alimentaire prévoit que la gestion des risques est un « processus, distinct de l'évaluation des risques, consistant à mettre en balance les différentes politiques possibles, en consultation avec les parties intéressées, à prendre en compte l'évaluation des risques et d'autres facteurs légitimes, et, au besoin, à choisir les mesures de prévention et de contrôle appropriées »[1567]. La gestion des risques, qui prend la forme de la décision politique, permet à l'institution de modeler sa réponse face à l'évaluation des risques en tenant compte d'autres facteurs légitimes, cette dernière notion étant suffisamment large pour garantir au décideur une marge de manœuvre dans la prise de décision. Un facteur légitime peut être tout aussi bien la protection du bien-être animal que les spécificités de l'économie agricole d'une région d'Europe. À cet égard, l'animal pourrait être pris en considération en tant que tel, comme un objectif accessoire de la mesure de précaution alimentaire. Il en résulte que la lecture du principe de précaution sous l'angle de l'animal recèle une imprécision.

323. L'imprécision du principe de précaution alimentaire – Si la nature sanitaire du risque alimentaire tombe sous le sens, la nature vétérinaire du risque alimentaire présente un intérêt certain quant à la portée du recours au principe de précaution. Or, l'article 7 du règlement portant législation alimentaire[1568] précité ne précise pas si les effets nocifs dont il est question visent la santé humaine ou animale. Il reste vague, se contentant d'évoquer « des effets nocifs sur la santé » ou la recherche d'un « niveau élevé de protection de la santé » sans davantage de précision. Sur ce dernier point, un premier élément de réponse, le plus évident, est apporté par l'article 6 du règlement[1569]. Celui-ci précise que c'est « afin d'atteindre l'objectif général d'un niveau élevé de protection de la santé et de la vie des personnes » qu'est mobilisée l'analyse des risques. Ainsi, puisque la mise en œuvre du principe de précaution impose une analyse des risques, il est nécessaire de lire conjointement les articles 6 et 7 du règlement. Il peut en être raisonnablement déduit que l'objectif de la précaution tend uniquement à assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine. L'analyse est, en revanche, moins évidente concernant l'expression "effets nocifs sur la santé". Les effets

[1567] Règlement n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janv. 2002 précité, art. 3, pt 12.

[1568] *Ibid.*

[1569] *Ibid.*

nocifs sur la santé peuvent concerner la santé de l'animal uniquement, mais l'incertitude scientifique qui prédomine dans le contexte de précaution maintient le soupçon d'une extension éventuelle à la santé humaine. Ainsi, l'incertitude pour la santé animale crée, *de facto*, une incertitude pour la santé humaine. La difficulté qui émerge est celle de savoir s'il est nécessaire, pour mettre en œuvre une mesure de précaution, d'apporter un commencement de preuve scientifique de nocivité pour la santé humaine. Le Tribunal de l'Union européenne s'est prononcé sur une affaire à l'occasion de laquelle il aurait pu apporter une réponse à cette question. S'opposaient alors la Commission et *Rubinum,* une entreprise espagnole commercialisant un additif zootechnique destiné à l'alimentation animale[1570]. Dans cette affaire, *Rubinum* contestait une décision adoptée par la Commission, qui visait à interdire l'emploi d'un additif issu d'une bactérie dans l'alimentation animale. Comme le relève le Tribunal, la décision de la Commission était fondée sur deux analyses des risques menées par l'EFSA. Celles-ci ont établi un lien indirect entre santé humaine et animale. Il est d'ailleurs notable de constater que le Tribunal ne précise pas, lui-même, s'il est question d'effets nocifs pour la santé humaine ou animale, se contentant de sous-entendre que les deux sont en jeu. Ce n'est qu'à la lecture des rapports de l'EFSA[1571] qu'il peut être déduit que des effets néfastes indirects pour la santé humaine étaient en jeu, à travers des effets néfastes directs pour l'animal. La première opinion scientifique de l'EFSA invoquée n'avait pour objet que d'émettre des doutes quant à l'innocuité de l'emploi de la bactérie dans l'alimentation animale. Il n'y est jamais fait mention de la santé humaine. En revanche, la considération pour la santé humaine émerge de la seconde opinion scientifique mobilisée par le juge et par la Commission. Celle-ci portait sur l'élaboration de lignes directrices relatives à l'évaluation de l'antibiorésistance humaine et animale, incluant la bactérie en cause. C'est donc en raison des incidences éventuelles qui seraient dues à l'antibiorésistance engendrée par l'emploi de la bactérie comme additif dans l'alimentation animale qu'est en jeu la santé humaine. La santé animale est mobilisée dans le cadre du principe de précaution, mais il ne s'agit que d'un préalable à l'éventuelle identification étayée d'un risque pour la santé humaine. Malgré l'imprécision de la législation alimentaire quant à la portée de potentiels effets néfastes des risques, il semble légitime de considérer que le risque pour la santé animale permet d'invoquer le principe de précaution dans le cadre posé par le règlement du 28 janvier 2002, à condition que sa protection influe sur celle de la santé humaine. Peut-être que la Cour de Justice aura l'occasion de se prononcer sur une affaire faisant intervenir le principe de précaution dans le

[1570] Trib. UE, 5e ch., 21 mai 2015, aff. T-201/13, *Rubinum c. Commission*, Rec. num., pt 90.

[1571] EFSA Panel on additives and products or substances used in animal feed, *Technical Guidance on the assessment of the toxigenic potential of Bacillus species used in animal nutrition*, scientific opinion, *EFSA Journal*, 2011, vol. 9, issue 11, p. 2445 ; EFSA Panel on additives and products or substances used in animal feed, *Guidance on the assessment of bacterial susceptibility to antimicrobials of human and veterinary importance,* scientific opinion, *EFSA Journal,* 2012, vol. 10, issue 6, p. 2740 (www.efsa.europa.eu/efsajournal consulté le 5 mars 2017 à 17h19).

cadre d'un danger vétérinaire pour lequel il n'existe pas de suspicion de transmissibilité à l'homme, et ainsi éclairer cette difficulté. La santé animale est donc l'objet de la mesure et non l'objectif. Envisagée sous l'angle de l'environnement, ce n'est pas l'animal, mais l'espèce à laquelle il appartient qui est susceptible de bénéficier des effets de la mise en œuvre d'une mesure de précaution.

2. L'espèce animale en tant que composante de l'objectif de protection de l'environnement

324. L'environnement comme objet et objectif du principe de précaution – Si la précaution permet de tenir compte de l'animal en tant qu'objet de la mesure, il pourrait également apparaître, à travers la protection de l'environnement, comme étant l'objectif d'une telle mesure. Au regard de l'article 191 § 2 TFUE, la Cour de Justice a affirmé que le principe de précaution est « l'un des fondements d'un niveau élevé de la politique de protection poursuivie par la Communauté dans le domaine de l'environnement »[1572]. La protection de l'environnement doit être assurée par les institutions européennes dans l'adoption de règles de droit dérivé. Elle peut également être invoquée par les États membres, bien qu'elle ne figure pas au rang des justifications de l'article 36 TFUE, en tant qu'exigence impérative d'intérêt général pour justifier une restriction à la libre circulation[1573]. Le déploiement de la protection de l'environnement en droit de l'Union européenne est important, tant dans son envergure que dans sa quantité. Il en va de même en droit interne. L'article 5 de la Charte de l'environnement[1574] a accordé valeur constitutionnelle au principe de précaution pour protéger l'environnement. Quel que soit l'échelon retenu, interne ou européen, une mesure de précaution peut porter sur l'environnement à deux égards, en tant qu'objet du risque, mais également comme la finalité poursuivie par la mesure de précaution. De nombreux auteurs[1575] se sont interrogés sur la portée et les modalités de la mise en œuvre de la précaution dans le

---

[1572] CJCE, 2e ch., 13 déc. 2007, aff. C-418/04, *Commission c. Irlande*, Rec. 2007, I, p. 10947, pt 254.

[1573] CJCE, 20 sept. 1988, aff. C-302/86, *Commission c. Royaume de Danemark*, Rec. 1988, p. 4607.

[1574] Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, *JORF* n° 51, 2 mars 2005, p. 3697, art. 5 : « Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage ».

[1575] Entre autres : M. CANEDO-PARIS, « Des nouvelles du principe de précaution », *op. cit.* ; A. ROUYÈRE, « L'exigence de précaution saisie par le juge », *RFDA* 2000, p. 266 ; C. CANS, « Le principe de précaution, nouvel élément du contrôle de légalité », *op. cit.* ; V. MANSUY, « Le principe de précaution : un principe en quête de méthodologie ? », *Environnement* n° 6, juin 2004, étude 11 ; C. BACCARD, N. CHAHID-NOURAÏ, « Du bon usage du principe de précaution », *JCP A* n° 1, 14 oct. 2002, 1021 p. 25 ; G. CORCELLE, « La perspective communautaire du principe de précaution », *RMCUE* 2001 p. 447.

cadre de l'environnement, alors même qu'il n'existe pas de définition univoque de l'environnement.

325. L'homme, noyau de l'environnement – Ni les Traités fondateurs de l'Union ni le droit interne[1576] n'ont apporté de définition expresse de l'environnement. Il en résulte qu'il n'existe pas de consensus doctrinal sur cette notion, laquelle varie au gré des textes et des pratiques. Si d'aucuns ont pu considérer que « l'environnement est l'ensemble des facteurs qui influent sur le milieu naturel dans lequel vit l'homme »[1577], d'autres ont retenu qu'il s'agit du « milieu physique et biologique, naturel et artificiel entourant l'homme »[1578], tandis que d'autres encore ont nuancé leur propos, en affirmant qu'« à la recherche d'une définition de l'environnement, nous en rencontrons cent »[1579]. Tantôt synonyme de nature, tantôt se composant de l'écologie, des ressources naturelles ou encore de la diversité biologique, une grande variété d'éléments participent de la définition de l'environnement au point de se confondre les uns dans les autres. Pourtant, le Conseil d'État se prononce très régulièrement sur des recours invoquant la violation du principe de précaution au profit de la protection de l'environnement, une telle illégalité étant rarement établie[1580]. Cette incertitude quant à la délimitation de la notion est, en réalité, nécessaire à son évolutivité. Les définitions envisagées font d'ailleurs apparaître que l'homme est toujours présent dans l'environnement, mais finalement, au même titre que les animaux ou les plantes, avec lesquels il partage le même espace. C'est donc en toute logique qu'il faut admettre que « la notion d'environnement est intrinsèquement relative, dans son sens originel à tout le moins et elle n'est pas nécessairement anthropocentrique. Son noyau peut *a priori* être n'importe quoi »[1581]. Le noyau de l'environnement peut être n'importe quelle partie de cet environnement, y compris l'homme lorsque l'on s'attache à une dimension anthropocentrique. La Charte de l'environnement de 2005[1582] en est une parfaite illustration, puisqu'elle débute par des considérants qui font successivement référence à l'humanité, à l'homme, aux êtres humains, à la personne, aux générations futures ou encore aux peuples. Ce noyau peut également être l'animal, ou plutôt les espèces animales, dès lors qu'il est admis qu'elles constituent une

---

[1576] M. PRIEUR al, *Droit de l'environnement*, Dalloz, Précis, 2016, 7e éd., p. 2.

[1577] *Ibid.*

[1578] F. CABALLERO, *Essai sur la notion juridique de nuisance*, LGDJ, 1981, p. 345.

[1579] A. VAN LANG, *Droit de l'environnement*, PUF, 2002, p. 13.

[1580] CÉ, 6e ch., 30 janv. 2017, n° 383972 ; CÉ, 6e ch., 7 déc. 2016, n° 387805 ; CÉ, 3e et 8e ch. réunies, 3 oct. 2016, n° 388649 ; CÉ, 6e ch., 9 sept. 2016, n° 403253 ; CÉ, 6e ch., 22 juin 2016, n° 388276 ; CÉ, 6e et 1e ch. réunies, 11 mai 2016, n° 384608 ; CÉ, 6e et 1e ch. réunies, 9 nov. 2015, n° 375322 ; CÉ, 6e et 1e ch. réunies, 17 juin 2015, n° 387805 ; CÉ, 6e ch., 4 mars 2015, n° 368402.

[1581] D. MISONNE, *Droit européen de l'environnement et de la santé. L'ambition d'un niveau élevé de protection*, LGDJ, 2011, p. 5.

[1582] Loi constitutionnelle n° 2005-205, 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement précitée.

composante de l'environnement. Une telle approche ne s'avérerait pas en contrariété avec la dimension anthropocentrique du droit occidental, car la protection des espèces animales contribue à la protection de l'homme. De l'état de cet environnement, incluant la diversité et l'état de santé des animaux, dépend le propre état de santé de l'homme. La seule considération portée à l'environnement recèle une approche anthropocentrique. Néanmoins, la politique de l'environnement, telle que formulée à l'article 191 TFUE, inclut l'objectif de protection de la santé des personnes, mais pas explicitement la santé des animaux.

326. L'animal, composante de l'environnement ? Le lien entre l'animal et l'environnement n'est pas admis dans l'ensemble des textes relatifs à l'environnement, et quand tel est le cas, ce n'est que de façon partielle. Le juge européen a dissocié l'approche juridique de l'animal et de l'environnement. Dans le cadre du contrôle de validité d'une mesure nationale restreignant la libre circulation dans le marché intérieur, la Cour de Justice[1583] a réalisé une appréciation conjointe des objectifs de santé humaine, animale et de protection de l'environnement. La législation belge, qui portait sur la protection et le bien-être des animaux, a imposé à la Cour de Justice à s'interroger à la fois sur les dimensions sanitaire, vétérinaire et environnementale de ses dispositions. En effet, l'interdiction de la détention de certaines espèces de mammifères par la législation belge, au-delà des espèces prévues par un règlement européen, pouvait se justifier à la fois par la protection du bien-être animal, par la protection de la santé et de la vie des animaux et par la protection de l'environnement[1584]. Réitérant ultérieurement son analyse en les considérant comme « intimement liés »[1585], la Cour de Justice a mis sur un pied d'égalité un objectif légitime d'intérêt général – le bien-être animal – avec une exception à la libre circulation admise au titre de l'article 36 TFUE – la protection de la santé et de la vie des animaux – et une exigence impérative d'intérêt général – la protection de l'environnement[1586]. C'est donc sans distinguer entre ces différents « intérêts et exigences » que la Cour de Justice a considéré que le droit de l'Union européenne ne s'oppose pas à l'adoption d'une législation nationale telle que celle en cause. Il s'agit d'une illustration des effets négatifs du cloisonnement juridique réalisé par l'élaboration de

---

[1583] CJCE, 3e ch., 19 juin 2008, aff. C-219/07, *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers VZW c. Royaume de Belgique*, Rec. 2008, I, p. 4475, note A. RIGAUX, « Compatibilité avec la libre circulation des marchandises de la réglementation belge relative à la protection et au bien-être des animaux », *Europe* n° 8-9, août 2008, comm. 263.

[1584] CJCE, 3e ch., 19 juin 2008, aff. C-219/07, *Nationale Raad van Dierenkwekers*… précité, pts 27-29.

[1585] CJCE, 4 juin 2009, aff. C-142/05, *Åklagaren c. Percy Mickelsson et Joakim Roos,* Rec. 2009, I, p. 4273, note A. RIGAUX, « Restrictions à l'usage des produits », *Europe* n° 8-9, août 2009, comm. 305. V. aussi B. BERTRAND, « Que reste-t-il des exigences impératives d'intérêt général ? », *Europe* n° 1, janv. 2012, étude 1, § 18.

[1586] À propos de l'embarras doctrinal provoqué par une telle assimilation : la Cour « retient, comme intérêts légitimes susceptibles d'être poursuivis par les États, à la fois la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux au sens de l'article 30 et la protection de l'environnement, qu'elle se propose de manière quelque peu discutable d'examiner conjointement » : A. RIGAUX, « Restrictions à l'usage des produits », *ibid.*

catégories juridiques qui ne rendent plus compte de la réalité. Cette dichotomie ne permet pas d'en déduire que l'espèce animale ne fait pas partie de l'environnement, au contraire. Les interrelations scientifiques sont incontestables et la protection de la santé et de la vie animale contribue à protéger la biodiversité[1587], laquelle est une composante de la nature[1588] et, partant, de l'environnement[1589]. Il peut être considéré que la protection des espèces animales est un objectif subsidiaire de l'objectif plus large de protection de l'environnement. Pourtant, il est légitime de douter que toutes les espèces animales, même domestiques, entrent dans le cadre de l'objectif de protection de l'environnement. À cet égard, la directive *Habitats*[1590], fondée sur l'ancien article 130 S TCE, vise la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement et a pour objet de contribuer à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels, et de la faune et de la flore sauvages[1591]. Au titre de cette directive, et en raison de son objet, la biodiversité se limite à celle de la faune sauvage, qui participe de la protection de l'environnement. Le président de la Cour de Justice a affirmé que « la législation communautaire sur la conservation des oiseaux sauvages doit être interprétée à la lumière du principe de précaution, qui est l'un des fondements de la politique de protection d'un niveau élevé poursuivie par la Communauté dans le domaine de l'environnement »[1592]. Dès 2004, la Cour a conduit un raisonnement par lequel elle a intégré la protection de la diversité de la faune sauvage comme objectif de la protection de l'environnement, justifiant ainsi la mise en œuvre du principe de précaution. Elle a, en effet, imposé qu'un plan ou projet portant sur un site déterminé fasse l'objet d'une évaluation de ses risques, notamment incertains, afin de contribuer à la protection de la biodiversité par la conservation de la faune sauvage exigée par la directive habitats[1593]. La faune sauvage est donc l'une des dimensions de l'environnement

---

[1587] Biodiversité et santé et vie animale sont intimement liées. Une mesure de protection d'une population animale indigène contribue à protéger la biodiversité et peut être justifiée au titre de l'article 36 TFUE en tant qu'elle protège la vie animale tel que conçue à l'ancien article 36 TCE : CJCE, 5e ch., 3 déc. 1998, aff. C-67/97, *Ditlev Bluhme*, Rec. 1998, I, p. 8033, pt 33, note G. JAZOTTES, « La protection de la santé et de la vie des animaux et la conservation de la biodiversité peuvent justifier une entrave à la libre circulation des marchandises », *RTD com.* 1999, p. 542.

[1588] M. PRIEUR al., Droit de l'environnement, op. cit., p. 4.

[1589] Sur le lien entre nature et environnement en droit international : la Charte mondiale de la nature adoptée par l'Assemblée générale des Nations-Unies le 28 octobre 1982 ne porte pas sur l'environnement mais, comme son nom l'indique, sur la nature. Son premier point, paragraphe 2, précise que « la conservation de chaque espèce, sauvage ou domestique, sera maintenue à un niveau au moins suffisant pour en assurer la survie ».

[1590] Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, *JOCE,* L 206, 22 juill. 1992, pp. 7-50.

[1591] *Ibid.*, consid. 1 et art. 2.

[1592] Ordonnance du président de la Cour, 24 avril 2008, aff. C-76/08 R, *Commission c. République de Malte*, Rec. 2008, I, p. 64, pt 37.

[1593] CJCE, Gde ch., 7 sept. 2004, aff. C-127/02, *Waddenvereniging et Vogelsbeschermingvereniging,* Rec. 2004, I, p. 7405, pt 44 : « Or, compte tenu, en particulier, du principe de précaution, qui est l'un des fondements de la politique de protection d'un niveau élevé poursuivie par la Communauté dans le domaine de l'environnement, conformément à l'article 174, paragraphe 2, premier alinéa, CE et à la lumière duquel doit être interprétée la directive habitats, un tel risque existe dès lors qu'il ne peut être exclu, sur la base d'éléments objectifs, que ledit plan ou projet affecte le site concerné de manière significative (voir, par analogie, notamment arrêt du 5 mai 1998, aff. C-180/96, *Royaume-Uni c. Commission* précité, pts 50, 105 et 107). Une telle interprétation de la condition à laquelle est subordonnée l'évaluation

et l'objectif de protection de l'environnement poursuivi par une mesure de précaution peut être atteint par l'intermédiaire d'une mesure ayant pour objet la préservation de la faune sauvage. Cette position du juge européen semble difficilement extensible aux animaux domestiques et en particulier aux animaux d'élevage. Il est délicat d'admettre que les volailles françaises nécessitent une protection en tant que composante de l'environnement lorsque l'on sait que la France a produit 964,9 millions de volailles en 2015[1594] ce qui, rapporté à la surface du territoire français, équivaut à 1500 bêtes au km². Pourtant, la diversité de la vie, « biodiversité », ne se limite pas à la diversité de la vie animale sauvage, mais s'étend à l'ensemble de la faune, incluant toutes les espèces animales, y compris les animaux domestiques et notamment d'élevage. D'ailleurs, l'environnement a pu être défini comme comprenant toutes les activités en tant que « facteurs qui influent sur l'environnement de l'homme »[1595]. Ces activités industrielles sont prises en considération par le Code de l'environnement qui a créé un régime spécifique aux installations classées[1596]. La protection des espèces animales domestiques devrait, en théorie, entrer dans le champ de l'objectif plus large de la protection de l'environnement poursuivie par le principe de précaution. Sur le fondement de ce dernier, il pourrait être envisagé de remettre en cause les recherches zoosanitaires qui induisent la modification des caractéristiques génétiques des animaux d'élevage à des fins de productivité. Toutefois, les chances de succès seraient réduites à néant puisque la notion d'animal domestique implique une intervention de l'homme sur ses caractéristiques génétiques. Il est délicat de considérer que la protection de l'environnement puisse induire la protection des espèces animales domestiques. Pourtant, la Cour de Justice a

---

des incidences d'un plan ou d'un projet sur un site déterminé, qui implique que, en cas de doute quant à l'absence d'effets significatifs, il y a lieu de procéder à une telle évaluation, permet d'éviter, de manière efficace, que soient autorisés des plans ou des projets portant atteinte à l'intégrité du site concerné et contribue ainsi à réaliser, conformément au troisième considérant et à l'article 2, paragraphe 1, de la directive habitats, l'objectif principal de celle-ci, à savoir assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages ».

[1594] FranceAgriMer, *Les produits carnés, avicoles et laitiers. Filières avicoles. Données et bilans*, août 2016, p. 6 (http://www.franceagrimer.fr/filiere-viandes/Viandes-blanches/Informations-economiques/Chiffres-et-bilans consulté le 28.03.2017 à 19h09).

[1595] V. note (1577).

[1596] C. env., art. L.511-1 : « Sont soumis aux dispositions du présent titre les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique ».

L'annexe (3) à l'article R. 511-9 du Code fixe la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement et la taxe générale sur les activités polluantes. Elle impose, pour les élevages de bovins, porcs, lapins, volailles, les piscicultures ou encore les couvoirs, un régime soit de déclaration, d'autorisation ou d'enregistrement pour protéger l'environnement.

Dans ce cadre, l'activité de l'élevage apparaît comme néfaste pour l'environnement. C'est donc en exerçant une contrainte sur cette activité que le droit protège l'environnement. La protection des animaux face à ce système s'inscrit dans la continuité de la protection de l'environnement.

adopté une formulation, dans l'affaire relative à la législation belge de protection des animaux[1597], qui peut semer le trouble. Elle a affirmé que « Lorsqu'il s'avère impossible de déterminer avec certitude l'existence ou la portée du risque envisagé en raison de la nature insuffisante, non concluante ou imprécise des résultats des études menées, mais que la probabilité d'un dommage réel pour la santé des personnes ou des animaux ou pour l'environnement persiste dans l'hypothèse où ce risque se réaliserait, le principe de précaution justifie l'adoption de mesures restrictives »[1598]. Par l'emploi de la conjonction disjonctive "ou", la protection de la santé animale semble pouvoir être poursuivie dans le seul intérêt de l'animal laquelle se révèle en concurrence avec la protection de la santé humaine ou de l'environnement. Par ailleurs, le juge admet que le risque vétérinaire suffit à adopter une mesure de précaution qui justifierait l'interdiction d'importation, de détention et de commercialisation de certaines espèces animales. En réalité, aucun élément d'information n'est apporté quant à la justification vétérinaire de la législation adoptée par la Belgique. L'absence de protection du bien-être de certaines espèces animales serait, le cas échéant, susceptible de créer un risque pour la santé de ces animaux, qui justifierait la mise en œuvre d'une mesure de précaution[1599]. Cette analyse qui bénéficierait directement aux animaux doit, néanmoins, être nuancée car l'affaire dont il était question portait sur la protection d'espèces animales et le juge a d'ailleurs précisé qu'il tenait compte de « la nature particulière des espèces concernées »[1600]. En somme, protéger l'animal à travers l'environnement impliquerait de dissocier entre l'animal de rente, qui fait l'objet d'une activité industrielle, et les autres animaux, notamment sauvages, alors que cette dichotomie tend à s'estomper, comme le démontre l'adoption de la loi d'avenir pour l'agriculture qui instaure des mesures sanitaires à l'égard de la faune sauvage[1601]. En outre, la dichotomie entre la protection de l'animal en tant qu'individu, qui est finalement requise pour garantir le bien-être de l'animal, est en contrariété avec celle de l'animal en tant qu'appartenant à une espèce qui permettrait d'en faire une partie essentielle de l'environnement qui doit être protégée par le biais du principe de précaution. Par conséquent, la protection de la santé animale peut être poursuivie par une mesure de précaution dans le cadre de la sécurité sanitaire des aliments et dans le cadre de la protection de l'environnement lorsqu'il en va de la protection d'une espèce, voire seulement d'une espèce sauvage. Le champ de réflexion le plus intéressant reste, en la matière, celui de la régulation de la santé animale face aux maladies transmissibles, zoonotiques ou non, afin de

---

[1597] CJCE, 3e ch., 19 juin 2008, aff. C-219/07, *Nationale Raad van Dierenkwekers*… précité.

[1598] CJCE, 3e ch., 19 juin 2008, aff. C-219/07, *Nationale Raad van Dierenkwekers* précité, pt 38.

[1599] La Cour opère une confusion, en reprenant l'argumentaire de la Belgique, entre la protection du bien-être des animaux et la protection de leur santé et de leur vie : *Ibid.*, pts 24 et 28.

[1600] *Ibid.*, pt 30.

[1601] Loi n° 2014-1170 du 13 oct. 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, *JORF* n° 238, 14 oct. 2014, p. 16601, texte n° 1 art. 41.

déterminer la mesure dans laquelle la formulation des règles de droit permettrait à la santé de l'animal d'en devenir l'objectif.

§2. Une prise en compte masquée mais étendue de la santé de l'animal en présence d'un risque vétérinaire

327. Les mesures d'urgence éventuellement vectrices de précaution – Le danger vétérinaire se transforme en risque sanitaire lorsqu'il se révèle transmissible à l'homme. La difficile compréhension de cette mutation peut être à l'origine de crises sanitaires que le principe de précaution permet de pallier, « lorsqu'il n'est guère question de développement durable, de l'intérêt des générations futures, mais plutôt des menaces qui pèsent sur les générations présentes, dans des situations qui, dès lors qu'elles se manifestent, sont immédiatement des situations de crise »[1602]. L'intérêt du principe de précaution serait que toute nouvelle maladie animale transmissible puisse faire l'objet de mesures de précaution, alors même que le risque pour la santé humaine n'a pas été identifié. La législation sur la santé animale[1603] instaure donc cette précaution, sans pour autant la nommer (*A*), maintenant le doute quant à la poursuite d'un objectif de santé animale par ces mesures (*B*).

A. La présence masquée de la précaution dans le cadre de la législation européenne relative à la santé animale

328. La précaution en situation d'urgence – Bien que le règlement relatif à la santé animale[1604] n'ait pas consacré l'un de ses articles, à l'instar de la législation alimentaire[1605], au principe de précaution, il n'en demeure pas moins qu'il y est fait référence dans la motivation du règlement (1) et qu'il se révèle, ensuite, à travers la disposition prévoyant les mesures d'urgence que les États membres doivent adopter dans certaines circonstances (2).

1. Une unique référence au principe de précaution

329. L'unique référence expresse au principe de précaution – La notion de « principe de précaution » n'est expressément énoncée qu'une seule fois dans ce règlement, à son

[1602] F. EWALD, C. GOLLIER, N. DE SADELEER, *Le principe de précaution, op. cit.,* p. 34.
[1603] Règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 précité.
[1604] Ibid.
[1605] Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janv. 2002 précité, art. 7.

quatorzième considérant[1606]. Ce dernier prévoit que les États membres peuvent adopter des mesures temporaires, même en cas d'incertitude scientifique, lorsqu'il existe un risque significatif pour la santé animale ou la santé humaine. Il fait expressément référence au droit de l'OMC, et plus particulièrement à l'Accord SPS et son article 5 § 7, ainsi qu'à la communication de la Commission sur les modalités du recours à ce principe. Cette incursion du droit international dans un acte de droit dérivé de l'Union européenne se justifie par le souci du législateur européen de se conformer au droit de l'OMC, à la suite de la sanction de l'ancienne Communauté européenne lorsqu'un groupe spécial puis l'Organe d'appel se sont prononcés sur l'affaire relative aux hormones[1607]. L'ORD avait demandé à cette dernière de mettre sa législation en conformité avec l'Accord SPS, notamment quant à la portée du principe de précaution[1608]. En ce qu'elle figure dans un considérant du règlement européen[1609], cette référence n'a pas de caractère contraignant, mais elle permet d'établir une ligne directrice à destination des États membres à l'occasion de l'adoption de mesures d'urgence. Ce n'est, en effet, que dans le cadre de telles mesures que les États membres pourraient faire application du principe de précaution.

330. La santé animale comme objet exprès du principe de précaution – Le principe de précaution tel qu'il figure dans le règlement portant législation sur la santé animale[1610] a pour objet la protection de la santé publique et de la santé animale. Ce règlement vise, dans son ensemble, une pluralité d'objectifs, dont la garantie d'un niveau élevé de protection de la santé publique et animale. La question de savoir si le principe de précaution aurait, à ce titre, pour objectif la protection de la santé animale, indépendamment de considérations sanitaires, peut être posée. La dissociation opérée entre santé publique et santé animale pourrait indiquer que le législateur souhaite garantir un niveau élevé de la protection de la santé animale qui serait indépendant de celui de la protection de la santé publique. Cependant, la

---

[1606] Règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 précité, consid. 14 : « Dans des circonstances particulières, lorsqu'il existe un risque significatif pour la santé animale ou la santé publique mais qu'une incertitude scientifique subsiste, l'article 5, paragraphe 7, de l'accord SPS, qui a fait l'objet d'une interprétation destinée à l'Union dans la communication de la Commission du 2 février 2000 sur le recours au principe de précaution, permet aux membres de cet accord d'adopter des mesures temporaires en s'appuyant sur les informations pertinentes disponibles. Dans pareilles circonstances, le membre concerné est tenu d'obtenir les informations complémentaires nécessaires à une évaluation du risque plus objective et, s'il y a lieu, de réexaminer la mesure dans un délai raisonnable ».

[1607] V. pp. 236 s. (rapport du Groupe spécial, *Communautés européennes – Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (Hormones),* WT/DS26/R/USA, 18 août 1997 ; rapport de l'Organe d'appel, *Communautés européennes – Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (Hormones),* WT/DS26/AB/R ; WT/DS48/AB/R, 16 janv. 1998).

[1608] OMC, *Communautés européennes – Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (Hormones),* Dispositions prises par l'Organe de règlement des différends, WT/DS26/13, WT/DS48/11, 19 fév. 1998.

[1609] Règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 précité.

[1610] *Ibid.*, consid. 14.

protection de la santé publique et de la santé animale contribuent, toutes les deux, de la protection de la santé humaine. La dissociation entre santé publique et santé animale s'inscrit dans le sillon de l'évolution de la législation sur la santé animale visant à admettre plus largement la santé animale, laquelle tend à être différenciée de la santé publique, sans pour autant être autonome de la santé humaine. Mise en perspective à travers le champ d'application du principe de précaution, la santé animale serait l'objet de mesures, au même titre que la santé publique, destinées à le préserver de tout risque, sans pour autant en être l'objectif. Contrairement à la législation alimentaire, la législation relative à la santé animale ne pouvait faire l'économie de la mention expresse de la santé animale dans le champ de l'application du principe de précaution. D'autant qu'en 2007, la Commission avait affirmé la nécessité d'élaborer une nouvelle stratégie de santé animale pour l'Union européenne (2007-2013) placée sous la devise « Mieux vaut prévenir que guérir ». Elle y mentionne le principe de précaution en tant que moyen pour lutter contre les menaces liées aux animaux, preuve de la finalité sanitaire – et non vétérinaire – du recours à ce principe[1611]. Pourtant, aucun article du règlement de la législation portant sur la santé animale[1612] ne fait expressément référence à la précaution. Il peut, en revanche, être découvert dans la disposition énonçant l'obligation d'agir des États membres face à une situation d'urgence.

2. La précaution au sein de l'obligation d'agir des États membres en situation d'urgence

331. La reconnaissance de l'obligation d'agir, pour les États membres, en situation d'urgence – L'article 257 du règlement[1613] porte sur les « mesures d'urgence devant être prises par l'autorité compétente d'un État membre en cas d'apparition d'un foyer d'une maladie répertoriée ou d'une maladie émergente ou d'apparition d'un danger sur son territoire »[1614]. Malgré l'harmonisation opérée par le législateur européen dans la sphère de la santé animale, les États membres peuvent voir apparaître et se propager une épidémie animale sur leur territoire. C'est la raison pour laquelle ils ne doivent pas être empêchés d'agir du fait de l'encadrement européen de la protection de la santé animale et qu'ils doivent prendre des mesures pour éviter une propagation à d'autres États membres. À cette fin, ils doivent être expressément mis en mesure de réagir, ce que l'article 257 du règlement

[1611] Cette communication de la Commission est à l'origine du règlement global relatif à la santé animale.

[1612] Règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 précité.

[1613] Ibid.

[1614] L'article 258 organise la réponse sanitaire qu'un autre État membre susceptible d'être affecté par cette maladie répertoriée, émergente ou ce danger peut adopter.

consacre[1615]. Ce dernier dispose qu'« en cas d'apparition d'un foyer d'une maladie répertoriée ou d'une maladie émergente ou d'apparition d'un danger susceptible de présenter un risque grave pour la santé publique ou la santé animale, l'autorité compétente de l'État membre concerné prend immédiatement, selon la gravité de la situation et la maladie ou le danger en cause, une ou plusieurs des mesures d'urgence suivantes en vue de prévenir la propagation de la maladie ou du danger ». Il liste et organise ensuite les outils à disposition des États membres pour lutter contre divers types de maladies ou dangers, en leur laissant la marge de manœuvre nécessaire pour adapter leur action à la gravité de la situation dans le respect du principe de proportionnalité. Un tel aménagement des compétences n'est pas propre à la sphère de la santé animale et n'emporte pas, *a priori*, la mise en œuvre de mesures de précaution. En premier lieu, l'aménagement d'une réponse des États membres existe toutes les fois que sont présents des risques, qu'ils affectent, à titre d'exemple, la santé humaine, l'environnement ou encore la sécurité des consommateurs. C'est ainsi que l'article 129 du règlement REACH instaure une "clause de sauvegarde" qui autorise les États membres à adopter des mesures provisoires appropriées lorsqu'ils sont fondés à « estimer qu'une action d'urgence est indispensable pour protéger la santé humaine ou l'environnement en ce qui concerne une substance telle quelle ou contenue dans une préparation ou un article, bien qu'elle satisfasse aux prescriptions du présent règlement »[1616]. Il en résulte que bien que le règlement REACH tende à sécuriser l'emploi de substances chimiques sur le territoire européen, l'harmonisation ne doit pas faire obstacle à l'intervention urgente des États membres face à un risque qui ne pourrait être géré par l'application des dispositions européennes. L'évolutivité des risques et l'insécurité sanitaire sont également prises en compte par la législation alimentaire. En effet, outre le principe de précaution qui figure à son article 7, le règlement du 28 janvier 2002[1617] dispose que les États membres « notifient immédiatement à la Commission par le système d'alerte rapide […] toute mesure qu'ils adoptent en vue de restreindre la mise sur le marché ou d'imposer le retrait du marché ou le rappel de denrées alimentaires ou d'aliments pour animaux, en raison d'un risque grave pour

[1615] CJCE, 22 oct. 2002, aff. C-241/01, *National Farmers' Union* précité, pt 48 confirmé par CJCE, 3 juill. 2003, aff. C-220/01, *Lennox* précité, pt 68. En l'absence de fondement sur un acte de droit dérivé, les États pourront invoquer l'article 36 TFUE. En revanche, en l'absence de contexte scientifique spécifique, la mesure pourra être considérée comme érigeant une restriction non justifiée au marché intérieur : CJCE, 2e ch., 20 oct. 2005, aff. C-111/03, *Commission c. Royaume de Suède* précité.

[1616] Règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 déc. 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission, *JOUE,* L 396, 30 déc. 2006, p. 1, art 129 § 1.

[1617] Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janv. 2002 précité.

la santé humaine exigeant une action rapide »[1618]. La Commission ne se substitue aux États membres que « lorsqu'il est évident que des denrées alimentaires ou des aliments pour animaux d'origine communautaire ou importés d'un pays tiers sont susceptibles de constituer un risque sérieux pour la santé humaine, la santé animale ou l'environnement et que ce risque ne peut être maîtrisé de façon satisfaisante par le biais de mesures prises par le ou les États membres concernés »[1619]. La formulation retenue dans ce dernier article se rapproche particulièrement de celle de la législation sur la santé animale, à cette différence près que la législation alimentaire fait expressément référence à un risque évident. Cette précision permet d'éviter le double emploi avec l'article 7 de la législation alimentaire qui porte sur le risque potentiel – et sur le principe de précaution. Elle permet, en second lieu, d'appuyer l'argument selon lequel le principe de précaution figure de façon implicite dans la législation sur la santé animale[1620]. Si ce dernier prévoit l'obligation d'adopter une mesure d'urgence face à un risque qui peut ne pas être évident, alors il peut s'agir, si le risque n'est pas « évident », d'une mesure de précaution. En somme, le règlement REACH, la législation alimentaire ou encore la législation portant sur la santé animale permettent aux États membres de gérer des risques lorsqu'ils apparaissent malgré la réalisation d'une harmonisation européenne. La mutabilité des risques est ainsi prise en considération par le droit de l'Union européenne. Contrairement au règlement REACH et à l'article 53 de la législation alimentaire, puisque l'article 257 du règlement sur la santé animale ne fait pas mention d'un risque évident, il ne s'y limite pas, ce qui constitue un premier indice confirmant l'analyse selon laquelle il comporte, en son sein, le principe de précaution.

332. Le champ de la gestion des risques par les États membres : la maladie répertoriée – L'article 257 dudit règlement[1621] a pour enjeu d'organiser la mise en œuvre de la gestion rapide des risques par les États afin d'en prévenir la propagation. Le champ d'application de cet article est circonscrit à « [l]'apparition d'un foyer d'une maladie répertoriée ou d'une maladie émergente ou [l]'apparition d'un danger susceptible de présenter un risque grave pour la santé publique ou la santé animale ». Le texte renvoie, pour les maladies répertoriées, aux mesures de lutte instaurées aux articles 53 à 82 du règlement[1622].

[1618] *Ibid.*, art. 50 § 3.

[1619] *Ibid.*, art. 53 § 1.

[1620] Règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 précité.

[1621] Ibid.

[1622] À titre d'illustration : examen clinique des animaux et prélèvements d'échantillons (art. 54), mise sous surveillance de l'établissement concerné et restrictions de circulation des animaux (art. 55), isolement, quarantaine, vaccination, traitement, abattage (art. 61).

Les maladies répertoriées sont celles visées à l'article 5 § 1[1623] et à l'annexe II[1624] du règlement. Cette dichotomie entre les maladies répertoriées s'explique par la récurrence et la prévalence de certaines maladies sur le territoire de l'Union européenne. Puisque cette liste est susceptible d'évoluer au gré des avancées scientifiques, les critères d'inclusion d'une maladie sont définis au troisième paragraphe de l'article 5[1625]. Aucune mesure de gestion d'une maladie répertoriée ne saurait être qualifiée de précaution. Effectivement, parmi les critères de classification d'une maladie répertoriée figure l'exigence selon laquelle « il est montré que la maladie a des effets néfastes sur la santé animale ou qu'elle présente un risque pour la santé publique en raison de son caractère zoonotique ». Par l'utilisation du verbe « montrer », c'est-à-dire faire voir ou faire apparaître, il pourrait être considéré que le législateur ait assoupli l'exigence d'une preuve scientifique, pour laquelle il aurait précisé qu'il doit être « démontré ». Dans ce cas, seule la probabilité d'effets néfastes serait suffisante pour remplir ce critère. La lecture de la version anglophone du règlement permet de clarifier ce point, puisque même s'il n'est fait référence à aucune preuve scientifique quelconque, elle s'inscrit dans le registre affirmatif : « the disease causes negative effects on animal health or poses a risk to public health due to its zoonotic character » (« la maladie a des effets néfastes sur la santé animale ou crée un risque pour la santé publique en raison de son caractère zoonotique »)[1626]. Il en résulte que le risque, vétérinaire ou sanitaire, engendré par la maladie doit être scientifiquement établi, afin de permettre sa classification comme maladie répertoriée. Par conséquent, toute mesure de nature à lutter contre la propagation d'une telle maladie apparaît

---

[1623] Il s'agit de la fièvre aphteuse, la peste porcine classique, la peste porcine africaine, l'*influenza* aviaire hautement pathogène et de la peste équine. Il convient de remarquer que l'absence de mention de l'encéphalopathie spongiforme bovine s'explique par le maintien des textes européens spécifiques à cette maladie, malgré l'adoption du règlement "santé animale", et par la référence plus large aux encéphalopathies spongiformes transmissibles à l'annexe II.

[1624] L'ensemble des maladies visées figure dans la liste dressée par l'Organisation mondiale pour la santé animale. Ces maladies sont susceptibles d'être présentes sur le territoire de l'Union européenne. Sans qu'il soit nécessaire d'en dresser la liste exhaustive, elle comporte, entre autres, la peste bovine, la peste des petits ruminants, la maladie vésiculeuse du porc, la brucellose ovine et caprine, la listériose, la salmonellose ou encore le syndrome ulcéreux épizootique chez les poissons.

[1625] Afin qu'une maladie soit répertoriée, elle doit remplir tous les critères suivants : il est prouvé scientifiquement que la maladie est transmissible, il existe dans l'Union des espèces animales sensibles à la maladie ou susceptibles d'en être des vecteurs et des réservoirs, il est montré que la maladie a des effets néfastes sur la santé animale ou qu'elle présente un risque pour la santé publique en raison de son caractère zoonotique, il existe des outils permettant de diagnostiquer la maladie, des mesures d'atténuation des risques et, le cas échéant, la surveillance de la maladie sont effectives et proportionnées aux risques posés par la maladie dans l'Union.

Elle doit également satisfaire à l'un des critères suivants : la maladie a, ou est susceptible d'avoir, des effets néfastes considérables sur la santé animale dans l'Union ou la maladie présente, ou est susceptible de présenter, un risque majeur pour la santé publique en raison de son caractère zoonotique, l'agent pathogène est devenu résistant aux traitements, ce qui constitue une source de risques importants pour la santé publique et/ou animale dans l'Union, la maladie a, ou est susceptible d'avoir, des répercussions économiques négatives importantes pour la production agricole ou aquacole de l'Union, la maladie est susceptible de générer une crise ou l'agent pathogène est susceptible d'être utilisé à des fins de bioterrorisme ou la maladie a, ou est susceptible d'avoir dans l'Union, des répercussions négatives importantes sur l'environnement, notamment sur la biodiversité.

[1626] Regulation (EU) 2016/429 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016, art. 5 § 3, (a), (iii).

en contrariété avec la substance du principe de précaution, lequel est ancré dans l'incertitude scientifique des effets d'une maladie.

333. Le champ de la gestion des risques par les États membres : la maladie émergente – Une difficulté apparaît quant à la transposition du raisonnement conduit pour les maladies répertoriées aux maladies émergentes. Il est malaisé d'affirmer que l'obligation imposée aux États membres d'adopter des mesures d'urgence pour lutter contre l'apparition d'une maladie émergente ne s'inscrit pas dans une démarche de précaution. Les critères d'identification d'une maladie émergente sont définis à l'article 6 § 2 du règlement portant législation sur la santé animale[1627] et permettent d'éclairer ce point. Celui-ci dispose qu'une maladie sera qualifiée d'émergente si elle est susceptible de remplir les critères de la maladie répertoriée – transmissible, présente ou susceptible d'être présente dans l'Union, effets néfastes sur la santé publique ou animale, décelable et faisant l'objet de mesures effectives et proportionnées – et si elle présente un caractère de nouveauté[1628] : soit parce que l'agent pathogène a muté[1629], soit en raison de son expansion géographique ou biologique[1630], soit par son apparition dans l'Union européenne[1631], soit parce que l'agent pathogène vient d'être découvert[1632]. À nouveau, les termes employés par le législateur sont vagues. La marge de manœuvre laissée dans leur interprétation peut avoir d'importantes conséquences, notamment dans la détermination de l'étendue du principe de précaution. En prévoyant que la maladie émergente est celle qui est "susceptible" de remplir les critères de la maladie répertoriée, il pourrait en être déduit que tous les critères ne sont pas requis à cette fin. Parmi ces critères figurent, comme mentionné précédemment, les effets néfastes de la maladie sur la santé animale ou humaine, ce qui correspond à la portée du risque que présente la maladie. Si ce critère n'était pas rempli, les mesures de gestion d'un tel risque constitueraient de la précaution. La version anglophone du règlement ne permet pas réellement d'éclairer l'interprétation à donner à ce terme, puisque le législateur évoque la maladie qui a le potentiel pour réunir les critères de la maladie répertoriée – « has the potential to meet the criteria for

---

[1627] Ibid.

[1628] La maladie est classée comme étant émergente notamment lorsqu'elle « résulte de l'évolution ou de la modification d'un agent pathogène existant, est une maladie connue se propageant à une nouvelle région géographique, à une nouvelle espèce ou à une nouvelle population, est diagnostiquée pour la première fois dans l'Union ou est provoquée par un agent pathogène non reconnu ou précédemment non reconnu ».

[1629] Il s'agit de l'hypothèse du virus de l'*influenza* aviaire qui continue de muter (on connaît, généralement, les virus H1N1, H5N1 et H5N8).

[1630] Il s'agirait de l'hypothèse dans laquelle on a découvert que l'encéphalopathie spongiforme bovine (et non une EST comme la tremblante ovine) était également transmissible aux ovins et caprins.

[1631] Il s'agit de l'hypothèse des maladies exotiques.

[1632] Il s'agit de l'hypothèse dans laquelle l'agent n'avait pas été identifié. Il est concevable que dans l'attente de la certitude de l'étendue du risque qu'il sous-tend, la Commission européenne mette en œuvre des mesures de gestion qui seraient des mesures de précaution.

listing disease ». Tant en français qu'en anglais, il existe une incertitude quant aux critères de la maladie répertoriée. Certes, la notion inclut les maladies exotiques, qui n'ont pas été référencées en l'absence de nécessité compte tenu de la situation sanitaire et zoosanitaire de l'Union européenne[1633]. Cela explique le choix du législateur de ne pas "répertorier" toutes les maladies listées par l'OIE, pour lesquelles sont pourtant établies des recommandations internationales. À titre d'illustration, certaines maladies transmissibles, ayant parfois un impact économique et sanitaire majeur, comme la bursite infectieuse des oiseaux (dite maladie de Gumboro), la leucose bovine enzootique ou encore la pleuropneumonie contagieuse caprine sont listées par l'OIE, mais ne figurent pas dans l'annexe II du règlement européen. Il n'existe pas d'incertitude scientifique quant aux risques que présentent ces maladies, mais les caractéristiques susceptibles de les affecter peuvent évoluer. Dans ce cas, les mesures de gestion de ces maladies émergentes ne seraient pas des mesures de précaution. En revanche, comme le terme "émergent" le laisse entendre, l'article 6 du règlement s'applique au-delà des seules maladies exotiques[1634]. Une compétence d'exécution est reconnue à la Commission par le troisième paragraphe de cet article pour gérer les maladies émergentes. Dans ce cadre, si la Commission adopte des mesures de gestion d'une maladie émergente alors qu'elle n'a pas de certitude, mais qu'elle suspecte seulement le caractère transmissible de la maladie, il s'agirait d'une mesure de précaution. Cette analyse peut être confirmée par le fait que les maladies émergentes soient envisagées conjointement avec les dangers sanitaires dans l'article 257 dudit règlement, et non au même titre que les maladies répertoriées. La maladie émergente peut donc receler des incertitudes. Or, comme il convient de le démontrer, la prise en compte des dangers sanitaires au titre de l'article 257 caractérise la faculté, pour les États membres, d'adopter des mesures de précaution dans la sphère de la santé animale.

B. La possible interprétation du principe de précaution vers un objectif de protection de la santé animale

334. Le danger sanitaire comme objet de mesures nationales de précaution– Le dernier élément imposant aux États membres d'adopter une mesure d'urgence, aux termes de l'article 257, est le danger. Il est prévu, au premier paragraphe de cet article, que des mesures d'urgence doivent être adoptées en cas d'apparition « d'un danger susceptible de présenter un risque grave pour la santé publique ou la santé animale ». La notion de danger est définie par le règlement comme étant « un agent pathogène présent chez un animal ou dans un produit,

[1633] European Commission, Impact assessment accompanying the Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on animal health, Brussels, 6 mai 2013, SWD(2013) 161 final, p. 25.

[1634] V. notes (1629) à (1632).

ou un état de ceux-ci, susceptible d'avoir un effet néfaste sur la santé humaine ou animale »[1635]. L'évaluation de la pathogénicité d'un agent et de sa portée détermine le risque, c'est-à-dire la probabilité d'un effet néfaste de cet agent sur la santé. Cependant, tant que cette probabilité n'a pas été évaluée, l'agent pathogène reste à l'état de danger. La caractéristique essentielle du danger, lorsqu'il est appréhendé par le droit, est qu'il intervient en amont du risque, c'est-à-dire indépendamment de toute évaluation scientifique déterminant l'étendue du risque. L'évaluation scientifique est donc l'élément pivot faisant du danger un risque. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le règlement européen fait référence au danger "susceptible" d'être néfaste pour la santé, ce qui induit une incertitude latente. Les effets délétères du danger sont, par nature, incertains puisqu'une fois connus, c'est le risque qui fait l'objet de mesures de lutte. Cette incertitude des conséquences du danger, qui est mentionnée à deux reprises, non seulement dans la définition du danger, mais également à l'article 257, permet d'affirmer que la mesure de gestion de ce danger est une mesure de précaution. Il n'est fait mention du danger qu'à l'article 4, relatif aux définitions, et à l'article 257, conformément à l'exigence de prudence avec laquelle le législateur doit manipuler le principe de précaution. La part d'incertitude en matière de danger est plus importante que face à une maladie émergente, puisqu'il est nécessairement question d'une incertitude quant à l'existence d'un risque pour la santé humaine ou animale. Si le règlement européen ne porte que sur les maladies animales transmissibles, l'agent pathogène pourrait se révéler non-épidémique et, dès lors, ne pas constituer un risque vétérinaire. Par conséquent, l'obligation faite aux États d'adopter des mesures d'urgence face à un danger, qui est par nature incertain, est caractéristique du principe de précaution.

335. Des mesures d'urgence spécifiques aux maladies émergentes et aux dangers – La part d'incertitude qui entoure parfois les maladies émergentes et les dangers justifie que les mesures d'urgence pouvant être mises en œuvre par les États membres soient dissociées de celles applicables aux maladies répertoriées. En substance, l'incidence de cette dichotomie est faible, voire inexistante. En effet, les mesures qui peuvent être appliquées pour faire face aux maladies répertoriées sont distinguées selon que la maladie fait l'objet d'un programme spécifique d'éradication ou non. En l'absence de programme spécifique, les mesures de police traditionnelles en matière de santé animale trouvent application, selon que la présence d'une maladie est simplement suspectée ou bien confirmée. En revanche, les maladies émergentes et les dangers sanitaires peuvent impliquer d'abord des restrictions à la libre circulation, une mise en quarantaine des animaux ou l'isolement des produits ainsi que des mesures en

[1635] Règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 précité, art. 4, pt 21 (nous soulignons).

matière de surveillance et de traçabilité[1636] et seulement ensuite le recours à des mesures plus radicales comme l'abattage des animaux. À cet égard, l'énumération de mesures qui sont peu contraignantes pour les libertés économiques témoigne de la volonté du législateur de n'autoriser que des mesures *a priori* proportionnées à la suspicion d'un simple danger, pour lequel aucun risque n'a été évalué. Cependant, et à nouveau dans le contexte de l'harmonisation européenne, face à un danger dont la virulence n'a pas été déterminée, le droit de l'Union européenne ne doit pas constituer un obstacle à l'adoption de mesures plus liberticides, lesquelles peuvent aller jusqu'à la privation du droit de propriété par l'abattage des animaux. C'est la raison pour laquelle est spécifié, à l'article 257 § 1, b), (iv) dudit règlement[1637] que les États membres peuvent prendre « toute mesure d'urgence de lutte contre les maladies prévue dans la partie III, titre II, chapitre 1 (articles 53 à 71) qui est appropriée ». Le choix opéré par le législateur quant à l'ordre des mesures d'urgence traduit une gradation, de la moins contraignante à la plus contraignante, mais seule la justification retenue par l'État membre garantira son caractère approprié et partant, sa conformité avec le droit de l'Union européenne. La Cour de Justice[1638] a d'ailleurs déjà eu l'occasion de se prononcer sur la proportionnalité d'une mesure conservatoire adoptée dans le cadre de la directive relative aux contrôles vétérinaires et zoosanitaires au sein de l'Union[1639], mettant en lumière son parallélisme avec la mesure d'urgence du règlement de 2016. Ce parallèle contribue à conforter l'analyse selon laquelle l'article 257 du règlement relatif à la santé animale comporte une dimension de précaution.

336. La directive relative aux contrôles vétérinaires et zoosanitaires et son interprétation par le juge européen – L'article 10 § 1 alinéa 4 de cette directive dispose que « chaque État membre signale immédiatement aux autres États membres et à la Commission, outre l'apparition sur son territoire des maladies prévues par la directive 82/894/CEE, l'apparition de toute zoonose, maladie ou cause susceptible de constituer un danger grave pour les animaux ou la santé humaine ». Le recours à l'expression "toute cause susceptible de constituer un danger grave" peut être assimilée au danger tel qu'envisagé dans la législation sur la santé animale. Il s'ensuit, selon la directive, que « dans l'attente des mesures à prendre,

---

[1636] *Ibid.*, art. 257, § 1, b).

[1637] Règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 précité.

[1638] CJCE, 3 juill. 2003, aff. C-220/01, *Lennox* précité.

[1639] Directive 90/425/CEE du Conseil du 26 juin 1990 relative aux contrôles vétérinaires et zootechniques applicables dans les échanges intracommunautaires de certains animaux vivants et produits dans la perspective de la réalisation du marché intérieur, *JOCE,* L 224, 18 août 1990, p. 29. Une disposition similaire figure à l'article 9 § 1 de la directive 89/662/CEE du Conseil (11 déc. 1989 relative aux contrôles vétérinaires applicables dans les échanges intracommunautaires dans la perspective de la réalisation du marché intérieur, *JOCE,* L 395, 30 déc. 1989, pp. 13-22), mais l'affaire jugée par la Cour de Justice à propos de cet article (CJCE, 5 déc. 2000, aff. C-477/98, *Eurostock* précité) ne faisait pas intervenir le principe de précaution.

conformément au paragraphe 4, l'État membre de destination peut, pour des motifs graves de protection de la santé publique ou de la santé animale, prendre des mesures conservatoires à l'égard des exploitations, centres ou organismes concernés ou, dans le cas d'une épizootie, à l'égard de la zone de protection prévue par la réglementation communautaire ». L'Union reconnaît aux États membres la faculté de se prémunir face à une cause susceptible de constituer un danger grave, malgré l'harmonisation européenne de la circulation des animaux. Cet article, qui s'apparente à l'article 257 du règlement de 2016, a généré un contentieux tranché par la Cour de Justice en 2003[1640], dont il peut être déduit une dimension de précaution. Dans cette affaire, une question préjudicielle a été posée à la Cour de Justice à propos de l'interprétation de la directive relative aux contrôles vétérinaires et zootechniques du Conseil[1641]. Était en cause la perte de trois chargements de moutons vivants au motif que, lors de leur exportation du Royaume-Uni vers l'Italie, ils n'étaient pas accompagnés des certificats sanitaires requis par la législation italienne, laquelle exigeait la mention de l'absence de contamination par une encéphalopathie spongiforme transmissible. La Cour de Justice n'a pas mentionné le principe de précaution dans son arrêt, bien que l'incertitude caractéristique de la mise en œuvre d'une mesure de précaution soit présente. Le juge a considéré que l'article 10 de la directive autorise un État à adopter des mesures lorsqu'une information nouvelle « modifie de façon importante la perception du danger que constitue une maladie », c'est-à-dire la portée de ce danger et qu'en l'espèce, cette modification de perception était fondée sur l'avis d'une instance scientifique considérant qu'il « n'était pas exclu que l'ESB soit transmissible aux ovins et ait été transmise par des farines animales »[1642]. Même s'il n'existe aucune certitude, en 1996, de la transmissibilité de l'ESB aux ovins, l'Italie pouvait, sur le fondement de l'article 10 de la directive du 26 juin 1990, adopter une mesure conservatoire imposant la mention de l'absence de contamination des ovins par une EST. Adossée à une expertise scientifique attestant de l'absence de certitude scientifique quant à la portée d'un tel danger, la mesure conservatoire constitue une mesure de précaution. Si la Cour de Justice a refusé de faire expressément référence à la notion de précaution, Daniel Gadbin a pu écrire, en évoquant cette affaire, que « sa faible propension [de la Cour de Justice] à tirer expressément argument du principe de précaution dans ces affaires montre au moins qu'elle ne souhaite pas encourager les États à s'inspirer de ce principe pour prendre des mesures faisant obstacle à la libre circulation »[1643]. L'avocat général avait, quant à lui, expressément fait référence au principe de précaution et à ses fondements. Il admettait ainsi que le

[1640] CJCE, 3 juill. 2003, aff. C-220/01, *Lennox* précité.

[1641] Directive 90/425/CEE du Conseil du 26 juin 1990 précitée.

[1642] *Ibid.*, pts 72-73.

[1643] D. GADBIN, « Le principe de proportionnalité en matière sanitaire », Chronique de jurisprudence communautaire (année 2003), *Droit rural* n° 330, fév. 2005, chron. 2.

raisonnement selon lequel l'Italie pouvait prohiber l'entrée sur son territoire de moutons pour lesquels aucun test d'EST n'avait été réalisé s'apparente à une mesure de précaution[1644]. Toutefois, dans le contexte de la crise de la "vache folle", la modification de la perception du danger affecte directement la santé humaine. Une bribe d'explication concernant la volonté du juge de ne pas faire explicitement référence à la précaution pourrait trouver sa source dans le risque d'extension de ce principe à la sphère vétérinaire, indépendamment de tout objectif sanitaire ou environnemental. En somme, une mesure conservatoire peut tout à fait être une mesure de précaution. Il reste à déterminer si la mesure de précaution peut avoir la protection de la santé animale pour objet ou pour objectif.

337. L'émergence d'une dimension exclusivement vétérinaire de la précaution ? L'analyse du principe de précaution sous l'angle de la santé animale a imposé de distinguer, pour davantage d'intelligibilité, entre objet et objectif de la mesure. Le règlement santé animale a pour objet les maladies animales transmissibles, qu'elles soient susceptibles d'affecter l'homme ou non. Il en résulte que dans le champ de l'article 257, tous les dangers sont susceptibles de donner lieu à des mesures d'urgence, même s'il n'existe aucune preuve scientifique d'un effet direct sur la santé humaine. Certes, il s'agit de la substance même de la précaution, qui autorise l'adoption d'une mesure en l'absence de certitude scientifique de l'existence d'un risque ou de sa portée, et doit permettre d'inclure le risque vétérinaire en l'absence de certitude de sa mutation en risque sanitaire. Toutefois, le risque vétérinaire ne saurait être l'objectif des mesures, puisque le principe de précaution est limité, aux termes des Traités fondateurs et de l'interprétation qu'en donne la Cour de Justice[1645], à l'objectif de protection de la santé publique. Or, en théorie, l'article 257 pourrait aboutir à l'application du principe de précaution visant un objectif de santé animale. La difficulté se situe dans l'impossibilité de dissocier entre santé animale et santé humaine dans un contexte d'incertitude. Effectivement, l'incertitude justifie qu'un danger qui affecte les animaux puisse se révéler ne pas générer de risque pour la santé humaine. Dans ce cas, la mesure de précaution pourrait n'avoir qu'une finalité vétérinaire, et éventuellement économique. En réalité, la connaissance de la portée du risque extrait le danger du contexte d'incertitude, laissant place à l'adoption de mesures de gestion du risque. Ce double volet du danger, à la fois sanitaire et vétérinaire, l'incertitude et la versatilité de la distinction entre objet et objectif d'une mesure justifient sans doute la pusillanimité du juge à faire référence à la précaution

[1644] Conclusions de l'avocat général S. ALBER, 17 oct. 2002, aff. C-220/01, *Lennox*, pt 76 : « Ce résultat correspond aux constatations fondamentales du droit communautaire en vertu duquel dans le domaine de la protection de la santé humaine il faut toujours partir d'un niveau élevé de protection. Cela s'exprime à l'article 152, paragraphe 1, CE. Le droit communautaire est par ailleurs fondé sur le principe de précaution exprimé aux articles 6 CE et 174 CE ».

[1645] V. p. 328.

dans ses arrêts et du législateur dans l'article 257[1646]. Finalement, le danger qui porte exclusivement sur la santé animale pourra faire l'objet de mesures de précaution tant qu'aucune étude scientifique n'aura pas démontré l'absence d'incidence sur la santé humaine – en d'autres termes tant que l'absence d'incidence sur la santé publique n'est pas connue. L'incorporation masquée du principe de précaution dans le cadre de la législation sur la santé animale[1647] pourrait aboutir à la reconnaissance de la santé animale comme objectif des mesures, s'il n'est pas nécessaire de démontrer un lien avec la santé publique. Toutefois, bien que ce mécanisme puisse aboutir à une évolution de la perception de l'animal à travers la protection de sa santé, ceux-ci conservent leur qualification de produits agricoles disponibles sur un marché. Se rétablit, dès lors, indubitablement la finalité anthropocentrique des mesures de nature financière, malgré leur dimension vétérinaire.

Section 2. La place accessoire de la protection de la santé animale au sein de mécanismes économiques

338. L'influence de l'économie agricole sur la protection de la santé humaine à travers la santé animale – Au premier abord, santé et économie ne vont pas de pair car une mesure sanitaire a nécessairement des effets délétères sur les conditions de production des animaux, donc sur les échanges et sur l'économie de l'élevage dans son ensemble[1648]. Or, une maladie animale peut avoir des conséquences sur la productivité du bétail et engendrer des pertes financières[1649]. La crise de la "vache folle" a abouti à l'interdiction de transformer les os et déchets animaux en farine et à l'obligation de procéder à la destruction de ces produits, créant un coût supplémentaire. De même, l'instauration *post*-crise de normes sanitaires pour pallier les risques sanitaires nouvellement identifiés implique également un alourdissement des coûts de production pour les exploitants du secteur concerné[1650]. Néanmoins, un objectif sanitaire sert également les intérêts économiques puisque la survenance d'un risque sanitaire peut avoir pour conséquence, à l'instar de l'affaire de la "vache folle", une perte de confiance des

---

[1646] Règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 précité.

[1647] Ibid.

[1648] Deux auteurs ont d'ailleurs souligné que « le potentiel pour qu'éclatent des contentieux internationaux ne provient pas tant de l'existence de réglementations sanitaires alimentaires que de l'impact de ces réglementations différentes sur les producteurs et les consommateurs d'un État à l'autre » : G. SCHAFFER, M. POLLACK, « Les différentes approches de la sécurité alimentaire (Comparaison Union européenne – États-Unis) », p. 131, *in* BOURRINET J., SNYDER F. (dir.), *La sécurité alimentaire dans l'Union européenne, op. cit.*

[1649] R. S. MORRIS, « The application of economics in animal health programmes: a practical guide », *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, 1999, 18 (2), pp. 305-314, spé. p. 306 ; D. T. GALLIGAN, « The economics of optimal health and productivity in the commercial dairy », *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, 1999,18 (2), pp. 512-519.

[1650] J.-M. PONTIER, « Vache folle : suite contentieuse et indemnisation de l'abattage des troupeaux », *AJDA* 2010 p. 2061.

consommateurs. En réalité, les mesures relatives à l'animal conçu en tant que marchandise visent à la fois des objectifs sanitaires, la santé humaine et animale, et économiques. Bien que la protection de la santé humaine prime sur l'économie agricole, l'Union européenne ne peut se résigner à protéger la santé humaine indépendamment de toute considération portée à la compétitivité de son agriculture[1651]. Il en va de même dans le système commercial multilatéral de l'OMC qui encourage ses Membres à limiter les impacts économiques de leurs mesures sanitaires[1652].

339. Une dissociation du fondement de l'intervention européenne dans la sphère de la santé animale, entre santé publique et agriculture – La PAC a officiellement « perdu son volet vétérinaire »[1653] lorsque le Traité d'Amsterdam a rattaché les mesures vétérinaires à l'objectif de protection de la santé publique[1654]. Née dans le contexte de la création d'une zone de libre-échange, elle a constitué une véritable « pierre angulaire pour des raisons à la fois politiques et économiques »[1655] de la construction européenne. Structurée en deux piliers, la politique des marchés et la politique de développement rural, elle exclut, apparemment, toute considération sanitaire. Si un troisième pilier aurait pu être rattaché à la PAC – une politique de sécurité et de qualité des aliments[1656] – la réforme opérée par le Traité d'Amsterdam l'a définitivement écarté, en dissociant la base juridique vétérinaire de celle de la PAC[1657]. Néanmoins, avant l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, le juge européen avait considéré que les objectifs de la PAC avaient évolué[1658], permettant ainsi au législateur

---

[1651] S. Le Foll, ministre de l'agriculture entre 2012 et 2017, affirmait que « les secteurs de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la Forêt sont en effet à la fois les premiers employeurs du pays et parmi les plus exposés à la concurrence européenne et internationale » : S. LE FOLL, « Compétitivité : mesures gouvernementales en faveur de la compétitivité pour les filières agricoles et agroalimentaires », Communiqué du 6 nov. 2012, *Droit rural,* n° 408, déc. 2012, alerte 162.

[1652] Accord SPS, art. 5 § 4 : « Lorsqu'ils détermineront le niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire, les Membres devraient tenir compte de l'objectif qui consiste à réduire au minimum les effets négatifs sur le commerce ».

[1653] D. GADBIN, « Cheptel sous haute tension : du bon usage du principe de précaution », *Droit rural* n° 406, oct. 2012, repère 8.

[1654] Cette assertion présente toutefois une nuance : la directive relative à la lutte contre la peste porcine classique, qui a été adoptée en 2000 et qui est fondée sur la base juridique agricole puisque cette maladie n'a aucune incidence sur la santé publique (directive 2001/89/CE du Conseil du 23 oct. 2001 relative à des mesures communautaires de lutte contre la peste porcine classique, *JOCE,* L 316, 1e déc. 2001, pp. 5-35).

[1655] D. BIANCHI, La politique agricole commune (PAC), Précis de droit agricole européen, op. cit., p. 8.

[1656] *Ibid.,* pp. 165 s., pp. 261 s. et pp. 315 s.

[1657] La PAC, visée au Titre 3 du TFUE, comprend les articles 38 à 44 du Traité, tandis que les mesures vétérinaires et phytosanitaires sont expressément prévues à l'article 168 § 2 b) du Traité, relatif à la politique de protection de la santé publique.

[1658] CJCE, 23 fév. 1988, aff. 68/86, *Royaume-Uni c. Conseil*, Rec. 855. Cet arrêt a permis « l'utilisation de l'article 43 du Traité CEE (devenu, après modification, article 37 CE) comme base juridique de mesures d'harmonisation des législations sanitaire et vétérinaire » : V. ADAM, *La réforme de la politique agricole commune de l'Union européenne ou l'évolutionnisme permanent du droit communautaire, op. cit.,* T. 1, p. 26.

En revanche, la Cour de Justice n'a pourtant jamais justifié l'adoption d'un texte relatif à la préservation de la santé fondé sur les articles 39 et suivants du TFUE : CJCE, 16 nov. 1989, aff. C-11/88, *Commission c. Conseil*, Rec. 3799 ;

européen de fonder une mesure incluant des considérations portées aux santés publique et animale sur la base juridique agricole[1659]. Aujourd'hui encore, la PAC n'est pas hermétique aux considérations sanitaires. À titre d'illustration, la gestion des risques dans la chaîne alimentaire et le bien-être animal font partie, comme la compétitivité agricole, des enjeux du règlement relatif au FEADER[1660], alors même qu'il est exclusivement fondé sur la base juridique agricole. Santé et agriculture ne sont donc pas hermétiques l'une à l'égard de l'autre.

340. Les interactions juridiques entre santé et politique agricole – Dès lors qu'il est admis que santé et économie ne s'opposent pas, il est légitime de considérer que l'influence entre mesures sanitaires et mesures économiques est réciproque. Les mesures ayant pour objet la préservation ou la rentabilité de l'économie agricole n'exercent pas, apparemment, une influence sur la santé humaine. La création de la PAC a fait émerger une spécificité agricole, laquelle tend à s'amoindrir au profit de l'application des règles classiques de la concurrence et du marché intérieur[1661]. Les privilèges au profit des agriculteurs n'ont toutefois pas disparu, ces derniers « ayant besoin de stabilité et de prévisibilité »[1662], ce qui est en contradiction avec l'essence même de l'agriculture, secteur soumis aux aléas climatiques et sanitaires. La stratégie Europe 2020[1663] a donné naissance, en matière agricole, à quatre règlements, relatifs au développement rural[1664], au financement de la PAC[1665], aux paiements directs[1666] et à l'organisation commune des marchés[1667]. Stockage privé[1668], intervention

---

CJCE, 16 nov. 1989, aff. C-131/87, *Commission c. Conseil*, Rec. 3743 : C. BLUMANN, « La politique agricole commune face aux nouveaux défis planétaires et européens », *op. cit*, § 10.

[1659] La Commission européenne a mis en exergue qu'à l'occasion de la consultation des parties intéressées pour la détermination d'un nouveau cadre financier pour la PAC, « de nombreux répondants ont insisté sur l'intégration dans la PAC des autres politiques, telles que l'environnement, la santé, le commerce et le développement » : Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune, COM/2011/0628 final - 2011/0288 (COD).

V. également V. ADAM, La réforme de la politique agricole commune de l'Union européenne ou l'évolutionnisme permanent du droit communautaire, op. cit., p. 17.

[1660] Règlement (UE) 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil, *JOUE,* L 347, 20 déc. 2013, pp. 487-548, art. 5 § 3.

[1661] D. GADBIN, « Agriculture et droit européen des affaires : l'irréductible droit communautaire agricole », *op. cit.*

[1662] D. BIANCHI, La politique agricole commune (PAC), Précis de droit agricole européen, op. cit., p. 7.

[1663] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *La PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir*, Bruxelles, 18 nov. 2010, COM(2010) 672 final.

[1664] Règlement (UE) 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 relatif au FEADER précité.

[1665] Règlement (UE) 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1200/2005 et n° 485/2008 du Conseil, *JOUE,* L 347, 20 déc. 2013, p. 549.

[1666] Règlement (UE) 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil, *JOUE,* L 347, 20 déc. 2013, p. 608.

publique[1669], paiements directs aux agriculteurs, mesures de soutien au marché agricole, restitutions à l'exportation sont autant de mécanismes instaurés par ces textes et dont les exploitants agricoles peuvent bénéficier. Intervention publique et stockage privé sont deux mécanismes d'aides aux agriculteurs motivés par des raisons économiques, « afin de stabiliser les marchés et d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole »[1670]. En revanche, les paiements directs aux agriculteurs ainsi que les mesures de soutien au marché agricole sont justifiés par une autre finalité : le développement durable des zones rurales. Effectivement, puisque l'économie agricole est partiellement dépendante de la sécurité sanitaire des produits agricoles, et donc de la bonne santé des animaux, des mesures à finalité économique peuvent poursuivre également un objectif sanitaire. Ainsi, paiements directs et soutien au marché constituent davantage des mesures incitatives au respect des exigences réglementaires de l'Union, parmi lesquelles figurent le bien-être des animaux et la gestion des risques dans le secteur de l'agriculture[1671]. À cet égard, la démarche européenne caractériserait l'existence d'un véritable principe « selon lequel les agriculteurs qui ne respectent pas certaines exigences en matière de santé publique, de santé des animaux et des végétaux, d'environnement et de bien-être des animaux sont sanctionnés par une réduction des paiements directs ou une exclusion du bénéfice de ces derniers »[1672]. Instauré en 2003[1673], le principe de la conditionnalité des aides pesant directement sur l'exploitant[1674] révèle une prise en

---

[1667] Règlement (UE) 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil, *JOUE,* L 347, 20 déc. 2013, p. 671.

[1668] Le mécanisme de stockage privé vise également à faire face à une situation de surproduction de denrées périssables et permet aux États d'apporter une aide financière aux agriculteurs afin d'assurer le stockage de ces produits : *Ibid.*, art. 17.

[1669] L'intervention publique est un mécanisme de soutien des prix avec pour enjeu d'inciter les agriculteurs à produire. Elle permet aux États membres de l'Union d'acheter auprès des agriculteurs européens certaines catégories de produits agricoles limitativement énumérés et périssables, qui n'ont pas pu être vendus soit en raison d'un prix trop élevé au regard des cours mondiaux, soit en raison d'une surproduction européenne : *Ibid.*, art. 11.

V. sur la notion et le régime juridique des interventions publiques : G. ROCHDI, « Marché commun agricole – Politique agricole commune, mécanismes fondateurs, mécanismes internes », *JCl Rural*, fasc. 12, 1er avril 2010, § 3.

[1670] Règlement (UE) 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 relatif à l'OCM précité, consid. 10.

[1671] Règlement (UE) 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 relatif au FEADER précité, consid. 2.

[1672] Règlement (UE) 73/2009 du Parlement européen et du Conseil du 19 janv. 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006 et (CE) n° 378/2007, et abrogeant le règlement (CE) n° 1782/2003, consid. 3.

[1673] Règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil du 29 sept. 2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant les règlements (CEE) n° 2019/93, (CE) n° 1452/2001, (CE) n° 1453/2001, (CE) n° 1454/2001, (CE) n° 1868/94, (CE) n° 1251/1999, (CE) n° 1254/1999, (CE) n° 1673/2000, (CEE) n° 2358/71 et (CE) n° 2529/2001, *JOCE*, L 270, 21 oct. 2003, pp. 1-69.

[1674] G. ROCHDI, « Politique agricole commune - Chronologie de la réforme de la PAC », *JCl Europe Traité*, fasc. 1304, 15 nov. 2009, § 128.

considération de la protection de la santé animale (*§1*). En raison de leur incidence sur le marché, les mesures sanitaires et vétérinaires sont encadrées, voire exploitées, au profit du marché (*§2*).

§1. La prise en compte de la protection de la santé animale dans la logique de la PAC

341. La conditionnalité[1675] érigée en principe de la PAC – L'intitulé de l'article 91 du règlement relatif au financement de la PAC[1676] fait de la conditionnalité un principe général. Son premier paragraphe dispose que « lorsqu'un bénéficiaire visé à l'article 92 ne respecte pas les règles de conditionnalité énoncées à l'article 93, une sanction administrative lui est imposée ». Ce principe peut être mis en perspective avec l'un des principes structurants du droit de l'environnement qui figure à l'article 191 § 2 TFUE, le principe « pollueur-payeur »[1677]. Ce dernier impose, en effet, le paiement de taxes aux entreprises qui ne respectent pas les standards internationaux en matière de rejets de gaz toxiques. Transposé à la PAC, il devient le principe « pollueur-pas-payé »[1678], pour reprendre la très juste expression de Luc Bodiguel, puisque le contrevenant ne serait pas sanctionné par le paiement d'une taxe, mais les pouvoirs publics refuseraient de lui allouer certaines aides. Il s'agit ainsi de « subordonner le paiement des aides agricoles au respect des "exigences réglementaires" et des "bonnes conditions agricoles et environnementales" »[1679]. Les aides agricoles concernées par la conditionnalité sont strictement déterminées par les textes : les paiements directs, les paiements liés à l'aide à l'exploitation viticole ainsi que certaines primes annuelles[1680]. Mécanisme pouvant sembler « peu ambitieux »[1681], il a pour avantage d'inciter à la protection de la santé animale (*A*), mais son effectivité au profit de la santé animale reste contrastée (*B*).

[1675] Les exigences européennes en matière de conditionnalité sont retranscrites dans le Code rural aux articles D. 615-45 s.

[1676] Règlement (UE) 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 relatif à la PAC précité.

[1677] Pour la première analogie entre le principe de conditionnalité et le principe pollueur-payeur : D. GADBIN, « Les droits à paiement unique, pour qui, pourquoi ? », *Droit rural* n° 334, juin 2005, colloque 8, § 7.

Sur le principe pollueur payeur : P. THIEFFRY, « Politique européenne de l'environnement - Bases juridiques - Processus normatif - Principes », *JCl Environnement et Développement durable*, fasc. 2100, 3 nov. 2010, §§ 163 s. ; L. BOISSON DE CHAZOURNES, S. MALJEAN-DUBOIS, « Principes du droit international de l'environnement », fasc. 2010, *JCl Environnement et développement durable,* sept. 2010, §§ 81-91.

[1678] L. BODIGUEL, « Une conditionnalité en bonne santé ! - À propos de la dernière réforme des aides de la PAC », *Droit rural* n° 378, déc. 2009, étude 16, § 3.

[1679] I. DOUSSAN, « Droit des pollutions azotées d'origine agricole », *JCl Environnement et développement durable*, Fasc. 4090, 1er août 2009, § 273.

[1680] L'article 92 vise en effet « les paiements directs au titre du règlement (UE) 1307/2013, les paiements au titre des articles 46 et 47 du règlement (UE) 1308/2013 et les primes annuelles en vertu de l'article 21, paragraphe 1, points a) et b), des articles 28 à 31, et des articles 33 et 34, du règlement (UE) 1305/2013 ».

[1681] I. DOUSSAN, « Droit des pollutions azotées d'origine agricole », fasc. 4090, *JCl Environnement et développement durable*, 1er août 2009, § 273.

342. Le contenu du principe de conditionnalité est déterminé à l'article 93 du règlement relatif au financement de la PAC[1682]. Son champ d'application est limité à trois secteurs : l'environnement, le changement climatique et les bonnes conditions agricoles des terres ainsi que la santé publique, animale et végétale et, enfin, le bien-être des animaux. En outre, ce règlement impose le respect de deux types d'obligations, les exigences réglementaires en matière de gestion prévues par le droit de l'Union ainsi que les normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales des terres. Seul le premier type d'obligation comporte des incursions dans le champ des règles relatives à l'animal (1). La protection de la santé de ce dernier n'en devient pas pour autant une finalité autonome du principe de la conditionnalité (2).

1. La sécurité sanitaire des aliments et la santé animale, exigences réglementaires en matière de gestion individuelle

343. La notion d'exigence réglementaire – La notion d'exigence est définie comme étant « toute exigence réglementaire d'un acte donné en matière de gestion individuelle découlant du droit de l'Union européenne visée à l'annexe II, distincte, quant au fond, de toute autre exigence dudit acte »[1683]. Un acte européen n'est pas, en tant que tel, une exigence réglementaire telle que visée par le règlement de 2013. Seul un article créant une obligation et expressément identifié à l'annexe II peut servir de fondement à la conditionnalité d'une aide. Toutefois, la formulation très large de certaines normes permet de conditionner l'octroi d'une aide à un grand nombre de comportements. Tel est le cas de l'interdiction de mettre sur le marché une denrée alimentaire dangereuse[1684]. Il en résulte que toute faute professionnelle, qu'elle soit intentionnelle ou non, ainsi que toute fraude ayant abouti à la mise sur le marché d'une denrée dangereuse prive l'exploitant agricole du bénéfice de l'aide considérée. En revanche, l'exigence réglementaire ne relève que de la gestion individuelle. Les actes créant des obligations pour lesquels ces exploitants doivent adopter des mesures de gestion à titre

[1682] Règlement (UE) 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 relatif à la PAC précité. V. C. MESTRE, « Les paiements directs », *Droit rural* n° 425, août 2014, dossier 17, § 2 ; D. BIANCHI, « La conditionnalité des paiements directs ou de la responsabilité de l'agriculteur bénéficiant des paiements directs dans le cadre de la Politique agricole commune », *RMCUE* 2004, p. 91.

[1683] *Ibid.*, art. 91, § 3, b).

[1684] Lecture conjointe : Règlement (UE) 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 relatif à la PAC précité, annexe II, ERMG 4 ; règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janv. 2002 précité, art. 14 § 1.

collectif ne sont pas susceptibles de conditionner le paiement d'une aide. La réforme de 2013[1685] s'est d'ailleurs appliquée à « exclure les règles qui ne sont pas assorties d'obligations précises et contrôlables pour les agriculteurs »[1686]. Les différentes obligations européennes qui s'imposent aux exploitants agricoles dans le cadre de la conditionnalité des aides, à la fois par la référence au texte ainsi qu'à l'article considéré, sont visées à l'annexe II du règlement. Treize exigences réglementaires en matière d'environnement, de santé et de bien-être animal peuvent être recensées, dont neuf concernent directement les santés humaine et animale ainsi que le bien-être animal.

344. Les exigences réglementaires en matière de sécurité sanitaire des aliments – La sécurité sanitaire des aliments inclut toutes les normes qui visent directement la protection de la santé du consommateur de denrées, sans considération portée à la santé animale qui, à ce titre, ne sert que d'incubateur à la protection de l'homme. C'est ainsi que figurent des normes qui permettent de garantir l'innocuité des denrées dont le lien avec l'animal est rompu par l'abattage, ainsi que des normes relatives à l'interdiction de l'emploi de certaines substances considérées comme nocives pour l'homme. Il en résulte que la première exigence relative à la sécurité des denrées alimentaires porte sur six articles du règlement fondateur du "paquet hygiène"[1687]. Seules les dispositions de ce texte qui visent les exploitants du secteur alimentaire, en créant des obligations qui leur incombent directement, sont érigées en exigences réglementaires conditionnant l'octroi d'aides européennes. L'unique exception porte sur l'article 16 de la législation alimentaire[1688]. Cet article impose que l'étiquetage, la publicité et la présentation des denrées ne doivent pas induire le consommateur en erreur. Le non-respect de cette obligation est dépourvu d'incidence sur la santé humaine, justifiant son exclusion du champ des exigences réglementaires à finalité de sécurité sanitaire. Par ailleurs, sont également considérées comme des exigences réglementaires relevant de la sécurité sanitaire des normes qui ont pour objet l'animal vivant. Cependant, ces normes n'ont pas pour finalité de protéger la santé de l'animal, mais bien de garantir la sécurité sanitaire des denrées parce que leur nocivité pour l'homme a été établie. Il s'agit des interdictions relatives à l'utilisation des hormones de croissance dans l'élevage[1689]. Conditionnent donc l'octroi

[1685] Règlement (UE) 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 relatif à la PAC précité.

[1686] Y. PETIT, « Le règlement horizontal relatif au financement, à la gestion et au suivi de la Politique agricole commune », *Droit rural* n° 424, juin 2014, dossier 13, § 16.

[1687] Il s'agit de l'interdiction de mettre sur le marché une denrée alimentaire dangereuse (article 14) ou un aliment pour animaux dangereux (article 15), de l'obligation de respecter et mettre en œuvre les prescriptions de la législation alimentaire (article 17), de celle d'assurer la traçabilité des denrées (article 18), de celle d'agir en présence d'un danger soupçonné ou avéré en matière de denrées alimentaires (article 19) et d'aliments pour animaux (article 20).

[1688] Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janv. 2002 précité.

[1689] Règlement (UE) 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 relatif à la PAC précité, annexe II, ERMG 5. Cette exigence concerne la directive 96/22/CE du Conseil du 29 avril 1996 relative à

d'aides financières européennes le respect de l'interdiction d'administrer, à titre définitif, des substances visées à l'annexe II[1690], et à titre temporaire celles visées à l'annexe III[1691] de la directive du 29 avril 1996, auprès d'animaux d'exploitation et d'animaux d'aquaculture, par quelque moyen que ce soit. Il en est de même de l'interdiction de la détention, sauf sous contrôle officiel, d'animaux auxquels ont été administrées des substances visées aux annexes II et III ou encore de la mise sur le marché ou de l'abattage en vue de la consommation humaine de tels animaux, de leur viande, ainsi que la transformation de telles viandes. Il est intéressant de remarquer que la directive relative à l'interdiction de ces substances[1692] comporte des normes destinées aux États membres et non aux agriculteurs. L'exigence réglementaire ne porte pas sur une interdiction opposable directement aux agriculteurs. Cette originalité, qui semble en contradiction avec la notion même d'exigence telle que visée à l'article 91 du règlement[1693], peut être justifiée par la nature du texte européen en cause, une directive. L'article 93 § 2 dudit règlement précise d'ailleurs que « les actes juridiques visés à l'annexe II relatifs aux exigences réglementaires en matière de gestion s'appliquent […] dans le cas de directives, dans la version mise en œuvre par les États membres ». En somme, les prescriptions de la législation alimentaire du 28 janvier 2002 ne suffisaient pas à inclure l'interdiction d'utiliser des hormones de croissance[1694], malgré la dangerosité des denrées produites, puisque ces prescriptions ne sont opposables qu'aux exploitants du secteur alimentaire, ce qui exclut les éleveurs. Ces prescriptions ne sont pas transversales, contrairement aux exigences relatives à l'identification et à l'enregistrement des animaux. Ces dernières sont donc dissociées de la sécurité sanitaire des aliments puisqu'elles portent sur des animaux vivants et permettent, selon l'échelon du processus de production de la denrée d'origine animale, de protéger la santé humaine et animale, conjointement ou alternativement. Une Cour administrative d'appel a d'ailleurs eu l'occasion de confirmer l'annulation d'un arrêté préfectoral qui avait fondé la réduction du montant d'une aide agricole sur le non-

---

l'interdiction de l'utilisation de certaines substances précitée, sous réserve des dérogations instaurées aux articles 4, 5 et 7 de cette directive.

[1690] Figurent dans cette annexe les substances thyréostatiques, les stilbènes, les dérivés des stilbènes, leurs sels et esters, l'œstradiol 17 β et ses dérivés estérifiés ainsi que les substances β-agonistes. Les États membres peuvent interdire définitivement l'administration, la détention et la mise sur le marché de ces substances.

[1691] Figurent dans cette annexe les substances à effet œstrogène, androgène ou gestagène. Les États membres peuvent interdire provisoirement l'administration, la détention et la mise sur le marché de ces substances. Pour ces dernières, les connaissances scientifiques ne permettent pas d'établir avec certitude leur nocivité. C'est la raison pour laquelle la Commission a l'obligation de se procurer toutes les informations supplémentaires disponibles et d'examiner régulièrement la légitimité du maintien de leur interdiction (directive 96/22/CE du Conseil du 29 avril 1996 relative à l'interdiction de l'utilisation de certaines substances précitée, art. 11 bis).

[1692] Directive 96/22/CE du Conseil du 29 avril 1996 concernant l'interdiction d'utilisation de certaines substances à effet hormonal ou thyréostatique et des substances β-agonistes dans les spéculations animales et abrogeant les directives 81/602/CEE, 88/146/CEE et 88/299/CEE.

[1693] Règlement (UE) 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 relatif à la PAC précité.

[1694] Celle-ci figure pourtant dans l'ERMG 4 du règlement de 2013 relatif à la PAC.

respect du règlement portant législation alimentaire par un éleveur qui n'avait pas respecté un arrêté de mise sous surveillance de son cheptel[1695]. La seule circonstance que les bêtes sont élevées en vue de la consommation humaine ne permet pas de les qualifier de denrées alimentaires au sens du règlement du 28 janvier 2002.

345. Les exigences réglementaires en matière d'identification et d'enregistrement des animaux destinés à l'alimentation humaine – Les exigences réglementaires en matière de gestion n° 6 à 8 de l'annexe II du règlement relatif au financement de la PAC[1696] portent sur l'identification et l'enregistrement des animaux vivants des espèces porcine, bovine, ovine et caprine. Il s'agit du préalable nécessaire à la traçabilité des denrées alimentaires[1697]. Plusieurs articles de la directive relative à l'espèce porcine[1698], du règlement sur l'espèce bovine[1699] et du règlement portant sur l'espèce ovine[1700] visent les obligations traditionnelles d'identification incombant aux exploitations détenant des animaux. À l'instar de l'exigence réglementaire relative à l'innocuité des denrées alimentaires, qui est susceptible d'incorporer l'ensemble des normes relatives à la sécurité sanitaire des denrées, les textes visés en tant qu'exigences réglementaires en matière d'identification des animaux incluent également toutes les obligations du processus d'identification qui s'appliquent aux agriculteurs. La violation de toute obligation nationale relative à l'identification des animaux est donc de nature à justifier le refus d'allocation des aides européennes, illustrant la démarche de préservation de la santé publique par le biais de l'animal[1701]. Toutefois, la Cour administrative d'appel de Nancy, suivie par le Conseil d'État, a considéré que l'ajout manuscrit du numéro identifiant la mère de la bête sur sa marque auriculaire, sans qu'il fasse disparaître les inscriptions permettant d'identifier ladite bête ne constitue pas « une modification d'une marque auriculaire d'identification bovine » au sens du droit européen[1702].

[1695] CAA Lyon, 5e ch., 14 oct. 2010, Ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, n° 09LY02103.

[1696] Règlement (UE) 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 relatif à la PAC précité.

[1697] V. pp. 126 s.

[1698] Directive 2008/71/CE du Conseil du 15 juill. 2008 concernant l'identification et l'enregistrement des animaux de l'espèce porcine, art. 3, 4 et 5.

[1699] Règlement (CE) n° 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17 juill. 2000 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et concernant l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine, et abrogeant le règlement (CE) n° 820/97 du Conseil, art. 4 et 7.

[1700] Règlement (CE) n° 21/2004 du Conseil du 17 déc. 2003 établissant un système d'identification et d'enregistrement des animaux des espèces ovine et caprine et modifiant le règlement (CE) n° 1782/2003 et les directives 92/102/CEE et 64/432/CEE, art. 3, 4 et 5.

[1701] L. BODIGUEL, « Une conditionnalité en bonne santé ! - À propos de la dernière réforme des aides de la PAC », *op. cit.*, § 16.

[1702] CAA Nancy, 1e ch., 3 juill. 2014, *GAEC du Nouroy*, n° 13NC01838 ; CÉ, 3e et 8e ch., 21 nov. 2016, *Ministre de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche*, n° 384201.

346. Les exigences réglementaires en matière de santé animale – En matière de santé animale, il convient de remarquer que le législateur a procédé à une réduction du champ des normes susceptibles de conditionner l'octroi d'aides financières européennes. Sont seulement érigées au rang d'exigences réglementaires les obligations opposables aux agriculteurs et relatives aux encéphalopathies spongiformes transmissibles, certainement au regard de sa dimension sociale à la suite de l'affaire de la "vache folle". À nouveau, les dispositions visées par le règlement du 17 décembre 2013 couvrent la protection de la santé des animaux sur l'intégralité de la chaîne de leur production[1703]. Elles portent sur l'interdiction de l'utilisation de protéines animales dans l'alimentation des ruminants[1704], sur l'obligation de notification d'une suspicion d'infection ainsi que l'obligation de mettre en œuvre des mesures de gestion des risques face à une suspicion ou une confirmation d'ESST (encéphalopathie subaiguë spongiforme transmissible), ainsi que sur le respect des conditions de mise sur le marché d'animaux vivants et de certains de leurs produits. Le choix du législateur européen de ne conditionner l'octroi de l'aide qu'au respect d'exigences réglementaires relatives à l'ESB date de 2013. Le précédent règlement de 2009 relatif au soutien direct des agriculteurs[1705] possédait un champ d'application vétérinaire plus large. Il érigeait en tant qu'exigence réglementaire la notification ainsi que la lutte contre diverses maladies animales comme la fièvre aphteuse, la maladie vésiculeuse du porc ou encore la fièvre catarrhale du mouton. La disparition de ces exigences n'a pas été évoquée par la Commission européenne dans sa proposition de règlement[1706]. Elle pourrait se justifier par leur innocuité pour l'homme par la voie alimentaire. Toutefois, il est difficile d'admettre l'absence d'autres maladies, comme la brucellose, qui est pourtant une zoonose transmissible par la consommation de produits laitiers. En réalité, il semble que la suppression de ces maladies se justifie par le fait que le droit de l'Union européenne impose dans cette matière des obligations aux autorités nationales et pas aux éleveurs. La lutte contre les maladies transmissibles relève d'abord d'une réponse sanitaire collective, l'obligation incombant en premier lieu aux éleveurs étant celle consistant à identifier et enregistrer les animaux, laquelle figure d'ailleurs au rang des exigences réglementaires en matière de gestion. Néanmoins, moins protectrice de la santé animale et, par extension, de la santé humaine, il s'agit de l'une des rares circonstances dans laquelle le législateur européen assouplit sa position en n'incitant pas les agriculteurs au

[1703] Règlement (CE) n° 999/2001 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 précité, art. 7, 11, 12, 13 et 15.

[1704] Plus généralement, cette interdiction s'étend à l'entrée, sur le territoire de l'Union, des aliments pour animaux destinés à l'alimentation humaine contenant des protéines de mammifère si le statut du pays exportateur concernant le risque d'ESB est indéterminé.

[1705] Règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janv. 2009 précité.

[1706] Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune, COM/2011/0628 final, consid. 52.

respect des règles relatives à la notification de maladies animales. Les exigences réglementaires en matière de gestion individuelle des risques sanitaires liés aux denrées d'origine animale et aux animaux vivants augmentent le conditionnement de l'octroi des aides. La violation de l'ensemble de ces obligations ou interdictions fait pourtant déjà l'objet de sanctions en droit interne, imposant de s'interroger sur la finalité de ces mesures.

2. L'exclusion de l'animal de la finalité du principe de la conditionnalité

347. Une double finalité de la conditionnalité – Comme sa dénomination l'indique, la conditionnalité détermine les conditions justifiant l'octroi de certaines aides européennes. Elle comporte deux enjeux, à la fois incitatif et dissuasif. Sous l'angle de l'aide financière, la conditionnalité a un effet dissuasif puisque l'allocation de l'aide dépend du respect de l'exigence réglementaire. En revanche, sous l'angle des exigences réglementaires, la conditionnalité vise à inciter les agriculteurs et exploitants concernés à respecter les normes sanitaires. À cette fin, le système de conseil agricole a été créé parallèlement à la conditionnalité[1707], avec pour objet d'apporter une aide aux agriculteurs qui sont soumis à la conditionnalité dans une perspective éducative et formatrice. En pratique, ces deux enjeux se confondent, traduisant une « volonté affirmée d'orienter les pratiques agricoles »[1708].

348. Le système de conseil agricole au soutien de la finalité incitative du principe de la conditionnalité – Le titre III du règlement relatif au financement de la PAC du 17 décembre 2013 est dédié au système de conseil agricole, dont les articles 12 à 15 fixent le contenu[1709]. Il appartient aux États membres de « [mettre] en place un système visant à conseiller les bénéficiaires en matière de gestion des terres et des exploitations », ce conseil devant couvrir « les obligations applicables au niveau de l'exploitation découlant des exigences réglementaires en matière de gestion »[1710]. Si l'instauration d'un mécanisme de conseil agricole est obligatoire pour les États, l'accès aux services de ce système peut être qualifié de droit[1711] pour les exploitants, impliquant toute la liberté subséquente qu'ils ont de

---

[1707] G. ROCHDI, « Politique agricole commune - Chronologie de la réforme de la PAC », *op. cit.*, § 132.

[1708] *Ibid.*, § 131.

[1709] Le système de conseil agricole a été prévu en France par une instruction du ministère de l'agriculture, prévoyant les conditions qu'un réseau d'organismes de conseil doit remplir pour obtenir une habilitation délivrée par la DRAAF. Ministère de l'agriculture, Instruction technique, DGPE/SDPE/2015-823, 25 sept. 2015 (https://info.agriculture.gouv.fr/gedei/site/bo-agri/instruction-2015-823).

[1710] Règlement (UE) 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 précité, art. 12 § 1.

[1711] C. BLUMANN, « L'écologisation de la politique agricole commune », *Droit rural* n° 425, août 2014, dossier 18, § 19.

ne pas y recourir[1712]. L'enjeu est d'abord éducatif et formateur dans le dessein de « sensibiliser davantage les agriculteurs aux rapports existant entre, d'une part, les flux de matières et les processus agricoles, et, d'autre part, les normes relatives à l'environnement, à la sécurité des aliments, à la santé et au bien-être des animaux »[1713]. Ce mécanisme constitue surtout une aide technique pour les agriculteurs qui, démunis face à la complexité des exigences européennes, doivent pourtant s'y conformer efficacement[1714]. Toutefois, les institutions européennes ont paré à un inconvénient majeur que pouvait représenter cet instrument. Puisqu'il appartient aux autorités nationales d'instaurer le système de conseil agricole et qu'il peut affecter cette mission à un organisme public, les informations relatives aux manquements des exploitants auraient pu être utilisées à leur encontre à l'occasion des contrôles prévus au titre de la conditionnalité. Il est donc apparu fondamental que ce mécanisme n'ait « aucune incidence sur les obligations et les responsabilités des bénéficiaires à l'égard de ces normes »[1715] : services de contrôle et services de conseil doivent donc faire l'objet d'une claire distinction[1716]. Le soutien que représente le système de conseil agricole auprès des agriculteurs constitue un préalable efficace[1717] d'information et de conseil avant la soumission d'une demande de financement. Par conséquent, l'instrument de conseil agricole sert les intérêts de la conditionnalité dans un but éducatif et préventif. L'éducation faite ainsi auprès des éleveurs permet d'améliorer le respect des exigences de santé et de bien-être animal.

349. Les nuances apportées au caractère incitatif de la conditionnalité : un mécanisme à finalité dissuasive, voire corrective – Le contenu des exigences réglementaires imposées au titre de la conditionnalité permet de nuancer le caractère préventif de ce principe. Effectivement, en droit français, toutes les obligations qui sont imposées aux agriculteurs au titre de la conditionnalité constituent des infractions dont la violation est pénalement sanctionnée. Reconnaître le caractère exclusivement incitatif de la conditionnalité impliquerait d'admettre que les mesures financières européennes auraient davantage d'influence que les infractions pénales pour le respect de la législation européenne.

[1712] Règlement (UE) 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 précité, consid. 12 et art. 14.

[1713] Commission européenne, Rapport au Parlement européen et au Conseil concernant l'application du système de conseil agricole (SCA) défini aux articles 12 et 13 du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil, COM (2010) 665 final, 15 nov. 2010, p. 3.

[1714] Y. PETIT, « Le règlement horizontal relatif au financement, à la gestion et au suivi de la Politique agricole commune », *op. cit.*, § 14.

[1715] Règlement (UE) 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 précité, consid. 10.

[1716] *Ibid.*, art. 13 § 2.

[1717] Si tant est que les agriculteurs y aient recours : c'est l'une des critiques que la Commission a relevé, bien qu'il n'ait jamais été question d'imposer le recours au conseil agricole aux agriculteurs. Lors de la mise en place du système, il est apparu que très peu d'agriculteurs y avaient eu recours : Commission européenne, Rapport au Parlement européen et au Conseil concernant l'application du système de conseil agricole (SCA) défini aux articles 12 et 13 du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil, COM (2010) 665 final, 15 nov. 2010, 12 p., spé. p. 9.

En réalité, le but poursuivi par la conditionnalité n'est que partiellement incitatif. Il apparaît, en effet, que les exigences de sécurité des aliments et de santé animale n'ont pas seulement pour but d'inciter les agriculteurs au respect de la législation, mais également d'adapter la réponse financière de l'Europe face à un manquement grave. Il serait difficilement justifiable qu'un exploitant agricole ou agroalimentaire ayant violé les obligations ou interdictions européennes puisse obtenir un financement pour son exploitation. La conditionnalité satisfait ainsi les attentes de l'opinion publique de voir les agriculteurs davantage responsabilisés lorsqu'ils reçoivent un soutien financier[1718], ce qui contribue à protéger les intérêts financiers de l'Union[1719]. La sanction de la conditionnalité a donc un effet dissuasif à l'égard des fraudes éventuelles[1720]. En somme, la conditionnalité permet d'adapter le respect du droit européen à la situation de chaque agriculteur. Elle constitue donc une mesure incitative et dissuasive. En revanche, son rôle à l'égard de la protection de la santé de l'animal est restreint, en raison du faible nombre d'exigences réglementaires visant la protection de la santé animale, laquelle n'est ici envisagée qu'en raison de sa forte incidence sur l'opinion publique.

B. Une effectivité contrastée de la conditionnalité des paiements directs au profit de la santé animale

350. Le pendant du principe de conditionnalité réside dans l'organisation de contrôles des exploitations, dont il convient d'envisager les modalités. Il renforce l'effectivité de la protection de la santé animale (1). Le non-respect des obligations, mis en exergue grâce aux contrôles, implique l'adoption de sanctions financières (2).

1. Des contrôles participants de l'amélioration de la santé et de la protection animales

351. L'organisation des contrôles – Comme l'écrit Luc Bodiguel, « l'efficacité de la conditionnalité passe avant tout par un dispositif de contrôle clair et transparent »[1721], bénéficiant ainsi à la protection de la santé humaine et animale. L'article 96 du règlement

[1718] D. BIANCHI, La politique agricole commune (PAC), Précis de droit agricole européen, op. cit., pp. 279 s.

[1719] Règlement d'exécution (UE) 809/2014 de la Commission du 17 juill. 2014 établissant les modalités d'application du règlement (UE) 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le système intégré de gestion et de contrôle, les mesures en faveur du développement rural et la conditionnalité, article 1er, a).

Y. PETIT, « Le règlement horizontal relatif au financement, à la gestion et au suivi de la Politique agricole commune », *op. cit.*, § 17.

[1720] Le caractère dissuasif des sanctions est d'ailleurs mentionné à deux reprises dans le règlement (UE) 1306/2013 du 17 déc. 2013, aux articles 64 § 6 et 58 § 1.

[1721] L. BODIGUEL, « Une conditionnalité en bonne santé ! - À propos de la dernière réforme des aides de la PAC », *op. cit.*, § 28.

relatif au financement de la PAC[1722] porte sur les obligations incombant aux États membres dans la mise en place de systèmes de contrôle de la conditionnalité. Le recours à un tel système peut être remplacé par les systèmes de gestion et de contrôle traditionnels, notamment administratifs, ce qui apparaît légitime dans une optique de gestion des coûts et de simplification des procédures[1723]. Cette faculté laissée aux États membres rejoint les précédents développements relatifs à la mission corrective de la conditionnalité. Les exigences en matière de gestion individuelle dans le cadre de la conditionnalité sont sanctionnées au titre de ce principe de façon secondaire. En droit français, la non-conformité à une exigence réglementaire n'est pas susceptible d'entraîner la sanction financière de l'éleveur[1724]. Le ministre chargé de l'agriculture a prévu une classification des non-conformités sur le fondement de laquelle sera déterminé, pour chacun des domaines, le pourcentage de réduction du montant de l'aide[1725].

352. La classification des non-conformités – Afin de pouvoir sanctionner le non-respect des exigences réglementaires, le Code rural[1726] détermine l'évaluation de leur respect par le biais de points de contrôle. Ces points de contrôle permettent de classer les cas de non-conformité afin de déterminer le pourcentage de réduction du montant de l'aide en cause. Le domaine « santé – production animale » se décline ainsi en 5 sous-domaines : les bonnes pratiques assurant la sécurité sanitaire des productions primaires animales, l'interdiction d'utiliser certaines substances en élevage, la lutte contre les maladies animales autres que les EST, la prévention, la maîtrise et l'éradication des EST et enfin l'identification et l'enregistrement, respectivement, des bovins, des porcins, des ovins et caprins. Les cas de non-conformité aux exigences en matière de « protection et bien-être animal » se divisent en trois sous-domaines : les règles concernant tous les élevages, sauf les élevages de veaux et de

[1722] Règlement (UE) 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 précité.

[1723] Les modalités de contrôle françaises sont prévues aux articles D. 615-52 et suivants du Code rural en application du règlement d'exécution (UE) 809/2014 de la Commission du 17 juill. 2014 précité. Le Code rural prévoit la compétence de deux directions départementales en matière de contrôle du respect des exigences réglementaires de gestion relatives à la santé publique et animale et au bien-être animal : celle de la protection des populations, celle de la cohésion sociale et de la protection des populations. Les agents habilités à réaliser ces contrôles sont limitativement énumérés à l'article D. 615-53 du Code. Il est intéressant de remarquer que si les contrôles font l'objet d'un strict cloisonnement fonctionnel des compétences de chaque organisme, les agents de l'Agence unique de paiement peuvent accomplir des contrôles concernant les obligations relatives à l'enregistrement et à l'identification des animaux (CRPM, art. D. 615-53, III).

[1724] Le règlement adopté par la Commission distingue entre la réduction du montant de l'aide, le refus, son retrait ou la sanction (règlement délégué (UE) n° 640/2014 de la Commission du 11 mars 2014 complétant le règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le système intégré de gestion et de contrôle, les conditions relatives au refus ou au retrait des paiements et les sanctions administratives applicables aux paiements directs, au soutien au développement rural et à la conditionnalité, *JOUE*, L 181, 20 juin 2014, p. 48).

[1725] CRPM, art. D. 615-58 ; Arrêté du 23 déc. 2016 relatif à la mise en œuvre de la conditionnalité au titre de 2017, *JORF* n° 300, 27 déc. 2016, texte n° 94.

[1726] CRPM, art. D. 615-57.

porcs, celles concernant les élevages de veaux et enfin celles relatives aux élevages de porcs. Au sein de chacun de ces sous-domaines sont déterminés des points de contrôle sur lesquels vont porter les contrôles. À titre d'illustration, le domaine « protection et bien-être animal » comprend, entre autres, un sous-domaine relatif aux « règles concernant les élevages de veaux ». Ce dernier fait l'objet de cinq points de contrôle : l'état des bâtiments d'élevage, la prévention des blessures, la santé des animaux, l'alimentation/l'abreuvement et les animaux placés à l'extérieur. Une telle précision révèle clairement l'ingérence des normes sanitaires et de protection animale dans le secteur économique, ainsi que l'influence du principe de la conditionnalité sur leur respect. Le financement des exploitants agricoles constitue un levier au profit de la santé humaine et animale et du bien-être animal.

353. Le contrôle des cas de non-conformité – Le ministre chargé de l'agriculture arrête, chaque année, les situations considérées comme des cas de non-conformité[1727] et fixe le montant de la réduction de l'aide[1728]. Au total, le sous-domaine « santé-production animale » comprend 25 points de contrôle et 60 éléments d'appréciation, tandis que le sous-domaine « protection et bien-être animal » comprend 14 points de contrôle et 56 éléments d'appréciation. Pour chacun des sous-domaines visés à l'article D. 615-57, une série de manquements sont expressément identifiés comme constituant des cas de non-conformité intentionnelle[1729] impliquant une sanction spécifique[1730]. La Cour de Justice a défini, en 2014, la notion de non-conformité intentionnelle[1731] en dégageant deux critères, l'un objectif et l'autre subjectif. L'élément objectif est constitué par la violation d'une règle, tandis que l'élément subjectif est caractérisé par l'intention que le bénéficiaire de l'aide avait de transgresser la règle ou, *a minima*, la conscience de cette éventualité[1732]. La Cour a également étendu l'application de cette notion en considérant que l'établissement d'une politique constante et de longue durée en violation avec une règle européenne peut constituer une présomption de non-conformité intentionnelle, à condition que le bénéficiaire de l'aide puisse être mis en mesure de rapporter la preuve contraire[1733]. Vingt non-conformités sont

[1727] Arrêté du 23 déc. 2016 relatif à la mise en œuvre de la conditionnalité au titre de 2017 précité.

[1728] CRPM, art. D. 615-58 à D. 615-59.

[1729] Arrêté du 23 déc. 2016 relatif à la mise en œuvre de la conditionnalité au titre de 2017 précité, art. 2.

[1730] CRPM, art. D. 615-59, al. 4. Le montant de la réduction est d'au moins 20% et peut atteindre jusqu'à 100% du montant de l'aide.

[1731] CJUE, 4e ch., 27 fév. 2014, aff. C-396/12, *A. M. van der Ham, A. H. van der Ham-Reijersen van Buuren c. College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,* Rec. num. (S. ROSET, « Subventions et conditionnalité environnementale », *Europe* n° 4, avril 2014, comm. 163 ; Y. PETIT, « Précisions importantes sur la notion de « non-conformité intentionnelle » et la violation des obligations relatives à la conditionnalité », *Droit rural* n° 426, oct. 2014, comm. 205).

[1732] CJUE, 4e ch., 27 fév. 2014, aff. C-396/12, *A. M. van der Ham* précité, pts 32 à 37.

[1733] *Ibid.,* pts 38 à 42.

présumées intentionnelles pour les catégories « santé – production animale » et « protection et bien-être animal »[1734], dont : le non-respect des mesures de police sanitaire prescrites par un arrêté préfectoral de mise sous surveillance ou par un arrêté portant déclaration d'infection d'une zoonose réputée contagieuse, le non-respect des mesures de police sanitaire prescrites par un arrêté préfectoral de mise sous surveillance ou par un arrêté portant déclaration d'infection d'une ESST ou encore la modification d'au moins une marque auriculaire d'identification bovine. Il est intéressant de remarquer que le droit français n'a pas été mis en adéquation avec la réforme européenne de 2013. En effet, le règlement de 2013 relatif au financement de la PAC a supprimé du champ des exigences réglementaires de nature à conditionner l'octroi d'une aide européenne trois textes relatifs à la notification et à la lutte contre certaines maladies animales. Or, la référence à la lutte contre les zoonoses réputées contagieuses se rattachait aux trois directives auxquelles il n'est plus fait référence, ne laissant subsister que la lutte contre les EST. Il semblerait donc que la mise en conformité du droit national impliquerait la suppression de ce cas de non-conformité. Il est également intéressant d'évoquer le rapport entre le point de contrôle « santé des animaux » et les cas de non-conformité en matière de protection et bien-être animal. Effectivement, à la lecture de l'arrêté ministériel du 23 décembre 2016[1735], les trois présomptions de non-conformité dans le domaine « bien-être des animaux » correspondent au cumul de non-conformités relevant du point de contrôle « santé des animaux »[1736]. Révélateur du lien entre santé et bien-être animal, la santé constitue davantage un aspect du bien-être dont elle se révèle tributaire, consacrant ainsi un dépassement de l'autonomie de la santé animale au regard de la préservation du bien-être animal.

2. Des sanctions financières destinées à protéger le budget de l'Union européenne

354. Les conditions de l'application d'une sanction dans le cadre de la conditionnalité – Afin d'élever la conditionnalité au rang de « réelle incitation contraignante à respecter des règles sanitaires et environnementales, il fallait donc mettre en place des mécanismes qui permettent de tempérer les principes rigoureux du contrôle de la

[1734] Arrêté du 23 déc. 2016 relatif à la mise en œuvre de la conditionnalité au titre de 2017 précité, art. 2.

[1735] *Ibid.*, art. 2, 3°.

[1736] À titre d'illustration, le constat de la présence d'animaux malades ou blessés laissés sans soins et le non-respect de l'obligation d'isolement des animaux dont l'état de santé le nécessite, qui sont deux exigences réglementaires relevant du domaine de la santé des animaux, constituent, lorsqu'elles sont réunies, une présomption de non-conformité en matière de bien-être animal, preuve du lien étroit qui unit santé et bien-être des animaux.

conditionnalité »[1737]. À cette fin, l'article 91 paragraphe 1 du règlement relatif à la PAC dispose que « lorsqu'un bénéficiaire visé à l'article 92 ne respecte pas les règles de conditionnalité énoncées à l'article 93, une sanction administrative lui est imposée »[1738]. Toutefois, le second paragraphe de cet article ne limite pas le prononcé d'une telle sanction administrative au seul manquement au principe de conditionnalité. Une condition supplémentaire porte sur l'auteur du manquement, tandis que deux conditions non cumulatives sont relatives à son champ d'application. Concernant l'auteur du manquement, le non-respect d'une interdiction ou d'une obligation doit être directement imputable au bénéficiaire concerné. La Cour de Justice a nuancé cette condition en 2014[1739]. Elle a reconnu comme responsable du manquement le bénéficiaire de l'aide ayant eu recours à un tiers pour l'exécution de travaux. Ainsi, elle considère que le bénéficiaire a agi de façon intentionnelle ou négligente du fait du choix ou de la surveillance de ce tiers ou des instructions données à celui-ci[1740]. Il n'est donc pas impératif que le manquement soit physiquement le fait de l'agriculteur, dès lors qu'il existe un lien de subordination entre lui et le tiers et que son comportement a induit le manquement. De même, perd le bénéfice de l'aide relative à une parcelle agricole le locataire à l'origine de la demande alors même que l'infraction a été commise par le bailleur[1741]. Ces deux illustrations tendent à démontrer que c'est le résultat du non-respect de l'exigence qui est sanctionné, quels que soient les moyens par lesquels l'exploitant n'a pas respecté les exigences européennes. En revanche, ne seront pas considérés comme imputables à l'agriculteur les manquements induits par le défaut ou la mauvaise transposition d'une directive par l'État lui-même[1742]. Dans une telle hypothèse, l'État est susceptible d'être poursuivi pour manquement devant le juge européen ou de voir sa responsabilité engagée devant le juge national pour violation du droit de l'Union européenne[1743]. Au-delà de ces précisions relatives à l'auteur de l'infraction, le règlement européen impose également soit l'existence d'un lien entre le manquement et l'activité agricole du bénéficiaire, soit un manquement concernant la superficie de l'exploitation du bénéficiaire.

[1737] L. BODIGUEL, « Une conditionnalité en bonne santé ! - À propos de la dernière réforme des aides de la PAC », *op. cit.*, § 36.

[1738] Règlement (UE) 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 relatif à la PAC précité.

[1739] CJUE, 4e ch., 27 fév. 2014, aff. C-396/12, précité.

[1740] Y. PETIT, « Précisions importantes sur la notion de « non-conformité intentionnelle » et la violation des obligations relatives à la conditionnalité », *op. cit.* ; S. ROSET, « Subventions et conditionnalité environnementale », *op. cit.*

[1741] CJUE, 1e ch., 13 déc. 2012, aff. C-11/12, *Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost*, Rec. 2012, p. 808.

[1742] D. GADBIN, « Les droits à paiement unique, pour qui, pourquoi ? », *op. cit.,* § 7.

[1743] D. BIANCHI, « La conditionnalité des paiements directs ou de la responsabilité de l'agriculteur bénéficiant des paiements directs dans le cadre de la politique agricole commune », *op. cit.*

355. La gradation des sanctions[1744] – Une non-conformité aux exigences réglementaires en matière de gestion n'induit pas nécessairement un retrait intégral du montant de l'aide. Effectivement, non seulement la conditionnalité a pour finalité de protéger les intérêts financiers de l'Union, mais elle a également un rôle incitatif à l'égard des agriculteurs. Dans tous les cas, la sanction ne doit pas être disproportionnée au manquement. Le règlement[1745] dispose d'ailleurs que les sanctions administratives doivent tenir compte « de la gravité, de l'étendue, de la persistance et de la répétition du non-respect constaté ». Ainsi, l'article D. 615-58 du Code rural prévoit qu'un pourcentage de réduction des aides est déterminé pour chaque domaine[1746]. En présence de plusieurs non-conformités, le pourcentage de réduction le plus élevé afférent à ces cas sera applicable, et il sera de 5% lorsque les non-conformités interviennent dans le même domaine[1747]. En revanche, la sanction sera plus lourde lorsque les non-conformités sont répétées ou intentionnelles, ou lorsqu'elles créent un risque pour la santé humaine ou animale. À ce titre, une non-conformité répétée, c'est-à-dire qui est révélée lors de contrôles deux années de suite, verra son taux de réduction tripler, dans la limite de 15%. Le taux de réduction est d'au moins 20% lorsque la non-conformité est intentionnelle[1748] et peut atteindre jusqu'à 100% du montant de l'aide à la discrétion des États membres[1749]. Ainsi que le permet l'article 99 paragraphe 2 du règlement, les États peuvent choisir d'instaurer un système de prévention des non-conformités, dont la finalité n'est pas la sanction, mais bien l'éducation des exploitants agricoles. Dans des hypothèses de non-conformités mineures, les autorités octroient à l'agriculteur un délai afin qu'il mette son exploitation en conformité[1750]. De même, en cas de force majeure, d'erreur manifeste reconnue par l'autorité compétente ou d'absence de faute démontrée de façon convaincante, aucune sanction ne sera appliquée[1751], sauf si la non-conformité génère un risque pour la santé humaine ou animale. Dans cette circonstance, le non-respect d'une exigence entraîne toujours une réduction ou une exclusion du bénéfice de l'aide[1752]. Santé humaine et santé animale sont donc placées sur un pied d'égalité, ce qui ne saurait être examiné comme

---

[1744] L. BODIGUEL, « Une conditionnalité en bonne santé ! - À propos de la dernière réforme des aides de la PAC », *op. cit.*, §§36-43.

[1745] Règlement (UE) 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 précité, art. 99, § 1. Cet encadrement est également retranscrit à l'article D. 615-57, V.

[1746] V. en ce sens l'arrêté du 23 déc. 2016 précité.

[1747] CRPM, art. D. 615-58, al. 2 et 3.

[1748] La liste est fixée exhaustivement par l'arrêté du 23 déc. août 2016 précité.

[1749] Règlement (UE) 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 précité, art. 100.

[1750] CRPM, art. D. 615-57, V, al. 2.

[1751] Y. PETIT, « Le règlement horizontal relatif au financement, à la gestion et au suivi de la Politique agricole commune », *op. cit.*, § 21.

[1752] Règlement (UE) 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 précité, art. 99 § 2 al. 3.

bénéfique pour la santé animale *per se*, puisque seules les obligations relatives aux maladies animales transmissibles à l'homme sont qualifiées d'exigences réglementaires.

356. L'efficacité des sanctions et du mécanisme de la conditionnalité – La Cour des comptes européenne a constaté, à l'occasion de son rapport sur la conditionnalité, que la sanction des non-conformités n'était pas fondée sur les coûts de la mise en conformité ni sur les conséquences des manquements[1753]. En outre, les sanctions financières ne seraient pas suffisamment élevées pour garantir le respect de la législation. Effectivement, elle met en exergue que le respect de la législation serait plus onéreux que les pertes financières en résultant. De fait, la réglementation de la conditionnalité n'aurait pas l'effet dissuasif attendu[1754]. Les sanctions prononcées par les États à l'encontre des agriculteurs seraient faibles, le rapport tenant la Finlande pour exemple, laquelle aurait sanctionné 35,5% des cas de non-conformité par une réduction des aides de 0%[1755]. Malgré un rapport assez sévère[1756], les institutions européennes, Parlement européen, Conseil et Commission, n'ont pas apporté de modification substantielle au système depuis sa création. Basées sur les années 2005-2006, c'est-à-dire la période de création du système, les conclusions de la Cour des comptes doivent aujourd'hui être relativisées. Si la Commission a prôné, en 2010, la simplification des règles de la conditionnalité pour en améliorer la lisibilité[1757], son effectivité n'a pas été remise en question. En réalité, l'organisation et la méthodologie du système sont plutôt satisfaisants, mais les difficultés sont plutôt d'ordre technique et imputables au secteur agricole en lui-même. La Cour des comptes européenne a affirmé que « plus d'un quart des agriculteurs visités n'ont pas respecté une ou plusieurs des exigences en matière de conditionnalité qui leur étaient imposées »[1758]. Elle cite comme exemple le secteur dans lequel le plus grand nombre d'infractions ont été commises, à savoir la communication d'informations aux bases de données relatives aux animaux[1759]. Malgré une conclusion assez négative, cet état des lieux a davantage pour effet de renforcer la nécessité et l'utilité du principe de conditionnalité dans la mise en œuvre des mesures sanitaires. La conditionnalité traduit bien l'existence d'un système dans lequel les mesures économiques et financières viennent au soutien de l'effectivité des mesures de protection de la santé humaine et animale dans le secteur agricole,

---

[1753] Cour des comptes européenne, *Is cross compliance an effective policy* ?, Special Report, 8/2008, 64 p., p. 29, § 67.

[1754] *Ibid.*, p. 30, § 69.

[1755] *Ibid.*, p. 31, box 4.

[1756] I. DOUSSAN, « Droit des pollutions azotées d'origine agricole », *op. cit.*, § 278.

[1757] Commission européenne, *La PAC à l'horizon 2020 : Alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir*, Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Bruxelles, 18 nov. 2010, COM(2010) 672 final, 17 p., spé. p. 10.

[1758] Cour des comptes européenne, *Rapport annuel sur l'exécution du budget*, *JOUE* C 398, 12 nov. 2014, p. 24.

[1759] *Ibid.*, p. 86.

malgré ses lacunes pratiques. Le caractère dissuasif de cet instrument est atténué par cette dynamique sanitaire dont les enjeux restent avant tout la prévention et la sécurité. Le système de conseil agricole et la gradation des sanctions démontrent une intention éducative de la part des institutions européennes et nationales, ce qui permet aux mesures financières de contribuer effectivement à la prévention sanitaire, sans que l'animal soit à ce titre mieux considéré en tant qu'être vivant. L'amélioration de la protection de sa santé est un effet du mécanisme de la conditionnalité, mais il ne s'agit pas de sa finalité.

§2. La soumission de la protection de la santé animale à la logique de l'économie agricole

357. L'animal est une marchandise et bien qu'il soit un être vivant, cela ne permet pas de l'extraire des considérations du marché. Les mécanismes financiers au profit des éleveurs ne relèvent pas nécessairement de la PAC. Les États membres fournissent parfois des aides financières à leurs exploitants agricoles dans la perspective d'assurer la santé animale des troupeaux et la sécurité sanitaire des denrées. Cependant, de telles aides sont par nature susceptibles de fausser la concurrence. La circonstance selon laquelle elles visent la santé animale – parfois au profit de la santé humaine – ne suffit pas à les isoler du champ des aides d'État. Au contraire, leur éventuelle contrariété au marché intérieur s'accompagne d'une éventuelle contrariété à la PAC. Il en résulte un encadrement de l'incidence de la protection de la santé animale dans le cadre de la qualification d'aide d'État (*A*). En outre, en raison des conséquences des risques vétérinaires sur le marché et sur les exploitants agricoles, l'Union européenne a développé deux lignes de conduite afin de limiter leur incidence, par le biais de la solidarité et à travers la recherche de performance sanitaire (*B*).

A. L'encadrement de l'incidence de la protection de la santé animale à travers la qualification d'aide d'État

358. La notion d'aide d'État « ne distingue pas selon les causes ou les objectifs des interventions visées, mais les définit en fonction de leurs effets »[1760], comme l'a singulièrement révélé l'affaire de la "vache folle" (2). La Commission a toutefois élaboré des lignes directrices établissant des conditions afin de justifier le recours à de telles aides dans le domaine de la santé animale (1).

[1760] CJCE, 2 juill. 1974, aff. C-173-73, *République italienne c. Commission*, Rec. 1974, p. 709, pt 27.

1. La justification sanitaire d'une aide d'État, à travers la politique de développement rural de la PAC

359. Aides d'État dans le secteur agricole – La circonstance selon laquelle le secteur de l'élevage exploite une marchandise qui est un être vivant implique des risques spécifiques, parfois générateurs de coûts supplémentaires pour les exploitants du secteur de l'élevage. Pourtant, les États membres de l'Union européenne ne peuvent financer sans restriction ces charges supplémentaires, au risque que leur mesure, créant une distorsion de concurrence, soit qualifiée d'aide d'État incompatible avec le marché intérieur[1761]. L'article 107 du TFUE s'applique également aux exploitants agricoles dans la mesure où le Parlement européen et le Conseil en ont décidé ainsi[1762]. Dès lors, lorsque le financement national de certains exploitants fausse ou est susceptible de fausser la concurrence, il apparaît en contrariété directe avec la PAC puisque le marché agricole est bâti par l'organisation commune des marchés[1763]. Néanmoins, certaines aides d'État peuvent être considérées comme compatibles avec le droit de la concurrence. Cette exception émane des paragraphes 2 et 3 de l'article 107 précité. Particulièrement dans le secteur agricole, des aides doivent pouvoir être mises en œuvre afin de « remédier à des défaillances du marché, de manière à garantir un fonctionnement efficace et équitable de l'économie »[1764]. De plus, le recours à des aides d'État doit être conforme aux objectifs de la PAC. Dès lors qu'au titre de sa politique de développement rural, la PAC doit promouvoir la gestion des risques dans le secteur de l'agriculture, il en résulte que les conséquences financières des épidémies animales sur l'économie de l'élevage doivent pouvoir faire l'objet d'aides d'État.

[1761] Selon la Cour de Justice, la notion d'aide « comprend non seulement des prestations positives telles que les subventions elles-mêmes, mais également des interventions qui, sous des formes diverses, allègent les charges qui normalement grèvent le budget d'une entreprise et qui, par là, sans être des subventions au sens strict du mot, sont d'une même nature et ont des effets identiques » (CJCE, 23 fév. 1961, aff. 30-59, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg c. Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Rec. 1961, pp. 3 s., spé. p. 39).

Sophie Nicinski a défini l'aide d'État comme étant « tout avantage octroyé par une collectivité publique à un opérateur ou à un secteur dans un but économique et sans contrepartie » : S. NICINSKI, *Droit public des affaires*, LGDJ, 2016, 5e éd., p. 217.

[1762] TFUE, art. 42 : « Les dispositions du chapitre relatif aux règles de concurrence ne sont applicables à la production et au commerce des produits agricoles que dans la mesure déterminée par le Parlement européen et le Conseil dans le cadre des dispositions et conformément à la procédure prévues à l'article 43, paragraphe 2, compte tenu des objectifs énoncés à l'article 39 ».

Règlement (UE) 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 relatif au FEADER précité, art. 211 : « Les articles 107 à 109 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne s'appliquent à la production et au commerce des produits agricoles ».

Règlement (UE) 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 relatif à l'OCM précité, art. 81 : « Sauf dispositions contraires du présent titre, les articles 107 à 109 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne s'appliquent au soutien en faveur du développement rural accordé par les États membres ».

[1763] D. BIANCHI, La politique agricole commune (PAC), Précis de droit agricole européen, op. cit., p. 415.

[1764] Commission européenne, Lignes directrices de l'Union européenne concernant les aides d'État dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales 2014-2020, JOUE, C 204, 1er juill. 2014, p. 4, pt 2.

360. Les aides d'État face aux maladies animales – Au même titre que la protection des végétaux contre les organismes nuisibles, les mesures de prévention et de lutte contre les maladies animales ne relèvent pas de l'exception prévue à l'article 107 paragraphe 2 point b), lequel prévoit que sont toujours compatibles avec le marché intérieur les aides permettant de « remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires ». Les financements étatiques des mesures de prévention, de contrôle et de lutte contre les maladies animales peuvent d'ailleurs être considérés comme compatibles avec le marché intérieur en tant qu'il s'agit « d'aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun »[1765]. La Commission a publié des lignes directrices agricoles pour la période 2014-2020, afin de déterminer les conditions que les aides étatiques doivent remplir afin d'être considérées comme compatibles avec le marché intérieur[1766]. Sont envisagées les aides visant à compenser les coûts de la prévention, du contrôle et de l'éradication des maladies animales ainsi que celles visant à compenser les dommages causés par des maladies animales[1767]. Dès lors, peuvent être financées par les États, sous réserve du respect des principes d'évaluation communs, les mesures de prévention ou de gestion pour lesquelles existent des règles nationales ou européennes, dans le cadre d'un programme public ou dans le cadre de mesures d'urgence, uniquement pour les maladies dont la liste est fixée par l'OIE ou par le règlement du 15 mai 2014[1768]. La législation nationale ou européenne ne doit pas prévoir que le coût des mesures est à la charge de l'exploitant concerné, auquel l'aide doit être directement versée dans un délai de 3 ans. L'exploitant ne peut pas obtenir d'aide en cas d'acte délibéré ou de négligence. Il convient de remarquer que ces aides ne peuvent bénéficier qu'aux agriculteurs. Par ailleurs, en imposant que les mesures de prévention ou de gestion ne puissent concerner qu'une maladie visée par l'OIE ou le droit européen, des mesures adoptées à titre de précaution ne sauraient être considérées comme compatibles avec le marché.

[1765] TFUE, art. 107 § 3, c).

[1766] Commission européenne, Lignes directrices de l'Union européenne concernant les aides d'État dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales 2014-2020, op. cit., p. 2.

Il convient de préciser que les aides correspondant aux régimes fixés dans ces lignes directrices doivent notifier l'aide auprès de la Commission aux termes de l'article 108 § 3 du TFUE si elles dépassent certains seuils fixés dans ce document.

[1767] *Ibid.*, pp. 56-59.

[1768] Règlement (UE) 652/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 fixant des dispositions pour la gestion des dépenses relatives à la chaîne de production des denrées alimentaires, à la santé et au bien-être des animaux et à la santé et au matériel de reproduction des végétaux, modifiant les directives 98/56/CE, 2000/29/CE et 2008/90/CE, les règlements (CE) n° 178/2002, (CE) n° 882/2004 et (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil, la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les décisions du Conseil 66/399/CEE, 76/894/CEE et 2009/470/CE de la Commission, *JOUE,* L 189, 27 juin 2014, p. 1.

2. L'affaire de la "vache folle" et les aides d'État

361. Les aides d'État en contexte de crise sanitaire – La crise de la "vache folle" est l'illustration adéquate de la limite de la justification sanitaire des mesures nationales. Cette crise a impliqué deux types de conséquences économiques pour les éleveurs. La première est le coût supplémentaire engendré par l'obligation de procéder à la destruction des matériels à risque spécifiés, alors qu'ils pouvaient être générateurs de profits lorsqu'ils étaient vendus sous forme de farines. La seconde est l'obligation de réaliser des tests de dépistage de l'encéphalopathie spongiforme transmissible afin de garantir la salubrité des viandes. Des lignes directrices agricoles avaient déjà été énoncées[1769], mais la Commission européenne a publié, en 2002, des lignes directrices spécifiques aux aides d'État liées aux tests EST, aux animaux trouvés morts et aux déchets d'abattoirs[1770]. Trois cas sont distingués : le financement des tests de dépistage, l'enlèvement et l'élimination des animaux morts et l'élimination des déchets d'abattoirs.

362. Les aides compatibles – À l'heure actuelle, la prise en charge financière des tests de dépistage des EST par les États membres entre dans le champ des mesures visant à prévenir les maladies animales[1771]. La Commission avait établi, en 2002, une distinction entre les aides illégales ayant été adoptées par des États membres avant l'entrée en vigueur de ses lignes directrices, et celles adoptées à compter de 2001. Pour ces dernières, elle considère que les lignes directrices agricoles trouvent application, et que sont considérées comme compatibles les aides qui financent les tests dans le cadre de la lutte contre l'ESB. Néanmoins, elle fixe un plafond de 40 euros par test, incluant l'ensemble des étapes du processus, applicable à compter de 2003. Par ailleurs, en l'absence d'harmonisation européenne, la Commission autorise les aides d'État illégales visant à « couvrir les coûts liés à l'enlèvement et à la destruction d'animaux trouvés morts »[1772] avant l'entrée en vigueur de ses lignes directrices de 2000, pour protéger la santé humaine et l'environnement. Les animaux trouvés morts ont été définis par les lignes directrices pour 2014-2020 comme étant « les animaux qui ont été tués par euthanasie avec ou sans diagnostic bien défini ou qui sont morts, y compris les animaux

[1769] Commission européenne, Lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'État dans le secteur agricole, JOCE, C 28, 1er fév. 2000, p. 15.

[1770] Commission européenne, Lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'État liées aux tests EST, aux animaux trouvés morts et aux déchets d'abattoirs, JOCE, C 324, 24 déc. 2002, p. 2.

[1771] Commission européenne, Lignes directrices de l'Union européenne concernant les aides d'État dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales 2014-2020, op. cit., p. 58.

[1772] Commission européenne, Lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'État liées aux tests EST, aux animaux trouvés morts et aux déchets d'abattoirs, op. cit., p. 3, pt 28.

mort-nés et non nés dans une exploitation, dans un local ou durant le transport, mais qui n'ont pas été abattus pour la consommation humaine »[1773]. Les conditions pour que les aides ne soient pas considérées comme illégales sont fixées dans ces lignes directrices, la Commission ayant précisé qu'en revanche, elle « poursuivra sa politique consistant à ne pas autoriser l'octroi d'aides pour les animaux trouvés morts aux opérateurs actifs dans les secteurs de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles ni l'octroi d'aides destinées à couvrir les coûts de l'élimination des déchets d'abattoirs »[1774]. Si la gestion des animaux morts n'est pas réellement susceptible de créer une distorsion de concurrence, il en va autrement des mesures de financement de la destruction des déchets d'abattoirs, pour lesquels la Commission a décidé d'exclure les financements publics, sauf circonstance exceptionnelle[1775]. Cette position de la Commission est toujours d'actualité[1776], et se justifie aisément par le principe du pollueur-payeur, le producteur étant le responsable de l'élimination des produits susceptibles de nuire à l'environnement. Cette interdiction des aides d'État pour l'élimination des déchets d'abattoir a donné lieu à un important contentieux devant les juridictions nationales, du fait de l'adoption de la loi du 26 décembre 1996 créant une taxe d'équarrissage[1777].

363. La position jurisprudentielle face aux aides d'État en lien avec la crise de l'ESB – La législation française établissant la prise en charge financière par l'État de la collecte et de l'élimination des animaux morts et des déchets d'abattoirs a été qualifiée d'aide d'État par la Cour de Justice[1778]. En offrant gratuitement un tel service pour les éleveurs et les abattoirs, la législation française allège les charges qui grèvent normalement le budget d'une entreprise, alors qu'il s'agit d'un coût inhérent à leur activité, notamment au regard de leurs concurrents provenant d'autres États membres. Le juge européen précise, par ailleurs, que les considérations sanitaires attachées à cette mission de service public ne permettent pas de justifier la prise en charge financière de ce service par l'État, puisque le « traité ne distingue

---

[1773] Commission européenne, Lignes directrices de l'Union européenne concernant les aides d'État dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales 2014-2020, op. cit., p. 14, pt 27.

[1774] *Ibid.*, p. 59.

[1775] La Commission a accepté un financement à hauteur de 50% du coût de l'élimination « des matériels à risque spécifiés et des farines de viande et d'os qui n'ont plus d'utilisation commerciale et produits en 2003 » : Commission européenne, *Lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'État liées aux tests EST, aux animaux trouvés morts et aux déchets d'abattoirs, op. cit.,* p. 5, pt 39.

[1776] Commission européenne, Lignes directrices de l'Union européenne concernant les aides d'État dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales 2014-2020, op. cit., p. 59, pt 389.

[1777] Loi du 26 déc. 1996 relative à la collecte et à l'élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs, *JORF* n° 301, 27 déc. 1996, p. 19184.

[1778] CJCE, 20 nov. 2003, aff. C-126/01, *SA GEMO*, Rec. 2004, I, p. 13769 (notes R. MEHDI, C. J. BERR, M. LUBY, C. PRIETO, J.-M. BISCHOFF, A. HUET, « Chronique de jurisprudence du Tribunal et de la Cour de Justice des Communautés européennes », *Journal du droit international (Clunet)* n° 2, avril 2004, p. 100022 ; D. GADBIN, « Chronique de jurisprudence communautaire (année 2003) », *Droit rural* n° 330, fév. 2005, chron. 2, pt 61).

pas selon les causes ou les objectifs des interventions étatiques, mais définit celles-ci en fonction de leurs effets »[1779]. La protection de la santé humaine et, *a fortiori*, celle de la santé animale ne saurait faire obstacle à la qualification d'aide d'État d'une mesure nationale faussant ou susceptible de fausser la concurrence et affectant les échanges entre États membres. Le juge administratif français[1780] a tiré les conséquences de cette qualification, et a imposé la restitution des taxes prélevées auprès des vendeurs au détail de viandes dans le but de financer cette mission de service public. En effet, « l'illégalité de l'aide, qui n'avait pas été notifiée, impliquait mécaniquement l'illégalité de la taxe parafiscale destinée à en assurer le financement »[1781]. La Belgique a également été contrainte, par la Commission, de prendre les mesures nécessaires pour récupérer les aides illégales et incompatibles qu'elle avait versées afin de financer les tests de dépistage de l'ESB. La Belgique a contesté, non pas le caractère illégal ou incompatible de l'aide versée, mais la qualification même d'aide d'État devant le juge européen. Le Tribunal[1782], suivi par la Cour de Justice suite au pourvoi formé par la Belgique[1783], a rejeté sa requête. Il a considéré que le coût des contrôles grève le budget des entreprises et que bien qu'il ne s'agisse pas de conditions normales du marché, l'obligation légale de procéder au dépistage de l'ESB s'applique à l'activité économique et doit être pris en charge par l'exploitant. En outre, le Tribunal confirme que « l'objectif de protection de la santé publique poursuivi par la mesure en cause, à le supposer exact, ne suffit pas à écarter la qualification d'aide d'État retenue par la Commission dans la décision attaquée »[1784]. Les règles traditionnelles en matière d'aide d'État s'appliquent, et même lorsqu'il est question d'une législation nationale relative à la création d'un Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux, lequel a été considéré comme étant compatible, cette compatibilité ne vaut pas approbation rétroactive dès lors que l'État ne l'avait pas notifié à la Commission[1785]. L'animal est donc totalement absent des considérations économiques et n'étant, à cet égard, que l'objet des décisions des différents acteurs de ce secteur. La Commission européenne, à travers ses lignes directrices, favorise néanmoins la protection

---

[1779] CJCE, 20 nov. 2003, aff. C-126/01, *SA GEMO* précité, pt 34.

[1780] CAA Lyon, 2e ch., 15 janv. 2004, *SA GEMO*, n° 00-2270 (D. SIMON, « Un arrêt particulièrement audacieux d'une juridiction administrative française en matière de répétition de l'indu », *Europe* n° 6, juin 2004, comm. 179) ; CÉ, 9e et 10e SSR, 15 juill. 2004, *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c. SA GEMO*, n° 264494.

[1781] D. SIMON, « Un arrêt particulièrement audacieux d'une juridiction administrative française… », *op. cit.*

[1782] Trib. UE, 25 mars 2015, aff. T-538/11, *Royaume de Belgique c. Commission,* Rec. num. (L. IDOT, « Aides d'État : le financement de tests EST chez les bovins est constitutif d'une aide », *Europe* n° 5, mai 2015, comm. 208 ; Y. PETIT, « Tests de l'ESB et violation de l'article 107-1 TFUE », *Droit rural* n° 434, juin 2015, comm. 131).

[1783] CJUE, 6e ch., 30 juin 2016, aff. C-270/15 P, *Royaume de Belgique c. Commission*, Rec. num.

[1784] Trib. UE, 25 mars 2015, aff. T-538/11, *Royaume de Belgique c. Commission* précité, pt 81, confirmé par CJUE, 6e ch., 30 juin 2016, aff. C-270/15 P, *Royaume de Belgique c. Commission* précité, pt 40.

[1785] CJCE, 21 oct. 2003, aff. jtes C-261/01 et C-262/01, *Royaume de Belgique c. Eugène Van Calster et Openbaar Slachthuis*, Rec. 2003, I, p. 12272 (note D. GADBIN, « Chronique de jurisprudence communautaire (année 2003) », *op. cit.*, pt 60).

sanitaire des populations en admettant que, selon certaines modalités, les financements publics des mesures de lutte contre les maladies animales soient compatibles avec le marché intérieur.

B. La réduction de l'incidence des risques vétérinaires au profit des exploitants agricoles : de la solidarité à la compétitivité agricole

364. « Oscillant entre compétitivité et solidarité, la nouvelle politique de soutien au développement rural continue ainsi à s'imposer pour accompagner les mutations de l'agriculture européenne »[1786]. Compétitivité puisque le niveau de sécurité sanitaire est atteint depuis plusieurs années et qu'il convient désormais de réincorporer dans la politique sanitaire les considérations économiques, permettant de rechercher une véritable performance sanitaire (2). Solidarité à travers la mutualisation des risques puisqu'il apparaît de plus en plus clairement que les maladies animales ne s'étendent pas en raison de négligences de la part des exploitants agricoles, mais d'abord en raison des modes d'exploitation, et notamment d'élevage intensif (1).

1. La mutualisation des conséquences des risques sanitaires et vétérinaires

365. Les aides relatives au soutien au marché – Bien que les maladies animales soient considérées comme un aléa classique de la filière de l'élevage[1787], deux types de mesures d'aides spécifiques ont été élaborés pour permettre de faire peser leurs conséquences sur la collectivité. Elles révèlent ainsi la spécificité de la sphère vétérinaire, qui est soumise à la nature d'être vivant des animaux. Le premier type de mesure relève du premier pilier de la PAC relatif au soutien au marché. Figurant à l'article 220 du règlement portant organisation commune des marchés[1788], la Commission européenne peut instaurer des mesures

---

[1786] G. ROCHDI, « Le soutien au développement rural 2014-2020 », *op. cit.,* § 20.

[1787] CJCE, 10 juill. 2003, aff. jtes C-20/00 et C-64/00, *Booker aquaculture et Hydro Seafood* précité, pt 83 (note D. CHARLES-LE BIHAN, « Le droit de propriété », Chronique de jurisprudence communautaire (année 2003), *op. cit*, pt 13).

[1788] Règlement (UE) 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 relatif à l'OCM précité, art. 220 § 1 : « La Commission peut adopter des actes d'exécution prenant des mesures exceptionnelles de soutien en faveur du marché concerné afin de tenir compte :

a) des restrictions dans les échanges au sein de l'Union ou avec les pays tiers qui peuvent résulter de l'application de mesures destinées à lutter contre la propagation de maladies animales ; et

b) de graves perturbations du marché directement liées à une perte de confiance des consommateurs en raison de l'existence de risques pour la santé publique, animale ou végétale et de risques de maladies ».

V. sur ce point : D. GADBIN, « L'"OCM unique" : le déclin de la régulation publique des marchés », *Droit rural* n° 423, mai 2014, dossier 9, pt 18.

exceptionnelles de soutien du marché, à la demande d'un État membre, et impliquant un financement de la part de l'Union à hauteur de 50% de l'aide financière. De telles mesures ne peuvent concerner que les secteurs de la viande bovine, porcine, ovine et caprine, ainsi que le secteur de la volaille, et les ovo et lacto-produits. La finalité d'une telle clause de circonstances exceptionnelles est de limiter les effets délétères sur les échanges des mesures de lutte contre une maladie animale, ainsi que les effets délétères liés non pas directement aux mesures sanitaires, mais à la perte de confiance des consommateurs résultant de la crise sanitaire. Cependant, l'Union conditionne le financement des conséquences économiques des mesures de lutte contre une maladie animale à la rigueur de l'État membre dans la mise en œuvre « des mesures vétérinaires et sanitaires pour permettre de mettre fin à l'épizootie »[1789]. Il en résulte que le montant de ce financement ne doit pas être tributaire d'une négligence de l'État concerné, auquel cas les efforts de prévention mis en œuvre par l'Union seraient vains.

366. Les aides relatives au développement rural – Le second type de mesure est instauré dans le cadre du second pilier de la PAC, le développement rural, dont le financement est en partie réalisé par l'intermédiaire du FEADER[1790]. Ce sont les articles 36 et 37 du règlement relatif au FEADER[1791], qui créent des aides propres à satisfaire l'une des priorités destinées à la réalisation des objectifs du développement rural[1792] – l'amélioration de la compétitivité de l'agriculture – et, particulièrement, le soutien à la prévention et à la gestion des risques au niveau des exploitations[1793]. Ces aides organisent une participation pour le financement des primes d'assurances et une participation aux fonds de mutualisation en vue du paiement de compensations financières aux agriculteurs pour les pertes économiques liées notamment aux maladies animales qui sont listées par l'OIE. Elles ne visent plus, tel que c'est le cas dans le cadre du premier pilier de la PAC grâce à la clause de circonstances exceptionnelles, à permettre aux exploitants agricoles de faire face à une crise sanitaire dont les effets délétères sur l'économie de l'élevage seraient conséquentes, mais s'inscrivent sur le long cours à travers le financement des primes d'assurances et l'indemnisation des incidences financières des mesures de police sanitaire. Bien que la Cour de Justice ait refusé de reconnaître l'existence « d'un principe général qui imposerait l'octroi d'une indemnisation en toutes

[1789] Règlement (UE) 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 relatif à l'OCM précité, art. 220 § 4.

[1790] « L'enveloppe qui lui est consacrée s'établit à environ 85 milliards d'euros, accusant une baisse plus forte que la dotation pour les dépenses de marchés et de soutien des revenus qui s'élève à plus de 277 milliards sur la période » : G. ROCHDI, « Le soutien au développement rural 2014-2020 », *Droit rural* n° 423, mai 2014, dossier 11.

[1791] Règlement (UE) 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 relatif au FEADER précité.

[1792] *Ibid.*, art. 4.

[1793] *Ibid.*, art. 5, § 3, b).

circonstances »[1794], l'Union axe sa politique vers la mutualisation de la réponse face à la survenance de risques vétérinaires ou sanitaires. Néanmoins, par leur objet, ces aides, que les États sont libres d'instaurer, traduisent la spécificité du second pilier de la PAC et sa subsidiarité au regard du pilier relatif au soutien au marché ou, à tout le moins, la priorité donnée à ce dernier[1795].

367. Le Fonds national de gestion des risques en agriculture et le Comité national de gestion des risques en agriculture – Trouvant sa source dans le FEADER, le Fonds national de gestion des risques en agriculture[1796] est l'héritier, depuis la loi de modernisation agricole de 2010[1797], du Fonds national de gestion des calamités agricoles. L'enjeu de ce fonds est d'assurer la solidarité entre les exploitants agricoles, voire « une double solidarité : dans l'espace et entre les filières »[1798]. Son rôle de financement du développement rural est complété par le Comité national de gestion des risques en agriculture, lequel a pour mission « de réunir les informations, proposer des moyens d'action, faire procéder aux études et évaluations nécessaires et donner son avis sur les instruments de prévention des risques intéressant les exploitations agricoles, le développement des techniques d'assurance et de mutualisation contre ces risques et les dispositifs publics pouvant être mis en œuvre dans cet objectif »[1799]. Organisme de conseil, sa fonction n'est pas de conseiller le ministre de l'Agriculture quant aux mesures de prévention et de lutte contre les maladies animales, mais quant aux modalités de financement de telles mesures, ainsi qu'en témoigne sa composition[1800]. La politique étatique relative à la santé animale se révèle globale, visant à la fois la prévention et la gestion des risques que l'élaboration d'une démarche dynamique de mutualisation des risques au profit des agriculteurs. Cette position peut s'expliquer par la difficulté d'endiguer l'expansion de certaines maladies animales, qui n'est pas liée à des négligences de la part des exploitants agricoles, mais directement aux modalités d'exploitation intensives[1801]. Face à la mondialisation, l'État et l'Union européenne visent à améliorer la

---

[1794] CJCE, 10 juill. 2003, aff. jtes C-20/00 et C-64/00, *Booker aquaculture* précité, pt 85.

[1795] G. ROCHDI, « Le soutien au développement rural 2014-2020 », *op. cit.,* § 1.

[1796] CRPM, art. D. 361-1 s.

[1797] Loi n° 2010-874 du 27 juill. 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, *JORF* 28 juill. 2010, texte 3, modifié par Décret n° 2016-1611 du 25 nov. 2016 relatif au Comité national de gestion des risques en agriculture, aux comités départementaux d'expertise et à la procédure de reconnaissance des calamités agricoles, *JORF* n° 276, 27 nov. 2016, texte n° 51.

[1798] P. BILLET, « La réforme de la gestion des risques en agriculture », *Droit rural* n° 386, oct. 2010, étude 25, § 3.

[1799] CRPM, art. D. 361-10.

[1800] Ce comité n'est pas composé de vétérinaires ou de professionnels compétents dans le domaine de la santé humaine ou animale (CRPM, art. D. 361-8).

[1801] Exemple concernant la diffusion du virus Nipah qui, selon l'OIE, serait lié à son apparition dans des élevages intensifs de porcs : OIE, Fiches d'information générale sur les maladies, le virus Nipah (http://www.oie.int/fileadmin/Home/fr/Media_Center/docs/pdf/Disease_cards/NIPAH-FR.pdf).

compétitivité économique de l'agriculture. La protection des santés humaine et animale apparaît, dès lors, comme un outil permettant de garantir la performance économique de l'agriculture.

2. Une perspective de performance sanitaire pour accroître la performance économique

368. L'aboutissement de la sécurité sanitaire : la recherche de la performance sanitaire – « L'agriculture doit aujourd'hui produire autrement, en faisant converger performance économique, préservation de l'environnement et santé publique »[1802]. Il est désormais solidement admis que les questions sanitaires doivent contribuer à renforcer la performance économique[1803]. En raison de l'incidence des risques et des mesures sanitaires sur l'économie agricole, et de l'impossibilité de remettre en cause la volonté politique d'un niveau élevé de protection de la santé de la population européenne, il est primordial d'incorporer la démarche sanitaire et vétérinaire européenne au sein de la réflexion économique. Historiquement, toutes les lois d'orientation agricole n'ont pas comporté un volet sanitaire ou vétérinaire. Pourtant, la volonté politique de garantir la compétitivité économique de l'agriculture est présente dès la première loi d'orientation agricole[1804]. Bien que la loi du 4 juillet 1980 mentionne pour objectif l'instauration d'une politique de l'économie agricole alimentaire pour laquelle il est nécessaire d'adapter, en quantité et en qualité, aux besoins des consommateurs, ce n'est qu'à compter de la loi d'orientation agricole de 1999[1805], suite au premier épisode de l'affaire de la "vache folle" et à la création de l'AFSSA, que la dimension sanitaire et vétérinaire du droit agricole a été insérée dans une loi à vocation économique[1806]. Toutes les lois d'orientation agricole qui seront ensuite adoptées

---

Exemple concernant la peste porcine classique : http://www.oie.int/fr/pour-les-medias/communiques-de-presse/2004-2000/historique-des-communiques-de-presse/menace-persistante-de-la-peste-porcine-classique/.

[1802] S. LE FOLL, Projet de loi n° 1548 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 nov. 2013, p. 20.

[1803] Extrait du compte rendu du Conseil des ministres du 13 nov. 2013 à propos du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, n° 1548, déposé le 13 nov. 2013

(http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/avenir_agriculture_alimentation_foret.asp).

[1804] Loi n° 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole, *JORF*, 7 août 1960 p. 7360.

[1805] Loi n° 99-574 du 9 juill. 1999 d'orientation agricole, *JORF* n° 158, 10 juill. 1999, p. 10231, texte n° 1.

[1806] L'ensemble des lois d'orientation agricole adoptées entre 1960 et 1999 ne comportait pas de mention de la protection de la santé humaine et animale : Loi n° 62-917 du 8 août 1962 relative aux groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC), *JORF*, 9 août 1962, p. 7915 ; Loi n° 80-502 du 4 juill. 1980 d'orientation agricole, *JORF*, 5 juill. 1980, p. 1670 ; Loi n° 84-741 du 1 août 1984 relative au contrôle des structures des exploitations agricoles et au statut du fermage, *JORF*, 2 août 1984, p. 2543 ; Loi n° 88-1202 du 30 déc. 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social, *JORF*, 31 déc. 1988, p. 16741 ; Loi n° 90-85 du 23 janv. 1990 complémentaire à la loi n° 88-1202 du 30 déc. 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social, *JORF* n° 21, 25 janv. 1990, p. 998 ; Loi n° 95-95 du 1er fév. 1995 de modernisation de l'agriculture, *JORF* n° 28, 2 fév. 1995, p. 1742.

comprendront un volet sanitaire et vétérinaire[1807]. Ainsi, la loi d'avenir pour l'agriculture[1808], dernière réforme d'ampleur de l'agriculture française tirant les conséquences de la nouvelle PAC, confirme la place accordée à la sécurité sanitaire au sein de l'agriculture envisagée sous l'angle économique. Il en résulte que la réforme agricole orientée vers la compétitivité de l'agriculture ne peut faire l'économie de la dimension sanitaire de l'agriculture dans son ensemble, et de l'élevage en particulier. Ainsi, elle a clarifié la politique de l'alimentation, elle a étendu les mesures de police sanitaire aux animaux de la faune sauvage, elle a établi une meilleure transparence des résultats des contrôles sanitaires et, enfin, elle a organisé la prévention de la consommation excessive d'antibiotiques et le renforcement de la sécurité sanitaire du médicament vétérinaire[1809]. Le rapport de la commission des affaires économiques du Sénat évoque d'ailleurs qu'il convient, à travers ce projet de loi, de « conforter l'excellence sanitaire de la France », ajoutant que « la qualité sanitaire de l'alimentation est reconnue comme étant d'un niveau élevé en France »[1810]. En 2006 et en 2010, permet de dresser le constat de l'efficacité de la politique de santé animale. Alors que la protection de la santé des animaux a été dégagée de la PAC au profit du volet sanitaire de la législation européenne[1811], le législateur français poursuit, depuis quinze ans, la dynamique dans laquelle il joint compétitivité agricole à santé animale. Il a toutefois été amené à clarifier, à travers la loi d'avenir pour l'agriculture de 2014, le positionnement accordé à la santé animale au sein de la politique publique de l'alimentation.

369. Santé animale et politique publique de l'alimentation : une dissociation nécessaire – La loi de modernisation de l'agriculture de 2010 a créé la politique publique de l'alimentation, auquel le Code rural réserve un chapitre[1812]. Son objectif est « d'assurer à la population l'accès, dans des conditions économiquement acceptables par tous, à une alimentation sûre, diversifiée, en quantité suffisante, de bonne qualité gustative et nutritionnelle, produite dans des conditions durables ». Trois objectifs ont pu être identifiés afin de synthétiser cette politique : « en premier lieu la sécurité, qu'elle soit sanitaire ou alimentaire, en second lieu l'éducation alimentaire, enfin le développement ou

[1807] Loi n° 2006-11 du 5 janv. 2006 d'orientation agricole, *JORF* n° 5, 6 janv. 2006 p. 229, texte n° 2 ; Loi n° 2010-874 du 27 juill. 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche précitée ; Loi n° 2014-1170 du 13 oct. 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt précitée.

[1808] Loi n° 2014-1170 du 13 oct. 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, *JORF* n° 238, 14 oct. 2014, p. 16601, texte n° 1.

[1809] Loi n° 2014-1170 du 13 oct. 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt précitée, art. 41 à 59.

[1810] D. GUILLAUME, P. LEROY, Rapport n° 386 fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, 19 fév. 2014, T. I, p. 35.

[1811] D. GADBIN, « Droit de l'alimentation et droit agricole européens : quelle cohérence ? », *op. cit.*

[1812] Loi n° 2010-874 du 27 juill. 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche précitée, art. 1.

l'encouragement des productions locales »[1813]. Bien que l'Union européenne ait développé une approche globale de la sécurité sanitaire des aliments, de l'étable à la table, la politique publique de l'alimentation n'a pas pour objet de protéger de la santé des animaux, bien qu'elle permette indirectement de garantir la sécurité sanitaire des aliments. D'ailleurs, les règles européennes relatives à la santé animale n'ont pas été englobées dans le "paquet hygiène", pourtant dédié à la sécurité sanitaire des aliments. Doivent être distingués la politique alimentaire, qui intègre une dimension de sécurité et de qualité des denrées, et politique vétérinaire, qui vise la santé animale, que l'animal soit ou non destiné à l'alimentation. La santé des animaux relève d'une politique agricole ou sanitaire lorsque l'animal est conçu comme un produit agricole susceptible d'avoir une incidence sur la santé humaine, tandis que la politique de l'alimentation porte sur l'aliment. Or, en 2010, la loi de modernisation de l'agriculture instituait un article L. 230-1 dans le Code rural, qui disposait que « le programme national pour l'alimentation prévoit les actions à mettre en œuvre dans les domaines suivants […] la santé animale et la santé des végétaux susceptibles d'être consommés par l'homme ou l'animal ». La santé animale était donc totalement absorbée par la politique publique de l'alimentation. Aucune des mesures pourtant adoptées pour mettre en œuvre ce programme ne portait sur la santé animale. La loi d'avenir pour l'agriculture de 2014 a abrogé l'article L. 230-1 du Code rural, pour y substituer un nouvel article L. 1, dont le champ d'application n'est plus limité à l'alimentation. La politique publique est désormais « en faveur de l'agriculture et de l'alimentation », et possède pour finalité, en toute logique et entre autres, « de contribuer à la protection de la santé publique et de la santé des agriculteurs et des salariés du secteur agricole, de veiller au bien-être et à la santé des animaux, à la santé des végétaux et à la prévention des zoonoses »[1814], bien que cela n'émanait pas de l'avis du Conseil national de l'alimentation sur le programme national de l'alimentation[1815].

Conclusion du chapitre 2.

370. L'étude de la protection de la santé animale dans le cadre d'un mécanisme sanitaire et de plusieurs mécanismes économiques a visé à éclairer l'appréhension de l'animal par le droit à travers la protection de sa santé. Il aurait pu en être déduit que ces mécanismes bénéficient

[1813] B. MANDEVILLE, M. SOYER, « L'avènement de la politique publique de l'alimentation (C. rur. et pêche mar., art. L. 230-1 à L. 230-6) », *Droit rural* n° 386, oct. 2010, étude 14, § 44.

[1814] CRPM, art. L. 1, § 1, 5°.

[1815] CNA, Propositions pour la mise en œuvre du programme national pour l'alimentation, Rapport au ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, 17 juin 2010 (http://www.cna-alimentation.fr/v2/wp-content/uploads/2017/03/CNA_Avis69.pdf).

aux animaux grâce à l'amélioration de leur santé et que la protection de la santé animale pourrait, de la sorte, acquérir une forme d'autonomisation à leur égard. En réalité, l'on a pu aboutir à la conclusion inverse : l'insertion de la santé animale dans un mécanisme sanitaire et dans plusieurs mécanismes économiques révèle l'instrumentalisation de la santé animale et, par extension, l'absence d'une considération particulière portée à l'animal en tant qu'être vivant.

371. La santé animale dans le cadre du principe de précaution – L'analyse du mécanisme de précaution n'a pas permis de trancher définitivement la portée de la prise en compte de la santé animale. En effet, le principe de précaution est un mécanisme qui vise à permettre l'intervention des institutions publiques pour gérer un risque même en situation d'incertitude. La portée de ce principe, d'origine environnementale, a été étendue à la sphère de la sécurité sanitaire de l'homme. Cette extension autorise à tendre vers la protection de la santé animale lorsqu'il en va de la sécurité sanitaire de l'homme, notamment à travers la salubrité des denrées d'origine animale. Toutefois, s'il est évident que l'incertitude scientifique commande d'intervenir pour protéger la santé publique, il n'est pas certain qu'elle permette de réguler un risque pour la santé animale dont il est démontré qu'il n'y a aucun risque pour la santé publique. La directive de 1990 relative aux contrôles vétérinaires et zootechniques[1816] autorisait l'adoption de mesures de gestion des risques pour la santé animale dans un contexte d'incertitude scientifique, indépendamment de tout risque pour la santé humaine. Cette disposition, dont la substance est reprise dans le règlement relatif à la santé animale de 2016[1817], permettrait d'envisager la santé de l'animal comme étant la finalité d'une mesure de précaution, et non seulement son objet. Toutefois, au regard de la dimension collective de la protection de la santé animale, une telle finalité ne consacrerait pas une meilleure considération portée aux animaux à travers la protection de leur santé, mais plutôt l'incursion de considérations économiques dans le champ du principe de précaution, ce qui se révélerait en contrariété avec la philosophie de ce principe. L'harmonisation complète réalisée par la législation relative à la santé animale offrira sans doute l'occasion au juge de l'Union européenne de se prononcer sur une telle question. Néanmoins, l'on peut en déduire que la santé animale, qu'elle soit l'objet ou la finalité du principe de précaution, est protégée collectivement, ce qui contribue au constat de son instrumentalisation au profit des intérêts anthropocentriques.

[1816] Directive 90/425/CEE du Conseil du 26 juin 1990 relative aux contrôles vétérinaires et zootechniques précitée.
[1817] Règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 précité.

372. La santé animale au sein de mécanismes de nature économique – En déplaçant l'analyse de l'ingérence de considérations de santé animale au sein de mécanismes économiques, il est apparu que ces derniers peuvent avoir un effet positif sur la santé animale. Néanmoins, l'animal ne saurait devenir l'enjeu de la mise en œuvre de ces mécanismes et il reste ainsi soumis aux considérations économiques. D'ailleurs, l'interaction entre la santé animale et l'économie agricole est très fréquemment limitée aux normes intégrant des considérations de santé animale, mais avec pour finalité la santé publique. C'est le cas du principe de la conditionnalité des paiements directs accordés par l'Union européenne. Malgré l'effet positif que ce principe a nécessairement sur le respect des exigences relatives à la santé animale, la finalité de ce mécanisme est essentiellement économique ; il serait, en effet, délicat d'admettre que les institutions de l'Union européenne financent les exploitants agricoles européens qui ne respectent pas ses normes. C'est donc indépendamment de toute perspective centrée sur l'animal que les exploitants agricoles sont incités à respecter les normes sanitaires, dans l'optique de protéger les investissements financiers de l'Union dans l'agriculture et dans l'intérêt du consommateur. L'objet vétérinaire des normes européennes ne préserve pas les États membres du respect des règles de concurrence, mais garantit les exploitants agricoles d'une attention particulière de la part des institutions de l'Union au titre du développement rural.

Conclusion du titre 1

373. L'analyse de la protection de la santé animale telle que conçue en droit de l'Union européenne a permis d'éclairer qu'elle est conçue uniquement collectivement. L'expression « protection de la santé animale » est souvent employée par les institutions européennes, qu'il s'agisse du législateur ou du juge européen. Il aurait pu être considéré, de prime abord, que sa portée traduit une amélioration de la considération portée à l'animal par le droit puisque protéger la santé animale révèle la prise en compte de sa nature d'être vivant. En réalité, le droit de l'Union européenne fait référence à la santé animale et non à la santé de l'animal. La protection ainsi établie porte sur la santé de la collectivité animale, par analogie à la santé publique, et non à celle de l'animal en tant que membre de la collectivité. La santé de l'animal est donc soumise à la santé animale. Par conséquent, l'on peut considérer que c'est dans le dessein de protéger l'activité de l'élevage que l'Union européenne protège la santé animale : l'exploitation de l'animal dans le cadre de l'activité de l'élevage soumet la protection de sa santé, en temps que membre d'une collectivité, aux impératifs économiques.

374. Une portée relative de l'objectif de protection de la santé animale – L'étude de la place accordée à la protection de la santé animale parmi les enjeux économiques et sanitaires a permis de mettre en exergue qu'elle bénéficie d'une certaine autonomie à leur égard. Effectivement, le juge européen a reconnu qu'il s'agit d'un objectif légitime d'intérêt général que le législateur européen peut poursuivre dans l'élaboration des normes européennes. Il renforce ainsi la compétence de l'Union dans ce secteur, sans la soumettre à la protection de la santé publique ou au bon fonctionnement du marché intérieur. Cette autonomie de la protection de la santé animale a le mérite d'exister. Néanmoins, la dimension collective de la protection établie rend délicate d'affirmer qu'elle puisse être dissociée des objectifs anthropocentriques. Le juge européen n'a jamais eu l'occasion de constater, à l'occasion du contrôle de proportionnalité des mesures européennes, que l'objectif de protection de la santé animale était insuffisamment garanti par le législateur européen. Deux explications peuvent être avancées. D'abord, le juge est contraint à un faible degré de contrôle, l'erreur manifeste d'appréciation, en raison de la dimension éminemment politique et complexe de la conciliation des objectifs réalisée par le législateur. Ensuite, les litiges faisant intervenir des zoonoses sont fréquents et, dès qu'il est question de santé publique, l'intérêt vétérinaire des animaux doit s'incliner. En revanche, le juge national s'est arrogé la compétence pour réaliser un plein contrôle de proportionnalité des mesures sanitaires, ce qui permettrait d'envisager une meilleure contrainte pesant sur l'autorité de police afin qu'elle assure une juste prise en compte de la santé animale. Pourtant, malgré des perspectives de renforcement de la

protection de la santé animale, force est de constater que la santé animale n'est pas la finalité poursuivie ni par le législateur européen ni par les autorités nationales de police. D'ailleurs, l'absence d'autonomie de la protection de la santé animale à l'égard des enjeux anthropocentriques se traduit par une véritable instrumentalisation de la santé animale lors de l'intégration des aspects vétérinaires dans des mécanismes sanitaires et économiques.

375. L'instrumentalisation de la protection de la santé animale – Que la santé animale soit appréhendée dans le cadre du principe de précaution ou à travers les mécanismes économiques au profit de l'élevage, elle n'en devient pas une finalité poursuivie. Il est indéniable que le principe de précaution, au même titre que la conditionnalité ou les aides au développement rural au profit des éleveurs a un effet positif sur la santé animale. Ces mécanismes participent sans doute du rayonnement sanitaire de l'Union européenne sur la scène internationale. Néanmoins, ils contribuent d'abord à l'amélioration de la protection des intérêts anthropocentriques des éleveurs et des consommateurs européens, sur les plans sanitaire et économique. La protection de la santé animale n'est qu'un outil exploité au profit de l'homme et l'animal tire avantage de la protection de sa santé de façon secondaire. Les perspectives d'amélioration sont réelles, notamment à travers le principe de précaution, mais à nouveau, elles sont soumises à une volonté politique qui, certainement, est tributaire des enjeux économiques.

376. Les perspectives de la protection de la santé animale – L'extraction de l'animal des considérations sanitaires et économiques pourrait être envisageable, mais elle relèverait de la volonté politique. Il conviendrait, à cette fin, d'édicter une base juridique propre à la santé animale, indépendamment de la protection de la santé publique à laquelle elle est actuellement rattachée. Deux obstacles se dressent immédiatement à cette analyse. D'abord, le caractère collectif de la protection de la santé animale entre en contradiction avec son autonomisation eu égard aux considérations sanitaires et économiques. Les normes relatives à la santé de l'animal témoignent du secteur dans lequel elles prennent place, le marché, car elles sont réduites à la lutte contre les seules maladies transmissibles. La perspective collective de protection de l'animal satisfera toujours d'autres enjeux exclusivement anthropocentriques. Ensuite, respectant la même logique que la santé publique participe de la protection de la santé humaine, il est contestable de considérer que la protection de la santé d'un animal en tant qu'individu l'emporte sur les intérêts de la collectivité animale. Pourtant, l'individualisation est la seule voie qui paraît admissible pour améliorer la considération portée à l'animal dans la prise en compte de sa santé. Par conséquent, il est difficile de parvenir à dissocier la santé animale des intérêts anthropocentriques, sauf peut-être à

reconsidérer l'animal comme un être vivant sensible. Ne pas orienter la norme sur la seule santé de l'animal, mais sur son bien-être ouvre la voie à l'individualisation de l'animal, ce que ne permettent pas les normes relatives aux maladies transmissibles.

TITRE 2. L'ANIMAL COMME INDIVIDU ?

377. De la santé animale au bien-être animal – La protection de la santé animale est soumise à une approche collective. Cette dimension collective rend délicat de trancher en faveur d'une finalité « animalitaire »[1818] de ces règles, bien que la santé animale ait été érigée au rang d'objectif légitime d'intérêt général. Ces règles ont, nécessairement, pour effet d'améliorer l'état sanitaire des troupeaux puisqu'il s'agit de leur objet. Cependant, elles ne témoignent pas d'une considération accrue portée à l'animal. Le caractère collectif de la protection accordée à la santé animale comporte une importante limite. Par opposition à cette dimension collective, c'est une éventuelle individualisation de l'animal par le droit qui doit être interrogée afin de déterminer si elle permet une prise en compte de la santé de l'animal dans l'intérêt de ce dernier. Cette individualisation de l'animal par le droit existe dans le cadre de la reconnaissance de sa sensibilité, laquelle fonde la mise en œuvre de normes destinées à protéger le bien-être animal. C'est dans le cadre de la protection du bien-être animal que le droit français a établi l'obligation de soigner l'animal en cas de blessure ou de maladie, pour son détenteur, son gardien ou son propriétaire[1819]. Dans ce cadre, la protection que le droit reconnaît à l'animal dépasse le champ de la protection de la santé animale conçue collectivement. Il n'est plus seulement question de protéger l'animal face à des risques naturels ou iatrogènes, mais il convient de garantir qu'il soit en bonne santé. Pourtant, si le droit reconnaît une protection individualisée à l'animal sur le fondement de sa sensibilité, il est délicat d'en déduire automatiquement que le bien-être animal individualise les animaux d'élevage.

378. Le bien-être animal dans le cadre de l'activité de l'élevage – Conçu comme l'objet de l'activité de l'élevage, l'animal n'est, à l'origine, pas appréhendé comme étant un être sensible. Il est avant tout un produit soumis aux règles du commerce européen et international, qui fait l'objet d'une protection sanitaire en raison de sa nature d'être vivant et pour lequel l'admission de sa nature d'être sensible a imposé, par l'ajout d'une strate supplémentaire, la protection de son bien-être. La conception du bien-être animal appliquée à l'animal d'élevage est donc dépendante du contexte économique dans lequel il se situe, ce qui rend délicate la perspective d'une individualisation des animaux. Il semble, par conséquent, légitime d'interroger la façon dont le droit a saisi le bien-être animal dans le cadre de l'élevage. À cette fin, il est important d'analyser les modalités de l'émergence de la protection du bien-

[1818] J.-P. MARGUÉNAUD, *L'animal en droit privé, op. cit.,* p. 355.

[1819] CRPM, art. L. 214-1 et R. 214-17.

être animal, ce qui permettra de déterminer comment le secteur de l'élevage influence le droit relatif au bien-être animal, tant dans ses aspects positifs que négatifs. Ce n'est qu'une fois les limites envisagées que les perspectives d'amélioration pourront être discutées. Ces perspectives pourraient être marquées par une redéfinition des rapports entre la santé et le bien-être. À ces fins, il convient d'envisager la soumission de la protection du bien-être animal au marché de l'Union européenne (**Chapitre 1**) avant d'évoquer les perspectives d'amélioration de cette protection (**Chapitre 2**).

Chapitre 1. La soumission de la protection du bien-être animal au marché de l'Union européenne

Chapitre 2. Les perspectives d'amélioration de la protection du bien-être animal

Chapitre 1. La soumission de la protection du bien-être animal au marché de l'Union européenne

379. De la protection pénale à la protection globale – Communément, la protection des animaux se comprend comme la protection pénale des animaux, tant en droit interne qu'en droit externe, face aux actes de cruauté et sévices graves, aux mauvais traitements ou encore à l'atteinte à la vie et les blessures non intentionnelles. Le Code sanitaire de l'OIE pour les animaux terrestres préconise que les États membres, lorsqu'ils adoptent leur législation vétérinaire, définissent « un cadre pour répondre aux exigences prévues par le titre 7 en matière de bien-être animal » et, à tout le moins, qu'ils qualifient « l'infraction de mauvais traitement »[1820]. Née en 1850 en France avec la loi Grammont[1821], ce n'est qu'un siècle plus tard qu'émerge une préoccupation sociale à l'égard des modalités d'exploitation des animaux d'élevage. À la fin de la Seconde Guerre mondiale, le système de l'élevage intensif voit le jour afin d'en accroître la productivité. Dès 1964, un premier décret[1822] vise à protéger la sensibilité des animaux en prohibant certaines pratiques à l'occasion de leur abattage et en imposant l'obligation d'étourdissement préalable. Néanmoins, cette protection n'est pas expressément liée à la reconnaissance de la sensibilité des animaux et s'inscrit dans la lignée du droit pénal et de l'interdiction des mauvais traitements. Ce n'est que dans le cadre du Conseil de l'Europe que des approches sectorielles vont s'appuyer sur une identification claire de la protection des animaux et la reconnaissance de leur sensibilité. La protection des animaux n'est plus uniquement pénale, mais devient générale, sans toutefois être universelle. Non seulement cette protection n'est pas universelle en raison du caractère sectoriel de l'approche retenue sous l'égide du Conseil de l'Europe et en outre elle est dépendante de l'utilisation que l'homme en fait. La protection de l'animal reste donc contrainte par des considérations anthropocentriques, puisque limitée aux activités humaines ayant pour objet les animaux. L'enjeu anthropocentrique de cette protection n'est plus, apparemment, sanitaire ou économique, mais éthique.

[1820] Code terrestre, art. 3.4.10 § 1 .

[1821] Loi du 2 juill. 1850 dite Grammont sur les mauvais traitements envers les animaux domestiques.

[1822] Décret n° 64-334 du 16 avril 1964 relatif à la protection de certains animaux domestiques, conditions d'abattage, *JORF*, 18 avril 1964, pp. 3485-3486.

380. L'éthique animale – L'éthique animale est composée d'un grand nombre de courants de pensée, prônant notamment l'abolitionnisme ou l'utilitarisme[1823]. Quelle qu'en soit la forme, cette éthique se reflète à travers une demande sociale de protection des animaux, qui consacre une attente de la population en général et des consommateurs en particulier. Qu'elle soit éthique ou morale[1824], la protection des animaux comporte une dimension anthropocentrique puisque « toute éthique traditionnelle est anthropocentrique »[1825]. Ainsi, l'émergence de règles au profit de la protection des animaux ne doit pas aller à l'encontre de certains intérêts humains considérés comme supérieurs, telle que la protection de la santé humaine, de la liberté de religion ou encore de la liberté d'expression. Sur ce dernier point, il est notable de citer l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme qui, en 2015, a considéré que l'interdiction, par les autorités allemandes, de la campagne publicitaire de l'association protectrice des animaux PETA n'était pas constitutive d'une violation de l'article 10 de la Convention EDH – liberté d'expression[1826]. Assimilable à du prosélytisme, cette campagne procédait à une comparaison entre l'holocauste nazi et le système de l'élevage intensif, arguant de slogans tels que « Quand il s'agit d'animaux, tout le monde devient nazi ». La juridiction allemande pouvait donc limiter la liberté d'expression de l'association sans qu'il s'agisse d'une violation de la liberté d'expression reconnue par la Convention EDH. L'éthique animale ne l'a pas emporté sur la liberté d'expression. Si elle est motivée par la satisfaction d'une demande sociale, la protection des animaux doit être fondée sur les connaissances scientifiques des besoins des animaux et de l'espèce à laquelle ils appartiennent.

381. La protection des animaux, entre droit, science et société – Initiée par la demande sociale, la protection juridique des animaux est pourtant tributaire des connaissances scientifiques. L'intérêt pour la protection animale et l'investissement de ce champ par la science ont été particulièrement influencés et motivés « par les diverses prises de position sociétales concernant le caractère acceptable ou inacceptable du traitement infligé aux animaux »[1827]. Il est indispensable de connaître l'animal et ses besoins afin d'y satisfaire. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe considérait, en 1971, que « la recherche

---

[1823] V. not. P.-J. DELAGE, *La condition animale…*, *op. cit.*, pp. 283 s. ; N. DELON, *Une théorie contextuelle du statut moral des animaux*, Th. en philosophie, Université Panthéon-Sorbonne (Paris I), 2014 ; J.-B. JEANGÈNE VILMER, *L'éthique animale*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 2015.

[1824] Sur la distinction entre éthique et morale, qu'il ne convient pas de discuter ici : J. CARBONNIER, *Flexible droit, Pour une sociologie du droit sans rigueur*, LGDJ, 2001, 10e éd., pp. 96-99 ; N. DELON, « Études animales : un aperçu transatlantique », *Tracés*, 2015, Hors série, pp. 187-198.

[1825] H. JONAS, Le principe responsabilité, op. cit., p. 27.

[1826] CEDH, 5e sect., 8 nov. 2012, req. n° 43481/09, *PETA Allemagne c. Allemagne*. S. LAVRIC, « Protection animale : atteinte légitime à la liberté d'expression », *Dalloz actualité*, 30 nov. 2012.

[1827] B. VALLAT, « Préface. Bien-être animal : quelles évolutions ? », *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, 2014, 33 (1), pp. 13-15, spé. p. 13.

fondamentale sur la psychologie des animaux domestiques n'en est qu'à ses débuts, et […] qu'elle devrait être encouragée »[1828]. Par conséquent, le droit de la protection des animaux est dépendant non seulement des préoccupations sociales, mais aussi des connaissances scientifiques. Néanmoins, c'est grâce à l'encadrement juridique que les études scientifiques se sont développées, puisque « ce n'est que depuis une quarantaine d'années [soit depuis que les États membres du Conseil de l'Europe se sont préoccupés de cette question] que le bien-être animal est reconnu comme un domaine susceptible d'intéresser la recherche scientifique »[1829]. Au cœur d'un cercle vertueux, la protection des animaux est issue d'une combinaison entre l'émergence d'une réglementation juridique, des recherches scientifiques et une demande sociale, ce qui aboutit à en faire une question éminemment politique.

La protection des animaux est donc une question complexe, composée de « multiples facettes, doté[e] de dimensions scientifiques, éthiques, économiques, religieuses et culturelles majeures, et susceptible d'avoir des effets non négligeables sur les politiques commerciales »[1830]. Désormais saisie par le droit de l'Union européenne, la protection des animaux ne saurait être dissociée de la perspective de maximisation de la production et de minimisation des coûts dans le secteur de l'élevage. Il en résulte que l'animal reste « fondamentalement perçu – quand bien même le législateur (interne, européen) invite à assurer son bien-être – comme un objet de production (au fond, comme une machine) dont la rentabilité doit être au mieux optimisée »[1831]. Il est indispensable d'interroger l'encadrement juridique de la protection de l'animal afin d'éclairer la considération portée à l'animal, son éventuelle individualisation ou autonomisation à l'égard des intérêts anthropocentriques. Il convient d'envisager, dans un premier temps, les modalités ayant permis à l'Union européenne d'instrumentaliser la protection des animaux afin de servir les intérêts économiques (***Section 1***) afin d'en tirer, dans un second temps, les conséquences, tant positives que négatives, quant à la considération portée aux animaux (***Section 2***).

[1828] Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Recommandation 620 relative aux problèmes posés par la protection des animaux dans les élevages industriels, 20 janv. 1971, § 4.

[1829] *Ibid.*

[1830] D. J. MELLOR, « Introduction. Bien-être animal : quelles évolutions ? », *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, 2014, 33 (1), pp. 25-28, spé. p. 25.

[1831] P.-J. DELAGE, La condition animale…, op. cit., p. 15.

Section 1. L'instrumentalisation économico-centrée du bien-être animal par le droit de l'Union européenne

382. L'importance de la motivation de l'émergence de la protection des animaux – La protection des animaux a connu une ascension importante ces dernières décennies. Elle a émergé dans plusieurs ordres juridiques, mais la saisie qu'en a faite l'Union européenne s'est traduite par la satisfaction d'intérêts économiques (*§1*). L'analyse de cette émergence a pour intérêt de déterminer les influences réciproques entre les différents ordres juridiques ainsi que les motivations ayant sous-tendu le développement de la protection des animaux. C'est seulement dans ce cadre que les modalités de cette protection, qui témoignent non pas d'une individualisation des animaux comme le permettrait la reconnaissance de la sensibilité animale, mais d'une approche collective de la protection de la sensibilité des animaux d'élevage, limitant la considération portée aux animaux (*§2*).

§1. L'émergence de l'instrumentalisation du bien-être animal à des fins économiques

383. Entre sensibilité, bien-être et étendue de la protection – La première intervention globale destinée à assurer la protection des animaux a été réalisée sous l'égide du Conseil de l'Europe. Avec l'adoption de cinq conventions, le droit européen s'est doté d'un arsenal juridique couvrant l'ensemble des liens susceptibles d'exister entre l'homme et l'animal domestique. Révélant une approche commune entre les États membres du Conseil de l'Europe, ces conventions ont directement influencé l'Union européenne sur la nécessité d'harmoniser les législations nationales (*A*). L'émergence du droit français de la protection animale se distingue des droits européens puisqu'elle témoigne d'une protection universelle de la sensibilité des animaux. Cette spécificité doit être nuancée par la soumission des modalités de la protection des animaux qui font objet d'une activité économique au droit de l'Union européenne (*B*).

A. Le droit européen comme précurseur d'une approche sectorielle de la protection des animaux

384. L'émergence, sous l'égide du Conseil de l'Europe, de la protection des animaux était d'abord fondée sur une démarche éthique (1). Cependant, l'incidence des législations des États membres sur le fonctionnement du marché commun avait justifié que le législateur communautaire se saisisse de la question du bien-être animal à des fins économiques (2). La

souplesse avec laquelle ont été rédigées les conventions européennes permet de constater que le droit communautaire ainsi mis en œuvre n'est pas en contrariété avec ces conventions.

1. Une construction éthique de la reconnaissance juridique de la sensibilité de l'animal par le droit européen

385. Les conventions européennes de protection des animaux – La première convention conclue sous l'égide du Conseil de l'Europe et relative à la protection des animaux en transport international date de 1968[1832]. Elle a été suivie de quatre textes, la convention européenne relative à la protection des animaux dans les élevages[1833], celle sur la protection des animaux d'abattage en 1979[1834], celle sur la protection des animaux vertébrés utilisés à des fins expérimentales ou à d'autres fins scientifiques en 1986[1835] et enfin celle pour la protection des animaux de compagnie en 1987[1836]. Cette ingérence du droit européen dans la sphère animale peut paraître surprenante. En effet, le Conseil de l'Europe est d'abord compétent, en tant qu'organisation intergouvernementale, pour garantir la protection des droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. L'adoption de cette série d'instruments juridiques relative à la protection des animaux fait-elle de l'animal, qui est un objet sur lequel s'exercent pourtant les prérogatives du droit de propriété, un sujet de droit à l'instar de l'homme ? Deux explications peuvent être envisagées : soit l'animal, en tant qu'il est rehaussé au rang de sujet de droit, acquiert le statut de personne, puisqu'il n'existe pas de catégorie juridique intermédiaire ; soit la protection des animaux est perçue comme de nature à

[1832] Convention européenne sur la protection des animaux en transport international, Strasbourg, Série des traités européens n° 65, 13 déc. 1968. Cette convention est entrée en vigueur le 20 février 1971 (en France, le 1er juillet 1974).

Protocole additionnel à la Convention européenne sur la protection des animaux en transport international, Série des Traités européens n° 103, 10 mai 1979 (entrée en vigueur le 10 mai 1989).

Convention européenne sur la protection des animaux en transport international (révisée), Série des Traités européens n° 193, 6 nov. 2003 (entrée en vigueur le 14 mars 2006).

[1833] Convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages, Strasbourg, Série des traités européens n° 87, 10 mars 1976. Cette convention est entrée en vigueur le 10 septembre 1978 (en France, le 10 septembre 1978).

Protocole d'amendement à la Convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages, Série des Traités européens n° 145, 6 fév. 1992.

[1834] Convention européenne sur la protection des animaux d'abattage, Strasbourg, Série des traités européens n° 102, 10 mai 1979. Cette convention est entrée en vigueur le 11 juin 1982. Si la France a signé cette convention le 10 mai 1979, elle ne l'a jamais ratifiée.

[1835] Convention européenne sur la protection des animaux vertébrés utilisés à des fins expérimentales ou à d'autres fins scientifiques, Strasbourg, Série des traités européens n° 123, 18 mars 1986. Cette convention est entrée en vigueur le 1er janvier 1991 (en France, le 1er déc. 2000).

Protocole d'amendement à la Convention européenne sur la protection des animaux vertébrés utilisés à des fins expérimentales ou à d'autres fins scientifiques, Série des traités européens n° 170, 22 juin 1998 (entrée en vigueur le 2 déc. 2005).

[1836] Convention européenne pour la protection des animaux de compagnie, Strasbourg, Série des traités européens n° 125, 13 nov. 1987. Cette convention est entrée en vigueur le 1er mai 1992 (en France, le 1er mai 2004).

satisfaire des intérêts humains protégés au sein du Conseil de l'Europe. C'est cette seconde analyse qu'il convient de retenir, l'animal domestique étant envisagé sous le prisme de son rapport à l'homme, compte tenu de sa destination.

386. Une pluralité de justifications – L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a estimé, à l'occasion de sa recommandation relative au transport d'animaux, que « le traitement humain des animaux constitue l'une des caractéristiques de la civilisation occidentale », ajoutant que ce doit être « au nom de l'humanité » qu'il convient de protéger les animaux face à toute souffrance inutile en cours de transport[1837]. La dimension humanitaire de la considération portée aux animaux traduit clairement une intention éthique des rédacteurs, qui se soucient des animaux pour protéger les valeurs de la société occidentale. Il n'est pas question d'humaniser les animaux, mais plutôt de moraliser le traitement que l'homme leur réserve[1838].

L'importance d'insérer une démarche éthique se reflète singulièrement en matière d'élevage, le comité d'experts consulté ayant « considéré que la Convention devait se fonder sur des principes éthiques »[1839]. L'objectif affiché de la convention porte particulièrement sur l'incorporation de considérations éthiques dans les systèmes modernes d'élevage intensif, puisqu'il s'agissait de la priorité du Conseil[1840]. Ainsi, c'est en raison des anomalies et des signes de dégénérescence des animaux que provoquent certaines formes d'élevage intensif, alors que « la position fondamentale de l'homme vis-à-vis de l'animal a subi des mutations profondes au cours des siècles, notamment en ce qui concerne sa responsabilité envers les êtres qui lui sont confiés »[1841], que l'Assemblée estime nécessaire d'adopter une convention relative à la protection des animaux d'élevage. Il semble que la finalité éthique du texte soit fondée sur l'évolution de la représentation sociale de l'animal. Les incidences économiques du texte ne sont pas négligées et le système de l'élevage intensif n'est pas remis en cause dans la convention. Elle préconise seulement une conciliation de l'élevage intensif avec une certaine forme de protection des animaux, l'aménagement de leur protection dans ce cadre. À cet égard, il est intéressant de remarquer que, dans la recommandation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe comme dans la convention, la référence à un traitement

---

[1837] Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Recommandation 287 relative aux transports internationaux d'animaux, 22 sept. 1961.

[1838] Convention européenne sur la protection des animaux en transport international (révisée) précitée : « toute personne a l'obligation morale de respecter tous les animaux et de prendre dûment en considération leur aptitude à souffrir » (nous soulignons).

[1839] Rapport explicatif de la Convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages Série des traités européens n° 87, 10 mars 1976, § 4, p. 2.

[1840] *Ibid.*

[1841] Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Recommandation 620 relative aux problèmes posés par la protection des animaux dans les élevages industriels, 20 janv. 1971.

humain des animaux a disparu. En effet, le système d'élevage intensif est, en soi, incompatible avec un traitement humain des animaux mais, il doit être tenu compte, à tout le moins, de la nécessité de « ne pas nuire au bien-être des animaux »[1842]. Cette spécificité des conditions d'élevage témoigne de la nécessaire adaptation du droit à la destination des animaux. Elle se reflète dans la distinction qu'opère le droit européen selon les finalités de la garde des animaux, c'est-à-dire l'agrément, l'élevage ou l'expérimentation et réserve des conventions propres à chacune d'elles[1843].

En ce qui concerne la protection des animaux pendant l'abattage, le texte trouve son fondement non seulement dans l'humanisation des méthodes d'abattage des animaux provenant d'élevages industriels, mais également dans la qualité de la viande[1844]. Se mêlent ainsi considérations éthiques et économiques. En effet, l'incidence de la crainte, l'angoisse, la douleur ou la souffrance des animaux sur la qualité de la viande est susceptible d'être préjudiciable au consommateur. Bien qu'il ait admis qu'il n'existe pas de rapport direct entre la qualité de la viande et la protection des animaux, le comité d'experts consulté a considéré cette assimilation comme étant appropriée[1845]. À nouveau, bien que les considérations économiques ne soient pas négligées, elles ne portent pas préjudice à la dimension éthique qui a motivé l'adoption de cette convention.

Une perspective éthique de la protection animale par les États membres sous l'égide du Conseil de l'Europe se dégage clairement des conventions, des recommandations formulées par l'Assemblée parlementaire et des rapports explicatifs. L'animal est au centre des conventions européennes relatives à leur protection dans les élevages, en transport et au moment de l'abattage, même si la finalité est la satisfaction de l'éthique humaine. Cependant, en pratique, la formulation des stipulations de ces conventions laisse une marge de manœuvre importante aux États membres pour en garantir le respect, ce qui limite leur portée.

387. Des conventions en pratique peu contraignantes – Les conventions européennes relatives à l'élevage, au transport et à l'abattage comportent des stipulations contraignantes pour les États parties. En pratique, leur effet positif sur le degré de protection des animaux

---

[1842] Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Recommandation 641 relative à la protection des animaux dans les élevages industriels, 8 juill. 1971.

[1843] Rapport explicatif de la Convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages précité.

[1844] Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Recommandation 709 relative aux méthodes d'abattage des animaux de boucherie, 4 juill. 1973.

[1845] Rapport explicatif de la Convention européenne sur la protection des animaux d'abattage, Série des traités européens n° 102, 10 mai 1979, p. 3. Aujourd'hui, le lien entre qualité de la viande et stress de l'animal au moment de l'abattage a été scientifiquement établi (J. HARTUNG, B. NOWAK, A.C. SPRINGORUM, « Animal welfare and meat quality », pp. 628-646 *in Improving the Sensory and Nutritional Quality of Fresh Meat*, Woodhead Publishing Series in Food Science, Technology and Nutrition, 2009 ; H. W. LIU, Y. CAO, D. W. ZHOU, « Effects of shade on welfare and meat quality of grazing sheep under high ambient temperature », *Journal of Animal Science*, 2012, vol. 90, n° 13, pp. 4764-4770).

peut être drastiquement limité en raison de la formulation très vague de ces stipulations. La première version de la convention relative au transport international est particulièrement éloquente sur ce point[1846]. Ainsi, l'article 4 de cette convention prévoit que « les animaux doivent disposer de suffisamment d'espace et doivent, sauf indications spéciales contraires, pouvoir se coucher ». En mentionnant que les animaux doivent avoir suffisamment d'espace, cet article ne précise pas si les animaux doivent pouvoir se déplacer ou simplement se retourner, ce qui en pratique peut pourtant avoir d'importantes incidences, tant sur leur bien-être que sur la conception du moyen de transport. Bien qu'il s'agissait de l'objet du texte, la notion de transport international n'avait pas été définie. La nouvelle version de cette convention comble ces lacunes : elle définit la notion de transport international[1847] et elle précise que les animaux ont suffisamment d'espace lorsqu'ils peuvent « se tenir debout dans leur position naturelle »[1848]. Puisqu'il s'agit de la seule convention ayant fait l'objet d'une refonte, les autres conventions comportent toujours des imprécisions qui rendent leur mise en œuvre aléatoire. Ainsi, l'article 6 de la Convention relative à la protection des animaux dans les élevages prévoit : « aucun animal ne doit être alimenté de telle sorte qu'il en résulte des souffrances ou des dommages inutiles »[1849]. Le gavage des canards et des oies, en France, pour lequel il a été démontré qu'il cause des souffrances aux animaux[1850], contribue à illustrer la faible portée contraignante de ces conventions. C'est également le cas pour les dispositions relatives aux abattoirs. Si « les animaux doivent être déchargés aussitôt que possible », aucune précision n'est apportée quant aux justifications susceptibles d'expliquer un éventuel retard. Par ailleurs, la marge de manœuvre des États est d'autant plus grande qu'il est difficile de déterminer les besoins des animaux et leur éventuelle souffrance. L'article 3 de la Convention relative à l'élevage requiert des conditions appropriées à leurs besoins physiologiques et éthologiques, sans davantage de précision. En outre, son article 4 prohibe les entraves à la liberté de mouvement des animaux susceptibles de leur causer des souffrances ou dommages inutiles. Ce sont des stipulations protégeant le bien-être des animaux *a minima,* imposant aux États parties d'avoir conscience de ces exigences dans l'élaboration de leurs législations, sans pouvoir imposer concrètement un certain niveau de bien-être des animaux. L'intervention des États membres sous l'égide du Conseil de l'Europe traduit l'émergence de législations

---

[1846] Convention européenne sur la protection des animaux en transport international précitée, 13 déc. 1968.

[1847] Convention européenne sur la protection des animaux en transport international (révisée) précitée, 6 nov. 2003, art. 1er § 1.

[1848] *Ibid.*, art. 6 § 2.

[1849] Convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages précitée.

[1850] Scientific Committee on Animal Health and Animal Welfare, Report on Welfare Aspects of the Production of Foie Gras in Ducks and Geese, 16 déc. 1998, p. 65 (https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/sci-com_scah_out17_en.pdf consulté le 7.06.2017 à 20h55).

nationales en la matière. Le législateur européen, à des fins économiques, s'est saisi de la question de la protection animale.

2. L'influence limitée de l'approche éthique des conventions européennes sur le droit de l'Union européenne

388. Une finalité à l'origine économique – Étant donné que les États membres du Conseil de l'Europe ont admis, dès 1971, les incidences économiques de l'application des règles relatives à la protection des animaux d'élevage[1851], il était légitime que la Communauté économique européenne se soit saisie de la question de la protection des animaux bien qu'elle ne disposât pas de compétence en matière éthique. En effet, les conventions européennes, et surtout les législations nationales en résultant, ne sont pas neutres sur le plan économique et sont susceptibles d'avoir une incidence sur le fonctionnement du marché commun. La mise en conformité des exploitations agricoles aux règles de protection des animaux génère des coûts supplémentaires pour les éleveurs, rompant l'égalité entre ces exploitations selon que l'État a signé ou non la convention européenne. En outre, les animaux sont, depuis les origines du droit communautaire et de la PAC, des produits agricoles qui entrent dans le champ de compétence de la Communauté, puis de l'Union, dans le cadre de la base juridique agricole[1852]. C'est donc en raison de la compétence de la Communauté dans le domaine agricole et de l'objectif de garantir des conditions de concurrence égales sur le marché commun que les institutions communautaires se sont montrées favorables à l'approbation des conventions européennes relatives à la protection des animaux. En somme, l'harmonisation des législations poursuivie par la Communauté ne se justifie pas par une volonté de protéger les animaux, mais par la nécessité de limiter les incidences économiques de telles règles.

389. Les différentes méthodes d'incorporation du droit européen en droit communautaire – La Communauté a adhéré ou a parfois incorporé directement dans son droit les différentes conventions du Conseil de l'Europe. Une dissociation doit être réalisée selon la destination des animaux. La Convention relative aux animaux de compagnie n'a pas été ouverte à la signature de la Communauté. En effet, la circonstance selon laquelle les animaux de compagnie doivent être protégés n'ayant aucune incidence sur le marché commun, la Communauté ne disposait – et l'Union ne dispose toujours pas – d'une

[1851] Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Recommandation 620 relative aux problèmes posés par la protection des animaux dans les élevages industriels précitée.

[1852] Il s'agit d'ailleurs de la base juridique sur laquelle le Conseil s'est fondé, avec celle relative à l'harmonisation des législations, pour approuver la convention européenne : décision 78/923/CEE du Conseil du 19 juin 1978 concernant la conclusion de la convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages, *JOCE*, L 323, 17 nov. 1978, p. 12.

compétence en la matière[1853]. Par exemple, il n'appartient pas à la Communauté d'imposer que « toute personne qui détient un animal de compagnie ou qui a accepté de s'en occuper doit être responsable de sa santé et de son bien-être »[1854].

Les trois conventions en lien direct avec une activité économique faisant intervenir des animaux, c'est-à-dire le transport, l'élevage, l'abattage ainsi que la convention relative aux expérimentations scientifiques étaient ouvertes à la signature de la Communauté[1855]. Ainsi, le Conseil a approuvé, en 1978, la convention européenne relative à la protection des animaux d'élevage[1856] à la suite des avis favorables de la Commission[1857] et du Comité économique et social[1858]. Il a tenu le même raisonnement concernant la protection des animaux d'abattage, et a approuvé en 1988 la convention européenne y étant relative[1859]. La Communauté avait déjà adopté des normes relatives à l'abattage des animaux, dont une directive de 1974 qui prévoyait l'obligation d'étourdissement préalable[1860]. Il est apparu, néanmoins, légitime que la Communauté approuve cette convention en raison de ses conséquences sur le fonctionnement du marché commun et de son champ d'application plus vaste que les normes communautaires.

Deux remarques s'imposent, concernant la protection des animaux en transport international et ceux soumis à des expérimentations. En premier lieu, une nuance doit être apportée concernant l'approbation de la convention européenne sur le transport international d'animaux. Cette dernière n'a été ouverte à la signature de la Communauté qu'en 1989, laquelle ne l'a pas approuvée. Pourtant, le Conseil des Communautés européennes a fait expressément référence à cette convention dans les considérants de sa directive de 1977 portant sur la protection des animaux en transport international[1861]. Il explique que même si

---

[1853] V. sur l'interdiction de la commercialisation des fourrures de chiens et de chats, note (1928).

[1854] Convention européenne pour la protection des animaux de compagnie, art. 4.

[1855] Convention européenne sur la protection des animaux en transport international, art. 48 (depuis le protocole additionnel à la Convention européenne sur la protection des animaux en transport international qui a permis l'adhésion de la Communauté économique européenne) ; Convention européenne sur la protection des animaux d'abattage, art. 20 ; Convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages, art. 14 ; Convention européenne sur la protection des animaux vertébrés utilisés à des fins expérimentales ou à d'autres fins scientifiques, art 32.

[1856] Décision du Conseil 78/923/CEE du 19 juin 1978 concernant la conclusion de la convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages, *JOCE,* L 323, 17 nov. 1978, p. 12.

[1857] Commission européenne, Proposition de décision du Conseil portant conclusion de la Convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages, Bruxelles, COM (76) 159 final, 21 avril 1976.

[1858] Comité économique et social, Avis sur une proposition de décision du Conseil portant conclusion de la Convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages, *JOCE,* C 204, 30 août 1976, p. 26.

[1859] Décision du Conseil 88/306/CEE du 16 mai 1988 concernant la conclusion de la convention européenne sur la protection des animaux d'abattage, *JOCE,* L 137, 2 juin 1988, p. 25.

[1860] Directive du Conseil 74/577/CEE du 18 nov. 1974 relative à l'étourdissement des animaux avant leur abattage, *JOCE,* L 316, 26 nov. 1974, p. 10.

[1861] Directive 77/489/CEE du Conseil du 18 juill. 1977 relative à la protection des animaux en transport international, *JOCE,* L 200, 8 août 1977, p. 10.

le travail de négociation visant l'ouverture de la convention européenne à la signature de la Communauté est en cours, « il y a lieu d'arrêter sans délai »[1862] des mesures relatives à la protection des animaux en transport international. Cette directive vise bien la reprise de la convention européenne en droit communautaire et son annexe reprend à l'identique le contenu de la convention internationale. Pourtant, ce ne sera qu'en 2004 que le Conseil signera cette convention telle que révisée en 2003[1863], dont la négociation a fait intervenir la Commission[1864] sur mandat du Conseil et a permis une amélioration considérable du degré de protection des animaux[1865]. Il est intéressant de noter qu'à l'heure actuelle, cette convention n'est pas en vigueur dans l'Union européenne puisqu'elle n'a pas été approuvée, ce qui n'a pas d'incidence en termes de protection des animaux. Cette dernière est garantie par le règlement du 22 décembre 2004[1866]. L'incidence de l'absence d'approbation de cette convention est, au regard de la protection des animaux, nulle car le droit de l'Union européenne y fait expressément référence en matière d'exportations en provenance d'un État membre de l'Union européenne. Ainsi, les transporteurs ont l'obligation d'apporter « la preuve que le voyage entre le lieu de départ et le premier lieu de déchargement dans le pays de destination finale respecte tout accord international énoncé à l'annexe V applicable dans les pays tiers concernés »[1867]. Le seul accord international figurant à l'annexe V du règlement de 2004 est la Convention européenne sur la protection des animaux en transport international. Par conséquent, le droit de l'Union européenne n'est pas en contrariété avec les conventions qui portent sur la protection des animaux dans le cadre d'activités économiques. En second lieu, l'influence de la protection des animaux utilisés à des fins expérimentales ou scientifiques sur le fonctionnement du marché commun est doublée d'une prise en compte éthique des animaux.

390. La protection des animaux exploités à des fins scientifiques et expérimentales, entre économie et éthique – Les animaux d'élevage regroupent un grand nombre d'espèces animales et une distinction peut être opérée selon la destination de l'élevage. L'élevage d'animaux peut avoir pour but leur utilisation à des fins expérimentales. Dans le texte de la

---

[1862] *Ibid.*, consid. 2.

[1863] Décision du Conseil 2004/544/CE du 21 juin 2004 relative à la signature de la convention européenne sur la protection des animaux en transport international (révisée), *JOUE,* L 241, 13 juill. 2004, p. 21.

[1864] La Commission propose de signer la convention européenne sur la protection des animaux en transport international, Bruxelles, 30 oct. 2003, IP/03/1487.

[1865] La nouvelle convention est à la fois plus complète (son volume a plus que doublé) et plus précise. Par exemple, l'article 9 de la nouvelle convention détaille les circonstances dans lesquelles les animaux sont aptes au transport, alors qu'une telle stipulation n'existait pas dans l'ancienne version de la convention.

[1866] Règlement (CE) n° 1/2005 du Conseil du 22 déc. 2004 relatif à la protection des animaux pendant le transport précité.

[1867] *Ibid.*, art. 21, § 1, e).

Convention[1868], il est stipulé que « l'homme, dans sa quête de connaissance, de santé et de sécurité, a besoin d'utiliser des animaux lorsqu'on peut raisonnablement espérer que cela fera progresser la connaissance, ou produira des résultats utiles d'une façon générale pour l'homme ou pour l'animal, au même titre qu'il utilise les animaux pour se nourrir, pour se vêtir et comme bêtes de somme ». L'intention des rédacteurs de la Convention était de favoriser le développement de méthodes alternatives à l'utilisation des animaux à des fins expérimentales. La perspective était éthique, mais les considérations économiques sous-jacentes ont également justifié l'ingérence de la Communauté économique dans ce secteur. L'incidence économique des mesures de protection des animaux est indirecte, car elle porte sur le coût des produits et techniques élaborés grâce à l'expérimentation animale. En 1986, le Conseil a adopté une directive reprenant l'ensemble des dispositions de la Convention européenne[1869]. Il a justifié l'intervention de la Communauté dans ce domaine par les conséquences de ces mesures sur le fonctionnement du marché intérieur, sans lien avec la catégorisation de l'animal comme produit agricole puisqu'il ne pouvait pas utiliser cette base juridique. Toutefois, le Conseil ne s'est pas expressément appuyé sur la convention européenne. C'est seulement dix ans plus tard, par une décision de 1998[1870], qu'il admet, dans un considérant, que cette directive « fixe des règles communes reprenant les principes, objectifs et dispositions principales de la convention européenne sur la protection des animaux vertébrés utilisés à des fins expérimentales ou à d'autres fins scientifiques ». Le Conseil a donc adopté une directive reprenant le contenu de la convention européenne sans la citer expressément, et sans l'approuver[1871], malgré les avis favorables en ce sens du Comité économique et social[1872] et de la Commission[1873]. Il semble donc que l'intervention de la Communauté en la matière se justifie par des conséquences indirectes sur le fonctionnement du marché commun, ainsi que par des motivations d'ordre éthique. Le Comité économique et social félicitait d'ailleurs la Commission « des actions positives entreprises […] qui reflètent les préoccupations de l'opinion publique dans ce domaine ». Ce n'est qu'en 1998 que la

[1868] Convention européenne sur la protection des animaux vertébrés utilisés à des fins expérimentales ou à d'autres fins scientifiques précitée.

[1869] Directive du Conseil 86/609/CEE du 24 nov. 1986 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la protection des animaux utilisés à des fins expérimentales ou à d'autres fins scientifiques, *JOCE,* L 358, 18 déc. 1986, p. 1.

[1870] Décision du Conseil 1999/575/CE du 23 mars 1998 concernant la conclusion par la Communauté de la convention européenne sur la protection des animaux vertébrés utilisés à des fins expérimentales ou à d'autres fins scientifiques, *JOCE,* L 222, 24 août 1999, p. 29.

[1871] La convention avait pourtant été signée le 19 février 1987.

[1872] Avis du Comité économique et social sur la proposition de décision du Conseil portant conclusion au nom de la Communauté de la Convention européenne sur la protection des animaux vertébrés utilisés à des fins expérimentales ou à d'autres fins scientifiques, *JOCE,* C 329, 30 déc. 1989, p. 10.

[1873] Proposition de la Commission de décision du Conseil portant conclusion au nom de la Communauté de la convention européenne sur la protection des animaux vertébrés utilisés à des fins expérimentales ou à d'autres fins scientifiques, COM(89) 302final/SYN 198, *JOCE,* C 200, 5 août 1989, p. 8.

Communauté a approuvé la convention. C'est donc hors du cadre agricole que la considération éthique, qui sous-tendait l'adoption des conventions européennes de protection des animaux, a davantage influencé la législation communautaire. Malgré les divergences d'incorporation de ces conventions en droit de l'Union européenne, leur force normative est incontestable.

391. La force normative des conventions internationales dans l'ordre juridique de l'Union européenne – Ces conventions font partie de l'ordre juridique de l'Union européenne depuis leur entrée en vigueur[1874]. Pourtant, la Cour de Justice a refusé de considérer que pouvait émaner de ces conventions un principe généralement applicable de protection des animaux, puisqu'elles ne contiennent pas « d'obligations claires, précises et inconditionnelles »[1875]. Le comité de l'élevage, créé par la convention relative à la protection des animaux d'élevage et se situant dans le cadre du Conseil de l'Europe[1876], a élaboré des recommandations afin de permettre l'applicabilité des dispositions de cette convention. Toutefois, leur portée en droit de l'Union européenne est nulle. La Cour de Justice a, sans même qualifier la recommandation, considéré qu' « un texte de ce genre ne comporte pas de prescriptions juridiquement contraignantes pour les parties contractantes et donc pour la Communauté »[1877], et ce même si la convention sur la base de laquelle il a été adopté a été incorporée en droit de l'Union européenne. Cette interprétation jurisprudentielle est préjudiciable aux animaux et à leur protection, puisque les États membres de l'Union européenne ont pu utiliser des cages pour l'élevage des veaux, conformément à une directive européenne mais en contrariété avec la convention européenne[1878]. Le droit de l'Union européenne a pourtant évolué au profit de l'animal à compter du Traité d'Amsterdam et ses normes relatives au bien-être animal sont désormais, comme il conviendra de le démontrer ultérieurement, particulièrement développées. Si le Conseil de l'Europe était soucieux de satisfaire l'opinion publique par l'élaboration de conventions destinées à protéger les animaux dans le cadre de certaines formes d'exploitation, la Communauté européenne s'est d'abord fondée sur l'incidence économique de ces textes pour les incorporer dans le droit communautaire, compte tenu de sa compétence. Le droit français s'inscrit également dans le sillage initié sous l'égide du Conseil de l'Europe pour reconnaître la sensibilité des animaux et justifier l'adoption de normes destinées à les protéger.

[1874] CJCE, 18 mars 1998, aff. C-1/96, *Compassion in World Farming*, Rec. 1998, I, p. 1251, pt 31.

[1875] CJCE, 12 juill. 2001, aff. C-189/01, *Jippes e. a.* précité, pt 74.

[1876] Convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages précitée, art. 8 à 13.

[1877] CJCE, 18 mars 1998, aff. C-1/96, *Compassion in World Farming* précité, pt 36.

[1878] *Ibid.*, pt 69.

B. La protection de l'animal en France : entre émergence autonome et influences réciproques avec les droits européens

392. La reconnaissance de la sensibilité des animaux, qui a tant fait débat en 2015 à la suite de son intégration dans le Code civil[1879], existe en réalité en droit français depuis une loi de 1976[1880]. Cette reconnaissance universelle n'a pas subi l'influence des droits européens, bien qu'elle s'inscrive dans leurs prolongements (1). En revanche, la protection sectorielle des animaux domestiques, lorsqu'ils font l'objet d'une activité économique, démontre l'existence d'influences réciproques, entre droit français, droit européen et droit de l'Union européenne. À l'heure actuelle, la protection des animaux d'élevage est intégralement soumise à ce dernier (2).

1. La reconnaissance autonome de la sensibilité des animaux en droit français

393. Une volonté politique précipitée de considérer l'animal comme un être vivant sensible – Si on peut légitimement penser que le droit français a été influencé par la Convention européenne relative à la protection des animaux en cours de transport international[1881], il semble qu'il s'agirait d'une simplification erronée. D'abord, la sensibilité de l'animal a été admise, en droit français, à l'occasion de l'adoption de la loi relative à la protection de la nature le 10 juillet 1976[1882], antérieurement à l'adoption de quatre des cinq conventions européennes. Ensuite, la seule convention européenne qui préexistait à la loi de 1976 concernait la protection des animaux en cours de transport international. Non seulement elle se révèle sectorielle et non universelle tel que l'implique pourtant la reconnaissance de la sensibilité animale[1883] et en outre elle ne comporte aucune occurrence du terme de « sensibilité ». D'ailleurs, il n'est fait aucune référence à cette convention, ni dans les débats parlementaires ni dans le projet de loi. La même analyse peut être conduite à l'égard du droit de l'Union européenne car ce dernier n'a fait référence à la sensibilité animale qu'en 1992, à travers la déclaration n° 24 annexée au Traité de Maastricht.

[1879] V. pp. 40 s.

[1880] Loi n° 76-629 du 10 juill. 1976 relative à la protection de la nature, *JORF* 13 juill. 1976, p. 4203.

[1881] Il s'agit de la première convention européenne adoptée sous l'égide du Conseil de l'Europe, en 1968. La première loi française qui reconnaît la sensibilité des animaux et instaure l'obligation de protéger leur bien-être n'a été adoptée que huit ans plus tard, en 1976.

[1882] Loi n° 76-629 du 10 juill. 1976 relative à la protection de la nature précitée.

[1883] La loi du 10 juillet 1976 réalise une reconnaissance universelle de la sensibilité animale, sauf en ce qui concerne les animaux sauvages, sur lesquels l'homme n'a aucune maîtrise.

Dans sa version initiale, le projet de loi n'avait pas pour objet de reconnaître la sensibilité des animaux. Le rapporteur avait affirmé que « le principe, que nous condamnons et que condamne également le Gouvernement, voulait que les espèces animales ou végétales ne soient en somme que des instruments de production »[1884]. Il s'inscrivait en contestation à toute forme d'exploitation de la nature, mettant sur un pied d'égalité les animaux et les végétaux. À l'origine, ce projet de loi avait pour but de protéger les espèces de la faune sauvage, excluant les animaux domestiques. Il n'y avait pas de volonté politique de reconnaître la spécificité de tous les animaux. L'évolution de la protection juridique en faveur des animaux a été initiée par la députée Jacqueline Thome-Patenôtre qui avait rédigé, en 1971, une proposition de loi consacrant une charte de l'animal[1885]. Cette proposition n'a jamais été examinée par l'Assemblée nationale, mais la députée a saisi l'occasion de la discussion du projet de loi relatif à la protection de la nature pour déposer un amendement incorporant cette charte. Il a permis d'accélérer, sans doute notablement, le processus législatif au profit de la protection de l'animal domestique ou détenu par l'homme.

394. La charte de l'animal, la reconnaissance de la sensibilité de tous les animaux détenus par l'homme, quelle que soit leur destination – Très souvent, les textes visent les animaux, au pluriel, et non l'animal. Faire porter cette charte sur l'animal, au singulier, représente un symbole fort, puisque l'animal se trouve ainsi individualisé. La finalité de cette charte est donc l'animal en tant que tel, en vue de sa protection en tant qu'individu appartenant à une espèce animale, et non en tant qu'élément de la nature qu'il convient de protéger pour satisfaire les besoins de l'homme. L'industrialisation a engendré une exploitation de l'animal d'élevage telle qu'il a été réifié. Les systèmes intensifs ont présenté cet avantage d'impliquer « la diminution des coûts de production pour répondre à la demande croissante d'aliments moins chers sur des marchés fortement concurrentiels »[1886]. L'enjeu de ces systèmes est de garantir la protection minimale de la santé des animaux à des fins économiques, indépendamment de tout égard porté à leur bien-être. Les considérations économiques l'ont emporté sur le respect de la nature dans son ensemble, considérations contre lesquelles il convenait de lutter en restaurant une conscience écologique et en soumettant ces considérations aux intérêts à long terme de la société[1887]. La volonté affichée

---

[1884] R. NUNGESSER, Débats parlementaires sur le projet de loi relatif à la protection de la nature, Assemblée nationale, 22 avril 1976, 1e séance, p. 2036.

[1885] J. THOME-PATENÔTRE, Débats parlementaires sur le projet de loi relatif à la protection de la nature, Assemblée nationale, 22 avril 1976, 1e séance, p. 2045.

[1886] B. BROBERG, « Agriculture et élevage », pp. 43-57, spé. p. 45 *in* Coll., *Le bien-être animal*, Éditions du Conseil de l'Europe, 2006.

[1887] A. ZELLER, Débats parlementaires sur le projet de loi relatif à la protection de la nature, Assemblée nationale, 22 avril 1976, 2e séance, p. 2060.

était de soustraire l'animal de sa condition d'instrument de production. Même en l'absence de fondements scientifiques, la sensibilité des animaux tombait sous le sens[1888]. Pourtant, ce n'est pas au profit de l'animal d'élevage en particulier que la reconnaissance de sa sensibilité a été édictée.

Cette charte comportait deux types de mesures, les premières établissant des principes généraux tandis que les secondes envisageaient des applications concrètes. Sa principale disposition prévoyait que « tout animal étant un être sensible doit être placé par son propriétaire dans des conditions compatibles avec les impératifs biologiques de son espèce ». Assemblée nationale[1889], Sénat[1890] et gouvernement[1891], à l'exception de la commission des affaires culturelles du Sénat[1892], ont approuvé cette disposition essentielle de la charte de l'animal. Le ministre de la Qualité de la vie a d'ailleurs affirmé que le gouvernement se ralliait à la solution consistant en l'introduction des dispositions relatives à la protection de l'animal au sein du projet de loi portant sur la nature, parce qu'il était « soucieux de voir ce texte aboutir dans un délai satisfaisant »[1893]. Le rapporteur a admis que cette disposition consacrait la prise en compte et la protection de l'animal « en tant que tel et pour lui-même, et non en fonction des conséquences que les mauvais traitements qu'il subit pourraient avoir à l'égard d'autrui »[1894], ce qui révèle explicitement l'évolution du droit français en comparaison à la loi Grammont[1895]. Pourtant, ce n'est qu'en 1980 que les dispositions réglementaires permettant sa mise en œuvre seront adoptées[1896]. En permettant la protection de l'animal par son individualisation, la loi de 1976 place ce dernier au-delà des catégories juridiques traditionnelles auxquelles il est soumis. En revanche, toutes les dispositions contenues dans la charte n'ont pas été adoptées aussi aisément. En témoigne la disposition relative à la protection des animaux face aux actes de cruauté. L'article 5 *nonies* du projet de loi sanctionnait « quiconque aura, sans nécessité, publiquement ou non, exercé des sévices graves ou commis un acte de cruauté envers un animal domestique ou apprivoisé ou tenu en

---

[1888] R. NUNGESSER, Débats parlementaires sur le projet de loi relatif à la protection de la nature précité.

[1889] Débats parlementaires sur le projet de loi relatif à la protection de la nature, Assemblée nationale, 22 avril 1976, 2e séance, p. 2077.

[1890] P. CROZE, Avis présenté au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la protection de la nature, p. 14

[1891] A. FOSSET, Débats parlementaires sur le projet de loi relatif à la protection de la nature, Assemblée nationale, 22 avril 1976, 1e séance, p. 2039.

[1892] I. BOUSSARD, « Agriculture, environnement et protection de la nature : la loi de 1976 », *Ruralia*, 1er janv. 1997.

[1893] A. FOSSET, Débats parlementaires sur le projet de loi relatif à la protection de la nature précité.

[1894] R. NUNGESSER, Débats parlementaires sur le projet de loi relatif à la protection de la nature précité, p. 2036.

[1895] Loi du 2 juill. 1850 dite Grammont sur les mauvais traitements envers les animaux domestiques.

[1896] Décret n°80-791 du 1er oct. 1980 pris pour l'application de l'art. 276 du Code rural, JORF, 5 oct. 1980, p. 2326, art 1er. Cet article sera codifié en 1989 pour devenir l'article R. 214-17 du Code rural (décret n°89-805 du 27 oct. 1989 portant codification et modification de textes réglementaires concernant la protection de la nature, JORF, 4 nov. 1989, p. 13721).

captivité »[1897]. La députée Thome-Patenôtre a souhaité insérer un amendement élargissant cette infraction à tout acte « ayant causé la mort » d'un animal. Une telle précision a vu s'élever des oppositions relatives non seulement à l'acte d'euthanasie accompli par un vétérinaire, mais également aux combats de coqs et de taureaux ou encore à la chasse[1898]. Malgré une intention saluée par certains, visant à sanctionner les propriétaires qui mettent fin à la vie de leur animal sans raison, le gouvernement n'a pas soutenu l'amendement, qui a été rejeté par l'Assemblée nationale. La protection de l'animal à travers la reconnaissance juridique de sa sensibilité a été rapide en droit interne, bien que tributaire d'un projet de loi relatif à la protection de la nature. À l'heure actuelle, cette disposition figure, dans les mêmes termes, à l'article L. 214-1 du Code rural[1899]. Bien que justifié par une réflexion éthique menée au profit des animaux de compagnie, le droit français a dû s'adapter à l'approche sectorielle instaurée par l'Union européenne afin de garantir la protection des animaux qui font l'objet d'activités économiques sur le territoire français.

2. Des influences réciproques entre droit français, droit européen et droit de l'Union européenne quant à la protection sectorielle des animaux

395. L'influence du droit français sur les droits européens – Bien que la France n'ait reconnu la sensibilité des animaux qu'en 1976, certaines modalités d'exploitation des animaux avaient déjà été réglementées afin de les protéger contre certaines souffrances inutiles. Les textes français ont directement inspiré le législateur communautaire, puisque plusieurs dispositions réglementaires ont, mot pour mot, été reprises dans certaines directives. Dès 1964, la France a protégé les animaux lors de leur abattage. Le décret du 16 avril 1964[1900], complété par un arrêté du 1964[1901], interdisent l'emploi d'aiguillon susceptible de blesser l'animal ainsi que l'utilisation de méthodes de contention brutales et imposent l'étourdissement préalable des bêtes avant leur abattage afin « d'éviter aux animaux toute douleur inutile ». L'enjeu de ces textes était donc, avant même l'adoption des conventions

[1897] Désormais, l'infraction prohibant les sévices graves figure à l'article 521-1 du Code pénal, tandis que celle prohibant les mauvais traitements est prévue à l'article R. 654-1.

[1898] Débats parlementaires sur le projet de loi relatif à la protection de la nature, Assemblée nationale, 11 juin 1976, 2e séance, pp. 4065-4066.

[1899] « Tout animal étant un être sensible doit être placé par son propriétaire dans des conditions compatibles avec les impératifs biologiques de son espèce ».

[1900] Décret n° 64-334 du 16 avril 1964 relatif à la protection de certains animaux domestiques, conditions d'abattage précité.

Décret n° 70-886 du 23 sept. 1970 portant modification des art. 2 (abattage) (al. 1er, 2 et 3) et 3 (violation de la réglementation) (al. 2 et 3) du décret 64-334 du 16 avril 1964, *JORF*, 2 oct. 1970, p. 9178.

[1901] Arrêté du 16 avril 1964 relatif aux procédés autorisés pour l'étourdissement des animaux au moment de l'abattage et agrément des types d'appareils utilisés à cette fin, *JORF*, 18 avril 1964, p. 3486.

européennes, des directives communautaires ou de la loi de 1976, de protéger la sensibilité de certains animaux. En raison de législations nationales de cet ordre, la thématique de la protection des animaux au moment de l'abattage fut l'objet d'une directive du Conseil en 1974 en vue d'une harmonisation européenne[1902]. Les dispositions de la directive sont sensiblement similaires à celle du décret et de l'arrêté précités, à une exception près. Effectivement, les dispositions de l'article 1er de la directive, lequel délimite le champ d'application de la directive tant à l'égard des espèces animales concernées que des méthodes d'étourdissement, sont exactement similaires à celles des textes nationaux[1903]. Il en va de même concernant l'article 2 de la directive, qui pose certaines conditions quant à la sécurité des méthodes d'étourdissement, et dont le contenu est, en réalité, plus approfondi à l'article 3 de l'arrêté. En revanche, la directive comporte plusieurs apports sur l'obligation d'étourdissement, en comparaison au droit national. Les textes réglementaires français admettent deux exceptions : l'urgence et l'abattage rituel. Or, la directive, à son article 3, permet aux États membres de rendre également facultatif l'étourdissement en cas « d'abattage par l'exploitant pour sa propre consommation ». Bien que les États disposent d'une marge de manœuvre pour transposer cette exception, impliquant que la France aurait pu maintenir sa réglementation en l'état, cette dernière a fait le choix de l'intégrer par un décret de 1980[1904]. Ainsi, en ce qui concerne l'obligation d'étourdissement préalable à l'abattage, dont la finalité affichée est de préserver les animaux face à des souffrances inutiles, l'on peut supposer que le droit français a influencé le droit communautaire, puisque la substance de la majorité des dispositions de la directive était déjà consacrée dans les textes réglementaires français. Comme en témoigne l'adaptation du droit français aux exceptions à l'obligation d'étourdissement, celui-ci a, en grande majorité, été adapté aux dispositions du droit de l'Union européenne de la protection animale.

396. Une adaptation globale du droit français aux droits européens – Si la France a été précurseur de la protection des animaux en cours d'abattage au regard des travaux européens et communautaires, cette avance ne porte que sur ce secteur très restreint de la protection des animaux. La France a donc poursuivi la mutation de son droit avec l'adoption de deux décrets portant publication des deux conventions européennes sur la protection des animaux en transport international[1905] et dans les élevages[1906]. Deux ans plus tard, un décret français[1907]

[1902] Directive 74/577/CEE du Conseil du 18 nov. 1974 relative à l'étourdissement des animaux avant leur abattage, *JOCE,* L316, 26 nov. 1974, p. 10.

[1903] Arrêté du 16 avril 1964 précité, art. 1er ; décret n° 64-334 du 16 avril 1964 précité, art. 2 al. 1er.

[1904] Décret n° 80-791 du 1er oct. 1980 pris pour l'application de l'art. 276 du Code rural, *JORF*, 5 oct. 1980, p. 2326, art. 9.

[1905] Décret n° 74-684 du 29 juill. 1974 portant publication de la convention européenne sur la protection des animaux en transport international, *JORF*, 6 août 1974, p. 8262.

réalise une transposition globale des textes à la fois européens et communautaires en faisant référence, dans ses visas, non seulement aux deux décrets de publication des conventions européennes, mais également à deux directives communautaires. Le premier titre de ce décret est consacré à la protection des animaux dans les élevages, qui adapte le droit français à la Convention européenne de 1976, le deuxième titre porte sur le transport des animaux, c'est-à-dire sur la Convention européenne de 1968 et la directive de 1977 sur la protection en cours de transport international[1908] et enfin, son troisième titre est relatif à l'abattage, au regard de la directive de 1974[1909]. Ce décret opère une adaptation mineure du droit français en matière d'étourdissement des animaux au regard de la directive de 1974[1910] et procède à la transposition des dispositions de la directive de 1977 relative au transport international.

Les sources du droit relatif à la protection des animaux sont diverses et disparates. Toutefois, ce constat ne nuit pas à la protection des animaux, puisque le contenu des stipulations des conventions européennes présente deux caractéristiques interdépendantes. En premier lieu, les formulations employées sont générales. À titre d'illustration, l'article 7 de la Convention européenne relative à la protection dans les élevages stipule que « la condition et l'état de santé de l'animal doivent faire l'objet d'une inspection approfondie à des intervalles suffisants pour éviter des souffrances inutiles, soit au moins une fois par jour dans le cas d'animaux gardés dans des systèmes modernes d'élevage intensif ». Aucune définition ne figure dans ce texte afin d'éclairer la notion d'inspection "approfondie", "d'intervalles suffisants" ou de "souffrances inutiles". Les États bénéficient donc d'une marge de manœuvre, accentuée par la circonstance selon laquelle, en second lieu, sont imposées des règles minimales de protection. Les États membres disposent de l'opportunité d'imposer des mesures plus contraignantes que celles prévues par les conventions. C'est ainsi que l'article 2 du décret de 1980 précité interdit de garder en plein air certaines espèces d'animaux lorsque l'absence d'équipement leur fait courir un risque d'accident. Or, la seule disposition contenue dans la convention européenne et relative aux installations d'élevage porte sur les systèmes d'élevage intensifs, et non sur les modalités de garde en plein air[1911]. Par conséquent, le droit français a élaboré des standards de protection plus élevés que ceux établis par la convention européenne. À l'inverse, il est remarquable de noter que, parfois, les stipulations des conventions

---

[1906] Décret n° 78-1085 du 2 nov. 1978 portant publication de la convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages, *JORF*, 18 nov. 1978, p. 3879.

[1907] Décret n° 80-791 du 1er oct. 1980 pris pour l'application de l'art. 276 du Code rural précité.

[1908] Directive 77/489/CEE du Conseil du 18 juill. 1977 relative à la protection des animaux en transport international, *JOCE,* L 200, 8 août 1977, p. 10.

[1909] Ibid.

[1910] V. p. 411.

[1911] Cette disposition du décret de 1980 participe pourtant de l'incorporation de cette convention européenne, et non des directives communautaires puisque ces dernières ne sont pas relatives aux modalités d'élevage mais au transport international et à l'abattage.

européennes sont plus précises qu'un décret[1912], mais cette situation reste exceptionnelle. La marge de manœuvre laissée par les conventions permet que celles-ci soient compatibles avec le droit de l'Union européenne et avec le droit national préexistant. Elle permet également d'adapter les normes au gré des avancées scientifiques et de la recherche de satisfaction de l'opinion publique. Le pouvoir réglementaire français a, dès lors, pu réaliser une protection de l'animal globale, combinant à la fois ses normes préexistantes et le droit européen. Toutefois, puisque l'exploitation des animaux se rapporte toujours à une activité économique et que la protection des animaux est susceptible d'avoir une incidence sur le fonctionnement du marché commun puis intérieur, la Communauté européenne puis l'Union se sont progressivement saisies de cette thématique, à tel point que le droit aujourd'hui applicable en France trouve exclusivement sa source dans le droit de l'Union européenne.

397. La source unioniste du droit français de la protection animale – Depuis les années 1990, la tendance selon laquelle le droit français influençait le droit communautaire s'est inversée. Deux voies se sont dessinées. La première a consacré la reconnaissance globale de la sensibilité des animaux. À compter de 1992, la protection du bien-être animal a été incorporée au sein d'un Traité constitutif de l'Union européenne[1913]. Il s'agit du point de départ de l'approche globale de la protection animale par la Communauté européenne, mais qui est limitée puisqu'elle n'irradie que certains domaines de son droit. Même si la portée normative de cette Déclaration peut être remise en question[1914], le législateur communautaire en a tenu compte dès l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht[1915]. Cette Déclaration a, ensuite, pris la forme d'un protocole annexé au Traité d'Amsterdam en 1997[1916]. La Communauté a affiché son intention « d'assurer une plus grande protection et un meilleur respect du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles ». Désormais, la reconnaissance de la sensibilité des animaux figure expressément dans le Traité sur le fonctionnement de

---

[1912] Si l'article 3 du décret de 1980 interdit le transport de femelles sur le point de mettre bas, disposition qui se révèle sujette à interprétation, la convention européenne est davantage précise puisqu'elle interdit le transport des femelles « qui doivent mettre bas dans la période correspondant au transport » (art. 4).

[1913] Déclaration n° 24 de l'Acte final annexé au Traité de Maastricht relative à la protection des animaux, Traité sur l'Union européenne, *JOCE,* C 191, 29 juill. 1992, pp. 1-110 : « La Conférence invite le Parlement européen, le Conseil et la Commission, ainsi que les États membres, à tenir pleinement compte, lors de l'élaboration et de la mise en oeuvre de la législation communautaire dans les domaines de la politique agricole commune, des transports, du marché intérieur et de la recherche, des exigences en matière de bien-être des animaux ».

[1914] V. pp. 269 s.

[1915] En 1992, le Conseil a expressément fait référence au bien-être animal dans un considérant de la directive relative à l'identification et l'enregistrement des animaux : directive 92/102/CEE du Conseil du 27 nov. 1992 concernant l'identification et l'enregistrement des animaux, *JOCE* L 355, 5 déc. 1992, p. 32, art. 5, d) : « la marque auriculaire prévue au paragraphe 2 point a) doit être d'un modèle agréé par l'autorité compétente, être infalsifiable et lisible pendant toute la vie de l'animal. Elle ne doit pas pouvoir être réutilisée et doit être de nature à rester fixée sur l'animal sans lui nuire sur le plan du bien-être » (nous soulignons).

[1916] Ce protocole a été intégré en annexe du Traité instituant la Communauté européenne, *JOCE,* C 340, 10 nov. 1997, pp. 173-306.

l'Union européenne, à son article 13[1917]. Ce dernier impose la protection des animaux aux institutions de l'Union européenne et nationales, même s'il ne s'agit pas de l'objet de la norme, dans certains domaines limitativement énumérés. Si certains ont considéré que l'animal est ainsi placé « au sommet de l'ordre juridique européen »[1918], l'on peut malgré tout s'interroger sur la finalité poursuivie par les États membres : consacrent-ils « la reconnaissance d'une valeur propre aux animaux ou l'impact bénéfique de la biodiversité sur le bien-être de l'homme »[1919] ? La protection des animaux prend une nouvelle envergure puisqu'elle est consacrée au regard de la sensibilité des animaux, mais elle reste contrainte par les impératifs économiques qui imposent d'en circonscrire le champ d'application. La protection des animaux ne saurait devenir un objectif susceptible de justifier la compétence de l'Union européenne en dehors de considérations économiques. Le juge européen a, récemment, adopté une approche extensive des considérations économiques au profit de la protection des animaux. Ainsi, il a considéré, pour garantir la protection des animaux pendant le transport, qu'une association d'utilité publique chargée de placer des animaux errants dans des foyers se situant dans un autre État membre de l'Union européenne gère une activité économique[1920]. L'article 13 TFUE peut particulièrement contribuer à extraire les animaux d'une approche uniquement économique de leur protection, laquelle se matérialise par l'élaboration de législations sectorielles.

La seconde voie poursuivie par l'Union européenne est de nature sectorielle. Les années 1990 marquèrent le point de départ de la rénovation du droit communautaire en matière de protection des animaux, dont les premiers textes organisèrent la protection des veaux de boucherie et des porcs[1921]. S'en est suivie l'adoption d'une série de textes, au cours des années 2000, se répartissant en trois secteurs, à l'instar de l'approche sectorielle développée dans le cadre des conventions européennes : la protection dans l'élevage[1922], en cours de transport[1923]

[1917] « Lorsqu'ils formulent et mettent en oeuvre la politique de l'Union dans les domaines de l'agriculture, de la pêche, des transports, du marché intérieur, de la recherche et développement technologique et de l'espace, l'Union et les États membres tiennent pleinement compte des exigences du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles, tout en respectant les dispositions législatives ou administratives et les usages des États membres en matière notamment de rites religieux, de traditions culturelles et de patrimoines régionaux ».

[1918] I. BÜSCHEL, J. M. AZCARRAGA, « Quelle protection juridique des animaux en Europe ? - l'apport du Traité de Lisbonne à la lumière du droit comparé », *Trajectoires*, 7/2013, pp. 1-19, spé. p. 3.

[1919] Ibid.

[1920] CJUE, 3 déc. 2015, aff. C-301/14, *Pfotenhilfe-Ungarn e.V.*, Rec. num. O. DUBOS, « L'empire de l'économique au service de la protection des animaux », *op. cit.*

[1921] Directive 91/629/CEE du Conseil du 19 nov. 1991 établissant les normes minimales relatives à la protection des veaux, *JOCE,* L 340, 11 déc. 1991, p. 28 ; directive 91/630/CEE du Conseil du 19 nov. 1991 établissant les normes minimales relatives à la protection des porcs, *JOCE,* L 340, 11 déc. 1991, p. 33.

[1922] Directive 98/58/CE du Conseil du 20 juill. 1998 concernant la protection des animaux dans les élevages, *JOCE,* L 221, 8 août 1998, p. 23.

Plusieurs directives sont spécifiques à certaines espèces : directive 1999/74/CE du Conseil du 19 juill. 1999 établissant les normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses, *JOCE,* L 203, 3 août 1999, p. 53 ; directive 2008/119/CE du Conseil du 18 déc. 2008 établissant les normes minimales relatives à la protection des

et au moment de l'abattage[1924]. Sauf en ce qui concerne la protection minimale de certaines espèces animales, les institutions de l'Union européenne favorisent aujourd'hui le recours à la forme du règlement car il permet une meilleure harmonisation de la protection animale sur le territoire de l'Union. D'autres thématiques font aussi l'objet de normes de l'Union européenne, telles que la protection des animaux de laboratoire[1925], les expérimentations à des fins cosmétiques[1926], la protection des phoques par la réglementation du commerce des produits dérivés de cet animal[1927] et, plus singulièrement, l'interdiction de la mise sur le marché de fourrures de chiens et de chats[1928]. Concernant cette dernière, la position de l'Union européenne est surprenante puisque l'Union intervient dans ce secteur en interdisant de façon absolue le commerce de fourrures de chiens et chats. Pourtant, l'harmonisation de législations nationales disparates aboutit rarement à une interdiction totale de la commercialisation, préférant axer sur l'information des consommateurs par le biais d'un étiquetage lorsque le produit n'est pas controversé sur le plan sanitaire. En réalité, ce choix de l'Union est largement déterminé par l'objectif de satisfaction de l'opinion publique. Le premier considérant de ce règlement est significatif puisqu'il débute par les mots « dans l'esprit des citoyens de l'Union européenne ». C'est cette opinion publique qui justifie le degré d'interdiction choisi par l'Union. L'opinion publique, bien que l'évaluation de la demande sociale n'ait pas été conduite, est particulièrement influente dans le secteur du bien-être animal. Même si le droit de l'Union européenne est justifié par une perspective économique, il est parfois pertinent de constater l'existence de sa dimension éthique. Il résulte de l'ensemble de cette analyse que le droit français de protection du bien-être des animaux trouve désormais intégralement sa source dans le droit de l'Union européenne, lequel poursuit d'abord une perspective économique.

---

veaux, *JOCE,* L 10, 15 janv. 2009, p. 7 ; directive 2007/43/CE du Conseil du 28 juin 2007 fixant des règles minimales relatives à la protection des poulets destinés à la production de viande, *JOCE,* L 182, 12 juill. 2007, p. 19 ; directive 2008/120/CE du Conseil du 18 déc. 2008 établissant les normes minimales relatives à la protection des porcs, *JOCE,* L 47, 18 fév. 2009, p. 5.

[1923] Règlement (CE) n° 1255/97 du Conseil du 25 juin 1997 concernant les critères communautaires requis aux points d'arrêt et adaptant le plan de marche visé à l'annexe de la directive 91/628/CEE, *JOCE,* L 174, 2 juill. 1997, p. 1 ; règlement (CE) n° 1/2005 du Conseil du 22 déc. 2004 relatif à la protection des animaux pendant le transport et les opérations annexes et modifiant les directives 64/432/CEE et 93/119/CE et le règlement (CE) n° 1255/97, *JOCE,* L 3, 5 janv. 2005, p. 1.

[1924] Règlement (CE) n° 1099/2009 du Conseil du 24 sept. 2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort, *JOCE,* L 303, 18 nov. 2009, p. 1.

[1925] Directive 2010/63/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 sept. 2010 relative à la protection des animaux utilisés à des fins scientifiques, *JOUE,* L 276, 20 oct. 2010, p. 33.

[1926] Règlement (CE) n° 1223/2009 du Parlement européen et du Conseil du 30 nov. 2009 relatif aux produits cosmétiques, *JOCE,* L 342, 22 déc. 2009, p. 59.

[1927] Règlement (CE) n° 1007/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 sept. 2009 sur le commerce des produits dérivés du phoque, *JOCE,* L 286, 31 oct. 2009, p. 36.

[1928] Règlement (CE) n° 1523/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 déc. 2007 interdisant la mise sur le marché, l'importation dans la Communauté ou l'exportation depuis cette dernière de fourrure de chat et de chien et de produits en contenant, *JOCE,* L 343, 27 déc. 2007, p. 1.

§2. La collectivisation de la protection de la sensibilité des animaux par le droit de l'Union européenne

398. « Élevés industriellement dans des "ateliers de production" (aviaires, porcins, etc.), ces animaux ne peuvent absolument plus répondre au qualificatif de domestique, en ce que cette qualité exige au minimum qu'ils soient reconnus chacun dans leur singularité d'individu »[1929]. L'animal d'élevage ne serait, finalement, qu'un produit issu d'un processus de production. La protection de leur bien-être pourrait permettre de les prendre en compte en tant que membres au sein d'une collectivité – en tant qu'individus – et de reconnaître que leur vie vaut la peine d'être vécue, même s'ils sont destinés à l'abattage à des fins alimentaires pour l'homme. En réalité, puisqu'elles sont d'abord mues par une perspective économique, les règles relatives à la protection des animaux n'intègrent ni définition du bien-être animal, ni l'assurance d'un niveau élevé de protection, faisant ainsi obstacle à une individualisation des animaux pourtant nécessaire pour en assurer un haut niveau de protection. Les contours de cette protection se révèlent incertains et minimaux (*A*) et soumis à la conciliation avec les impératifs économiques poursuivis par l'Union européenne (*B*).

A. L'élaboration d'une protection animale minimale aux contours incertains

399. Les règles relatives au bien-être des animaux sont fondées sur des bases juridiques et scientifiques insuffisamment solides, les premières en raison de l'absence de définition du bien-être animal, les secondes en raison de l'intérêt récent de la science pour l'évaluation de ce bien-être (1). Ces incertitudes, dans le cadre de l'Union européenne, présentent un avantage certain. Elles contribuent à justifier que le bien-être ne soit protégé qu'*a minima* puisqu'il doit être concilié avec des objectifs qui s'y opposent (2).

1. Des règles relatives au bien-être animal fondées sur des insuffisances juridiques et scientifiques

400. L'absence de définition juridique contraignante du bien-être animal – Il n'existe pas de consensus juridique sur la notion de bien-être animal. Le droit de l'Union, bien qu'il ait recours à cette notion depuis les années 1970[1930], n'en a jamais apporté de définition positive.

[1929] A. MICOUD, « Sauvage ou domestique, des catégories obsolètes ? », *Sociétés* 2010/2 (n° 108), pp. 99-107, spé. p. 103.

[1930] Directive 77/489/CEE du Conseil du 18 juill. 1977 relative à la protection des animaux en transport international précitée, art. 5 § 2.

À l'instar de toute notion non définie, elle a pour inconvénient de créer un doute quant à sa portée. Par exemple, certaines dispositions européennes peuvent parfois laisser penser que le bien-être se distingue de l'absence de souffrance, alors que le bien-être animal traduit la reconnaissance de la sensibilité animale et donc de la perception de la douleur par les animaux, ce qui semble difficilement soutenable. C'est le cas de l'article 3 de la directive de 1998 relative à la protection des animaux d'élevage[1931]. Cet article prévoit que les États membres doivent prendre « toutes les mesures appropriées en vue de garantir le bien-être de leurs animaux et afin d'assurer que lesdits animaux ne subissent aucune douleur, souffrance ou dommage inutile ». L'emploi de la conjonction de coordination "et" peut être interprété comme réalisant une dissociation entre bien-être et absence de douleur et de souffrance, alors même que l'absence de douleur est l'un des éléments constitutifs du bien-être animal.

À défaut de définition positive, le législateur européen se contente d'évoquer les différents éléments qui permettent de parvenir d'une façon qu'il estime satisfaisante au bien-être des animaux, comme ne pas être privé d'eau et d'aliments[1932]. Une auteure a d'ailleurs affirmé que le bien-être peut être « la détermination des actes à réaliser pour protéger ce dernier »[1933]. Cette définition renvoie aux prescriptions qui visent la protection de la sensibilité de l'animal en tant qu'il peut ressentir la douleur, à l'instar de l'obligation de lui mettre à disposition une alimentation saine et suffisante[1934]. Le bien-être animal recouvrirait ainsi l'ensemble des moyens permettant de protéger la sensibilité des animaux. La limite d'une telle définition est qu'elle crée une catégorie, mais qu'elle ne définit pas la notion permettant de considérer ce qui entre réellement dans cette catégorie. Face à cette définition fonctionnelle, l'auteure a également admis que pouvait être retenue une approche davantage matérielle du bien-être animal, en considérant qu'il pouvait caractériser « un état dans lequel devrait être placé l'animal »[1935]. Cette définition, contrairement à la première, insère une marge d'incertitude quant à sa portée. L'emploi du conditionnel, en premier lieu, témoigne d'une faille du droit qui dépend directement à la fois de la volonté politique et des incertitudes scientifiques. La seule absence de technique alternative économiquement viable d'exploitation des animaux fait obstacle à ce qu'ils soient placés dans un état de bien-être. Cette définition du bien-être serait donc une ligne de conduite pour les institutions. En second lieu, faire référence à l'état de bien-être de l'animal intègre une dimension subjective comparable à celle du bien-être de l'homme. Appliquée à l'homme, cette notion, qui se décline dans de nombreux aspects de la

---

[1931] Directive 98/58/CE du Conseil du 20 juill. 1998 concernant la protection des animaux dans les élevages précitée.

[1932] *Ibid.*, annexe, pt 14.

[1933] S. DESMOULIN-CANSELIER, « Le bien-être animal : apparences trompeuses et opportunités », pp. 133-146, spé. p. 136 *in* M. TORRE-SCHAUB (dir), *Le bien-être et le droit*, *op. cit.*

[1934] Sur la notion d'être sensible, v. J. LEROY, « Brèves réflexions sur l'usage de l'expression « être sensible » appliquée à l'animal », *RSDA* 2/2011, pp. 11-16.

[1935] Ibid.

vie en société, au travail, pour le malade, dans l'environnement ou encore pour les personnes âgées[1936], et saisie par différentes sciences, sociales ou dures, est protéiforme, ce qui rend laborieux d'en saisir la portée[1937]. Elle renvoie « aux émotions, à la prise de plaisir »[1938], à un « sentiment, une sensation subjective »[1939]. La difficulté apparaît avec acuité : il est impossible, pour l'homme, à l'heure actuelle, de déterminer subjectivement le plaisir que ressent un animal, si l'animal est effectivement en mesure d'avoir conscience du plaisir qu'il ressent. D'ailleurs, l'auteure ne nie pas la difficulté que cette définition recèle et estime qu'afin « de passer outre l'éventuelle absence de conscience de soi », il s'agirait de faire référence à « un horizon vague pour lequel des indications plus techniques – notamment des critères biologiques, tels que le taux de présence dans le sang d'hormones du stress »[1940]. En admettant qu'un animal exprime sa douleur, et qu'un cri n'est pas seulement « la conséquence d'une douleur qui serait interne, cachée »[1941], il est possible de mesurer scientifiquement le degré de souffrance d'un animal. Le recours à ces indications techniques participe de la détermination des actes à réaliser pour protéger l'animal, puisqu'ils en sont le fondement scientifique. Retenir, pour définition du bien-être de l'animal, l'état dans lequel il devrait être placé semble empreint d'une fragile légitimité. D'autres auteurs ont ainsi extrait la dimension subjective du bien-être animal pour le considérer comme étant « l'état positif de l'animal, résultant à la fois de l'absence de souffrances (physiques et psychologiques) et de la satisfaction de ses besoins (physiologiques et éthologiques) »[1942]. L'OIE considère, quant à elle, qu'il s'agit de « la manière dont un animal évolue dans les conditions qui l'entourent »[1943]. Il peut en être déduit que du comportement de l'animal dépend la garantie de son bien-être. Cependant, les conditions qui entourent un animal ne sont pas nécessairement naturelles : dans le cadre d'une exploitation intensive, il pourra être constaté que le bien-être de l'animal n'est pas satisfait si son comportement ne correspond pas à celui qu'il pourrait avoir dans un environnement naturel, alors même que les règles de protection sont assurées. Si, effectivement, le bien-être se reflète à travers le comportement de l'animal, cette définition ne permet toutefois pas de saisir ce qu'est le bien-être, mais n'en est qu'un indicateur. Le droit

---

1936 M. TORRE-SCHAUB (dir), *Le bien-être et le droit*, Publications de la Sorbonne, De Republica, 2016.

1937 M. CHRISTELLE, « Bien-être, être-bien et bonheur : essai de clarification conceptuelle », pp. 17-32 *in* M. TORRE-SCHAUB (dir), *Le bien-être et le droit*, *op. cit.*

1938 M. MEZIANI, « Le bien-être : enjeux relatifs aux droits et approche pluridisciplinaire », *Jurisport* 2015, n° 151, p. 18.

1939 M. CHRISTELLE, « Bien-être, être-bien et bonheur : essai de clarification conceptuelle », p. 24 *in* M. TORRE-SCHAUB (dir), *Le bien-être et le droit*, *op. cit.*

1940 Ibid.

1941 P. DEVIENNE, « La souffrance animale dans l'abattage rituel : entre science et droit », *RSDA* 2/2010, pp. 189-198, spé. p. 192.

1942 S. BRELS, « Le droit de la protection du bien-être animal : évolution mondiale », *RSDA* 2/2014, pp. 399-423, p. 402.

1943 Code terrestre, art. 7.1.1.

français n'a pas non plus apporté de définition du bien-être animal. Peut-être que l'avancée des connaissances scientifiques permettra de retenir la définition subjective dans un futur plus ou moins proche. Néanmoins, à l'heure actuelle, le bien-être serait davantage composé des mécanismes permettant de protéger la sensibilité des animaux impliquant de tenir compte du comportement que l'animal adopte au regard du comportement normal des congénères de l'espèce à laquelle il appartient. Dès lors, le bien-être animal, saisi par le droit, comprend « l'ensemble des règles visant à protéger les animaux en tant qu'individus (le plus souvent car ils sont sensibles, ou capables de souffrir) »[1944], dont les principales composantes sont au nombre de cinq.

401. Les "cinq libertés" des animaux comme contenu du bien-être animal – L'OIE énonce cinq libertés, qui constituent les différentes composantes permettant de garantir de façon satisfaisante le bien-être des animaux : « être épargné de la faim, de la soif et de la malnutrition, être épargné de la peur et de la détresse, être épargné de l'inconfort physique et thermique, être épargné de la douleur, des blessures et des maladies, et être libre d'exprimer des modes normaux de comportement »[1945]. Besoins physiologiques, environnementaux, sanitaires, psychologiques et comportementaux[1946] caractérisent le bien-être animal. Ces éléments figurent également dans des dispositions de droit dérivé de l'Union européenne[1947] et en droit français[1948], sous des formulations variées. Ils garantissent la reconnaissance de la sensibilité des animaux en tant qu'ils sont capables de ressentir la douleur ainsi que la préservation de la santé physique des animaux. Une auteure a d'ailleurs estimé que se distinguaient « intégrité physique et qualité de vie »[1949]. Il conviendra de le développer ultérieurement[1950], mais cette dichotomie peut également renvoyer, plus simplement, à la distinction entre santé physique et santé psychique. L'absence de définition du bien-être

---

[1944] S. BRELS, « Le droit de la protection du bien-être animal : évolution mondiale », *op. cit.*, p. 401.

[1945] Code terrestre, art. 7.1.2.2.

[1946] P. MULLER, « La protection du bien-être des animaux de rente par le droit : une protection effective ? », *Droit rural* n° 443, mai 2016, étude 19, § 11.

[1947] À titre d'illustration, l'article 3 du règlement relatif à la protection des animaux au moment de leur abattage prévoit que les animaux « bénéficient du confort physique et d'une protection, notamment en étant maintenus propres, dans des conditions thermiques adéquates et en étant protégés contre les chutes ou glissades ; soient protégés contre les blessures ; soient manipulés et logés compte tenu de leur comportement normal ; ne présentent pas de signes de douleur ou de peur évitables, ou un comportement anormal ; ne souffrent pas d'un manque prolongé d'aliments ou d'eau ; soient empêchés d'avoir avec d'autres animaux une interaction évitable qui pourrait nuire à leur bien-être » (Règlement (CE) n° 1099/2009 du Conseil du 24 sept. 2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort précité).

[1948] CRPM, art. R. 214-17.

[1949] L. BOISSEAU SOWINSKI, « Les limites à l'évolution de la considération juridique de l'animal… », *op. cit.,* p. 205.

[1950] V. pp. 473 s.

animal, comblée par les éléments constitutifs de cette notion, présente l'avantage indéniable de l'adaptabilité des règles de droit aux évolutions des connaissances scientifiques.

402. Le bien-être animal dépendant des avancées scientifiques – L'Autorité européenne de sécurité des aliments fournit, entre autres missions, « des avis scientifiques sur d'autres questions liées à la santé et au bien-être des animaux et à la santé des plantes »[1951]. Le groupe scientifique sur la santé et le bien-être des animaux (AHAW pour Animal Health and Animal Welfare) est composé d'experts en sciences vétérinaires, en microbiologie, en pathologie et en production animale qui rendent des avis disponibles dans le Journal de l'EFSA. Bien que les instances décisionnelles ne soient pas contraintes par les avis qu'il rend, il est indispensable qu'elles s'y appuient en raison de la technicité de la question du bien-être animal[1952]. D'ailleurs, il appartient à la Commission de solliciter de tels avis – ce groupe ne peut pas rendre des avis sans sollicitation par la Commission – notamment lorsqu'il lui incombe d'élaborer des rapports destinés à évaluer l'efficacité de la réglementation[1953]. Les textes prévoient parfois que les avis de ce groupe scientifique peuvent être utilisés afin de procéder à des adaptations de la législation. C'est le cas, à titre d'illustration, des méthodes d'étourdissement figurant à l'annexe du règlement relatif à la protection des animaux au moment de leur mise à mort[1954]. Ces méthodes peuvent être modifiées par la Commission, sur la base d'un avis de l'EFSA, afin de tenir compte des progrès scientifiques et techniques[1955]. Les lacunes des connaissances scientifiques ne font toutefois pas obstacle à la prise de décision politique par les institutions. Les poissons d'élevage figurent au rang des animaux auxquels s'applique la directive de 1998 relative à la protection des animaux dans les élevages[1956]. La protection du bien-être n'est pas limitée à la préservation face à la sensation de douleur, mais l'article 3 de la directive de 1998 impose néanmoins aux États « d'assurer que lesdits animaux ne subissent aucune douleur, souffrance ou dommage inutile ». Or, il n'existe pas de consensus scientifique à propos de la

---

[1951] Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janv. 2002 précité, art. 22 § 5 b).

[1952] *Ibid.*, art. 22, § 6 : « L'Autorité fournit des avis scientifiques qui constituent la base scientifique à prendre en compte pour l'élaboration et l'adoption de mesures communautaires dans les domaines relevant de sa mission ».

[1953] Directive 2008/119/CE du Conseil du 18 déc. 2008 établissant les normes minimales relatives à la protection des veaux précitée, art. 6 ; directive 2007/43/CE du Conseil du 28 juin 2007 fixant des règles minimales relatives à la protection des poulets destinés à la production de viande précitée, art. 7.

[1954] Règlement (CE) n° 1099/2009 du Conseil du 24 sept. 2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort précité.

[1955] *Ibid.*, art. 4 § 2.

[1956] Directive 98/58/CE du Conseil du 20 juill. 1998 concernant la protection des animaux dans les élevages précitée.

Pourtant, le texte relatif à la protection des animaux au moment de leur mise à mort ne s'applique pas aux poissons qui sont « sont physiologiquement très différents des animaux terrestres » et pour lesquels la recherche scientifique sur l'étourdissement « est beaucoup moins avancée que pour les autres espèces d'élevage », sauf en ce qui concerne son article 3 relatif à l'interdiction d'infliger des souffrances inutiles (« Toutefois, en ce qui concerne les poissons, seules les prescriptions énoncées à l'article 3, paragraphe 1, s'appliquent » : règlement (CE) n° 1099/2009 du Conseil du 24 sept. 2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort précité, art. 1 § 1 et consid. 11).

perception de la douleur chez les poissons[1957], ce qui rend la mise en œuvre de cette règle délicate. Les études scientifiques du groupe AHAW sont consacrées en grande majorité, depuis 2004, à la détermination du champ de la sensibilité des animaux terrestres et des volatiles. Ce n'est qu'à l'occasion d'un avis de 2009 qu'il constatait que les preuves scientifiques penchent en faveur de la reconnaissance, pour certaines espèces de poissons seulement, de leur perception de la douleur[1958]. Le Comité de la convention européenne sur la protection des animaux d'élevage s'était déjà prononcé en ce sens en 2005[1959]. Le groupe AHAW préconise la poursuite des recherches. Il en résulte que l'incertitude scientifique ne fait pas obstacle à la décision, d'autant que le bien-être n'est pas circonscrit à l'absence de souffrance. Toutefois, la différence de protection est importante entre les animaux terrestres et les animaux aquatiques. Les normes de l'OIE relatives au bien-être des poissons d'élevage sont beaucoup moins développées que pour leurs homologues terrestres et les « cinq libertés » ne figurent pas parmi les principes directeurs des recommandations sur le bien-être des poissons. En ce qui concerne le droit de l'Union européenne, les poissons sont exclus du règlement sur les méthodes d'abattage « parce que de plus amples avis scientifiques sont nécessaires et qu'une évaluation économique plus approfondie s'impose dans ce domaine »[1960]. La protection du bien-être des animaux est en cours d'expansion, tributaire des avancées scientifiques, ce qui explique partiellement le choix politique de l'instauration de seuls standards minimaux.

[1957] A. BRAITHWAITE, P. BOULCOTT, « Pain perception, aversion and fear in fish », *Diseases of aquatic organisms,* May 2007, vol. 75, pp. 131-138 ; E. SCOTT WEBER III, « Fish Analgesia: Pain, Stress, Fear Aversion, or Nociception ? », *Veterinary Clinics of North America: Exotic Animal Practice*, January 2011, vol. 14, n° 1, pp. 21-32, spé. p. 25 ; S. YUE COTTEE, « Are fish the victims of 'speciesism'? A discussion about fear, pain and animal consciousness », *Fish Physiol Biochem*, 2012, vol. 38, pp. 5-15 ; P. PRUNET, B. AUPERIN, « Recent development of aquaculture rose interest for fish welfare in aquaculture farms », *INRA Productions Animales*, 2007, pp. 35-40.

[1958] « The balance of evidence indicates that some fish species have the capacity to experience pain. However research and developments in the area of cognition and brain imaging techniques should be carried out in fish to further our knowledge and understanding of pain perception » : Scientific Opinion of the Panel on Animal Health and Welfare on a request from European Commission on General approach to fish welfare and to the concept of sentience in fish, *The EFSA Journal* (2009) 954, p. 3.

[1959] Standing committee of the european convention for the protection of animals kept for farming purposes (t-ap), Recommendation concerning farmed fish, 5 déc. 2005 (http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/biological_safety_and_use_of_animals/Farming/Rec%20fish%20E.asp).

[1960] Règlement (CE) n° 1099/2009 du Conseil sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort précité, consid. 6.

2. Les règles relatives au bien-être animal conçues comme des standards minimaux

403. La notion de standards minimaux – S'il est souvent fait allusion aux standards minimaux de protection des animaux dans les normes européennes[1961], force est de constater qu'il n'en est apporté aucune définition. Or, deux acceptions peuvent être retenues de cette notion. Ces standards minimums peuvent être considérés comme tels au regard soit de leur effet sur la protection des animaux, soit parce qu'il s'agit de normes que les États peuvent durcir, lorsque la formulation est particulièrement générale, au profit de la protection des animaux. C'est la première conception qui doit être retenue, bien que la seconde puisse refléter une particularité des premiers textes communautaires en vigueur sur la protection des animaux. En effet, la protection des animaux a considérablement évolué et s'est renforcée au profit des animaux. Lorsque les normes étaient définies largement, les États membres disposaient d'une marge de manœuvre pour les mettre en œuvre. Aujourd'hui, la préférence pour la forme réglementaire des actes de droit dérivé, ainsi que l'amélioration du degré de clarté et de précision des obligations formulées dans ces actes, justifient que la marge de manœuvre des États soit restreinte. L'amélioration des connaissances scientifiques sur la sensibilité animale a permis au Conseil d'interdire l'utilisation « de sédatifs chez les animaux qui vont être transportés, sauf en cas d'extrême nécessité pour assurer le bien-être des animaux et ils ne doivent être utilisés que sous le contrôle d'un vétérinaire »[1962]. De même, l'annexe de la directive de 1977[1963] ne prévoyait pas de durée maximale de transport et imposait aux transporteurs d'alimenter les bêtes toutes les vingt-quatre heures au maximum. Désormais, l'annexe du règlement de 2005[1964] interdit, sauf exception, que le voyage dépasse une durée de huit heures. Les animaux doivent être alimentés et abreuvés à la fin du voyage et bénéficier d'un temps de repos de vingt-quatre heures. Les exigences fixées par le droit de l'Union sont plus contraignantes qu'auparavant pour les transporteurs. Les États ne disposent toutefois pas d'une marge d'appréciation : ils ne peuvent pas imposer, sur leur territoire, une

---

[1961] Directive 98/58/CE du Conseil du 20 juill. 1998 concernant la protection des animaux dans les élevages précitée, consid. 8 ; règlement (CE) n° 1099/2009 du Conseil du 24 sept. 2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort précité, consid. 35.

Directive 1999/74/CE du Conseil du 19 juill. 1999 établissant les normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses précitée ; directive 2008/119/CE du Conseil du 18 déc. 2008 établissant les normes minimales relatives à la protection des veaux précitée ; directive 2007/43/CE du Conseil du 28 juin 2007 fixant des règles minimales relatives à la protection des poulets destinés à la production de viande précitée ; directive 2008/120/CE du Conseil du 18 déc. 2008 établissant les normes minimales relatives à la protection des porcs précitée.

[1962] Règlement (CE) n° 1/2005 du Conseil du 22 déc. 2004 relatif à la protection des animaux pendant le transport précité, annexe 1, chap. 1, pt 5.

[1963] Directive 77/489/CEE du Conseil du 18 juill. 1977 relative à la protection des animaux en transport international précitée.

[1964] Règlement (CE) n° 1/2005 du Conseil du 22 déc. 2004 relatif à la protection des animaux pendant le transport précité.

durée maximum de transport de moins de huit heures. Parfois, les termes employés dans les dispositions européennes laissent une marge de manœuvre aux États membres, limitant ainsi leur portée d'harmonisation. Le juge européen a d'ailleurs déjà admis cette marge de manœuvre, même lorsque la règle émane d'un règlement européen[1965]. C'est le cas lorsqu'il est évoqué « un espace suffisant », des « conditions adéquates », ou encore « de la nourriture adaptée ». D'ailleurs, le règlement relatif à la protection des animaux en cours d'abattage reconnaît expressément qu'il « convient de permettre une certaine flexibilité aux États membres afin qu'ils maintiennent ou, dans certains domaines spécifiques, adoptent des règles nationales plus poussées »[1966]. Néanmoins, la plupart des dispositions n'offrent pas aux États membres de marge de manœuvre, telle que pour l'obligation d'étourdissement des animaux préalablement à leur abattage. Ces standards minimaux renvoient à un niveau minimum de protection des animaux imposé par l'Union européenne, dans une optique d'harmonisation des législations nationales, compte tenu de la conciliation des intérêts divergents réalisée par les institutions européennes. Ce n'est que lorsque les dispositions européennes sont insuffisamment précises que les États membres peuvent user de leur pouvoir d'appréciation. Il en résulte également que les États membres ne peuvent pas imposer des mesures plus protectrices que celles figurant dans la législation européenne, puisque l'objectif de protection des animaux doit être concilié avec les autres objectifs poursuivis par l'Union européenne, notamment de nature économique[1967].

404. La conciliation normative d'intérêts divergents – La protection juridique du bien-être animal impose la conciliation entre des intérêts divergents, principalement de nature économique. Les connaissances scientifiques, à travers les avis de l'EFSA, constituent le fondement de la décision, mais elles sont insuffisantes, à elles seules, pour produire la norme. Cela peut être expressément déduit de certains avis du groupe AHAW, lorsqu'ils mentionnent qu'ils ne prennent pas en compte les considérations éthiques, socio-économiques, de sécurité sanitaire, les problématiques culturelles, religieuses ou de gestion[1968]. Les institutions européennes le rappellent parfois également dans les considérants de leurs textes[1969]. La décision scientifique est indispensable mais insuffisante à la norme, étant saisie par la volonté

[1965] CJUE, 3e ch., 21 déc. 2011, aff. C-316/10, *Danske Svineproducenter,* Rec. 2011, I, p. 13721, pt 48.

[1966] Règlement (CE) n° 1099/2009 du Conseil du 24 sept. 2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort précité, consid. 57.

[1967] CJCE, 8 mai 2008, aff. C-491/06, *Danske Svineproducenter*, Rec. 2008, I, p. 3339. V. p. 428.

[1968] Scientific Opinion of the Panel on Animal Health and Welfare on a request from the European Commission on welfare aspect of the main systems of stunning and killing of farmed turbot, *The EFSA Journal* (2009) 1073, p. 7.

[1969] « Il convient de maintenir un équilibre entre les différents aspects à prendre en considération, en matière de bien-être, notamment du point de vue sanitaire, économique et social et en ce qui concerne les incidences sur l'environnement » : directive 2008/120/CE du Conseil du 18 déc. 2008 établissant les normes minimales relatives à la protection des porcs précitée, consid. 12.

politique. C'est la raison pour laquelle bien que l'Union s'interroge sur certaines pratiques, dont la cruauté est difficilement dissimulable, elle ne les interdise pas : il n'existe pas de méthode équivalente économiquement viable qui y serait substituable[1970]. Tel est le cas, notamment, de la section partielle de la queue, de la section partielle et du meulage des dents ou encore de la castration des porcs[1971]. La section de leur queue permet de lutter contre la caudophagie, c'est-à-dire le fait que les porcelets se mordent la queue, déviance comportementale liée au système moderne d'élevage de ces animaux[1972]. La pratique consistant à leur sectionner la queue vise donc à pallier les inconvénients créés par la pratique de l'élevage. Le Conseil n'a pas prohibé ces pratiques, mais s'est contenté de les encadrer. La protection des animaux ne l'emporte pas face aux considérations économiques, sauf s'il existe une alternative d'exploitation économiquement viable. Néanmoins, la régulation de la commercialisation de la fourrure de chiens et chats en est un contre-exemple. Bien que les divergences de protection entre les législations nationales justifient que l'Union européenne se saisisse de ce sujet, afin de garantir le bon fonctionnement du marché intérieur, le choix de l'interdiction totale de la mise sur le marché, de l'importation et de l'exportation[1973] révèle un positionnement éthique du Parlement européen et du Conseil. Toutefois, si la visée protectrice des chiens et chats est intacte, le positionnement éthique n'est pas justifié par une telle perspective faute de compétence de l'Union européenne à cet égard, mais par la recherche de la confiance du consommateur européen. L'éthique qui pourrait être attribuée au législateur européen se révélerait, finalement, empreinte de finalité économique. En revanche, concernant les animaux d'élevage, la position du législateur ne fait pas de doute. Imposer des standards minimaux de protection des animaux permet de garantir le bon fonctionnement de l'économie agricole européenne en tenant compte de la concurrence internationale. La minoration du bien-être animal ou, à tout le moins, son instrumentalisation au profit d'intérêts économiques, se révèle lorsqu'il est comparé aux exigences établies dans le cadre de l'agriculture biologique.

405. Le standard minimal face à l'agriculture biologique – La production agricole biologique se distingue de l'élevage traditionnel car elle ne reprend pas les standards minimaux de protection de l'animal d'élevage, mais elle impose le respect de « normes élevées

[1970] Règlement (CE) n° 1099/2009 du 24 sept. 2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort précité, consid. 6.

[1971] Directive 2008/120/CE du Conseil du 18 déc. 2008 établissant les normes minimales relatives à la protection des porcs précitée, annexe I.

[1972] H. VANDENBERGHE, « Caudophagie : influence des facteurs biologiques, génétiques et nutritionnels », *La Semaine Vétérinaire* n° 1548, 12 juill. 2013.

[1973] Règlement (CE) n° 1523/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 déc. 2007 interdisant la mise sur le marché, l'importation dans la Communauté ou l'exportation depuis cette dernière de fourrure de chat et de chien et de produits en contenant précité, art. 3.

en matière de bien-être animal » pour que soit apportée une réponse « aux besoins comportementaux propres à chaque espèce animale »[1974]. Il en résulte que les animaux doivent bénéficier d'un accès permanent à des espaces de plein air ou encore, pour les volailles, qu'elles ne puissent pas être gardées dans des cages[1975]. En apparence, le droit de l'Union européenne aurait pu se contenter d'imposer seulement "des normes élevées", ce qui suffisait à distinguer entre le degré de protection de ces normes et celui de la filière dite conventionnelle. Pourtant, il crée la confusion en précisant que l'agriculture biologique doit répondre aux besoins comportementaux propres à chaque espèce animale. Or, visant la satisfaction des "cinq libertés"[1976], le droit de l'Union européenne, et encore plus clairement le Code rural[1977], imposent pourtant déjà le respect des impératifs biologiques de chaque espèce, même pour l'élevage conventionnel. Cette précision, qui est anecdotique, permet simplement de comprendre que les règles minimales sont dénommées ainsi parce que l'Union européenne ne remet pas en cause le système d'élevage intensif, pourtant incompatible avec la protection des animaux. Le premier article de la directive de 2008 relative à la protection des porcs précise bien que ce texte s'applique aux animaux « confinés à des fins d'élevage et d'engraissement »[1978]. L'Union protège donc des animaux dans le cadre d'un système qui, par nature, ne permet pas d'assurer la garantie du bien-être des animaux. Par conséquent, les normes adoptées dans le cadre de la production biologique garantissent une prise en compte du bien-être de l'animal réellement conforme à ses impératifs biologiques, tandis que les règles de production conventionnelle concilient les intérêts économiques, à travers le système d'élevage intensif, avec la protection des animaux. C'est la raison pour laquelle il est question, dans la plupart des textes de l'Union européenne, de règles minimales de protection des animaux d'élevage, témoignant néanmoins d'un « desserrement progressif, mais apparemment inéluctable, des contraintes subies par ces animaux »[1979]. Malgré les volontés politiques des institutions nationales, européennes ou internationales d'améliorer les conditions de détention ou d'exploitation des animaux, la protection des animaux doit être conciliée avec les contraintes économiques.

[1974] Règlement n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CEE) n° 2092/91.

[1975] Règlement (CE) n° 889/2008 de la Commission du 5 sept. 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques en ce qui concerne la production biologique, l'étiquetage et les contrôles, art. 14 et art. 12, 1).

[1976] V. p. 420.

[1977] CRPM, art. L. 214-1.

[1978] Directive 2008/120/CE du Conseil du 18 déc. 2008 établissant les normes minimales relatives à la protection des porcs précitée.

[1979] J.-P. BOURDON, « Recherche agronomique et bien-être des animaux d'élevage, Histoire d'une demande sociale », *Histoire & Sociétés Rurales*, 2003/1, vol. 19, pp. 221-239, spé. p. 221.

B. La conciliation du bien-être animal avec les autres objectifs poursuivis par la législation européenne

406. La protection des animaux comme intérêt poursuivi par les normes européennes – Lorsque les institutions de l'Union européenne protègent les animaux, il leur appartient de tenir compte des intérêts susceptibles d'entrer en conflit avec cette protection. Ainsi, bien que la conciliation soit opérée à travers les directives et règlements, il est des situations où la Cour de Justice est amenée à se prononcer sur celle-ci. À l'origine, lorsqu'il n'existait pas de droit de l'Union européenne propre à garantir la protection du bien-être des animaux, les États membres pouvaient adopter des mesures nationales à condition qu'il ne s'agisse pas d'une mesure d'effet équivalent. Les juges de la Cour de Justice avaient considéré que le droit communautaire[1980] ne s'opposait pas à ce « qu'un État membre maintienne ou introduise des règles unilatérales relatives aux normes qui doivent être observées pour l'aménagement des emplacements de veaux à l'engrais en vue de protéger les animaux et qui s'appliquent indistinctement aux veaux destinés au marché national et aux veaux destinés à l'exportation »[1981]. En l'espèce, puisque la règle nationale s'appliquait à tous les éleveurs sur le territoire de l'État membre, pour le marché national et l'exportation, l'absence d'harmonisation communautaire laissait l'opportunité aux États de légiférer pour protéger les animaux. La conciliation des objectifs en cause – et particulièrement l'étendue de la protection animale – était donc propre à chaque législation nationale, dans le respect de la libre circulation des marchandises. Depuis, les institutions européennes se sont saisies de cette thématique et ont procédé à une harmonisation sectorielle des législations nationales. Cela signifie que les États ne peuvent plus recourir à l'article 36 TFUE pour justifier des restrictions à l'importation par la protection de la vie et de la santé des animaux à travers des normes nationales de bien-être animal dans le champ couvert par ces directives[1982]. Cela a également pour conséquence d'imposer que la législation européenne concilie la protection des animaux avec les autres objectifs poursuivis. Lorsque l'objet d'un texte n'est pas la protection des animaux, celle-ci devient un complément de l'objectif principal poursuivi par ce texte. Les institutions doivent effectivement concilier les impératifs de protection des animaux avec les intérêts économiques et sanitaires. C'est ainsi que la Cour de Justice a validé le bilan coût-avantage réalisé par la Commission, qui avait engendré l'interdiction de la vaccination préventive des ovins et des caprins contre la fièvre aphteuse, au profit d'un

[1980] « Dans l'état actuel du droit communautaire, celui-ci ne contient pas de règles spécifiques concernant la protection des animaux dans les élevages. Il s'ensuit que l'examen exigé par la question préjudicielle peut être limité aux règles générales sur la libre circulation des marchandises et sur les organisations communes de marché dans le secteur agricole » : CJCE, 1er avril 1982, aff jtes C-141 à 143/81, *Gerrit Holdijk e. a.*, Rec. 1982, p. 1299, pt 9.

[1981] *Ibid.*, pt 14.

[1982] CJCE, 23 mai 1996, aff. C-5/94, *Hedley Lomas*, Rec. 1996, I, p. 2553.

abattage systématique en cas d'épidémie[1983]. Cette interdiction est justifiée par les importants risques sanitaires susceptibles de persister malgré une vaccination préventive et, le cas échéant, par le coût plus élevé de la mise en place de contrôles sanitaires par rapport à l'abattage systématique. À travers le contrôle de proportionnalité, il appartient au juge d'évaluer le juste équilibre entre les intérêts divergents, qu'il n'a jamais estimé au profit du bien-être des animaux. Par ailleurs, même lorsque l'objet de la norme européenne est la protection des animaux, celle-ci doit céder face à la satisfaction d'autres objectifs.

407. La protection des animaux comme objet primaire des normes – Les textes européens qui portent exclusivement sur la protection des animaux sont toujours motivés par la recherche du bon fonctionnement du marché intérieur[1984]. Il en résulte que même si l'objet de la norme est la protection des animaux, l'objectif économique est présent, parfois prédominant. Ainsi, le Conseil a estimé, dans les motifs de la directive sur la protection des poulets de chair, que « la protection des animaux ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis »[1985]. À nouveau, un équilibre doit être établi entre la protection des animaux et les ambitions économiques de la mesure. Néanmoins, certains auteurs ont estimé que « le poids des préjugés et la force des lobbies professionnels l'obligent [le bien-être animal] à s'incliner souvent lorsqu'il contrarie trop frontalement la libre activité économique »[1986]. L'arrêt *Danske Svineproducenter* de 2008 de la Cour de Justice est particulièrement éclairant sur ce point[1987]. Comme la directive en cause ne détaillait pas les règles techniques pour que la protection des animaux en cours de transport soit assurée, les États membres disposaient d'une marge de manœuvre pour atteindre les objectifs poursuivis, à savoir la protection des animaux et la restriction des entraves à la libre circulation. La Cour a estimé que « les normes de protection retenues ne doivent pas porter à ces objectifs une atteinte objectivement non nécessaire et disproportionnée »[1988]. Alors que la réglementation nationale se fondait sur un avis du comité scientifique européen de la santé et du bien-être des animaux, il n'était pas évident, selon la Cour, qu'elle réalisait les « objectifs d'élimination des entraves techniques aux échanges d'animaux vivants et de bon fonctionnement des organisations de marché poursuivis par cette directive »[1989]. En imposant à la juridiction

[1983] CJCE, 12 juill. 2001, aff. C-189/01, *Jippes e. a.* précité, pts 86 s (F. KAUFF-GAZIN, « Principe du bien-être des animaux », *Europe* n° 10, oct. 2001, comm. 294).

[1984] V. p. 414.

[1985] Directive 2007/43/CE du Conseil du 28 juin 2007 fixant des règles minimales relatives à la protection des poulets destinés à la production de viande précitée, consid. 7.

[1986] J.-P. MARGUÉNAUD, O. DUBOS, « La protection internationale et européenne des animaux », *op. cit.*, p. 122.

[1987] CJCE, 8 mai 2008, aff. C-491/06, *Danske Svineproducenter* précité.

[1988] *Ibid.*, pt 40.

[1989] *Ibid.* Note D. GADBIN, « Chronique de jurisprudence communautaire 2008 (2e partie) », *Droit rural* n° 376, oct. 2009, chron. 3, § 4.

nationale de vérifier que le surcoût et les difficultés techniques engendrées par la réglementation ne défavorisent ni les producteurs de porcs de l'État membre qui les a adoptées, ni les producteurs d'autres États membres dont les porcs transitent par cet État[1990], la Cour admet implicitement que la protection animale doit céder face aux impératifs du marché, puisqu'il est difficilement concevable que des normes plus strictes qui imposent forcément des coûts supplémentaires ne défavorisent pas, par nature, les producteurs nationaux. Bien qu'elle ait précisé que les États membres pouvaient adopter des mesures plus protectrices des animaux que celles figurant dans les standards européens, elle y fait obstacle en pratique, et rend « secondaire »[1991] l'objectif de protection des animaux. Elle a eu l'occasion de confirmer sa jurisprudence en 2011, à la suite de l'entrée en vigueur du règlement relatif à la protection des animaux en cours de transport[1992], en estimant que la norme nationale doit être nécessaire et proportionnée à l'objectif de protection des animaux. À cette fin, même si les États membres disposent d'une marge de manœuvre pour appliquer le règlement européen, ils ne doivent pas édicter de critères de protection des animaux excessifs. La Cour remet en cause le caractère proportionné de la mesure nationale. En effet, le gouvernement danois a fixé des règles concernant la hauteur intérieure minimale des compartiments des camions destinés à transporter des porcs. Cependant, comme il a fixé des règles moins contraignantes pour les transporteurs lorsque la durée du voyage est inférieure à huit heures, le juge en a déduit que les règles plus contraignantes pour les voyages d'une durée supérieure à huit heures ne sont pas proportionnées avec l'objectif de protection des animaux. Or, cette position de la Cour est assez étonnante dans la mesure où le règlement européen de 2005 prévoit des dispositions spécifiques pour les transports par route dont la durée excède huit heures[1993], bien qu'aucune d'elles ne porte sur l'espace à disposition des animaux. Le législateur européen reconnaît la spécificité de tels transports, mais le juge européen fait obstacle à une amélioration de la protection des animaux dans ce contexte, selon une logique exclusivement économique. Les institutions européennes, en intervenant dans le secteur du bien-être animal, font obstacle à l'intervention des États membres. En fixant des règles minimales, elles soumettent les animaux à une protection manifestement

---

[1990] *Ibid.*, pt 45.

[1991] J.-P. MARGUÉNAUD, « La promotion des animaux au rang d'êtres sensibles dans le Traité de Lisbonne », *RSDA* 2/2009, pp. 13-18, spé. p. 16.

[1992] CJUE, 3e ch., 21 déc. 2011, aff. C-316/10, *Danske Svineproducenter* précité, pts 54 à 60 (O. CLERC, « Protection des animaux pendant le transport : les réglementations européennes se succèdent, la jurisprudence demeure stable », *RSDA* 2/2011, pp. 119-120).

[1993] Règlement (CE) n° 1/2005 du Conseil du 22 déc. 2004 relatif à la protection des animaux pendant le transport précité, annexe I, chap. VI.

limitée[1994]. À compter de l'entrée en vigueur de l'article 13 du Traité de Lisbonne, la protection des animaux est devenue un objectif à part entière de la politique européenne.

408. La protection des animaux depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne – À travers l'article 13 TFUE, l'Union européenne intègre le bien-être animal comme une dimension devant être prise en compte à part entière dans certaines politiques de l'Union, limitativement énumérées. La place ainsi conférée au bien-être animal semble, de prime abord, favorable à sa protection. Mais elle est, finalement, plutôt symbolique[1995]. Le seul positionnement de cette disposition au sein du Traité ne lui confère pas une plus grande normativité qu'au Protocole n° 33 du Traité d'Amsterdam. La Cour de Justice avait, en effet, refusé de considérer qu'émanait de ce Protocole un principe général de droit communautaire de protection des animaux en raison de son contenu trop vague[1996]. La formulation de cette disposition a été maintenue à l'identique, à une exception près : le caractère d'êtres sensibles des animaux a été ajouté, ce qui n'a aucune incidence sur sa portée. Sur le plan symbolique, cette précision fait de l'animal un être vivant et il pourrait en être déduit qu'il est ainsi extrait de la catégorie des marchandises. En réalité, comme le relève Vincent Bouhier, l'animal est toujours considéré comme « un facteur de production »[1997] et, malgré une perspective optimiste selon laquelle « il n'est plus possible […] de les assimiler purement et simplement à des produits asservis aux exigences du marché »[1998], il n'en demeure pas moins que le champ de compétence de l'Union reste strictement délimité. Néanmoins, à compter de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la protection des animaux a été qualifiée d'objectif légitime d'intérêt général par la Cour de Justice[1999]. Les institutions européennes peuvent, même dans le cadre de réglementations n'ayant la protection animale que pour objectif secondaire, tendre à la satisfaction de cet objectif. L'Union européenne ne peut pas légiférer sur la protection

---

[1994] Il convient de noter que même dans le champ de la protection des espèces de la faune, l'interprétation de la Cour de Justice ne s'avère pas plus favorable à la protection des animaux puisqu'elle sanctionne la contrariété à la logique économique de l'Union européenne. V. not. : CJCE, 3e ch., 19 juin 2008, aff. C-219/07, *Nationale Raad van Dierenkwekers*, Rec. 2008, I, p. 4475 (A. RIGAUX, « Compatibilité avec la libre circulation des marchandises de la réglementation belge relative à la protection et au bien-être des animaux », *Europe* n° 8-9, août 2008, comm. 263) ; CJCE, 3e ch., 10 sept. 2009, aff. C-100/08, *Commission c. Royaume de Belgique*, Rec. 2009, I, p. 140 (A. RIGAUX, « Réglementation belge relative à la protection des oiseaux à l'épreuve de la libre circulation des marchandises », *Europe* n° 11, nov. 2009, comm. 409).

[1995] J.-P. MARGUÉNAUD, « La promotion des animaux au rang d'êtres sensibles dans le Traité de Lisbonne », *op. cit.*, p. 16.

[1996] CJCE, 12 juill. 2001, aff. C-189/01, *Jippes e.a.* précité, pt 73.

[1997] V. BOUHIER, « Le difficile développement des compétences de l'Union européenne dans le domaine du bien-être des animaux », *op. cit.*, p. 357.

[1998] J.-P. MARGUÉNAUD, « La promotion des animaux au rang d'êtres sensibles dans le Traité de Lisbonne », *op. cit.*, p. 16.

[1999] CJCE, 3e ch., 17 janv. 2008, aff. jtes C-37/06 et C-58/06,*Viamex Agrar Handel et ZVK* précité, pt 22. Confirmé par CJCE, 3e ch., 19 juin 2008, aff. C-219/07, *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers VZW* précité, pt 27 et CJCE, 3e ch., 10 sept. 2009, aff. C-100/08, *Commission c. Royaume de Belgique* précité, pt 91.

qu'il convient d'accorder à tous les animaux, sauvages et domestiques dont les animaux de compagnie, puisqu'elle est contrainte par son domaine de compétence. La protection des animaux ne pourrait pas devenir un objectif prioritaire l'emportant en toutes circonstances sur les logiques économiques. Le Tribunal de l'Union l'a rappelé dans un arrêt du 5 avril 2017. Il a rejeté un recours formé contre une décision de la Commission refusant la validation d'une initiative citoyenne européenne au motif, notamment, que « dans la mesure où les dispositions du protocole ont été reprises, en substance, dans celles de l'article 13 TFUE, il convient de considérer que, en vertu de cet article, assurer le bien-être des animaux ne fait pas davantage partie en tant que tel des objectifs du traité FUE »[2000]. N'entre donc pas dans le champ d'attributions de l'Union la protection des animaux errants. Il semble difficilement concevable, en l'état actuel de la jurisprudence européenne et de la formulation retenue par le Traité de Lisbonne, que la protection des animaux puisse être érigée en principe général du droit, ce qui permettrait pourtant d'en assurer une protection universelle, quelle que soit l'espèce animale et quel que soit son rapport à l'homme[2001]. Cette lacune de la législation européenne a d'ailleurs été mise en exergue dans les conclusions de l'avocat général Éleanor Sharpston, qui affirmait « l'existence d'une lacune dans les dispositifs législatifs actuels de l'Union régissant les mouvements transfrontaliers d'animaux », ajoutant « que je ne crois pas non plus que la Cour soit équipée pour trouver le juste (et nouvel) équilibre entre le fait de favoriser la libre circulation des animaux pour une bonne cause et celui de veiller à une protection adéquate de la santé animale et de la santé humaine, tout en tenant compte de la nécessité de lutter contre la fraude et les abus »[2002]. Un principe général de droit de l'Union européenne de protection des animaux les rapprocherait de l'homme autant que ce qu'il les éloignerait de la catégorie des marchandises.

Section 2. Les conséquences de l'instrumentalisation du bien-être animal sur la protection des animaux

409. L'animal, en tant que produit agricole, est nécessairement soumis à la nature économique de l'Union européenne. La collectivisation de la protection des animaux, ainsi que la perspective économique qu'elle sous-tend, présente des inconvénients quant à

[2000] Trib. UE, 1e ch., 5 avril 2017, aff. T 361/14, *HB c. Commission*, Rec. num., pt 37.

[2001] Sur l'intérêt de développer des principes généraux applicables aux animaux : L. BOISSEAU-SOWINSKI, « Les limites à l'évolution de la considération juridique de l'animal… », *op. cit.,* p. 203.

[2002] Conclusions de l'avocat général É. SHARPSTON, 10 sept. 2015, aff. C-301/14, *Pfotenhilfe-Ungarn e.* (CJUE, 3 déc. 2015, aff. C-301/14, *Pfotenhilfe-Ungarn e. V.*, Rec. num. ; O. DUBOS, « L'empire de l'économique au service de la protection des animaux », *RSDA* 2/2015, pp. 122-125).

l'effectivité de la reconnaissance de la sensibilité des animaux. Néanmoins, satisfaire les intérêts économiques de l'Union européenne contribue à satisfaire la protection des animaux. La protection des animaux s'inscrit donc dans le cadre de la conception économico-centrée de l'Union européenne, avec ses limites (*§1*) et ses avantages (*§2*).

§1. Les limites d'une conception collective et économique de la protection animale

410. La protection des animaux comprend les règles juridiques applicables à leur nature d'êtres sensibles. La dimension collective du bien-être animal présente des limites quant à la portée de cette protection (*A*) au même titre que la finalité économique. S'il est apparu qu'une dimension éthique sous-tendait l'intervention de l'Europe et de la France pour protéger le bien-être animal, ce sont les nécessités d'harmoniser les législations nationales et d'assurer le bon fonctionnement du marché commun qui ont motivé l'ingérence de la Communauté européenne dès les années 1970. Ainsi, l'objectif éthique est quasiment absent des normes de l'Union, ce qui est source d'inconvénients pour les consommateurs (*B*).

A. Les limites de la collectivisation de la protection du bien-être animal

411. La protection collective des animaux peut être remise en cause à deux égards. En premier lieu, plusieurs types de pratiques – qui sont admises comme des exceptions par l'article 13 TFUE – permettent de constater que la protection animale au moment de l'abattage doit céder face à des intérêts humains considérés par le droit comme étant supérieurs, qu'il s'agisse de l'exercice des libertés publiques ou des traditions culturelles (1). En second lieu, l'efficacité des normes en vigueur peut, en soi, être remise en question (2).

1. Les méthodes d'abattage ou de mise à mort des animaux[2003] : des limites culturelles et cultuelles à leur protection

412. L'alimentation comme nécessité de tuer des animaux – À l'occasion de la discussion parlementaire sur le projet de loi relatif à la protection de la nature, la députée Jacqueline Thome-Patenôtre avait préconisé d'incorporer à l'infraction de sévices graves et d'actes de cruauté, l'interdiction de donner volontairement la mort à un animal[2004]. La discussion s'était orientée vers les préoccupations quotidiennes de la population, à l'instar de

[2003] L'abattage est défini comme étant « le fait de mettre à mort un animal par saignée », tandis que la mise à mort inclut « tout procédé qui cause la mort d'un animal » (CRPM, art. R. 214-64 I, 6° et 7°).

[2004] J. THOME-PATENÔTRE, Débats parlementaires sur le projet de loi relatif à la protection de la nature, Assemblée nationale, 11 juin 1976, 2e séance, p. 4065.

la protection de l'animal de compagnie euthanasié par le vétérinaire, ou encore les combats de taureaux et de coqs. La condition des animaux d'élevage n'avait pas fait l'objet de débats alors que, quantitativement, ils sont au premier rang des animaux auxquels il est donné volontairement la mort[2005]. C'est davantage afin de protéger ce que l'on qualifie, depuis la loi du 6 janvier 1999[2006], d'"animal de compagnie" que l'amendement avait été proposé puis discuté. Seul le cheval a été identifié par un député comme étant un animal domestique et destiné à l'alimentation[2007] et pour lequel l'interdiction de donner volontairement la mort pourrait causer des difficultés d'ordre pratique. Ce n'est donc pas en raison de la difficile conciliation de l'exploitation des animaux à des fins alimentaires que le fait de tuer volontairement un animal n'a pas été incorporé dans le droit français par la loi relative à la protection de la nature. Malgré l'embarras des députés, à l'heure actuelle, l'article R. 655-1 du Code pénal prohibe « le fait, sans nécessité, publiquement ou non, de donner volontairement la mort à un animal domestique ou apprivoisé ou tenu en captivité »[2008]. Transposée à l'animal d'élevage, la question de la nécessité[2009] d'abattre des animaux pour permettre à l'homme de se nourrir est discutable[2010]. En pratique, cette contravention est retenue par le juge pénal lorsqu'un individu tue l'animal appartenant à autrui pour défendre ses biens[2011] ou une personne[2012]. La qualification contraventionnelle est considérée comme « regrettable » par une

---

[2005] M. TEBOUL, « Dans quelle mesure l'homme pourrait-il se passer de l'exploitation des animaux ? », *RSDA* 2/2014, pp. 371-376, spé. p. 373.

[2006] Loi n° 99-5 du 6 janv. 1999 relative aux animaux dangereux et errants et à la protection des animaux, *JORF* n° 5, 7 janv. 1999, p. 327, art. 13. Le législateur français a retenu la définition formulée par la convention européenne pour la protection des animaux de compagnie de 1987.

[2007] Débats parlementaires sur le projet de loi relatif à la protection de la nature, Assemblée nationale, 11 juin 1976, 2e séance, pp. 4065-4066.

[2008] L'article 453 du Code pénal de 1810 prohibait déjà « Ceux qui, sans nécessité, auront tué l'un des animaux mentionnés au précédent article, seront punis ainsi qu'il suit […] ». Les animaux mentionnés à l'article 452 sont les chevaux ou autres bêtes de voiture, de monture ou de charge, les bestiaux à cornes, les moutons, les chèvres ou les porcs, ou encore les poissons dans des étangs, viviers ou réservoirs. Cet article a été modifié par une loi de 1963 y substituant l'interdiction des actes de cruauté (Loi n° 63-1143 du 19 nov. 1963 relative à la protection des animaux, *JORF* , 20 nov. 1963, p. 10339).

V. sur cette contravention : M. REDON, « Animaux », *Rép. pén. Dalloz,* janv. 2011, pt 34 ; J. LARGUIER, A.-M. LARGUIER, P. CONTE, *Droit pénal spécial,* Dalloz, Mémentos, déc. 2007, 14e éd., p. 175.

[2009] Sur la « pesée d'intérêts selon l'intérêt et la nécessité de porter atteinte aux animaux » : L. BOISSEAU-SOWINSKI, « Nécessité et légitimité de tuer des animaux : perspectives éthiques et juridiques », *RSDA* 1/2016, pp. 345-360.

[2010] V. *contra* P. HENNION-JACQUET, « La nécessité de tuer un animal : une notion polysémique au service de l'homme », *RSDA* 1/2011, pp. 11-27, spé. p. 14 s.

[2011] Alors même que, comme le relève Jean-Pierre Marguénaud, cette infraction est bien affectée « à la protection exclusive de l'animal pour l'animal » : J.-P. MARGUÉNAUD, « L'animal dans le nouveau code pénal », *D.* 1995, p. 187.

V. Crim, 5 avril 2011, pourvoi n° 10-87114, à propos de la caractérisation de la nécessité de tuer des chiens afin de protéger des canards appelants à l'occasion d'une partie de chasse ; Crim, 8 mars 2011, pourvoi n° 10-82078, à propos de la caractérisation de la nécessité de tuer un chien mordant un autre chien muselé et en laisse ; Crim, 26 fév. 2003, pourvoi n° 02-81736, à propos de l'absence de nécessité du propriétaire d'un troupeau d'ânes ayant abattu trois chiens se trouvant dans l'enclos alors que ces derniers n'avaient pas attaqué le troupeau.

[2012] F. BURGAT, J. LEROY, J.-P. MARGUÉNAUD, *Le droit animalier*, *op. cit.*, p. 203.

partie de la doctrine, alors même que l'acte de cruauté à l'égard des animaux revêt une qualification correctionnelle[2013]. Le fait d'abattre un animal serait perçu comme moins grave que les actes de cruauté, puisque moins sévèrement réprimé que ces derniers, car ils révèlent un comportement inhumain à l'égard des animaux. C'est l'élément intentionnel de l'infraction – la perversité – qui justifie que, même si l'élément matériel peut sembler plus grave lorsqu'il est porté atteinte à la vie de l'animal, le droit pénal sanctionne plus sévèrement les actes de cruauté à l'égard des animaux. C'est bien l'idée selon laquelle « il est mal d'être cruel en soi, tant envers les hommes qu'envers les animaux - plutôt que […] l'idée plus actuelle selon laquelle il est mal de faire souffrir les animaux puisqu'il s'agit d'être sensibles (capables de souffrir) »[2014] que les lois de protection contre la cruauté ont été édictées. Un député avait d'ailleurs affirmé, à l'occasion d'un débat sur un projet de loi relatif à la protection des animaux en 1961, que la contravention pour mauvais traitements se limite au constat d'un fait matériel, tandis que la répression du délit d'actes de cruauté vise « un acte qui procède de l'instinct de cruauté »[2015]. Il en résulte que la mise à mort d'un animal n'est remise en cause que de façon relative, en témoigne l'absence de discussion quant à l'abattage des animaux destinés à l'alimentation. Elle vise d'abord à protéger les actes commis par des particuliers à l'encontre d'animaux de compagnie. Par conséquent, la vie de l'animal n'est pas protégée en tant que telle, mais pour satisfaire un intérêt humain d'ordre éthique. La valeur de l'animal est minorée, comme en témoignent également les exceptions figurant à l'article 13 TFUE.

413. La tradition ininterrompue comme limite à la protection de la sensibilité des animaux – L'exception de tradition locale ininterrompue permet de justifier les combats de coqs et la tauromachie face aux infractions pénales protégeant les animaux[2016], au détriment de la protection de ces animaux d'élevage. Le taureau peut donc se voir infliger des sévices graves, être l'objet de mauvais traitements et être mis à mort sans que l'auteur de ces actes puisse être pénalement poursuivi. La pratique de la corrida s'est imposée, en France, malgré de nombreux conflits, ultérieurement à l'entrée en vigueur de la loi Grammont[2017] et malgré sa contrariété avec cette dernière[2018]. Pourtant, ce n'est qu'en 1951 que le législateur lui a accordé une immunité pénale[2019]. Dès 1972, la Cour de cassation[2020] a précisé qu'il convenait

---

[2013] *Ibid.*, p. 202.

[2014] S. BRELS, « Le droit de la protection du bien-être animal : évolution mondiale », *RSDA* 2/2014, pp. 399-423, spé. p. 406.

[2015] M. MORAS, Débats parlementaires sur le projet de loi relatif à la protection des animaux, Assemblée nationale, 12 juill. 1961, 1e séance, p. 1659.

[2016] CP, art. L. 521-1 al. 5, art. R. 654-1 al. 3, art. R. 655-1 al. 3.

[2017] Loi du 2 juill. 1850 dite Grammont sur les mauvais traitements envers les animaux domestiques.

[2018] D. MIEUSSENS, « Ce droit qui s'abîme dans les faits », *RSDA* 2/2009, pp. 125-133, spé. p. 125.

[2019] Loi n° 51-461 du 24 avril 1951, portant modification de la loi du 2 juill. 1850 relative aux mauvais traitements envers les animaux, *JORF* , 25 avril 1951, p. 4139.

d'entendre par tradition locale, la coutume instaurée dans un ensemble démographique, et pas uniquement dans une localité, ce qui a permis d'étendre l'application de la permission de la loi. En revanche, elle en a circonscrit la portée, en 2004, en constatant qu'une interruption d'une tradition dans l'ensemble démographique dans lequel se situe la localité pendant 24 ans fait obstacle à l'invocation de cette permission de la loi[2021]. Par cette interprétation plutôt sévère, la Cour de cassation s'inscrit dans la voie ouverte par le législateur dès les années 1950 consistant à limiter la pratique de la corrida. En effet, par le biais de la loi du 24 avril 1951[2022], le législateur a, certes, entendu extraire les courses de taureaux du champ d'application de la loi Grammont, mais il a également conditionné sa portée à l'existence d'une tradition ininterrompue. Cette restriction a été accentuée par le décret du 7 septembre 1959, ajoutant une condition supplémentaire au bénéfice de la protection animale : que cette tradition ininterrompue soit locale[2023]. À l'occasion de la discussion parlementaire relative à l'adoption de la loi du 19 novembre 1963[2024], la commission de l'Assemblée nationale avait proposé de supprimer la référence à la tradition locale ininterrompue figurant dans le projet du gouvernement. Le rapporteur, favorable à la tauromachie, a, néanmoins, fait valoir que cette suppression semblait encourager le développement de cette pratique, alors que son enjeu est de reconnaître « un régime de tolérance maintenue »[2025]. Dans le même sens, l'interdiction des gallodromes, validée par le Conseil constitutionnel[2026], témoigne de l'intention du législateur de « favoriser l'extinction progressive des combats de coqs »[2027]. La tauromachie, comme les combats de coqs, est, finalement, tolérée sur certaines portions du territoire français, en raison de l'existence d'une coutume, au sens de tradition culturelle. Bien que l'existence d'une coutume permettrait d'expliquer mais non de justifier cette pratique[2028], elle révèle le lien

---

L'article 521-1 al. 7 du Code pénal a été déclaré conforme à la Constitution dans une décision du 21 sept. 2012 (Cons. constit., 21 sept. 2012, n° 2012-271-QPC, *Association Comité radicalement anti-corrida Europe e. a.* ; B. DE LAMY, « Le coq, le taureau et le Conseil constitutionnel : fable sur la nature », *RSC* 2015, p. 718).

[2020] Crim, 7 mai 1972, pourvoi n° 72-90875 ; J.-B. SEUBE, « La corrida : une légalité, une légitimité », *RSDA* 2/2009, p. 135-140.

[2021] Cass., 2e civ, 10 juin 2004, pourvoi n° 02-17121.

[2022] Loi n° 51-461 du 24 avril 1951 portant modification de la loi du 2 juill. 1850 relative aux mauvais traitements envers les animaux, *JORF*, 25 avril 1951, p. 4139.

[2023] X. DAVERAT, « La déclaration de constitutionnalité des dispositions relatives aux courses de taureaux », *D.* 2012, p. 2486 ; « Commentaire. Décision n° 2015-477 QPC du 31 juillet 2015. Incrimination de la création de nouveaux gallodromes » : (http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/

2015477QPC2015477qpc_ccc.pdf : consulté le 25.05.2017 à 17h).

[2024] Loi n° 63-1143 du 19 nov. 1963 relative à la protection des animaux précitée.

[2025] M. MORAS, Débats parlementaires sur le projet de loi relatif à la protection des animaux, Assemblée nationale, 12 juill. 1961, 1e séance, p. 1660.

[2026] Cons. constit., 31 juill. 2015, n° 2015-477 QPC, *Jismy R.* : à propos de la constitutionnalité de l'article 521-1 al. 8 du Code pénal (J.-B. PERRIER, « Gallodromes : là où la loi distingue, il y a lieu de distinguer », *RFDC* n° 105, mars 2016, pp. 161-163 ; L. SERMET, « La QPC, source d'une protection constitutionnelle de basse intensité », *RFDC* n° 105, mars 2016, pp. 150-159).

[2027] T. HOCHMANN, « Gallodromes ou stupeur ? », *AJDA* 2015, p. 1945.

[2028] J.-B. JEANGÈNE VILMER, « Les sophismes de la corrida », *RSDA* 2/2009, pp. 119-124, spé. p. 119.

étroit entre le droit et les mœurs. L'évolution de la prise en considération de la sensibilité animale par le droit caractérise son adaptation à une demande sociale. Toutefois, en ce qui concerne la tauromachie et les combats de coqs, la demande sociale se dédouble[2029], laissant apparaître l'opposition entre les aficionados et les détracteurs de cette pratique. Certains continueront de s'y opposer farouchement, en constatant que « fondamentalement, on doit attendre du droit qu'il soit capable d'imposer des changements, avec impartialité, plutôt que de se soumettre aux faits »[2030]. Les intérêts en balance dans le cadre des combats de coqs et de courses de taureaux confrontent l'homme à ses ambivalences dans sa relation à l'animal. L'intérêt de l'animal cède face à ceux de l'homme, même si l'évolution du droit a des effets positifs sur la considération portée aux animaux. La pratique est cruelle, mais la mise à mort de l'animal n'est pas remise en cause[2031], à l'instar de l'abattage rituel.

414. L'absence d'étourdissement dans le cadre de l'abattage rituel et de l'abattage sanitaire – La protection du bien-être des animaux doit céder face à la protection de la santé publique et à la liberté de religion. Le Conseil d'État a, depuis des décennies, admis que l'abattage des animaux doit se faire dans le respect de la salubrité et des libertés publiques[2032]. Si l'abattage sanitaire n'implique pas de discussions particulières quant à sa légitimité, une confusion est fréquemment commise lorsqu'il est question de l'abattage rituel. Certaines religions, comme l'Islam et le Judaïsme, prohibent l'étourdissement de l'animal avant son abattage. Pourtant, l'absence d'étourdissement ne caractérise pas, en lui-même, l'abattage rituel, lequel doit être réalisé par un sacrificateur habilité[2033] selon des conditions précises[2034]. Ainsi, l'absence d'étourdissement préalable ne signifie pas que les animaux sont abattus selon des rites religieux. Cela signifie simplement que les règles relatives à l'étourdissement préalable ne sont pas respectées par les industriels pratiquant un abattage religieux sans doute pour des motifs économiques. En outre, les exigences de l'abattage rituel impliquent parfois que les carcasses, ou certaines de leurs parties, ne soient pas considérées comme halal ou casher, les industriels les replaçant dans le circuit conventionnel. S'ensuit une lacune quant à

[2029] D. MIEUSSENS, « Ce droit qui s'abîme dans les faits », *op. cit.,* p. 129.

[2030] *Ibid.*, p. 133.

[2031] La mise à mort d'un animal n'est autorisée que dans le cadre de l'expérimentation animale (CP, art. 521-2), lorsque l'animal est dangereux (CRPM, art. L. 211-11), sur ordre de l'administration (CRPM, art. L. 223-5) et en matière de combats de coqs et de taureaux.

[2032] CÉ, 3e et 5e SSR, 2 mai 1973, pourvoi n° 81861, Association culturelle des Israëlites nord-africains de Paris.

[2033] Arrêté du 15 déc. 1994 relatif à l'agrément d'un organisme religieux habilitant des sacrificateurs rituels, *JORF* n° 298, 24 déc. 1994, p. 18377 ; arrêté du 27 juin 1996 relatif à l'agrément d'organismes religieux habilitant des sacrificateurs rituels, *JORF* n° 150, 29 juin 1996, p. 9787.

[2034] Proposition de loi n° 2976 du 18 nov. 2010 visant à améliorer l'information du consommateur quant au mode d'abattage des animaux (Assemblée nationale), p. 4.

l'information des consommateurs[2035], sans rapport direct avec la protection des animaux au moment de leur abattage. Néanmoins, les institutions publiques n'ont aucune légitimité à intervenir pour décider ce qui doit, ou non, être considéré comme conforme aux rites religieux[2036]. Ainsi, le vétérinaire officiel, qui est compétent pour vérifier le respect des exigences réglementaires par les abattoirs, ne peut pas « juger de la compétence du sacrificateur dans sa pratique de l'acte d'égorgement, juger de l'opportunité de réaliser un étourdissement avant l'égorgement »[2037]. Cette exception à la protection des animaux en cours d'abattage est prévue par la Convention européenne relative à la protection des animaux au moment de l'abattage. Cette dernière admet quatre exceptions à l'obligation d'étourdissement préalable[2038], dont l'abattage selon des rites religieux. Les États membres du Conseil de l'Europe ne sont pas contraints de permettre l'abattage sans étourdissement. La Norvège, l'Islande et la Suisse notamment ont interdit cette pratique sur leur territoire[2039]. De telles interdictions ne sont pas nécessairement motivées par la protection des animaux ; en Suisse, cette protection est issue d'un référendum d'initiative populaire qui aurait été réalisé dans « un souci peu honorable d'antisémitisme »[2040]. Si les États membres sont libres de choisir de mettre en œuvre cette exception, ils doivent, le cas échéant, mettre les organismes religieux en mesure d'abattre dans le respect de leurs prescriptions religieuses sur le fondement de la

---

[2035] Rapport COPERCI n° 2005-45, Enquête sur le champ du halal, sept. 2005 (comité permanent de coordination des inspections) ; proposition de loi n° 2976 du 18 nov. 2010 visant à améliorer l'information du consommateur quant au mode d'abattage des animaux (Assemblée nationale) ; proposition de loi n° 711 du 15 sept. 2010 visant à limiter la production de viande provenant d'animaux abattus sans étourdissement aux strictes nécessités prévues par la réglementation européenne (Sénat). L'absence de position de l'Union européenne sur cette question, qui relève de sa compétence, fait certainement obstacle à ce que les États légifèrent (Règlement (UE) 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 oct. 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, *JOCE,* L 304 22 nov. 2011, p. 18). Le seul règlement de l'Union européenne concernant l'information des consommateurs sur l'application des exigences de bien-être animal porte sur les œufs de poule (directive 2002/4/CE de la Commission du 30 janv. 2002 concernant l'enregistrement des établissements d'élevage de poules pondeuses relevant de la directive 1999/74/CE du Conseil, *JOCE,* L 30, 31 janv. 2002, pp. 44-46). La Commission européenne avait pourtant, en 2009, produit un rapport destiné à constituer une base de travail pour les institutions européennes (Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions - Solutions possibles pour l'étiquetage en matière de bien-être animal et l'établissement d'un réseau européen de centres de référence pour la protection et le bien-être des animaux, Bruxelles, COM/2009/0584 final, 28 oct. 2009). V. note (2097).

[2036] CA Paris, ch. 13, section B, 1er oct. 1987, *Hazan,* jurisdata n° 1987-026074 : « En vertu de la loi du 9 décembre 1905 relative à la séparation des églises et de l'État, les tribunaux ne peuvent se prononcer sur le pouvoir qu'aurait une association religieuse de garantir la qualité kascher de viandes mises en vente ».

CÉ, 3e et 5e SSR, 2 mai 1973, pourvoi n° 81861, précité.

[2037] P. DUNOYER, « La réglementation applicable dans le domaine de l'abattage rituel », *Bull. Acad. Vét. France* n° 4, T. 161, 2008, pp. 341-350, spé. p. 350.

[2038] Convention européenne sur la protection des animaux d'abattage précitée, art. 17 : il s'agit, outre l'abattage selon des rites religieux, de l'abattage d'extrême urgence, l'abattage de lapins et de volailles, et enfin l'abattage sanitaire.

[2039] Rapport explicatif de la Convention européenne sur la protection des animaux d'abattage précité, p. 6.

[2040] P. MAHON, M. COLLETTE, « La nouvelle législation fédérale sur la protection des animaux : respect de la dignité et du bien-être animal », *RSDA* 1/2009, p. 110.

V. contra : É. HARDOUIN-FUGIER, *"La protection de l'animal sous le nazisme", Luc Ferry ou le rétablissement de l'ordre*, éd. Tahin Party, 2002, pp.129-151 (http://bibliodroitsanimaux.free.fr/hardouinfugierloinazie.html).

liberté de religion consacrée par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme[2041]. Le principe en droit de l'Union européenne est également l'étourdissement préalable à l'abattage, aux termes de l'article 4 § 1 du règlement de 2009 relatif à la protection des animaux au moment de leur mise à mort[2042]. Le quatrième paragraphe de cet article permet la mise en œuvre de méthodes particulières d'abattage en cas de rite religieux. En droit interne, l'abattage rituel est autorisé depuis 1964[2043]. En 2013, l'autorisation de l'abattage rituel a été contestée par une association de protection des animaux. Cette dernière a formé un recours près le Conseil d'État dans lequel elle demandait l'annulation de la décision implicite de rejet de sa demande d'abrogation de l'article R. 214-70 du Code rural[2044]. L'alinéa 1er de cet article dispose que « l'étourdissement des animaux est obligatoire avant l'abattage ou la mise à mort ». Il poursuit en établissant trois exceptions : l'abattage rituel, la mise à mort du gibier d'élevage, sans qu'une justification puisse être apportée, ainsi qu'en cas de mise à mort d'urgence. Le Conseil d'État a jugé que cet article ne constitue pas une autorisation à maltraiter les animaux, qu'il garantit le libre exercice des cultes et ne saurait, à cet égard, caractériser une atteinte au principe de laïcité ni au principe d'égalité puisqu'il règle des situations différentes. Néanmoins, ainsi que le relève Hervé de Gaudemar, la dérogation à l'étourdissement préalable ne saurait émaner du pouvoir de police administrative générale du Premier ministre[2045], la protection de la liberté de religion n'entrant pas dans le champ de l'ordre public. Si l'auteur considère que cet encadrement de l'abattage rituel est « insuffisant pour assurer la protection animale car il ne règle pas le problème de la souffrance des animaux »[2046], il convient de nuancer son propos puisque l'absence d'étourdissement ne signifie pas que, même dans ce cadre, la protection des animaux n'est pas assurée par d'autres moyens. Ainsi, des dispositifs de contention spécifique et de saignée sont exigés par un arrêté de 1997[2047]. La protection de la sensibilité des animaux est prise en considération même si les

---

[2041] CEDH, 27 juin 2000, requête n° 27417/95, *aff. Cha'are Shalom Ve Tsedek c. France*, p. 22, pt 76.

[2042] Règlement (CE) n° 1099/2009 du Conseil du 24 sept. 2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort précité.

[2043] Décret n° 64-334 du 16 avril 1964 précité, art. 2. Il est aujourd'hui codifié à l'article R. 214-70 du CRPM.

[2044] CÉ, 3e et 8e SSR, 5 juill. 2013, pourvoi n° 361441, *OABA* (G. ÉVEILLARD, « Abattage rituel et police administrative », *Droit Administratif* n° 12, déc. 2013, comm. 85).

[2045] H. DE GAUDEMAR, « La légalité de la dérogation à l'obligation d'étourdissement des animaux à l'abattoir », *RSDA* 2/2013, pp. 67-74, spé. p. 71.

[2046] Arrêté du 12 déc. 1997 relatif aux procédés d'immobilisation, d'étourdissement et de mise à mort des animaux et aux conditions de protection animale dans les abattoirs, *JORF* n° 296, 21 déc. 1997, p. 18574, modifié par : décret n° 2003-768 du 1er août 2003 relatif à la partie Réglementaire du livre II du Code rural *JORF* n° 181, 7 août 2003, p. 13688, texte n° 36 ; arrêté du 28 déc. 2011 relatif aux conditions d'autorisation des établissements d'abattage à déroger à l'obligation d'étourdissement des animaux, *JORF* n° 301, 29 déc. 2011, p. 22615, texte n° 69 ; arrêté du 31 juill. 2012 relatif aux conditions de délivrance du certificat de compétence concernant la protection des animaux dans le cadre de leur mise à mort, *JORF* n° 193, 21 août 2012, p. 13627, texte n° 19.

[2047] À titre d'illustration, le matériel d'immobilisation doit être adapté au gabarit de l'animal, une mentonnière doit être prévue pour la contention des bovins, le couteau permettant de réaliser la saignée doit être en permanence aiguisé et affilé : arrêté du 12 déc. 1997 précité, annexe II bis.

animaux ne sont pas étourdis préalablement à leur abattage. Ces prérequis comportent, malgré tout, des limites car l'effectivité de ces méthodes est remise en cause par « des rythmes de production trop soutenus et […] l'incompétence de certains personnels »[2048]. À considérer que la protection animale est effectivement garantie dans le cadre d'un abattage sans étourdissement alors qu'il est indiscutable qu'il se voit infliger des souffrances à cette occasion, il s'agit, finalement, de savoir si la protection de l'animal doit valoir pour chacun ou de façon générale. La liberté de culte, au même titre que les traditions culturelles, ou encore des patrimoines régionaux en ce qui concerne les méthodes d'élevage[2049], l'emportent sur la protection du bien-être des animaux. C'est parce que la sensibilité des animaux est mise en œuvre de façon collective, pour satisfaire les intérêts humains et non un hypothétique intérêt propre de l'animal, que le droit peut admettre de telles exceptions. La conception anthropocentrique de la protection animale tend également à expliquer que son efficacité soit contrastée.

2. Une efficacité contrastée

415. Les failles dans l'exécution des obligations européennes – Afin d'assurer le respect des exigences en termes de bien-être des animaux, outre les recours en manquement devant la Cour de Justice[2050] ou ceux en violation du droit de l'Union européenne devant le juge

[2048] P. DEVIENNE, « La souffrance animale dans l'abattage rituel : entre science et droit », *op. cit.*, p. 195.

[2049] La production de foie gras, impliquant le gavage des canards ou des oies, peut être citée en illustration. Bien que cette pratique ne soit pas expressément admise par le droit de l'Union européenne, et serait même contraire à certaines de ses dispositions (point 14 de l'annexe à la directive relative à la protection des animaux d'élevage de 1998 : « Aucun animal n'est alimenté ou abreuvé de telle sorte qu'il en résulte des souffrances ou des dommages inutiles et sa nourriture ou sa ration de liquide ne doit contenir aucune substance susceptible de lui causer des souffrances ou des dommages inutiles »), la liberté de choix d'autoriser le gavage des canards et des oies pour les États membres doit être garantie aux termes de l'article 13 TFUE, qui vise les patrimoines régionaux (au même titre que les rites religieux et les traditions culturelles). L'article L. 654-27-1 du Code rural dispose d'ailleurs que « Le foie gras fait partie du patrimoine culturel et gastronomique protégé en France. On entend par foie gras, le foie d'un canard ou d'une oie spécialement engraissé par gavage », le gavage entrant en contradiction évidente avec la reconnaissance de la sensibilité des animaux. V. sur ce point : L. BOISSEAU-SOWINSKI, « Nécessité et légitimité de tuer des animaux : perspectives éthiques et juridiques », *op. cit.,* p. 352 ; P. MULLER, « La protection du bien-être des animaux de rente par le droit : une protection effective ? », *op. cit.*, §§ 19 s.

[2050] À titre d'illustration, la Grèce a été condamnée par la Cour de Justice pour ne pas avoir adopté les mesures nécessaires pour assurer le bien-être des animaux en cours de transport et au moment de leur mise à mort, notamment en ne prévoyant pas des installations dans les ports afin d'assurer le repos des animaux après leur débarquement des bateaux mais également en n'assurant pas le respect des règles d'étourdissement préalable des animaux avant leur abattage. Cette sanction intervient alors même que la Grèce avait bien transposé les directives en cause (CJCE, 3e ch., 10 sept. 2009, aff. C-416/07, *Commission c. République hellénique*, Rec. 2009, I, p. 7883 ; O. CLERC, « La Grèce sommée d'améliorer le bien-être des animaux pendant le transport et lors de leur abattage », *RSDA* 2/2009, pp. 66-67 ; CJUE, 9e ch., 4 sept. 2014, aff. C-351/13 *Commission c. République hellénique*, Rec. num. ; O. CLERC, « Le contentieux de la protection des poules pondeuses s'intensifie », *RSDA* 2/2014, pp. 125-127).

Il en va de même de l'Italie, condamnée par la Cour de Justice en 2014 pour ne pas avoir veillé à ce que les poules pondeuses ne soient plus élevées dans des cages non aménagées, malgré l'adoption d'un règlement national en ce sens (CJUE, 9e ch., 22 mai 2014, aff. C-339/13, *Commission c. République italienne*, Rec. num. ; O. CLERC, « L'Italie condamnée pour ne pas avoir aboli sur son territoire, au 1er janvier 2012, l'élevage des poules pondeuses dans des cages non aménagées », *RSDA* 1/2014, pp. 113-115).

national, les sanctions pénales bénéficient d'une place incontestable. Ainsi, la violation des obligations en matière d'abattage est sanctionnée d'amendes prévues pour les contraventions de 4e ou 5e classe[2051]. L'article R. 215-6 du Code rural sanctionne la violation des obligations des transporteurs d'animaux par l'amende prévue pour les contraventions de 4e ou de 3e classe tandis que l'article R. 215-4 du même Code est relatif aux obligations liées à la garde ou à la détention d'animaux. Néanmoins, la création de contraventions ne suffit pas, en soi, à garantir le respect des exigences de protection des animaux. Il est impératif que l'État dispose des moyens d'en contrôler le respect. Ce rôle appartient, en France, aux agents visés à l'article L. 231-2 du Code rural, incluant notamment les inspecteurs de la santé publique vétérinaire. Les agents de l'Office alimentaire et vétérinaire, qui est rattaché à la direction générale de la santé et des consommateurs de la Commission européenne, réalisent également de tels contrôles dans tous les États membres. Or, à l'occasion de la rédaction de son rapport sur la stratégie de bien-être animal pour 2012-2015, la Commission européenne relevait qu'« il est devenu de plus en plus manifeste, au fil des ans, que la simple application des mêmes règles sectorielles spécifiques concernant le bien-être animal ne produit pas toujours les résultats escomptés »[2052]. Il apparaît que les contrôles du respect des normes européennes sont, dans les États membres, majoritairement réalisés à l'occasion des contrôles des exigences réglementaires en matière de gestion conditionnant la délivrance des aides de la PAC[2053]. Ces contrôles ne portent pas uniquement sur le respect des règles en matière de bien-être animal, ces dernières apparaissant négligées au profit de la vérification du respect, principalement, des normes sanitaires ou environnementales, dont la violation est susceptible d'engendrer des conséquences non seulement économiques, mais surtout sanitaires, contrairement aux règles relatives au bien-être animal. Néanmoins, aucune mesure n'a, depuis, été adoptée afin de pallier cette lacune[2054]. Le récent rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les abattoirs met en exergue deux lacunes, à la fois juridique et matérielle, dans la garantie de la protection des animaux au moment de leur mise à mort[2055]. D'abord, les moyens mis à disposition dans le contrôle des irrégularités visent d'abord à protéger la santé

La France a été condamnée, quant à elle, pour défaut de transposition de la directive relative à la protection des animaux utilisés à des fins expérimentales ou à d'autres fins scientifiques (CJCE, 5e ch., 12 sept. 2002, aff. C-152/00, *Commission c. République française*, Rec. 2002, I, p. 6973).

[2051] CRPM, art. R. 215-8.

[2052] Commission européenne, Communication au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen sur la stratégie de l'Union européenne pour la protection et le bien-être des animaux au cours de la période 2012-2015, COM(2012) 6 final, Bruxelles, 19 janv. 2012, p. 4.

[2053] *Ibid.*

[2054] L'adoption d'une proposition de loi relative au respect de l'animal en abattoir a été adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture le 12 janvier 2017 et transmise au Sénat pour première lecture le lendemain. Peut-être à actualiser d'ici le dépôt de la thèse.

[2055] O. FALORNI, J.-Y. CAULLET, Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les conditions d'abattage des animaux de boucherie dans les abattoirs français, Assemblée nationale, 20 sept. 2016, T. I, p. 196 s.

publique. Ensuite, la formation des personnels des abattoirs et des fonctionnaires qui réalisent les contrôles doit être améliorée[2056]. Près de soixante-cinq propositions ont été formulées par la commission d'enquête, révélant la nécessité d'améliorer la réglementation, l'accroissement des contrôles et de la transparence, le renforcement de la formation, l'amélioration des pratiques d'abattage et la modernisation des équipements[2057]. Malgré les avancées, la protection du bien-être des animaux pourrait gagner en efficacité grâce à une refonte de la législation, laquelle est restreinte notamment par le champ d'application du droit de l'Union européenne.

416. Un champ d'application du droit de l'Union européenne obstacle à une approche globale – La limite majeure du droit de l'Union européenne est son champ d'application. L'article 13 TFUE consacre une avancée majeure pour la protection des animaux, en "constitutionnalisant" l'objectif de protection des animaux. Circonscrit à l'existence d'une activité économique, il est difficile d'envisager son application à toutes les espèces animales, notamment aux animaux de compagnie ou encore aux animaux sauvages. En matière sanitaire, il est plus aisé de lutter globalement contre les maladies animales transmissibles puisque la majorité d'entre elles sont contagieuses inter-espèces[2058]. La protection des animaux sauvages peut influer sur la protection des animaux d'élevage, et donc contribuer au bon fonctionnement de l'économie de l'élevage[2059]. Si, en matière de protection des animaux, les animaux de compagnie et les animaux sauvages sont visés par le règlement relatif au transport[2060], dont l'article 2 prévoit que le texte s'applique aux animaux en tant qu' « animaux vertébrés vivants », tel ne saurait être le cas dans le secteur de l'élevage. Ainsi, l'article 2 de la directive de 1998 définit l'animal comme étant « tout animal (y compris les poissons, reptiles et amphibiens) élevé ou détenu pour la production d'aliments, de laine, de peau ou de fourrure ou à d'autres fins agricoles »[2061], excluant ainsi implicitement animaux de compagnie et animaux sauvages. Or, l'absence d'approche globale est une limite pourtant identifiée par la Commission et relayée par le Parlement européen[2062]. Le droit français pallie

[2056] Cette lacune a été mise en évidence dès 2006 par la Commission européenne : Rapport général sur une série de missions effectuées en 2006-2007 en vue d'évaluer les contrôles concernant le bien-être des animaux au moment de l'abattage ou de la mise à mort, DG(SANCO), 2008, 7974.

[2057] *Ibid.*, pp. 253-254.

[2058] Règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil 9 mars 2016 précité, art. 244 s.

[2059] *Ibid.*, art. 70 s.

[2060] Règlement (CE) n° 1/2005 du Conseil du 22 déc. 2004 relatif à la protection des animaux pendant le transport précité.

[2061] Directive 98/58/CE du Conseil du 20 juill. 1998 concernant la protection des animaux dans les élevages précitée.

[2062] Résolution du Parlement européen du 4 juill. 2012 sur la stratégie de l'Union européenne pour la protection et le bien-être des animaux 2012-2015, *JOUE,* C 349 E, 29 nov. 2013, p. 7.

cette lacune. À titre d'illustration, l'article R. 215-4 du Code rural énonce les "cinq libertés"[2063] visant à garantir la prise en compte du bien-être des animaux et pénalement sanctionnées. La lecture des arrêts de la chambre criminelle de la Cour de cassation permet de comprendre que cet article s'applique aussi bien aux animaux d'élevage, aux chevaux dont la catégorie juridique n'est pas toujours très clairement identifiée et aux animaux de compagnie[2064], toujours en lien avec les activités d'élevage professionnel[2065]. Néanmoins, ce substitut ne fait pas obstacle à ce qu'il soit nécessaire de saisir « l'opportunité d'une simplification par l'introduction de dispositions plus précises dans les règles générales qui abordent les déterminants communs du bien-être animal »[2066] à l'échelle du droit de l'Union européenne. La dimension éthique de l'approche européenne du bien-être animal se heurte à la nature d'objet économique des animaux. Le bien-être, qui transcende les catégories juridiques puisqu'il est substantiel à tous les animaux, quelle que soit leur espèce, est pris en considération seulement pour ceux qui font l'objet d'une marchandisation, mettant ainsi à mal une approche purement éthique et globale de la protection des animaux par le droit européen en raison de la sphère de compétence de l'Union européenne. Une brèche est ouverte par le règlement relatif aux mouvements non commerciaux d'animaux de compagnie[2067]. Ce texte, justifié par la nécessité de protéger la santé publique et animale européenne face à la propagation d'épizooties, justifie que l'Union européenne traite des animaux sans qu'il s'agisse de marchandises. Le vingt-septième considérant de ce règlement prévoit que les contrôles documentaire et d'identité soient réalisés dans le respect des dispositions relatives au bien-être des animaux, en application de l'article 13 TFUE. Ainsi, le droit de l'Union protège le bien-être des animaux indépendamment de toute activité économique, mais dans l'intérêt supérieur de la santé publique.

417. Des limites techniques et scientifiques – Toutes les normes relatives au bien-être animal sont vouées à être adaptées au gré de l'évolution des connaissances scientifiques. Outre leur rédaction parfois très large, ce qui peut gêner la protection effective des animaux,

---

[2063] V. p. 420.

[2064] À propos des animaux de compagnie : Crim., 10 mars 2015, pourvoi n° 14-82482 ; Crim., 11 juin 2014, pourvoi n° 13-85894 ; Crim., 11 juin 2014, pourvoi n° 13-83685.

À propos des animaux d'élevage : Crim., 15 avril 2008, pourvoi n° 07-86654.

À propos des chevaux : Crim., 9 oct. 2012, pourvoi n° 11-85812 ; Crim. 25 sept. 2012, pourvoi n° 11-86400 ; Crim., 11 janv. 2011, pourvoi n° 10-85506 ; Crim. 22 mai 2007, pourvoi n° 06-86339.

[2065] Le traitement des animaux de compagnie par les particuliers est régi par les dispositions pénales relatives aux mauvais traitements, aux actes de cruauté et à la protection de leur vie.

[2066] Commission européenne, Communication sur la stratégie de l'Union européenne pour la protection et le bien-être des animaux au cours de la période 2012-2015 précitée, p. 4.

[2067] Règlement (UE) 576/2013 du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 2013 relatif aux mouvements non commerciaux d'animaux de compagnie et abrogeant le règlement (CE) n° 998/2003, *JOUE,* L 178, 2 juin 2013, pp. 1-26.

ces normes réalisent des compromis entre intérêts divergents : le coût de la méthode, son acceptabilité sociale, l'étendue de la protection des animaux, la sécurité des travailleurs sont autant de critères qui doivent être pris en considération. La réalisation de rapports par la Commission pourrait induire, parfois[2068], la remise en question des pratiques agricoles avec le soutien d'études scientifiques de l'EFSA. Il est d'ailleurs intéressant de remarquer que le groupe AHAW de l'EFSA considère que l'étourdissement des poules par bain électrifié ne garantit pas l'absence de douleur ou de souffrance jusqu'à la perte totale de conscience[2069]. Il a également établi que l'étourdissement des lapins par l'utilisation du CO_2 n'est pas satisfaisant pour garantir leur bien-être au moment de leur mise à mort[2070]. De même, certaines situations particulières ne sont pas prises en compte par le droit, à tort. Ainsi, le groupe AHAW considère que la mise à mort des femelles gestantes dans leur troisième trimestre doit être évitée puisqu'il est apparu que le fœtus ressent la douleur[2071]. Enfin, ce groupe est confronté à une difficulté mettant nécessairement à mal la protection du bien-être des animaux : l'absence d'indicateurs disponibles permettant d'évaluer le bien-être, par exemple pour les turbots[2072]. En outre, les normes de protection du bien-être des animaux devraient refléter la prise en compte de l'individualité des animaux en tant qu'êtres sensibles. Or, techniquement, il est difficile de concevoir des règles de telle sorte ; elles visent des infrastructures, des méthodes d'élevage ou de reproduction qui portent sur le bien-être de façon générale. Ainsi, l'appréciation de la garantie de la protection des animaux est nécessairement générale, et non individuelle. Finalement, la conception anthropocentrique du droit limite la portée de la reconnaissance de la sensibilité des animaux. Les différents axes de progression relevés par la Commission européenne en ce qui concerne le bien-être des animaux portent sur la formation des professionnels, la réalisation de contrôles par les États membres, l'information des consommateurs et la simplification des normes. Les lacunes dans l'information des consommateurs méritent une amélioration de la législation européenne puisqu'elles témoignent de l'absence de considération portée à l'origine éthique de l'émergence de la protection des animaux.

[2068] L'immobilisation des bovins par renversement n'a pas été considérée comme portant une atteinte contestable au bien-être de ces animaux : Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les systèmes d'immobilisation des bovins par renversement ou toute autre position non naturelle, Bruxelles, 8 fév. 2016, COM(2016) 48 final.

[2069] EFSA AHAW Panel, Scientific Opinion on electrical requirements for poultry waterbath stunning equipment, *EFSA Journal* 2014, 12(7), 3745, 18 p.

[2070] EFSA AHAW Panel, Scientific Opinion on the assessment of studies on the use of carbon dioxide for stunning rabbits, *EFSA Journal* 2015, 13(2), 4022, 27 p.

[2071] EFSA AHAW Panel, Scientific Opinion on animal welfare aspects in respect of the slaughter or killing of pregnant livestock animals (cattle, pigs, sheep, goats, horses), *EFSA Journal* 2017, 4782, 96 p.

[2072] EFSA AHAW Panel, Scientific Opinion on species-specific welfare aspects of the main systems of stunning and killing of farmed turbot, *EFSA Journal* 2009, 1073, p. 20.

418. Étant donné que l'émergence de la réglementation du bien-être animal vise à répondre à une demande sociale (1), il semblait légitime que les consommateurs puissent obtenir les informations relatives aux modalités d'exploitation des animaux au moment de leur acte d'achat. Or, il apparaît que la réglementation européenne ne prévoit pas de mention, sur l'étiquette des denrées, destinée à fournir une telle information aux consommateurs (2).

1. Une délicate estimation de la demande sociale

419. Une position éthique minorée par les institutions de l'Union européenne – Il pourrait être soutenu que « L'argument de la demande sociale permet de faire l'impasse sur les rôles respectifs de l'État et de la science dans la dégradation des conditions de vie des animaux au cours du processus d'industrialisation de l'élevage »[2073]. En réalité, les institutions européennes ne font que rarement référence à la recherche de la satisfaction d'une demande sociale pour justifier l'intervention de l'Union dans le domaine du bien-être animal. Satisfaire la demande sociale de protection des animaux correspond à admettre la justification éthique de cette protection. Dans l'une de ses résolutions, le Parlement européen a considéré que l'élaboration d'un texte relatif à la protection des animaux dans les élevages est nécessaire non seulement dans une optique concurrentielle, mais également éthique[2074]. De même, le Comité économique et social a souligné que l'augmentation de l'intérêt pour le sort des animaux témoigne d'une société qui se veut civilisée[2075]. La Commission a précisé que « la dimension culturelle de la reconnaissance du bien-être animal joue un rôle primordial dans l'amélioration du respect à la fois de l'esprit et des dispositions substantielles de la législation »[2076]. En faisant conjointement référence à l'esprit de la législation et à la dimension culturelle de la protection animale, la Commission admet que l'élaboration de la législation tende à satisfaire une demande sociale et donc la dimension éthique de ce corpus législatif[2077]. Ce n'est qu'à une

[2073] J.-P. BOURDON, « Recherche agronomique et bien-être des animaux d'élevage, Histoire d'une demande sociale », *op. cit.*, p. 221.

[2074] « Soulignant que des règles unitaires régissant la production d'animaux d'élevage sont nécessaires tant d'un point de vue éthique que d'un point de vue concurrentiel » : Résolution du Parlement européen sur une politique visant à assurer le bien-être des animaux d'élevage, 20 fév. 1987, *JOCE,* C 76, 23 mars 1987, p. 185.

[2075] « Animal welfare considerations have increased in importance in the EU and this is significant in a society that claims to be an advanced civilised one » : Opinion of the European Economic and Social Committee on the Proposal for a Council Regulation on the protection of animals at the time of killing, COM(2008) 553 final, Bruxelles, 25 fév. 2009.

[2076] Commission européenne, Communication sur la stratégie de l'Union européenne pour la protection et le bien-être des animaux au cours de la période 2012-2015 précitée, pp. 4-5 (nous soulignons).

V. également : Commission européenne (DGSANCO), *Health and Food Audits and Analysis Programme*, 2017, p. 7

[2077] De même, « la chasse aux phoques a soulevé de vives inquiétudes auprès du public et des gouvernements sensibles au bien-être des animaux » (consid. 4), impliquant des législations disparates parmi les États membres de

seule occasion que le Conseil a, dans un considérant, admis qu'il s'agit d'une « question d'intérêt public »[2078]. Or, chaque considérant des directives et règlements européens, en ce qu'il motive l'acte, en est « un élément essentiel »[2079]. Cela permet de constater que, non seulement le législateur européen ne fait pas référence à l'éthique ni à l'existence d'une demande sociale, mais également que, dans le secteur de l'abattage, cette demande sociale a une dimension particulière. Néanmoins, si la demande sociale – l'éthique – est une donnée qui explique l'intérêt de l'Union européenne pour cette thématique, elle ne la justifie pas.

L'Union européenne ne dispose pas de compétence pour satisfaire les intérêts éthiques des citoyens ou des consommateurs européens, alors que le bien-être des animaux n'est qu'une « valeur communautaire »[2080], un idéal, une obligation morale. C'est l'incidence économique des mesures nationales relatives au bien-être qui, en affectant le bon fonctionnement du marché, justifie l'intervention du législateur européen. L'enjeu est double. Il est, d'abord, d'éviter les distorsions de concurrence entre les entreprises. Il est, ensuite, d'exploiter la protection des animaux parce qu'elle « influe sur l'attitude des consommateurs à l'égard des produits agricoles »[2081]. C'est en raison des conséquences économiques des mesures de protection du bien-être animal que l'Union européenne est intervenue dans cette sphère. L'intervention du législateur européen n'est pas motivée par la satisfaction de l'éthique des consommateurs, mais cela ne signifie pas que les institutions européennes n'adoptent jamais une démarche éthique. Simplement, les normes de l'Union européenne en matière de bien-être animal ne trouvent pas leur source directement dans la volonté de satisfaire une demande sociale. En revanche, sous l'égide du Conseil de l'Europe, les États ont, pour leur part, clairement admis que la protection des animaux vise à satisfaire une obligation morale de l'homme à l'égard des animaux[2082], qu'il est « opportun » d'en assurer la protection[2083] ou encore qu'il est animé par le « désir d'éviter, dans la mesure du possible, toute souffrance aux animaux transportés » afin de « sauvegarder et promouvoir les idéaux et principes » de ses

---

l'Union (consid. 5). En raison de « l'attention » que l'Union doit porter au bien-être animal (consid. 9), le Conseil et le Parlement européen ont admis qu' « étant donné que les inquiétudes des citoyens et des consommateurs portent aussi sur la mise à mort et l'écorchement même des phoques, il est nécessaire, pour répondre à ces inquiétudes, de prendre des mesures visant à réduire la demande à l'origine de la commercialisation des produits dérivés du phoque, et, partant, la demande économique provoquant la chasse commerciale des phoques » (consid. 10). Bien qu'il ne soit pas question d'animaux d'élevage, la protection des phoques relève bien de la satisfaction d'une demande sociale. (Règlement (CE) n° 1007/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 sept. 2009 sur le commerce des produits dérivés du phoque, *JOCE,* L 286, 31 oct. 2009, pp. 36-39).

[2078] Règlement (CE) n° 1099/2009 du Conseil du 24 sept. 2009 précité, consid. 4.

[2079] CJCE, 23 fév. 1988, aff. C-131/86, *Royaume-Uni c. Conseil* précité, pt 37.

[2080] Règlement (CE) n° 1099/2009 du Conseil du 24 sept. 2009 précité, consid. 4.

[2081] Règlement (CE) n° 1099/2009 du Conseil du 24 sept. 2009 précité, consid. 4.

[2082] Convention européenne sur la protection des animaux vertébrés utilisés à des fins expérimentales ou à d'autres fins scientifiques du 18 mars 1986 précitée ; Convention européenne pour la protection des animaux de compagnie du 13 nov. 1987 précitée.

[2083] Convention européenne sur la protection des animaux d'abattage du 10 mai 1979 précitée.

membres[2084]. La démarche éthique des États dans le cadre du Conseil de l'Europe est clairement affichée : se confrontent ainsi deux conceptions de la protection animale, entre les législations nationales originelles et le droit de l'Union européenne. La fonction du droit de l'Union en matière de bien-être des animaux est donc purement économique. Néanmoins, la démarche éthique, que l'Union n'assume pas – et ne peut pas assumer faute de compétence – existe à l'échelle de ses États membres. C'est parce que certains d'entre eux ont choisi de légiférer en la matière, exprimant ainsi la volonté générale dans les États membres, que l'Union est intervenue pour établir un cadre harmonisé au profit du bon fonctionnement du marché intérieur.

420. L'acceptabilité sociale de la souffrance animale – L'évaluation de la demande sociale concernant la protection animale se heurte, d'abord, à la question de l'acceptabilité sociale de la souffrance animale. L'acceptabilité humaine de la souffrance animale est subjective et contestable. Elle est subjective parce qu'elle dépend de la sensibilité de celui qui l'évalue, puisque le ressenti de la souffrance et le degré d'empathie sont propres à chacun. Elle est contestable car « si l'on peut douter, ou ne pas voir, de petites douleurs chez l'animal, il est des situations dans lesquelles la question du possible et de l'acceptable est caduque »[2085], parce qu'il est évident que l'animal mis à mort sans étourdissement souffre. Dès lors, la mise en place de normes pour minimiser la souffrance de l'animal tient compte non pas de celle qu'il va effectivement ressentir, mais plutôt de la représentation que l'homme se fait de la souffrance qu'il peut légitimement lui infliger. Si, d'un point de vue philosophique, l'on peut considérer que le terme d'acceptabilité ne peut pas être utilisé en matière de douleur, parce que seul le sujet de la douleur est capable d'estimer si elle est acceptable, il est difficile de transposer ce raisonnement lorsqu'il est question de l'animal. Il en résulterait qu'aucune nécessité, aucune justification, ne pourrait être apportée aux souffrances infligées à un animal et, à l'instar des théories anti-specistes, l'animal ne pourrait plus faire l'objet d'aucune exploitation par l'homme, même pour son alimentation. Or, la réglementation de la souffrance animale s'applique, sans la remettre en cause, à l'industrialisation intensive. Il en résulte que le degré de protection accordé aux animaux relève d'un choix politique et qu'il appartient au législateur de faire preuve de vigilance lorsqu'il manie les études scientifiques afin de concilier les objectifs divergents. À la difficulté de déterminer scientifiquement et éthiquement l'acceptabilité sociale de la souffrance animale, s'agrège la difficulté d'évaluer concrètement cette demande sociale.

[2084] Convention européenne sur la protection des animaux en transport international du 13 déc. 1968 précitée.

[2085] P. DEVIENNE, « La souffrance animale dans l'abattage rituel : entre science et droit », *op. cit.*, p. 196.

Il n'existe plus d'indicateur pour évaluer la demande sociale en termes de bien-être animal, sauf à interroger directement les citoyens. À l'échelon européen, la Commission a diligenté une enquête auprès de 27 762 citoyens dont les résultats ont été publiés en mars 2016[2086]. Quatre-vingt-quatorze pour cent des citoyens interrogés se déclarent favorables, voire très favorables, à la protection du bien-être des animaux d'élevage, tandis que quatre-vingt-deux pour cent estiment que la législation de leur pays devrait, sur ce point, être améliorée. Par ailleurs, cinquante-neuf pour cent des répondants accepteraient de payer un produit plus cher parce qu'il provient d'une exploitation respectueuse du bien-être des animaux. La protection des animaux apparaît comme étant une question d'intérêt public, qui ne concerne pas uniquement les consommateurs, mais tous les citoyens. À l'échelon national, la meilleure illustration de l'évaluation de l'intérêt des citoyens à la considération portée aux animaux est celle qui émane du rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale de 2016[2087], mise en place[2088] à la suite de la diffusion, par l'association L214, de vidéos sur les conditions d'abattage des animaux d'élevage. La médiatisation des actions de cette association a été particulièrement importante ces dernières années, touchant un public toujours plus large dans le dessein d'améliorer la condition des animaux. Son budget annuel, qui ne provient que de dons[2089], est désormais d'environ un million d'euros par an, ce qui témoigne de l'importante sensibilité de l'opinion publique. La commission d'enquête relève également le nombre de fois que les vidéos dénonçant les conditions d'abattage des animaux ont été vues sur l'Internet, l'augmentation de la réalisation de documentaires, de la publication d'ouvrages sur ce thème, l'émergence d'une formation universitaire sur les droits de l'animal ainsi que la multiplication et diversification des associations de protection animale s'inscrit en réponse à une forte demande sociale[2090]. Si l'on s'en tient à la définition retenue par Mustapha Mekki, selon lequel les groupes d'intérêt « se définissent, en définitive, par leurs modes d'action, influencer directement ou indirectement, par leurs cibles, les pôles de décision juridique et politique ou l'opinion publique, et par leurs objectifs, la promotion et la protection d'intérêts particuliers, qui ne sont pas nécessairement incompatibles avec l'intérêt général »[2091], toutes

---

[2086] Commission européenne (DGSANCO), Eurobaromètre spécial 442 : attitudes des Européens à l'égard du bien-être animal, mars 2016 (http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion).

[2087] O. FALORNI, J.-Y. CAULLET, Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les conditions d'abattage des animaux de boucherie dans les abattoirs français, T. I, 20 sept. 2016, pp. 45 s.

[2088] J. DUBIÉ, Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur la proposition de résolution, tendant à la création d'une commission d'enquête sur les conditions d'abattage des animaux de boucherie dans les abattoirs français (n° 3523), 15 mars 2016.

[2089] Il est précisé, sur le site internet de l'association, que celle-ci « demande des dons » parce qu'elle ne reçoit pas de subvention de l'État (https://www.l214.com/contact : consulté le 19.09/17 à 9h42).

[2090] O. FALORNI, J.-Y. CAULLET, Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les conditions d'abattage des animaux de boucherie dans les abattoirs français précité, pp. 47-48.

[2091] M. MEKKI, « L'influence normative des groupes d'intérêt : force vive ou forcesubversive ? - Identification » (1e partie), *JCP G* n° 43, 19 oct. 2009, § 18.

les associations agissant en faveur d'une amélioration de la condition des animaux constituent des groupes d'intérêt. Ceux-ci émergent pour faire face au lobbying des secteurs de l'élevage et de l'industrie agroalimentaire.

Il en résulte que les citoyens, français et européens, sont sensibles à la condition des animaux d'élevage. Certains auteurs estiment nécessaire un débat éthique[2092]. L'idée d'un débat est d'autant plus justifiée que l'Union est, aux termes de l'article 2 TUE, « fondée sur les valeurs de démocratie ». L'attente des consommateurs n'est, en tout état de cause, pas satisfaite en raison de l'absence d'étiquetage, elle-même liée à l'établissement de règles minimales et au maintien de l'élevage intensif. À défaut, la perspective d'une initiative citoyenne européenne[2093], afin d'interpeller la Commission sur cette thématique, pourrait être une solution secondaire, bien qu'elle « n'emporte pas de bouleversements fondamentaux dans la démocratisation de l'Union européenne »[2094] puisque la Commission dispose d'un pouvoir discrétionnaire dans la transmission d'une proposition de norme au Parlement européen et au Conseil. Si la question de la protection des animaux permet de mobiliser les citoyens[2095], il est toutefois ambitieux de considérer qu'elle pourrait aboutir à une refonte de la législation européenne sur la protection des animaux d'élevage. La Commission européenne a considéré, lorsqu'elle s'est prononcée sur l'initiative citoyenne « Stop vivisection », qu'elle ne comptait pas soumettre une proposition de révision de la directive en vigueur, ni l'adoption d'un nouveau cadre législatif, puisque cette dernière met en œuvre les "3R" – *replace, reduce and refine,* principes promus par l'OIE[2096]. L'initiative citoyenne européenne semble un mécanisme de dernier recours, si la Commission ne propose pas de texte permettant l'information des consommateurs quant à la protection des animaux. Seule une proposition orientée sur la protection des consommateurs permettrait de fonder la compétence de l'Union européenne en la matière.

[2092] L. BOISSEAU-SOWINSKI, « Nécessité et légitimité de tuer des animaux : perspectives éthiques et juridiques », *op. cit.*, p. 355.

[2093] Règlement (UE) 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 fév. 2011 relatif à l'initiative citoyenne, *JOUE,* L 65, 11 mars 2011, p. 1.

[2094] É. CHEVALIER, « Rappels sur la place du bien-être animal en droit de l'Union européenne » (comm. sous Trib. UE, 5 avril 2017, *HB c. Commission européenne*, T-361/14), *RSDA* 2/2016, pp. 91-94, spé. p. 91.

[2095] À titre d'illustration, l'initiative « Stop vivisection », présentée à la Commission en 2015 a obtenu le soutien de 1,17 million de signatures (http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/follow-up/2012/000007/fr : consulté le 12.06.2017 à 22h32).

[2096] Commission européenne, *Communication sur l'initiative citoyenne européenne "Stop vivisection",* Bruxelles, 3 juin 2015, C(2015) 3773 final, p. 10.

2. Les labels comme gage d'information sur la protection des animaux ?

421. La faille de l'information du consommateur quant aux règles de bien-être animal – Un paradoxe émerge de la protection des animaux d'élevage à l'échelon européen. Si l'Union européenne s'est saisie de cette thématique à des fins de préservation du bon fonctionnement du marché intérieur, la justification éthique de cette démarche s'en trouve amoindrie, si ce n'est, anéantie. Or, il apparaît qu'à l'échelon national, les États ont élaboré une protection des animaux pour satisfaire une demande sociale. Ce faisant, il semble cohérent que les consommateurs puissent obtenir les informations relatives au degré de protection du bien-être des animaux[2097]. D'ailleurs, cette information permet d'améliorer la sensibilité du public à la question de la protection animale, créant ainsi un cercle vertueux se traduisant par l'accroissement de la consommation de produits issus d'animaux bénéficiant d'un niveau élevé de protection de leur bien-être[2098]. Cet accroissement peut, ensuite, induire une hausse du pourcentage d'animaux élevés selon des conditions plus respectueuses de leur bien-être. Telle est l'illustration qu'offre l'étiquetage des œufs de poules qui ne sont pas élevées en cage[2099]. Néanmoins, puisque l'Union européenne impose des règles minimales de

---

[2097] Le Parlement européen et la Commission y étaient d'ailleurs plutôt favorables. Ainsi, l'article 5 de la directive du 28 juin 2007 fixant des règles minimales relatives à la protection des poulets destinés à la production de viande prévoyait qu' « au plus tard le 31 décembre 2009, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport sur la mise en place éventuelle d'un système d'étiquetage obligatoire harmonisé conçu pour la viande de poulet et les produits et préparations à base de viande de poulet et fondé sur le respect des normes en matière de bien-être animal ». La Commission a d'ailleurs adopté un rapport, en 2009, qui mettait en exergue les avantages de la mise en place d'un système d'étiquetage des denrées d'origine animale afin de promouvoir la protection du bien-être animal (Commission européenne, *Solutions possibles pour l'étiquetage en matière de bien-être animal et l'établissement d'un réseau européen de centres de référence pour la protection et le bien-être des animaux*, Bruxelles, 28 oct. 2009, COM(2009) 584 final). Lorsque le Conseil de l'Europe s'était réuni afin de discuter sur le texte de la Commission, il est apparu que « de nombreux ministres se sont dits favorables à un étiquetage qui distinguerait les niveaux de bien-être animal supérieurs aux normes minimales légales. Toutefois, plusieurs d'entre eux ont insisté pour qu'un tel étiquetage ne conduise pas à une dévalorisation de la nourriture produite conformément aux normes minimales en vigueur en matière de bien-être animal ni à une confusion avec les critères existants concernant par exemple l'agriculture biologique » (Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse, 2995e session du Conseil, Agriculture et pêche, Bruxelles, 22 fév. 2010).

Le dernier document de travail disponible sur cette question est l'avis du Comité économique et social publié le 21 janvier 2011. Il a constaté que la plupart des propositions formulées par la Commission sont irréalistes et préconise de poursuivre les recherches sur cette question (avis du Comité économique et social européen sur le « Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : solutions possibles pour l'étiquetage en matière de bien-être animal et l'établissement d'un réseau européen de centres de référence pour la protection et le bien-être des animaux » COM(2009) 584 final, *JOUE*, C 21, 21 janv. 2011, pp. 44-48).

La nécessité d'informer les consommateurs reste une optique maintenue par la Commission européenne, puisqu'elle figure dans sa stratégie en faveur du bien-être animal pour 2012-2015 (Commission européenne, *Communication sur la stratégie de l'Union européenne pour la protection et le bien-être des animaux au cours de la période 2012-2015* précité, pp. 5-6).

[2098] Tel est le cas pour la consommation d'œufs de poules élevées hors cage, qui est passé de 20 à 50 % : O. FALORNI, J.-Y. CAULLET, Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les conditions d'abattage des animaux de boucherie dans les abattoirs français précité, p. 49.

[2099] Commission européenne, Solutions possibles pour l'étiquetage en matière de bien-être animal précitées, p. 6.

protection du bien-être animal, l'information des consommateurs n'est pas nécessaire dès lors que toutes les viandes issues d'animaux élevés en Europe doivent répondre à ces exigences. Deux difficultés émergent. En premier lieu, les viandes importées dans l'Union européenne ne sont pas soumises aux mêmes exigences de protection des animaux[2100]. Le règlement INCO de 2011[2101] dispose désormais l'obligation de faire figurer l'origine de la viande, quelle que soit l'espèce animale dont elle est issue. La mention de l'origine hors Union européenne n'apporte aucune garantie quant au respect de normes relatives au bien-être animal. En second lieu, les exploitants qui choisissent de garantir un degré plus élevé de bien-être que celui préconisé par la législation européenne ne bénéficient pas de mécanismes propres à assurer leur promotion à l'échelle de l'Union européenne. La seule dérogation vaut pour la viande de volaille. L'un des règlements relatifs à la PAC autorise les exploitants à faire figurer sur leurs produits des mentions dites « réservées facultatives », parmi lesquelles le choix d'un système extensif, des animaux sortants à l'extérieur, élevés en plein air ou encore, élevés en liberté[2102]. Hormis cette exception, la législation européenne ne permet pas aux exploitants agricoles de faire prévaloir une méthode d'élevage plus respectueuse du bien-être des animaux. Cette faille avait déjà été identifiée par la Commission dans son rapport sur l'étiquetage en matière de bien-être animal de 2009[2103]. Elle considérait, en effet, que l'amélioration de l'information des consommateurs influerait directement sur l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement, jusqu'au producteur primaire, lequel sera plus enclin à développer des méthodes plus respectueuses du bien-être des animaux. Malgré le constat de l'absence de système harmonisé de labellisation pour les normes de bien-être animal, les institutions européennes n'ont pas pallié cette lacune[2104] et le projet a été abandonné dans le plan stratégique pour 2012-2015. Or, le soutien des institutions européennes auprès des producteurs leur permettrait de « gagner la bataille de la qualité »[2105], puisque bien-être animal et qualité sont intimement liés.

[2100] Seules les exigences de bien-être des animaux en matière de transport doivent être satisfaites par les États tiers, en application de l'article 21 du règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 précité. En application de l'article 139, les États membres devront élaborer un régime de sanctions applicables aux infractions.

[2101] Règlement (UE) 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 oct. 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, *JOUE,* L 304, 22 nov. 2011, p. 18, art. 26.

Règlement d'exécution (UE) 1337/2013 de la Commission du 13 déc. 2013 portant modalités d'application du règlement (UE) 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'indication du pays d'origine ou du lieu de provenance des viandes fraîches, réfrigérées et congelées des animaux des espèces porcine, ovine, caprine et des volailles, *JOUE,* L 335, 14 déc. 2013, p. 19.

[2102] Règlement (UE) 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles précité, art. 85 et annexe IX.

[2103] Commission européenne, Solutions possibles pour l'étiquetage en matière de bien-être animal précitées, p. 2.

[2104] European Commission, Impact assessment report, Options for animal welfare labelling and the establishment of a European Network of Reference Centres for the protection and welfare of animals, Brussels, (SEC)2009, p. 2.

[2105] *Ibid.*, p. 3.

422. Le label rouge, les AOP et AOC et l'agriculture biologique comme gages de qualité : entre contribution et limite à la protection des animaux – Un lien étroit entre qualité de la viande et bien-être des animaux est scientifiquement établi[2106], intégré par les consommateurs dans leur acte d'achat[2107] et par les institutions européennes[2108]. L'intérêt que la FAO porte à cette thématique témoigne également de l'interdépendance entre bien-être et qualité[2109]. Valoriser la qualité des produits d'origine animale est la seule méthode pour que les exploitants qui assurent un niveau de protection des animaux plus élevé que celui imposé par les standards minimaux parviennent à rentabiliser leur investissement. Cet investissement se traduit soit par des coûts positifs comme l'aménagement des structures, soit par une baisse de rendement, qu'il soit dû à l'absence d'usage d'additifs dans l'alimentation des animaux, à la meilleure qualité des aliments pour animaux ou encore à la plus faible densité d'animaux pour une même surface. Or, il n'est pas certain que les États membres puissent fixer au niveau national des règles pour l'étiquetage. L'Union européenne a établi des mentions obligatoires et facultatives devant figurer sur les denrées alimentaires[2110]. Cependant, la Cour de Justice n'a jamais eu l'occasion de constater que le règlement européen réalise une harmonisation complète. Le cas échéant, les États membres ne peuvent pas adopter de mesures nationales visant à établir un nouveau système d'étiquetage. Des mécanismes de promotion de la qualité existent déjà. Certains d'entre eux permettent de faire valoir une meilleure prise en compte du bien-être animal. Les principaux sont l'AOP et l'AOC pour les produits laitiers, le label rouge et enfin l'agriculture biologique. L'agriculture biologique est le mécanisme qui garantit la meilleure protection du bien-être des animaux puisqu'un niveau élevé de protection animale

---

[2106] V. notamment : J. HARTUNG, B. NOWAK, A.C. SPRINGORUM, « Animal welfare and meat quality », pp. 628-646 *in Improving the Sensory and Nutritional Quality of Fresh Meat*, *op. cit.* ; H. W. LIU, Y. CAO, D. W. ZHOU, « Effects of shade on welfare and meat quality of grazing sheep under high ambient temperature », *op. cit.*

[2107] V. not. : C. A. H. THORSLUNDA, P. SANDØEA, M. DALL AASLYNGB, J. LASSENA, « A good taste in the meat, a good taste in the mouth – Animal welfare as an aspect of pork quality in three European countries », *Livestock Science,* vol. 193, nov. 2016, pp. 58-65 ; A. VELARDE, E. FABREGA, I. BLANCO-PENEDO, A. DALMAU, « Animal welfare towards sustainability in pork meat production », *Meat Science,* vol. 109, nov. 2015, pp. 13-17 ; L. FAUCITANO, G. MARTELLI, E. NANNONI, T. WIDOWSKI, « Fundamentals of Animal Welfare in Meat Animals and Consumer Attitudes to Animal Welfare », pp. 537-568 *in New Aspects of Meat Quality. From Genes to Ethics*, Woodhead Publishing Series in Food Science, Technology and Nutrition, 2017, 698 p.

[2108] V. notamment : règlement (CE) n° 1099/2009 du Conseil du 24 sept. 2009 précité, consid. 4 : « le renforcement de la protection des animaux au moment de leur abattage contribue à améliorer la qualité de la viande » et CJCE, 23 fév. 1988, aff. C-131/86, *Royaume-Uni c. Conseil* précité, pt 23.

[2109] J. VAPNEK, M. CHAPMAN, *Legislative and regulatory options for animal welfare*, FAO legislative study 104, 2010. La prise en compte du bien-être animal par la FAO recèle un lien direct entre cette thématique et les denrées alimentaires.

[2110] Règlement (UE) 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 oct. 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, modifiant les règlements (CE) n° 1924/2006 et (CE) n° 1925/2006 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 87/250/CEE de la Commission, la directive 90/496/CEE du Conseil, la directive 1999/10/CE de la Commission, la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2002/67/CE et 2008/5/CE de la Commission et le règlement (CE) n° 608/2004 de la Commission, *JOUE*, L 304, 22 nov. 2011, p. 18.

est exigé afin d'obtenir le label AB. L'AOP, qui est envisagée par le système européen des signes de qualité[2111], et l'AOC ne présentent qu'un intérêt restreint puisqu'elle ne trouve à s'appliquer qu'aux produits laitiers et implique une spécificité géographique. Le label rouge, prévu aux articles L. 641-1 et suivants du Code rural[2112], « atteste que ces denrées et produits possèdent des caractéristiques spécifiques établissant un niveau de qualité supérieur, résultant notamment de leurs conditions particulières de production ou de fabrication et conformes à un cahier des charges ». Il n'est pas spécifique aux denrées d'origine animale. Le ministre de l'Agriculture arrête des notices techniques définissant les critères minimaux à respecter par les cahiers des charges pour l'obtention d'un label rouge, sur proposition de l'Institut national de l'origine et de la qualité. À titre d'illustration, la notice technique pour l'obtention d'un label rouge en gros bovins de boucherie a été homologuée par arrêté du 20 novembre 2012[2113]. Elle impose, contrairement aux exigences minimales de bien-être des animaux d'élevage de l'Union européenne, que soient respectés les « cycles traditionnels d'alternance entre pâture et stabulation pendant toute la durée » de l'élevage des bovins. Les animaux peuvent également être élevés en plein air intégral, mais pas en uniquement en étable. Par conséquent, le label rouge pour la viande de bovins garantit que les animaux ont bénéficié des cycles naturels d'alternance entre la prairie et l'étable. Toutefois, l'obtention d'un label rouge n'a pas pour vocation de garantir la protection des animaux, mais seulement d'assurer au consommateur des caractéristiques supérieures par rapport aux produits courants de comparaison. Ainsi, le foie gras peut obtenir un label rouge[2114], malgré la persistance de la controverse[2115] quant aux modalités d'exploitation des canards et des oies à cette fin. Bien que le label rouge puisse permettre de pallier les lacunes de l'information des consommateurs en termes de bien-être animal, ce mécanisme n'y est pas destiné et présente des limites certaines. Cette lacune, bien qu'elle ne puisse être justifiée, s'explique par le fait que l'Union, en légiférant sur le bien-être animal, ne tendait pas à la satisfaction d'une demande sociale. L'objectif de protection des

---

[2111] Règlement (UE) 1151/2012 du Parlement européen et du Conseil du 21 nov. 2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, *JOUE,* L 343, 14 déc. 2012, p. 1.

[2112] Ainsi qu'aux articles R. 641-1 et suivants du Code rural.

[2113] Arrêté du 20 nov. 2012 portant homologation de la notice technique définissant les critères minimaux à respecter par les cahiers des charges et les exigences minimales de contrôle à remplir pour l'obtention d'un label rouge en « gros bovins de boucherie », viande, abats et produits transformés de gros bovins de boucherie présentés en frais ou en surgelés, *JORF* n° 279, 30 nov. 2012, p. 18808, texte n° 35.

[2114] V. notamment : arrêté du 28 déc. 2016 portant homologation du cahier des charges du label rouge LA n° 16-89 « Foie gras cru et produits de découpe de canard mulard gavé », *JORF* n° 303, 30 déc. 2016, texte n° 137 ; arrêté du 28 déc. 2016 portant homologation du cahier des charges du label rouge LA n° 12-89 « Canard mulard gavé entier, foie gras cru et produits de découpes crus frais et magrets surgelés », *JORF* n° 303, 30 déc. 2016, texte n° 138.

[2115] Sur le plan scientifique, le comité scientifique européen pour la santé et le bien-être animal a conclu, en 1998, sans appel et sans surprise, que le gavage des canards est délétère pour leur bien-être : Scientific Committee on Animal Health and Animal Welfare, Report on Welfare Aspects of the Production of Foie Gras in Ducks and Geese précité.

animaux peut être plus aisément concilié avec les objectifs économiques lorsqu'il est inclus dans des mécanismes de nature économique.

§2. L'influence positive de mécanismes économiques au profit de la protection animale

423. Il existe, dans le cadre de la PAC, deux types d'aides pouvant être distingués. D'une part, les aides directes, qui constituent un paiement octroyé directement aux agriculteurs, et les mécanismes d'intervention, qui sont indirects, à destination d'opérateurs intervenant en aval de la production primaire, comme les exportateurs[2116]. Malgré les inconvénients de l'assimilation de l'animal à un produit agricole, les outils économiques de la PAC ont parfois un effet positif sur le bien-être animal, qu'ils soient indirects, comme les restitutions à l'exportation (*A*) ou directs, comme à travers des aides dédiées au financement de l'application des mesures au profit du bien-être animal ou encore par la conditionnalité des aides (*B*).

A. Les restitutions à l'exportation : un mécanisme d'intervention au service du bien-être animal

424. Bien que sa fin ait été annoncée depuis plusieurs années déjà[2117], le régime des restitutions à l'exportation existe toujours au sein de la PAC. Il a, néanmoins, subi une rénovation importante[2118] compte tenu des nouveaux objectifs de cette dernière. Ce mécanisme permet de financer le coût supplémentaire supporté par les producteurs d'animaux vivants européens dû à la mise en œuvre des règles relatives à la protection animale au regard des États tiers. Il ne se voit pas appliquer le principe de la conditionnalité. Ainsi qu'il l'a été précédemment développé[2119], l'article 92 du règlement relatif à la gestion et au financement de la PAC[2120], qui énumère exhaustivement le champ d'application du principe de la conditionnalité, ne fait pas référence aux restitutions à l'exportation. Il s'agit

[2116] D. BIANCHI, La politique agricole commune (PAC), Précis de droit agricole européen, op. cit., p. 242.

[2117] M. BAUDOUIN, « Le bilan de santé de la PAC », *Europe* n° 10, oct. 2009, étude 9, § 38 ; G. ROCHDI, « Politique agricole commune - Les mécanismes actuels de la PAC - Politique des marchés - Politique de développement rural », *JCl Rural*, fasc. 13, 20 oct. 2011, *op. cit.*, § 96.

Les restitutions à l'exportation constituent des distorsions de concurrence au profit des entreprises européennes et sont, pour ce motif, conditionnées en termes quantitatif par l'OMC. V. Règlement (UE) 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 portant OCM, consid. 159.

[2118] Sur l'ampleur de la réforme apportée à la PAC en 2013 : D. BIANCHI, « La PAC à la sauce de Lisbonne : le rôle des Institutions européennes et des États dans la gestion de la PAC après 2013 », *Droit rural* n° 424, juin 2014, dossier 14.

[2119] V. pp. 361 s.

[2120] Règlement (UE) 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune précité.

d'un instrument employé par l'Union pour favoriser la compétitivité de l'agriculture européenne face à la concurrence internationale, et non d'un mécanisme dont l'enjeu serait d'inciter, par des leviers financiers, le respect de la législation sanitaire et environnementale de l'Union. Ce mécanisme vise à permettre à l'Union de « compenser les cours du marché mondial et ceux de l'Union »[2121]. Le régime des restitutions à l'exportation est organisé par le règlement relatif à l'OCM[2122], dans le respect des engagements de l'Union à l'égard de l'OMC[2123]. Toutefois, bien que la finalité d'une restitution à l'exportation soit économique, cet instrument a pour effet de protéger le bien-être animal. Il convient donc d'envisager les contours du champ d'application des restitutions à l'exportation (1) avant de développer l'interprétation jurisprudentielle au profit d'une approche cohérente des règles relatives au bien-être animal en cours de transport (2).

1. Le champ d'application des restitutions à l'exportation au regard du bien-être animal

425. Un champ d'application circonscrit – Le régime des restitutions à l'exportation reste fondé sur la différence de prix entre le marché de l'Union et le marché international, et aucune modification ne porte sur les produits susceptibles d'ouvrir droit à restitution. Ils sont strictement énumérés et figurent, parmi ceux-ci, les viandes bovine et porcine, les volailles, les produits laitiers ainsi que les œufs. L'article 200 du règlement portant OCM[2124] est, quant à lui, dédié aux exportations d'animaux vivants du secteur de la viande bovine. Les articles 197 et suivants organisent les modalités techniques de l'octroi des restitutions à l'exportation, telles que les différenciations selon les produits ou les États membres, la fixation des quantités de produits ouvertes à restitution, l'exigence de certificat à l'exportation, entre autres. Cet encadrement ne présente ni originalité ni nouveauté, à l'inverse de l'instauration de l'exigence relative au contexte économique dans lequel une mesure de restitution pourra être adoptée.

426. Un mécanisme au service d'une situation économique difficile – La principale nouveauté[2125] concernant le régime des restitutions à l'exportation porte sur l'encadrement

---

[2121] C. BLUMANN (dir.), Politique agricole commune et politique commune de la pêche, op. cit., p. 207.

[2122] Règlement (UE) 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 portant OCM précité, art. 196 à 204.

[2123] V. G. ROCHDI, « La politique agricole commune dans le commerce mondial des produits agro-alimentaires », *RTDE* 2005, p. 37.

[2124] Règlement (UE) 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 portant OCM précité.

[2125] Un tel encadrement de l'octroi de restitutions à l'exportation est absent de l'ancien règlement (Règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 oct. 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement « OCM unique »), *JOCE,* L 299, 16 nov. 2007, art. 162 à 171).

des circonstances dans lesquelles il est susceptible de s'appliquer. Ce dernier est destiné à faire face à une situation économique difficile ou susceptible d'être difficile. Le droit de l'Union, afin de clarifier au mieux le champ d'application du régime, décrit expressément les situations dans lesquelles il pourra être mis en œuvre. Le premier paragraphe de l'article 196 limite l'octroi d'une restitution à l'exportation dans deux types de circonstances en renvoyant à deux articles dudit règlement : les articles 219 paragraphe 1 et 221. En premier lieu, l'article 219 paragraphe 1 porte sur les situations de risque de perturbation ou de perturbation effective du marché. À ce titre, une hausse ou une baisse significative des prix sur le marché intérieur ou extérieur ou tout autre événement ou circonstance susceptible de perturber le marché ou perturbant significativement le marché justifie l'intervention de la Commission pour adopter les mesures appropriées. Le recours du législateur européen à l'adjectif qualificatif "significatif" revêt toute son importance. Bien entendu, les simples fluctuations économiques ne caractérisent pas de bouleversement économique européen ou international et ne sauraient justifier l'adoption de mesures en contrariété avec le droit de l'OMC. Seules les situations économiques constituant une entrave significative sur le marché peuvent justifier l'intervention des institutions européennes par le biais de restitutions. Il appartient donc à la Commission européenne, dans une telle situation, d'adopter des mesures de restitution à l'exportation dans le cadre imposé par l'OMC. En second lieu, les mesures de restitution à l'exportation peuvent également être mises en place par la Commission afin de faire face à une situation d'urgence impérieuse en raison de problèmes spécifiques, tel qu'envisagé par l'article 221. Le règlement précise, dans le paragraphe 2 de cet article, que les situations d'urgence impérieuse sont celles qui sont « susceptibles d'entraîner une détérioration rapide de la production et des conditions du marché à laquelle il pourrait être difficile de faire face ». L'intérêt de cet article est d'ordre institutionnel puisque la procédure à laquelle la Commission doit se soumettre est celle visée à l'article 229. Dans le cadre de l'article 219 énoncé ci-dessus, c'est-à-dire dans l'hypothèse où le marché est perturbé ou risque d'être perturbé, mais sans référence à l'urgence de la situation, la Commission doit faire application de la procédure de l'article 227. Il s'agit de la procédure classique d'adoption de règlements d'application par la Commission. Or, la procédure de l'article 229 paragraphe 3, en renvoyant directement à l'article 8 du règlement relatif aux compétences d'exécution de la Commission[2126], autorise l'applicabilité immédiate du règlement adopté par la Commission, sans qu'il soit nécessaire de le soumettre préalablement à l'avis d'un Comité. Par conséquent, le recours à l'article 221 pour l'adoption d'une mesure de restitution à l'exportation ne peut être justifiée que s'il « n'est pas possible d'adopter les mesures d'urgence nécessaires

[2126] Règlement (UE) 182/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 fév. 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission, *JOUE,* L 55, 28 fév. 2011, p. 13.

conformément à l'article 219 ou 220 »[2127]. L'allocation d'une restitution à l'exportation ne doit donc être octroyée que de façon exceptionnelle[2128]. Si cette condition restreint le champ des restitutions à l'exportation, il n'en demeure pas moins que la protection des animaux vivants en cours de transport ne souffre, eu égard à la réforme de la PAC, d'aucune limitation.

427. La restitution à l'exportation comme outil contribuant à assurer le respect du bien-être animal – En cours de transport, plusieurs facteurs peuvent influer sur la bonne santé animale : la grande quantité d'animaux réunie en un même lieu, la présence de différentes espèces, le confinement des locaux ou encore le stress. En liant la protection animale et les restitutions à l'exportation, « il est clair que le législateur agricole a voulu […] se servir du régime des restitutions à l'exportation pour sanctionner le non-respect des règles de protection des animaux »[2129]. L'article 200 du règlement portant OCM dispose que « l'octroi et le paiement de la restitution à l'exportation d'animaux vivants sont subordonnés au respect des dispositions prévues par le droit de l'Union concernant le bien-être des animaux et, en particulier, la protection des animaux en cours de transport ». La lettre du règlement européen ne fait pas référence exhaustivement aux textes garantissant le bien-être des animaux mais, en revanche, il vise précisément le bien-être en cours de transport. Il semble donc que peuvent être invoqués tous les textes européens relatifs à la protection des animaux, notamment la directive relative aux élevages qui prévoit, entre autres, des spécifications quant à l'alimentation des animaux. Le texte applicable est la dernière version du règlement relatif à la protection des animaux en cours de transport[2130] qui crée des impératifs, tant à l'égard des pouvoirs publics que des « entreprises »[2131] en la matière. Ainsi, la restitution à l'exportation n'est pas due lorsque les exigences européennes en matière de bien-être animal ne sont pas respectées. À cet égard, les mesures de restitution à l'exportation constituent un outil au service du bien-être animal. Cette exigence s'accorde parfaitement avec la nouvelle version de l'article 13 TFUE qui impose à l'Union et aux États de tenir « pleinement compte des exigences du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles » dans leur formulation et leur mise en œuvre de la politique agricole et des transports.

[2127] Règlement (UE) 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 portant OCM, art. 221 § 3.

[2128] D. GADBIN, « L'"OCM unique" : le déclin de la régulation publique des marchés », *Droit rural* n° 423, mai 2014, dossier 9, § 14.

[2129] D. GADBIN, « Chronique de jurisprudence communautaire 2008 (2e partie) », *op. cit.,* § 3.

[2130] Règlement (CE) n° 1/2005 du Conseil du 22 déc. 2004 relatif à la protection des animaux pendant le transport précité.

[2131] Il faut entendre par entreprise tout centre de rassemblement, détenteur, organisateur ou transporteur au sens de l'article 2 du règlement.

2. Une approche non-utilitariste des animaux par l'interprétation jurisprudentielle de l'encadrement du droit à restitution à l'exportation

428. Une interprétation jurisprudentielle des normes relatives au bien-être favorable à la protection des animaux – « Pour paraphraser George Orwell, tous les animaux sont égaux, mais les animaux transportés au sein de l'Union européenne sont-ils plus égaux que les autres ? »[2132] : en d'autres termes, l'auteur met en exergue que les animaux pour lesquels sont appliquées les règles de protection en cours de transport seraient mieux protégés que les autres. L'analyse de la jurisprudence de la Cour de Justice révèle que le mécanisme des restitutions à l'exportation, encadré par le respect des normes relatives au bien-être des animaux en cours de transport, est conçu comme un véritable outil de nature à garantir la protection de ces animaux. Ainsi, peu importe que les animaux soient destinés à l'abattage, le juge adopte une interprétation, selon la marge dont il dispose au regard du degré de précision des textes, toujours favorable à la garantie du bien-être des animaux – qui est souvent bénéfique aux finances de l'Union puisqu'une interprétation large des obligations incombant aux transporteurs limite leurs possibilités d'obtenir une restitution. En toute logique, lorsque le texte est suffisamment précis, le juge ne pourra adopter d'interprétation extensive sans aller à l'encontre de la volonté du législateur. C'est la raison pour laquelle il n'a pas pu considérer que la disposition s'appliquant aux transports maritimes reliant deux points géographiques se situant au sein de l'Union européenne, c'est-à-dire dont le champ d'application spatial est délimité, s'étendrait aux transports maritimes reliant un point se situant sur le territoire de l'Union et un point se situant dans un pays tiers[2133]. À l'inverse, la norme européenne relative à la protection des animaux en cours de transport prévoyait que la durée du temps de repos entre deux étapes du transport doit être d'au moins une heure, ce qui implique qu'elle peut dépasser une heure. Le juge a considéré qu'elle ne saurait, néanmoins, être trop longue au risque d'engendrer des risques de blessures ou des souffrances inutiles aux animaux. Admettant que la durée du transport totale doit être réduite au minimum, le temps de repos peut dépasser une heure, mais doit être raisonnable afin de ne pas être délétère pour les animaux[2134]. Le juge adopte donc une interprétation extensive du texte européen eu égard à l'objectif de protection des animaux[2135]. L'avocat général Nils Wahl a adopté des conclusions le 29 juin 2017 dans un sens également favorable à la protection animale. Il a considéré que

---

[2132] Conclusions de l'avocat général Nils Wahl, *Vion Livestock BV c. Staatssecretaris van Economische Zaken*, aff. C-383/16, présentées le 29 juin 2017.

[2133] CJCE, 3e ch., 17 juill. 2008, aff. C-207/06, *Schwaninger Martin Viehhandel*, Rec. 2008, I, p. 5561, pt 26.

[2134] CJUE, 3e ch., 28 juill. 2016, aff. C-469/14, *Masterrind*, Rec. num., pts 37-38.

[2135] V. également CJCE, 3e ch., 9 oct. 2008, aff. C-277/06, *Interboves GmbH*, Rec. 2008, I, p. 7433 à propos du temps de repos et du temps de transport total des animaux par voies routière et maritime.

lorsqu'est introduite une demande de paiement d'une restitution à l'exportation, le transporteur doit tenir un carnet de route même pour la portion du trajet se situant à l'extérieur de l'Union européenne. Si le transporteur n'a pas pu tenir ce carnet parce qu'il l'a laissé à disposition du vétérinaire officiel au dernier point de contrôle européen, il doit rembourser le montant de la restitution qu'il avait obtenue avant le voyage[2136].

429. L'élaboration jurisprudentielle d'une méthode d'appréciation pour l'autorité nationale compétente – La Cour de Justice a établi une véritable ligne de conduite à destination des autorités nationales compétentes lorsqu'elles statuent sur l'octroi, la réduction ou la perte d'une restitution à l'exportation dans le respect des normes relatives au bien-être des animaux[2137]. C'est à cette dernière qu'il appartient d'estimer si elle réduit, supprime ou octroie une restitution à l'exportation. La première étape que l'autorité compétente doit respecter consiste à identifier si le non-respect d'une disposition se réfère au bien-être animal du texte européen relatif à la protection des animaux en cours de transport. Ainsi, si le texte antérieurement en vigueur visait la directive relative à la protection des animaux en cours de transport de façon globale, seule les dispositions de cette dernière permettant effectivement d'assurer le bien-être des animaux en cohérence avec le mécanisme de la restitution à l'exportation doivent être respectées par le transporteur[2138]. Lorsque l'autorité nationale est confrontée à une remise en cause de la protection des animaux, elle doit distinguer selon que les animaux sont morts ou non pendant le transport. Dans le premier cas, le mauvais état physique ou sanitaire des animaux témoigne du non-respect des exigences de bien-être animal, engendrant une perte du droit à restitution pour l'exportateur. En revanche, dans le second cas, le juge a considéré qu'il n'est pas nécessaire que l'autorité compétente recherche la preuve « que les animaux ont subi un préjudice concret lors de leur transport »[2139] afin qu'elle refuse l'octroi d'une restitution à l'exportation ou en diminue le montant. Une telle analyse conforte l'idée que la protection des animaux telle qu'instituée par l'Union européenne n'individualise pas les animaux, leur niveau de bien-être étant une donnée abstraite compte tenu des spécificités biologiques de chaque espèce. Ainsi, sans individualisation, il n'est pas nécessaire de démontrer que les animaux ont souffert ou ont été blessés, mais seulement de démontrer que leur bien-être est mis en péril et ne peut être garanti par le seul non-respect des

---

[2136] Conclusions de l'avocat général Nils Wahl, *Vion Livestock BV c. Staatssecretaris van Economische Zaken*, aff. C-383/16 précitées, pt 76.

[2137] CJUE, 6e ch., 30 juin 2011, aff. C-485/09, *Viamex Agragr Handels GmbH,* Rec. 2011, I, p. 5795, pt 38.

[2138] CJCE, 3e ch., 17 janv. 2008, aff. jtes C-37/06 et C-58/06, *Viamex Agrar Handels GmbH (C-37/06) et Zuchtvieh-Kontor GmbH (ZVK) (C-58/06)*, Rec. 2008, I, p. 69, pt 31.

[2139] CJUE, 6e ch., 30 juin 2011, aff. C-485/09, *Viamex Agragr Handels GmbH* précité, pt 39 ; CJCE, 3e ch., 17 janv. 2008, aff. jtes C-37/06 et C-58/06, *Viamex Agrar Handels GmbH (C-37/06) et Zuchtvieh-Kontor GmbH (ZVK) (C-58/06)* précité.

dispositions européennes relative à la protection des animaux en cours de transport[2140]. Cette interprétation, justifiée par « l'état des connaissances scientifiques et techniques et par des considérations pratiques »[2141], bien qu'elle n'ait pas pour effet d'individualiser les animaux, permet d'améliorer l'effectivité de leur protection. Il suffira donc que les animaux aient été « exposés » à des blessures et souffrances évitables. Ensuite, l'autorité compétente doit estimer si le non-respect d'une règle relative au bien-être animal a affecté l'ensemble des animaux ou seulement certains d'entre eux. À cet égard, la Cour de Justice a admis que la surcharge d'un bateau ne signifie pas que les conditions de transport étaient délétères pour les seuls animaux faisant dépasser le seuil maximal, mais à « l'ensemble des animaux, puisque cela entraîne une limitation des mouvements physiques de ceux-ci, la réduction de l'espace nécessaire à leur confort, une augmentation du risque que ces animaux se blessent ainsi que des conditions pénibles de transport pour l'ensemble des animaux transportés »[2142]. Conformément à l'objectif de protection des animaux, cette interprétation jurisprudentielle tient effectivement compte de la nature d'être vivant de tous les animaux. Enfin, l'autorité compétente doit vérifier si le non-respect constaté peut être rectifié. Ce n'est qu'à la suite de ces trois étapes qu'elle sera en mesure de décider si elle acceptera d'octroyer intégralement, partiellement ou de refuser d'octroyer le montant de la restitution à l'exportation sollicitée. L'autorité dispose néanmoins d'une marge de manœuvre très importante. La lecture combinée du règlement relatif aux restitutions à l'exportation et de celui relatif à la protection en cours de transport lui permet de ne pas s'en tenir qu'aux documents devant lui être obligatoirement fournis, pour accorder ou refuser le paiement d'une restitution, comme le plan de marche. Si ce dernier fait apparaître que le bien-être des animaux n'a pas pu être assuré, cela lui suffit pour restreindre ou faire obstacle au paiement de la restitution. En revanche, dans la circonstance où les documents exigés par le droit de l'Union européenne ne permettent pas d'établir que le bien-être des animaux n'a pas été assuré, l'autorité peut, néanmoins, se fonder sur des éléments objectifs pour refuser d'octroyer la restitution ou pour en réclamer le remboursement dans le cas où elle aurait été déjà octroyée[2143]. Dès lors, elle peut tout à fait remettre en cause la certification faite par le vétérinaire officiel qui avait estimé que ce transport était conforme aux dispositions du texte européen[2144], tout comme elle peut remettre en cause celle estimant que ce transport n'était pas conforme à ces dispositions[2145]. À l'inverse, de tels éléments doivent également être pris en compte s'ils contribuent à garantir

---

[2140] CJUE, 6e ch., 30 juin 2011, aff. C-485/09, *Viamex Agragr Handels GmbH* précité, pt 37.

[2141] D. GADBIN, « Chronique de jurisprudence communautaire 2008 (1e partie) », *op. cit.,* § 3.

[2142] CJCE, gde ch., 25 nov. 2008, aff. C-455/06, *Heemskerk BV et Firma Schaap*, Rec. 2008, I, p. 8763, pt 42.

[2143] *Ibid.*, pt 27.

[2144] *Ibid.*, pt 32.

[2145] CJUE, 3e ch., 28 juill. 2016, aff. C-469/14, *Masterrind* précité, pt 49.

l'effectivité de la protection des animaux, comme une déclaration faite sous serment par le conducteur du véhicule[2146]. L'illustration la plus convaincante de la mise au profit des animaux du mécanisme de la restitution à l'exportation reste, sans nul doute, l'affaire *Zuchtvieh-Export* de 2015[2147]. À l'occasion de cette espèce, la Cour de Justice a étendu l'application des dispositions européennes relatives au bien-être des animaux au-delà des frontières de l'Union européenne. Par l'intermédiaire du carnet de route, qui doit contenir les indications relatives à la durée de chaque étape du trajet, les temps de repos, d'abreuvement et d'alimentation, tant pour la partie du voyage de longue durée se déroulant sur le territoire de l'Union que pour celle se déroulant sur le territoire de pays tiers[2148]. En effet, si le carnet de route laisse apparaître que les exigences en termes de bien-être animal ne seront pas respectées pour la partie du voyage se déroulant sur le territoire de pays tiers, l'autorité nationale compétente peut exiger que les arrangements soient modifiés de sorte que le respect des dispositions soit assuré pour l'ensemble du voyage[2149]. Dans une perspective de cohérence de la protection des animaux[2150], la Cour de Justice a donc imposé aux exportateurs le respect de la réglementation européenne par-delà les frontières du territoire de l'Union, « une forme d'application extraterritoriale du droit de l'Union »[2151]. Si cette interprétation du régime des restitutions à l'exportation est très favorable à la considération portée aux animaux, il convient de ne pas se méprendre : augmenter les exigences permet de limiter le nombre de situations dans lesquelles sera octroyé un financement européen. La perspective économique sous-tend également cette ligne de conduite du juge européen et elle a un effet positif sur la protection des animaux. Cela peut également être le cas d'autres aides octroyées au titre de la PAC.

B. Le principe de la conditionnalité et des aides directes, au profit du bien-être animal

430. Deux mécanismes de la PAC peuvent être mis à profit pour garantir la protection des animaux. Il s'agit, en premier lieu, de la sanction de la violation des règles relatives à la protection des animaux par une réduction du montant des aides susceptibles d'être accordées aux agriculteurs (1). En second lieu, certaines aides ont directement pour objet de favoriser l'amélioration de l'exploitation des animaux. L'Union prévoit des financements au profit des

---

[2146] CJCE, 3e ch., 17 juill. 2008, aff. C-207/06, *Schwaninger Martin Viehhandel* précité, pt 45.

[2147] CJUE, 5e ch., 23 avril 2015, aff. C-424/13, *Zuchtvieh-Export GmbH*, Rec. num.

[2148] *Ibid.*, pt 50.

[2149] *Ibid.*, pts 54-55.

[2150] É. CHEVALIER, « Le bien-être animal ne connaît pas de frontières ! », *RSDA* 1/2015, pp. 101-104.

[2151] S. JOLIVET, « Agriculture – bien-être animal », *Revue juridique de l'environnement* 2015/3, vol. 40, p. 564.

agriculteurs qui mettent en œuvre des mesures plus protectrices du bien-être animal que celles prévues dans les standards minimaux (2).

1. Les aides de la PAC conditionnées par le respect d'exigences réglementaires en matière de bien-être animal

431. Une extension des exigences réglementaires à la sphère du bien-être animal – Comme il l'a été précédemment envisagé[2152], la conditionnalité est un principe général de la PAC. Le non-respect des bonnes conditions agricoles et environnementales ou des exigences réglementaires limitativement énumérées peut entraîner la perte ou la réduction du montant d'une aide financière européenne. L'article 91 du règlement relatif au financement de la PAC définit la notion d'exigence comme étant « toute exigence réglementaire d'un acte donné en matière de gestion individuelle découlant du droit de l'Union européenne visée à l'annexe II, distincte, quant au fond, de toute autre exigence dudit acte »[2153]. Les exigences en matière de gestion relatives au bien-être animal sont au nombre de trois[2154]. Il est intéressant de remarquer que ces exigences existaient déjà dans le premier règlement qui a créé la conditionnalité des aides de la PAC en 2003[2155]. À cette époque, les Traités européens ne consacraient pourtant pas de clause d'intégration dévolue au bien-être animal tel que c'est désormais le cas à l'article 13 du TFUE. Particulièrement en cette matière qui, à ses balbutiements, ne faisait pas l'objet de sanctions pénales en cas de non-respect, la conditionnalité des aides revêtait une importante finalité incitative. Les textes européens relatifs au bien-être animal utilisés comme référence en matière d'exigence réglementaire sont toujours des directives[2156]. Cela pourrait laisser croire que les États disposent d'une importante marge de manœuvre en la matière et que la dimension incitative de la conditionnalité est minime. En réalité, la latitude des États pour transposer ces directives est parfois illusoire. En témoigne l'article 3, point 2, b, i) de la directive relative à la protection

---

[2152] V. pp. 361 s.

[2153] Règlement (UE) 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune précité, art. 91, § 3, b).

[2154] *Ibid.*, annexe II.

[2155] Règlement (CE) n° 1782/2003, 29 sept. 2003 précité, annexe III. Il y était fait référence à trois directives : la directive 98/58/CE du Conseil du 20 juillet 1998 concernant la protection des animaux dans les élevages, la directive 91/630/CEE du Conseil du 19 novembre 1991 établissant les normes minimales relatives à la protection des porcs et enfin la directive 91/629/CEE du Conseil du 19 novembre 1991 établissant les normes minimales relatives à la protection des veaux.

[2156] Directive 2008/119/CE du Conseil du 18 déc. 2008 établissant les normes minimales relatives à la protection des veaux précitée ; directive 2008/120/CE du Conseil du 18 déc. 2008 établissant les normes minimales relatives à la protection des porcs précitée ; directive 98/58/CE du Conseil du 20 juill. 1998 concernant la protection des animaux dans les élevages précitée.

des porcs qui fixe les dimensions maximales, en millimètres, des ouvertures du revêtement utilisé pour l'élevage de porcs en groupe lorsqu'il s'agit de caillebotis en béton.

À l'instar de la conditionnalité à ses origines, l'objet des normes visées actuellement par les exigences réglementaires porte toujours sur les conditions d'élevage de certaines espèces animales. Cependant, il est regrettable que toutes les normes relatives à la protection des animaux dans les élevages ne soient pas élevées au rang d'exigences réglementaires. La protection des poules pondeuses et des poulets de chair n'est pas visée à l'annexe du règlement relatif au financement de la PAC, sans qu'une justification puisse être raisonnablement apportée. Cette lacune est toutefois limitée par le fait que la directive relative à la protection des animaux dans les élevages soit visée. En somme, imposer le respect de normes en matière de bien-être animal afin de conditionner l'allocation d'aides aux agriculteurs est une méthode efficace pour les inciter à respecter la législation[2157]. Mise sur un pied d'égalité avec la protection de la santé animale, l'identification et l'enregistrement des animaux et la sécurité sanitaire des aliments[2158], qui sont également des exigences réglementaires, la protection des animaux est revêtue d'une importance significative. La place accordée à cette protection témoigne certes qu'elle vise à protéger le budget de l'Union européenne[2159], mais aussi pour favoriser le respect de ces normes avec un effet positif sur la protection animale. Si la conditionnalité permet d'encadrer l'octroi d'aides en fonction du respect de certaines normes européennes, certaines aides portent, directement ou indirectement, sur le financement de la protection des animaux.

2. Des aides directement ou indirectement susceptibles de contribuer à l'amélioration du bien-être des animaux

432. Les aides destinées directement à améliorer le bien-être animal – « Pour la période 2000-2008, l'Union a consacré au bien-être des animaux près de 70 millions d'euros par an en moyenne, dont 71 % étaient destinés aux agriculteurs sous la forme des paiements en faveur du bien-être animal du Fonds européen agricole pour le développement rural »[2160]. Certaines aides de l'Union européenne sont donc directement destinées à aider les agriculteurs à garantir le bien-être des animaux qu'ils exploitent. Auparavant, la Communauté, dans le cadre

[2157] Toutefois, en France, dès les prémisses de la protection du bien-être animal, la violation des exigences légales était constitutive d'une infraction. À l'heure actuelle, l'article R. 214-17 du CRPM institue les interdictions spécifiques applicables à toute personne qui élève, garde ou détient des animaux domestiques. La sanction pénale des manquements à ces interdictions est organisée par l'article R. 215-4 dudit Code et prévoit une contravention de 4e classe.

[2158] V. pp. 363 s.

[2159] V. pp. 372 s.

[2160] Commission européenne, Communication sur la stratégie de l'Union européenne pour la protection et le bien-être des animaux au cours de la période 2012-2015 précitée.

du financement du respect des normes relatives à la législation communautaire, prévoyait une aide au profit des agriculteurs pour la mise à niveau de leur exploitation avec les exigences relatives, notamment, au bien-être animal[2161]. Ces aides étaient limitées à la mise en conformité des exploitations aux normes qui venaient d'être édictées et imposant « de nouvelles obligations ou restrictions ayant une incidence importante sur les coûts d'exploitation agricole normaux et concernant un nombre significatif d'agriculteurs ». Elles ont, à présent, disparu avec le règlement de 2013.

Désormais, les aides ayant une incidence sur le bien-être animal n'ont pas pour objectif de financer le simple respect de la réglementation relative au bien-être animal, ce qui d'ailleurs irait à l'encontre du principe de la conditionnalité des aides. Deux types d'aides peuvent être identifiés comme contribuant à l'amélioration du bien-être des animaux, l'une en raison de son objet, l'autre en raison de ses effets. En ce qui concerne les mesures ayant pour objet d'inciter à l'amélioration de la protection des animaux, elles sont établies à l'article 33 du règlement relatif au Feader[2162]. Ces financements bénéficient aux agriculteurs qui s'engagent sur la base du volontariat à mettre en œuvre des mesures relatives au bien-être animal au-delà des normes minimales obligatoires de l'Union européenne. Afin d'assurer la lisibilité de ce que le règlement vise en faisant référence aux « engagements allant au-delà des normes obligatoires », la Commission européenne, en vertu du quatrième paragraphe de l'article 33, a adopté un acte délégué qui définit « les domaines dans lesquels des engagements en faveur du bien-être des animaux sont pris pour renforcer les normes de méthodes de production »[2163]. Ainsi, sont admissibles au bénéfice d'une aide les engagements pris dans le cadre de l'abreuvement, l'alimentation et les soins portés aux animaux, leurs conditions de logement, notamment l'augmentation de l'espace disponible, les revêtements de sol, les matières manipulables et la lumière naturelle, l'accès à des espaces extérieurs ou encore « les pratiques permettant d'éviter la mutilation et/ou la castration des animaux ou, qui dans les cas spécifiques où la mutilation ou la castration des animaux est jugée nécessaire, prévoient l'utilisation de produits anesthésiques, anti-inflammatoires ou l'immunocastration »[2164]. Cette liste recouvre les différents aspects de l'élevage d'un animal, étant précisé qu'elle a bien vocation à s'appliquer aux agriculteurs, et non aux étapes ultérieures impliquant pourtant la prise en charge des animaux vivants comme le transport et l'abattage. Cette incitation à une

[2161] Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 sept. 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), *JOUE,* L 277, 21 oct. 2005, p. 1, art. 31.

[2162] Règlement (UE) 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 relatif au Feader précité.

[2163] Règlement délégué (UE) 807/2014 de la Commission du 11 mars 2014 complétant le règlement (UE) 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et introduisant des dispositions transitoires, *JOUE,* L 227, 31 juill. 2014, pp. 1-17, consid. 10.

[2164] *Ibid.*, art. 10.

protection accrue des animaux est conséquente, mais limitée quant à sa portée, puisque circonscrite à la seule phase de l'élevage des animaux. D'autres aides n'ont pas pour objet d'améliorer le sort des animaux, mais ce serait un effet qui pourrait leur être attribué.

433. Les aides permettant d'améliorer le bien-être animal à travers le financement des systèmes de qualité – L'on sait que les systèmes de qualité, y compris l'agriculture biologique[2165], peuvent contribuer, de façon incidente, à l'amélioration du bien-être des animaux. En créant une aide au profit des exploitants qui s'insèrent dans une démarche de qualité, le législateur européen renforce l'effet bénéfique des systèmes de qualité sur la protection des animaux[2166]. Il a admis que les systèmes de qualité établissant l'obtention d'un produit final dont « la qualité va largement au-delà des normes commerciales applicables aux produits, en termes de santé publique, animale ou des végétaux, de bien-être des animaux » peuvent bénéficier de ce type d'aide. Ainsi, bien que le label rouge, l'appellation d'origine protégée ou encore l'indication géographique protégée ne soient pas reconnus à l'échelon européen, des aides financières peuvent être allouées aux produits bénéficiant de ces labels. Néanmoins, au même titre que ces signes de qualité et d'origine n'ont pas pour objet d'améliorer la protection du bien-être animal, les financements de ces systèmes ne sont susceptibles de n'avoir qu'un impact indirect sur les animaux, comme en témoignent les labels rouges et l'IGP de certains foies gras.

Conclusion du chapitre 1.

434. Le bien-être de l'animal d'élevage : vers une individualisation de l'animal ? L'étude de la protection du bien-être de l'animal d'élevage a visé à déterminer si la protection de l'animal est assurée individuellement, dans le but de satisfaire l'intérêt de chacun des animaux. Dans cette optique, la dimension vétérinaire que comporte la protection du bien-être animal aurait permis de combler les lacunes de l'objectif de protection collective de la santé animale poursuivi par les institutions européennes, pour lequel il a été démontré qu'il ne tend pas à satisfaire des intérêts « animalitaires »[2167]. Il est ainsi apparu pertinent de se demander si la reconnaissance de la sensibilité des animaux permet leur individualisation, alors même qu'une auteur a déjà considéré que « le droit positif consacre un droit au bien-être

[2165] Une aide est spécialement prévue pour l'agriculture biologique. Règlement (UE) 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 relatif au Feader précité, art. 29.

[2166] Règlement (UE) 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) précité, art. 16.

[2167] J.-P. MARGUÉNAUD, L'animal en droit privé, op. cit., p. 355.

de l'animal »[2168]. Déterminer comment le droit s'est saisi de cette notion a permis de trancher l'interrogation de savoir si cette assertion doit être nuancée pour l'animal qui est l'objet d'une activité économique.

435. Le bien-être animal soumis aux contraintes économiques – L'étude des modalités de l'émergence de la reconnaissance de la sensibilité des animaux ainsi que du bien-être animal subséquent a permis d'éclairer les finalités poursuivies par les institutions, tant nationales qu'européennes. Effectivement, la protection des animaux est apparue presque simultanément dans plusieurs ordres juridiques. La construction d'une protection sectorielle des animaux sous les auspices du Conseil de l'Europe a mis en exergue la finalité éthique de ces règles. Cette sectorisation de la protection des animaux, fondée sur leur destination et sur les modalités de l'activité économique concernée, témoignait néanmoins de sa dimension anthropocentrique. Il est d'ailleurs certain que « La notion de bien-être animal est là pour limiter les méfaits de l'industrialisation de l'agriculture »[2169]. Mais elle laissait également présager un basculement de cette finalité éthique vers une finalité économique. Les législations nationales, que ces conventions européennes ont induites, ont justifié que l'ancienne Communauté européenne se saisisse de cette matière, conformément à l'étendue de son champ de compétence, c'est-à-dire pour des motifs économiques. Il en résulte qu'aujourd'hui, la protection des animaux d'élevage en France trouve sa source dans le droit de l'Union européenne et poursuit une finalité économique. Avoir dégagé la finalité économique de la protection des animaux a justifié de s'interroger sur les modalités de son instrumentalisation par le droit.

436. Une dimension collective du bien-être animal – La finalité économique sous-tendue par le droit de la protection animale au sein de l'Union européenne a pour effet d'instrumentaliser cette protection, ce qui implique qu'en pratique, la sensibilité de l'animal n'est pas considérée *per se*. D'un côté, l'instrumentalisation du bien-être à des fins économique a été bénéfique pour la protection des animaux, lorsque l'on admet que c'est grâce à l'élaboration de cette législation que les connaissances scientifiques ont pu progresser en la matière. De l'autre côté, elle est de nature à être préjudiciable à la considération portée à la sensibilité des animaux. En effet, l'Union européenne a surtout instauré des standards de protection minimums à travers le système de l'élevage intensif, dont on peut raisonnablement

[2168] L. BOISSEAU-SOWINSKI, « Les limites à l'évolution de la considération juridique de l'animal… », *op. cit.*, p. 205.

[2169] O. DUBOS, « L'Union européenne et la santé animale : de Descartes à Bentham », pp. 243-257, spé. p. 255 in E. BROSSET (dir.), *Droit européen et protection de la santé. Bilan et perspectives*, Bruylant, Travaux de droit international et européen.

douter de son adaptation aux besoins des animaux[2170]. Il est finalement apparu que même si le bien-être animal est, désormais, un objectif poursuivi par les institutions européennes, il a toujours cédé face aux considérations économiques. La protection de l'animal d'élevage doit être davantage conçue comme un mode d'exploitation de l'animal que comme un droit qui serait reconnu aux animaux envisagés individuellement. Cette approche du bien-être animal par le droit de l'Union européenne ne saurait être comprise s'il est envisagé indépendamment du champ de compétence de l'Union européenne.

437. Entre failles et effets positifs de la collectivisation du bien-être animal – Recentrée sur l'appréhension de l'Union européenne en tant qu'organisation à vocation notamment économique, cette modalité de saisine de la sensibilité des animaux par le droit de l'Union européenne a imposé de s'interroger à la fois sur ses failles et sur ses avantages. La première de ses failles se traduit quant à la collectivisation de la protection des animaux puisque l'absence de protection de l'animal *per se* restreint la portée de la considération portée à sa sensibilité. La seconde se révèle quant à la minoration de la dimension éthique de cette protection qui avait, pourtant, justifié l'élaboration des conventions européennes sous l'égide du Conseil de l'Europe et les législations nationales en résultant. Néanmoins, la dimension économique de la protection des animaux a pour avantage de permettre l'utilisation de mécanismes à finalité économique pour en améliorer la garantie. Comme la protection des animaux a une dimension économique, la protection des intérêts économiques sert le bien-être des animaux. C'est ainsi que le juge de l'Union européenne protège le budget de l'Union

[2170] Le système de l'élevage intensif pourrait être remis en cause en ayant recours au TFUE, plus particulièrement grâce à une interprétation extensive de l'un des buts de la PAC. L'article 39 § 1 a) du Traité énonce que la PAC a pour but « d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ». Il pourrait être soutenu que le système de l'élevage intensif est un mode de production irrationnel, justifiant son abandon au profit de la considération portée aux animaux d'élevage. Dans ce sens, plusieurs directives établissant une protection minimale des animaux d'élevage font expressément référence au fait que l'élaboration de telles normes vise à garantir le développement rationnel de la production (Directive 2008/119/CE du Conseil du 18 déc. 2008 établissant les normes minimales relatives à la protection des veaux précitée, consid. 6 ; directive 2008/120/CE du Conseil du 18 déc. 2008 établissant les normes minimales relatives à la protection des porcs précitée, consid. 7 ; directive 2007/143/CE du Conseil du 28 juin 2007 fixant des règles minimales relatives à la protection des poulets destinés à la production de viande précitée, consid. 6 ; directive 98/58/CE du Conseil du 20 juill. 1998 concernant la protection des animaux dans les élevages précitée, consid. 8). L'arrêt Brouwer de la Cour de Justice permet d'abonder en ce sens puisque le juge de l'Union a adopté une interprétation large du champ d'application de la directive relative à la protection des veaux confinés à des fins d'élevage et d'engraissement en se fondant, notamment, sur l'objectif de développement rationnel de la production poursuivi par la directive. Cette interprétation a permis d'étendre le champ d'application de la directive aux veaux qu'un éleveur « gardait confinés dans le cadre d'une exploitation laitière à des fins agricoles » (CJUE, 6e ch., 14 juin 2012, aff. C-355/11, *Brouwer c. Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie*, Rec. num., pts 41 s.). Néanmoins, l'évolution vers la considération de l'animal en tant qu'être vivant et sensible « révèle-t-il […] l'échec d'un système d'élevage, que l'on dit rationnel, mais qui semble assez peu raisonnable ? ». (C. LARRÈRE, R. LARRÈRE, « L'animal, machine à produire : la rupture du contrat domestique », pp. 9-24, spé. p. 9 *in* F. BURGAT (dir.), *Les animaux d'élevage ont-ils droit au bien-être ?,* INRA Editions, 2001).

en adoptant une interprétation extensive des exigences de protection des animaux dans le cadre de certains financements.

438. Par conséquent, il existe des insuffisances évidentes de la protection des animaux parce que l'animal est soumis à une conception utilitariste, impliquant que sa protection s'incline face aux objectifs économiques. L'animal d'élevage est le bénéficiaire d'une obligation de protection des animaux et non le titulaire d'un droit au bien-être individuel. La protection de la santé des animaux est individualisée à travers la reconnaissance de sa sensibilité, mais l'on peut affirmer que sa portée est relative. Ainsi, c'est bien dans le cadre du bien-être animal que l'amélioration de la considération portée à l'animal, et notamment à sa santé, peut être envisagée. À cette fin, il convient de redessiner les contours de la relation entre le bien-être et la santé des animaux.

Chapitre 2. Les perspectives d'amélioration de la protection du bien-être animal

439. Les limites de la protection du bien-être animal – Il convient, désormais, d'envisager les modalités de l'amélioration de la protection du bien-être animal à travers une amélioration de la cohérence du droit en la matière. En principe, la protection du bien-être animal vise à tirer les conséquences de la reconnaissance de la sensibilité des animaux. Cela signifie que cette sensibilité justifie des règles de nature à les protéger. Cependant, en pratique, cette protection est contrainte par les objectifs économiques. C'est par exemple le cas pour les règles qui sont adaptées aux élevages intensifs, comme l'épointage des becs des volailles destiné à prévenir le piquage des plumes et le cannibalisme[2171]. L'Union européenne reconnaît que cette pratique porte atteinte au bien-être des animaux, mais en l'absence d'équivalent substituable économiquement viable, elle autorise son maintien. L'élaboration de standards de protection dans le cadre d'un système d'élevage intensif comporte en son sein un paradoxe. Il en résulte que l'étendue de la protection du bien-être animal est restreinte par des considérations économiques. Pourtant, les perspectives d'amélioration de la protection des animaux présenterait un atout majeur, même selon une approche anthropocentrique, de nature sanitaire car « Il est connu que l'élevage intensif est favorable à l'émergence de maladies animales »[2172]. Effectivement, la santé animale telle que conçue en droit est un aspect de la protection du bien-être animal. Pourtant, un renversement de la perspective pourrait aboutir à constater que le bien-être animal n'est pas seulement composé d'une dimension vétérinaire : il s'agirait d'admettre que le bien-être est la santé. La protection de la santé physique et psychique de chaque individu contribue, en ce sens, à la protection de la santé de la collectivité. En ce sens, démontrer l'enjeu sanitaire que présente la protection du bien-être animal contribuerait à le faire prévaloir sur les intérêts économiques de l'activité d'élevage. Une telle approche fonde la légitimité d'une conception holistique de la santé et du bien-être, de l'animal et de l'homme. Le droit rendrait ainsi compte de cette réalité émergente. Pourtant, « L'humanité ne semble pas encore prête à fonder la protection des animaux sur une approche holistique »[2173]. Ainsi, « Dans l'attente d'une application globale du concept de "santé", intégrant notamment la santé mentale, aux animaux comme aux humains, la notion

[2171] Directive 1999/74/CE du Conseil du 19 juill. 1999 établissant les normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses précitée, annexe, § 8.

[2172] C. BOUVIER-BLAIZOT, « Évolution des risques infectieux alimentaires », *op. cit.,* p. 26.

[2173] I. BÜSCHEL, J. M. AZCARRAGA, « Quelle protection juridique des animaux en Europe ? - l'apport du Traité de Lisbonne à la lumière du droit comparé », *op. cit.*, p. 7.

de "bien-être" reste un élément important à ajouter aux préoccupations sanitaires classiques »[2174]. Il convient d'interroger les cadres normatifs actuels pour déterminer les modalités les plus plausibles de l'amélioration de la considération portée aux animaux, que la démarche soit anthropocentrique – économique, sanitaire, éthique – ou encore biocentrique. C'est guidé par le souci de la clarté du propos que seront envisagées en premier lieu les perspectives européenne et interne de l'amélioration de la prise en compte du bien-être animal (***Section 1***) puis les perspectives internationales (***Section 2***).

Section 1. Les perspectives européennes et françaises d'amélioration de la protection du bien-être animal

440. La protection du bien-être des animaux d'élevage trouve sa source en droit de l'Union européenne. Ainsi, la clarification des rapports entre la santé et le bien-être, pour une amélioration de la considération portée aux animaux, ne saurait intervenir qu'à l'échelon de l'Union européenne (*§1*). Néanmoins, l'amélioration de la protection des animaux peut également être interrogée en droit interne, à travers l'étude de son incorporation dans le concept d'ordre public (*§2*).

§1. La clarification des rapports entre la protection de la santé animale et la protection du bien-être animal en droit de l'Union européenne

441. La protection du bien-être animal présente un lien étroit avec la santé animale. Cependant, ces notions, si elles se recoupent, sont dissociées par le droit de l'Union européenne (*A*). Cette dissociation induit une conciliation au cas par cas de la santé et du bien-être, tandis que ce recoupement permet d'interroger la légitimité d'une approche holistique (*B*).

A. Entre dissociation formelle et recoupement matériel

442. Les règles de protection du bien-être animal sont toujours dissociées de celles de protection de la santé animale (1). Pourtant, cette dissociation présente des limites puisqu'elle

[2174] B. NICKS, M. VANDENHEEDE, « Santé et bien-être des animaux : équivalence ou complémentarité ? », *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, 2014, 33 (1), pp. 91-96.

laisse place à un recoupement matériel qui impose d'interroger la légitimité de cette dichotomie (2).

1. L'identification d'une dissociation formelle

443. Une dissociation formelle entre la protection de la santé animale et la protection du bien-être animal – Le droit français, au même titre que le droit de l'Union européenne et le droit international, garantit distinctement la protection de la santé animale et du bien-être animal. Au sein du Code terrestre de l'OIE, le quatrième titre énonce des recommandations générales pour la prévention et le contrôle des maladies[2175], tandis que le titre 7 est dédié au bien-être animal. Le législateur européen a, quant à lui, consacré en 2016 un règlement à la santé animale, tandis que le bien-être animal fait l'objet de règles dispersées dans plusieurs directives et règlements[2176]. Il a précisé que ce règlement n'a pas vocation à empiéter sur les dispositions relatives à la protection des animaux contenues dans les autres normes de l'Union européenne. Toutefois, en application de l'article 13 TFUE, il dispose que « lorsque des mesures de prévention et de lutte contre les maladies sont mises en œuvre […], il convient de prendre en considération leur effet sur le bien-être animal »[2177]. L'article premier dudit règlement prévoit que les mesures adoptées dans le cadre de la lutte contre les maladies animales n'ont pas pour objectif de protéger le bien-être animal, mais que dans le cadre de l'établissement des dispositions en matière de prévention des maladies animales transmissibles aux animaux ou aux êtres humains et de lutte contre ces maladies, les institutions doivent tenir compte du bien-être des animaux afin d'empêcher toute douleur, détresse ou souffrance évitable.

444. Entre abattage sanitaire et étourdissement préalable – Cette dichotomie induit que lorsque la santé animale et le bien-être animal se confrontent, la première l'emporte sur le second, en raison du caractère collectif de la portée de la santé animale qui est susceptible de faire intervenir des considérations de santé publique. Ainsi, l'abattage sanitaire crée une

---

[2175] À titre d'illustration, l'article 4.15.1 du Code terrestre prévoit qu'« il est recommandé, spécialement en ce qui concerne les animaux destinés à l'exportation, de s'assurer de la stérilité des matériels et des produits vétérinaires requis pour satisfaire aux exigences figurant dans le certificat d'exportation ».

[2176] Règlement (CE) n° 1099/2009 du Conseil du 24 sept. 2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort précité ; règlement (CE) n° 1/2005 du Conseil du 22 déc. 2004 relatif à la protection des animaux pendant le transport précité ; directive 1999/74/CE du Conseil du 19 juill. 1999 établissant les normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses précitée ; directive 2008/119/CE du Conseil du 18 déc. 2008 établissant les normes minimales relatives à la protection des veaux précitée ; directive 2007/43/CE du Conseil du 28 juin 2007 fixant des règles minimales relatives à la protection des poulets destinés à la production de viande précitée ; directive 2008/120/CE du Conseil du 18 déc. 2008 établissant les normes minimales relatives à la protection des porcs précitée.

[2177] Règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 précité, consid. 7.

exception à l'étourdissement préalable des animaux à leur abattage ou mise à mort. Un abattage peut avoir lieu sans étourdissement préalable, s'il s'agit d'une mise à mort d'urgence[2178]. Bien que non définie par le droit, la mise à mort d'urgence est celle qui intervient lorsque l'animal est blessé ou malade. Dans le cadre de la lutte contre les épidémies animales, l'abattage ou la mise à mort des animaux peut avoir lieu en dehors d'un abattoir ce qui implique l'absence d'étourdissement préalable[2179]. C'est le cas lorsqu'une mesure de police administrative prescrit la mise à mort des animaux contaminés – ou selon les cas simplement suspectés d'être contaminés – par une maladie figurant dans la liste des dangers sanitaires de première ou de deuxième catégorie[2180]. Parfois, même dans le cadre d'une mise à mort à la suite de la confirmation de contamination d'animaux, comme pour la fièvre catarrhale ovine, les animaux doivent être transportés dans un abattoir[2181]. En effet, le droit de l'Union européenne considère que dans le cadre d'une opération de dépeuplement, les méthodes d'étourdissement autorisées par le règlement européen doivent être appliquées dans le cadre du plan d'action, sous réserve que l'urgence ne soit liée qu'à l'importance de l'épidémie et à la localisation des foyers[2182]. Si la mise en œuvre des mesures de protection des animaux au moment de leur mise à mort est susceptible d'avoir une incidence sur la santé publique, l'autorité nationale compétente pourra déroger aux dispositions du règlement européen[2183]. Le droit européen, qui ne porte pas sur la lutte contre les maladies transmissibles, autorise de façon générale ces deux exceptions à l'obligation d'étourdissement préalable – en cas d'urgence et en cas de maladie transmissible[2184]. Bien que l'étourdissement soit un critère indispensable pour garantir le bien-être des animaux, les considérations sanitaires l'emportent afin de minimiser les risques de propagation de la maladie. S'il est délicat, pour les États membres, de prendre des mesures plus protectrices des animaux que celles figurant dans la législation européenne, tel n'est pas le cas lorsque sont en jeu des intérêts sanitaires. Les États membres peuvent adopter des mesures de lutte contre certaines maladies complémentaires, comme ce fut le cas des Pays-Bas à propos de la fièvre aphteuse[2185], tandis qu'ils sont contraints par les standards minimums de protection des animaux[2186]. Le mécanisme de

---

[2178] CRPM, art R. 214-70 I, 3°.

[2179] CRPM, art. R. 214-78 1°.

[2180] CRPM, art. D. 221-2 ; arrêté du 29 juill. 2013 relatif à la définition des dangers sanitaires de première et deuxième catégorie pour les espèces animales précité.

[2181] Arrêté du 22 juill. 2011 fixant les mesures techniques et administratives relatives à la lutte contre la fièvre catarrhale du mouton sur le territoire métropolitain modifié, art. 21.

[2182] Règlement (CE) n° 1099/2009 du Conseil du 24 sept. 2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort précité, art. 18.

[2183] *Ibid.*, art. 18 § 3.

[2184] Convention européenne relative à la protection des animaux d'abattage précitée, art. 11, 2°.

[2185] CJCE, 3e ch., 10 mars 2005, aff. jtes C-96/03 et C-97/03, *Tempelman et van Schaijk* précité.

[2186] CJCE, 8 mai 2008, aff. C-491/06, *Danske Svineproducenter* précité. V. pp. 423 s.

l'abattage sanitaire permet de constater que la protection de la santé des hommes et des animaux l'emporte sur la protection du bien-être animal, bien que des perspectives scientifiquement étayées d'amélioration du traitement réservé aux animaux dans de telles circonstances soient envisageables[2187].

445. Une primauté accordée à la santé animale sur le bien-être animal, au profit de la santé publique – Le système d'identification électronique des animaux fournit un parfait exemple de la confrontation entre la protection préventive collective de la santé des animaux et le bien-être animal. Le juge européen a considéré que le système d'identification électronique, bien qu'il engendre statistiquement plus de blessures et de complications que les dispositifs traditionnels, limite la propagation des maladies et donc le nombre d'animaux contaminés[2188]. Le juge écarte donc aisément les incidences négatives de ce dispositif sur le bien-être animal, au regard des apports pour la santé collective des animaux. De même, la politique de non-vaccination contre la fièvre aphteuse nuit à la protection du bien-être des animaux, mais elle présente des avantages au profit de la santé de la collectivité animale. Elle vise en effet à identifier les animaux contaminés par le virus ; les analyses sérologiques ne permettent pas de distinguer les animaux vaccinés de ceux qui sont contaminés[2189] ; elle tend également à limiter la propagation de la fièvre aphteuse puisque les animaux vaccinés peuvent rester porteurs du virus[2190]. Il en résulte que le bien-être et la santé animale s'opposent et que le second s'incline face à la première. Pourtant, la dichotomie entre bien-être et santé, si elle est clairement et solidement établie par le droit, n'est pas aisément saisissable dans la réalité. Ce n'est qu'à travers la définition du contenu de ces notions que pourra être envisagée l'existence d'un véritable recoupement.

2. L'identification d'un recoupement matériel

446. Les lacunes du droit – Si, manifestement, la santé et le bien-être animal tels qu'appréhendés par le droit ne se confondent pas, la dichotomie est subtile. En effet, il est communément admis que la garantie du bien-être des animaux recouvre, entre autres, la protection de leur santé. Cette acception est partagée par l'OIE au sein du Code terrestre[2191], par le droit de l'Union européenne au sein de sa directive relative à la protection des animaux

---

[2187] P. M. THORNBER, R. J. RUBIRA, D. K. STYLES, « Humane killing of animals for disease control purposes », *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, 2014, 33 (1), pp. 303-310.

[2188] CJUE, 5e ch., 17 oct. 2013, aff. C-101/12, *Herbert Schaible* précité, pt 73.

[2189] CJCE, 12 juill. 2001, aff. C-189/01, *Jippes e.a.* précité, pt 87.

[2190] Ibid.

[2191] Code terrestre, art. 7.1.2 : « être épargné de la douleur, des blessures et des maladies ».

d'élevage[2192] et par le droit français à travers son Code rural[2193]. Qu'il s'agisse d'institutions régionales et internationales ou d'experts indépendants[2194], beaucoup admettent que le bien-être des animaux constitue un élément clé de la protection de la santé des animaux. Leur santé serait même l'aspect le plus important de leur bien-être[2195]. Pourtant, lorsque les institutions, particulièrement européennes, font référence à la protection de la santé animale, elles ne traitent pas du bien-être animal, ni *a fortiori* de sa dimension vétérinaire. Si le bien-être animal voit ses éléments constitutifs énoncés, l'inconvénient se situe dans l'absence de définition de ce que le droit de l'Union européenne nomme « santé animale ».

Le règlement du 9 mars 2016 qui porte pourtant « législation sur la santé animale »[2196] ne comporte aucune définition de la santé animale. Seule la Commission européenne a apporté un fragment d'information ; elle a admis que la santé animale « recouvre non seulement l'absence de maladies chez les animaux, mais aussi la relation cruciale entre leur santé et leur bien-être »[2197]. En évoquant une « relation cruciale » – dont les contours sont difficilement saisissables – la Commission opère un rapprochement entre santé et bien-être sans pour autant faire dépendre le bien-être de la santé, ou inversement. Si les maladies figurent au premier rang des éléments préjudiciables à la santé, chaque acte délétère pour le bien-être de l'animal est susceptible d'être délétère pour sa santé. Un manque d'eau, de nourriture ou encore un environnement inadapté sont autant de facteurs susceptibles de dégrader la bonne santé des animaux. Néanmoins, une telle définition n'est pas satisfaisante puisque le bien-être animal n'est pas seulement la dimension préventive de la santé animale. D'ailleurs, le règlement portant législation sur la santé animale, dans lequel il est précisé qu'il n'a pas vocation à protéger le bien-être animal[2198], comporte des dispositions préventives[2199]. En s'appuyant sur ce dernier, il est cependant notable de constater que son article 5 limite son champ d'application à des maladies épizootiques. La protection de la santé animale évoquée par les institutions européennes renverrait à la lutte contre les maladies animales justifiant une intervention des institutions européennes.

[2192] Directive 98/58/CE du Conseil du 20 juill. 1998 concernant la protection des animaux dans les élevages précitée, annexe, § 4 : « Tout animal qui paraît malade ou blessé doit être convenablement soigné sans délais et, au cas où un animal ne réagirait pas aux soins, un vétérinaire doit être consulté dès que possible. Si nécessaire, les animaux malades ou blessés sont isolés dans un local approprié garni, le cas échéant, de litière sèche et confortable ».

[2193] L'article R. 214-17 du Code rural prévoit que les personnes qui gardent ou détiennent des animaux ne doivent pas « les laisser sans soins en cas de maladie ou de blessure ».

[2194] S. J. HAZELL, J. K. F. LLOYD, « The impact of social stress on animal health and welfare », *The Veterinary Journal*, 2016, vol. 207, pp. 8-9 ; K. PROUDFOOT, G. HABIN, « Social stress as a cause of diseases in farm animals : Current knowledge and future directions », *The Veterinary Journal,* 2015, vol. 206, oct. 2015, pp. 15-21.

[2195] P. M. SENG, R. LAPORTE, « Animal welfare: the role and perspectives of the meat and livestock sector », *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, 2005, 24 (2), pp. 613-623.

[2196] Règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 précité.

[2197] Communication de la Commission sur la stratégie santé animale 2007-2013.

[2198] Règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 précité, consid. 7.

[2199] *Ibid.*, art. 12.

447. Une tentative de redéfinition de la notion de santé animale – La notion de protection de la santé animale renvoie en droit de l'Union européenne à la dimension collective de la lutte contre les maladies animales transmissibles, tandis que la protection du bien-être vise à protéger la sensibilité de l'animal pris individuellement, bien qu'en pratique cela puisse être remis en cause[2200]. Cette première notion – qui est employée par les institutions européennes – ne s'oppose pas à celle de santé humaine, mais à celle de santé publique en tant qu'elle « justifie l'intervention des pouvoirs publics »[2201]. Et l'intervention des pouvoirs publics dans le champ de la santé animale n'a lieu que si les maladies animales sont transmissibles, à l'égard de l'homme ou entre animaux. En ce sens, la « santé animale » ne serait pas la santé des espèces animales – par analogie à la santé humaine qui est la santé de l'espèce humaine. Il en résulte que la santé animale ne porte pas sur la santé des animaux, lesquels verraient chacun leur santé protégée, mais sur une sorte de « santé publique des animaux ». La santé des animaux est, quant à elle, incorporée dans le champ du bien-être animal. L'équivalent animal de ce que l'on nomme santé humaine serait donc la santé animale combinée au bien-être animal, ce dernier étant composé d'une dimension physique et psychologique. Olivier Dubos a d'ailleurs considéré que « La notion de bien-être animal permet à la santé animale de se rapprocher de la santé humaine telle qu'elle est définie par l'Organisation mondiale de la santé »[2202].

En jugeant que « la protection de la santé des animaux […] constitue l'objectif spécifique de l'harmonisation effectuée par la directive »[2203] relative aux normes minimales relatives à la protection des veaux, la Cour permet de confirmer cette analyse. La santé des animaux peut tout à fait être un objectif d'une norme ayant pour objet le bien-être animal, alors que l'inverse ne saurait être vrai. En outre, les atteintes à la santé physique des animaux sont considérées comme étant des atteintes à son bien-être. Le Conseil a interdit l'emploi de la somatotropine bovine – hormone de croissance utilisée pour améliorer la productivité des vaches laitières – dans l'élevage bovin. Il a précisé, dans ses considérants, les effets secondaires qui justifient l'interdiction de cette substance ; son emploi engendre un risque de mammite clinique, d'affections du pied et des membres, d'une atteinte à la reproduction et des réactions graves au site d'injection[2204]. Ce sont donc des atteintes à la santé physique des animaux qui motivent l'édiction de cette interdiction. Néanmoins, ce n'est pas dans une

---

[2200] V. pp. 417 s.

[2201] D. TRUCHET, Droit de la santé publique, op. cit., p. 17.

[2202] O. DUBOS, L'Union européenne et la santé animale : de Descartes à Bentham », pp. 243-257, spé. p. 254 in E. BROSSET (dir.), *Droit européen et protection de la santé. Bilan et perspectives*, *op. cit.*

[2203] CJCE, 18 mars 1998, aff. C-1/96, *Compassion in World Farming*, Rec. 1998, I, p. 1251, pt 64.

[2204] *Ibid.*, consid. 8.

optique de protection de la santé animale que le Conseil est intervenu, mais parce que cette substance peut « entraîner une dégradation du bien-être »[2205]. Cette directive illustre particulièrement la dichotomie établie par les institutions européennes entre la santé animale et le bien-être animal. En somme, au regard de l'importance des effets négatifs sur le bien-être des animaux et en l'absence d'usage thérapeutique, l'emploi de la substance dans l'élevage de vaches laitières a fait l'objet d'une interdiction absolue. Le Conseil prend le soin de préciser que les substances administrées à des fins thérapeutiques ou prophylactiques peuvent avoir une incidence négative sur le bien-être des animaux dès lors que le but de l'utilisation de la substance est de prévenir ou de traiter une maladie animale[2206]. Ainsi, en l'absence d'enjeu vétérinaire, la conciliation du bien-être des animaux avec la productivité agricole est opérée au bénéfice des animaux. C'est dans ce cadre que la législation française[2207] prévoit le conditionnement de l'octroi d'une AMM pour un médicament vétérinaire destiné à un usage zootechnique par une prise en compte suffisante des bénéfices en matière de santé et de bien-être des animaux du produit. Si le produit est destiné à un usage à des fins d'accroissement de la productivité du bétail, l'absence de bénéfices pour le bien-être animal est susceptible de faire obstacle à sa commercialisation, révélant la prépondérance de la protection des animaux sur l'économie agricole. En somme, la santé des animaux relève du champ de la protection du bien-être animal, tandis que la santé animale relève du champ de la protection de la santé animale. Les règles relatives au bien-être animal ne se limitent pas à la simple protection de la santé physique des animaux, contrairement à celles relatives à la santé animale.

La définition de la santé retenue par l'OMS permettrait d'éclairer les rapports entre santé et bien-être animal. Cette dernière établit qu'il s'agit d'un « état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité »[2208]. Le bien-être animal – qui comprend les dimensions d'intégrité physique et de qualité de vie[2209] des animaux – correspondrait à la notion de santé animale[2210]. Il est indéniable que l'aspect de santé physique entre dans le champ de la notion de bien-être animal. Cela

---

[2205] Décision du Conseil du 17 déc. 1999 concernant la mise sur le marché et l'administration de la somatotropine bovine (BST) et abrogeant la décision 90/218/CEE, *JOCE,* L 331, 23 déc. 1999, p. 71, consid. 9.

[2206] *Ibid.*, consid. 6.

[2207] CSP, art. L. 5141-6 al. 2, 1°.

[2208] Préambule de la Constitution de l'OMS, adoptée par la Conférence internationale de la Santé, tenue à New York du 19 juin au 22 juillet 1946, signée par les représentants de 61 États le 22 juillet 1946.

Bien qu'il soit intéressant « de préciser que les études animales nous ont confirmé l'établissement de réseau social parmi les animaux (e.g. les meutes de loups, les dauphins, les baleines) » (É. TRONCY, « Les sciences vétérinaires au coeur du débat sur le bien-être animal », 1/2010, pp. 295-312, spé. p. 296), nous ne nous attarderons pas à tenter de démontrer, probablement en vain, l'existence d'un bien-être social des animaux pour lequel manquent des critères d'évaluation.

[2209] L. BOISSEAU SOWINSKI, « Les limites à l'évolution de la considération juridique de l'animal… », *op. cit.,* p. 205.

[2210] Sur l'intégration de la qualité de vie à la notion de santé de l'homme, v. P. LIGNEAU, La qualité de vie liée à la santé dans le droit français », pp. 833-850 *in* Mélanges en l'honneur de Louis Dubouis, *Au carrefour des droits*, *op. cit.*

correspond à ce que l'OIE, dans son Code terrestre, vise sous l'expression « être épargné des blessures et des maladies »[2211]. De même, contribue à préserver le bien-être physique des animaux le fait de les épargner « de la faim, de la soif et de la malnutrition, de l'inconfort physique et thermique »[2212]. Pourtant, les derniers éléments constitutifs du bien-être animal – qui consistent à les épargner « de la peur et de la détresse, de la douleur » et de leur permettre « d'exprimer des modes normaux de comportement » ne tendent pas à protéger la santé physique des animaux, mais plutôt leur santé psychologique. La protection de la santé psychologique des animaux est défendue par des scientifiques, puisqu'il peut « par exemple souffrir d'"anxiété", de "dépression" voire de "troubles compulsifs", autant de défis que commence à relever la "médecine vétérinaire du comportement" »[2213]. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, lorsqu'elle a émis ses recommandations pour la protection des animaux d'élevage, a constaté que « la recherche fondamentale sur la psychologie des animaux domestiques n'en est qu'à ses débuts »[2214]. La référence à la psychologie des animaux est rare dans les textes officiels d'institutions, qu'elles soient nationales ou européennes. Pourtant, elle n'est pas dénuée de sens, au contraire. Certains auteurs ont d'ailleurs considéré que « Dans l'attente d'une application globale du concept de "santé", intégrant notamment la santé mentale, aux animaux comme aux humains, la notion de "bien-être" reste un élément important à ajouter aux préoccupations sanitaires classiques »[2215]. La définition du bien-être animal retenue par l'OIE permet d'en circonscrire le champ afin de faire obstacle aux difficultés actuelles pour déterminer l'étendue de la protection de la santé psychologique des animaux. Bien qu'il ne soit pas admis, en droit, que le bien-être psychologique contenu dans la définition de l'OMS participerait de la définition du bien-être animal, il permettrait pourtant d'éclairer les rapports entre les notions de « bien-être animal » et « santé animale ». Une auteure défend d'ailleurs la définition du bien-être animal comme étant un « État positif de l'animal, résultant de l'absence de souffrances physiques et psychologiques, ainsi que de la satisfaction de ses besoins physiologiques et éthologiques »[2216]. L'identification explicite des souffrances physiques et psychologiques permet d'abonder dans le sens d'un rapprochement avec la définition de la santé retenue par l'OMS. Ainsi, le bien-être animal serait en réalité l'ensemble des éléments permettant d'assurer la prévention des atteintes à la santé physique et psychique de chaque animal. La

[2211] Code terrestre, art. 7.1.2.2.

[2212] Ibid.

[2213] B. NICKS, M. VANDENHEEDE, « Santé et bien-être des animaux : équivalence ou complémentarité ? », *op. cit.,* p. 92.

[2214] Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Recommandation 620 relative aux problèmes posés par la protection des animaux dans les élevages industriels, 20 janv. 1971, consid. 4 (nous soulignons).

[2215] B. NICKS, M. VANDENHEEDE, « Santé et bien-être des animaux… », *op. cit.*

[2216] S. BRELS, Le droit du bien-être animal dans le monde. Évolution et universalisation, op. cit., p. 375.

« protection de la santé animale » – telle que visée par le droit de l'Union européenne – serait l'une des modalités de la protection de cette santé, qui justifie l'intervention des institutions publiques. C'est en raison de plusieurs facteurs, comme l'instrumentalisation des animaux, les incertitudes scientifiques quant à l'évaluation de la souffrance animale ou encore les modalités historiques de l'émergence d'une régulation de la lutte contre les épizooties, que le droit ne rend pas compte de la réalité de la santé animale. Il ne s'agirait pas de reconnaître un degré plus élevé de protection de la santé de l'animal en comparaison avec celle de l'homme, mais simplement d'améliorer la cohérence du droit compte tenu de la réalité biologique ; il s'agirait également d'admettre que l'animal, en raison de sa soumission à l'homme, nécessite un encadrement juridique – déjà effectif à travers la notion de bien-être animal – plus strict de sa protection. Cette approche permet de considérer que le bien-être animal constitue la dimension individuelle de la santé animale, tandis que la santé animale fait référence à sa portée collective. C'est sur cette base qu'il convient d'envisager les modalités de leur conciliation.

B. D'une conciliation casuistique vers une approche holistique

448. La protection de la « santé publique animale », puisqu'elle participe de la protection de la santé publique, l'emporte sur celle du bien-être animal. Cette assertion se vérifie tant dans les politiques élaborées par les institutions de l'Union européenne que par la position retenue par le juge de l'Union. Pourtant, ce dernier a également admis que la protection de la santé humaine, la lutte contre les épizooties et le bien-être des animaux sont des objectifs de l'Union européenne qui se recoupent[2217]. La conciliation opérée entre ces objectifs est nécessairement casuistique (1). Finalement, c'est sans doute vers l'élaboration d'une approche holistique, en conformité avec la réalité scientifique des interdépendances entre santé de l'homme et de l'animal et bien-être de l'animal, que se tournent les institutions (2).

1. Une conciliation casuistique de la santé publique, de la « santé publique animale » et de la « santé animale individuelle »

449. L'aménagement de la protection de la santé publique au profit de la protection de la « santé individuelle animale » – L'interdiction de l'utilisation d'hormones de croissance chez les animaux d'élevage vise à satisfaire la protection de la santé publique[2218]. Cependant, l'administration de ces substances peut avoir un intérêt sur le plan vétérinaire ;

[2217] CJCE, 17 oct. 2013, aff. C-101/12, *Herbert Schaible c. Land Baden-Württemberg* précité, pt 35.

[2218] Directive 96/22/CE du Conseil du 29 avril 1996 concernant l'interdiction d'utilisation de certaines substances à effet hormonal ou thyréostatique… précitée, consid. 3.

c'est leur emploi intensif dans une perspective d'engraissement qui est remise en cause et non la substance en elle-même. Leur interdiction totale est donc néfaste à la protection de la santé individuelle des animaux puisqu'elle fait obstacle à toute utilisation, notamment vétérinaire. Néanmoins, la position retenue par le Conseil témoigne que la protection de la santé publique peut être conciliée avec la protection individuelle de la santé des animaux. En effet, il a procédé à un aménagement entre ces deux intérêts apparemment contradictoires en admettant des dérogations à cette interdiction absolue. L'administration d'hormones de croissance peut être autorisée par les États membres à des fins vétérinaires ou zootechniques[2219]. Le cas échéant, le Conseil a imposé que « les viandes ou produits provenant d'animaux auxquels ont été administrées des substances à effet oestrogène, androgène ou gestagène ou des substances â-agonistes, conformément aux dispositions dérogatoires de la présence directive, ne peuvent faire l'objet d'une mise sur le marché en vue de la consommation humaine que si les animaux en question ont été traités avec des médicaments vétérinaires satisfaisant aux exigences de l'article 6 et dans la mesure où le délai d'attente prévu a été respecté avant l'abattage des animaux »[2220]. La protection de la santé publique l'emporte sur la protection de la santé individuelle des animaux puisque l'administration des hormones est interdite, mais la santé des animaux est aménagée à travers la mise en place de dérogations dans le respect de la protection de la santé des consommateurs. Cette conciliation entre la santé publique et la « santé individuelle des animaux » se traduit également à travers la conciliation entre « santé publique animale » et « santé individuelle des animaux ».

450. La protection de la « santé publique animale » au profit de la « santé individuelle animale » – Il est des circonstances dans lesquelles la protection de la santé animale contribue à protéger le bien-être animal. Ainsi, malgré l'opposition formelle entre la santé animale et le bien-être animal, la protection de la première contribue à satisfaire la protection accordée au second. Puisque la protection des animaux a été érigée au rang d'objectif légitime d'intérêt général par la Cour de Justice[2221] et qu'elle figure à l'article 13 TFUE, elle fait l'objet d'une conciliation avec les autres objectifs poursuivis par l'Union européenne. L'analyse à laquelle se livre la Cour de Justice témoigne de son rôle dans le contrôle de l'intégration de la protection du bien-être animal dans les politiques de l'Union et de ses États membres. C'est dans le cadre de son contrôle de proportionnalité qu'elle vérifie la protection des animaux promue par le TFUE, y compris dans l'élaboration de mesures de protection de la « santé

[2219] *Ibid.*, art. 4 et 5.

[2220] *Ibid.*, art. 7 § 2.

[2221] CJCE, 3e ch., 17 janv. 2008, aff. jtes C-37/06 et C-58/06, *Viamex Agrar Handel et ZVK* précité. V. pp. 273 s.

publique des animaux ». La Cour de Justice a elle-même admis que la préservation de la santé des animaux contribue, en soi, à en assurer le bien-être. Pour justifier l'adoption de la directive interdisant la vaccination préventive des ovins et caprins contre la fièvre aphteuse, elle a considéré que le Conseil avait pris en compte les exigences de bien-être des animaux dans l'élaboration de la norme européenne. Elle énonce qu'il est « inexact de prétendre qu'une telle politique n'a pas tenu compte de la protection et de la santé des animaux » et de poursuivre en constant que « son objectif était d'améliorer l'état sanitaire de l'ensemble du cheptel en préservant les animaux d'une maladie particulièrement redoutée »[2222]. Ainsi, la politique de non-vaccination « tient compte de la protection et du bien-être des animaux puisqu'elle vise à contrôler l'extension de la fièvre aphteuse et à éradiquer l'épizootie le plus rapidement possible »[2223]. La position de la Cour de Justice permet d'estimer que le seul objet sanitaire de la législation vise à protéger chaque animal et donc leur bien-être. Par ailleurs, elle a considéré que le système d'identification électronique des animaux, malgré ses potentiels effets délétères pour la santé individuelle des animaux en raison de blessures plus importantes qu'avec un système non électronique, contribue « de manière positive à protéger le bien-être des animaux »[2224]. En effet, en limitant la propagation d'épidémies animales, ce système protège la « santé publique animale » et donc la « santé individuelle animale ». La protection de la « santé publique animale » participe toujours de la protection de la « santé individuelle des animaux ».

En outre, le juge de l'Union européenne a également eu l'occasion de se prononcer sur la conciliation de la protection de la « santé publique animale » avec celle de la « santé individuelle des animaux » dans le cadre de questions préjudicielles. Il renvoie toujours à la juridiction nationale compétente pour apprécier le respect du principe de proportionnalité par la mesure nationale, mais il lui arrive de prendre position. À titre d'illustration, il a admis qu'une institution nationale avait convenablement tenu compte des exigences de bien-être des animaux en imposant « de faire procéder à la mise à mort d'animaux appartenant à une exploitation voisine ou se trouvant dans un rayon déterminé autour d'une exploitation comprenant des animaux infectés »[2225]. L'appréciation réalisée par le juge entre santé et bien-être animal révèle une « confrontation inégale des intérêts »[2226]. Il en résulte que « la protection animale tend à s'effacer totalement lorsque des enjeux relatifs à la santé humaine, même hypothétiques, sont en cause »[2227]. Par conséquent, le juge n'a jamais eu l'occasion de

[2222] CJCE, 12 juill. 2001, aff. C-189/01, *Jippes e.a.* précité, pt 97.

[2223] CJCE, 12 juill. 2001, aff. C-189/01, *Jippes e.a.* précité, pt 188.

[2224] CJUE, 5e ch., 17 oct. 2013, aff. C-101/12, *Herbert Schaible* précité, pt 73.

[2225] CJCE, 10 mars 2005, aff. C-96/03 et C-97/03, *A. Tempelman* précité, pt 52.

[2226] S. DESMOULIN-CANSELIER, « Droit sanitaire », *RSDA* 1/2009, pp. 69-77, spé. p. 76.

[2227] *Ibid.*, p. 77.

sanctionner la protection de la santé animale au profit de celle du bien-être animal, parce que la première sous-tend la protection de la santé publique. Malgré l'intégration de l'animal dans le TFUE, il reste instrumentalisé car l'article 13 ne permet qu'une prise en compte de sa nature d'être vivant sensible et non une garantie de sa protection[2228]. Son instrumentalisation recèle une importante limite de la "constitutionnalisation" – ou du placement de l'animal « au sommet de l'ordre juridique européen »[2229] – de la reconnaissance de la sensibilité des animaux en droit de l'Union européenne. La réalisation d'une conciliation entre la santé publique, la santé animale et le bien-être animal n'est pas la seule dynamique poursuivie par les institutions nationales, européennes ou internationales. Ces dernières années, l'on assiste à un dépassement de cette dynamique de conciliation – qui ne remet pas en cause son bien-fondé – au profit d'une approche holistique bénéficiant tant à l'homme qu'à l'animal.

2. L'émergence d'une approche holistique des santés humaine et animale et du bien-être animal

451. Un rapprochement institutionnel entre santé et bien-être animal accompli : le rôle clé du vétérinaire dans la protection des animaux – Le rapprochement entre le bien-être et la santé animale peut être réalisé sur le plan institutionnel avec aisance. Ce n'est pas sans raison que le bien-être animal fait l'objet d'un véritable « processus d'intégration en tant que question centrale pour l'OIE »[2230], organisation internationale dédiée à la santé animale. Le bien-être s'évalue au regard de l'état physiologique de l'animal en tant qu'être vivant sensible. S'il incombe en premier lieu au propriétaire, au détenteur ou au gardien de protéger le bien-être de son animal[2231], c'est le vétérinaire qui est capable d'en évaluer le degré de garantie. Ce dernier bénéficie d'une formation en protection des animaux à l'occasion de son cursus[2232] – à l'inverse du pharmacien qui est autorisé, mais très peu formé à la délivrance de médicaments vétérinaires[2233]. Seule l'École de Maisons-Alfort ne prévoit pas un tel enseignement, tandis que Lyon, Toulouse et Nantes envisagent, sous des dénominations variées, la protection des animaux (« Abord de l'animal, bien-être et protection animale ;

[2228] Cet article ne constitue d'ailleurs pas une base juridique permettant aux institutions européennes de légiférer, quel qu'en soit le contexte, au profit de la sensibilité animale.

[2229] I. BÜSCHEL, J. M. AZCARRAGA, « Quelle protection juridique des animaux en Europe ? - l'apport du Traité de Lisbonne à la lumière du droit comparé », *Trajectoires*, 7/2013, pp. 1-19, spé. p. 1.

[2230] A. C. DAVID BAYVEL, D. J. MELLOR, « Remarques conclusives : le rôle moteur de l'OIE, les principales tendances et les évolutions futures », *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, 2014, 33 (1), pp. 327-331, spé. p. 327.

[2231] CRPM, art. L. 214-1.

[2232] Les enseignements suivis pendant le cursus sont détaillés sur les sites internet des quatre écoles vétérinaires françaises.

[2233] A titre d'exemple, la faculté de pharmacie de Marseille ne consacre que 20 heures, sur l'ensemble du cursus des étudiants, à l'apprentissage de la pharmacie vétérinaire.

« Élevage et bien-être des herbivores » ; « Animal domestique, génétique et bientraitance »)[2234]. Par ailleurs, il appartient à un vétérinaire de contrôler le respect des exigences de protection des animaux en cours de transport[2235]. Celui-ci peut même imposer le déchargement, l'abreuvement et l'alimentation des animaux qui ne sont pas aptes à poursuivre le voyage. Il en va de même concernant le contrôle des établissements d'abattage, et plus particulièrement le bon état de fonctionnement des matériels utilisés pour immobiliser, étourdir et mettre à mort les animaux dans le respect de la réglementation[2236] : il incombe aux vétérinaires[2237]. Ce sont donc les mêmes acteurs qui vérifient le respect des exigences de bien-être des animaux et qui contrôlent le respect des dispositions relatives à la lutte contre les maladies animales[2238].

Ces vétérinaires sont dits officiels lorsqu'ils sont placés sous l'autorité d'un directeur de service déconcentré chargé de l'alimentation ou de la protection des populations ou celle du directeur général de l'alimentation du ministère de l'agriculture. D'ailleurs, au sein de la DGAL, qui dépend du Ministère de l'agriculture, un bureau est dédié à la protection animale dans le service chargé de la mise en œuvre des actions sanitaires en production primaire. À l'échelon national, la protection des animaux et la santé animale sont donc gérées par les mêmes organismes. L'organisme public consulté par le ministre de l'Agriculture dans la définition et la mise en œuvre des politiques de santé animale peut se prononcer « sur les projets de mesure réglementaire en matière de protection et de santé des animaux et des végétaux ou sur toute autre question relative à la santé et à la protection des animaux et des végétaux » [2239]. Deux remarques s'imposent. D'abord son domaine de compétence, apparemment dédié à la santé animale, est étendu aux questions relatives au bien-être animal. Ensuite le lien entre la santé et le bien-être se reflète à travers la présence, au sein de la section spécialisée dans le domaine de la santé animale, du président du Conseil national de la protection animale – association à but non lucratif[2240] – et qui témoigne à nouveau de l'importance accordée à la protection animale dans le cadre des mesures sanitaires. À l'échelon européen, les acteurs compétents pour procéder à des contrôles au nom de l'Union européenne sont également des vétérinaires. Ainsi, le contrôle des inspections réalisées par les autorités compétentes des États membres dans le but de vérifier l'application uniforme des

---

[2234] École de Lyon : http://www.vetagro-sup.fr/formations/cursus-veterinaire/sommaire-programmes-pedagogiques/

École de Toulouse : http://www.envt.fr/menu-og-31/programmes-p%C3%A9dagogiques-syllabus#A1

École de Nantes : http://www.oniris-nantes.fr/etudes/cursus-veterinaire/la-formation-de-base/

[2235] Règlement (CE) n° 1/2005 du Conseil du 22 déc. 2004 relatif à la protection des animaux pendant le transport précité, art. 21.

[2236] CRPM, art. R. 214-80.

[2237] CRPM, art. L. 231-2.

[2238] CRPM, art. L. 221-5.

[2239] CRPM, art. D. 200-2 al. 2.

[2240] CRPM, art. D. 200-4, I.

règles européennes relatives au bien-être des animaux appartient à des experts vétérinaires de la Commission[2241].

Puisque les vétérinaires sont les acteurs les plus spécialisés pour évaluer la protection des animaux, dans le cadre de l'élevage, de l'abattage ou du transport, il apparaît qu'il en va de même concernant la recherche scientifique relative au bien-être. Ainsi, les agences scientifiques nationale – l'Anses – et européenne – l'EFSA – ont pour mission de conduire des recherches scientifiques sur la santé animale. C'est d'ailleurs en réaction sanitaire à la propagation de l'ESB que l'EFSA a été créée en 2002[2242]. Mais elles disposent également de compétences en matière de bien-être animal. Au sein de l'EFSA, un groupe est dédié à la santé et au bien-être des animaux et est composé de vingt et un experts scientifiques dont sept sont spécialisés en bien-être animal[2243]. Un groupe scientifique de l'Anses est également dédié non seulement à la santé animale mais également au bien-être. C'est davantage au regard de leurs connaissances biologiques, éthologiques et physiologiques des animaux qu'il est légitime que les vétérinaires constituent la clé de voûte de l'évaluation de la protection animale, tant à l'échelon national qu'européen, dans le cadre du contrôle du respect des normes que dans celui de la recherche et l'évaluation scientifiques. L'activité des vétérinaires telle que conçue dans les instances nationales ou européennes participe donc de la consécration du lien entre bien-être et santé des animaux. Au même titre que sécurité sanitaire des aliments et santé animale sont désormais envisagées conjointement pour une meilleure protection de la santé humaine, il serait contestable de dissocier santé et bien-être des animaux. Si cette association est justifiée sur le plan scientifique et se traduit à l'échelon institutionnel, il semble légitime de la transposer à la norme pour une meilleure cohérence du droit en tant que reflet d'une réalité. C'est ce que contribue à réaliser la politique *One health.*

452. La pertinence d'une approche holistique : la politique internationale *One health* – Plusieurs organisations internationales, dont l'OIE, l'OMS ou la FAO ont développé le concept *One health*. Orienté vers une amélioration de la protection de la santé publique, ce concept vise à prendre en compte « l'interface entre les hommes, les animaux et l'environnement »[2244] en développant « des pratiques, des politiques et des partenariats visant

[2241] Directive 98/58/CE du Conseil du 20 juill. 1998 concernant la protection des animaux dans les élevages précitée, art. 7, § 1, b).

[2242] Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janv. 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires précité.

[2243] Les curriculum vitae et déclarations d'intérêt des membres du groupe pour la période 2015-2018 est disponible à l'adresse suivante : https://ess.efsa.europa.eu/doi/doiweb/doisearch/panel/ALPHA/wg/681410.

[2244] B. VALLAT, « Préface. Une seule santé », *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, 2014, 33 (2), pp. 371-372, spé. p. 371.

à mieux articuler les liens mutuels »[2245]. Cette interface, en ce qu'elle fait intervenir les animaux, ne se limite pas à la dimension sanitaire collective de celle-ci et incorpore la protection du bien-être animal. Cependant, sa mise en œuvre se retranscrit particulièrement en contexte d'urgence – comme c'est le cas pour la crise de l'influenza aviaire – et la nécessité de consacrer une véritable méthode s'accentue[2246].

C'est ce que l'Union européenne tente de réaliser dans le cadre de sa politique de lutte contre la résistance aux antimicrobiens. Adossée au concept *One health*, elle reflète une approche conjointe de la santé humaine, animale et du bien-être des animaux[2247]. Elle fut d'abord orientée uniquement vers la protection de la santé humaine. En 1999, le Conseil de l'Union européenne a adopté une résolution concernant la résistance aux antibiotiques intitulée « Une stratégie contre la menace microbiologique »[2248]. Ce n'est qu'à compter de 2007 que la Commission européenne a expressément[2249] établi la nécessité de consacrer son lien avec l'antibiorésistance chez les animaux[2250]. Ainsi, cette politique met en lumière la dimension préventive de la protection des animaux face aux aléas sanitaires. Mais au-delà du lien entre la santé humaine et animale, c'est le lien avec le bien-être animal qui est désormais en voie d'établissement. La Commission européenne admet que la promotion de certains régimes alimentaires « qui favorisent la bonne santé et le bien-être des animaux » permettrait de réduire la consommation d'antimicrobiens[2251], consommation qui « constituerait en effet un facteur de risque majeur favorisant l'émergence et la propagation d'infections qui imposent l'utilisation d'antimicrobiens pour soulager les souffrances des animaux malades »[2252]. En

---

[2245] C. STEPHEN, W. B. KARESH, « Le concept "Une seule santé" donne-t-il des résultats ? », *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, 2014, 33 (2), pp. 381-396, spé. p. 381.

[2246] S. DESMOULIN-CANSELIER, « "One health ! Une seule santé !" : Slogan pour temps de crise ou nouvel horizon de la santé publique ? », *RSDA* 1/2014, pp. 419-430 ; A. VANDERSMISSEN, S. C. WELBURN, « Current initiatives in One Health: consolidating the One Health Global Network », *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, 2014, 33 (2), pp. 421-432.

[2247] Sur le lien entre antibiorésistance humaine et animale : J.-Y. MADEC, « Résistance aux antibiotiques chez l'animal : quel risque pour l'Homme ? », *Journal des Anti-infectieux* (2013) 15, pp. 178-186.

[2248] Résolution du Conseil du 8 juin 1999 concernant la résistance aux antibiotiques « Une stratégie contre la menace microbiologique », *JOCE*, C 195, 13 juill. 1999, pp. 1-3.

[2249] La prévention contre la résistance aux antibiotiques dans l'élevage avait déjà permis l'interdiction de l'utilisation de certains antibiotiques dans les additifs des aliments pour animaux : directive 97/6/CE de la Commission du 30 janv. 1997 modifiant la directive 70/524/CEE du Conseil concernant les additifs dans l'alimentation des animaux, JOCE, L 35, 5 fév. 1997, pp. 11-13 (à propos de l'interdiction de l'utilisation de l'antibiotique avoparcine).

Depuis 2003, l'utilisation d'antibiotiques dans l'alimentation animale en tant que facteur de croissance est totalement prohibée : règlement (CE) n° 1831/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 sept. 2003 relatif aux additifs destinés à l'alimentation des animaux précité, art. 5 § 4 et art. 11.

[2250] Résolution du Parlement européen du 22 mai 2008 sur une nouvelle stratégie de santé animale pour l'Union européenne (2007-2013), *JOCE*, C 279 E, 19 nov. 2008, pp. 89-98.

[2251] Commission européenne, Communication au Conseil et au Parlement européen, Plan d'action européen fondé sur le principe « Une seule santé » pour combattre la résistance aux antimicrobiens, Bruxelles, 29 juin 2017, COM(2017) 339 final, p. 12.

[2252] Commission européenne, Lignes directrices pour une utilisation prudente des antimicrobiens en médecine vétérinaire, 2015/C 299/04, *JOUE,* C 299, 11 sept. 2015, p. 20.

pratique, la dimension préventive pour maintenir une bonne santé que peut revêtir la protection du bien-être animal est avérée[2253] et exploitée. Un auteur a d'ailleurs pu considérer que « la sécurité alimentaire et la santé des consommateurs sont indissociables de pratiques respectant le bien-être des animaux d'élevage » [2254], puisque l'idée selon laquelle « l'amélioration globale du bien-être pourrait contribuer à renforcer les défenses immunitaires de l'animal » est désormais « soutenue par un nombre croissant d'études démontrant que des événements stressants peuvent modifier le fonctionnement du système immunitaire et accroître la sensibilité de l'animal aux agents pathogènes »[2255]. En conclusion du numéro de la revue scientifique de l'OIE, deux auteurs ont envisagé l'émergence du concept « une seule santé / un seul bien-être » comme une perspective de développement de la garantie et de l'effectivité du bien-être animal[2256]. Dans la même perspective, l'agro-écologie, qui est un « Modèle promu par la Loi d'avenir de l'agriculture d'octobre 2014 et porté par la France auprès de la FAO » viserait à considérer « l'exploitation dans son ensemble et […] à améliorer les résultats techniques et économiques par une approche systémique. Les considérations de bien-être animal s'y inscrivent »[2257]. Toutefois, la méthode la plus efficace de protection du bien-être animal serait son incorporation dans le champ de l'ordre public, permettant ainsi de justifier que des mesures de police administrative aient pour finalité cette protection, peut-être un jour dans une perspective de prévention sanitaire.

§2. L'amélioration de la protection du bien-être animal en droit interne : un aspect de l'ordre public ?

453. En droit interne, afin d'améliorer l'équilibre des intérêts en présence, il est intéressant d'interroger le concept d'ordre public afin d'envisager les pistes pour y incorporer le bien-être animal (*A*). Bien que cette approche puisse être qualifiée d'idéaliste, il est primordial d'admettre que le bien-être est désormais un critère qui doit être pris en compte, en application du droit de l'Union européenne[2258], dans l'adoption et la mise en œuvre de mesures de police sanitaire relative aux animaux (*B*).

[2253] M. PICARD, R. H. PORTER, J.-P. SIGNORET, *Comportement et bien-être animal*, INRA, 1994, p. 146.

[2254] O. CLERC, « Le contentieux de la protection des poules pondeuses s'intensifie », *op. cit.*, p. 127.

[2255] E. MERLOT, « Conséquences du stress sur la fonction immunitaire chez les animaux d'élevage », *INRA Production Animale*, 2004, 17 (4), pp. 255-264.

[2256] A. C. DAVID BAYVEL, D. J. MELLOR, « Remarques conclusives : le rôle moteur de l'OIE, les principales tendances et les évolutions futures », *op. cit.,* p. 329.

[2257] Ministère de l'Agriculture, Stratégie de la France pour le bien-être des animaux 2016 – 2020. Le bien-être animal au coeur d'une activité durable disponible sur http://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/1604_bea_strategie.pdf.

[2258] Et particulièrement de l'article 13 TFUE.

454. Si l'animal est incorporé, à travers sa santé, dans le concept d'ordre public indépendamment de considérations de santé publique, il est envisageable qu'il puisse également y prendre place lorsqu'il est question de son bien-être. D'ailleurs, bien qu'il ne soit pas identifié comme tel par les pouvoirs publics ni par le juge administratif, le bien-être animal est parfois l'objet et la finalité de mesures de police administrative (1) ce qui implique de s'interroger sur les différents postulats de son incorporation dans le champ du concept d'ordre public (2).

1. Le constat d'une extension du champ des mesures de police administrative au profit du bien-être animal

455. Le bien-être animal, la mesure de police et l'ordre public – Au même titre que l'analyse des mesures de police relatives à la santé animale a permis d'en déduire l'existence d'un ordre public vétérinaire[2259], il est intéressant de s'interroger sur la place du bien-être animal au sein du concept d'ordre public. Deux illustrations permettent de considérer que la protection du bien-être animal est le but poursuivi par certaines mesures de police administrative.

En premier lieu, le droit de l'Union européenne interdit l'emploi, dans la production animale, des hormones de croissance, c'est-à-dire des substances à effet hormonal[2260], en raison des risques pour la santé publique. En raison de ses conséquences néfastes pour le bien-être animal[2261], le législateur européen a, en 1999[2262], édicté une interdiction de l'utilisation de la somatotropine qui est, également, une hormone à activité anabolisante[2263]. Le droit français interdit l'administration de stilbènes, de substances à activité anabolisante, anticatabolisante ou bêta-agoniste[2264]. Par conséquent, l'interdiction de l'emploi de la somatotropine, en tant que substance à activité anabolisante, entre dans le champ de cette interdiction. En cas de non-respect de cette disposition, le préfet peut adopter des mesures de police

---

[2259] V. pp. 171 s.

[2260] Directive 96/22/CE du Conseil du 29 avril 1996, concernant l'interdiction d'utilisation de certaines substances à effet hormonal ou thyréostatique et des substances ß-agonistes dans les spéculations animales et abrogeant les directives 81/602/CEE, 88/146/CEE et 88/299/CEE, *JOCE,* L 125, 23 mai 1996, pp. 3-9.

[2261] L'administration de cette substance est susceptible d'engendrer des troubles de santé individuels pour les animaux – mammite clinique, des affections du pied et des membres, une atteinte à la reproduction et des réactions graves au site d'injection – ce qui entre dans le champ de la protection de leur bien-être. V. pp. 475 s.

[2262] Décision du Conseil du 17 déc. 1999 concernant la mise sur le marché et l'administration de la somatotropine bovine (BST) et abrogeant la décision 90/218/CE, *JOCE* L 331, 23 déc. 1999, pp. 71-72.

[2263] P. DOROSZ, *Guide pratique des médicaments*, Maloine, 2005, 25e éd., pp. 644-645.

[2264] CRPM, art. L. 234-2.

administrative[2265]. Si ces mesures ont pour but la protection de la santé publique, et particulièrement du consommateur, lorsqu'il s'agit des substances visées par la directive de 1996, ce raisonnement n'est pas transposable à la somatotropine bovine puisque l'interdiction de son emploi est justifiée par une finalité protectrice du bien-être animal. Dès lors, la mesure de police a pour finalité la protection du bien-être animal, et non de la santé publique. Il en résulte que les mesures de police adoptées aux termes de l'article L. 234-3 du Code rural afin d'assurer l'interdiction de l'emploi de la somatotropine bovine ont pour but la protection du bien-être animal. Le bien-être animal entrerait ainsi dans le champ d'un ordre public spécial.

Cette analyse peut être confortée, en second lieu, par la position du Conseil d'État concernant l'obligation d'étourdissement préalable à l'abattage des animaux d'élevage[2266]. Lorsqu'il a été saisi de la légalité de l'arrêté organisant l'exception à l'étourdissement préalable pour l'abattage rituel, il s'est prononcé sur la nature de cet acte. Il a considéré que l'obligation d'étourdissement dans les établissements d'abattage ainsi que les différentes dérogations à cette obligation relèvent du pouvoir de police administrative générale du Premier ministre. Or, comme le relève Gweltaz Eveillard[2267], si des considérations sanitaires doivent être prises en compte et intégrées au processus d'abattage, la question de l'étourdissement préalable des animaux n'a aucune incidence sanitaire. Cette pratique est seulement susceptible d'améliorer les propriétés organoleptiques de la viande – c'est-à-dire sa qualité – alors que qualité et sécurité sanitaire ne se confondent pas[2268]. À défaut d'incidence sanitaire, le pouvoir de police que détient le Premier ministre ne saurait émaner de l'ordre public sanitaire. Il en résulte que la mesure, puisqu'elle est de nature policière, vise à protéger l'ordre public alors qu'elle est justifiée par la garantie du bien-être animal. Le bien-être animal serait donc une composante de l'ordre public. Bien que ces deux illustrations puissent être considérées comme étant anecdotiques, elles ont le mérite de mettre en exergue que le bien-être animal peut être l'objet et la finalité de mesures de police administrative, imposant de s'interroger sur les modalités de son incorporation dans le champ du concept d'ordre public.

[2265] CRPM, art. L. 234-3.

[2266] CÉ, 3e et 8e SSR, 5 juill. 2013, pourvoi n° 361441, *OABA*.

[2267] G. ÉVEILLARD, « Abattage rituel et police administrative », *op. cit.*

[2268] Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Recommandation 709 relative aux méthodes d'abattage des animaux de boucherie, 4 juill. 1973.

2. Les différents postulats de l'incorporation du bien-être animal dans l'ordre public

456. Le bien-être animal par analogie à la dignité humaine – Malgré la position du juge administratif français[2269], plusieurs conceptions sont envisageables afin d'intégrer le bien-être animal au sein de l'ordre public, grâce à la malléabilité de ce dernier. Il pourrait être soutenu, au premier abord, un rapprochement avec la dignité humaine. Ainsi, le bien-être animal constituerait une nouvelle extension immatérielle du concept d'ordre public[2270], au même titre que la dignité humaine[2271]. L'analogie entre la dignité humaine et le bien-être animal a été exploitée par Pierre-Jérôme Delage afin d'élaborer le principe d'esséité dans le dessein de remettre en cause la réification de l'animal en droit[2272]. Bien que de nombreuses acceptions de la dignité humaine aient été élaborées[2273], il en résulte en substance qu'il s'agit d'un « attribut de l'être humain »[2274] qui correspond à « la valeur de chaque individu »[2275]. Cependant, le bien-être de l'animal ne tend pas à lui reconnaître une valeur, mais seulement à consacrer sa nature d'être doué de sensibilité, l'essence de chaque individu. Surtout, à travers la conception individualiste de la dignité, ce sont les libertés de chacun des individus qui sont protégées. Or, pour l'animal, l'idée de bien-être crée une obligation à l'égard des hommes, mais pas une liberté au profit de l'animal. L'intégration de la dignité humaine dans le champ de l'ordre public, qui fait l'objet d'une mise en œuvre à titre exceptionnel[2276], a pour objet la protection de l'homme, excluant par nature toute extension aux animaux. Ainsi, si l'ordre public est conçu comme « l'ensemble des règles que la conscience collective juge indispensables au bon fonctionnement de la société »[2277] ou encore comme couvrant « tout ce qui est considéré comme essentiel à la vie en société »[2278], la peine sera grande pour reconnaître que la protection de la sensibilité des animaux revêt une telle importance. Certes, la perception du bon fonctionnement de la société est susceptible de comporter plusieurs degrés, mais il est

---

[2269] V. pp. 178 s.

[2270] P. DELVOLVÉ, « L'ordre public immatériel », *RFDA* 2015, p. 890.

[2271] CÉ, Ass., 27 oct. 1995, pourvoi n° 136727, *Commune de Morsang-sur-Orge,* Rec. Lebon p. 372, concl. P. Frydman.

[2272] P.-J. DELAGE, La condition animale. Essai juridique sur les justes places de l'Homme et de l'animal, op. cit., p. 557 s.

[2273] M. CANEDO-PARIS, « La dignité humaine en tant que composante de l'ordre public : l'inattendu retour en droit administratif français d'un concept controversé », *RFDA* 2008, p. 979.

[2274] F. BORELLA, « Le concept de dignité de la personne humaine », *in Ethique, droit et dignité de la personne*, Mélanges offerts à C. Bolze, Economica, 1999, p. 38.

[2275] G. LEBRETON, « Ordre public et dignité de la personne humaine : un problème de frontière », pp. 353-367, spé. p. 355 *in* M.-J. REDOR (dir.), *L'ordre public : ordre public ou ordres publics ?,* Bruylant, 2001, Droit et justice, n° 29.

[2276] P. FRYDMAN, « L'atteinte à la dignité de la personne humaine et les pouvoirs de police municipale. À propos des "lancers de nains" », Conclusions sur Conseil d'Etat, Ass., 27 oct. 1995 (2 espèces), *Commune de Morsang-sur-Orge*, *Ville d'Aix-en-Provence*, *RFDA* 1995 p. 1204.

[2277] G. LEBRETON, « Ordre public et dignité de la personne humaine : un problème de frontière », *op. cit.*, p. 353.

[2278] P. DELVOLVÉ, « L'ordre public immatériel », *op. cit.*

difficilement envisageable que l'absence de bien-être de l'animal soit de nature à troubler la paix sociale. La finalité de l'ordre public est anthropocentrique. Établir le bien-être animal comme aspect de l'ordre public ne semble pas juridiquement défendable. Le mécanisme le plus réaliste d'incorporation du bien-être au sein de l'ordre public serait de protéger l'animal pour protéger l'homme, comme le permettrait la moralité publique.

457. Le bien-être animal comme composante de la moralité publique – Comme le met en évidence Gweltaz Eveillard, « la considération d'ordre public la moins étrangère au problème [de la protection des animaux à l'occasion de leur abattage] » est la moralité publique[2279]. Elle a été identifiée comme étant « le minimum éthique admis par la majorité des individus et contre lequel on ne peut se dresser sans aller à l'encontre de la mentalité moyenne du milieu dans lequel on vit ou, sous une autre forme, sans scandaliser l'opinion publique moyenne du moment »[2280]. Toute la difficulté est de déterminer l'ampleur de la demande sociale quant à la protection des animaux et l'existence d'un éventuel consensus de la population. Au regard de la dimension éthique de la recherche de protection des animaux, il s'agirait de l'instrument le plus adapté à l'incorporation de la sensibilité animale dans l'ordre public. D'ailleurs, la perspective de l'incorporation du bien-être au sein de la moralité publique n'est pas propre à la France et émerge dans les ordres juridiques européens et international[2281]. À l'échelon européen, les conventions européennes relatives à la protection animale comportent fréquemment la référence à « un traitement humain des animaux », en tant que « caractéristique de la civilisation occidentale »[2282], tandis que le Parlement européen a considéré que la protection des animaux est un défi qui « relève de la culture et de la civilisation »[2283]. Le lien entre la civilisation et la moralité émane de la définition même de la civilisation, laquelle étant le « fait pour un peuple de quitter une condition primitive (un état de nature) pour progresser dans le domaine des mœurs, des connaissances, des idées »[2284]. La protection du bien-être animal revêt une dimension éthique qui pourrait aboutir à son incorporation au sein de la moralité publique. « En puisant à la source de la tradition juridique, en mobilisant notamment les concepts de bonnes mœurs et d'ordre public, les juristes peuvent proposer des solutions satisfaisantes sur un plan intellectuel et tout à fait adaptées

[2279] G. ÉVEILLARD, « Abattage rituel et police administrative », *op. cit.*

[2280] P. BON, « Le but de la police administrative générale après l'affaire Dieudonné », RFDA 2016, p. 791 (note sous CÉ, 9 nov. 2015, Alliance générale contre le racisme et le respect de l'identité française et chrétienne et SARL Les productions de la Plume et M. D. M'Bala M'Bala, n° 376107).

[2281] V. pp. 504 s.

[2282] Convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages précitée. V. pp. 399 s.

[2283] Proposition de résolution du Parlement européen sur une nouvelle stratégie de santé animale pour l'Union européenne 2007-2013, 2007/2260(INI), p. 3.

[2284] http://www.cnrtl.fr/definition/civilisation.

sur un plan juridique »[2285]. Le lien entre la moralité et le bien-être animal n'a toutefois jamais été établi en droit interne par le juge et il semble difficilement envisageable au regard de l'approche traditionnelle que le juge administratif a de l'ordre public. Toutefois, reconnaître au bien-être animal l'ampleur d'une composante d'ordre public semble devoir relever davantage d'une volonté politique que d'une prise de position jurisprudentielle. La dernière piste consisterait à admettre que le bien-être animal comporte une dimension sanitaire et psychologique et à l'incorporer dans l'ordre public vétérinaire.

458. Le bien-être animal comme composante d'un ordre public vétérinaire ? Si l'on admet qu'il existe un ordre public vétérinaire qui ne se confond pas avec l'ordre public sanitaire, il pourrait être envisageable d'y incorporer la protection du bien-être animal. En effet, les mesures de police sanitaire dans le cadre de la lutte contre maladies animales non transmissibles à l'homme ne sauraient trouver leur source dans l'ordre public sanitaire. Elles trouvent nécessairement leur source dans un autre aspect de l'ordre public qui poursuit une finalité économique et non sanitaire. Si l'on considère que la protection du bien-être animal comporte une dimension physique et psychologique, elle vise à garantir la protection de la santé des animaux au même titre que les mesures de lutte contre les maladies transmissibles. Son instrumentalisation par le droit de l'Union européenne[2286] permet d'admettre que la protection du bien-être animal poursuit une finalité économique. Dès lors, tant au regard de son objet que de sa finalité, le bien-être animal serait l'un des aspects de l'ordre public vétérinaire. Les mesures de police administrative ayant pour objet des règles de bien-être animal pourraient ainsi être justifiées. Cette analyse, qui peut susciter la controverse[2287], aurait pour avantage d'assurer la cohérence des mesures de police administrative relative aux animaux d'élevage et de poursuivre une fin anthropocentrique. À l'heure actuelle, bien que la place du bien-être animal dans le concept d'ordre public soit floue, sa prise en compte s'impose aux autorités nationales lorsqu'elles adoptent des mesures de police sanitaire en matière de santé animale.

[2285] S. DESMOULIN, *L'animal, entre science et droit*, *op. cit.*, T. II, p. 706, § 1058.

[2286] V. pp. 417 s.

[2287] Fondée sur l'existence d'un ordre public spécial vétérinaire, elle ne permettrait pas de justifier la position du Conseil d'État dans l'affaire *OABA* puisque le juge a considéré que l'obligation d'étourdissement préalable des animaux relève de la compétence du Premier ministre au titre de la police administrative générale (CÉ, 3e et 8e SSR, 5 juill. 2013, pourvoi n° 361441, *OABA*). V. p. 487.

B. Imposer la protection du bien-être animal aux instances nationales dans l'adoption de mesures de police sanitaire ?

459. Les incertitudes quant à la prise en compte du bien-être animal dans le cadre de mesures de police sanitaire – La protection du bien-être animal n'est pas seulement un levier économique qui bénéficie aux éleveurs ; elle reflète avant tout la reconnaissance de la sensibilité des animaux. Cette sensibilité dépasse le champ de l'obligation du propriétaire aux termes de l'article L. 214-1 du Code rural pour s'imposer aux institutions nationales et européennes[2288]. Il incombe à ces dernières de prendre en compte le bien-être animal dans la formulation et la mise en œuvre des politiques de l'Union, parmi lesquelles la lutte contre les maladies animales transmissibles. Cependant, une incertitude subsiste. Puisque la Cour de Justice a considéré que la lutte contre les maladies épidémiques participe de la protection du bien-être animal, alors la simple élaboration d'une législation dont l'objet est la lutte contre ces maladies protège, en elle-même, le bien-être animal[2289]. Selon cette analyse, il ne serait pas nécessaire que les dispositions d'une telle législation garantissent le bien-être animal. Pourtant, le Parlement européen et le Conseil ont motivé le règlement portant législation sur la santé animale en estimant que « Lorsque des mesures de prévention et de lutte contre les maladies sont mises en oeuvre conformément au présent règlement, il convient de prendre en considération leur effet sur le bien-être animal, interprété à la lumière de l'article 13 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, afin d'épargner aux animaux concernés, toute douleur, détresse ou souffrance évitable »[2290]. Bien que la mise en œuvre de mesures de lutte contre les maladies animales doive tenir compte de la sensibilité des animaux[2291], le règlement n'en fait aucune mention quant à la mise en œuvre de mesures de lutte contre les maladies répertoriées. L'autorité compétente pour adopter de telles mesures se voit reconnaître une marge de manœuvre par le règlement[2292]. Or, si le règlement énonce les éléments qui doivent guider l'autorité dans le choix de la mesure adaptée, il n'est pas fait mention de la protection du bien-être animal : il mentionne le profil de la maladie ainsi que le type de production et les unités épidémiologiques au sein de l'établissement. Deux explications peuvent être avancées : soit la Commission adoptera un acte délégué[2293] qui permettra d'évaluer la marge de manœuvre de l'autorité compétente dans la protection des animaux à l'occasion de la mise en

[2288] TFUE, art. 13.

[2289] CJCE, 12 juill. 2001, aff. C-189/01, *Jippes e.a.* précité.

[2290] Règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 portant législation sur la santé animale précité, consid. 7.

[2291] Les dispositions du règlement de 2016 « tiennent compte des rapports entre la santé animale et le bien-être des animaux » (*ibid.*, art. 1 § 2, b), i).

[2292] *Ibid.*, art. 61.

[2293] *Ibid.*, art. 63.

œuvre de mesures de police sanitaire ; soit le législateur européen considère que les différents types de mesures visés ne portent pas, en eux-mêmes, atteinte à la sensibilité de l'animal. En effet, la mise à mort d'un animal est une atteinte à sa vie et non à sa sensibilité. Ce sont les modalités de cette mise à mort qui peuvent être constitutives d'une atteinte à la sensibilité des animaux mais, même dans cette hypothèse, le droit a organisé une exception à la protection du bien-être animal[2294]. En revanche, la mise à mort des animaux pour lesquels la contamination n'a pas été prouvée peut être questionnée : dans quelle mesure la souffrance infligée par l'abattage serait utile ou inévitable ? En ce sens, ce n'est pas l'abattage qui serait considéré comme portant atteinte à la sensibilité des animaux, mais le champ d'application de la mesure d'abattage.

Le juge administratif pourrait être amené à se prononcer sur cette question, dans le cadre d'un contrôle de proportionnalité d'une mesure de police sanitaire. Dans trois affaires distinctes, le Conseil d'État a réalisé un contrôle de proportionnalité de mesures d'abattage ordonnées par l'autorité de police[2295]. Opérant désormais une distinction entre « appréciation du risque et définition des mesures nécessaires pour y faire face »[2296], il s'astreint à la recherche d'une erreur manifeste d'appréciation dans le premier cas, mais soumet le choix de la mesure mise en œuvre à un contrôle de proportionnalité dans le second[2297]. L'on pourrait raisonnablement s'interroger sur la question de savoir si une mesure d'abattage systématique est proportionnée au but à atteindre compte tenu des exigences de bien-être animal. Par ailleurs, l'ingérence du bien-être dans une mesure de police sanitaire a été admise par le juge dans le cadre de la violation de la loi, bien qu'elle ne lui ait pas permis de constater l'illégalité de la mesure. Le Conseil d'État a considéré, à propos de la mesure d'abattage d'un troupeau de bovins atteint par la tuberculose, que le moyen tiré de la violation des dispositions relatives à la protection des animaux « n'est pas, en l'état de l'instruction, de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de cet arrêté »[2298]. Il n'est pas certain que le juge aurait conclu à l'illégalité de l'arrêté. Néanmoins, la question mérite d'être posée. Cependant, le juge ne pourra pas garantir la prévalence du bien-être animal sur les considérations sanitaires, mais il pourrait imposer à l'autorité de police d'améliorer la motivation des mesures d'abattage systématique, lorsque le droit de l'Union européenne laisse une marge d'appréciation aux autorités nationales.

[2294] V. pp. 471-468.

[2295] CÉ, 4e et 5e SSR, 27 fév. 2013, *Société Promogil*, n° 364751 ; CÉ, 5e et 4e SSR, 11 juill. 2014, n° 359394 ; CÉ, 3e et 8e ch. réunies, 13 déc. 2016, *SCA Arterris et autres,* n° 396675, 396879, 396891, 396932.

[2296] Conclusions de V. DAUMAS, rapporteur public, 28 nov. 2016, sur l'affaire CÉ, 3e et 8e ch. réunies, 13 déc. 2016, *SCA Arterris et autres,* n° 396675, 396879, 396891, 396932, p. 3.

[2297] V. pp. 319 s.

[2298] CÉ, 3e SSJS, 10 déc. 2014, n° 383483, consid. 8.

Même s'il pourrait être défendu que l'abattage de troupeaux entiers d'animaux remet en cause la protection de leur sensibilité, cette analyse semble n'avoir que de faibles chances de succès. La lutte contre la tuberculose peut servir d'illustration. Cette politique est réglementée par une directive européenne en date de 1977[2299], qui sera abrogée à compter du 21 avril 2021. Cette zoonose fait partie des maladies répertoriées au titre de la législation relative à la santé animale et les modalités de son éradication seront précisées par la Commission. La directive actuellement en vigueur ne prévoit pas d'obligation d'abattage des animaux et reconnaît aux États la compétence pour établir un plan d'éradication national bien que cette maladie soit transmissible à l'homme. Un arrêté ministériel impose au préfet d'adopter un arrêté portant déclaration d'infection lequel prescrit l'abattage de tous les animaux d'un troupeau reconnu infecté[2300]. L'abattage systématique des animaux du troupeau implique que même les animaux n'ayant pas été diagnostiqués comme étant contaminés doivent être abattus. Le ministre de l'Agriculture a, dans un arrêté du 4 septembre 2008[2301] fondé sur l'article 37-1 de la Constitution[2302], aménagé une dérogation à l'obligation d'assainissement par abattage total d'un troupeau infecté de tuberculose bovine à titre expérimental et dans le périmètre restreint de deux départements. Cet arrêté a été abrogé en 2014[2303] et bien que les résultats de l'expérimentation n'aient pas été rendus publics, il semble qu'ils aient été concluants. En effet, l'article premier de l'arrêté du 18 août 2014 a inséré une disposition permettant au directeur départemental en charge de la protection des populations d'autoriser « la mise en œuvre de plans d'assainissement des troupeaux par abattage sélectif »[2304], par dérogation à l'abattage systématique de l'entier troupeau qui n'a toutefois pas été remis en cause. Cette dérogation préexistait, mais ne valait que pour les animaux de races d'intérêt local ; elle a été étendue à tous les bovins. Bien que l'abattage des seuls animaux contaminés ait pour conséquence de préserver ceux qui ne le sont pas, cette dérogation a été élaborée dans une perspective exclusivement économique. Il ne saurait en être déduit une considération accrue pour l'animal puisque cette dérogation ne semble pas pouvoir trouver son explication dans l'amélioration de la protection de la sensibilité animale, même si elle a des effets positifs sur les bovins.

[2299] Directive 77/391/CEE du Conseil du 17 mai 1977 instaurant une action de la Communauté en vue de l'éradication de la brucellose, de la tuberculose et de la leucose des bovins, *JOCE,* L 145, 13 juin 1977, pp. 44-47.

[2300] Arrêté du 15 sept. 2003 fixant les mesures techniques et administratives relatives à la prophylaxie collective et à la police sanitaire de la tuberculose des bovinés et des caprins modifié, art. 26.

[2301] Arrêté du 4 sept. 2008 relatif à l'abattage partiel à titre expérimental de certains troupeaux de bovins infectés de tuberculose dans les départements de la Côte-d'Or et de la Dordogne, *JORF* n° 217, 17 sept. 2008, p. 14290.

[2302] Cet article dispose que « la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental ».

[2303] Arrêté du 18 août 2014 modifiant l'arrêté du 15 sept. 2003 fixant les mesures techniques et administratives relatives à la prophylaxie collective et à la police sanitaire de la tuberculose des bovinés et des caprins, *JORF* n° 196, 26 août 2014, p. 14349, texte n° 41.

[2304] Arrêté du 15 sept. 2003 modifié précité, art. 31.

Les rapports entre la santé et le bien-être animal sont particulièrement étroits. Dans le dessein d'améliorer la condition des animaux d'élevage, ce qui participe de la prévention des maladies animales, la sphère de compétence de l'Union européenne constitue une limite. Il est, en effet, indéniable qu'à l'heure actuelle, « en aucun cas, il [le bien-être animal] ne fonde une compétence de l'Union en la matière »[2305]. Il pourrait être envisagé de pallier cette lacune par la construction d'un consensus international sur le bien-être animal.

Section 2. Les perspectives internationales d'amélioration de la protection du bien-être animal

460. L'amélioration de la prise en compte de l'animal à titre individuel peut revêtir différentes formes, à différents échelons. Néanmoins, il ne ressort pas de la compétence de l'Union européenne d'apporter une réponse sur la légitimité d'une approche globale de la protection des animaux ; « il ne faut pas s'attendre à ce qu'elle joue un rôle moteur sur ce terrain qui n'est pas le sien. Ainsi s'explique son suivisme »[2306]. Par conséquent, c'est davantage à l'échelon international qu'un consensus doit être trouvé. Il apparaît primordial – mais difficile – que la protection de l'animal d'élevage, qui fait objet d'échanges, trouve une place dans le cadre du système commercial multilatéral (*§1*). Indépendamment de ce système, la démarche peut revêtir une dimension aussi bien anthropocentrique que biocentrique, selon la volonté des États (*§2*).

§1. La difficile justification des mesures nationales de protection du bien-être animal dans le système commercial multilatéral

461. L'assise internationale indispensable à l'émergence de la reconnaissance du bien-être animal – La position du droit international en matière de bien-être animal se révèle incontournable puisque « dans un contexte de mondialisation des échanges, seule la promotion internationale de cet objectif [le bien-être animal] permettra d'élever le niveau de protection et de le rendre effectif »[2307]. Les législations nationales protectrices du bien-être

[2305] E. BROSSET, « Les enseignements de l'affaire Inuit Tapiriit Kanatami. Bien-être animal, bien-être des populations inuits et bien-être des requérants individuels », *Revue de l'Union européenne,* 2015, p. 173.

[2306] C. BLUMANN, « Les objectifs économiques et politiques de l'Union européenne : vecteurs ou limite de la protection des animaux ? », pp. 81-94, spé. p. 94 in J.-P. MARGUÉNAUD, O. DUBOS (dir.), *Les animaux et les droits européens…, op. cit.*

[2307] D. GADBIN, « Chronique de jurisprudence communautaire 2008 (2e partie) », *Droit rural* n° 376, oct. 2009, chron. 3, à propos de CJCE, 17 janv. 2008, aff. C-37/06 et C-58/06, *Viamex Agrar Handels*, Rec. 2008, I, p. 69.

animal se développent[2308] et lorsqu'elles sont mises en perspectives avec les échanges internationaux d'animaux, elles peuvent conduire à conditionner l'entrée d'animaux vivants sur le territoire des Membres de l'OMC. Depuis 2008, le Conseil national de l'alimentation préconise l'élargissement du champ de l'article XX du GATT pour y intégrer, entre autres nouveaux facteurs légitimes de régulation du commerce international, la protection du bien-être animal[2309]. À l'heure actuelle, plusieurs modalités de justification d'une telle législation émergent au sein de l'OMC (*A*), mais seul le recours à l'exception de moralité publique dans le cadre de l'Accord OTC semble avoir des chances de succès (*B*).

A. Des justifications difficilement exploitables : la protection de la santé et de la vie des animaux et la conservation des ressources naturelles épuisables

462. Il convient de déterminer si la protection de la santé et de la vie des animaux (1) ainsi que la conservation des ressources naturelles épuisables (2) peuvent être des justifications à l'adoption de mesures de protection du bien-être animal limitant les échanges internationaux d'animaux.

1. Les mesures de protection du bien-être animal : des mesures protégeant la santé et la vie des animaux ?

463. Des exigences européennes de protection du bien-être animal aléatoirement opposables aux pays tiers – La législation de l'Union européenne assure la protection du bien-être des animaux d'élevage. Lorsqu'elle impose le respect de ces exigences pour conditionner l'entrée sur son territoire et en provenance de pays tiers d'animaux, elle dépasse les exigences imposées par le système de l'OMC. Parmi les normes européennes relatives au bien-être animal, seules les deux directives relatives à la protection du bien-être des poules pondeuses et des poulets destinés à la production de viande sont dépourvues de toute obligation à l'égard des pays tiers[2310]. En revanche, l'ensemble des autres textes européens comprennent des dispositions applicables aux pays tiers. Ainsi, l'article 9 de la directive relative à la protection des porcs du Conseil soumet l'entrée des animaux, sur le territoire de l'Union, à la fourniture d'un certificat lequel exige que les animaux aient bénéficié d'un

---

[2308] S. BRELS, Le droit du bien-être animal dans le monde. Évolution et universalisation, Th en droit, Université de Laval, L'Harmattan, 2017.

[2309] CNA, « Les nouveaux facteurs légitimes de régulation du commerce international des denrées alimentaires », avis n° 59, 7 fév. 2008, p. 32.

[2310] Directive 1999/74/CE du Conseil du 19 juill. 1999 établissant les normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses précitée ; directive 2007/43/CE du Conseil du 28 juin 2007 fixant des règles minimales relatives à la protection des poulets destinés à la production de viande précitée.

traitement au moins équivalent à celui accordé aux animaux d'origine européenne[2311]. Il en va de même concernant la mise à mort des animaux ; seuls les produits d'origine animale accompagnés d'un certificat sanitaire auxquels est annexée une attestation certifiant le respect de prescriptions au moins équivalentes à celles fixées aux chapitres II et III du règlement relatif à la protection des animaux au moment de leur mise à mort[2312]. La directive relative à l'organisation des contrôles vétérinaires prévoit que le contrôle physique des animaux par le vétérinaire officiel à l'entrée sur le territoire de l'Union comprend la vérification du respect des exigences minimales de la directive relative à la protection des animaux en transport international[2313]. L'article 5 de cette même directive interdit l'introduction des animaux sur le territoire de l'Union si ces exigences ne sont pas satisfaites. La protection des animaux peut être garantie soit à l'entrée des animaux sur le territoire de l'Union, soit en amont de l'importation des animaux. Il en va ainsi lorsqu'une directive subordonne l'inscription des pays tiers sur une liste, laquelle impose le respect d'exigences de bien-être en matière de transport des animaux[2314]. Il apparaît donc que toutes les règles de l'Union européenne en matière de protection des animaux ne soient pas opposables aux pays tiers. L'Union européenne interdit donc l'entrée, sur son territoire, d'animaux dont les conditions d'élevage – à l'exception des poules pondeuses et des poulets de chair –, de mise à mort ou de transport ne respectent pas les normes relatives au bien-être animal qu'elle a fixées[2315]. Toutefois, il semble délicat, pour les institutions de l'Union, de contrôler directement dans les élevages de ces pays le respect de règles relatives au bien-être. En revanche, l'exigence de respect du bien-être animal en cours de transport a été confirmée à l'occasion de l'adoption

---

[2311] Directive 2008/120/CE du Conseil du 18 déc. 2008 établissant les normes minimales relatives à la protection des porcs précitée.

[2312] Règlement (CE) n° 1099/2009 du Conseil du 24 sept. 2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort précité, art. 12.

[2313] Directive 91/496/CEE du Conseil du 15 juill. 1991 fixant les principes relatifs à l'organisation des contrôles vétérinaires pour les animaux en provenance des pays tiers introduits dans la Communauté et modifiant les directives 89/662/CEE, 90/425/CEE et 90/675/CEE, *JOCE,* L 268 du 24 sept. 1991, p. 56, art. 4, § 2, pt d :

[2314] Directive 92/65/CEE du Conseil du 13 juill. 1992 définissant les conditions de police sanitaire régissant les échanges et les importations dans la Communauté d'animaux, de spermes, d'ovules et d'embryons non soumis, en ce qui concerne les conditions de police sanitaire, aux réglementations communautaires spécifiques visées à l'annexe A section I de la directive 90/425/CEE, *JOCE,* L 268 du 14 sept.1992, p. 54 : sur la lecture conjointe des art. 17 § 2 pt a ; art. 17 § 3 pt a ; art. 18 § 1.

[2315] À compter du 14 décembre 2019, ce sont les articles 66 et 67 du règlement relatif aux contrôles officiels qui seront applicables. Ils maintiennent l'obligation, pour les pays tiers, de se conformer aux exigences de bien-être animal afin de pouvoir importer des animaux vivants sur le territoire de l'Union européenne. Le premier dispose que « Les autorités compétentes conservent sous contrôle officiel tout envoi d'animaux ou de biens entrant dans l'Union qui ne respecte pas les règles visées à l'article 1er, paragraphe 2, et interdisent son entrée dans l'Union » (l'article 1er § 2 mentionne expressément les exigences relatives au bien-être animal). Le second article dispose quant à lui que « Lorsque les contrôles officiels montrent qu'un envoi d'animaux ou de biens présente un risque pour la santé humaine ou animale ou celle des végétaux, pour le bien-être des animaux ou, dans le cas des OGM et des produits phytopharmaceutiques, également pour l'environnement, cet envoi est isolé ou mis en quarantaine et les animaux qui le constituent sont détenus, soignés ou traités dans des conditions appropriées dans l'attente d'une décision ultérieure y afférente ») : règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 précité.

du règlement du 15 mars 2017[2316]. Il convient désormais de s'interroger sur les justifications que l'Union peut apporter pour justifier sa réglementation.

464. L'article XX (b) du GATT, une hypothèse de reconnaissance du bien-être animal au champ très limité – Cet article stipule que lorsqu'une mesure est « nécessaire à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux », « rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures nécessaires », à condition qu'il ne s'agisse ni d'une discrimination arbitraire ou injustifiable, ni d'une restriction déguisée au commerce international.

Cet article couvre le champ des mesures sanitaires qui relèvent de l'Accord SPS. Il convient de se demander si la protection du bien-être animal serait susceptible d'entrer dans le champ de l'Accord SPS et justifier des entraves au commerce. Un élément non négligeable permettrait de répondre par la positive. En effet, les titres 7 des Codes terrestres et aquatiques élaborés par l'OIE comportent des dispositions relatives au bien-être des animaux d'élevage[2317]. L'Accord SPS ayant reconnu que ces codes, dans leur intégralité, constituaient des standards de référence[2318], les mesures nationales relatives au bien-être des animaux sont en principe considérées comme étant présumées compatibles avec l'Accord SPS. Dès lors, il s'agirait d'exceptions sanitaires aux termes de l'article XX (b) du GATT. Cette lecture du système de l'OMC justifierait l'adoption de mesures relatives au bien-être animal à des fins d'harmonisation internationale. Elle permettrait, en outre, de conforter l'idée que le bien-être animal est composé de deux dimensions : la santé physique et la santé psychologique des animaux. Pourtant, plusieurs difficultés se dressent.

Une mesure sanitaire ne peut avoir pour objectif que de préserver, directement ou indirectement, la santé et la vie des personnes et des animaux ainsi que de protéger les végétaux. Or, le bien-être animal n'est pas, au sens du droit international, un aspect de la santé animale ; il comporte une dimension sanitaire, mais il ne s'y réduit pas. Une mesure ayant d'abord pour objet la protection du bien-être sera difficilement considérée comme étant une mesure sanitaire au sens de l'Accord SPS[2319]. En effet, la protection du bien-être animal est susceptible, outre la prise en compte de la sensibilité animale, d'avoir une finalité sanitaire ou économique. Le Code terrestre prévoit que « l'amélioration du bien-être animal à la ferme

[2316] Règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 précité, art. 49 § 3.

[2317] Code terrestre, art. 7.1.1 : « On entend par bien-être animal la manière dont un animal évolue dans les conditions qui l'entourent. Le bien-être d'un animal (évalué selon des bases scientifiques) est considéré comme satisfaisant si les critères suivants sont réunis : bon état de santé, confort suffisant, bon état nutritionnel, sécurité, possibilité d'expression du comportement naturel, absence de souffrances telles que douleur, peur ou détresse ».

[2318] OMC, *Relevant international standards*, G/SPS/GEN/512, September 24th, 2004.

[2319] D.-S. ROBIN, « Droit international animalier - Statut et bien-être des animaux : quelques remarques sur les balbutiements d'un droit international animalier », *Journal du droit international (Clunet)* n° 2, avril 2016, doctr. 5.

peut souvent accroître la productivité et la sécurité sanitaire des aliments, et donc être source d'avantages économiques »[2320]. La préservation du bien-être animal est source de productivité, donc d'avantages économiques, mais également de bonne santé animale, garantissant une amélioration de la sécurité sanitaire des aliments d'origine animale et, à nouveau, d'avantages économiques. Ainsi, si la mesure nationale a pour objet de préserver le bien-être animal à des fins économiques, elle ne pourra pas être qualifiée de mesure sanitaire au sens de l'Accord SPS. Ce n'est que si le bien-être est préservé à des fins sanitaires qu'il serait susceptible d'octroyer le crédit sanitaire nécessaire à la mesure, au sens de l'Accord SPS. Il semble, néanmoins, difficile de concevoir que la seule conséquence sanitaire de la mesure permette de considérer qu'il s'agit d'une mesure « appliquée pour préserver la santé »[2321]. Si tel était le cas, la mesure se heurterait aux autres dispositions de l'Accord. Il serait difficile d'admettre qu'une mesure ayant pour objet le bien-être animal soit compatible avec l'article 2 § 2, lequel exige qu'elle ne soit appliquée que « dans la mesure nécessaire pour protéger la santé ». La condition de la justification scientifique serait également difficilement remplie, puisque le Membre devrait apporter la preuve que l'évaluation des risques a commandé de réglementer la protection du bien-être animal pour préserver la santé humaine ou animale. Il apparaît donc périlleux d'admettre qu'une mesure ayant pour objet de protéger le bien-être animal puisse être considérée comme une mesure sanitaire au sens de l'Accord SPS, même si sa finalité est d'améliorer la sécurité sanitaire des denrées alimentaires ou la santé animale. En somme, le bien-être animal existe indirectement dans l'Accord SPS, en ce sens qu'il est expressément reconnu dans les normes de l'OIE qui, elles-mêmes, sont considérées comme les normes internationales de référence par l'Accord. Il est opportun de rappeler la définition de la « mesure sanitaire » retenue aux termes de l'Accord SPS. Il s'agit de « Toute mesure appliquée : pour protéger, sur le territoire du Membre, la santé et la vie des animaux ou préserver les végétaux des risques découlant de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination de parasites, maladies, organismes porteurs de maladies ou organismes pathogènes ; pour protéger, sur le territoire du Membre, la santé et la vie des personnes et des animaux des risques découlant des additifs, contaminants, toxines ou organismes pathogènes présents dans les produits alimentaires, les boissons ou les aliments pour animaux »[2322]. Il apparaît avec évidence que la protection du bien-être animal ne sert pas directement la lutte contre les risques liés à la propagation de parasites, maladies, organismes porteurs de maladies ou organismes pathogènes. Au mieux, il peut être admis que « les réactions physiologiques du

[2320] Code sanitaire pour les animaux terrestres, art. 7.1.2, pt 7.

[2321] Accord SPS, Annexe A § 1.

[2322] *Ibid.* Les deux autres aspects de la notion de mesure sanitaire ne sont pas susceptibles d'être interprétés comme incluant le bien-être animal puisqu'ils portent sur la protection de la santé et de la vie de l'homme face aux maladies animales et de la protection face aux parasites.

stress peuvent aboutir à une baisse des défenses immunitaires, donc à créer un terrain favorable au développement de pathologies diverses »[2323]. Ainsi, la dimension préventive du bien-être animal au profit de la santé animale fait obstacle à ce qu'une mesure ayant pour objet la protection du bien-être animal soit considérée comme limitant la propagation d'un parasite, d'une maladie ou d'un organisme qui n'est pas apparu.

Toutes les mesures entrant dans le champ de l'article XX (b) du GATT ne constituent pas des mesures sanitaires au sens de l'Accord SPS. L'Organe d'appel, dans l'affaire *Hormones*, a confirmé que « deux conditions doivent être remplies pour que l'Accord SPS s'applique : i) la mesure en cause est une mesure sanitaire ou phytosanitaire ; et ii) elle peut, directement ou indirectement, affecter le commerce international. Il n'y a aucune autre condition »[2324]. L'Accord SPS peut ne pas être applicable si les mesures ne sont pas sanitaires. Toutefois, cette absence de caractère sanitaire peut ne pas entacher l'applicabilité de l'article XX (b) du GATT, puisque « de nombreuses dispositions de l'Accord SPS imposent des obligations "de fond" qui vont largement au-delà des conditions à remplir pour pouvoir invoquer l'article XX b) et qui s'ajoutent à ces conditions »[2325]. Cet article est donc indépendant de l'Accord SPS et peut être invoqué par un Membre pour justifier une mesure non sanitaire. La formulation de l'exception semble requérir, par l'emploi de la conjonction de coordination « et », que la mesure doit être nécessaire à la fois pour la santé et la vie des personnes ainsi que pour celles des animaux. Ainsi, si la santé et la vie des animaux sont menacées sans que celles des personnes le soient, la mesure n'entrerait pas dans le champ de la justification de l'article XX (b). Cela ferait nécessairement obstacle à l'utilisation de cette justification lorsque la norme a pour objet le bien-être animal. Toutefois, une telle interprétation conditionnerait, à l'inverse, la protection de la santé des personnes par la protection de celle des animaux, ce qui ne semble pas admissible. Par conséquent, si le raisonnement ne permet pas de conditionner la protection de la santé humaine par la protection de la santé des animaux, alors l'inverse n'est pas envisageable non plus. Si le Groupe spécial, dans l'affaire *Thon*, ne s'est pas expressément prononcé sur la question de savoir si la mesure américaine en cause était justifiée au sens de l'article XX (b), il a tout de même constaté l'absence de différence significative entre « l'objectif de "conservation" des dauphins au titre de l'article XX g) et l'objectif de

---

[2323] E. MERLOT, « Conséquences du stress sur la fonction immunitaire chez les animaux d'élevage », INRA Prod. Anim., 2004, 17 (4), pp. 255-264.

[2324] Rapport de l'Organe d'appel, *Hormones, op. cit.,* p. 197, § 8.36.

[2325] Rapport de l'Organe d'appel, *Ibid.*, p. 198, § 8.38. À titre d'illustration, l'interdiction de l'amiante et des produits contenant des fibres d'amiante ne constitue pas une mesure sanitaire puisqu'elle ne porte pas, en substance, sur la protection de la santé mais elle a été justifiée, par l'Organe d'appel, comme étant une mesure « nécessaire à la protection de la santé et de la vie des personnes » au sens de l'article XX paragraphe (b) du GATT au regard des risques de cancer du poumon liés à la manipulation d'amiante : Rapport de l'Organe d'appel, *Communautés européennes – Mesures affectant l'amiante et les produits en contenant*, WT/DS135/AB/R, 12 mars 2001, p. 68, § 163.

"protection de la santé et de la vie" des dauphins au titre de l'article XX b) »[2326]. Le simple isolement de la dimension animale de l'exception du paragraphe (b) permet de déduire qu'il n'est pas indispensable que la mesure protège à la fois les personnes et les animaux. Dès lors, un Membre peut adopter une mesure dont l'objet est nécessaire uniquement à la protection de la santé animale, ce qui laisserait l'opportunité de protéger, à cet égard, le bien-être animal. Néanmoins, la dimension sanitaire de la mesure semble constituer un obstacle insurmontable à l'utilisation de cet article pour justifier une mesure protégeant le bien-être de l'animal d'élevage. Le rapport pourtant avéré entre le bien-être et la santé de l'animal ne semble pas être suffisant pour justifier, en toutes circonstances, que la protection du bien-être soit indispensable à la bonne santé animale. Il est, en effet, plus aisé de protéger le bien-être animal à travers une mesure ayant directement pour objet la bonne santé animale. Le bien-être est la conséquence de la protection de la santé. En revanche, la nécessité de la mesure pourrait être remise en cause lorsqu'elle a pour objet le bien-être et qu'elle n'intervient de façon qu'incidente sur la bonne santé. Dans une telle circonstance, la mesure pourrait ne pas être considérée comme étant nécessaire à la préservation de la santé, au sens de l'article XX (b). Ainsi, l'obligation de mettre en place des abris pour protéger les animaux de conditions climatiques extrêmes garantit à la fois le bien-être et la bonne santé de l'animal. Cependant, la santé n'est protégée que de façon subséquente, ce lien étant d'autant plus indirect que la santé n'est pas forcément affectée par l'absence d'abri. Dans une telle hypothèse, la mesure pourrait aisément ne pas être considérée comme nécessaire à la protection de la santé bien qu'il soit évident que l'absence d'abri augmente le risque de maladie. La difficulté réside dans le fait que le bien-être animal est dissocié du champ de la protection de la santé animale. Ainsi, protéger la santé permet toujours de protéger le bien-être, alors que l'inverse n'est pas admis en droit. Le bien-être animal n'a pas été reconnu officiellement, ni par l'Organe de règlement des différends ni par l'OIE, comme étant un aspect participant de la définition de la santé animale. En découle donc l'impossibilité d'invoquer le caractère sanitaire de la mesure au titre de l'Accord SPS ce qui conforte d'ailleurs une dissociation entre la protection du bien-être de l'animal et celle de sa santé. Néanmoins, bien que la législation relative au bien-être animal d'un Membre ne puisse être justifiée par le biais de l'article XX (b) du GATT, d'autres voies peuvent être envisagées.

[2326] Rapport du Groupe spécial, *Thon II – Recours du Mexique à l'article 21:5*, *ibid.*, p. 146, § 7.544.

2. Les mesures de protection du bien-être animal : des mesures de conservation des ressources naturelles épuisables ?

465. L'impossible utilisation de la justification de l'article XX (g) du GATT pour protéger le bien-être de l'animal d'élevage – Le GATT ne s'oppose pas à ce qu'un Membre légifère afin d'assurer « la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales »[2327]. Dès lors, plusieurs questions méritent d'être posées. Les animaux peuvent-ils être considérés comme des ressources naturelles épuisables ? Est-ce également le cas pour les animaux d'élevage ? Les mesures de protection du bien-être animal participent-elles de la conservation de telles ressources[2328] ?

L'Organe d'appel, dans l'affaire *Crevettes*[2329], s'est prononcé sur la question de savoir si les animaux peuvent être considérés comme des ressources épuisables. Il a mis en garde contre l'amalgame d'exclusion entre des ressources « renouvelables » et des ressources « épuisables ». Il en a déduit que « les espèces vivantes, bien qu'elles soient en principe capables de se reproduire et soient donc "renouvelables", peuvent dans certaines circonstances se raréfier, s'épuiser ou disparaître, bien souvent à cause des activités humaines »[2330]. C'est ainsi que les tortues et les dauphins ont été considérés comme des ressources naturelles épuisables[2331]. Cependant, trois remarques s'imposent. La première est que seules des espèces sauvages ont été considérées comme étant des ressources naturelles épuisables. La définition de la domesticité, dont la caractéristique est l'intervention de l'homme sur les caractéristiques génétiques de l'espèce animale, semble faire obstacle à ce que l'animal d'élevage puisse être considéré comme une ressource épuisable[2332]. Il semble que l'interprétation de l'Organe

---

[2327] GATT, art. XX (g).

[2328] M.-P. LANFRANCHI, « Le droit européen du bien-être animal devant le juge de l'Organisation Mondiale du Commerce », pp. 393-430 *in* E. BROSSET (dir.), *Droit européen et protection de la santé. Bilan et perspectives*, Bruylant, Travaux de droit international et européen, 2015.

[2329] Rapport de l'Organe d'appel, États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes (Crevettes), WT/DS58/AB/R, 12 oct. 1998, p. 51.

[2330] *Ibid.*, § 128.

[2331] Il est d'ailleurs intéressant de remarquer, sur ce point, que les tortues et les dauphins sont des espèces figurant à l'Annexe I de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES). Cette Annexe les consacre comme étant, aux termes de l'article 2 § 1 de la CITES, « les espèces menacées d'extinction qui sont ou pourraient être affectées par le commerce ». L'Organe d'appel, dans l'affaire *Crevettes*, a, d'ailleurs, considéré qu'il « aurait en effet été très difficile de remettre en cause le fait que les tortues marines sont épuisables étant donné que les sept espèces de tortues marines reconnues figurent toutes aujourd'hui dans l'Annexe I de la "CITES" » : Rapport de l'Organe d'appel, *Crevettes, ibid.,* p. 54, § 132.

Rapport du Groupe spécial, États-Unis – Mesures concernant l'importation, la commercialisation et la vente de thon et de produits du thon – Recours du Mexique à l'article 21:5, WT/DS381/RW, 14 avril 2015, p. 142, § 7.521 : à propos des dauphins.

[2332] R. CHAUDHRI, « Animal welfare and the WTO: the legality and implications of live export restrictions under international trade law », *Federal Law Review*, 2014, vol. 42, issue 2, pp. 279-307, spé. p. 284.

d'appel dans l'affaire *Crevettes* vise à protéger les espèces animales sauvages menacées d'extinction. La seconde remarque se situe quant au champ d'application de cette notion. L'Organe d'appel a expressément visé la « protection des espèces animales ». Or, les mesures de protection du bien-être animal ont pour objet la protection des animaux et non des espèces animales. Bien que dans l'affaire *Thon*, le Groupe spécial a considéré que « Nous pensons comme les États-Unis que le mot "conservation" […] ne se limite pas à la préservation des espèces ou des populations, mais englobe également la protection des membres pris individuellement d'une espèce ou d'une population. De fait, à notre avis, il existe un lien essentiel et indissociable entre la protection des dauphins à l'échelle individuelle et le "renouvellement d'[une] espèce menacée" car c'est seulement par la protection des dauphins pris individuellement qu'une population elle-même peut être protégée, renouvelée et maintenue »[2333]. Si la protection individuelle peut être considérée comme entrant dans le champ de la notion de conservation, c'est un dernier obstacle qui permettra de conclure que les règles relatives au bien-être animal ne sauraient bénéficier de l'exception de « conservation des ressources épuisables ». Une mesure de protection du bien-être animal n'a pas pour objet de préserver la vie des animaux pour assurer la conservation de l'espèce, mais seulement leur bien-être. Il est important de rappeler que c'est dans le dessein de « limiter les méfaits de l'industrialisation de l'agriculture »[2334] et non en vue de garantir la conservation de l'espèce bovine que les règles de bien-être animal ont été édictées. Finalement, il semble compromis de tenter de justifier une mesure de protection du bien-être animal par le recours à l'article XX (g). En revanche, comme en droit interne, il est également possible d'étudier la notion de moralité publique pour justifier des restrictions aux échanges.

B. Une justification plausible : la moralité publique dans le cadre de l'Accord OTC ?

466. Le bien-être animal comme règlement technique au sens de l'Accord OTC – Les prescriptions relatives au bien-être animal sont susceptibles de relever de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC), lequel prévoit des exigences particulières à l'égard des règlements techniques des Membres. En effet, le règlement technique est défini comme étant tout « document qui énonce les caractéristiques d'un produit ou les procédés et méthodes de production s'y rapportant, y compris les dispositions administratives qui s'y appliquent, dont le respect est obligatoire. Il peut aussi traiter en partie ou en totalité de terminologie, de symboles, de prescriptions en matière d'emballage, de marquage ou

[2333] Rapport du Groupe spécial, *Thon II – Recours du Mexique à l'article 21:5*, *ibid.*, p. 143, § 7.527

[2334] O. DUBOS, « L'Union européenne et la santé animale : de Descartes à Bentham », pp. 243-257, spé. p. 255 in E. BROSSET (dir.), *Droit européen et protection de la santé. Bilan et perspectives*, Bruylant, Travaux de droit international et européen.

d'étiquetage, pour un produit, un procédé ou une méthode de production donnés »[2335]. L'Organe d'appel dans l'affaire *Amiante* a précisé trois critères permettant de saisir ce qu'il convient d'entendre par la notion de règlement technique[2336]. Ainsi, il doit s'agir d'un document énonçant les caractéristiques d'un produit, le respect de ces caractéristiques doit être obligatoire et, enfin, le règlement technique doit être applicable à un produit ou groupe de produits[2337]. Le respect d'exigences relatives au bien-être de l'animal d'élevage pourrait entrer, puisqu'il est question d'une activité de production, dans le champ des procédés et méthodes de production. À cet égard, les prescriptions de protection de la sensibilité des animaux dans le cadre de l'interdiction de la commercialisation des fourrures de chiens et chats ou de produits dérivés du phoque[2338] ne sont pas susceptibles d'être qualifiées de règlements techniques. En effet, « l'Organe d'appel refuse de voir dans l'identité du chasseur, le type de chasse et le but de la chasse des caractéristiques d'un produit au sens de l'Annexe 1 de l'accord OTC »[2339]. En revanche, pour les animaux d'élevage, il pourrait être envisagé de faire valoir l'amélioration des qualités organoleptiques de la viande des animaux dont le bien-être a été protégé.

Par ailleurs, l'article 2 § 2 de l'Accord OTC stipule que les règlements techniques « ne seront pas plus restrictifs pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime, compte tenu des risques que la non-réalisation entraînerait ». Il cite une liste non exhaustive[2340] des objectifs légitimes parmi lesquels figure la protection de la santé et de la sécurité des personnes ainsi que la protection de la vie et de la santé des animaux. Si le doute est de rigueur en ce qui concerne la finalité sanitaire de la protection du bien-être animal, un autre objectif légitime pourrait être invoqué : la moralité publique. L'enjeu serait donc de

---

[2335] Accord OTC, Annexe 1, § 1.

[2336] Rapport de l'Organe d'appel, Communautés européennes – Mesures affectant l'amiante et les produits en contenant (Amiante), WT/DS135/AB/R, 12 mars 2001.

[2337] *Ibid.*, pp. 29-30, §§ 66-70.

[2338] L'Organe d'appel, dans l'affaire des Produits dérivés du phoque, a refusé de qualifier la réglementation européenne de règlement technique aux termes de l'Accord OTC. Il était, dans cette affaire, indirectement question de protection du bien-être des phoques lesquels sont chassés avec des méthodes barbares, protection garantie par l'interdiction de la mise sur le marché européen de produits dérivés du phoque. L'Organe d'appel a refusé de considérer que « le régime de l'UE applicable aux produits dérivés du phoque énonce les caractéristiques d'un produit ». En effet, cette considération de la protection des phoques n'apparaît qu'à l'aune de l'exception pour les phoques chassés par les populations inuites, lesquelles emploient les mêmes techniques barbares que les autres États. Cette circonstance n'a pas permis de déduire que « la mesure dans son ensemble énonce les caractéristiques d'un produit ». Le fait de subordonner la mise sur le marché de ces produits au type de chasse est sans influence sur les caractéristiques du produit : Rapports de l'Organe d'appel, *Communautés européennes – Mesures prohibant l'importation et la commercialisation de produits dérivés du phoque (Produits dérivés du phoque),* WT/DS400/AB/R, WT/DS401/AB/R, 22 mai 2014, p. 127, § 5.59.

[2339] M.-P. LANFRANCHI, « Le droit européen du bien-être animal devant le juge de l'Organisation Mondiale du Commerce », pp. 393-430, spé. p. 410 *in* E. BROSSET (dir.), *Droit européen et protection de la santé. Bilan et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, Travaux de droit international et européen, 2015.

[2340] Sur le caractère non exhaustif de cette liste et la possibilité d'y faire entrer expressément le bien-être animal, v. D.-S. ROBIN, « Droit international animalier - Statut et bien-être des animaux : quelques remarques sur les balbutiements d'un droit international animalier », *op. cit.*

rechercher l'existence d'un lien entre le bien-être des animaux et la moralité publique afin d'établir la légitimité de l'objectif visé par un règlement technique relatif au bien-être animal[2341].

467. L'objectif légitime de moralité publique et le bien-être animal – L'affaire des *Produits dérivés du phoque*[2342] a permis à l'Organe de règlement des différends de se prononcer sur la question de savoir si les règles motivées par la protection du bien-être animal sont susceptibles d'entrer dans le champ de la notion de moralité publique. Cette affaire présente une importante limite abordée dans notre recherche sur l'animal d'élevage puisque, rendue à propos de l'animal sauvage, la solution n'est pas transposable avec évidence. Néanmoins, il est intéressant de l'envisager pour déterminer dans quelle mesure le bien-être a une dimension morale. Dans cette affaire, opposant l'Union européenne au Canada et à la Norvège, l'Union avait adopté un règlement interdisant la mise sur le marché de produits dérivés du phoque, à moins qu'ils ne proviennent, notamment, de phoques chassés par les communautés inuites ou d'autres communautés indigènes. L'Union faisait valoir que sa mesure de prohibition était justifiée par l'article XX (a) du GATT, puisque « la mise à mort cruelle des phoques trouvait son origine dans le fait que le bien-être animal de manière générale était une question de moralité publique dans l'UE »[2343]. L'Organe d'appel a confirmé[2344] la position du Groupe spécial qui a estimé que « le régime de l'UE applicable aux produits dérivés du phoque est capable d'apporter, et apporte effectivement, une certaine contribution à son objectif déclaré consistant à répondre aux préoccupations morales du public »[2345]. Bien que le régime de l'Union ait été sanctionné sur d'autres aspects, il en résulte

---

[2341] Rapport du Groupe spécial, Communautés européennes – Mesures prohibant l'importation et la commercialisation de produits dérivés du phoque (Produits dérivés du phoque), WT/DS400/R, WT/DS401/R, 25 nov. 2013, p. 130, § 7.383.

« Pour déterminer l'objectif du régime de l'UE applicable aux produits dérivés du phoque, nous devions examiner si les éléments de preuve dans leur ensemble montraient a) l'existence de préoccupations du public de l'UE concernant le bien-être des phoques et/ou de toutes autres préoccupations ou questions auxquelles l'Union européenne cherchait à répondre ; et b) l'existence d'un lien entre ces préoccupations, s'il était prouvé qu'elles existaient, et la "moralité publique" (c'est-à-dire les normes du bien et du mal) telle qu'elle était définie et appliquée dans l'Union européenne » : *Ibid.*, pp. 136-137, § 7.403.

[2342] Rapports de l'Organe d'appel, *Produits dérivés du phoque, op. cit.* ; H. RUIZ FABRI, P. MONNIER, « Chronique du règlement des différends 2013 – 2014 », *Journal du droit international (Clunet)* n° 3, juill. 2014, chron. 7, § 4 ; M. MEISTER, « Le contentieux des produits dérivés du phoque dans l'Union européenne et l'Organisation mondiale du commerce », *Europe* n° 3, mars 2014, étude 2 ; E. BROSSET, « Les enseignements de l'affaire Inuit Tapiriit Kanatami. Bien-être animal, bien-être des populations inuits et bien-être des requérants individuels », *Revue de l'Union européenne*, 2015, p. 173.

[2343] Rapports de l'Organe d'appel, *ibid.*, p. 25, § 2.25.

[2344] Rapports de l'Organe d'appel, *ibid.*, p. 198, § 5.289.

[2345] Rapports du Groupe spécial, *Produits dérivés du phoque, op. cit.*, p. 152, § 7.460.

que la protection de la moralité publique[2346] aurait pu justifier l'interdiction du commerce de produits dérivés du phoque au nom de la protection du bien-être animal.

Toutefois, il est important de remarquer qu'afin de déterminer la finalité moraliste poursuivie par la législation européenne, il convient d'évaluer « les objectifs du régime de l'UE sur la base des éléments de preuve disponibles tels que les textes des lois, l'historique de la législation et d'autres éléments de preuve concernant la structure et le fonctionnement de la mesure en cause »[2347]. Or, si le règlement de l'Union concernant la chasse au phoque laissait apparaître, dans ses considérants, la vive inquiétude du public vis-à-vis de méthodes de chasse cruelles, tel n'est pas le cas des normes relatives au bien-être des animaux d'élevage. Ces dernières ne font pas référence, dans leurs considérants, à une quelconque dimension éthique de la protection ainsi accordée aux animaux. Certes, la mesure n'est pas le seul acte susceptible d'apporter la preuve nécessaire. Ainsi, « d'autres éléments de preuve relatifs à sa conception, à sa structure et à son fonctionnement »[2348] permettent de caractériser la volonté de répondre aux préoccupations morales du public par la protection du bien-être des animaux[2349]. Si l'Union était confrontée à une remise en question de sa législation relative à la protection du bien-être des animaux d'élevage, elle devrait apporter la preuve que sa législation répond à une préoccupation morale des consommateurs. Bien que sa législation ait été adoptée dans le sillage tracé par les conventions européennes qui, pour leur part, étaient justifiées par une approche éthique des animaux d'élevage[2350], c'est pour des motifs quasi exclusivement économiques que l'Union est intervenue pour protéger le bien-être des animaux d'élevage[2351]. Même si le précédent de l'affaire des *Produits dérivés du phoque* pourrait constituer une importante grille de lecture de la conduite à tenir de l'Union dans sa démonstration – et que les chances de justification de telles mesures par l'Union européenne sont ici les plus grandes[2352] – il semble délicat d'admettre que les règles relatives au bien-être

---

[2346] Ce régime a été érigé en réponse à l'inquiétude du public vis-à-vis de la souffrance des phoques au moment de l'abattage et de l'écorchage. Le texte entend ainsi d'abord répondre aux « vives inquiétudes » du public et des gouvernements sensibles au bien-être des animaux : Règlement (UE) 2015/1775 du Parlement européen et du Conseil du 6 oct. 2015 modifiant le règlement (CE) n° 1007/2009 sur le commerce des produits dérivés du phoque et abrogeant le règlement (UE) 737/2010 de la Commission, *JOUE,* L 262, 7 oct. 2015, pp. 1-6 ; règlement (UE) 737/2010 de la Commission du 10 août 2010 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1007/2009 du Parlement européen et du Conseil sur le commerce des produits dérivés du phoque, *JOUE,* L 216, 17 août 2010, pp. 1-10.

[2347] Rapport du Groupe spécial, *Produits dérivés du phoque, op. cit.*, p. 129, § 7.378.

[2348] *Ibid.*, p. 140 § 7.410.

[2349] *Ibid.* : « nous concluons que l'objectif du régime de l'UE est de "répondre aux préoccupations morales du public de l'UE concernant le bien-être des phoques" ».

[2350] V. pp. 399 s.

[2351] V. pp. 403 s.

[2352] V. en ce sens C. J. ARCHIBALD, « Forbidden by the WTO - Discrimination against a Product When Its Creation Causes Harm to the Environment or Animal Welfare », *Natural Resources Journal*, vol. 48, issue 1, 2008, pp. 15-51 : « This article has demonstrated how environmental and animal welfare PPM distinctions can coexist with the framework of the international trade regime ».

de l'animal d'élevage soient considérées comme étant motivées par la volonté de protéger la moralité publique. Mais si tel était le cas, elles pourraient être considérées comme étant justifiées par la poursuite d'un objectif légitime aux termes de l'Accord OTC. En outre, il pourrait également être soutenu que puisque la liste des objectifs légitimes poursuivis par un règlement technique n'est pas exhaustive, la protection du bien-être animal pourrait y être ajoutée[2353], en s'appuyant sur le consensus international émanant des dispositions des Codes sanitaires relatives à cette question. Par conséquent, l'on peut soutenir, avec Anaïs Lagelle, que « les Accords de l'OMC ne sont pas nécessairement incompatibles avec les efforts visant à promouvoir le bien-être animal et l'OMC a désormais un rôle à jouer dans la promotion des normes relatives au bien-être des animaux au niveau mondial »[2354] et poursuivre en s'interrogeant, comme Marie-Pierre Lanfranchi : « Après les phoques à l'OMC, à quand les animaux de la basse-cour ? »[2355]. L'extraction du champ de l'OMC permet d'envisager d'autres perspectives d'amélioration du bien-être animal qui peuvent prendre différentes formes.

§2. Entre analyse anthropocentrique et analyse biocentrique de l'amélioration du bien-être animal

468. L'amélioration de la santé des animaux passe par une amélioration de la prise en compte de leur bien-être. Deux modalités peuvent être envisagées à cette fin : anthropocentrique (*A*) ou biocentrique (*B*).

A. Une analyse anthropocentrique au profit de l'amélioration du bien-être de l'animal d'élevage

469. Entre productivité agricole et bien-être animal – Discipline « dont le but est l'étude technique et économique des productions animales, et de l'élevage en général »[2356], la zootechnie est mise au service de l'accroissement de la productivité agricole. La recherche de productivité aboutit parfois à nier les caractéristiques essentielles des animaux. Si les poules et les coqs ne volent plus, ils doivent toutefois être capables de se tenir debout sur leurs pattes.

[2353] V. en ce sens : CNA, « Les nouveaux facteurs légitimes de régulation du commerce international des denrées alimentaires », avis n° 59, 7 fév. 2008, p. 21.

[2354] A. LAGELLE, « Les animaux domestiques saisis par le droit international », *RSDA* 1/2014, pp. 431-444, spé. p. 436.

[2355] M.-P. LANFRANCHI, « Le droit européen du bien-être animal devant le juge de l'Organisation Mondiale du Commerce », *op. cit.*, p. 430 *in* E. BROSSET (dir.), *Droit européen et protection de la santé. Bilan et perspectives*, *op. cit.*

[2356] http://www.cnrtl.fr/definition/zootechnie (consulté le 17.07.2017 à 14h01).

Or, comme le révèle un rapport de la Commission européenne[2357], les procédés de sélection génétique ont eu pour conséquence de déformer les os des pattes de poulets de chair, principalement en raison du poids trop important des muscles de leur poitrine. En raison de ces malformations, qui les empêchent de se maintenir en station debout, ces poulets développent des plaies sur les surfaces en contact avec le sol, engendrant ainsi des maladies. Le cas des poulets de chair fournit une illustration des déviances de la zootechnie. Le législateur européen a compilé les règles relatives à la sélection génétique et aux conditions zootechniques en juin 2016[2358]. Il admet que la recherche en matière de collecte de données est « très prometteuse pour répondre aux inquiétudes de la société »[2359] concernant les effets néfastes de ces technologies sur le bien-être animal. En somme, les méthodes de sélection génétique intégreront désormais des critères de bien-être animal, mais aucune obligation ne pèse directement sur les industriels du secteur concerné. Si la sélection génétique au profit du bien-être animal présente des inconvénients trop importants en termes de productivité de l'animal, il sera possible que l'industriel ne procède pas à la substitution au profit de la rentabilité économique. Le bien-être animal ne devant pas être assuré par les intervenants du secteur de l'élevage, les objectifs économiques l'emportent sur la sensibilité des animaux. Ainsi, la prise en compte du bien-être de l'animal pourrait être considérée comme une étape intermédiaire vers la garantie de la protection de la sensibilité des animaux d'élevage, laquelle imposerait la garantie de la satisfaction de leur bien-être. Les rapports entre le bien-être et l'économie agricole pourraient être exploités au profit des animaux, par le jeu de l'offre et de la demande à travers l'information des consommateurs des problématiques et des enjeux de la protection des animaux.

470. L'amélioration du bien-être animal à travers l'évolution de la demande de consommation – À l'occasion de l'étude du bien-être animal, il s'est avéré que sa protection est instrumentalisée par les institutions européennes en raison de la perspective économico-centrée poursuivie par l'Union européenne. La recherche de l'amélioration de la productivité des animaux, motivée par une recherche de rendement et de profits, a particulièrement justifié la réification de l'animal d'élevage. Il est, néanmoins, envisageable d'améliorer la condition de l'animal en utilisant le bien-être animal tel qu'il est instrumentalisé comme levier

---

[2357] Commission européenne, rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'incidence de la sélection génétique sur le bien-être des poulets destinés à la production de viande, Bruxelles, 7 avril 2016, COM(2016) 182 final.

[2358] Règlement (UE) 2016/1012 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 relatif aux conditions zootechniques et généalogiques applicables à l'élevage, aux échanges et à l'entrée dans l'Union de reproducteurs de race pure, de reproducteurs porcins hybrides et de leurs produits germinaux et modifiant le règlement (UE) 652/2014 et les directives du Conseil 89/608/CEE et 90/425/CEE, et abrogeant certains actes dans le domaine de l'élevage d'animaux, L 171, 29 juin 2016, p. 66.

[2359] *Ibid.*, consid. 11.

économique. Il conviendrait d'exploiter l'éthique qui a sous-tendu l'émergence du bien-être animal pour induire une évolution de l'offre de denrées d'origine animale, plus respectueuse du bien-être animal. La mutation de la demande des consommateurs provoquerait la modification de l'offre[2360]. S'il peut appartenir au consommateur de provoquer une modification de l'offre, il conviendrait, à cette fin, qu'il soit mis en mesure de réaliser ses choix de consommation de façon éclairée. L'intérêt d'une telle perspective économique peut être illustré par l'influence de l'étiquetage des œufs de poule sur une partie du système économique car « de plus en plus d'enseignes de la grande distribution mettent fin à la vente d'oeufs de poules en batteries et passent aux oeufs provenant de systèmes alternatifs »[2361]. Cependant, la question du rôle des institutions publiques se pose[2362]. C'est l'ensemble du système économique qui justifie la réification de l'animal d'élevage, mais relève-t-il de la responsabilité des institutions d'y remédier ? L'élaboration d'une législation protectrice des animaux a permis le développement de la recherche scientifique en la matière[2363]. Néanmoins, dans quelle mesure serait-il pertinent que le droit impose un degré élevé de protection reconnu aux animaux ? La question de la responsabilité des acteurs privés dans le traitement des animaux mérite d'être posée. Ainsi, dans le dessein de permettre l'évolution de l'offre en fonction de l'évolution de la demande, l'étiquetage ou les labels présentent une pertinence certaine. « Ces indicateurs présentent une réelle efficacité dans la mesure où le consommateur est devenu un acteur sensible à la qualité des produits qu'il consomme »[2364]. Et cette pertinence serait d'autant plus accrue que les étiquetages et labels prendraient place à l'échelle internationale. Au même titre que l'agriculture biologique a trouvé une place sur le marché agricole, l'élevage plus respectueux des animaux pourrait également satisfaire à une demande des consommateurs qui, d'après l'eurobaromètre commandé par la Commission européenne, continue de croître[2365]. Ainsi, « grâce […] à l'avantage comparatif suscité vis-à-vis d'autres produits non estampillés, les labels permettent à certaines entreprises d'attirer de nouveaux acheteurs »[2366]. L'inconvénient d'un tel système est que le label permet la mise en valeur du mode de production de l'animal – et donc de la viande – par rapport à d'autres produits qui ne garantissent pas un tel niveau de protection des animaux. Le label permet l'accroissement

---

[2360] Sur l'influence de la demande globale sur l'offre globale, v. J. YELLEN, « Macroeconomic Research after the Crisis », 14 oct. 2016, disponible sur : https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/yellen20161014a.pdf.

[2361] M. FALAISE, « Droit animalier : quelle place pour le bien-être animal ? », *RSDA* 2/2010, pp. 11-33, spé. p. 31.

[2362] M. AUDRY-WEIERMANN, *La contribution des entreprises à la qualité des aliments. Approche normative*, Th. en droit, Université Paul Cézanne, Aix-Marseille III, PUAM, 2005.

[2363] B. VALLAT, « Préface. Bien-être animal : quelles évolutions ? », *op. cit.*, p. 13.

[2364] M. FALAISE, « Droit animalier : quelle place pour le bien-être animal ? », *op. cit.,* p. 32.

[2365] Commission européenne (DGSANCO), Eurobaromètre spécial 442 : attitudes des Européens à l'égard du bien-être animal, mars 2016 (http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion).

[2366] D.-S. ROBIN, « Droit international animalier - Statut et bien-être des animaux : quelques remarques sur les balbutiements d'un droit international animalier », *op. cit.*

de la protection des animaux précisément parce qu'il ne s'agit pas de la norme en la matière. Bien qu'il puisse être considéré qu'une « labellisation internationale des produits respectueux du bien-être animal constituerait également une voie extra-juridique prometteuse à prendre en compte »[2367], la dimension universelle de la protection des animaux ne serait ainsi pas assurée grâce à ce procédé. Seule une convention internationale permettrait d'y remédier.

B. Une analyse biocentrique au profit de l'amélioration du bien-être animal : vers une convention internationale ?

471. La déclaration universelle des droits des animaux – S'il est délicat de remettre en cause l'ensemble du système économique sur lequel est fondée la production d'animaux afin d'améliorer leur sort, l'idée d'une convention internationale de nature à garantir le bien-être animal commence à émerger dans la doctrine. Cela permettrait de mettre en œuvre « une approche moderne du droit international qui intègre, tant dans ses objectifs que dans ses instruments juridiques, les nouveaux enjeux que soulève le respect de la sécurité et du bien-être animal sans que cela revienne à rendre plus complexe le droit car, en ce domaine, "la complexité du vivant non humain s'accompagne presque naturellement d'une complexité du droit" »[2368]. Le seul texte international relatif à la protection des animaux est la déclaration universelle des droits des animaux. Dépourvu de portée contraignante[2369], il dépasse le champ de la protection du bien-être animal. Cette déclaration inclut à la fois la reconnaissance du bien-être et de la bientraitance. Ainsi, l'article 5 § 1 dispose que « L'animal que l'homme tient sous sa dépendance a droit à un entretien et à des soins attentifs » ressort du champ du bien-être animal ; tandis que l'article 3 §1 qui prévoit que « Aucun animal ne doit être soumis à de mauvais traitements ou à des actes cruels » est relatif à la bientraitance. Par ailleurs, cette déclaration n'a pas pour unique vocation de reconnaître l'individualité des animaux car elle porte à la fois sur les espèces animales et les animaux en tant que membres de ces espèces. Ainsi, « la DUDA ne fait que réclamer deux types de droits fondamentaux pour les animaux : premièrement, le droit pour toutes les espèces animales de ne pas disparaître par la faute de l'homme et deuxièmement, le droit pour tous les animaux disposant d'une sensibilité de ne pas souffrir inutilement par la faute de l'homme »[2370]. L'absence de consensus sur la légitimité de reconnaître des droits aux animaux, avec les importantes interrogations quant à son statut

---

[2367] S. BRELS, Le droit du bien-être animal dans le monde. Évolution et universalisation, op. cit., p. 372.

[2368] A. LAGELLE, « Les animaux domestiques saisis par le droit international », *RSDA* 1/2014, pp. 431-444, spé. p. 432.

[2369] G. CHAPOUTHIER, J.-C. NOUËT (dir.), *The Universal Declaration of Animal Rights, Comments and Intentions*, Éd. Ligue Française des Droits de l'Animal, Paris, 1998.

[2370] A. LAGELLE, « Les animaux domestiques saisis par le droit international », *op. cit.*, p. 441.

juridique, en fait un instrument contestable. S'il est exact de constater qu'aujourd'hui « Il n'existe […] aucun accord international qui assure le bien-être et la protection des animaux »[2371], il en existe cependant un projet. Davantage l'objet de convergence d'opinions, le projet de déclaration universelle sur le bien-être animal est soutenu par l'OIE[2372]. Cependant, ce serait sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies que la portée universelle d'une telle convention s'en trouverait renforcée[2373]. Elle ferait ainsi l'objet d'un programme de développement dont la responsabilité de l'application serait conrôlée par un organisme dédié[2374].

472. Avantages et inconvénients d'une convention globale relative à la protection du bien-être animal – La proposition de convention globale formulée par Sabine Brels a l'avantage de viser de façon générique la protection du bien-être animal, quelles qu'en soient les modalités d'exploitation par l'homme, approche que l'on pourrait qualifier de biocentrique. L'avantage serait que la protection des animaux serait fondée sur leur sensibilité et ne serait que relativement tributaire de considérations anthropocentriques. Au-delà des principes classiques qui font déjà l'objet d'une reconnaissance par l'OIE, prendraient place dans cette convention des principes « novateurs » parmi lesquels figurent le principe d'auto-préservation, le principe de précaution appliqué à une présomption de sensibilité de l'animal, le principe de priorisation des intérêts, le principe d'action pour l'évitement des souffrances ou encore le principe de conduite universelle pour la bientraitance[2375]. Un premier inconvénient apparaît avec acuité et se situe quant à la portée limitée de telles dispositions au profit des animaux d'élevage : comment, par exemple, interdire le gavage des canards et la mise sur le marché de foie gras ? L'auteure a donc proposé la rédaction d'un protocole qui serait annexé à la convention sans davantage de précision. Une autre méthode de promotion du bien-être animal à l'échelle internationale pourrait être défendue : celle de conventions sectorielles. L'approche européenne, à partir de la fin des années 1960, d'élaboration de conventions sectorielles pourrait être transposée à l'échelle internationale. Il pourrait être envisagé d'élaborer des conventions ayant pour objet la protection des animaux selon l'utilisation que l'homme en fait : élevage, transport, abattage mais aussi expérimentation animale et agrément. L'avantage serait ainsi d'établir des règles de protection plus précises que dans le cadre d'une convention globale. Toutefois, si l'Europe visait à satisfaire le souci éthique des

---

[2371] A. LAGELLE, « Les animaux domestiques saisis par le droit international », *op. cit.,* p. 432.

[2372] Le Comité international de l'OIE a adopté, en 2007, une résolution n° XIV portant Déclaration universelle sur la bientraitance animale (v. http://www.oie.int/doc/ged/D4081.PDF).

[2373] S. BRELS, Le droit du bien-être animal dans le monde. Évolution et universalisation, op. cit., p. 369.

[2374] *Ibid.*, p. 371.

[2375] *Ibid.*, p. 380 s.

consommateurs, serait-il aussi simple d'établir la même perspective au niveau international ? Comme le démontre Sabine Brels, nombreux sont les pays qui se soucient désormais du sort des animaux[2376], ce qui permet d'abonder dans le sens de conventions sectorielles.

En outre, il convient de ne pas minorer la question de l'incidence de la protection des animaux sur le commerce international. Le risque de conflit entre les dispositions nationales faisant application de la protection des animaux avec le droit de l'OMC est majeur. À titre d'illustration, la convention internationale devrait prohiber, pour protéger efficacement les animaux, les échanges d'animaux pour lesquels les conditions d'élevage ou de transport ne respectent pas les exigences de bien-être qu'elle prescrit. Le risque serait donc que les législations nationales soient sanctionnées dans le cadre d'un différend porté devant les instances compétentes de l'OMC. Il serait judicieux, afin de prévenir cette difficulté, que les États parties à cette convention coopèrent avec le secrétariat de l'OMS, comme ce fut le cas pour l'élaboration de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, pour sa rédaction. Dans pareille circonstance, la formulation des stipulations permettrait aux États de prémunir la convention d'éventuelles contrariétés avec le dispositif de l'OMC. La perspective d'une coopération inter-institutionnelle devrait être étendue aux relations entre l'organisme chargé de contrôler le respect de la convention et les institutions de l'OMC. En effet, dans le cadre de la CITES, « dans un document distinct, la Décision de 1994 sur le commerce et l'environnement, les ministres [dans le cadre de l'OMC] ont décidé de créer un Comité du commerce et de l'environnement (CCE). Cette décision institutionnalisait effectivement la question du commerce et de l'environnement à l'OMC et permettait à la nouvelle organisation d'apporter une contribution significative au discours mondial sur cette question »[2377]. La coopération entre les organisations internationales devrait être de rigueur. L'existence d'une convention internationale signée et ratifiée par la majorité des États permettrait en outre de justifier la dimension de moralité publique des règles de protection du bien-être animal dans le cadre de l'Accord OTC. Dans ce contexte, la protection du bien-être animal pourrait être considérée comme un objectif légitime poursuivi par un règlement technique au titre de l'Accord OTC.

L'absence de définition univoque du bien-être animal, l'état des connaissances scientifiques sur la souffrance animale, l'absence de consensus international politique en la matière, les entraves aux échanges susceptibles d'être générées sont autant d'éléments qui témoignent de l'importance d'une concertation globale, quel que soit le mécanisme finalement privilégié pour améliorer la condition des animaux ou, à tout le moins, adapter le droit à la réalité scientifique des animaux.

[2376] Ibid.

[2377] OMC, CITES, *La CITES et l'OMC. Renforcer la coopération en faveur du développement durable,* Suisse, 2015, p. 4 (https://www.wto.org/french/res_f/booksp_f/citesandwto15_f.pdf).

Conclusion du chapitre 2

473. L'animal sensible soumis aux considérations économiques : la perspective d'une approche holistique de la santé – L'étude de la protection du bien-être animal a permis de faire apparaître la soumission de la sensibilité animale aux impératifs économiques[2378] – donc la soumission de la protection de la santé de chaque animal. Seule une analyse distinguant selon chacun des ordres juridiques a permis de considérer précisément les modalités de mise en cohérence du droit et de sa mise en conformité avec la réalité de l'essence de l'animal. Bien que l'Union européenne se révèle « ne pas jouer un rôle moteur »[2379] dans la protection des animaux faute de compétence, il est notable que sa réglementation soit susceptible d'évoluer. À cette fin, il fut bénéfique d'appréhender la dichotomie entre la protection de la santé animale et celle du bien-être animal car elle a mis en lumière que la seconde pourrait être considérée comme la dimension préventive de la première. De la sorte, la santé animale renverrait à la dimension collective de la santé animale, une sorte de « santé publique animale », tandis que le bien-être animal, composé de la santé physique et psychologique des animaux, correspondrait à leur santé individuelle. Une telle acception aurait pour intérêt de justifier l'expansion d'une approche globale – holistique – de la protection de la santé animale dans la continuité de la politique *One health*, et au-delà de la dimension collective à laquelle elle est, à l'heure actuelle, astreinte. Bien que le droit français trouve sa source en droit de l'Union européenne, les perspectives d'amélioration de la cohérence du droit en matière de bien-être animal existent également.

474. L'influence du bien-être animal sur le concept d'ordre public – Le bien-être animal interroge un concept classique du droit administratif, celui d'ordre public. Certaines mesures de police administrative ont pour objet et finalité de protéger le bien-être animal que seule son incorporation dans le champ de l'ordre public pourrait justifier. La mise en cohérence du droit pourrait prendre une forme anthropocentrique, à travers la notion de moralité publique. Par ailleurs, le rapprochement entre la santé et le bien-être permettrait d'abonder dans le sens de l'existence d'un ordre public vétérinaire qui vise la protection de la santé de l'animal au

---

[2378] À propos de l'influence du système économique sur le développement de l'élevage intensif : D. FRASER, *Le bien-être des animaux et l'intensification de la production animale. Une autre interprétation*, Rome, FAO, 2006 (ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/a0158f/a0158f00.pdf).

[2379] C. BLUMANN, « Les objectifs économiques et politiques de l'Union européenne : vecteurs ou limite de la protection des animaux », pp. 81-94, spé. p. 94 *in* J.-P. MARGUÉNAUD, O. DUBOS (dir), *Les animaux et les droits européens, op. cit.*

sens large, composé d'une dimension collective lorsque sont en jeu des maladies transmissibles et d'une dimension individuelle lorsqu'il est question du bien-être animal. Toutefois, il convient de ne pas nier que l'animal d'élevage présente, à l'heure actuelle, cette spécificité d'être difficilement détachable des considérations économiques.

475. Le droit international, voie privilégiée – La recherche d'accroissement de la productivité et de réduction des coûts se présente comme l'élément guidant la mise en œuvre de la protection du bien-être des animaux d'élevage. Le droit interne s'inscrit dans le champ du droit de l'Union européenne qui, lui-même, prend place dans celui du droit du commerce international. Or, le bien-être animal n'a jamais été considéré comme étant un facteur légitime de régulation du commerce international au titre du GATT. Bien qu'il apparaisse qu'une législation protectrice du bien-être des animaux d'élevage ne peut être qualifiée ni de mesure sanitaire ni de mesure destinée à assurer la conservation des ressources naturelles épuisables, il est envisageable de la considérer comme relevant de l'Accord OTC. En tant que règlement technique, une législation relative au bien-être animal pourrait soit relever de l'objectif légitime de moralité publique, soit être qualifiée d'objectif légitime à part entière. Au même titre que la sensibilité animale dépasse les questions d'échanges d'animaux, l'amélioration de la prise en compte du bien-être animal peut être interrogée hors du champ de l'OMC. La labellisation et la conclusion d'une convention internationale relative au bien-être animal émergent comme des solutions satisfaisantes dont la portée en garantirait l'efficacité. La protection du bien-être animal est en cours d'évolution et c'est le renouvellement de l'appréhension de l'animal qui bouleverse les équilibres jusqu'ici incontestés. Quelle que soit la perspective retenue, la considération pour les animaux ne saurait qu'être renforcée si l'on œuvre en faveur d'une mise en cohérence du droit sur la base d'une relation causale entre bien-être et santé animale.

Conclusion du titre 2

476. S'interroger sur le bien-être de l'animal d'élevage a permis d'éclairer l'instrumentalisation de l'animal par le droit. En effet, la réalisation d'une telle analyse sous le prisme de la santé des animaux a imposé de distinguer le bien-être animal de la santé animale. Il était nécessaire de considérer que si le bien-être animal permet la protection de la santé des animaux face à toute maladie, tandis que les règles relatives à la « santé animale » ne sont composées que de mesures de lutte contre les maladies transmissibles justifiant l'intervention des pouvoirs publics, alors le bien-être reflète la dimension individuelle de la santé animale ; au même titre que la santé humaine est appréhendée comme étant composée d'une dimension individuelle et des règles de protection de la santé publique, la santé de l'animal est divisée entre son bien-être et les règles de protection de la « santé animale ». Ainsi, la protection collective de la santé animale est fondée sur sa nature d'être vivant, tandis que sa protection individuelle est assise sur sa nature d'être sensible. Pourtant, l'examen des règles relatives au bien-être animal a montré son instrumentalisation à des fins économiques.

477. L'instrumentalisation du bien-être animal à des fins économiques – L'instrumentalisation du bien-être animal est issue des modalités de l'émergence des règles de droit en la matière. Né pour satisfaire une demande éthique sous l'égide du Conseil de l'Europe, ce domaine a été investi par l'Union européenne en raison des restrictions aux échanges que les législations nationales étaient susceptibles de générer. Cette saisie du bien-être animal par l'Union européenne a induit son incorporation dans le système économique de l'élevage et sa soumission aux considérations économiques. Ainsi, lorsqu'il n'existe pas d'alternative économiquement viable à une pratique incompatible avec la sensibilité des animaux, le droit de l'Union européenne permet leur maintien. De même, le législateur européen a instauré des standards minimaux de protection des animaux dans les élevages intensifs. Confronté aux insuffisances des connaissances scientifiques, le cadre économique dans lequel cette protection prend place fait obstacle à une individualisation des animaux. Pourtant, il apparaît également que certains mécanismes économiques, s'ils ne visent pas la protection du bien-être animal, ont un effet positif sur ce dernier lorsqu'ils ne sont pas en contradiction. C'est ainsi que semble émerger une interprétation stricte des exigences de protection des animaux par le juge de l'Union européenne[2380], laquelle s'inscrit dans la perspective de préservation du budget de l'Union. Néanmoins, les violations des exigences de protection des animaux ne sont susceptibles de faire l'objet que de contraventions de

[2380] CJUE, 3e ch., 28 juill. 2016, aff. C-469/14, *Masterrind*, Rec. num., pts 37-38.

troisième ou quatrième classe[2381], pour lesquelles il est avéré qu'en pratique, de tels contrôles n'ont lieu que dans le cadre de la conditionnalité du versement d'aides aux agriculteurs[2382]. Il en résulte que la collectivisation de la protection des animaux émane de son intégration dans un système économique propre à son appréhension par le droit de l'Union européenne. Cette approche globale du bien-être animal peut être dépassée au profit de la considération pour l'animal car si le droit reconnaît la sensibilité des animaux, il n'en tire pas toutes les conséquences pour en garantir la préservation.

478. Les perspectives d'amélioration de la considération animale – L'étude des perspectives d'amélioration de la protection du bien-être animal a révélé qu'elle peut revêtir plusieurs formes. D'abord, dans l'ordre de l'Union européenne, les rapports entre la santé et le bien-être des animaux peuvent gagner en clarté. À l'heure actuelle, il est admis que la santé animale contribue à satisfaire la protection du bien-être animal. Pourtant, une politique publique de l'Union européenne, fondée sur le concept *One health*, prône l'émergence d'une approche globale entre la santé humaine, animale et le bien-être animal. En ce sens, pourrait être renversé l'équilibre selon lequel la santé animale n'est qu'un aspect du bien-être animal ; dès lors, le bien-être animal participerait des modalités de prévention des maladies animales.
Ensuite, l'analyse des perspectives de progrès dans l'ordre interne a révélé que la mise en cohérence du droit français permettrait d'améliorer la lisibilité des rapports entre le bien-être animal et le concept d'ordre public. En effet, certaines mesures de police administrative, qui poursuivent en principe la protection de l'ordre public, ont à la fois pour objet et pour finalité de protéger le bien-être animal. En ce sens, il apparaît que le bien-être animal pourrait prendre place au sein de la moralité publique ou au sein d'un ordre public vétérinaire. Quant à l'application de l'article 13 TFUE dans le cadre de la police vétérinaire, son apport est incertain.
Enfin, dans l'ordre international, les ambitions sont les plus grandes et certainement les plus fécondes. Elles peuvent prendre place au sein du système commercial multilatéral et se traduire par la reconnaissance de la nature de règlement technique au sens de l'Accord OTC des législations relatives au bien-être animal. Elles peuvent également être menées à l'extérieur du système commercial de l'OMC et se traduire tant par des initiatives privées que par l'émergence d'un consensus des États à travers l'élaboration d'une convention internationale relative à la protection du bien-être animal.

[2381] CRPM, art. R. 215-4.

[2382] Commission européenne, Communication au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen sur la stratégie de l'Union européenne pour la protection et le bien-être des animaux au cours de la période 2012-2015, COM(2012) 6 final, Bruxelles, 19 janv. 2012, p. 4.

En tout état de cause, cette étude nous a permis de démontrer que l'animal n'est pas l'objet d'un droit individuel.

Conclusion de la deuxième partie

479. L'étude du traitement de l'animal par le droit à travers les règles de protection de sa santé reflète son instrumentalisation ; la bonne santé de l'animal n'est qu'un moyen de parvenir à la satisfaction de fins anthropocentriques, sanitaires, économiques ou éthiques. Néanmoins, le droit animalier – conçu en tant qu'il porte sur l'animal mais également en tant qu'il vise la protection de l'animal – influence le traitement juridique de l'animal et de sa santé. Si tel n'est pas le cas lorsque l'analyse porte sur les règles relatives à la protection collective de la santé animale, l'émergence d'une acception individuelle de l'animal d'élevage et de la protection de sa santé font apparaître les tensions entre le droit et l'évolution de la perception sociale de l'animal, entre le produit et l'être sensible.

480. L'animal, membre d'un groupe dont la santé est l'objet de règles de droit – En premier lieu, il a été démontré que l'animal est envisagé comme un être vivant membre d'une espèce, d'un cheptel ou d'un troupeau dont la santé doit être protégée. Cette conception collective de l'animal prévaut lorsque sont en cause des maladies animales transmissibles justifiant l'intervention des pouvoirs publics. D'ailleurs, dans ce contexte, les règles de santé animale ne portent pas sur la santé de chaque animal partie d'un tout, mais sur la santé du tout qui est ainsi susceptible de servir chacun. En ce sens, la notion de « santé animale » n'a pas pour équivalent celle de « santé humaine », mais elle correspondrait, plus justement, à la santé publique animale, en tant qu'il s'agit de règles visant la santé d'une population et justifiant l'intervention des pouvoirs publics. Cette collectivisation de la santé animale à travers les règles de droit n'implique pas qu'elle n'a pas d'effet positif sur la santé de chaque animal. C'est ainsi que certains mécanismes sanitaires ou économiques peuvent servir en pratique la santé animale. En revanche, l'étude de ces règles de droit permet de constater une instrumentalisation de l'animal car il n'est pas la finalité poursuivie par ces règles. L'amélioration de la santé des animaux constitue le moyen de parvenir à la protection de la santé publique et de l'économie agricole. Pourtant, la santé animale a été élevée au rang d'objectif légitime d'intérêt général par le juge de l'Union européenne[2383]. Néanmoins, en pratique, cette qualification permet de justifier la compétence de l'Union européenne et il n'a pas pu être constaté sa prévalence lors de sa conciliation avec d'autres objectifs orientés vers l'homme. Cette approche collective de la santé animale n'est pourtant pas contestable puisqu'elle fait prévaloir les intérêts de la collectivité sur les intérêts de l'individu. Il était donc

[2383] CJCE, 10 juill. 2003, aff. jtes C-20/00 et C-64/00, *Booker aquaculture* précité.

nécessaire de s'interroger sur la question de savoir si le droit admet l'existence d'une conception individuelle de l'animal et partant de sa santé.

481. L'animal, individu en devenir dont le bien-être est l'objet de règles de droit – En second lieu, l'analyse a porté sur les règles de droit relatives au bien-être animal. L'enjeu était d'étudier les règles fondées non pas sur la nature d'être vivant de l'animal, mais sur celles d'être sensible, c'est-à-dire un être capable de ressentir la douleur. À ce titre, il a pu être constaté que le droit procède à une individualisation des animaux ; en ce sens, la capacité de chaque animal à ressentir la douleur oblige l'éleveur à soigner l'animal malade. Dans ce cadre, l'intervention sur la santé de l'animal est imposée pour toutes les maladies animales bien que certaines ne soient pas transmissibles, contrairement aux règles de droit relatives à la santé animale. Ainsi, il aurait pu en être déduit que la protection de cet aspect de la santé de l'animal transcende les intérêts anthropocentriques ; l'animal serait la finalité poursuivie par les règles de droit. Cependant, l'étude de l'émergence de la protection du bien-être animal ainsi que des modalités de sa protection au sein de l'Union européenne a fait apparaître sa mobilisation en tant que levier économique. Ainsi, le bien-être animal ne l'emporte pas sur la santé animale et leur conciliation révèle que l'Union européenne considère que la santé animale participe de la protection du bien-être. Dès lors, l'animal n'est pas la finalité poursuivie par ces règles de droit bien qu'elles puissent avoir un effet positif sur son bien-être et sur sa santé.

482. Il résulte de cette étude que malgré l'instrumentalisation de l'animal, le droit de l'Union européenne évolue ; l'insertion d'une dose d'individualisme dans les règles relatives à la santé animale à travers l'article 13 TFUE témoigne d'une véritable volonté politique de progrès en faveur de la considération portée aux animaux. Le cadre économique dans lequel s'inscrivent ces règles de droit ne saurait admettre une désinstrumentalisation de l'animal d'élevage, laquelle ne pourrait en outre prendre place au sein de l'Union européenne. Il conviendrait, à cette fin, soit d'élaborer cette amélioration dans le champ du droit international – par la conclusion d'une convention internationale –, soit d'exploiter des outils juridiques susceptibles d'influer sur le marché – à travers la labellisation et l'information des consommateurs.

CONCLUSION GÉNÉRALE

« Le droit est un savoir en formation - transformation et déformation - constante au gré des cultures, des idéologies, des situations et de la nature humaine, confrontée aux besoins, aux moyens, aux intérêts, aux objectifs, aux risques ; il se compose de questions qui ne peuvent jamais être définitivement résolues »[2384].

483. Du contenu aux sources économico-centrées des règles de droit relatives à la protection de la santé de l'animal – À l'occasion de notre étude, la détermination des modalités de saisie de la santé de l'animal par les règles de droit a permis d'envisager l'appréhension de l'animal par ces dernières. Si « l'on croit que la santé est plus précieuse que ces trésors [du grand roi] »[2385], ou encore que la protection de la santé est « l'une des aspirations les plus importantes de chaque personne »[2386], l'on peut raisonnablement douter que le droit illustre la transposition de cette affirmation à l'animal et sa santé. Afin de parvenir à cette conclusion, il fut primordial d'identifier les règles ayant pour objet la santé de l'animal. C'est dans ce cadre qu'ont été interrogés le champ d'application matériel ainsi que les sources des règles qui ont pour objet la santé de l'animal. Bien qu'adossée à la conception de l'animal appropriable, l'on a pu expliquer que cette protection s'organise autour de deux axes, reflétant pour l'un la nature d'être vivant et pour l'autre celle d'être sensible de l'animal[2387]. La première – la nature d'être vivant – justifie l'instauration de mesures de prévention et de lutte contre les épizooties, lesquelles incombent aux institutions publiques ; tandis que la seconde – la nature d'être vivant – crée une interdiction de laisser sans soins un animal (ou une obligation de soins en droit de l'Union européenne) pesant sur l'homme qui en a la surveillance. Il a pu être démontré que les règles de droit relatives à la protection de la santé animale couvrent toutes les maladies, qu'elles soient transmissibles ou non et qu'elles soient d'origine naturelle ou iatrogène. Au-delà de la dimension curative de la protection de la santé animale, c'est l'existence d'une véritable sécurité vétérinaire de l'homme qui a été mise en exergue[2388]. Néanmoins, l'on a pu expliquer que seules les maladies transmissibles, en raison des risques qu'elles font peser sur l'homme, à la fois sur ses intérêts sanitaires et

---

[2384] C. ATIAS, *Philosophie du droit,* PUF, Thémis droit, 2012, 3e éd., p. 180.

[2385] *Œuvres de Platon*, Paris, P. J. Rey éd., 1840, T. XIII, p. 176.

[2386] L. DUBOUIS, « Conclusions générales », pp. 431-440, spé. p. 431 *in* E. BROSSET, (dir.), *Droit européen et protection de la santé. Bilan et perspectives*, Bruylant, Travaux de droit international et européen, 2015.

[2387] V. pp. 59 s.

[2388] V. pp. 81 s.

économiques, justifient une réponse sanitaire collective ; celle-ci se traduit par l'intervention des pouvoirs publics pour la mise en œuvre de mesures de prévention et de lutte.

Combinée avec le caractère appropriable de l'animal, la libéralisation des échanges dans l'Union européenne et dans l'ordre international a permis d'expliquer que les organisations à vocation économique – parfois seulement partiellement économique – ont saisi cette intervention des pouvoirs publics, qui prend la forme de mesures de police en droit français. Particulièrement, le concept d'ordre public sanitaire ne suffit plus à justifier les mesures de police dans la sphère de la santé animale[2389]. En effet, questionner les maladies animales pour lesquelles sont édictées des mesures de police nous a permis de démontrer que certaines d'entre elles n'ont pas d'incidence sur la santé humaine. Ainsi, plus d'un siècle après l'adoption de la loi relative à l'organisation municipale[2390], l'on ne peut que constater la présence d'une dimension économique au sein de l'ordre public général. De surcroît, l'adhésion de la France à l'ancienne Communauté économique explique que la source matérielle des règles relatives à la lutte contre les épizooties se situe désormais dans le droit de l'Union européenne. Les mesures relatives à la santé animale, en ce qu'elles constituent des obstacles aux échanges d'animaux, font l'objet d'une harmonisation complète depuis le règlement du 9 mars 2016[2391]. Si la santé de l'animal été saisie par l'Union européenne pour préserver le bon fonctionnement de son marché, elle a également été saisie par l'OMC qui promeut la libéralisation des échanges sur le marché international. La santé animale relève d'une organisation institutionnelle et normative complexe : sur le plan institutionnel car elle fait intervenir l'OMC, l'OIE et la FAO – parfois même l'OMS – et sur le plan normatif car elle relève du GATT, combiné à l'Accord SPS et à des standards internationaux contenus dans les codes sanitaires édictés par l'OIE[2392]. Bien que ces standards aient une portée normative certaine dans le système commercial multilatéral, l'influence des Accords de l'OMC sur les règles européennes de santé animale est relative[2393]. La contrainte majeure qu'ils exercent relève de l'obligation faite à l'Union européenne d'asseoir scientifiquement ses mesures ; les intérêts économiques gouvernent les relations entre les États comme en témoigne le contentieux *Hormones*[2394].

[2389] V. pp. 147 s.

[2390] Loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale précitée.

[2391] Règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 précité.

[2392] V. pp. 195 s.

[2393] V. pp. 223 s.

[2394] Rapport du Groupe spécial, Communautés européennes – Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (Hormones), WT/DS26/R/USA, 18 août 1997 ; rapport du Groupe spécial, États-Unis – Maintien de la suspension d'obligations dans le différend CE – Hormones, WT/DS320/R, 31 mars 2008 ; rapport de l'Organe d'appel, Communautés européennes – Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (Hormones), WT/DS26/AB/R ; WT/DS48/AB/R, 16 janv. 1998 ; rapport de l'Organe d'appel, États-Unis – Maintien de la suspension d'obligations dans le différend CE – Hormones, WT/DS320/AB/R, 16 oct. 2008.

En somme, la santé de l'animal d'élevage fait l'objet de règles de droit ; l'étude de ces règles nous a permis de révéler les modalités de la prise en compte de la nature d'être vivant et sensible de l'animal, mais également leur caractère appropriable, ce dernier justifiant l'extension des sources de ces règles. C'est dans ce cadre que s'est présenté l'intérêt d'analyser comment le droit saisit l'animal à travers les règles de droit relatives à sa santé.

484. Le constat de l'instrumentalisation de l'animal – L'étude des règles de droit sous le prisme de l'animal a permis de mettre en exergue l'existence de deux modalités de protection en droit de l'Union européenne : la première collective et la seconde individuelle.

Il a été démontré que les règles relatives à la lutte contre les épizooties appréhendent l'animal comme un membre d'une collectivité. L'on a, d'ailleurs, pu en déduire que la notion de « santé animale » telle que conçue par le législateur et par le juge de l'Union européenne renvoie davantage à une « santé publique animale ». En ce sens, la protection de la santé animale sert d'abord les intérêts anthropocentriques et s'incline face à eux : le bon fonctionnement du marché intérieur d'abord, la protection de la santé publique ensuite[2395]. En effet, bien que la santé animale ait été identifiée comme un objectif que les institutions peuvent poursuivre, le juge de l'Union n'a jamais considéré que la santé animale était insuffisamment protégée compte tenu des autres objectifs poursuivis par le législateur. Plus encore, l'instrumentalisation de la protection de la santé animale a été révélée également à travers l'étude de mécanismes anthropocentriques : le principe de précaution et les aides financières versées aux éleveurs. Il est apparu que ces outils juridiques contribuent à protéger la santé animale. Le principe de précaution permet l'intervention des institutions publiques même en l'absence de certitude de l'existence d'un risque vétérinaire[2396] ; le principe de la conditionnalité des aides de l'Union comporte des aspects faisant intervenir des dimensions de santé animale[2397]. Cependant, il ne peut être affirmé que c'est dans le but de satisfaire l'animal, au contraire. L'on a pu aboutir à la même conclusion, l'instrumentalisation de l'animal à travers la protection collective de sa santé, à l'occasion de l'étude de la protection individuelle de sa santé.

En établissant l'obligation d'apporter des soins à l'animal malade, le législateur européen a imposé de prendre en compte la dimension individuelle de la santé animale, à travers la sensibilité de l'animal. En effet, c'est parce que chaque animal peut ressentir la douleur – et à la suite de l'évolution de la perception sociale de l'animal – qu'il doit faire l'objet de soins lorsqu'il est malade. Cependant, cette dimension individuelle s'intègre dans la notion plus

[2395] V. pp. 259 s.

[2396] V. pp. 326 s.

[2397] V. pp. 357 s.

vaste de bien-être animal qui, une fois saisie par l'Union européenne, a été traitée, elle aussi, dans une perspective économique[2398]. À titre d'exemple, la protection du bien-être animal n'a pas permis la remise en cause du système de l'élevage intensif, car le législateur admet qu'il tend à « maintenir un équilibre entre les différents aspects à prendre en considération, en matière de bien-être, notamment du point de vue sanitaire, économique et social et en ce qui concerne les incidences sur l'environnement »[2399]. Contraintes par le cadre économique dans lequel s'insère l'activité d'élevage, les règles relatives au bien-être animal ont été conçues selon une approche collective de satisfaction d'enjeux économiques : elles n'ont pas été édictées pour satisfaire les intérêts des animaux. S'il semble délicat de l'extraire des considérations économiques, des perspectives d'amélioration de la considération pour les animaux à travers la protection de leur santé et de leur bien-être sont envisageables à l'échelon international. Ainsi, le droit, en reconnaissant la sensibilité animale, établit la protection de la santé individuelle des animaux tout en la soumettant aux enjeux anthropocentriques.

En dépit de l'instrumentalisation de l'animal à travers les règles relatives à sa santé, cette étude témoigne de la prise en compte de la santé de l'animal dans sa globalité, en tant qu'elle est composée d'une dimension individuelle et collective, comme pour l'homme[2400]. Elle s'inscrit, en ce sens, dans la continuité du constat plus large de la difficile appréhension de l'animal à travers les règles de droit relatives à sa santé.

485. Les perspectives de la protection de l'animal, être vivant et sensible – L'animal n'étant pas sujet de droit, il ne saurait, à l'heure actuelle, disposer d'un droit à la protection de sa santé ; l'étude des règles de droit relatives à sa santé ne permettent pas de conclure autrement.

Une piste mérite toutefois d'être explorée. Le constat auquel parvient Olivier Le Bot à propos de l'interdiction de la zoophilie pourrait être transposé à l'étude de la santé animale : « On retrouve ainsi, dans ce domaine comme dans d'autres, la distinction forgée par le professeur Marguénaud entre la protection "animalitaire" et la protection "humanitaire" de l'animal, la première étant centrée sur les intérêts de l'animal, la seconde sur ceux de l'homme »[2401]. L'animal d'élevage se situe exactement entre une protection à effet animalitaire et à but humanitaire. À travers la protection de sa santé, l'animal est seulement le bénéficiaire de ces règles de droit. Pourtant, l'étendue de cette protection invite à la réflexion.

[2398] V. pp. 398 s.

[2399] Directive 2008/120/CE du Conseil du 18 déc. 2008 établissant les normes minimales relatives à la protection des porcs, consid. 12.

[2400] Sur la conciliation des approches collective et individuelle du droit de la santé, v. A. LAUDE, B. MATHIEU, D. TABUTEAU, *Droit de la santé, op. cit.,* pp. 2 s.

[2401] O. LE BOT, « La cour constitutionnelle allemande confirme l'interdiction de la zoophilie », *RSDA* 1/2016, pp. 113-116, spé. p. 113.

Même si le droit de l'Union a modifié la compréhension du bien-être animal dans la sphère de l'élevage, l'on a pu estimer que le droit recèle une dichotomie entre la protection individuelle et la protection collective de la santé des animaux. Cette double approche reflète l'ambiguïté de l'animal en droit : elle concrétise une prise en compte globale de la santé de l'animal, comme pour celle des personnes.

À ce titre, l'analyse éclairante menée par Geneviève Giudicelli-Delage est transposable aux animaux. Elle constate, dans un premier temps, que « La protection de la santé appartient au domaine public. L'obligation faite à l'État d'assurer à tous la meilleure santé possible non seulement conduit à sanctionner les actes portant atteinte à la santé d'autrui mais aussi passe par une organisation des professions, une réglementation des produits, des activités, par la lutte contre certains fléaux sociaux et par la mise en œuvre d'une médecine préventive, curative et expérimentale »[2402]. Si l'État ne vise pas « la meilleure santé possible » des animaux, il n'en demeure pas moins qu'il organise l'art vétérinaire, réglemente la production et la mise sur le marché des médicaments vétérinaires, de l'activité de l'élevage dans son ensemble et met en place des mesures de prévention et de lutte contre certaines maladies animales transmissibles.

Dans un second temps, et au-delà de la protection publique de la santé, Geneviève Giudicelli-Delage ajoute que « La protection de la santé appartient au domaine privé »[2403]. C'est à ce titre que se révèle toute la distinction dans les règles de droit relatives à la santé humaine et celles portant sur la santé animale, et qui recèle la problématique du statut de l'animal. L'on a pu admettre que cette dimension de la protection de la santé de l'animal existe à travers la protection de son bien-être. En revanche, les modalités de la mise en œuvre de la protection de la santé en tant qu'elle relève de la sphère privée diffèrent profondément entre l'homme et l'animal. Pour l'homme, c'est dans le cadre de cette sphère privée que « Trouvent donc à s'y appliquer les droits de la personne. […] Ces droits se développent sur fond d'égalité et de liberté. […] La liberté implique que chacun reste maître de sa décision : celle de se faire soigner, de choisir ou du moins de consentir aux actes accomplis, celle aussi de ne pas se faire soigner »[2404]. Or, l'animal n'est ni titulaire de droits ni en mesure d'exprimer un consentement ni même le destinataire des règles de droit protectrices de sa santé. Pourtant, si chacun est libre de se soigner ou de se faire soigner, il est certaines catégories de personnes que le droit protège, parmi lesquelles les mineurs non émancipés. Un rapprochement entre l'encadrement juridique de la protection de leur santé avec celle des animaux pourrait être pertinent.

[2402] G. GIUDICELLI-DELAGE, « Droit à la protection de la santé et droit pénal en France », *RSC* 1996, p. 13.

[2403] Ibid.

[2404] Ibid.

Ainsi, les parents exercent l'autorité parentale dans l'intérêt de leur enfant, induisant un ensemble de droits et de devoirs à son égard[2405]. Le Code civil dispose que l'autorité parentale vise à protéger l'enfant « dans sa sécurité, sa santé et sa moralité, pour assurer son éducation et permettre son développement, dans le respect dû à sa personne »[2406]. Le mineur non émancipé – frappé d'incapacité d'exercice – n'est pas en mesure d'assurer la protection de sa santé par lui-même ; c'est au titulaire de l'autorité parentale[2407] que ce devoir incombe. En pratique, le mineur est soumis au consentement parental, au même titre que l'animal bénéficie de la démarche de soins du propriétaire. En effet, l'animal qui vit sous la surveillance de l'homme voit la protection de sa santé – qui relève de la sphère privée – incomber à son propriétaire, son gardien ou son détenteur ; il appartient à ces derniers de ne pas le laisser sans soins en cas de maladie. De même, le rôle du juge en la matière est significatif car, en application de l'article 375 du Code civil, il « doit s'assurer du respect de l'intégrité physique et psychique de l'enfant, lorsque celle-ci se trouve compromise du fait d'une carence dans l'exercice de l'autorité parentale »[2408]. Dans la même perspective, lorsque l'animal a fait l'objet de mauvais traitements – notamment s'il a été laissé sans soins – « Le tribunal peut prononcer la confiscation de l'animal et prévoir qu'il sera remis à une fondation ou à une association de protection animale reconnue d'utilité publique ou déclarée, qui pourra librement en disposer »[2409].

Cette analyse, visant à établir les points de convergence entre la protection de la santé du mineur non émancipé et de l'animal, rejoint la construction juridique développée par Emmanuel Putman et Françoise Ringel ; ces derniers ont proposé de protéger l'animal par le régime de l'incapacité à travers la création « d'une catégorie juridique *sui generis* [faisant de] l'animal [une] "fiction de personnalité" »[2410]. La capacité juridique conditionne l'exercice des droits reconnus par la personnalité juridique : en l'absence de droits, l'animal se verrait reconnaître une « fiction de personnalité » permettant de justifier l'application du régime de l'incapable. En ce sens, il bénéficierait d'une véritable protection de son intégrité physique mais également psychique, à laquelle le droit ne répond que partiellement à l'heure actuelle.

Toutefois, la proposition d'appliquer le régime de l'incapacité aux animaux présente une importante limite : celle de vouloir faire entrer dans une catégorie connue une nouvelle

---

[2405] C. civ., art. 371-1, al. 1.

[2406] C. civ, art. 371-1, al. 2.

[2407] Sur les incohérences du Code de la santé publique en matière de consentement aux soins dans le cadre de la protection de la santé du mineur non émancipé, v. F. ROGUE, « L'enfant du mineur à l'épreuve du droit de la santé », *RDSS* 2016, p. 722.

V. également V. DUJARDIN, *La personne mineure. La prise en charge sanitaire*, LEH, coll. essentiel, 2011.

[2408] L. GEBLER, « Dossier "Santé et protection de l'enfant" : Le juge des enfants et la santé du mineur », *AJ Famille* 2015, p. 267.

[2409] C. pén., art. L. 521-1, al. 2.

[2410] F. RINGEL, E. PUTMAN, « L'animal aimé par le droit », *RRJ* 1995, n° 1, p. 45, spé. p. 54.

perception de la réalité. Une telle approche technicienne du droit, « caractérisée par le réflexe du juriste qui, confronté à une relation nouvelle, ou à une activité, ou à une situation non encore organisée sur le plan juridique, cherche à l'identifier et à la qualifier juridiquement pour la faire entrer dans une catégorie juridique connue et lui appliquer le régime juridique correspondant »[2411], est critiquable.

Au-delà de cette limite, un obstacle majeur se dresse à l'élaboration d'une personnalité technique des animaux : le cas des animaux vivant à l'état de liberté naturelle. La protection de la santé des animaux illustre la nécessité d'une distinction selon les modalités de leur utilité pour l'homme. Elle ne saurait dépasser le clivage entre les animaux vivant à l'état de liberté naturelle et ceux vivant sous la surveillance de l'homme ; le cas échéant, comment imposer la protection de la santé d'un animal dont l'homme n'a pas la maîtrise ? Face à cette dichotomie, comment uniformiser l'appréhension de l'animal par le droit en maintenant la distinction entre les animaux sauvages et les animaux domestiques ? Bien qu'animée par la perspective de cohérence du droit interne, Lucille Boisseau Sowinski n'a d'ailleurs pas remis en cause, lorsqu'elle propose la désappropriation de l'animal, la dichotomie entre les animaux d'utilité économique et les animaux de compagnie[2412]. De même, Jean-Pierre Marguénaud et Xavier Perrot défendent leur proposition de créer une personnalité technique des animaux en constatant que « l'accusation portée contre la personnalité technique des animaux de pousser à l'abolition de la frontière entre humanité et animalité, repose sur l'idée qu'elle devrait être reconnue indifféremment à tous les animaux, alors qu'elle n'est destinée qu'à quelques-uns dans des conditions et suivant une intensité variables, en fonction des attentes de la société civile »[2413]. L'on peut se demander si cette personnalité technique ne viserait que les animaux de compagnie, voire ceux exploités dans les cirques et autres parcs d'attractions, ou si elle pourrait s'étendre aux animaux d'élevage en faveur desquels une demande sociale émerge. Il semble évident que les perspectives de protection des animaux envisageables sont contraintes par l'utilisation qu'en fait l'homme, justifiant des degrés variés de protection.

Finalement, l'étude du droit relatif à la santé animale porte en germe la question de la fonction du droit. En effet, si « les problèmes juridiques fondamentaux, autrement dit la fonction du droit selon le contexte temporel dans lequel on se situe, le rythme qui doit guider sa production, son adéquation aux réalités sociales, la satisfaction de la demande sociale sont autant de centres d'intérêt pour le juriste »[2414], l'on peut se demander dans quelle mesure le droit s'efforce aujourd'hui de refléter l'évolution de la perception sociale de l'animal. Cette

---

[2411] J. PAILLUSSEAU, « Comment les activités économiques révolutionnent le droit et les théories juridiques. Révolution dans les approches et raisonnements juridiques », *D.* 2017, p. 1004.

[2412] L. BOISSEAU-SOWINSKI, *La désappropriation de l'animal, op. cit.,* pp. 299 s. et pp. 335 s.

[2413] J.-P. MARGUENAUD, X. PERROT, « Le droit animalier, de l'anecdotique au fondamental », *D.* 2017, p. 996.

[2414] P.-Y. CHICOT, « La notion d'ordre social dans la pensée de Maurice Hauriou », *RFDA* 2009, p. 419.

étude a également permis de constater à quel point la protection de l'animal d'élevage « pour lui-même »[2415] à travers la reconnaissance de sa sensibilité est en réalité relative car soumise aux impératifs économiques. Tant que l'animal sera élevé par l'homme et qu'il fera l'objet d'échanges, il sera soumis au contexte économique dans lequel l'homme décide de le faire évoluer. Plus encore que reflétant la difficulté d'« arrimer le Droit au fait biologique »[2416], appartient-il au droit de remettre en cause le modèle économique pour satisfaire la demande sociale ? Il semble que la réponse soit positive lorsqu'est en jeu l'intérêt général. Ainsi, la Commission européenne a considéré, concernant la lutte contre la résistance aux antimicrobiens, que « De nouveaux modèles économiques doivent être élaborés pour stimuler la découverte et la mise au point d'antimicrobiens, tout en conciliant ces mesures incitatives avec une utilisation responsable »[2417]. Dès lors, pour que de nouveaux modèles économiques soient discutés – notamment la remise en cause du système de l'élevage intensif –, il faudrait que l'intérêt général revête une acception biocentrique afin d'y inclure la protection des animaux.

Si les questions demeurent encore nombreuses à la fin de notre recherche, il apparaît que les perspectives d'amélioration de la condition de l'animal sont réelles à travers une recherche d'amélioration de la cohérence du droit. Dans la perspective de l'émergence d'un statut de l'animal au sein duquel des droits lui sont accordés, si la question est de savoir s'il disposerait d'un droit au bien-être, la réponse, pour ce qui concerne l'animal d'élevage, est assurément négative. En réalité, cette étude permet d'admettre qu'il n'aura pas un droit à la santé[2418], mais bien un droit à la protection de sa santé, car il convient de ne pas se méprendre : « Comme la vie, la santé est un fait, et non un droit »[2419].

[2415] J.-P. MARGUENAUD, X. PERROT, « Le droit animalier, de l'anecdotique au fondamental », *op. cit.*

[2416] S. DESMOULIN, *L'animal, entre science et droit*, *op. cit.*, T. II, p. 706, § 1056.

[2417] Commission européenne, Communication au Conseil et au Parlement européen, Plan d'action européen fondé sur le principe « Une seule santé » pour combattre la résistance aux antimicrobiens, Bruxelles, 29 juin 2017, COM(2017) 339 final, p. 18.

[2418] L. BOISSEAU-SOWINSKI, « Les limites à l'évolution de la considération juridique de l'animal… », *op. cit.,* p. 206.

[2419] G. GIUDICELLI-DELAGE, « Droit à la protection de la santé et droit pénal en France », *op. cit.*

Bibliographie

I – Traités et ouvrages généraux

ARISTOTE,
- *Traité de l'âme*, traduction par J. Barthélémy-Saint-Hilaire, Librairie philosophique de Ladrange, 1846.

ATIAS C.,
- *Droit civil, Les biens*, Lexisnexis, Litec, Manuel, 2011, 11e éd.
- *Philosophie du droit*, PUF, Thémis droit, 2012, 3e éd.

BELLOIR-CAUX B.
- *Dictionnaire de droit des biens*, Ellipses, Dictionnaires de droit, 2013.

BERGÉ J.-S., ROBIN-OLIVIER S.
- *Droit européen. Union européenne. Conseil de l'Europe*, Paris, PUF, 2008, 2e éd.

BERGEL J.-L.,
- *Méthodologie juridique*, PUF, Thémis droit privé, 2001.
- *Théorie générale du droit*, Dalloz, Méthodes du droit, 2004, 4e éd.

BERGEL J.-L., BRUSCHI M., CIMAMONTI S.,
- *Les biens, Traité de droit civil*, LGDJ, 2010, 2e éd.

BIOY X.,
- *Droits fondamentaux et libertés publiques*, Montchrestien, 2011.

BLUMANN C., DUBOUIS L.,
- *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Lexisnexis, Litec, Manuel, 2010, 4e éd.

CALAIS-AULOY J., TEMPLE H.,
- *Droit de la consommation*, Dalloz, Précis, 2015, 9e éd.

CARBONNIER J.,
- *Droit civil. Les biens, les obligations*, PUF, Quadrige Manuels, 2004, 1e éd., vol. II.
- *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, LGDJ, 2001, 10e éd.

CHAPUS R.,
-*Droit administratif général*, Montchrestien, Domat droit public, 2001, 15e éd., T. 1.

CHARLOT P., DOAT M. (coord.),
- *Détours juridiques : le praticien, le théoricien et le rêveur. Liber Amicorum Gilles Darcy*, Bruylant, 2012.

CHÉROT J.-Y.,
- *Droit public économique*, Economica, 2007, 2e éd.

CHÉROT J.-Y., CIMAMONTI S., TRANCHANT L., TRÉMEAU J., (dir),
- *Le droit, entre autonomie et ouverture, Mélanges en l'honneur de Jean-Louis Bergel,* Bruylant, Penser le droit, 2013.

CLERGERIE J.-L, GRUBER A., RAMBAUD P.,
- *L'Union européenne,* Dalloz, Précis, 2016, 11e éd.

Coll.,
- *Études sur le droit de la concurrence et quelques thèmes fondamentaux*, Mélanges en l'honneur d'Yves Serra, Dalloz, 2006.
- Je*an Foyer – In memoriam*, Lexisnexis, Mélanges, 2010.
- *Théorie générale du droit I, Mélanges en l'honneur de Jean Dabin*, Éd. Sirey, 1963.

CORNU G.,
- *Vocabulaire juridique*, PUF, Quadrige dicos poche, 2006.

DECAUX E., DE FROUVILLE O.,
- *Droit international public*, Dalloz, HyperCours, 2016, 10e éd.

DEUMIER P.,
- *Introduction générale au droit*, LGJD, Manuel, 2011.

DESCARTES R.,
- *Discours de la méthode*, GF Flammarion, 2000.
- *Lettre à Newcastle du 23 novembre 1646*, AT IV.

DONY M.,
- *Droit de l'Union européenne*, Éd. de l'Université de Bruxelles, 2015, 6e éd.

DUBOUIS L., BLUMANN C.,
- *Droit matériel de l'Union européenne*, Montchrestien, Domat droit public, 2012, 6e éd.

DUBREUIL C.-A. (dir.),
- *L'ordre public*, Éd. Cujas, Collection Actes & Etudes, 2013.

DUPUY P.-M., KERBRAT Y.,
- *Droit international public*, Dalloz, Précis, 2016, 13e éd.

FRIER P.-L., PETIT J.,
- *Précis de droit administratif*, LGDJ, Précis Domat, 2015, 10e éd.

GAVALDA C., PARLEANI G.,
- *Droit des affaires de l'Union européenne*, Lexisnexis, Litec, Manuel, 2009, 6e éd.

GODIVEAU G., LECLERC S.,
- *Droit du marché intérieur de l'Union européenne,* Gualino Lextenso, 2016.

GONOD P., MELLERAY F., YOLKA P. (dir),
- *Traité de droit administratif*, Dalloz, Traités Dalloz, 2011, T. 2.

HIPPOCRATE,
- *Œuvres complètes*, Tables alphabétiques, Traduit du grec par Emile Littré, J.-B. Baillière et Fils, 1861, T. 10.

ISAAC G., BLANQUET M.,
- *Droit général de l'Union européenne*, Sirey, 2012, 10e éd.

JOURDAIN P.,
- *Les biens*, Dalloz, 1995.

LOQUIN É., KESSEDJIAN C. (dir.),
- *La mondialisation du droit*, coll « Travaux du Centre de recherche sur le Droit des Marchés et des Investissements Internationaux (Université de Bourgogne-CNRS) », Litec, 2000, vol. 19.

KANT E.,
- *Leçons d'éthique*, Le livre de poche, 2007.

KELSEN H.,
- *Théorie générale des normes*, Traduction de l'allemand par O. Beaud et F. Malkani, PUF, Léviathan, 1996.

MALAURIE P., AYNÈS L.,
- *Les biens*, LGDJ, Coll. Droit civil, 2015, 6e éd.

MINET C.-E.,
- *Droit de la police administrative*, Vuibert, Public Droit, 2007.

NICINSKI S.,
- *Droit public des affaires*, LGDJ, 2016, 5e éd.

OPPETIT B.,
- *Philosophie du droit,* Dalloz, Précis, 1999.

PINGEL I. (dir.),
- *Commentaire article par article des Traités UE et CE, De Rome à Lisbonne*, Dalloz, Bruylant, Helbing Lichtenhahn, 2010, 2e éd.

PLESSIX B.,
- *Droit administratif général*, Lexisnexis, 2016.

REDOR M.-J. (dir.),
- *L'ordre public : ordre public ou ordres publics ?, Ordre public et droits fondamentaux,* Bruylant, Nemesis, Droit et justice, 2001.

REY-DEBOVE J., REY A.,

- *Le Petit Robert*, Le Robert, 2013.

ROUX J.,
- *Droit général de l'Union européenne*, Lexisnexis, Objectif Droit Cours, 2016, 5e éd.

TERRÉ F., SIMLER P.,
- *Droit civil, Les biens*, Paris, Dalloz, Précis, 2014, 9e éd.

TEULON F.,
- *Vocabulaire économique*, PUF, Que sais-je ?, juin 1996, 3e éd.

TRUCHET D.,
- *Droit administratif*, PUF, Thémis Droit, 2015, 6e éd.

VILLEY M.,
- *Philosophie du droit. Définitions et fins du droit. Les moyens du droit*, Bibliothèque Dalloz, 2001.

WALINE J.,
- *Droit administratif,* Dalloz, Précis, 2016, 26e éd.

II – Ouvrages spéciaux

ADAM V.,
- *La réforme de la politique agricole commune de l'Union européenne ou l'évolutionnisme permanent du droit communautaire*, L'Harmattan, Collection Droit et Espace rural, Union européenne, 2001, T. 1.

ADENOT P.,
- *Manuel de médecine vétérinaire à l'usage des agriculteurs et gens du monde*, 5 rue Bayard, XIXe.

AUBY J.-B. (dir.),
- *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, Dalloz, coll. Thèmes & commentaires, 2010.

BARATAY É., HARDOUIN-FUGIER É.,
- *La corrida*, PUF, Que sais-je, 1995.

BEIGER F., JEAN A.,
- *Autisme et zoothérapie, Communication et apprentissages par la médiation animale*, Dunod, Santé Social, 2011.

BÉLANGER M.,
- *Les Communautés européennes et la santé. Droit communautaire de la santé*, Presses universitaires de Bordeaux, 1985.

BELIS-BERGOUIGNAN M.-C., MONTALBAN M., ERDEM SAKINC M., SMITH A.,
- *L'industrie pharmaceutique, Règles, acteurs et pouvoir*, La documentation française, Les études, 2012.

BENNETT G.,
- *Bodies: Sex, violence, disease, and death in contemporary legend*, University of Mississippi Press, 2009.

BERGOIGNAN-ESPER C., SARGOS P.,
- *Les grands arrêts du droit de la santé*, Dalloz, 2016, 2e éd.

BEUGNOT T.,
- *Dictionnaire usuel de chirurgie et de médecine vétérinaires*, Asselin et Cie, T. 1, 1882.

BIANCHI D.,
- *La politique agricole commune (PAC), Précis de droit agricole européen*, Bruylant, 2012, 2e éd.

BLUMANN C. (dir.),
- *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, Éd. de l'Université de Bruxelles, 2011, 3e éd.

BLUMANN C., PICOD F. (dir.),
- *L'Union européenne et les crises*, Bruylant, coll. droit de l'Union européenne, colloques, 2010.

BONNET B., DEUMIER P. (dir.),
- *De l'intérêt de la summa divisio droit public-droit privé ?*, Dalloz, 2010.

BOURDILLON F., BRÜCKER G., TABUTEAU D. (dir.),
- *Traité de santé publique*, Flammarion, Médecine-Sciences, 2007, 2e éd.

BOURGELAT C.,
- *Éléments de l'art vétérinaire. Zootomie, ou Anatomie comparée à l'usage des élèves des Écoles vétérinaires*, Chez-Vallat-la-Chapelle, 1766.

BOURRINET J., SNYDER F. (dir.),
- *La sécurité alimentaire dans l'Union européenne,* Bruylant, 2003.

BROSSET E. (dir.),
- *Droit européen et protection de la santé. Bilan et perspectives*, Bruylant, Travaux de droit international et européen, 2015.

BROSSET E., TRUILHE MARENGO È. (dir),
- *Les enjeux de la normalisation technique internationale : entre environnement, santé et commerce international*, La Documentation française, Monde européen et international, CERIC, Paris, 2006.

BURGAT F. (dir.),
Les animaux d'élevage ont-ils droit au bien-être ?, INRA Editions, 2001.

BURGAT F., LEROY J., MARGUÉNAUD J.-P.,
- *Le droit animalier*, PUF, 2016.

CABALLERO F.,
- *Essai sur la notion juridique de nuisance*, LGDJ, 1981.

CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y.,
- *Agir dans un monde incertain, Essai sur la démocratie technique*, Éd. du Seuil, 2014.

CALLU M.-F., GIRER M., ROUSSET G.,
- *Dictionnaire de droit de la santé*, LexisNexis, Litec professionnels, 2017.

CHAPOUTHIER G., NOUËT J.-C. (dir.),
- *The Universal Declaration of Animal Rights, Comments and Intentions*, Éd. Ligue Française des Droits de l'Animal, 1998.

Coll.,
- *Pour un droit commun de l'environnement : Mélanges en l'honneur de Michel Prieur,* Dalloz, Sirey, 2007.

COLLART DUTILLEUL F. (dir.), BUGNICOURT J.-P. (coord.),
- *Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde*, Larcier, Dictionnaires juridiques, 2013.

COUDEL E., DEVAUTOUR H., SOULARD C. T., FAURE G., HUBERT B. (dir.),
- *Apprendre à innover dans un monde incertain, Concevoir les futurs de l'agriculture et de l'alimentation*, Éd. Quaes, Synthèses, 2012.

CRANNEY J.,
- *INRA – 50 ans d'un organisme de recherche*, INRA, 1996.

DECHAMBRE P., *Traité de zootechnie : Zootechnie générale*, Paris, Charles Amat – Asselin & Houzeau, 1911, T. 1, 427 p.

DE FORGES J.-M.,
- *Le droit de la santé*, PUF n° 2308, Que sais-je ?, 1986.

DE GROVE-VALDEYRON N.,
- *Droit européen de la santé*, Lextenso, coll. Systèmes droit, 2013.

DE MARI É., TAURISSON-MOURET D. (dir.),
- *Ranger l'animal, l'impact environnemental de la norme en milieu contraint II, Exemples de droit colonial et analogies contemporaines*, Victoires Éd., 2014.

DEGUERGUE M., MOIROUD C. (dir.),
- *Les OGM en questions : Sciences, politique et droit,* Paris, Publications de la Sorbonne, 2013.

DOROSZ P.,
- *Guide pratique des médicaments*, Maloine, 2005, 25e éd.

DUJARDIN V.,
- *La personne mineure. La prise en charge sanitaire*, LEH, coll. essentiel, 2011.

EWALD F., GOLLIER C., DE SADELEER N.,
- *Le principe de précaution*, PUF, Que sais-je, 2008, 2e éd.

FAGNART F. (dir),
- *Regards croisés sur le principe de précaution, Responsabilité civile, Produits pharmaceutiques, finance, Environnement, Agroalimentaire*, Anthemis, 2011.

FERRAUD-CIANDET N.,
- *Protection de la santé et sécurité alimentaire en droit international*, Larcier, Droit international, 2009.

GARNOTEL J.,
- *Au banquet de la nature. Alimentation, agriculture et politiques*, Ed. Quæ, 2014.

GAUTIER A.,
- *La domestication. Et l'homme créa ses animaux*, Éd. Errance, 1990.

GÉNY F.,
- *Science et technique en droit privé positif, Nouvelle contribution à la critique de la méthode juridique*, Librairie de la société du recueil Sirey, 1921, T. 3.

GILBERT C., HENRY E. (dir.),
- *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, Éd. La découverte, Collection Recherches, 2009.

GROSIEUX P.,
- *Principe de précaution et sécurité sanitaire*, LEH, 2003.

HELMER D.,
- *La domestication des animaux par les hommes préhistoriques*, Dunod, collection préhistoire, 1992.

HIRSCH M., BARALON P., DUNETON P., NOIVILLE F.,
- *L'affolante histoire de la vache folle*, Éditions Balland, 1996.

HUBSCHER R.,
- *Les maîtres des bêtes, les vétérinaires dans la société française (XVIIIe-XXe siècle)*, Paris, Odile Jacob, 1999.

HUGO V.,
- *Les misérables*, Éd. Lacroix, 4e partie, T. 7, 1862.

IYNEDJIAN M.,
- *L'Accord de l'Organisation mondiale du commerce sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires – Une analyse juridique*, LGDJ, 2002.

JEANGÈNE VILMER J.-B.,
- *L'éthique animale*, PUF, Que sais-je ?, 2015.

JONAS H.,
- *Le principe responsabilité*, Flammarion, 2000.

JUSSIEU R., MONTMÉAS L., PAROT J.-C.,
- *L'élevage en France : 10 000 ans d'histoire*, Educagri éditions, 1999.

KAHN P., KESSEDJIAN C. (dir.),
- *L'illicite dans le commerce international*, Litec, Travaux du CREDIMI, 16, 1996.

KNOLL C. aîné,
- *Zootechnie, qui traite du choix des animaux domestiques, de leur conservation, de leur rendement et des principales maladies dont ils peuvent être affectés*, Guebwiller, 1854, T. 2.

LARGUIER J., LARGUIER A.-M., CONTE P.,
- *Droit pénal spécial,* Dalloz, Mémentos, déc. 2007, 14e éd.

LAUDE A., MATHIEU B., TABUTEAU D.,
- *Droit de la santé*, PUF, Thémis Droit, 2012, 3e éd.

LE DOUARIN N. M., PUIGELIER C. (dir),
- *Science, éthique et droit,* Odile Jacob, Courtry, 2007.

LEWANDOWSKI-ARBITRE M.,
Droit communautaire et international de la sécurité des aliments, Lavoisier, Éd. Tec&Doc, 2006.

LOMBROSO C.,
- *L'Homme criminel. Etude anthropologique et psychiatrique*, Félix Alcan, 1895, T. 1.

LORVELLEC L.,
- *Écrits de droit rural et agroalimentaire*, Dalloz, 2002.

MAGNE J.-H.,
- *Traité d'hygiène vétérinaire appliquée – Etude des règles d'après lesquelles il faut diriger le choix, le perfectionnement, la multiplication, l'élevage, l'éducation du cheval, de l'âne, du mulet, du bœuf, du mouton, de la chèvre, du porc, etc.*, Paris, Chez Labé, libraire, 1844, T. 1.
- *Traité d'agriculture pratique et d'hygiène vétérinaire générale*, P. Asselin et G. Masson, 1873, T. 1.

MAHIEU S., MERTEN-LENTZ K. (dir.),
Sécurité alimentaire. Nouveaux enjeux et perspectives, Bruylant, Collection droit de l'Union européenne, 2013.

MARGUÉNAUD J.-P., DUBOS O. (dir),
- *Les animaux et les droits européens*, Ed. A Pedone, coll. Droits européens, 2009.

MISONNE D.,
- *Droit européen de l'environnement et de la santé. L'ambition d'un niveau élevé de protection*, LGDJ, 2011.

MORELLE A.,
- *La défaite de la santé publique*, Flammarion, Forum, 1996.

MULTON J.-L., TEMPLE H., VIRUÉGA J.-L. (dir.),

Traité pratique de droit alimentaire, Lavoisier, Tec&Doc, Collection Sciences et techniques agroalimentaires, 2013.

NOIVILLE C.,
- *Du bon gouvernement des risques. Le droit et la question du risque acceptable*, PUF, 2003.

PEDROT P. (dir.),
- *Traçabilité et responsabilité*, Economica, 2003.

PEUCH F.,
- *Précis de police sanitaire vétérinaire ou Exposé des mesures sanitaires applicables aux animaux en France et en Algérie*, Asselin et Cie éditeurs, 1884.

PRIEUR M. (dir.),
- *La mise en œuvre nationale du droit international de l'environnement dans les pays francophones*, Actes des troisièmes journées scientifiques du réseau « Droit de l'environnement » de l'Agence universitaire de la francophonie, Yaoundé (Cameroun), 14-15 juin 2001, PULIM, 2003.

PRIEUR M. (dir.),
- *Droit de l'environnement*, Dalloz, Précis, 2016, 7e éd.

REGAN T.,
- *Les droits des animaux*, Hermann, 2013.

REYNAL M.,
- *De l'équarrissage sous le rapport de l'hygiène publique et de la police sanitaire vétérinaire*, Imprimerie de W. Remquet & Cie, 1860.

SETBON M.,
- *Risques, sécurité sanitaire et processus de décision*, Elsevier, Collection Médecine des risques, 2004.

SHELTON D. (dir.),
- *Commitment and compliance. The role of non-biding norms in the international legal system*, Oxford University Press, 2000.

SHWARTZ M.,
- *Comment les vaches sont devenues folles*, Éditions Odile Jacob, 2001.

TABUTEAU D.,
- *La sécurité sanitaire*, Berger-Levrault, 2002, 2e éd.

TORRE-SCHAUB M. (dir),
- *Le bien-être et le droit*, Publications de la Sorbonne, De Republica, 2016.

TRUCHET D.,
- *Droit de la santé publique*, Dalloz, Memento, 2012, 8e éd.

VAN LANG A.,
- *Droit de l'environnement*, PUF, Thémis droit, 2016.

VEYRET Y., LAGANIER R. (dir.),
- *Atlas des risques en France : Prévenir les catastrophes naturelles et technologiques,* Autrement, Atlas/Monde, 2013.

VIRIOT-BARRIAL D. (dir.),
- *Les catastrophes sanitaires*, Les cahiers de droit de la santé du Sud-Est, n° 17, avril 2014.

WAINSTEN J.-P.,
- *Le Larousse médical*, Larousse, 2006.

III – Thèses

AUDRY-WEIERMANN M.,
- *La contribution des entreprises à la qualité des aliments, approche normative*, Th. en droit, Aix-Marseille Université, PUAM, 2005.

BARBIER H.,
- *La liberté de prendre des risques*, Th. en droit, Aix-Marseille Université, 2009.

BERNARD P.,
- *La notion d'ordre public en droit administratif*, Th. en droit, Université de Montpellier, LGDJ, 1962.

BOISSEAU-SOWINSKI L.,
- *La désappropriation de l'animal*, Th. en droit, Université de Limoges, PULIM, 2013.

BOURGES L.,
- *La distinction du produit agricole et du produit agroalimentaire dans la dynamique du droit rural*, Th. en droit, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, 2013.

BOUVERESSE A.,
- *Le pouvoir discrétionnaire dans l'ordre juridique communautaire*, Th. en droit, Université de Strasbourg, Bruylant, coll. Thèses, 2010.

BRELS S.,
- *Le droit du bien-être animal dans le monde. Évolution et universalisation*, Th. en droit, Université de Laval, L'Harmattan, 2017.

BUTAULT J.,
- *Le règlement par l'OMC des différends liés à la sécurité sanitaire dans le commerce international des aliments*, Th. en droit, Université de Nantes, 2008.

CROTTET B.,
- *L'OMC et la protection de la santé publique. Réflexions sur les méthodes juridictionnelles du juge de l'OMC*, Th. en droit, Université de Paris Panthéon-Assas, 2010.

DALMET C.,
- *La notion de denrée alimentaire*, Th. en droit, Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse, 2009.

DARGENT F.,
- *La consultation en droit public interne*, Th. en droit, Aix-Marseille Université, 2016.

DELAGE P.-J.,
- *La condition animale. Essai juridique sur les justes places de l'Homme et de l'animal*, Th. en droit, Université de Limoges, 2013.

DELON N.,
- *Une théorie contextuelle du statut moral des animaux*, Th. en philosophie, Université Panthéon-Sorbonne (Paris I), 2014.

DESMOULIN S.,
- *L'animal entre science et droit*, Th. en droit, Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2006, PUAM, T. 1.

FOUCHER K.,
- *Principe de précaution et risque sanitaire. Recherche sur l'encadrement juridique de l'incertitude scientifique*, Th. en droit, Université de Nantes, L'Harmattan, 2002.

GABAYET N.,
- *L'aléa dans les contrats publics en droit anglais et droit français,* Th. en droit, Aix-Marseille Université, LGDJ, 2013.

HEUSSNER V.,
- *La santé publique vétérinaire. Étude de l'incidence des exigences sanitaires et économiques sur l'évolution des normes vétérinaires et alimentaires*, Th. en droit, Université de Perpignan, 2003.

LAMBERT-HABIB M.-L.,
- *Le commerce des espèces sauvages : entre droit international et gestion locale*, Th. en droit, Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, L'Harmattan, 2000.

LAVAINE M.,
- *L'acte juridictionnel en droit administratif français. Etude des discours juridiques sur la justice administrative*, Th. en droit, Université de Bretagne occidentale, 2015.

LEON-GUZMAN M.,
- *L'obligation d'autocontrôle des entreprises en droit européen de la sécurité alimentaire*, Th. en droit, Université de Nantes, 2010.

MACCHI V.,
- *Protection de la santé publique et droit communautaire*, Th. en droit, Université de Metz, 2007.

MAHIEU S.,

- *Le droit de la société de l'alimentation. Vers un nouveau modèle de maîtrise des risques alimentaires et technologiques en droit communautaire et international*, Th. en droit, Université de Bruxelles, Larcier, 2007.

MARGUÉNAUD J.-P.,
- *L'animal en droit privé*, Th. en droit, Université de Clermont-Ferrand, PUF, 1992.

MARTRES J.-L.,
- *Caractères généraux de la police économique*, Th. en droit, Université de Bordeaux, 1964, T. 1.

MILLARD É.,
- *Famille et droit public. Recherches sur la construction d'un objet juridique*, Th. en droit, Université de Lyon III, 2004.

MOUTIER LOPET A.,
- *Les relations entre l'Organisation mondiale du commerce et les autres organisations internationales*, Th. en droit, Université de Paris Ouest Nanterre-La Défense, 2012.

NGO M.-A.,
- *La qualité et la sécurité des produits agro-alimentaires : Approche juridique*, Th. en droit privé, Université de Nice, 2003.

PAGANELLI OSTAN S.,
- *Le droit de l'alimentation, entre sécurité et loi du marché*, Th. en droit, Université de Nice-Sophia Antipolis, 2004.

PICARD É.,
- *La notion de police administrative*, Th. en droit, Université de Paris Panthéon-Assas, LGDJ, Publications de l'Université de Rouen, 1984, T. 1.

RENARD S.,
- *L'ordre public sanitaire*, Th. en droit, Université de Rennes I, 2008, 756 p.

ROCA D.,
- *Le démantèlement des entraves aux commerces mondial et intracommunautaire. Droit communautaire et de l'OMC comparés*, Th. en droit, Université de Perpignan, L'Harmattan, Logiques juridiques, T. I, 2007.

SAINTOURENS B.,
- *Essai sur la méthode législative, Droit commun, droit spécial*, Th. en droit, Université de Bordeaux, 1986.

SAUVAT C.,
- *Réflexions sur le droit à la santé*, Th. en droit, Aix-Marseille Université, PUAM, 2004.

STOLTZ R.,
- *Les résidus d'antibiotiques dans les denrées d'origine animale : évaluation et maîtrise de ce danger,* Th. en médecine vétérinaire, École nationale vétérinaire de Lyon, n° 97, 2008.

VIALE B.,
- *Le statut juridique de l'alimentation en droit communautaire*, Th. en droit, Université de Rennes I, 2011.

IV – Articles de doctrine

ADAM É.,
- « L'impasse des négociations internationales agricoles : la nécessité d'un aggiornamento », *Droit rural* n° 417, nov. 2013, étude 17.

ADAM V., BLUMANN C.,
- « La politique agricole commune dans la tourmente : la crise de la "vache folle" », *RTD eur.* 1997 p. 239.

ALLAIN J.-L.,
- « Des spécificités de l'évaluation et de la gestion des risques en alimentation », *RDSS* 2013, p. 796.

AMSELEK P.,
- « Le droit, technique de direction publique des conduites humaines », *Droits, Revue française de théorie juridique*, 1989, pp. 7-10.

ANADON A., MARTINEZ-LARRANAGA M.-R.,
- "Residues of antimicrobial drugs and feed additives in animal products: regulatory aspects", *Livestock Production Science*, vol. 59, issues 2-3, june 1999, pp. 183-198.

ANTOINE S.,
- « Le droit de l'animal : évolution et perspectives », *D.* 1996, p. 126.
- « La loi n° 99-5 du 6 janv. 1999 et la protection animale », *D.* 1999, p. 167.
- « L'animal et le droit des biens », *D.* 2003, p. 2651.

ARCHIBALD C. J.,
- « Forbidden by the WTO - Discrimination against a Product When Its Creation Causes Harm to the Environment or Animal Welfare », *Natural Resources Journal*, vol. 48, issue 1, 2008, pp. 15-51.

AUBIN C.,
- « Comprendre la politique agricole commune : éléments d'analyse positive », *RMCUE*, 1992, p. 224.

AUBRY-CAILLAUD F.,
- « La sécurité alimentaire au sein de l'Union européenne : les apports de l'approche globale », *Europe* n° 5, mai 2003, chron. 5.
- « Aliment », p. 70 *in* COLLART DUTILLEUL F. (dir.), BUGNICOURT J.-P. (coord.), *Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde*, Larcier, Dictionnaires juridiques, 2013.

AUBY J.-M.,

- « La légitimité de l'intervention publique dans le domaine de la santé », *AJDA* 1995, p. 588.

AZOULAY L.,
- « La sécurité alimentaire dans la législation communautaire », pp. 30-67 *in* BOURRINET J., SNYDER F. (dir.), *La sécurité alimentaire dans l'Union européenne*, Bruylant, Travaux du CERIC, 2003.

BACCARD C., CHAHID-NOURAÏ N.,
- « Du bon usage du principe de précaution », *JCP A* n° 1, 14 oct. 2002, p. 25.

BAFFIER D.,
- « Lecture technologique des représentations paléolithiques liées à la chasse et au gibier », *Paléo*, 1990, vol. 2, n° 1, pp. 177-190.

BARBIER M.,
- « Une interprétation de la constitution de l'ESB comme problème public européen », *Revue internationale de politique comparée*, 2003/2, vol. 10, pp. 233-246.

BARBIÉRI J.-J., BILLEMONT J.,
- « Autour de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche », chron. de droit rural et agroalimentaire, *LPA* n° 76, 18 avril 2011, p. 8.

BARREY S.,
- « Produire et vendre du saumon transgénique. Délimitations et démarcations d'une marchandise », *Revue Française de Socio-Économie,* 2015/2, pp. 155-170.

BARROUX G.,
- « La santé des animaux et l'émergence d'une médecine vétérinaire au XVIIIe siècle », *Revue d'histoire des sciences*, 2011/2, T. 64, pp. 349-376.

BAUDOUIN M.,
- « Le bilan de santé de la PAC », *Europe* n° 10, oct. 2009, étude 9.

BÉLANGER M.,
- « Une solution dans le débat sur le droit à la santé ? Le droit à la sécurité sanitaire. Approche de droit international », pp. 767-775 *in* Mélanges en l'honneur de Louis Dubouis, *Au carrefour des droits*, Dalloz, 2002.

BÉLOT F.,
- « L'évaluation du préjudice économique », *D.* 2007, p. 1681.

BERDAH D.,
- « Entre scientifisation et travail de frontières : les transformations des savoirs vétérinaires en France, XVIIIe-XIXe siècles », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 59-4, n° 4, 2012, pp. 51-96.

BERGEL J.-L.,
- « Différence de nature (égale) différence de régime », *RTD civ.* n° 3, 1984, pp. 255-272.

- « Le rôle des fictions dans le système juridique », *McGill Law Journal*, 1988, vol. 33, n° 2, pp. 357-386.

BERROD F.,
- « Circulation des marchandises. Police sanitaire », *Europe* n° 12, déc. 2002, comm. 413.

BERTRAND B.,
- « Que reste-t-il des exigences impératives d'intérêt général ? », *Europe* n° 1, janv. 2012, étude 1.
- « La compétence des agences pour prendre des actes normatifs ; le dualisme des pouvoirs d'exécution », *RTD eur.*, 2015, pp. 21-37.

BERTRAND C.,
- « La traçabilité des marchandises et le droit communautaire », *RMCUE* 2004, p. 394.

BEURDELEY L.,
- « La sécurité alimentaire au sein de l'Union européenne : un concept en gestation - "La sécurité est l'ingrédient principal de notre alimentation" », *RMCUE* 2002, p. 89.

BIANCHI D.,
- « La conditionnalité des paiements directs ou de la responsabilité de l'agriculteur bénéficiant des paiements directs dans le cadre de la Politique agricole commune », *RMCUE* 2004, p. 91.
- « Politique agricole commune – Régime juridique des produits agroalimentaires », *JCl Europe Traité*, Fasc. 1326, juill. 2010.
- « "Une longue réforme tranquille" 1962-2012 : 50 ans de politique agricole commune à l'horizon 2020 », *Rev. de l'Union europ.* n° 551, sept. 2011, pp. 523-531.
- « La Comitologie dans le droit agro-alimentaire : une procédure complexe au service d'impératifs de participation démocratique et de contrôle étatique », pp. 175-211 *in* MAHIEU S., MERTEN-LENTZ K. (dir.), *Sécurité alimentaire. Nouveaux enjeux et perspectives*, Bruylant, Collection droit de l'Union européenne, 2013.
- « Politique agricole commune – Libre circulation et libre concurrence », *JCl Europe Traité*, Fasc. 1310, 2014.
- « La PAC à la sauce de Lisbonne : le rôle des Institutions européennes et des États dans la gestion de la PAC après 2013 », *Droit rural* n° 424, juin 2014, dossier 14.

BILLET P.,
- « La réforme de la gestion des risques en agriculture », *Droit rural* n° 386, oct. 2010, étude 25.
- « La sensibilité animale réaffirmée », *Environnement* n° 6, juin 2014, alerte 62.

BLANCO F.,
- « Le Conseil d'Etat et les éléphantes », *AJDA* 2013, p. 1870.
- « Affaires des éléphantes du parc zoologique de la Tête d'Or : épilogue », *D.* 2013, p. 2020.

BLANQUET M.,
- « Le contrôle parlementaire européen sur la crise de la "vache folle" », *RMCUE* 1998, p. 457.
- « Marché commun agricole. Politique agricole commune. Organisation », *JCl Rural*, Fasc. 10, janv. 2007 (màj 2009).
- « Compétences de l'Union », *JCl Europe Traité*, Fasc. 170, 1e janv. 2012.

BLIN O.,
- « La politique sanitaire de la Communauté européenne à l'épreuve des règles de l'Organisation mondiale du commerce – le contentieux des hormones », *RTDE* n° 1, 1999.
- « Union européenne et Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Aspects matériels », fasc. 2261, *JCl Europe Traité*, 2016.

BLUMANN C.,
- « Politique agricole commune », *RTD eur.*, 1991, p. 441.
- « Les objectifs économiques et politiques de l'Union européenne : vecteurs ou limite de la protection des animaux », pp. 81-94 *in* MARGUÉNAUD J.-P., DUBOS O. (dir), *Les animaux et les droits européens*, Ed. A Pedone, coll. Droits européens, 2009.
- « Compétences de l'Union », *JCl Europe Traité*, Fasc. 170, 1e janv. 2012.
- « La politique agricole commune face aux nouveaux défis planétaires et européens », *Droit rural* n° 416, oct. 2013, étude 14.
- « L'écologisation de la politique agricole commune », *Droit rural* n° 425, août 2014, dossier 18.

BODIGUEL L.,
- « Une conditionnalité en bonne santé ! - À propos de la dernière réforme des aides de la PAC », *Droit rural* n° 378, déc. 2009, étude 16.

BOIREAU P., GUILLOT J., POTACK B., VAFLEE I., CHERMETTE R.,
- « Risques parasitaires liés aux aliments d'origine animale », *Revue Française des Laboratoires*, déc. 2002, n° 348, pp. 71-89.

BOISSEAU-SOWINSKI L.,
- « Les limites à l'évolution de la considération juridique de l'animal : la difficile conciliation des intérêts de l'homme et de ceux des animaux », *Tracés*, Hors série, 2015, pp. 199-221.
- « Nécessité et légitimité de tuer des animaux : perspectives éthiques et juridiques », *RSDA* 1/2016, pp. 345-360.

BOISSON DE CHAZOURNES L.,
- « Le principe de précaution : nature, contenu et limites », pp. 65-94 *in* C. LEBEN, J. VERHOEVEN (dir.), *Le principe de précaution. Aspects de droit international et communautaire*, Ed. Panthéon Assas, 2002.

BOISSON DE CHAZOURNES L., MALJEAN-DUBOIS S.,
- « Principes du droit international de l'environnement », fasc. 2010, *JCl Environnement et développement durable,* sept. 2010.

BON P.,
- « La police municipale – Chapitre 2 : Les principes de fond », *Encyclopédie des collectivités locales Dalloz*, mars 2012.
- « Le but de la police administrative générale après l'affaire Dieudonné », *RFDA* 2016, p. 791 (note sous CÉ, 9 nov. 2015, *Alliance générale contre le racisme et le respect de l'identité française et chrétienne et SARL Les productions de la Plume et M. D. M'Bala M'Bala*, n° 376107).

BORELLA F., « Le concept de dignité de la personne humaine », *in Ethique, droit et dignité de la personne*, Mélanges offerts à C. Bolze, Economica, 1999, p. 38.

BORGETTO M., MOIROUD C.,
- « La sécurité sanitaire, alimentaire et environnementale entre droit et science », *RDSS* 2013 p. 769.

BOSSIS G.,
- « Prise en compte juridique de la norme technique : le nouveau dispositif communautaire en matière de sécurité des produits », pp. 245-264 *in* BROSSET E., TRUILHE MARENGO È. (dir), *Les enjeux de la normalisation technique internationale : entre environnement, santé et commerce international*, La Documentation française, Monde européen et international, CERIC, 2006.

BOUDANT J.,
- « L'encadrement juridique communautaire du risque biotechnologique », *AJDA* 1991, p. 439.
- « Les institutions communautaires face à la crise, Le recours aux comités d'experts ou la perversion de la décision communautaire », *Droit rural* n° 252, avril 1997, pp. 207-213.

BOUCOBZA X.,
- « "La méthode de promotion de la sécurité alimentaire". Une application de la lex publica ? », *RIDE* 2012/4, T. 26, pp. 71-85.

BOUHIER V.,
- « Le difficile développement des compétences de l'Union européenne dans le domaine du bien-être des animaux », *RSDA* 1/2013, pp. 353-366.

BOULOC B.,
- « Fraudes et falsifications, falsification de denrées servant à l'alimentation des animaux », *RTD com.* 2006, pp. 926-927.

BOURDIEU J., PIET L., STANZIANI A.,
- « Crise sanitaire et stabilisation du marché de la viande en France, XVIII-XXe siècles », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2004/3, n° 51-3, p. 121-156.

BOURDON J.-P.,
- « "Recherche agronomique et bien-être des animaux d'élevage" Histoire d'une demande sociale », *Histoire & Sociétés Rurales* 2003/1, vol. 19, pp. 221-239.

BOUSSARD I.,
- « Agriculture, environnement et protection de la nature : la loi de 1976 », *Ruralia*, 1e janv. 1997.

BOUVIER-BLAIZOT C.,
- « Évolution des risques infectieux alimentaires », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, vol. 51, n° 3, 2008, pp. 25-30.

BOY L.,

- « Normes techniques et normes juridiques », *Dossier La normativité, Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 21, janv. 2007.

BRAIBANT G.,
- « Le principe de proportionnalité », pp. 297-306 *in* Mélanges offerts à Marcel WALINE. Le juge et le droit public, LGDJ, 1974, T. 2.

BRAITHWAITE A., BOULCOTT P.,
- « Pain perception, aversion and fear in fish », *Diseases of aquatic organisms,* May 2007, vol. 75, pp. 131-138.

BRELS S.,
- « Le droit de la protection du bien-être animal : évolution mondiale », *RSDA* 2/2014, pp. 399-423.

BRENET F.,
- « Les contrats administratifs », *in* GONOD P., MELLERAY F., YOLKA P. (dir.), *Traité de droit administratif*, Dalloz, 2011, p. 252.

BROBERG B.,
- « Agriculture et élevage », pp. 43-57 *in* Coll., *Le bien-être animal*, Editions du Conseil de l'Europe, 2006.

BROCAL VON PLAUEN F.,
- « La responsabilité de l'État et le risque alimentaire et sanitaire : Entre prévention et précaution », *AJDA* 2005, p. 522.

BROSSET E.,
- « Les catastrophes sanitaires et le droit de l'Union européenne », p. 312 *in* VIRIOT-BARRIAL D. (dir.), *Les catastrophes sanitaires*, Les cahiers de droit de la santé du Sud-Est, n° 17, avril 2014.
- « Les enseignements de l'affaire Inuit Tapiriit Kanatami. Bien-être animal, bien-être des populations inuits et bien-être des requérants individuels », *Revue de l'Union européenne*, 2015, p. 173.
- « Le juge de l'Union et le principe de précaution : état des lieux », *RTD eur.* 2015, p. 737.

BRUEGEL M., STANZIANI A.,
- « Pour une histoire de la "sécurité alimentaire" », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2004/3, n° 51-3, pp. 7-16.

BRUSCHI M.,
- « La traçabilité : propos introductifs », *Dr. et patr.*, mai 2001, p. 56.

BUISSON Y., TEYSSOU R.,
- « Les toxi-infections alimentaires collectives », *Revue Française des Laboratoires* n° 348, déc. 2002, pp. 61-66.

BUSCH L.,

- « Normes gouvernant l'innovation agricole », pp. 19-39, *in* COUDEL E., DEVAUTOUR H., SOULARD C. T., FAURE G., HUBERT B. (dir.), *Apprendre à innover dans un monde incertain, Concevoir les futurs de l'agriculture et de l'alimentation*, Editions Quaes, Synthèses, 2012.

BÜSCHEL I., AZCARRAGA J. M.,
- « Quelle protection juridique des animaux en Europe ? - l'apport du Traité de Lisbonne à la lumière du droit comparé », *Trajectoires*, 7/2013, pp. 1-19.

CADEAU E.,
- « Protection générale de la santé publique », *JCl A*, Fasc. 220, 30 juill. 2010.

CAMPION-VINCENT V.,
- « Dossier. Rumeurs et légendes urbaines », *Diogène* 2006/1 n° 213, pp. 202-249.

CANAL-FORGUES É.,
- « Règlement des différends (OMC) », *Rép. int.*, août 2004.

CANEDO-PARIS M.,
- « La dignité humaine en tant que composante de l'ordre public : l'inattendu retour en droit administratif français d'un concept controversé », *RFDA* 2008, p. 979.
- « Des nouvelles du principe de précaution », *RFDA* 2013, p. 1061.

CANS C.,
- « Le principe de précaution, nouvel élément du contrôle de légalité », *RFDA* 1999, p. 750.

CAPITANT D.,
- « L'interdiction des restrictions quantitatives », pp. 384-420 *in* PINGEL I. (dir.), *Commentaire article par article des Traités UE et CE, De Rome à Lisbonne*, Dalloz, Bruylant, 2010, 2e éd.

CARIUS M.,
- « Quelle base juridique pour la politique européenne de sécurité alimentaire ? Autour de l'arrêt SA Techna », *Droit rural* n° 325, août-sept. 2004, p. 474.

CARIUS M.,
- « À la recherche de l'animal juridique », *Droit rural* n° 432, avril 2015, alerte 41.

CARREAU D.,
- « Système commercial multilatéral (Volet institutionnel) », *Rép. de droit international*, sept. 2011.
- « Commerce international multilatéral (Droit matériel commun) », *Rép. de droit international*, 2012.

CARTIER-FRÉNOIS M.,
- « Le statut juridique de l'animal à travers la jurisprudence récente », *Droit rural* n° 432, avril 2015, étude 7.

CASAUX-LABRUNÉE L.,
- « Le droit à la santé », p. 771 *in* CABRILLAC R., FRISON-ROCHE M.-A, REVET T. (dir.), *Droits et libertés fondamentaux*, Dalloz, Précis, 2009, 15e éd.

CASSESE S.,
- « Le droit administratif global : une introduction », *Droit Administratif* n° 5, mai 2007, étude 8.

CASTILLO M., CHEMAIN R.,
- « La réserve d'ordre public en droit communautaire », pp. 133-166 *in* REDOR M.-J. (dir.), *L'ordre public : ordre public ou ordres publics ?, Ordre public et droits fondamentaux,* Bruylant, Nemesis, Droit et justice, 2001.

CAYLA J.-S.,
- « La santé et le droit », *RDSS* 1996, p. 278.
- « Le principe de précaution, fondement de la sécurité sanitaire », *RDSS* 1998, p. 491.
- « "Maladie de la vache folle" : de l'épizootie bovine de l'encéphalite spongiforme (ESB) aux cas humains d'une variété de la maladie de Creutzfeldt-Jakob (nvMCJ) », *RDSS* 2001, p. 267.

CHAILLOUX C.,
- « Entrée en vigueur d'une législation communautaire renforcée sur la sécurité alimentaire », *Contrats Concurrence Consommation* n° 2, fév. 2006, alerte 5.

CHAMBON N.,
- « Renforcer l'action de l'UE par une réforme audacieuse de la PAC et de son financement », *Rev. de l'Union europ.* n° 550, juill-août 2011, pp. 472-475.

CHARLES-LE BIHAN D.,
- « Le droit de propriété », Chronique de jurisprudence communautaire (année 2003), *Droit rural* n° 330, fév. 2005, chron. 2.

CHAUDHRI R.,
- « Animal welfare and the WTO: the legality and implications of live export restrictions under international trade law », *Federal Law Review*, 2014, vol. 42, issue 2, pp. 279-307.

CHERMETTE R., MARECHAL V.,
- « Sécurité sanitaire des aliments d'origine animale », *Revue française des laboratoires*, déc. 2002, Issue 348, pp. 19-20.

CHEVALIER É.,
- « Le bien-être animal ne connaît pas de frontières ! », RSDA 1/2015, pp. 101-104.
- « Rappels sur la place du bien-être animal en droit de l'Union européenne » (comm. sous Trib. UE, 5 avril 2017, *HB c. Commission européenne*, T-361/14), *RSDA* 2/2016, pp. 91-94.

CHICOT P.-Y.,
- « La notion d'ordre social dans la pensée de Maurice Hauriou », *RFDA* 2009, p. 419.

CHILLON S.,
- « Libre circulation des biens et traçabilité », pp. 267-286, *in* PEDROT P. (dir.), *Traçabilité et responsabilité*, Economica, 2003.

CHINKIN C.,

- « Normative Development in the International Legal System », pp. 21-42 *in* SHELTON D. (dir.), *Commitment and compliance. The role of non-biding norms in the international legal system*, Oxford University Press, 2000.

CHMITELIN I.,
- « Le rôle des États membres dans la sécurité sanitaire des aliments », pp. 95-107, *in* BOURRINET J., SNYDER F. (dir.), *La sécurité alimentaire dans l'Union européenne,* Bruylant, 2003.

CHRISTELLE M.,
- « Bien-être, être-bien et bonheur : essai de clarification conceptuelle », pp. 17-32 *in* TORRE-SCHAUB M. (dir), *Le bien-être et le droit*, Publications de la Sorbonne, De Republica, 2016.

CLERC O.,
- « La Grèce sommée d'améliorer le bien-être des animaux pendant le transport et lors de leur abattage », *RSDA* 2/2009, pp. 66-67.
- « Protection des animaux pendant le transport : les règlementations européennes se succèdent, la jurisprudence demeure stable », *RSDA* 2/2011, pp. 119-120.
- « L'Italie condamnée pour ne pas avoir aboli sur son territoire, au 1e janvier 2012, l'élevage des poules pondeuses dans des cages non aménagées », *RSDA* 1/2014, pp. 113-115.
- « Le contentieux de la protection des poules pondeuses s'intensifie », *RSDA* 2/2014, pp. 125-127.

COLIN P.,
- « *Salmonella* et productions animales », *Médecine et Maladies Infectieuses,* vol. 23-3, juin 1993, pp. 466-467.

COLLART DUTILLEUL F.,
- « Éléments pour une introduction au droit agroalimentaire », pp. 91-101 *in Études sur le droit de la concurrence et quelques thèmes fondamentaux*, Mélanges en l'honneur d'Yves Serra, Dalloz, 2006.
- « Le droit agroalimentaire en Europe, Entre harmonisation et uniformisation », *Revista para el análisis del derecho*, Barcelona, juill. 2007, p. 3.
- « Réflexions conclusives sur le droit de la sécurité sanitaire alimentaire face aux risques », *RDSS* n° 5, nov. 2013, p. 827.

CONSTANTINESCO V., MICHEL V.,
- « Compétences de l'Union européenne », *Rép. de droit communautaire*, Dalloz, mars 2014.

COPPENS P.,
- « La fonction du droit dans une économie globalisée », *RIDE* 2012/3, T. XXVI, pp. 269-294.

CORCELLE G.,
- « La perspective communautaire du principe de précaution », *RMCUE* 2001, p. 447.

COSSON F.,

- « L'animal médiateur de l'humain. Puissante, mais limitée par l'artificialité, la modernité éprouve le besoin de retrouver une relation à la nature », *Revue internationale de psychosociologie*, 2007/30, vol. XIII, pp. 71-88.

CREVEL S.,
- « L'éleveur français face à ses responsabilités », *D.* 2001, p. 2527.

CRONIN G. M., RAULT J.-L., GLATZ P. C.,
- « Lessons learned from past experience with intensive livestock management systems », *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.* 2014, 33 (1), pp. 139-151.

CULOT H.,
- « Soft Law et droit de l'OMC », *RIDE* n° 3, 2005, pp. 251-289.

D'AMARZIT P.,
- « L'OMC : une tentative de réglementation du commerce mondial », *Revue juridique de l'entreprise publique* n° 606, fév. 2004, chron. 100027.

DANEL J.-B., MATHIEU G.,
- « Rapport relatif à l'incitation des IAA à l'innovation, Bilan du partenariat MAAF / OSEO », Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, oct. 2012.

DANIEL É.,
- « Accords internationaux - Accords OMC », *Europe* n° 2, fév. 2015, comm. 49.

DARCHAMBEAU J., MELOTTE C.,
- « Principe de précaution dans le secteur agroalimentaire », p. 127 *in* FAGNART F. (dir), *Regards croisés sur le principe de précaution, Responsabilité civile, Produits pharmaceutiques, finance, Environnement, Agroalimentaire*, Anthemis, 2011.

DARRIBEHAUDE F.,
- « Régimes de production agricole », *JCl A*, Fasc. 352, 10 oct. 2011.
- « Chronique de droit de la santé publique vétérinaire », *Droit rural* n° 407, nov. 2012, chron. 4.
- « Chronique de droit de la santé publique vétérinaire », *Droit rural* n° 428, déc. 2014, chron. 2.

DAVERAT X.,
- « La déclaration de constitutionnalité des dispositions relatives aux courses de taureaux », *D.* 2012, p. 2486.

DAVID BAYVEL A. C., MELLOR D. J.,
- « Remarques conclusives : le rôle moteur de l'OIE, les principales tendances et les évolutions futures », *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, 2014, 33 (1), pp. 327-331.

DEHOVE R. A., SOROSTE A., YÉDIKARDACHIAN C.,
- « Étude 625-97 : Dossier accompagnant la demande d'AMM d'un médicament vétérinaire », *Lamy Dehove*, T. 4, Partie 6, mai 2014, p. 4366.

DELAGE P.-J.,
- « L'animal, du bonheur au bien-être », pp. 81-91 *in* RERDH, *Le droit au bonheur*, Institut universitaire Varennes, Coll. Colloques & Essais, 2016.

DELGADO F., ESTRADA-CHAVEZ C., ROMANO M., F. PAOLICCHI, BLANCO-VIERA F., CAPELLINO F., CHAVEZ-GRIS G., PEREIRA-SUAREZ A.L.,
- « Expression of NRAMP1 and iNOS in Mycobacterium avium subsp. paratuberculosis naturally infected cattle », *Comparative Immunology, Microbiology and Infectious Diseases*, vol. 33, Issue 5, September 2010, pp. 389-400.

DELON N.,
- « Études animales : un aperçu transatlantique », *Tracés*, 2015, Hors série, pp. 187-198.

DELVOLVÉ P.,
- « L'ordre public immatériel », *RFDA* 2015, p. 890.

DEPINCÉ M.,
- « Ranger l'animal par sa valeur », pp. 50-59 *in* DE MARI É., TAURISSON-MOURET D. (dir.), *Ranger l'animal, l'impact environnemental de la norme en milieu contraint II, Exemples de droit colonial et analogies contemporaines*, Victoires Éd., 2014.

DERO-BUGNY D.,
- « L'ordre public national sous l'influence du droit de l'Union européenne », pp. 175-185 *in* DUBREUIL C.-A. (dir.), *L'ordre public*, Éd. Cujas, Collection Actes & Etudes, 2013.

DESMOULIN-CANSELIER S.,
- « Droit sanitaire », *RSDA* 1/2009, pp. 69-77.
- « Entre santé animale et santé des consommateurs : les règles relatives à la présence de résidus de médicaments vétérinaires dans les aliments d'origine animale », *Gaz. Pal.* n° 97, 7 avril 2007, doctr., p. 842.
- « Principe de précaution, santé humaine et santé animale : quand les considérations économiques dominent », *RSDA* 2/2013, pp. 75-84.
- « Querelle morale, économique et juridique autour de l'identification électronique des animaux », *RSDA* 1/2014, p. 73.
- « "One health ! Une seule santé !" : Slogan pour temps de crise ou nouvel horizon de la santé publique ? », *RSDA* 1/2014, pp. 419-430.
- « Les vendeurs de volaille au détail peuvent être sanctionnés si la viande fraiche qu'ils vendent est contaminée par la salmonelle », *RSDA* 2/2014, pp. 174-175.
- « De la sensibilité à l'unicité : une nouvelle étape dans l'élaboration d'un statut sui generis pour l'animal ? », *D.* 2016, p. 360.
- « Le bien-être animal : apparences trompeuses et opportunités », pp. 133-146 *in* TORRE-SCHAUB M. (dir), *Le bien-être et le droit*, Publications de la Sorbonne, De Republica, 2016.

DEVIENNE P.,
- « La souffrance animale dans l'abattage rituel : entre science et droit », *RSDA* 2/2010, pp. 189-198.

DEWAILLY S.,

- « Responsabilité de l'Etat du fait des mesures de prévention de la "maladie de la vache folle" », *AJDA* 2006, p. 832.

DEYGAS S.,
- « Le juge des référés, l'urgence et les éléphants », *Procédures* n° 5, mai 2013, comm. 170.

DE GAUDEMAR H.,
- « La légalité de la dérogation à l'obligation d'étourdissement des animaux à l'abattoir », *RSDA* 2/2013, pp. 67-74.
- « Justice pour Thémis : le Conseil d'État contrôle la proportionnalité des mesures de police sanitaire relatives à la lutte contre la rage », *RSDA* 1/2014, pp. 66-71.

DE GROVE-VALDEYRON N.,
- « Libre circulation et protection de la santé publique : la crise de "la vache folle" », *RMCUE* 1996, p. 759.
- « La protection de la santé et de la sécurité du consommateur à l'épreuve de l'affaire de la dioxine », *RMCUE* 1999, p. 700.

DE LAMY B.,
- « Le coq, le taureau et le Conseil constitutionnel : fable sur la nature », *RSC* 2015, p. 718.

DE VALK H., VAILLANT V., DESENCLOS J.-C.,
- « Infections d'origine alimentaire », pp. 422-426, *in* BOURDILLON F., BRÜCKER G., TABUTEAU D. (dir.), *Traité de santé publique*, Flammarion, Médecine-Sciences, 2007.

DIAS VARELLA M.,
- « Différences d'interprétation sur un même sujet : le principe de précaution, la CIJ, l'OMC et la CJCE », *Revue européenne de droit de l'environnement* n° 1, 2004, pp. 19-29.

DINTILHAC F.,
- « Rapprochement des législations », *Rép. eur.*, 2006.

DISSAUX N.,
- « Le droit de l'alimentation, nouvelle branche du droit rural », chron. de droit rural et agroalimentaire*, LPA* n° 76, 18 avril 2011, p. 9.

DOUSSAN I.,
- « Droit des pollutions azotées d'origine agricole », *JCl Environnement et développement durable*, fasc. 4090, 1e août 2009.

DUBOS O.,
- « Police administrative et droit communautaire : kaléidoscope », *Droit Administratif* n° 4, avril 2007, étude 6.
- « L'empire de l'économique au service de la protection des animaux », *RSDA* 2/2015, pp. 122-125.
- « L'Union européenne et la santé animale : de Descartes à Bentham », pp. 243-257 *in* BROSSET E. (dir.), *Droit européen et protection de la santé. Bilan et perspectives*, Bruylant, Travaux de droit international et européen, 2015.

DUBOUIS L.,
- « Conclusions générales », pp. 431-440 *in* BROSSET E., (dir.), *Droit européen et protection de la santé. Bilan et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, Travaux de droit international et européen, 2015.

DUMONT F.,
- « L'animal, un être juridiquement en devenir », *Revue Lamy droit civil*, janv. 2006, n° 23, pp. 63-69.

DUNOYER P.,
- « La réglementation applicable dans le domaine de l'abattage rituel », *Bull. Acad. Vét. France* n° 4, T. 161, 2008, pp. 341-350.

EFSA Panel on additives and products or substances used in animal feed :
- « Technical Guidance on the assessment of the toxigenic potential of Bacillus species used in animal nutrition », scientific opinion, *EFSA Journal*, 2011, vol. 9, issue 11, p. 2445.
- « Guidance on the assessment of bacterial susceptibility to antimicrobials of human and veterinary importance », scientific opinion, *EFSA Journal,* 2012, vol. 10, issue 6, p. 2740.

ÉVEILLARD G.,
- « Abattage rituel et police administrative », *Droit Administratif* n° 12, déc. 2013, comm. 85.

FAIRBROTHER J.M., NADEAU É.,
- « Escherichia coli: on-farm contamination of animals », *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, 2006, 25 (2), pp. 555-569.

FALAISE M.,
- « Droit animalier : quelle place pour le bien-être animal ? », *RSDA* 2/2010, pp. 11-33.

FALLON M.,
- « 1992-2012 : État des lieux et enjeux du droit du marché intérieur », pp. 17-66 *in* MICHEL V. (dir.), *1992-2012 : 20 ans de marché intérieur. Le marché intérieur, entre réalité et utopie*, Bruylant, Coll. Droit de l'Union européenne, 2014.

FAUCITANO L., MARTELLI G., NANNONI E., WIDOWSKI T.,
- « Fundamentals of Animal Welfare in Meat Animals and Consumer Attitudes to Animal Welfare », pp. 537-568 *in New Aspects of Meat Quality. From Genes to Ethics*, Woodhead Publishing Series in Food Science, Technology and Nutrition, 2017.

FAURAN B.,
- « Précaution, prévention et gestion des risques dans le domaine du médicament : la nécessité d'une application rationalisée », *RDSS* 2010, p. 1113.

FERRAUD-CIANDET N.,
- « La Commission du Codex Alimentarius », *Journal du droit international (Clunet)* n° 4, oct. 2009, doctr. 10.

FONTAINE P.,
- « Qu'est-ce que la science ? De la philosophie à la science : les origines de la rationalité moderne », *Recherche en soins infirmiers* 2008/1, n° 92, pp. 6-19.

FORRAY V., PIMONT S.,
- « Rémy LIBCHABER, *L'ordre juridique et le discours du droit - Essai sur les limites de la connaissance du droit* », *RTD civ*., 2013, p. 909.

FOUASSIER É., LHOPITEAU C.,
- « Médicaments et compléments alimentaires : une frontière mieux délimitée », *RDS* n° 44, 2011, chron., p. 609.

FOURNALÈS R.,
- « La prévention de la discrimination entre hommes et femmes n'est pas une composante nouvelle de l'ordre public », *AJDA* 2006, p. 439.

FRANC M.,
- « Traitement juridique du risque et principe de précaution », *AJDA* 2003, p. 360.

FRASCH P. D., LUND H.,
- « La différence de traitement des animaux en fonction de leur espèce et de leur utilisation : un dilemme juridique et déontologique aux États-Unis », *RSDA* 1/2010, pp. 257-268.

FRIANT-PERROT M.,
- « La sécurité alimentaire : nouveaux enjeux pour les secteurs agricoles et alimentaires », *Droit rural* n° 11, nov. 2004, étude 3.

FRISON ROCHE M.-A.,
- « Définition du droit de la régulation économique », *D*. 2004, p. 126.

GADBIN D.,
- « Les nouvelles articulations entre expertise scientifique et décision politique : l'exemple de l'Agence européenne de sécurité des aliments », *Droit rural* n° 329, janv. 2005, étude 1.
- « Le principe de proportionnalité en matière sanitaire », Chronique de jurisprudence communautaire (année 2003), *Droit rural* n° 330, fév. 2005, chron. 2.
- « Les droits à paiement unique, pour qui, pourquoi ? », *Droit rural* n° 334, juin 2005, chron. 8.
- « Quelle relance pour la protection européenne du bien-être des animaux de ferme en transport international ? », *Droit rural* n° 370, fév. 2009, repère 2.
- « Chronique de jurisprudence communautaire 2008 (2e partie) », *Droit rural* n° 376, oct. 2009, chron. 3, à propos de CJCE, 17 janv. 2008, aff. C-37/06 et C-58/06, *Viamex Agrar Handels*, Rec. CJCE 2008, I, p. 69.
- « Droit de l'alimentation et droit agricole européens : quelle cohérence ? », *Droit rural* n° 390, fév. 2011, repère 2.
- « Cheptel sous haute tension : du bon usage du principe de précaution », *Droit rural* n° 406, oct. 2012, repère 8.
- « Chronique de jurisprudence 2011 de la Cour de justice de l'Union européenne », *Droit rural* n° 406, oct. 2012, chron. 3
- « La gestion des contrôles sanitaires officiels », Chronique de jurisprudence 2011 de la Cour de justice de l'Union européenne, *Droit rural* n° 406, oct. 2012, chron. 3.
- « Principe de précaution et assouplissement des mesures à prendre en présence d'EST chez les ovins et caprins », *Droit rural* n° 419, janv. 2014, comm. 12.

- « L'"OCM unique" : le déclin de la régulation publique des marchés », *Droit rural* n° 423, mai 2014, dossier 9.
- « La viande "dénervée", ni fraîche ni transformée ! », *Droit rural* n° 431, mars 2015, comm. 49.

GALLIGAN D. T.,
- « The economics of optimal health and productivity in the commercial dairy », *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, 1999,18 (2), pp. 512-519.

GALLOUX J.-C.,
- « Éthique et brevet ou le syndrome bioéthique », *D.* 1993, p. 83.

GAUMONT-PRAT H.,
- « Les tribulations en France de la directive n° 98/44 du 6 juillet 1998 relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques », *D.* 2001, p. 2882.
- « Génie génétique et brevetabilité du vivant, de la science au droit », p. 241 *in* LE DOUARIN N. M., PUIGELIER C. (dir), *Science, éthique et droit,* Odile Jacob, mai 2007.

GARCIA T.,
- « Crise de la "vache folle", crise dans l'Union européenne », *RMCUE* 1997, p. 243.

GAUTIER M.,
- « L'ordre public », pp. 317-329 *in* AUBY J.-B. (dir.), *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, Paris, Dalloz, coll. Thèmes & commentaires, 2010.

GEBLER L.,
- « Dossier "Santé et protection de l'enfant" : Le juge des enfants et la santé du mineur », *AJ Famille* 2015, p. 267.

GIRARD J.-F.,
- « Politique de santé et santé publique : la place de la sécurité sanitaire », *RFAS* n° 3-4, déc. 1997, pp. 19-21.

GIUDICELLI-DELAGE G.,
- « Droit à la protection de la santé et droit pénal en France », *RSC* 1996, p. 13.

GNANOU J.-C., SANDERS P.,
- « Résistance aux antibiotiques chez les bactéries d'origine animale : recommandations pour une surveillance harmonisée en Europe », *Médecine et Maladies Infectieuses,* vol. 23-3, juin 1993, pp. 164-172.

GODARD O.,
- « Le principe de précaution face au dilemme de la traduction juridique des demandes sociales. Leçons de méthode tirées de l'affaire de la vache folle », pp. 29-63 *in* LEBEN C., VERHOEVEN J. (dir.), *Le principe de précaution. Aspects de droit international et communautaire*, Ed. Panthéon Assas, 2002.

GOYBET C.,
- « Ces vaches qui affolent l'Europe », *RMCUE* 1996, p. 349.

- « La vache folle fera-t-elle évoluer l'Europe ? », *RMCUE* 1997, p. 229.

GRANJOU C.,
- « Entre santé animale et santé publique, un problème « discret ». La carrière de la tremblante ovine » pp. 273-289, *in* GILBERT C., HENRY E. (dir.), *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, Éd. La découverte, Collection Recherches, 2009.

GRÜNDLER T.,
- « Le juge et le droit à la protection de la santé », *RDSS* 2010, p. 835.

HAGUENOER J.-M.,
- « Les résidus de médicaments présentent-ils un risque pour la santé publique ? », *Santé Publique*, 2010/3, vol. 22, pp. 325-342.

HARDY J.,
- « Le système de santé vu du droit : une réalité diffuse, un régime juridique complexe », *RDSS* 2014, 2, p. 229.

HARTUNG J., NOWAK B., SPRINGORUM A.C.,
- « Animal welfare and meat quality », pp. 628-646 *in Improving the Sensory and Nutritional Quality of Fresh Meat*, Woodhead Publishing Series in Food Science, Technology and Nutrition, 2009.

HAUSER J., LEMOULAND J.-J.,
- « Ordre public et bonnes mœurs », *Répertoire de droit civil*, mars 2004.

HAZEL S. J., LLOYD J. K. F.,
- « The impact of social stress on animal health and welfare », *The Veterinary Journal*, n° 207, 2016, pp. 8-9.

HENNETTE-VAUCHEZ S.,
- « Les OGM au cœur des débats parlementaires », pp. 57-72, *in* DEGUERGUE M. (dir.), MOIROUD C. (dir.), *Les OGM en questions : Sciences, politique et droit,* Publications de la Sorbonne, 2013.

HENNION-JACQUET P.,
- « La nécessité de tuer un animal : une notion polysémique au service de l'homme », *RSDA* 1/2011, pp. 11-27.

HERMITTE M.-A.,
- « L'illicite dans le commerce international des marchandises », pp. 109-177 *in* KAHN P., KESSEDJIAN C. (dir.), *L'illicite dans le commerce international*, Litec, Travaux du CREDIMI, 1996.

HERVÉ A.,
- « Le mécanisme de règlement des différends de l'OMC. L'interminable contentieux transatlantique sur le boeuf aux hormones », *RMCUE* 2009, p. 246.

HIRSCH M., FOUREL C.,

- « Sécurité alimentaire », pp. 97-103, *in* BOURDILLON F. (dir.), BRÜCKER G. (dir.), TABUTEAU D. (dir.), *Traité de santé publique*, Flammarion, Médecine-Sciences, 2007, 2e éd.

HOCHMANN T.,
- « Gallodromes ou stupeur ? », *AJDA* 2015, p. 1945.

HUBERT S., LE FUR A.,
- « Le principe de précaution et le droit de l'OMC », *Revue juridique de l'Ouest*, 2000-2, pp. 141-165.

HUDAULT J.,
- « Pour un concept juridique unitaire du produit agroalimentaire », *Droit rural* n° 431, mars 2015, étude 2.

HUSSON L.,
- « Les apories de la logique juridique », pp. 54 s. *in La logique juridique,* Travaux du IIe Colloque de philosophie du droit comparé, France, Annales de la Faculté de droit et des sciences économiques de Toulouse, T. XV, Fasc. 1, 1967.

IDOT L.,
- « Aides d'État : le financement de tests EST chez les bovins est constitutif d'une aide », *Europe* n° 5, mai 2015, comm. 208.

JACQUOT M.-J.,
- « Le management des risques créés par les produits alimentaires », Actes du 5e colloque transfrontalier CLUSE des 21 et 22 sept. 2000, Risques majeurs : perception, globalisation et management, Université de Genève, http://rel.unige.ch.
- « L'OMC dispose-t-elle des moyens pour réglementer les marchés agricoles ? », *Académie d'Agriculture de France*, 2010.
- « La sûreté alimentaire au sein de l'Union européenne : ses origines, la situation actuelle et ses perspectives », pp. 7-27 *in* MAHIEU S. (dir.), MERTEN-LENTZ K. (dir.), *Sécurité alimentaire. Nouveaux enjeux et perspectives*, Bruylant, Collection droit de l'Union européenne, 2013.

JAZOTTES G.,
- « La protection de la santé et de la vie des animaux et la conservation de la biodiversité peuvent justifier une entrave à la libre circulation des marchandises », *RTD com.* 1999, p. 542.

JAZRA BANDARRA N.,
- « Tendances du secteur agro-alimentaire », *Revue de l'Union européenne*, n° 553, déc. 2011, pp. 650-654.

JEANGÈNE VILMER J.-B.,
- « Les sophismes de la corrida », *RSDA* 2/2009, pp. 119-124.

JEANNIN M. V.,
- « Sécurité et insécurité alimentaire au troisième millénaire », *Gaz. Pal.* n° 4, 4 janv. 2000, p. 69.
- « 1e janvier 2005 : naissance du droit alimentaire européen », *D.* 2004, p. 3057.

JEMMI T., STEPHAN R.,
- « Listeria monocytogenes: food-borne pathogen and hygiene indicator », *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, 2006, 25 (2), pp. 571-580.

KARAGIANNIS S.,
- « Le droit à la santé dans certains textes internationaux et constitutionnels : entre généreuse utopie et mesquin pragmatisme ? », *Journal du droit international* n° 4, oct. 2012, doctr. 11.

KAUFF-GAZIN F.,
- « Principe du bien-être des animaux », *Europe* n° 10, oct. 2001, comm. 294.

KECK F.,
- « "Conflits d'experts" Les zoonoses, entre santé animale et santé humaine », *Ethnologie française* 2009/1, vol. 39, p. 79-88.

KECK G.,
- « Contaminants et résidus chimiques dans les aliments d'origine animale », *Revue Française des Laboratoires* n° 348, déc. 2002, pp. 21-27.

KELLERSON P.,
- « Question bête(s) : quelle philosophie du droit au fondement des statuts juridiques de l'animal ? », *RSDA* 2/2012, pp. 385-410.

KONATE A.,
- « La France : aspects sectoriels », pp. 287-302 *in* PRIEUR M. (dir.), *La mise en œuvre nationale du droit international de l'environnement dans les pays francophones*, Actes des troisièmes journées scientifiques du réseau « Droit de l'environnement » de l'Agence universitaire de la francophonie, Yaoundé (Cameroun), 14-15 juin 2001, PULIM, 2003.

KOOLS S., MOLTMANN J., KNACKER T.,
- « Estimating the use of veterinary medicines in the European union », *Regulatory toxicology and pharmacology* n° 50, 2008, p. 59.

LAGELLE A.,
- « Les animaux domestiques saisis par le droit international », *RSDA* 1/2014, pp. 431-444.

LAHELLEC C., CORBION B., FREMY S.,
- « Les salmonelles chez les animaux », *Médecine et Maladies Infectieuses,* vol. 22, 1992, pp. 258-263.

LALANDE F.,
- « Sécurité et veille sanitaires : concepts, historique, évolution des structures et des doctrines », *RFAS* n° 3-4, déc. 1997, pp. 31-38.

LANFRANCHI M.-P.,
- « Bien-être animal et commerce international après l'affaire des Produits dérivés du phoque », *RSDA* 2/2014, pp. 337-358.

- « Le droit européen du bien-être animal devant le juge de l'Organisation Mondiale du Commerce », pp. 393-430 *in* E. BROSSET (dir.), *Droit européen et protection de la santé. Bilan et perspectives*, Bruylant, Travaux de droit international et européen, 2015.

LARRÈRE C.,
- « Le contexte philosophique du principe de précaution », pp. 15-28 *in* LEBEN C., VERHOEVEN J. (dir.), *Le principe de précaution. Aspects de droit international et communautaire*, Ed. Panthéon Assas, 2002.

LARRÈRE C., LARRÈRE R.,
- « L'animal, machine à produire : la rupture du contrat domestique », pp. 9-24 *in* BURGAT F. (dir.), *Les animaux d'élevage ont-ils droit au bien-être ?,* INRA Editions, 2001.

LARZUL T., DE MONTALIVET P.,
- « Droit constitutionnel de l'administration », *JCl A*, Fasc. 1452, 1e fév. 2013.

LAUDE A.,
- « Principe de précaution et produits de santé. Dispositifs médicaux. Compléments alimentaires. Cosmétiques », *RDSS* 2000, p. 67.

LAUDIJOIS M.,
- « Le droit à la santé n'est pas une liberté fondamentale, *AJDA* 2006, p. 376.

LAURENT-BOUTOT C.,
- « Selon la Cour européenne des droits de l'Homme, l'animal est un bien…comme les autres », *RSDA* 2/2010, pp. 115-120.

LAVRIC S.,
- « Protection animale : atteinte légitime à la liberté d'expression », *Dalloz actualité*, 30 nov. 2012.

LEBEN C.,
- « Quelques réflexions théoriques à propos des contrats d'États », *in* Coll., *Souveraineté étatique et marchés internationaux à la fin du 20è siècle, À propos de 30 ans de recherche du CREDIMI*, Mélanges en l'honneur de Ph. KAHN, Litec, 2000, vol. 20, pp. 119 et s.

LEBRETON G.,
- « Ordre public et dignité de la personne humaine : un problème de frontière », pp. 353-367 *in* M.-J. REDOR (dir.), *L'ordre public : ordre public ou ordres publics ?,* Bruylant, 2001, Droit et justice, n° 29.

LE BOT O.,
- « La protection de l'animal en droit constitutionnel », *Lex electronica*, vol. 12, 2007.
- « La cour constitutionnelle allemande confirme l'interdiction de la zoophilie », *RSDA* 1/2016, pp. 113-116.

LE FOLL S.,

- « Compétitivité : mesures gouvernementales en faveur de la compétitivité pour les filières agricoles et agroalimentaires », *Droit rural* n° 408, Déc. 2012, alerte 162, Communiqué du 6 nov. 2012.

LEFAURE C., MOATTI J.-P.,
- « Les ambiguïtés de l'acceptable », *Culture technique* n° 11, 1983, pp. 10-25.

LEON GUZMAN M. *in* COLLART DUTILLEUL F. (dir.), BUGNICOURT J.-P. (coord.),
- *Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde*, Bruxelles, Larcier, Dictionnaires juridiques, 2013, 697 p.
- « HACCP », p. 373.
- « Traçabilité », p. 652.

LÉPÉE M.,
- « Quels services déconcentrés pour assurer la sécurité sanitaire ? », *RFAS* n° 3-4, déc. 1997, pp. 23-30.

LEROY J.,
- « Brèves réflexions sur l'usage de l'expression « être sensible » appliquée à l'animal », *RSDA* 2/2011, pp. 11-16.

LESIEUR F.,
- « Réflexions sur les risques sanitaires liés aux organismes génétiquement modifiés : entre principe de précaution et ordre public », *RGDM* n° 33, déc. 2009, pp. 339-348.

LIBCHABER R.,
- « Perspectives sur la situation juridique de l'animal », *RTD Civ.*, 2001, p. 239.

LIGNEAU P.,
- La qualité de vie liée à la santé dans le droit français », pp. 833-850 *in* Mélanges en l'honneur de Louis Dubouis, *Au carrefour des droits*, Dalloz, 2002.

LINOTTE D.,
- « L'unité fondamentale de l'action administrative ou l'inexistence de la police administrative comme catégorie juridique autonome » pp. 11-28 *in* LINOTTE D. (dir.), *La police administrative existe-elle* ?, Economica, PUAM, coll. Droit public positif, 1985.

LIU H. W., CAO Y.,. ZHOU D. W,
- « Effects of shade on welfare and meat quality of grazing sheep under high ambient temperature », *Journal of Animal Science*, vol. 90, n° 13, pp. 4764-4770.

LORVELLEC L.,
- « Principaux aspects de la loi d'orientation agricole », *JCP (N)* n° 28, 16 juill. 1999, p. 1129.
- « L'action des autorités publiques françaises dans la crise de la vache folle », pp. 417-444, *in* LORVELLEC L., *Écrits de droit rural et agroalimentaire*, Dalloz, 2002.

MADEC J.-Y.,
- « Résistance aux antibiotiques chez l'animal : quel risque pour l'Homme ? », *Journal des Anti-infectieux*, 2013, vol. 15, pp. 178-186.

MAHON P., COLLETTE M.,
- « La nouvelle législation fédérale sur la protection des animaux : respect de la dignité et du bien-être animal », *RSDA* 1/2009, p. 110.

MAILLARD N., PERROT X.,
- « La construction de l'animal techno-économique. Genèse et faillite programmée du système d'élevage industriel », *RSDA* 2/2014, pp. 287-310.

MAILLOLS-PERROY A.-C.,
- « Les aliments santé : un marché dans la tourmente », *RDS* n° 44, 2011, chron., p. 593.

MALINVAUD P.,
- « L'animal va-t-il s'égarer dans le code civil ? », *D.* 2015, pp. 87-88.

MALLET-BRICOUT B.,
- « Droit des biens », *D.* 2014 n° 32, 25 sept. 2014, pp. 1844-1846.

MANDEVILLE B., SOYER M.,
- « L'avènement de la politique publique de l'alimentation (C. rur. et pêche mar., art. L. 230-1 à L. 230-6) », *Droit rural* n° 386, oct. 2010, étude 14.

MANSUY V.,
- « Le principe de précaution : un principe en quête de méthodologie ? », *Environnement* n° 6, juin 2004, étude 11.

MARGUÉNAUD J.-P.,
- « L'animal dans le nouveau code pénal », *D.* 1995, chron., p. 187.
- « La personnalité juridique des animaux », *D.* 1998, 20e cahier, chron., pp. 205-211.
- « Conclusions générales », *LPA* n° 46, 5 mars 2009, p. 119.
- « La promotion des animaux au rang d'êtres sensibles dans le Traité de Lisbonne », *RSDA* 2/2009, pp. 13-18.
- « La question du statut juridique de l'animal : le passage irréversible de l'étape du ridicule à l'étape de la discussion », *RSDA* 2/2013, pp. 157-171.
- « Préface », pp. 5-12 *in* DE MARI É., TAURISSON-MOURET D. (dir.), *Ranger l'animal, l'impact environnemental de la norme en milieu contraint II, Exemples de droit colonial et analogies contemporaines*, Victoires Éd., 2014.
- « Une révolution théorique : l'extraction masquée des animaux de la catégorie des biens », *JCP G* n° 10-11, 9 mars 2015, doctr. 305.
- « La création d'un premier diplôme universitaire de droit animalier en France », *RSDA* 1/2016, pp. 15-24.

MARGUÉNAUD J.-P., DUBOS O.,
- « La protection internationale et européenne des animaux », *Pouvoirs* n° 131, 2009, pp. 113-126.

MARGUENAUD J.-P., PERROT X.,
- « Le droit animalier, de l'anecdotique au fondamental », *D.* 2017, p. 996.

MARIATTE F.,
- « Principe de précaution », *Europe* n° 11, nov. 2002, comm. 362.

MARTIN G. J.,
- « Précaution et évolution du droit », *D.* 1995, p. 299.

MASSOT-MARTI A.,
- « Vers une nouvelle politique agro-alimentaire et rurale commune ? », *RMCUE* 1998, p. 387.

MATOUSSI M. S.,
- « La mise en concurrence des systèmes juridiques nationaux. Réflexions sur l'ambivalence des rapports du droit et de la mondialisation », *RIDE* 2001/3, pp. 251-302.

McLEAN M.,
- "CVM Uses Seven-Step Process to Evaluate Safety, Effectiveness of GE Animals", *FDA Veterinarian Newsletter* 2008, vol. XXIII, n° VI.

MEHDI R., BERR C. J., LUBY M., PRIETO C., BISCHOFF J.-M., HUET A.,
- « Chronique de jurisprudence du Tribunal et de la Cour de Justice des Communautés européennes », *Journal du droit international (Clunet)* n° 2, avril 2004, p. 100022.

MEISTER M.,
- « Le contentieux des produits dérivés du phoque dans l'Union européenne et l'Organisation mondiale du commerce », *Europe* n° 3, mars 2014, étude 2.

MEKKI M.,
- « L'influence normative des groupes d'intérêt : force vive ou forcesubversive ? - Identification » (1e partie), *JCP G* n° 43, 19 oct. 2009.

MELLOR D. J.,
- « Introduction. Bien-être animal : quelles évolutions ? », *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, 2014, 33 (1), pp. 25-28.

MESTRE C.,
- « Les paiements directs », *Droit rural* n° 425, août 2014, dossier 17.

MICHALET C. A.,
- « Les métamorphoses de la mondialisation. Une approche économique », pp. 11-42 *in* LOQUIN É, KESSIDJIAN C. (dir.), *La mondialisation du droit*, Litec, 2000.

MILHAUD C. L.,
- « Zoonoses et maladies transmissibles communes à l'homme et aux animaux : point de vue vétérinaire », *Revue française des laboratoires* n° 310, fév. 1999, pp. 77-94.

MER R.,
- « La "vache folle" vue par les médias », *Droit rural* n° 252*,* avril 1997, pp. 234-239.

MERLOT E.,

- « Conséquences du stress sur la fonction immunitaire chez les animaux d'élevage », *INRA Production Animale*, 2004, 17 (4), pp. 255-264.

MEZIANI M.,
- « Le bien-être : enjeux relatifs aux droits et approche pluridisciplinaire », *Jurisport* 2015, n° 151, p. 18.

MICOUD A.,
- « Sauvage ou domestique, des catégories obsolètes ? », *Sociétés* 2010/2 (n° 108), pp. 99-107.

MIEUSSENS D.,
- « Ce droit qui s'abîme dans les faits », *RSDA* 2/2009, pp. 125-133.

MOIROUD C.,
- « Farines animales », p. 336 *in* COLLART DUTILLEUL F. (dir.), BUGNICOURT J.-P. (coord.), *Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde*, Larcier, Dictionnaires juridiques, 2013.

MOLINIER J.,
- « Principes généraux », *Rép. eur.*, juin 2016.

MONDIELLI É.,
- « La prise en compte des normes O.M.S par le droit français », *RGDM* n° 1, juin 1999, pp. 87-116.

MONNIER P., RUIZ FABRI H.,
- « Organisation mondiale du commerce. Droit institutionnel », *JCl Droit international*, Fasc. 130-10, déc. 2015.

MOQUET-ANGER M.-L.,
- « Ordre public et santé publique », pp. 199-212 *in* REDOR M.-J. (dir.), *L'ordre public : ordre public ou ordres publics ?, Ordre public et droits fondamentaux,* Bruylant, Nemesis, Droit et justice, 2001.

MOREL A.,
- « La gestion des risques sanitaires : vers une administration de la santé rénovée », *RFAS* n° 3-4, déc. 1997, pp. 39-47.

MORET-BAILLY J.,
- « La gestion des conflits d'intérêts, composante des politiques contemporaines de santé publique », pp. 247-256 *in* VIRIOT-BARRIAL D. (dir.), *Les catastrophes sanitaires*, Les cahiers de droit de la santé du Sud-Est, n° 17, avril 2014.
- « La sécurité alimentaire », *Gaz. Pal.* n° 161, 10 juin 2006, p. 7.

MORGAN N., PRAKASH A.,
- « International livestock markets and the impact of animal disease », *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, 2006, vol. 25, pp. 517-528.

MORRIS R. S.,

- « The application of economics in animal health programmes: a practical guide », *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, 1999, 18 (2), pp. 305-314.

MULLER P.,
- « La protection du bien-être des animaux de rente par le droit : une protection effective ? », *Droit rural* n° 443, mai 2016, étude 19.

MUNOZ URENA H. A., BUGNICOURT J.-P.,
- « Codex alimentarius », pp. 164-166 *in* COLLART-DUTILLEUL F. (dir.), BUGNICOURT J.-P. (coord.), *Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde*, Larcier, Dictionnaires juridiques, 2013.

NGO M.-A.,
- « La conciliation entre les impératifs de sécurité alimentaire et la liberté du commerce dans l'accord SPS », *RIDE*, 2007/1, T. XXI, 1, pp. 27-42.

NICKS B., VANDENHEEDE M.,
- « Santé et bien-être des animaux : équivalence ou complémentarité ? », *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.* 2014, 33 (1), pp. 91-96.

NICOUD F.,
- « Maltraitance à animaux et pouvoir de police du maire », *AJDA,* 2011, p. 1446.

NIORT J.-F.,
- « "Ranger l'esclave" *versus* "ranger l'animal" en droit français : quelques pistes de comparaison », pp. 125-147 *in* DE MARI É., TAURISSON-MOURET D. (dir.), *Ranger l'animal, l'impact environnemental de la norme en milieu contraint II, Exemples de droit colonial et analogies contemporaines*, Victoires Éd., 2014.

NOIVILLE C.,
- « La lente maturation jurisprudentielle du principe de précaution », *D.* 2007, p. 1515.

NOUËT J.-C.,
- « Chapitre 5. L'animal sauvage au regard du droit et de l'éthique en France », *Journal International de Bioéthique*, 2013, Vol. 24, pp. 65-76.

ORELLANA M.,
- « Evolving WTO Law concerning health, safety and environmental measures », *Trade, Law and Development* n° 1, 2009, pp. 103-144.

PAILLUSSEAU J.,
- « Comment les activités économiques révolutionnent le droit et les théories juridiques. Révolution dans les approches et raisonnements juridiques », *D.* 2017, p. 1004.

PARENT G.,
- « Droit économique et sécurité alimentaire : un couple mal assorti ? », *RIDE* 2012/4, T. 26, pp. 15-19.

PATOU-MATHIS M.,

- « Mangeurs de viande de la préhistoire », *RSDA* 1/2011, pp. 163-171.

PEDROT P.,
- « Avant propos : de la trace à la traçabilité : des enjeux nouveaux pour des risques nouveaux », VIII, *in* PEDROT P. (dir.), *Traçabilité et responsabilité*, Economica, 2003.

PEIGNÉ J.,
- « Le contentieux des A.M.M., le juge communautaire et le principe de précaution », *LPA* n° 137, 10 juill. 2003, p. 18.
- « Médicaments et aliments : les affinités conflictuelles », *RDSS* 2005, p. 705.

PELLOUX R.,
- « Vrais et faux droits de l'homme, problèmes de définition et de classification », *RDP*, 1981, p. 54.

PERRIER J.-B.,
- « Gallodromes : là où la loi distingue, il y a lieu de distinguer », *RFDC* n° 105, mars 2016, pp. 161-163.

PETIT C.,
- « Les règles de sécurité alimentaire : de l'influence de la réglementation sanitaire sur les productions alimentaires et animales », *Droit rural* n° 349, janv. 2007, étude 8.

PETIT Y.,
- « L'Union européenne et l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) : vers une nouvelle politique agricole commune (PAC) ? », *Europe* n° 10, oct. 2001, chron. 8.
- « Agriculture », *Rép. de droit communautaire*, 2002.
- « Les crises alimentaires et sanitaires » *in* BLUMANN C., PICOD F. (dir.), *L'Union européenne et les crises*, Bruylant, coll. droit de l'Union européenne, colloques, 2010.
- « Le système d'identification et d'enregistrement des ovins et des caprins est valide », *Droit rural* n° 422, avril 2014, comm. 92.
- « Le règlement horizontal relatif au financement, à la gestion et au suivi de la Politique agricole commune », *Droit rural* n° 424, juin 2014, dossier 13.
- « Précisions importantes sur la notion de « non-conformité intentionnelle » et la violation des obligations relatives à la conditionnalité », *Droit rural* n° 426, oct. 2014, comm. 205.
- « Tests de l'ESB et violation de l'article 107-1 TFUE », *Droit rural* n° 434, juin 2015, comm. 131.
- « La dixième Conférence ministérielle de l'OMC à Nairobi : quelles avancées en matière agricole ? », *Droit rural* n° 445, août 2016, étude 28.

PEYRAUD J.-L.,
- « Dimension économique et impact environnemental de la production de viande bovine en France », Académie d'Agriculture de France, Viande bovine, alimentation et santé, Séance commune avec l'Académie nationale de Médecine, 2011.

PIATTI M.-C.,
- « Droit, éthique et condition animale », *LPA* n° 60, 19/05/1995, p. 4.

PICARD É.,

- « L'influence du droit communautaire sur la notion d'ordre public », *AJDA*, 20 juin 1996, numéro spécial, pp. 55-75.
- « Introduction générale : la fonction de l'ordre public dans l'ordre juridique », pp. 17-61 *in* REDOR M.-J. (dir.), *L'ordre public : ordre public ou ordres publics ?, Ordre public et droits fondamentaux,* Bruylant, Nemesis, Droit et justice, 2001.

PICARD M., PORTER R. H., SIGNORET J.-P.,
- « Comportement et bien-être animal », INRA, 1994, p. 146.

PICHERAL C.,
- « L'ordre public dans les droits européens », pp. 103-115 *in* C.-A. DUBREUIL, *L'ordre public*, Editions Cujas, Collection Actes & Etudes, 2013.

PICOD F.,
- « La normativité du droit communautaire », *Dossier : la normativité, Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 21, janv. 2007.

PINTADO C.,
- « Le rôle et la place de l'Autorité européenne de sécurité des aliments dans l'Union européenne : 10 ans après sa création », pp. 147-173 *in* MAHIEU S., MERTEN-LENTZ K. (dir.), *Sécurité alimentaire. Nouveaux enjeux et perspectives*, Bruylant, Collection droit de l'Union européenne, 2013.

PLANES-DE LA ASUNCION K.,
- « Qualité et sécurité alimentaire », *RDSS* 2014, p. 1023.

PLYM FORSHELL L., WIERUP M.,
- « Salmonella contamination: a significant challenge to the global marketing of animal food products », *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, 2006, 25 (2), pp. 541-554.

PONTIER J.-M.,
- « De la sécurité », *AJDA* 2006, p. 1009.
- « Vache folle : suite contentieuse et indemnisation de l'abattage des troupeaux », *AJDA* 2010 p. 2061.
- « La multiplication des polices spéciales : pourquoi ? », *JCP A*, n° 15, 16 avril 2012, p. 2113.

PORCHER J.,
- « Élevage/industriel : penser l'impensable ? », *Travailler* n° 14 2005/2, pp. 9-20.

PRÉVOST D., VAN DEN BOSSCHE P.,
- « The agreement of application of sanitary and phytosanitary », pp. 231-370, *in* Coll., *The World Trade Organization. Legal, economic and political analysis*, Springer, 2005, vol 1, 3083 p.

PROUDFOOT K., HABING G.,
- « Social stress as a cause of diseases in farm animals: Current knowledge and future directions », *The Veterinary Journal*, n° 206, 2015, pp. 15–21.

PUGNET S.,

- « La réglementation de la sécurité des produits : un risque pour l'entreprise », *Contrats Concurrence Consommation* n° 10, Oct. 2009, étude 10.

PROUDFOOT K., HABIN G.,
- « Social stress as a cause of diseases in farm animals : Current knowledge and future directions », *The Veterinary Journal,* 2015, vol. 206, oct. 2015, pp. 15-21.

PRUNET P., AUPERIN B.,
- « Recent development of aquaculture rose interest for fish welfare in aquaculture farms », *INRA Productions Animales*, 2007, pp. 35-40.

QUICK R., BLÜTHNER A.,
- « Has the appellate body erred? An appraisal and criticism of the ruling in the WTO Hormones case », *Journal of International Economic Law*, vol. 2, Issue 4, déc. 1999, pp. 603-639.

RAT-ASPERT O., KREBS S.,
- « Économie des actions collectives de maîtrise des maladies animales endémiques Proposition d'un cadre d'analyse », *Économie Rurale* n° 338, nov.-déc. 2013, pp. 47-59.

REBOUL-MAUPIN N.,
- « Pour une rénovation de la summa divisio des personnes et des biens », *LPA* n° 259, 28/12/2016, p. 6.

REIGNÉ P.,
- « Les animaux et le Code civil », *JCP G*, n° 9, 2 mars 2015, p. 242.

RETTERER S.,
- « Traçabilité et protection alimentaire », *Dr. et patr.*, mai 2001, p. 92.

REY O.,
- « Les OGM et la science moderne : accomplissement et menace », pp. 41-46 *in* DEGUERGUE M., MOIROUD C. (dir.), *Les OGM en questions : Sciences, politique et droit*, Publications de la Sorbonne, 2013.

RICHARD I.,
- « L'évolution de l'emploi de shall, de must et du présent simple dans le discours juridique normatif dans le cadre du Plain Language Movement », *ASp* n° 49-50, 2010.

RIDEAU J.,
- « Sources du droit de l'Union européenne », *JCl Europe Traité*, août 2016.

RIGAUX A.,
- « Compatibilité avec la libre circulation des marchandises de la réglementation belge relative à la protection et au bien être des animaux », *Europe* n° 8-9, août 2008, comm. 263.
- « Restrictions à l'usage des produits », *Europe* n° 8-9, août 2009, comm. 305.
- « Réglementation belge relative à la protection des oiseaux à l'épreuve de la libre circulation des marchandises », *Europe* n° 11, nov. 2009, comm. 409.

RINGEL F., PUTMAN E.,

- « L'animal aimé par le droit », *RRJ* 1995, n° 1, p. 45.

ROBIN D.-S.,
- « Droit international animalier - Statut et bien-être des animaux : quelques remarques sur les balbutiements d'un droit international animalier », *Journal du droit international (Clunet)* n° 2, avril 2016, doctr. 5.

ROCHDI G.,
- « La politique agricole commune dans le commerce mondial des produits agro-alimentaires », *RTD eur.* 2005, p. 37.
- « Politique agricole commune. Chronologie de la reforme », *JCl Rural*, fasc. 15, nov. 2009.
- « Politique agricole commune - Chronologie de la réforme de la PAC », *JCl Europe Traité*, fasc. 1304, 15 nov. 2009.
- « Marché commun agricole – Politique agricole commune, mécanismes fondateurs, mécanismes internes », *JCl Rural,* fasc. 12, 1e avril 2010.
- « Manifestation d'intérêt au Parlement européen pour la réforme de la PAC », *Rev. de l'Union europ.*, n° 553, déc. 2011, pp. 655-661.
- « Le soutien au développement rural 2014-2020 », *Droit rural* n° 423, mai 2014, dossier 11.

ROGUE F.,
- « L'enfant du mineur à l'épreuve du droit de la santé », *RDSS* 2016, p. 722.

ROSET S.,
- « Obligation de dépistage de l'ESB et libre circulation des marchandises », Chronique de jurisprudence 2010 de la Cour de justice de l'Union européenne (1re partie), *Droit rural* n° 396, oct. 2011, chron. 1.
- « Lutte contre la fièvre aphteuse », *Europe* n° 12, déc. 2013, comm. 529.
- « Subventions et conditionnalité environnementale », *Europe* n° 4, avril 2014, comm. 163.

ROUNTREE G. H.,
- « Raging hormones: a discussion of the World Trade Organization's decision in the European Union - United-States beef dispute », *The Georgia Journal of International and Comparative Law,* vol. 27, 1998-1999, pp. 607-634.

ROUSSEAU F.,
- « La perte d'un droit à indemnisation, une possible sanction répressive (à propos de Cons. const., 20 juill. 2012, n° 2012-266 QPC) », *D.* 2012, p. 2684.

ROUVIÈRE F.,
- « Le revers du principe "Différence de nature (égale) différence de régime" », pp. 415-448 *in* CHÉROT J.-Y., CIMAMONTI S., TRANCHANT L., TRÉMEAU J., (dir), *Le droit, entre autonomie et ouverture, Mélanges en l'honneur de Jean-Louis Bergel,* Bruylant, Penser le droit, 2013.

ROUYÈRE A.,
- « L'exigence de précaution saisie par le juge. Réflexions inspirées par quelques arrêts récents du Conseil d'État», *RFDA* 2000, p. 266.

RUIZ FABRI H.,

- « La prise en compte du principe de précaution par l'OMC », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2000, n° spécial, pp. 55-66.
- « Le règlement des différends au sein de l'OMC : naissance d'une juridiction, consolidation d'un droit », pp. 303 s. *in Souveraineté étatique et marchés internationaux à la fin du XXe siècle*, Mélanges en l'honneur de Philippe Kahn, Litec, 2000.
- « Règlement des différends économiques interétatiques », *Rép. int.* 2002.

RUIZ FABRI H., MONNIER P.,
- « Chronique du règlement des différends 2003 », *Journal du droit international (Clunet)* n° 3, juill. 2004, 100035.
- « Chronique du règlement des différends 2013 – 2014 », *Journal du droit international (Clunet)* n° 3, juill. 2014, chron. 7.
- « Chronique du règlement des différends 2014-2015 », *Journal du droit international (Clunet)* n° 3, juill. 2015, chron. 6.

RUIZ FABRI H., GRADONI L.,
- « Droit de l'OMC et précaution à la lumière de l'affaire des "OGM" », *D.* 2007 p. 1532.

RUSHTON J., THORNTON P. K., OTTE M. J.,
- « Methods of economic impact assessment », *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, 1999, 18 (2), pp. 315-342.

SALOMON J.,
- « Maladie de Creutzfeldt-Jakob », pp. 432-435, *in* BOURDILLON F. (dir.), BRÜCKER G. (dir.), TABUTEAU D. (dir.), *Traité de santé publique*, Flammarion, 2007, 2e éd.

SANTULLI C.,
- « Qu'est-ce qu'une juridiction internationale ? Des organes répressifs internationaux à l'ORD », *Annuaire français de droit international*, 2000, pp. 58-81.

SAVATIER R.,
- « L'ordre public économique », *D.* 1965, chron. 6, pp. 37-44.

SCALBERT L., « Utilité et force symbolique du droit - À propos de la reconnaissance dans le Code civil de l'animal comme "être vivant doué de sensibilité" », *Droit rural* n° 432, avril 2015, étude 6.

SCHAFFER G. C., POLLACK M. A.,
- « Les différentes approches de la sécurité alimentaire (Comparaison Union européenne / États-Unis) », pp. 129-146 *in* BOURRINET J., SNYDER F. (dir.), *La sécurité alimentaire dans l'Union européenne*, Bruylant, 2003.

SCOTT WEBER III E.,
- « Fish Analgesia: Pain, Stress, Fear Aversion, or Nociception ? », *Veterinary Clinics of North America: Exotic Animal Practice*, january 2011, vol. 14, n° 1, pp. 21-32.

SEGURA-CARISSIMI J.,
- « Éléments de réflexion et d'analyse autour du statut juridique des "chimères réelles" et de l'animal, dans les xénogreffes et les biotechnologies », *Gaz. Pal.*, 30 déc. 2008 n° 365, p. 62.

SEILLER B.,
- « La notion de police administrative », *RFDA* 2015, p. 876.

SENG P. M., LAPORTE R.,
- « Animal welfare: the role and perspectives of the meat and livestock sector », *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, 2005, 24 (2), pp. 613-623.

SERMET L.,
- « La QPC, source d'une protection constitutionnelle de basse intensité », *RFDC* n° 105, mars 2016, pp. 150-159.

SERVAIS V.,
- « La relation homme-animal. La relation à l'animal peut-elle devenir significative, donc thérapeutique, dans le traitement des maladies psychiques ? », *Enfances & Psy*, 2007/2 (n° 35), pp. 46-57.

SEUBE J.-B.,
- « La corrida : une légalité, une légitimité », *RSDA* 2/2009, p. 135-140.

SEUVIC J.-F.,
- « Animaux et alimentation : contrôle sanitaire en raison du risque lié à l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) ou maladie de la "vache folle" », *RSC* 1997, p. 423.

SÈVE R.,
- « La juste diversité des définitions du droit », *Droits, Revue française de théorie juridique*, 1989, n° 10, pp. 89-92.

SIBONY A.-L., DEFOSSEZ A.,
- « Marché intérieur », Chronique de jurisprudence sur la libre circulation des marchandises, *RTDE* 4/2008, pp. 885-926.

SIMON D.,
- « Un arrêt particulièrement audacieux d'une juridiction administrative française en matière de répétition de l'indu », *Europe* n° 6, juin 2004, comm. 179.
- « Restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent », *Rép. eur.*, août 2004.
- « Le contrôle de proportionnalité exercé par la Cour de justice des Communautés européennes », *LPA* n° 46, 5 mars 2009, p. 17.

SNYDER F.,
- « Sécurité alimentaire dans l'UE et gouvernance de la mondialisation », pp. 7-17 *in* BOURRINET J. (dir.), SNYDER F. (dir.), *La sécurité alimentaire dans l'Union européenne,* Bruylant, 2003.

SOHM-BOURGEOIS A.-M.,
- « La personnification de l'animal : une tentation à repousser », Chron. VII, *D.* 1990, pp. 33-37.

SORASIO D.,

- « Union européenne (Traité de Maastricht) », *Rép. de droit européen*, 1992.

SOURIOUX J.-L.,
- « Pour l'apprentissage du langage du droit », *RTD civ.*, 1999, pp. 343 s.
- « Droit », *Rép. de droit civil*, Juill. 2004.

STEPHEN C., KARESH W. B.,
- « Le concept "Une seule santé" donne-t-il des résultats ? », *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, 2014, 33 (2), pp. 381-396.

SUDRE F.,
- « L'ordre public européen », pp. 109-131 *in* REDOR M.-J. (dir.), *L'ordre public : ordre public ou ordres publics ?, Ordre public et droits fondamentaux,* Bruylant, Nemesis, Droit et justice, 2001.

SUN J.,
- « Hygiène », pp. 374-375 *in* COLLART DUTILLEUL F. (dir.), BUGNICOURT J.-P. (coord.), *Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde*, Larcier, Dictionnaires juridiques, 2013.

TABUTEAU D.,
- « Le droit à la santé : quelques éléments d'actualité », *Droit social* 1991, p. 332.
- « Les nouvelles ambitions de la politique de prévention », *Droit social* 2001, p. 1085.
- « Principes et organisation de la sécurité sanitaire », pp. 69-77, *in* BOURDILLON F. (dir.), BRÜCKER G. (dir.), TABUTEAU D. (dir.), *Traité de santé publique*, Flammarion, 2007.
- « Sécurité sanitaire et droit de la santé », *RDSS* 2007, p. 823.

TAURAN T.,
- « Les distinctions en droit civil », *LPA*, 7 avril 2000 n° 70, p. 5.

TCHEN V.,
- « Police administrative – Théorie générale », Fasc. 200, *JCl A*, 2013.

TEBOUL M.,
- « Dans quelle mesure l'homme pourrait-il se passer de l'exploitation des animaux ? », *RSDA* 2/2014, pp. 371-376.

THIEFFRY P.,
- « Politique européenne de l'environnement - Bases juridiques - Processus normatif - Principes », *JCl Environnement et Développement durable*, fasc. 2100, 3 nov. 2010.
- « Environnement », *JCl Europe Traité*, déc. 2015.

THIERRY J.-B.,
- « Les catastrophes sanitaires en matière médicale : état des lieux et perspectives », *AJ Pénal* 2014, p. 392.

THIERMANN A. B., BABCOCK S.,
- « Animal welfare and international trade », *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, 2005, 24 (2), pp. 747-755.

THOMAS E. M.,
- « Playing chicken at the WTO: defending an animal welfare-based trade restriction under GATT's moral exception », *Boston College Environmental Affairs Law Review,* 2007, vol. 34, pp. 605-637.

THOMPSON K.,
- « Légalité de l'action de l'Union européenne concernant l'ESB », *Droit rural,* n° 259, Janv. 1998, pp. 13-17.

THORNBER P. M., RUBIRA R. J., STYLES D. K.,
- « Humane killing of animals for disease control purposes », *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, 2014, 33 (1), pp. 303-310.

THORSLUNDA C. A. H., SANDØEA P., DALL AASLYNGB M., LASSENA J.,
- « A good taste in the meat, a good taste in the mouth – Animal welfare as an aspect of pork quality in three European countries », *Livestock Science,* vol. 193, nov. 2016, pp. 58-65.

TOMA B., MOUTOU F., DUFOUR B.,
- « Un nouveau concept sanitaire : l'abattage préventif », *Épidémiologie et santé animale* n° 40, 2001, p. 101.

TORNY D.,
- « La traçabilité comme technique de gouvernement des hommes et des choses », *Politix* n° 44*,* vol. 11, 1998, pp. 51-75.

TOUZEIL-DIVINA M.,
- « Suspension (en référé) de la dose létale et de sa peine capitale pour Baby et Népal », *JCP A* n° 11, 11 mars 2013, act. 228.

TRÉBULLE F.-G.,
- « Environnement et santé : le cas de l'amiante », *BDEI* 2004, n° 1, p. 4.

TRONCY É.,
- « Les sciences vétérinaires au coeur du débat sur le bien-être animal », *RSDA* 1/2010, pp. 295-312.

TRUCHET D.,
- « L'ours des Pyrénées, rêve de juriste, cauchemar d'administrateur », pp. 847-856 *in* CHARLOT P., DOAT M. (coord.), *Détours juridiques : le praticien, le théoricien et le rêveur. Liber Amicorum Gilles Darcy*, Bruylant, 2012.

TURGNÉ F.,
- « Assurances terrestres - Assurances diverses relatives aux biens », *JCl Responsabilité civile et Assurances*, fasc. 523, 8 avril 2015, p. 65.

TUSSEAU G.,
- « Vers la reconnaissance des droits constitutionnels fondamentaux des animaux ? », Cour constitutionnelle de Colombie, 14 mai 2014, Sentence C-283/14, *in* « Chronique de jurisprudence droit administratif et droit constitutionnel », *RFDA* 2015, p. 608.

VALLAT B.,
- « Préface. Bien-être animal : quelles évolutions ? », *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, 2014, 33 (1), pp. 13-15.

VALLAT F.,
- « Les épizooties en France de 1700 à 1850. Inventaire clinique chez les bovins et les ovins », *Histoire & Sociétés Rurales*, vol. 15, n° 1, 2001, pp. 67-104.

VANDENBERGHE H.,
- « Caudophagie : influence des facteurs biologiques, génétiques et nutritionnels », *La Semaine Vétérinaire* n° 1548, 12 juill. 2013.

VANDERSMISSEN A., WELBURN S. C.,
- « Current initiatives in One Health: consolidating the One Health Global Network », *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, 2014, 33 (2), pp. 421-432.

VELARDE A., FABREGA E., BLANCO-PENEDO I., DALMAU A.,
- « Animal welfare towards sustainability in pork meat production », *Meat Science,* vol. 109, nov. 2015, pp. 13-17.

VERDURE C.,
- « La libre circulation des denrées alimentaires », pp. 213-232 *in* MAHIEU S., MERTEN-LENTZ K. (dir.), *Sécurité alimentaire. Nouveaux enjeux et perspectives*, Bruylant, Collection droit de l'Union européenne, 2013.

VIAL C.,
- « Libre circulation des marchandises », *JCl Europe Traité*, Fasc. 551, 11 juin 2013.
- « Au soutien de la protection de l'animal, le classement de l'animal transcatégoriel », pp. 21-33 *in* DE MARI É., TAURISSON-MOURET D. (dir.), *Ranger l'animal, l'impact environnemental de la norme en milieu contraint II, Exemples de droit colonial et analogies contemporaines*, Victoires Éd., 2014.

VIALE B.,
- « En réponse à la crise de la « Vache Folle », plaidoyer en faveur d'une politique communautaire de l'alimentation », *Droit rural* n° 251, 1997, pp. 158-165.

VIRIOT-BARRIAL D.,
- « Le droit pénal face aux grandes catastrophes sanitaires », *RDSS* 2008, p. 21.

VIRUÉGA J.-L.,
- « La traçabilité », pp. 377-428 *in* MULTON J.-L., TEMPLE H., VIRUÉGA J.-L. (dir.), *Traité pratique de droit alimentaire*, Lavoisier, Tec&Doc, Collection Sciences et techniques agroalimentaires, 2013.

VIVANT M.,
- « Propriété intellectuelle et ordre public », pp. 307-325 *in* J*ean Foyer – In memoriam*, Lexisnexis, Mélanges, 2010.

WAGENAAR J.A., MEVIUS D.J., HAVELAAR A.H.,

- « Campylobacter in primary animal production and control strategies to reduce the burden of human campylobacteriosis », *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, 2006, 25 (2), pp. 581-594.

WALINE J.,
- « L'indemnisation des atteintes à la propriété privée », pp. 413-431 *in Pour un droit commun de l'environnement : Mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, Dalloz, Sirey, 2007.

WALINE M.,
- « Empirisme et conceptualisme dans la méthode juridique : faut-il tuer les catégories juridiques », pp. 359-371, *in Théorie générale du droit I, Mélanges en l'honneur de Jean Dabin*, Éd. Sirey, 1963.

WIEDERKEHR G.,
- « La destruction du droit par la loi », pp. 885-902 *in* CHARLOT P., DOAT M. (coord.), *Détours juridiques : le praticien, le théoricien et le rêveur, Liber amicorum Gilles Darcy*, Bruylant, Mélanges, 2012.

WOLFF F.,
- « Animaux ou humains ? », *Critique,* 2012/10 (n° 785), pp. 894-906.

YUE COTTEE S.,
- « Are fish the victims of 'speciesism'? A discussion about fear, pain and animal consciousness », *Fish Physiol Biochem*, 2012, vol. 38, pp. 5-15.

ZATTARA-GROS A.-F.,
- « Le contrôle de proportionnalité exercé par la CEDH en matière de droit de propriété », *LPA* n° 46, 5 mars 2009, p. 32.

ZULIANI V., GARRY P.,
- « Les germes pathogènes dans l'industrie agroalimentaire », *Revue Salles propres* n° 31, avril 2004, pp. 12-16.

V – Déclarations, rapports et travaux préparatoires

ANTOINE S.,
- *Rapport sur le régime juridique de l'animal*, remis au Garde des Sceaux (D. Perben) le 10 mai 2005.

BEL J.-P.,
- *Résolution européenne sur la proposition de règlement relatif à la santé animale*, E 8298 - COM (2013) 260 final, Sénat, session ordinaire de 2013-2014, 6 déc. 2013.

BERTHOD-WURMSER M. (dir.),
- *La santé en Europe*, France, La documentation française, 1994, 367 p.

BIZET J.,

- *Codex alimentarius*, Rapport d'information au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, Sénat, n° 450, 29 juin 2000.

BRAYE D.,
- *Rapport sur le projet de loi relatif aux animaux dangereux et errants, et à la protection des animaux* fait au nom de la commission des affaires économiques, Sénat, n° 429, 13 mai 1998.

Commission européenne :
- *Lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'État dans le secteur agricole, JOCE,* C 28, 1er fév. 2000.
- *Lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'État liées aux tests EST, aux animaux trouvés morts et aux déchets d'abattoirs*, *JOCE,* C 324, 24 déc. 2002.
- *La PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir*, Bruxelles, 18 nov. 2010, COM(2010) 672 final.
- *Lignes directrices de l'Union européenne concernant les aides d'État dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales 2014-2020*, *JOUE,* C 204, 1er juill. 2014.
- *Lignes directrices pour une utilisation prudente des antimicrobiens en médecine vétérinaire*, 2015/C 299/04, *JOUE,* C 299, 11 sept. 2015.

Cour des comptes européenne :
- *Is cross compliance an effective policy* ?, Special Report, 8/2008, 64 p.
- *Rapport annuel sur l'exécution du budget*, 2014, *JOUE*, 12 nov. 2014, C-398/01.

FAO,
- *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2016. Contribuer à la sécurité alimentaire et à la nutrition de tous*, Rome, 2016, 224 p. (http://www.fao.org/3/a-i5555f.pdf).
- *Renforcer la cohérence entre l'agriculture et la protection sociale pour lutter contre la pauvreté et la faim en Afrique. Outil de diagnostic*, Rome, 2016, 59 p. (http://www.fao.org/3/a-i5385f.pdf).

GUILLAUME D., LEROY P.,
- *Rapport n° 386 fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi*, adopté par l'Assemblée nationale, d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, 19 fév. 2014, T. I.

HURIET C.,
- *Renforcer la sécurité sanitaire*, Les rapports du Sénat, n° 196, 1996/1997.

KOURILSKY P., VINEY G.,
- *Le principe de précaution*, Rapport au premier ministre, Odile Jacob, La Documentation française, déc. 2000, 405 p.

LEPELTIER S.,
- *Rapport d'information pour la planification sur la mondialisation et l'environnement*, 3 mars 2004.

RAISON M., GUEDON L.,
- *Rapport de la commission des affaires économiques sur le projet de loi, de modernisation de l'agriculture et de la pêche* (n° 2559), Assemblée nationale, Rapport n° 2636, 17 juin 2010.

VI – Références jurisprudentielles

Cour de Justice de l'Union européenne (ancienne Cour de Justice des Communautés européennes)

CJCE, 13 juin 1972, aff. jtes C-9/71 et C-11/71, *Compagnie d'approvisionnement, de transport et de crédit SA e.a. c. Commission*, Rec. 1972, p. 391.
CJCE, 12 déc. 1972, *International Fruit Co.*, aff. C-21 à 24/72, Rec. 1972, p. 1219.
CJCE, 2 juill. 1974, aff. C-173-73, *République italienne c. Commission*, Rec. 1974, p. 709.
CJCE, 20 fév. 1979, aff. C-122/78, *Buitoni*, Rec. 1979, p. 677.
CJCE, 21 fév. 1979, aff. C-138/78, *Stölting*, Rec. 1979, p. 713.
CJCE, 1e avril 1982, aff jtes C-141 à 143/81, *Gerrit Holdijk e. a.*, Rec. 1982, p. 1299.
CJCE, 11 mars 1987, aff. C-27/85, *Vandemoortele c. Commission*, Rec. 1987, p. 1129.
CJCE, 23 fév. 1988, aff. C-68/86, *Royaume-Uni c. Conseil*, Rec. 855.
CJCE, 23 fév. 1988, aff. C-131/86, *Royaume-Uni c. Conseil*, Rec. p. 925.
CJCE, 20 sept. 1988, aff. C-302/86, *Commission c. Royaume de Danemark*, Rec. 1988, p. 4607.
CJCE, 22 juin 1989, *Fediol c. Commission*, aff. C-70/87, Rec. 1989.
CJCE, 18 mars 1998, aff. C-1/96, *Compassion in World Farming*, Rec. 1998, I, p. 1251.
CJCE, 16 nov. 1989, aff. C-131/87, *Commission c. Conseil*, Rec. 3743.
CJCE, 16 nov. 1989, aff. C-11/88, *Commission c. Conseil*, Rec. 3799.
CJCE, 5e ch., 13 nov. 1990, aff. C-331/88, *The Queen c. The Minister of Agriculture, Fisheries and Food and the Secretary of State for Health ex parte: Fedesa e.a.*, Rec. 1990, I, p. 4023.
CJCE, 7 mai 1991, *Nakajima c. Conseil*, aff. C-69/89, Rec. 1991, I, p. 2069.
CJCE, 26 mai 1993, aff. C-52/92, *Commission c. République portugaise*, Rec. 1993, I, p. 2961.
CJCE ord., 12 juill. 1996, aff. C-180/96 R, *Royaume-Uni c. Commission,* Rec. 1996, I, p. 3903.
CJCE, 23 mai 1996, aff. C-5/94, *Hedley Lomas*, Rec. 1996, I, p. 2553.
CJCE, 17 juill. 1997, aff. C-183/95, *Affish BV*, Rec. 1997, I, p. 4362.
CJCE, 18 mars 1998, aff. C-1/96, *Compassion in World Farming*, Rec. 1998, I, p. 1251.
CJCE, 5 mai 1998, aff. C-180/96, *Royaume-Uni c. Commission*, Rec. 1998, I, p. 2269.
CJCE, 5 mai 1998, aff. 157/96, *The Queen c. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, Commissioners of Customs & Excise, ex parte: National Farmers' Union,* Rec. 1998, I, p. 2211.
CJCE, 5e ch., 3 déc. 1998, aff. C-67/97, *Ditlev Bluhme*, Rec. 1998, I, p. 8033.
CJCE, 23 nov. 1999, *Portugal c. Conseil*, aff. C-149/96, Rec. 1999, I, p. 8395.
CJCE, 4 avril 2000, aff. C-269/97, *Commission c. Conseil*, Rec. 2000, I, p. 2257.
CJCE, 4 juill. 2000, aff. C-352/98 P, *Bergaderm et Goupil c. Commission*, Rec. 2000, I, p. 5291.
CJCE, 5 déc. 2000, aff. C-477/98, *Eurostock*, Rec. 2000, I, p. 10695, et conclusions de l'avocat général, S. ALBER, 13 avril 2000.
CJCE, 12 juill. 2001, aff. C-189/01, *Jippes e.a.,* Rec. 2001, I, p. 5689.
CJCE, 5e ch., 12 sept. 2002, aff. C-152/00, *Commission c. République française*, Rec. 2002, I, p. 6973.
CJCE, 5e ch., 24 oct. 2002, aff. C-121/00, *Hahn*, Rec. 2002, I, p. 9193.
CJCE, 3 juill. 2003, aff. C-220/01, *Lennox*, Rec. 2003, I, p. 7091.
CJCE, 10 juill. 2003, aff. jtes C-20/00 et C-64/00, *Booker aquaculture et Hydro Seafood*, Rec. 2003, I, p. 7411.
CJCE, 21 oct. 2003, aff. jtes C-261/01 et C-262/01, *Royaume de Belgique c. Eugène Van Calster et Openbaar Slachthuis*, Rec. 2003, I, p. 12272.
CJCE, 20 nov. 2003, aff. C-126/01, *SA GEMO*, Rec. 2004, I, p. 13769.
CJCE, 1e avr. 2004, aff. C-286/02, *Bellio F.lli Srl*, Rec. 2004, I, p. 3465.

CJCE, Gde ch., 7 sept. 2004, aff. C-127/02, *Waddenvereniging et Vogelsbeschermingvereniging,* Rec. 2004, I, p. 7405.
CJCE, 3e ch., 10 mars 2005, aff. jtes C-96/03 et C-97/03, *Tempelman et van Schaijk*, Rec. 2005, I, p. 1895
CJCE, gde ch., 12 juill. 2005, aff. C-198/03 P, *Commission c. CEVA Santé Animale SA et Pfizer Enterprises*, Rec. 2005, I, p. 6357, et conclusions de l'avocat général, F. G. JACOBS, 23 sept. 2004.
CJCE, 6 déc. 2005, aff. C-453/03, C-11/04, C-12/04, C-194/04, *ABNA e. a*, Rec. 2005, I, p. 10423, et conclusions de l'avocat général, A. TIZZANO, 7 avril 2005.
CJCE, 3e ch., 12 janv. 2006, aff. C-504/04, *Agrarproduktion Staebelow*, Rec. 2006, I, p. 679.
CJCE, 2e ch., 13 déc. 2007, aff. C-418/04, *Commission c. Irlande*, Rec. 2007, I, p. 10947.
CJCE, 3e ch., 17 janv. 2008, aff. jtes C-37/06 et C-58/06, *Viamex Agrar Handels GmbH (C-37/06) et Zuchtvieh-Kontor GmbH (ZVK) (C-58/06)*, Rec. 2008, I, p. 69.
Ordonnance du Président de la Cour, 24 avril 2008, aff. C-76/08 R, *Commission c. République de Malte,* Rec. 2008, I, p. 64.
CJCE, 8 mai 2008, aff. C-491/06, *Danske Svineproducenter*, Rec. 2008, I, p. 3339.
CJCE, 3e ch., 19 juin 2008, aff. C-219/07, *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers VZW c. Royaume de Belgique*, Rec. 2008, I, p. 4475.
CJCE, 3e ch., 17 juill. 2008, aff. C-207/06, *Schwaninger Martin Viehhandel*, Rec. 2008, I, p. 5561.
CJCE, 3e ch., 9 oct. 2008, aff. C-277/06, *Interboves GmbH*, Rec. 2008, I, p. 7433.
CJCE, gde ch., 25 nov. 2008, aff. C-455/06, *Heemskerk BV et Firma Schaap*, Rec. 2008, I, p. 8763.
CJCE, 4 juin 2009, aff. C-142/05, *Åklagaren c. Percy Mickelsson et Joakim Roos,* Rec. 2009, I, p. 4273.
CJCE, 3e ch., 10 sept. 2009, aff. C-416/07, *Commission c. République hellénique*, Rec. 2009, I, p. 7883.
CJCE, 3e ch., 10 sept. 2009, aff. C-100/08, *Commission c. Royaume de Belgique*, Rec. 2009, I, p. 140.
CJUE, 25 févr. 2010, aff. C-562/08, *Müller Fleisch GmbH*, Rec. 2010, I, p. 1391.
CJUE, 22 juin 2011, aff. C-346/09, *Staat der Nederlanden c. Denkavit Nederland BV e. a.*, Rec. 2011, I, p. 5517, et conclusions de l'avocat général, P. CRUZ VILLALÓN, 18 nov. 2010.
CJUE, 6e ch., 30 juin 2011, aff. C-485/09, *Viamex Agragr Handels GmbH,* Rec. 2011, I, p. 5795.
CJUE, 3e ch., 21 déc. 2011, aff. C-316/10, *Danske Svineproducenter,* Rec. 2011, I, p. 13721.
CJUE, 1ère ch., 13 déc. 2012, aff. C-11/12, *Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost*, Rec. 2012, p. 808.
CJUE, 4e ch., 11 juill. 2013, aff. C-601/11 P, *République française c. Commission*, Rec. num.
CJUE, 5e ch., 17 oct. 2013, aff. C-101/12, *Herbert Schaible c. Land Baden-Württemberg*, Rec. num.
CJUE, 4e ch., 27 fév. 2014, aff. C-396/12, *A. M. van der Ham, A. H. van der Ham-Reijersen van Buuren c/ College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,* Rec. num.
CJUE, 9e ch., 22 mai 2014, aff. C-339/13, *Commission c. République italienne*, Rec. num.
CJUE, 9e ch., 4 sept. 2014, aff. C-351/13 *Commission c. République hellénique*, Rec. num.
CJUE, 5e ch., 18 déc. 2014, *LVP NV c. Belgische Staat*, aff. C-306/13, Rec. num.
CJUE, 5e ch., 23 avril 2015, aff. C-424/13, *Zuchtvieh-Export GmbH*, Rec. num.
CJUE, 3 déc. 2015, aff. C-301/14, *Pfotenhilfe-Ungarn e.V.*, Rec. num.
CJUE, 6e ch., 30 juin 2016, aff. C-270/15 P, *Royaume de Belgique c. Commission*, Rec. num.
CJUE, 3e ch., 28 juill. 2016, aff. C-469/14, *Masterrind*, Rec. num.

Tribunal de l'Union européenne (ancien Tribunal de première instance des Communautés européennes)

TPICE, 13 déc. 1995, aff. jtes T-481/93 et T-484/93, *Vereniging c. Commission*, Rec. 1995, II, p. 2945.
TPICE, 5e ch., 15 avril 1997, aff. T-390/94, *Schröder*, Rec. 1997, II, p. 504.
TPICE, 3e ch., 11 sept. 2002, aff. T-13/99, *Pfizer c. Conseil*, Rec. 2002, II, p. 3318.
TPICE, 3e ch., 11 sept. 2002, aff. T-70/99, *Alpharma Inc c. Conseil*, Rec. 2002, II, p. 3495.
TPICE, 26 févr. 2003, aff. T-344 et 345/00, *CEVA Santé Animale c. Commission*, Rec. TPICE 2003, II, p. 229.
TPICE, 2e ch., 21 oct. 2003, aff. T-392/02, *Solvay pharmaceuticals c. Conseil*, Rec. 2003, II, p. 4555.
Trib. UE, 3e ch., 9 sept. 2011, aff. T-257/07, *République française c. Commission*, Rec. 2011, II, 2011, p. 5827.
Trib. UE, 25 mars 2015, aff. T-538/11, *Royaume de Belgique c. Commission,* Rec. num.
Trib. UE, 5e ch., 21 mai 2015, aff. T-201/13, *Rubinum c. Commission*, Rec. num.
Trib. UE, 1ère ch., 5 avril 2017, aff. T 361/14, *HB c. Commission*, Rec. num.

Cour européenne des droits de l'homme

CEDH, 27 juin 2000, requête n° 27417/95, *aff. Cha'are Shalom Ve Tsedek c. France.*
CEDH, 5e sect., 15 juill. 2010, n° 44174/06 et 44190/06, *Chagnon et Fournier c. France.*
CEDH, 5e sect., 8 nov. 2012, req. n° 43481/09, *PETA Allemagne c. Allemagne.*

Jurisprudence administrative française

CÉ, 3e et 5e SSR, 2 mai 1973, pourvoi n° 81861, *Association culturelle des Israëlites nord-africains de Paris,* Rec. Lebon 1e juin 1973, p. 313, concl. M. Morisot.
CÉ, Ass., 27 oct. 1995, pourvoi n° 136727, *Commune de Morsang-sur-Orge,* Rec. Lebon p. 372, concl. P. Frydman.
CÉ, 5e et 3e SSR, 6 fév. 1998, *Époux Georges*, n° 154394,
CÉ, 9e et 10e SSR, 15 juill. 2004, *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c. SA GEMO*, n° 264494.
CÉ, 3e et 8e SSR, 2 juin 2010, *Ministre de l'agriculture et de la pêche*, n° 318752.
CÉ, 3e sous-section, 16 juill. 2010, *Société Sopropêche*, n° 310036.
CÉ, 4e et 5e SSR, 27 fév. 2013, *Société Promogil*, n° 364751.
CÉ, 3e et 8e SSR, 5 juill. 2013, *OABA*, n° 361441, Rec. Lebon, concl. V. Daumas.
CÉ, 11 juill. 2014, *Ministre de l'Agriculture, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire*, n° 359394.
CÉ, Section S, 20 oct. 2014, *Société Sopropêche,* n° 361686.
CÉ, 3e SSJS, 10 déc. 2014, n° 383483.
CÉ, 3e et 8e SSR, 13 déc. 2016, *SCA Arterris et al.*, n° 396675.
CÉ, 3e et 8e ch., 21 nov. 2016, *Ministre de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche*, n° 384201.
CÉ, 3e et 8e ch. réunies, 13 déc. 2016, *SCA Arterris et autres,* n° 396675, 396879, 396891, 396932.

CAA Bordeaux, 1ère ch., 30 déc. 1992, *J. Cartillier*, n° 91BX00582.
CAA Nancy, 2e ch., 1e juill. 1993, *P. Leneveux*, n° 92NC00397.
CAA Lyon, 4e ch., 19 juin 2003, *Gerbaix*, n° 97LY00779.
CAA Lyon, 2e ch., 15 janv. 2004, *SA GEMO*, n° 00-2270.

CAA Nantes, 2e ch., 31 janv. 2006, *GAEC de Geais*, n° 04NT00769.
CAA Versailles, 1ère ch., 12 oct. 2006, *Ministre de l'Agriculture c. société Europe France Transport,* n° 04VE02192.
CAA Nantes, 3e ch., 29 déc. 2006, *Société Terrena Viande*, n° 05NT01171.
CAA Douai, 1ère ch., 29 mars 2007, *M. Philippe X*, n° 06DA00043.
CAA Douai, 1ère ch., 11 déc. 2008, *M. Léonard X*, n° 07DA00471.
CAA Lyon, 5e ch., 14 oct. 2010, *Ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche*, n° 09LY02103.
CAA Nantes, 3e ch., 7 juin 2012, *Société Sopropêche*, n° 10NT01946.
CAA Marseille, 5e ch., 31 août 2012, *Epoux Delamare*, n° 10MA02889.
CAA Bordeaux, 4e ch., 5 déc. 2013, *Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt c. Société ferme de la Blaquière,* n° 12BX02560.
CAA Nancy, 1ère ch., 3 juill. 2014, *GAEC du Nouroy*, n° 13NC01838.

TA Poitiers, 13 janv. 2005, *GAEC de la Vinardière*.
TA Lyon, 1ère ch., 21 mai 2013, n° 1207996, « Infection tuberculeuse d'éléphants : annulation partielle de l'arrêté préfectoral prévoyant l'abattage », *D*. 2013, p. 2020.

Jurisprudence constitutionnelle française
Cons. constit., 21 sept. 2012, n° 2012-271-QPC, *Association Comité radicalement anti-corrida Europe e. a.*
Cons. constit., 31 juill. 2015, n° 2015-477 QPC, *Jismy R.*

Jurisprudence criminelle française
Crim, 7 mai 1972, pourvoi n° 72-90875.
Crim, 26 fév. 2003, pourvoi n° 02-81736.
Cass., 2e civ, 10 juin 2004, pourvoi n° 02-17121.
Crim. 22 mai 2007, pourvoi n° 06-86339.
Crim., 15 avril 2008, pourvoi n° 07-86654.
Crim., 11 janv. 2011, pourvoi n° 10-85506.
Crim, 5 avril 2011, pourvoi n° 10-87114.
Crim. 25 sept. 2012, pourvoi n° 11-86400.
Crim., 9 oct. 2012, pourvoi n° 11-85812.
Crim., 11 juin 2014, pourvoi n° 13-85894.
Crim., 11 juin 2014, pourvoi n° 13-83685.
Crim., 10 mars 2015, pourvoi n° 14-82482.

OMC
Rapports du Groupe spécial :
Rapport du Groupe spécial, *Communautés européennes – Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (Hormones),* WT/DS26/R/USA, 18 août 1997.
Rapport du Groupe spécial, Au*stralie – Mesures visant les importations de saumons (Saumons),* WT/DS18/R, 18 juin 1998.
Rapport du Groupe spécial, *Australie – Mesures visant l'importation de saumons – Recours du Canada à l'article 21:5 (Saumons – recours à l'article 21:5),* WT/DS18/RW, 18 fév. 2000.

Rapport du Groupe spécial, *Brésil – Mesures visant l'importation de pneumatiques rechapés,* WT/DS332/R, 12 juin 2007.
Rapport du Groupe spécial, *États-Unis – Maintien de la suspension d'obligations dans le différend CE – Hormones,* WT/DS320/R, 31 mars 2008.
Rapport du Groupe spécial, *Australie – Mesures affectant l'importation de pommes en provenance de Nouvelle-Zélande,* WT/DS367/R, 9 août 2010.
Rapport du Groupe spécial, *Communautés européennes – Mesures prohibant l'importation et la commercialisation de produits dérivés du phoque (Produits dérivés du phoque*), WT/DS400/R, WT/DS401/R, 25 nov. 2013.
Rapport du Groupe spécial, *Inde – Mesures concernant l'importation de certains produits agricoles,* WT/DS430/R, 14 oct. 2014.
Rapport du Groupe spécial, *États-Unis – Mesures concernant l'importation, la commercialisation et la vente de thon et de produits du thon – Recours du Mexique à l'article 21:5,* WT/DS381/RW, 14 avril 2015.
Rapport du groupe spécial, *États-Unis – Mesures affectant l'importation d'animaux, de viandes et d'autres produits d'origine animale en provenance d'Argentine*, 24 juill. 2015, WT/DS447/R.

Rapports de l'Organe d'appel

Rapport de l'Organe d'appel, *Communautés européennes – Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (Hormones),* WT/DS26/AB/R ; WT/DS48/AB/R, 16 janv. 1998.
Rapport de l'Organe d'appel, *États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes (Crevettes),* WT/DS58/AB/R, 12 oct. 1998.
Rapport de l'Organe d'appel, *Japon – Mesures visant les produits agricoles (Produits agricoles II),* WT/DS76/AB/R, 22 fév. 1999.
Rapport de l'Organe d'appel, *Communautés européennes – Mesures affectant l'amiante et les produits en contenant,* WT/DS135/AB/R, 12 mars 2001.
Rapport de l'Organe d'appel, *États-Unis – Maintien de la suspension d'obligations dans le différend CE – Hormones,* WT/DS320/AB/R, 16 oct. 2008.
Rapports de l'Organe d'appel, *Communautés européennes – Mesures prohibant l'importation et la commercialisation de produits dérivés du phoque (Produits dérivés du phoque),* WT/DS400/AB/R, WT/DS401/AB/R, 22 mai 2014.
Rapport de l'Organe d'appel, *Inde – Mesures concernant l'importation de certains produits agricoles*, WT/DS430/AB/R, 4 juin 2015.

Autres documents

Communication conjointe des Communautés européennes et des États-Unis, Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés (hormones), WT/DS26/28, 30 sept. 2009.
Communication conjointe de l'Union européenne et du Canada, *Communautés européennes – Mesures visant les animaux vivants et les viandes (Hormones),* WT/DS48/26, 22 mars 2011.
Communication conjointe de l'Union européenne et des États-Unis, *Communautés européennes – Mesures visant les animaux vivants et les viandes (Hormones),* WT/DS26/29, 14 avril 2014.
Demande de consultations présentée par les États-Unis, *Communautés européennes – Mesures visant les animaux vivants et les viandes (Hormones),* WT/DS26/1, 31 janv. 1996.
Demande de consultations présentée par le Canada, *Communautés européennes – Mesures visant les animaux vivants et les viandes (Hormones),* WT/DS48/1, 8 juill. 1996.
Demande de consultations présentée par les États-Unis, *Communautés européennes – Certaines mesures visant la viande de volaille et les produits à base de viande de volaille en provenance des États-Unis*, WT/DS389/1, 20 janv. 2009.

Index

Les numéros renvoient aux paragraphes

Acceptabilité sociale des risques : *v. risque*

Accord international :
- GATT : 189
  - art. XX (a) : *v. moralité*
  - art. XX (b) : 195
  - art. XX (g) : 465
- SPS : 196-198
  - affaire *CE – Hormones :* 213 s.
  - conformité : 209
  - évaluation scientifique : 211-214
  - justification scientifique : 213 ; 214
  - nécessité de la mesure : 213
  - présomption de compatibilité : 208-210
- OTC : 466-467

Agences d'experts :
- ANSES : 116
- EFSA : 76

Agriculture biologique : 405 ; 422

Aide d'État : 432-433

Aléa : 81

Alimentation animale (aliments pour animaux) : *v. sécurité sanitaire des aliments pour animaux*

AMM : *v. sécurité sanitaire des médicaments vétérinaires*

Animaux :

- abattage : 412-414
- bien-être :
    - objectif légitime d'intérêt général : 265-267
    - perspectives : 471-472
    - santé :
        - approche holistique : 451-452
        - dissociation : 443-445
        - recoupement : 446-447
- brevetabilité : 92
- corridas/combats de coqs : 413-414
- être sensible : 33 s. ; 400 s.
- évolution : 34 s.
- identification : 124
- libre circulation (UE) : 47 s.
- production : 5 s.
- qualification juridique :
    - immeuble par destination : 33
    - marchandise (GATT) : 194
    - meuble : 33 ; 40
    - produit : 45 s. ; 53 s.
- reconnaissance : 33
- réforme du Code civil (lacunes) : 37
- santé :
    - base juridique (UE) : 179 s.
    - collective : 373-375
    - épizootie : 69
    - exigence impérative d'intérêt général (UE) : 184
    - histoire : 16
    - individuelle : 59-61
    - notion : 8
    - objectif légitime d'intérêt général (UE) : 262 s.
    - protection : 60 s. ; 64 ; 373-375
    - protection au profit de la santé publique : 259-261
    - protection au profit de l'économie agricole : 262-263
    - zoonose : 69

- alimentaire : 70
- sauvages : 62 s.

Conditionnalité (principe de la) : *v. PAC*

Conseil de l'Europe :
- conventions européennes de protection des animaux : 385-387
- intégration des conventions européennes en droit de l'Union européenne : 388-390

Danger : (v. *risque*)
- sanitaire : 107
- vétérinaire : 87

Demande sociale (protection des animaux) : 418-422

Éléphantes du parc de la Tête d'Or : 305

Fièvre aphteuse : *v. maladie animale*

Gestion du risque : *v. risque*

Harmonisation :
- complète : 182 s.
- marge de manœuvre des États : 297-299
- OMC : 205 ; 219 s.

Hormones de croissance : 128 ; 232 ; 449 ; 455

Indemnisation (atteinte au droit de propriété) : 158 s.
- droit de propriété : 160
- intégrale : 161
- retrait : 162

***Influenza* aviaire :** *v. maladie animale*

Innovation agricole : *v. risque*

Label :

- AOP, AOC, IGP, Label rouge : 421-422
- perspective : 469-470

Maladie animale : 87

- Fièvre aphteuse : 103 ; 270 ; 273 ; 293
- *Influenza* aviaire
- Salmonellose : 299
- Tuberculose : 305 ; 459
- Vache folle : 93 ; 277 ; 361 s.

Médicaments vétérinaires : *v. sécurité sanitaire des médicaments vétérinaires*

Mesure d'effet équivalent : 182 s.

Mesure d'urgence : 294 ; 300 s. ; 335

OGM : 92

Ordre public :

- général : 148 s.
- moralité publique : 457
- notion : 145
- sanitaire : 148 s.
- spécial : 151 s.
- vétérinaire : 167 s.

PAC : 49 s.

- base juridique : 52
- principe de la conditionnalité : 341 s.
    - contrôles : 351-353
    - ERMG : 343-346 ; 431
    - finalités : 347-349
    - sanctions : 354-356
- restitution à l'exportation : 424-429

Paquet hygiène : 75-77

Performance sanitaire : 368 s.

Police administrative :
- autorités de police : 151-152
- économique : 169-171
- générale : 148 s.
- mesure :
    - bien-être : 175-177 ; 459
    - légalité (de la) : 304
- responsabilité (faute lourde/faute simple) : 164
- sanitaire : 173-174
- spéciale : 151 s.
    - animaux (des) : 175 s. ; 455 s.
- vétérinaire : 154

Précaution (principe de) :
- environnement : 324-326
- incertitude : 315 s.
- santé animale : 327-337
- santé publique : 318 s.
- sécurité sanitaire des aliments : 321-323

Proportionnalité (principe de) : 279 s.
- contrôle de la disproportion manifeste : 291 s.
- EMA : 282-286

Risque :
- acceptable : 81 s.
- définition : 88
- économique :
    - direct : 100 s.
    - indirect : 103 s.
    - perception sociale : 104-105

- évolution : 93
- gestion : 113 s.
- identification : 83 s.
- innovation : 92
- ouverture des frontières : 95
- sanitaire : 107 s.
- vétérinaire : 107 s.
- zéro : 89

Salmonellose : *v. maladie animale*

Sécurité sanitaire : 110 s.
- aliments (des) : 112
- aliments pour animaux (des) : 129 s.
- approche globale et intégrée : 75 s.
- médicaments vétérinaires (des) : 127 s.
- vétérinaire de l'homme : 132 s.

Standards internationaux :
- *Codex alimentarius* : 203-204
- harmonisation : *v. harmonisation*
- OIE : 200-202

Traçabilité :
- animaux (des) (TRACES) : 123 s.
- denrées alimentaires (des) : 120 s.
- gestion des risques : 118
- notion : 113 s.
- responsabilité : 117

Tuberculose : *v. maladie animale*

Vache folle (affaire de la) : *v. maladie animale*

Vétérinaire :
- délivrance des médicaments vétérinaires : 66

- mandaté : 156
- monopole : 65
- officiel : 157
- sanitaire : 155-156

Viande :
- qualification juridique (droit interne) : 74
- qualification juridique (UE) : 72 s.

Zootechnie : 94 ; 469

Table des matières

RECHERCHE SUR LE TRAITEMENT JURIDIQUE DE LA SANTÉ DE L'ANIMAL D'ÉLEVAGE

Remerciements ..... **I**

Liste des abréviations ..... **III**

Sommaire ..... **IX**

INTRODUCTION GÉNÉRALE **1**

Section 1. La délimitation de la recherche *6*

A. La santé de l'animal produit par l'homme à des fins alimentaires 6

B. Le champ du droit 13

Section 2. L'intérêt de la recherche *15*

A. Les limites d'une recherche sur la régulation de la santé de l'animal dans son propre intérêt 15

B. Les perspectives d'une recherche sur la régulation de la santé de l'animal dans l'intérêt de l'homme 19

1. L'animal, entre le produit et l'être vivant 20

2. L'animal, entre l'être vivant et l'être sensible 23

PREMIÈRE PARTIE. LA SANTÉ DE L'ANIMAL D'ÉLEVAGE : COMPOSANTE TRADITIONNELLE DU DROIT SANITAIRE **29**

TITRE 1. L'ÉLARGISSEMENT DU CHAMP DE LA PROTECTION DE LA SANTÉ ANIMALE **33**

Chapitre 1. La nature de l'animal, source de la protection de sa santé **35**

Section 1. L'animal, un produit utile *36*

§1. L'évolution de la catégorisation juridique de l'animal en droit civil *37*

A. La catégorisation de l'animal en droit civil 37

1. La reconnaissance de la sensibilité de l'animal 37

2. Le maintien de l'équivalence de l'animal au bien 41

B. Les freins théoriques à l'évolution de la classification civiliste de l'animal 43

1. « Différence de nature (égale) différence de régime » 43

2. Une réserve d'application de la loi insusceptible de remettre en cause la nature juridique de l'animal 45
§2. La permanence de l'acception de l'animal en droit de l'Union européenne 49
A. Une conception utilitariste justifiée par l'objet de l'organisation 49
1. L'animal d'élevage inclus dans la finalité économique de l'instauration d'un marché unique 49
2. La politique agricole commune comme dérogation aux règles du marché intérieur 51
B. Une conception utilitariste en tant que produit agricole 55
Section 2. L'animal, entre être vivant sensible et produit, une protection de sa santé 59
§1. Les modalités de la protection de la santé de l'animal sensible 60
A. Une modalité générale : l'étendue de l'interdiction de ne laisser certains animaux sans soins 60
1. L'interdiction de priver de soins l'animal malade ou blessé 60
2. L'absence de protection de la santé des animaux sauvages vivant à l'état de liberté naturelle 63
B. Une modalité particulière : le monopole de la délivrance de soins aux animaux. 66
§2. Les limites de la protection de la santé de l'animal en tant qu'être sensible 69
A. La protection collective de la santé de l'animal : la lutte contre les maladies épidémiques 69
B. De la santé animale à la santé du consommateur à travers les produits d'origine animale 71
1. Le changement de nature de l'animal générateur d'une double qualification de ses produits 72
2. Le nécessaire dépassement d'une approche individuelle de la santé animale... 75
Conclusion du chapitre 1 78
Chapitre 2. La destination de l'animal, source de l'élargissement de la protection de sa santé 81
Section 1. L'envergure du risque relatif à la santé de l'animal 82
§1. L'animal, être vivant objet de risques pour l'homme 83
A. La nature vétérinaire du risque évalué sous le prisme de l'homme 83
1. L'identification du risque sous le prisme de l'animal 83
2. L'évaluation du risque pour l'homme 85
B. L'évolution de la société humaine génératrice d'une évolutivité des risques vétérinaires 88

1. Un développement des risques lié aux progrès techniques 89
2. Un développement des risques lié à l'ouverture des frontières 95
§2. L'animal d'élevage, être vivant destiné à l'alimentation, objet de risques pour l'homme 98
A. Les risques vétérinaires générateurs de risques de nature économique 98
1. Le risque économique direct 98
2. Les conséquences économiques indirectes 102
B. Les risques vétérinaires générateurs de risques de nature sanitaire 106
1. Le dédoublement du risque vétérinaire : vers un risque sanitaire 107
2. La sécurité sanitaire, ou l'entrée dans la phase de gestion du risque 111
Section 2. La gestion du risque relatif à la santé de l'animal : l'émergence d'une sécurité vétérinaire de l'homme 115
§1. Une approche globale de la sécurité sanitaire des aliments : la traçabilité 116
A. La traçabilité, un préalable non spécifique à la sphère agroalimentaire indispensable à la sécurité de tout produit 116
1. Un mécanisme commun à tout produit 117
2. Un mécanisme aux fonctions multiples, gage de sécurité sanitaire 119
B. La traçabilité, un mécanisme illustrant la pertinence d'une approche intégrée dans la sphère de la sécurité sanitaire des denrées d'origine animale 122
1. Un mécanisme de traçage des denrées alimentaires 122
2. Un mécanisme préalable et indispensable d'enregistrement et d'identification des animaux vivants 126
§2. Une approche globale de la santé des animaux : vers une sécurité vétérinaire de l'homme 129
A. La sécurité sanitaire des aliments et des médicaments destinés à l'animal 130
1. L'animal, un être vivant consommateur de médicaments vétérinaires 130
2. L'animal, un être vivant consommateur d'aliments pour animaux 135
B. Le dépassement de la sécurité sanitaire des aliments : vers une sécurité vétérinaire de l'homme 138
Conclusion du chapitre 2 141
Conclusion du titre 1 143
TITRE 2. L'EXTENSION DES SOURCES DE LA PROTECTION DE LA SANTÉ ANIMALE 145
Chapitre 1. Le dépassement du concept d'ordre public sanitaire 147
Section 1. L'ordre public sanitaire comme source des mesures de lutte contre les épizooties 148
§1. La lutte contre les épizooties, composante de l'ordre public sanitaire 148
A. La présence de la lutte contre les épizooties au sein de l'ordre public sanitaire 149

1. Une intégration originelle dans l'ordre public général 149
2. Vers une police administrative spéciale visant la lutte contre les épizooties .. 151
B. Des modalités spécifiques de lutte contre les épizooties 154
1. Les mécanismes de police administrative pour la lutte contre les épizooties : une instrumentalisation de l'animal 155
2. Un professionnel de la santé animale, clé de voûte de la lutte contre les épizooties 156
§2. La police administrative, justification de l'atteinte au droit de propriété de l'éleveur 159
A. La contribution financière de l'État à l'indemnisation d'une atteinte au droit de propriété de l'éleveur 159
1. L'atteinte au droit de propriété source d'une indemnisation par l'État 160
2. L'encadrement du droit à indemnisation en cas d'atteinte au droit de propriété de l'éleveur 163
B. Le caractère exceptionnel de la mise en jeu de la responsabilité administrative 166
Section 2. Les limites de l'ordre public sanitaire comme source des mesures de lutte contre les épizooties 170
§1. L'identification d'un ordre public spécial vétérinaire 170
A. La police vétérinaire comme consécration du dépassement de la finalité de protection de la santé publique 171
B. Les insuffisances de la notion de police vétérinaire 176
1. Une police partiellement confondue avec la police sanitaire 176
2. L'existence d'une police spéciale des animaux ? 178
§2. Le droit de l'Union européenne comme source des règles relatives à la protection de la santé animale 181
A. La compétence de l'Union dans la protection de la santé animale, symbole de l'instrumentalisation de l'animal 182
B. Le caractère résiduel de la compétence des États membres en matière de protection de la santé animale 185
Conclusion du chapitre 1. 190
Chapitre 2. L'influence relative des normes du système commercial multilatéral .. 193
Section 1. La santé de l'animal d'élevage au cœur d'un système institutionnel et normatif complexe..... 195
§1. La place de la santé animale dans la régulation des échanges commerciaux internationaux d'animaux 196
A. L'incorporation des considérations de santé animale dans les règles relatives aux échanges commerciaux internationaux d'animaux 196

1. Le GATT : l'animal en tant que marchandise 196
2. L'Accord SPS : l'animal en tant qu'être vivant 199
B. L'aménagement institutionnel et normatif des considérations de santé animale avec les échanges commerciaux internationaux 203
1. Les standards internationaux et la coopération entre États pour sécuriser les échanges internationaux d'animaux 203
2. Une coopération horizontale révélatrice de l'approche globale de la santé animale 208
§2. L'influence du système international institutionnel et normatif au profit d'une harmonisation des législations vétérinaires des Membres 212
A. Entre harmonisation des législations sur la base des standards internationaux et souveraineté des Membres 212
B. L'encadrement du processus d'évaluation des risques au profit des intérêts économiques 216
1. L'encadrement de la souveraineté sanitaire des Membres au profit des enjeux économiques des échanges internationaux 216
2. La prépondérance des intérêts économiques dans l'évaluation des risques vétérinaires 220
Section 2. La relative continuité matérielle de la législation européenne au regard des normes du système de l'OMC 223
§1. L'influence des normes du système de l'OMC sur le droit de l'Union européenne 224
A. L'incorporation des accords et standards internationaux dans le droit de l'Union européenne 224
1. La portée du droit de l'OMC et des standards internationaux en droit de l'Union européenne 225
2. La référence explicite, au sein de la législation européenne, aux standards internationaux du *Codex* et de l'OIE 228
B. Une continuité matérielle grâce à l'objectif d'harmonisation du système de l'OMC 232
1. La différenciation du niveau de protection de la santé entre le système de l'OMC et le droit de l'Union européenne 232
2. La conception européenne de la précaution contrariée par le système de l'OMC : une mise en conformité nécessaire 235
§2. Les limites de l'influence des normes du système de l'OMC sur le droit de l'Union européenne 237
A. La lecture européaniste de l'exigence de mise en conformité d'une législation : le cas de la viande aux hormones 237

1. La mise en conformité de sa législation par l'Union européenne : la réalisation d'études scientifiques 238
2. La portée relative, dans l'ordre international, de la réalisation d'études scientifiques par les institutions européennes 241
B. La rigueur de la législation européenne face aux standards de l'OIE pour l'entrée d'animaux en provenance de pays tiers 243
Conclusion du chapitre 2 246
Conclusion du titre 2 248
Conclusion de la première partie 251
DEUXIÈME PARTIE. L'INFLUENCE DU DROIT ANIMALIER SUR LE DROIT SANITAIRE : D'UNE APPROCHE COLLECTIVE À UNE APPROCHE INDIVIDUELLE 253
TITRE 1. L'ANIMAL COMME MEMBRE D'UNE COLLECTIVITÉ 257
Chapitre 1. La portée limitée de la protection de la santé animale au sein des objectifs de l'Union européenne 259
Section 1. La protection de la santé animale au sein d'une conciliation mouvante des objectifs de l'Union européenne 260
§1. L'émergence de la protection de la santé animale au sein d'une conciliation complexe d'objectifs 261
A. Des principes immuables : la prédominance des intérêts collectifs 261
1. La protection de la santé des animaux, gage de la protection de la santé humaine 261
2. La protection de la santé animale, gage de la protection des intérêts économiques collectifs 266
B. La portée de la reconnaissance des objectifs de protection de la santé et du bien-être animal 269
1. La protection de la santé et du bien-être des animaux, des objectifs légitimes d'intérêt général 269
2. L'absence d'individualisation de l'animal à travers la poursuite des objectifs de santé et de bien-être animal 274
§2. Une conciliation évolutive des objectifs sans prééminence de la protection de la santé animale ... 277
A. L'évolution normative à la suite de la révélation de dysfonctionnements techniques majeurs 277
B. L'adaptation normative à la suite de l'évolution des connaissances scientifiques 283

Section 2. La protection de la santé animale au sein d'une conciliation casuistique des objectifs de l'Union européenne *289*
§1. Une faible ingérence du juge européen dans l'appréciation réalisée par les institutions européennes *290*
A. Le contrôle minimum du juge face au pouvoir d'appréciation des institutions européennes 291
1. La reconnaissance d'une large marge d'appréciation des institutions en matière de politique agricole et de santé publique 291
2. Un contrôle limité à l'erreur manifeste d'appréciation 295
B. Le caractère exceptionnel de la remise en cause des mesures relatives à l'animal 297
1. Le contrôle de l'adéquation de la mesure avec les objectifs poursuivis 297
2. L'extension du contrôle de la disproportion manifeste 301
§2. La place de la santé animale dans le cadre de la marge de manœuvre reconnue aux États membres *307*
A. La santé et le bien-être de l'animal comme objectifs annexes dans la conciliation des objectifs 308
1. Une marge de manœuvre dans le choix de la mesure 308
2. Une marge de manœuvre dans la mise en œuvre de la sauvegarde 312
B. Une évolution de la jurisprudence administrative française vers la prise en compte de l'animal 317
Conclusion du chapitre 1. ..... *322*
Chapitre 2. L'instrumentalisation de la protection de la santé animale au sein d'un mécanisme sanitaire et de mécanismes économiques 325
Section 1. La place ambiguë de la protection de la santé animale au sein d'un mécanisme sanitaire : le principe de précaution *326*
§1. Une prise en compte affichée mais restreinte de la santé de l'animal en présence d'un risque sanitaire ou environnemental *328*
A. La santé animale en tant qu'objet des mesures de précaution 328
1. L'ingérence de l'incertitude scientifique de la transmissibilité à l'homme du danger vétérinaire dans la décision politique 329
2. La santé animale, objet du risque au profit de la santé publique 332
B. La soumission de la santé animale aux objectifs de protection de la sécurité sanitaire des aliments et de l'environnement 335
1. La santé animale au sein du principe de précaution alimentaire 336

2. L'espèce animale en tant que composante de l'objectif de protection de l'environnement 339
§2. Une prise en compte masquée mais étendue de la santé de l'animal en présence d'un risque vétérinaire 345
A. La présence masquée de la précaution dans le cadre de la législation européenne relative à la santé animale 345
1. Une unique référence au principe de précaution 345
2. La précaution au sein de l'obligation d'agir des États membres en situation d'urgence 347
B. La possible interprétation du principe de précaution vers un objectif de protection de la santé animale 352
Section 2. La place accessoire de la protection de la santé animale au sein de mécanismes économiques 357
§1. La prise en compte de la protection de la santé animale dans la logique de la PAC 361
A. La santé animale en tant que modalité de la conditionnalité des paiements directs 362
1. La sécurité sanitaire des aliments et la santé animale, exigences réglementaires en matière de gestion individuelle 362
2. L'exclusion de l'animal de la finalité du principe de la conditionnalité 367
B. Une effectivité contrastée de la conditionnalité des paiements directs au profit de la santé animale 369
1. Des contrôles participants de l'amélioration de la santé et de la protection animales 369
2. Des sanctions financières destinées à protéger le budget de l'Union européenne 372
§2. La soumission de la protection de la santé animale à la logique de l'économie agricole 376
A. L'encadrement de l'incidence de la protection de la santé animale à travers la qualification d'aide d'État 376
1. La justification sanitaire d'une aide d'État, à travers la politique de développement rural de la PAC 377
2. L'affaire de la "vache folle" et les aides d'État 379
B. La réduction de l'incidence des risques vétérinaires au profit des exploitants agricoles : de la solidarité à la compétitivité agricole 382
1. La mutualisation des conséquences des risques sanitaires et vétérinaires 382
2. Une perspective de performance sanitaire pour accroître la performance économique 385

Conclusion du chapitre 2. ..... *387*
Conclusion du titre 1 ..... **390**
TITRE 2. L'ANIMAL COMME INDIVIDU ? **393**
Chapitre 1. La soumission de la protection du bien-être animal au marché de l'Union européenne **395**
Section 1. L'instrumentalisation économico-centrée du bien-être animal par le droit de l'Union européenne *398*
§1. L'émergence de l'instrumentalisation du bien-être animal à des fins économiques *398*
A. Le droit européen comme précurseur d'une approche sectorielle de la protection des animaux 398
1. Une construction éthique de la reconnaissance juridique de la sensibilité de l'animal par le droit européen 399
2. L'influence limitée de l'approche éthique des conventions européennes sur le droit de l'Union européenne 403
B. La protection de l'animal en France : entre émergence autonome et influences réciproques avec les droits européens 408
1. La reconnaissance autonome de la sensibilité des animaux en droit français 408
2. Des influences réciproques entre droit français, droit européen et droit de l'Union européenne quant à la protection sectorielle des animaux 411
§2. La collectivisation de la protection de la sensibilité des animaux par le droit de l'Union européenne *417*
A. L'élaboration d'une protection animale minimale aux contours incertains 417
1. Des règles relatives au bien-être animal fondées sur des insuffisances juridiques et scientifiques 417
2. Les règles relatives au bien-être animal conçues comme des standards minimaux 423
B. La conciliation du bien-être animal avec les autres objectifs poursuivis par la législation européenne 427
Section 2. Les conséquences de l'instrumentalisation du bien-être animal sur la protection des animaux *431*
§1. Les limites d'une conception collective et économique de la protection animale *432*
A. Les limites de la collectivisation de la protection du bien-être animal 432
1. Les méthodes d'abattage ou de mise à mort des animaux : des limites culturelles et cultuelles à leur protection 432
2. Une efficacité contrastée 439

B. Les limites de l'approche économico-centrée de la protection du bien-être animal 444
1. Une délicate estimation de la demande sociale 444
2. Les labels comme gage d'information sur la protection des animaux ? 449
§2. L'influence positive de mécanismes économiques au profit de la protection animale 453
A. Les restitutions à l'exportation : un mécanisme d'intervention au service du bien-être animal 453
1. Le champ d'application des restitutions à l'exportation au regard du bien-être animal 454
2. Une approche non-utilitariste des animaux par l'interprétation jurisprudentielle de l'encadrement du droit à restitution à l'exportation 457
B. Le principe de la conditionnalité et des aides directes, au profit du bien-être animal 460
1. Les aides de la PAC conditionnées par le respect d'exigences réglementaires en matière de bien-être animal 461
2. Des aides directement ou indirectement susceptibles de contribuer à l'amélioration du bien-être des animaux 462
Conclusion du chapitre 1. 464
Chapitre 2. Les perspectives d'amélioration de la protection du bien-être animal . 469
Section 1. Les perspectives européennes et françaises d'amélioration de la protection du bien-être animal 470
§1. La clarification des rapports entre la protection de la santé animale et la protection du bien-être animal en droit de l'Union européenne 470
A. Entre dissociation formelle et recoupement matériel 470
1. L'identification d'une dissociation formelle 471
2. L'identification d'un recoupement matériel 473
B. D'une conciliation casuistique vers une approche holistique 478
1. Une conciliation casuistique de la santé publique, de la « santé publique animale » et de la « santé animale individuelle » 478
2. L'émergence d'une approche holistique des santés humaine et animale et du bien-être animal 481
§2. L'amélioration de la protection du bien-être animal en droit interne : un aspect de l'ordre public ? 485
A. Le bien-être animal comme composante de l'ordre public ? 486
1. Le constat d'une extension du champ des mesures de police administrative au profit du bien-être animal 486

2. Les différents postulats de l'incorporation du bien-être animal dans l'ordre public 488
B. Imposer la protection du bien-être animal aux instances nationales dans l'adoption de mesures de police sanitaire ? 491
Section 2. Les perspectives internationales d'amélioration de la protection du bien-être animal *494*
§1. La difficile justification des mesures nationales de protection du bien-être animal dans le système commercial multilatéral *494*
A. Des justifications difficilement exploitables : la protection de la santé et de la vie des animaux et la conservation des ressources naturelles épuisables 495
1. Les mesures de protection du bien-être animal : des mesures protégeant la santé et la vie des animaux ? 495
2. Les mesures de protection du bien-être animal : des mesures de conservation des ressources naturelles épuisables ? 501
B. Une justification plausible : la moralité publique dans le cadre de l'Accord OTC ? 502
§2. Entre analyse anthropocentrique et analyse biocentrique de l'amélioration du bien-être animal *506*
A. Une analyse anthropocentrique au profit de l'amélioration du bien-être de l'animal d'élevage 506
B. Une analyse biocentrique au profit de l'amélioration du bien-être animal : vers une convention internationale ? 509
Conclusion du chapitre 2 ..... *512*
Conclusion du titre 2 ..... **514**
Conclusion de la deuxième partie **517**
CONCLUSION GÉNÉRALE **519**
Bibliographie **527**
I – Traités et ouvrages généraux *527*
II – Ouvrages spéciaux *530*
III – Thèses *536*
IV – Articles de doctrine *539*
V – Déclarations, rapports et travaux préparatoires *572*
VI – Références jurisprudentielles *574*
Index **581**
Table des matières **588**

Recherche sur le traitement juridique de la santé de l'animal d'élevage

Résumé
Étudier l'animal en droit permet de mettre en lumière les difficultés du droit à refléter tant sa réalité biologique que l'évolution de sa perception sociale. L'animal bouleverse les agencements traditionnels du droit, les catégories juridiques, y compris lorsqu'il est élevé par l'homme dans l'une des perspectives les plus utilitaristes qui soit : l'alimentation. L'analyse des règles de droit relatives à la santé de l'animal d'élevage a été conçue dans l'optique de déterminer si ces règles visent à satisfaire un intérêt « animalitaire ».
Saisir les modalités de l'appréhension de la santé de cet animal par les règles de droit a permis de constater que, d'une part, ces règles voient leur emprise sur sa santé élargie et que, d'autre part, les sources de ces règles se sont étendues pour s'inscrire dans des organisations à vocation économique reflétant *in fine* son instrumentalisation par l'homme.
C'est dans ce cadre que peut être mis en évidence un dualisme dans l'appréhension de l'animal à travers les règles de droit relatives à sa santé ; dualisme qui comporte, en germe, toute l'ambivalence de la question animale en droit. Saisi à la fois comme membre d'une collectivité et à la fois comme individu, la réglementation étudiée témoigne que l'animal d'élevage voit néanmoins la protection de sa santé soumise à la satisfaction d'intérêts anthropocentriques.

Mots-clés
Animal – protection de la santé animale – protection du bien-être animal – être vivant et sensible – produit agricole – droit de la santé publique – droit vétérinaire – police administrative – droit de l'Union européenne – Organisation mondiale du commerce – Organisation mondiale de la santé animale – harmonisation

Study on the law understanding of farmed animal health

Abstract
Studying the animal under a legal perspective enables to highlight the issues faced by law to reflect not only its biological reality but also the evolution of its social perception. The animal disrupts the traditional legal layouts, legal categories, included when it is bred by man to achieve one of its most utilitarian goals: food. The analysis of the legislation relating to the health of the farmed animal has been designed with the intention to determine whether or not those rules aim to satisfy an "animalitarian" interest.
Determining the terms under which animal health is apprehended by law has enabled to observe that, on the one hand, those rules enlarge their grip on their health and, on the other hand, the sources of those rules have been extended in order to fall within organizations with economic purpose, reflecting *in fine* its instrumentalization by man.
In this framework, a dualism can be highlighted in the way the animal is apprehended through the legislation relating to its health. This dualism comprises the seeds of the whole ambivalence of the question of the animal in law. Caught altogether as a member of a collectivity and as an individual, the farmed animal nevertheless sees the protection of its health subject to the satisfaction of anthropocentric interests.

Keywords
Animal – animal health – animal welfare – living and sensitive being – agricultural product – public health law – veterinary law – administrative police – European Union law – World Trade Organization – World Organization for Animal Health – harmonization