



HAL
open science

Bien-être animal: des difficultés révélatrices d'une véritable aporie ?

Sonia Desmoulin-Canselier

► **To cite this version:**

Sonia Desmoulin-Canselier. Bien-être animal: des difficultés révélatrices d'une véritable aporie ?. Revue de l'Union européenne, 2021. halshs-03509572

HAL Id: halshs-03509572

<https://shs.hal.science/halshs-03509572>

Submitted on 7 Jan 2022

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.

Des difficultés révélatrices d'une véritable aporie ?

Sonia Desmoulin, CR CNRS, UMR 6297 Droit et Changement Social, Université de Nantes

La référence au bien-être animal a connu une progression fulgurante ces quinze dernières années en droit de l'Union européenne (UE), avec une accélération sur la période la plus récente. Le droit dérivé n'a cessé de s'y référer depuis la première occurrence dans la Directive 77/489/CEE du Conseil du 18 juillet 1977 relative à la protection des animaux en transport international¹. Depuis, le concept a été mobilisé dans un grand nombre de Directives² et Règlements³ principalement consacrés à la protection des animaux lors de certaines activités (élevage, transport, abattage, usage expérimental). Le droit primaire lui a progressivement fait une place, d'abord de manière secondaire avec la Déclaration relative à la protection des animaux annexée au Traité sur l'Union européenne en 1992⁴ et le Protocole sur la protection et le bien-être des animaux annexé au Traité d'Amsterdam en 1997⁵, puis de manière nette à compter de décembre 2007, avec l'adoption de l'article 13 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE). Ce dernier constitue une étape déterminante, permettant au concept d'accéder au rang d'objectif à valeur « constitutionnelle »⁶. Désormais, « 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 et de la recherche et du développement technologique et de l'Espace, la Communauté 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 »⁷. La jurisprudence de la Cour de justice montre aussi parfaitement sa montée en puissance quantitative et qualitative⁸.

1 Le concept avait auparavant été utilisé dans des conventions du Conseil de l'Europe : Convention européenne sur la protection des animaux en transport international, Conseil de l'Europe, STE 065, 13 décembre 1968 ; Convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages, STE 087, 10 mars 1976.

2 V. notamment Directive 1999/74/CE du Conseil du 19 juillet 1999 établissant les normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses ; 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 ; Directive 2008/119/CE du Conseil du 18 décembre 2008 établissant les normes minimales relatives à la protection des veaux ; Directive 2008/120/CE du Conseil du 18 décembre 2008 établissant les normes minimales relatives à la protection des porcs.

3 Règlement n° 1/2005 du Conseil du 22 décembre 2004 relatif à la protection des animaux pendant le transport ; Règlement n° 1099/2009 du 24 septembre 2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort.

4 Déclaration relative à la protection des animaux (n° 24), annexée au Traité sur l'Union européenne par le traité de Maastricht du 7 février 1992.

5 Protocole sur la protection et le bien-être des animaux (n° 10) annexé au traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes.

6 V. l'article d'O. Le Bot dans le présent dossier.

7 Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), art. 13, modifié par le traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007 ; J.-P. Marguénaud, « La promotion des animaux au rang d'êtres sensibles dans le Traité de Lisbonne », *Revue Semestrielle de Droit Animalier* 2/2009, p. 10-18.

8 Voir notamment les contributions de V. Bouhier et C. Vial dans le dossier « La diffusion du bien-être animal en droit de l'Union européenne » réalisé sous la direction de L. Blatière dans le numéro précédent de cette revue.

Sur le registre politique, la Commission européenne a consacré plusieurs plans d'action au « bien-être animal »⁹. Plus largement, cette expression renvoie désormais à un champ de mobilisation citoyenne et associative, faisant vivre et évoluer le droit de l'Union, à l'image des actions de l'Office d'assistance aux bêtes d'abattoirs (OABA)¹⁰ et des initiatives citoyennes, même si ces dernières ont aussi leurs limites notamment lorsqu'elles donnent le sentiment de créer une illusion de démocratie participative sans créer les conditions d'un véritable débat collectif faute de déboucher sur autre chose qu'une libre appréciation de la Commission sur l'opportunité d'élaborer ou non un projet de texte¹¹.

Si la juridicité et même la scientificité du concept de « bien-être animal » pouvaient paraître incertaines au début des années 2000¹², elles semblent aujourd'hui acquises. Le législateur et le juge européens mobilisent le concept en se référant explicitement aux connaissances scientifiques et aux avis ou rapports de comités d'experts. Le « bien-être animal » semblerait même pouvoir constituer un exemple parfait d'aboutissement du travail d'intégration des données scientifiques en droit. La référence aux données scientifiques paraît déterminante dans les textes comme dans les décisions de justice, tandis que les travaux scientifiques se sont surtout développés depuis que le droit de l'UE a valorisé le concept¹³.

Sur les plans juridique et socio-politique comme dans le domaine scientifique, le concept a donc rencontré un grand succès et paraît plus reconnu que jamais. Toutefois, d'importantes difficultés subsistent. Que l'on s'intéresse à sa consistance ou à ses implications, des interrogations persistent et des doutes surgissent sur ce qu'il signifie et ce qui peut en être attendu. Il se peut que ces difficultés soient temporaires et se résorbent dans les prochaines années. Tous ceux que la condition animale préoccupent l'espèrent ardemment. Il se peut néanmoins que ces difficultés résultent en partie de certaines caractéristiques du concept lui-même. Son succès ne s'expliquerait-il pas par sa capacité à faire converger des intérêts possiblement contradictoires et à faire coexister des interprétations tendanciellement contraires ?

A la confluence des préoccupations animalistes et des logiques économiques, commerciales et instrumentalisantes, le concept de « bien-être animal » pourrait être soit un ferment de convergence, soit, à l'inverse, un trompe-l'oeil camouflant une véritable aporie. Constitue-t-il un horizon (dans sa dimension descriptive) et un moteur d'évolution (dans sa dimension prescriptive) pour une reconnaissance accrue de la sensibilité animale ou s'agit-il, au contraire, d'une invention rhétorique pour maintenir artificiellement ensemble des intérêts

9 Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant un plan d'action communautaire pour la protection et le bien-être des animaux au cours de la période 2006-2010 (COM (2006) 13 final, 23 janvier 2006) ; Communication de la Commission 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/2, 15 février 2012).

10 Voir la contribution de F. Freund dans le dossier « La diffusion du bien-être animal en droit de l'Union européenne », précité.

11 Voir la contribution d'O. Dubos dans le dossier « La diffusion du bien-être animal en droit de l'Union européenne » précité.

12 R. Dantzer, « Comment les recherches sur la biologie du bien-être animal se sont-elles construites ? », in Fl. Burgat et R. Dantzer (dir.), *Les animaux d'élevage ont-ils droit au bien-être ?*, INRA éditions 2001, p. 86.

13 I. Veissier et M. Miele, « Petite histoire de l'étude du bien-être animal : comment cet objet sociétal est devenu un objet scientifique transdisciplinaire », *INRA Productions Animales* 2015, vol. 28, p. 399-410 .

divergents sans servir véritablement la cause animale ? Les interrogations sur son devenir tiennent aux questions persistantes sur son contenu et sa signification (I), mais aussi au risque que les attentes nourries par un sens fluctuant soient ensuite déçues par la mise en œuvre effective (II).

I. - Les doutes persistants sur le sens du concept

Si le « bien-être animal » suscite beaucoup d'intérêt, il génère encore nombre de questions. A quoi renvoie-t-il ? Quel critère utiliser pour l'évaluer ? Que signifie-t-il et qu'implique-t-il ? S'agit-il d'un objectif ou d'un résultat ? Est-il descriptif ou prescriptif ? Représente-t-il un pas en avant vers la prise en compte de l'animal comme un individu complexe doté de subjectivité ou s'inscrit-il dans une approche réificatrice zootechniciste¹⁴, les mesures effectuées pour évaluer son état servant à utiliser l'animal de façon optimale ?

Ces questions demeurent pertinentes plus de quarante ans après l'apparition du concept en droit européen, malgré l'importante littérature scientifique qui lui est consacrée. Les experts de la Commission européenne, des agences ou des gouvernements nationaux apportent en effet des réponses, mais à bien y regarder, il n'est pas certain qu'elles coïncident véritablement sur un plan théorique avec celles qui sont formulées par les juges européens. Le succès pratique du concept pourrait alors être mis sur le compte d'interprétations flottantes permettant de fédérer temporairement des avis discordants. Sa capacité à tenir les promesses sur le long terme serait alors obérée, ou à tout le moins conditionnée par la détermination progressive d'une signification univoque acceptable pour tous. Les difficultés sont en réalité de plusieurs ordres. Certaines tiennent au contexte d'apparition du concept (A). D'autres tiennent à la multiplicité des points de vue et des contextes d'utilisation (B).

A - La genèse du concept

Le droit de l'UE bénéficie autant qu'il souffre de la diversité des cultures juridiques et linguistiques des Etats membres. Parler d'« *animal welfare* » ne renvoie pas tout à fait à la même sphère de signification pour un britannique que parler de « bien-être animal » pour un français¹⁵. A ceci s'ajoute la variété des lexiques spécialisés, car le « bien-être animal » du zootechnicien n'est pas celui auquel se réfère le partisan d'une reconnaissance de la complexité et de la subjectivité animales¹⁶. Aussi faut-il prendre conscience du contexte d'élaboration de chaque proposition définitionnelle. Lorsque l'on se réfère aux travaux du Comité Brambell¹⁷, publiés en 1965 et qui servent de repère historique pour dater l'émergence de l'expression dans la littérature scientifico-réglementaire¹⁸, il faut ainsi tenir compte de ce

14 La zootechnie étudie et systématise les conditions d'élevage, de sélection, de reproduction et d'adaptation des animaux à un milieu donné en fonction des objectifs de production agricoles et/ou d'obtention d'un résultat recherché par les sociétés humaines (produits animaux, traction animale etc.).

15 B. Greve, « What is Welfare ? », *Central European Journal of Public Policy* July 2008, vol. 2, n° 1, p. 50-73.

16 I. Veissier et M. Miele, « Petite histoire de l'étude du bien-être animal : comment cet objet sociétal est devenu un objet scientifique transdisciplinaire », précité ; ; P. Mormède *et alii.*, « Bien-être animal : contexte, définition, évaluation », *INRAE Productions animales*, 2018, vol. 31, p. 145-162.

17 *Report of the Technical Committee to Enquire into the Welfare of Animals kept under Intensive Livestock Husbandry Systems*, presented by the Secretary of State for Scotland and the Minister of Agriculture, Fisheries and Food by Command of her Majesty, London, December 1965.

18 S. Desmoulin, verbo « Bien-être animal », *Dictionnaire juridique des transitions écologiques*, Editions LGDJ/Institut universitaire Varenne, 2018, pp. 134-136.

que le discours est celui de scientifiques spécialisés dans l'étude des animaux d'élevage usant de langue anglaise. Il faut aussi se rappeler qu'il s'agissait alors d'un travail pionnier visant à examiner les conditions de vie des animaux de rente dans les systèmes d'élevage intensif.

L'expression « bien-être animal » a ainsi été « inventée », ou tout au moins promue au rang de concept à potentiel réglementaire, dans l'objectif de mesurer les capacités d'adaptation des animaux à un environnement contraint pour ne pas dire oppressant, en vue de répondre à des exigences économiques. En droit de l'UE, il a trouvé sa place dans une perspective d'harmonisation des législations et sous l'égide de la libre circulation des marchandises. Dans cette perspective, il s'agissait d'un outil visant à limiter, voire éviter, les désavantages compétitifs entre éleveurs, les entraves au bon fonctionnement du marché et les distorsions de concurrence¹⁹. Pouvoir s'appuyer sur un concept ayant les apparences de la scientificité et permettant de générer des critères « objectifs », facilitant l'obtention d'accords entre Etats et permettant des contrôles, constituait un atout considérable²⁰. L'animal dont le bien être est alors mesuré est un produit agricole issu d'un système qui tente d'en tirer le meilleur parti.

Pour autant, son apparition en contexte britannique, terre d'élection pour la cause animale, et le choix du terme « *welfare* », renvoyant autant à une préoccupation pour de bonnes conditions de vie qu'à la description d'une sensation de plénitude lorsque les besoins sont satisfaits, portaient en germes des potentialités protectrices remarquables. Le terme semblait ouvrir des perspectives nouvelles, revivifiant une dynamique jusqu'alors portée par le concept de « protection » déjà bien connu des droits nationaux et du droit européen.

Cette genèse complexe marque encore aujourd'hui largement le concept de « bien-être animal ». L'essentiel des textes s'y référant concerne les animaux domestiques en contexte d'activité économique et la fragmentation du droit dérivé peut être reliée, d'une part, à la fragmentation des travaux de recherche en zootechnie, limitant les connaissances scientifiques sur certaines espèces animales, et, d'autre part, à la légistique européenne en matière agricole. Cette réalité des conditions d'émergence du concept, d'un côté, et cette potentialité de faire advenir une autre perception de l'animal, de l'autre, expliquent en grande partie sa polysémie.

B - La polysémie du concept

A cette première complexité s'ajoutent des compréhensions différentes, en fonction des contextes d'utilisation et des points de vue, avec des différences notamment entre les perspectives politique, juridique et scientifique, mais aussi entre scientifiques. Un rapport, publié en 2017 par la direction générale des politiques internes du Parlement européen et signé par le Professeur Donald Broom, permet d'éclairer la polysémie du terme et les différentes approches qu'il peut recouvrir.

On peut y lire que « *Le bien-être d'un individu (entendu comme chaque animal considéré individuellement) désigne son état relatif à ses tentatives d'adaptation à son environnement. [...] Le bien-être peut être mesuré scientifiquement et peut aller d'un état*

¹⁹ Voir la contribution de C. Del Cont dans le présent dossier.

²⁰ S. Desmoulin, *L'animal entre science et droit*, PUAM 2005, n° 747 et s.

" très bon " à un état " très mauvais " ²¹ ». Or, toujours selon ce rapport, « certains des règlements et directives récents de l'Union européenne portant sur la protection des animaux font référence au bien-être et aux besoins de la manière décrite précédemment, mais d'autres sont moins précis. La directive 98/58/CE du Conseil concernant la protection des animaux dans les élevages reprend la formulation plus obsolète de la Convention de 1976 du Conseil de l'Europe. [...] Par exemple, la directive énonce que les propriétaires ou détenteurs doivent " garantir le bien-être de leurs animaux " (article 3). Cela ne tient pas compte du fait, aujourd'hui largement reconnu, qu'il existe plusieurs niveaux de bien-être, qui vont d'un état " très bon " à " très mauvais " » ²².

Le rédacteur du rapport, spécialiste expérimenté et reconnu des recherches en « bien-être animal », souhaite par ces lignes éclairer le lecteur et dissiper les ambiguïtés. Cependant, l'idée que le « bien-être » ne désignerait pas un « état positif » mais une « capacité d'adaptation à un environnement contraint » et qu'il serait un concept neutre destiné à effectuer des mesures, plutôt qu'un poste avancé de la protection animale peut étonner.

On peut d'abord relever qu'elle s'oppose radicalement à l'approche consistant à faire du concept de « bien-être » le fer de lance d'une nouvelle perception des animaux, reconnaissant leur sensibilité et leur complexité, voire leur individualité. Dans cette optique, l'évolution sémantique annoncerait un dépassement de la « protection animale » – présentée alors comme purement défensive, c'est-à-dire se limitant à prohiber des comportements ²³. Muriel Falaise fait d'ailleurs remarquer qu'une traduction fine et intelligente conduirait à distinguer « *welfare* » et « *well being* » et qu'il faudrait spécifier « bien-être » et « bientraitance » ²⁴. La logique de subjectivation par la reconnaissance de droits trouvant appui sur des obligations positives entre ici clairement en contradiction avec la logique de détermination des conditions de maintien d'une activité réificatrice de l'animal au moyen de critères objectifs décrivant son état.

La définition suggérée dans le rapport Broom s'écarte ensuite des formules retenues par le législateur, mais aussi par le constituant européen, lorsqu'il évoque les « exigences du bien-être animal » dans l'article 13 TFUE. Elle semble également incompatible avec le discours des juges de la Cour de Justice de l'Union (CJUE) affirmant que le bien-être animal constitue une « valeur de l'Union » et un « objectif d'intérêt général » ²⁵. C'est bien l'idée que le bien-être animal est un objectif à atteindre et donc un état favorable (ou tout au moins aussi favorable que possible) pour l'animal que l'on trouve notamment dans l'arrêt sur l'étourdissement avant abattage et la liberté religieuse du 20 décembre 2020 *Centraal*

21 Parlement européen, Direction générale des politiques internes, Rapport d'étude demandé par le Département thématique C : Droits des citoyens et affaires constitutionnelles, Rédigé par M. Donald Broom, 2017, p. 15.

22 *Ibid.* p. 18.

23 V. not. en ce sens C. Pelluchon, *Éléments pour une éthique de la vulnérabilité*, Editions CERF, 2011, pp. 105 et s. ; J. Leroy, « Brèves réflexions sur l'usage de l'expression "être sensible" appliquée à l'animal », *RSDA* 2/2011, pp. 11-16.

24 M. Falaise, « Droit animalier : quelle place pour le bien-être animal ? », *RSDA* 2/2010, pp. 11-33.

25 Voir par exemple : CJCE, 12 juill. 2001, C-189/01, *Jippes e.a.*, pt 82 ; CJCE, 23 nov. 2006, C-300/05, *ZVK* ; 9 oct. 2008, C-277/06, *Interboves* ; 25 nov. 2008, C-455/06, *Heemskerk et Schaap* ; CJUE, 30 juin 2011, C-485/09, *Viamex Agrar Handel* ; 23 avr. 2015, C-424/13, *Zuchtvieh-Export* ; 28 juill. 2016, C-469/14, *Masterrind* ; 19 oct. 2017, C-383/16, *Vion Livestock* ; CJUE, 26 févr. 2019, C-497/17, *Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs (OABA)*.

*Israëlitisch Consistorie van België*²⁶. Comment comprendre, en effet, que le « bien-être animal » puisse être une « valeur de l'Union » et un « Objectif d'intérêt général », pour reprendre les expressions utilisées dans cette décision, s'il est possible de parler de « très mauvais bien-être » ?

Enfin, et de manière peut-être plus surprenante, la vision du rapport Broom ne fait pas l'unanimité parmi les experts. Cette position, bien représentée dans les comités scientifiques européens et au sein de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA), ne correspond pas, par exemple, à la définition du « bien-être animal » retenue en France par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES). Celle-ci le définit, en effet, comme un « état positif » lié à la « satisfaction des besoins physiologiques et éthologiques ». Selon un avis publié en 2018, le « bien-être animal » serait, ainsi « *l'état mental et physique positif lié à la satisfaction de ses besoins physiologiques et comportementaux, ainsi que ces attentes. Cet état varie en fonction de la perception de la situation par l'animal* »²⁷.

Malgré ces fluctuations, le droit de l'UE fait constamment référence aux connaissances scientifiques pour asseoir la légitimité des normes adoptées en matière de « bien-être animal », donnant l'impression d'un concept unifié et univoque. Pourrait-on surmonter la difficulté en considérant que les textes et la jurisprudence de l'UE renvoient au « bon bien-être » ? Ou pourrait-on faire valoir que chaque arrêt de la CJUE densifie le contenu juridique du concept, l'autonomisant un peu plus de sa signification dans un certain champ de la recherche scientifique ? Ces pistes interprétatives ne sont pas sans intérêt, mais elles ne justifient pas de passer sous silence le constat premier d'ambiguïté. Ce constat doit alerter sur une difficulté de fond, en lien avec la raison d'être initiale de l'appropriation par le législateur européen du vocabulaire des experts zootechniciens : le concept de « bien-être animal » a été conçu pour saisir les conditions de vie des animaux dits « de rente » en élevage intensif, subissant des transports longs et difficiles, abattus massivement, sans remise en question du modèle d'exploitation. Ainsi, si la « protection animale » progresse sur le front de la préservation des animaux sauvages comme des animaux domestiques ou de compagnie, le « bien-être animal » connaît deux vies parallèles : d'un côté, celle des discours médiatiques qui lui font jouer un rôle de concept à tout faire, et de l'autre, celui de « la législation de l'UE sur le bien-être animal » qui, ainsi que le résume la Cour des comptes européennes en 2018, « établit des normes minimales en vue d'améliorer la qualité de vie des animaux, tout en répondant aux attentes des citoyens et à la demande du marché »²⁸. Une telle disjonction, révélatrice des limites générées par le maintien d'une diversité de significations, produit inévitablement des déceptions, donnant le sentiment que le droit de l'UE en matière de bien-être animal est trop peu effectif.

26 CJUE, 17 déc. 2020, C-336/19, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e.a. c/ Vlaamse Regering*. Sur cette décision, voir la contribution d'Olivier Le Bot dans le présent dossier.

27 Avis de l'ANSES n° 2016-SA-0288 relatif au « Bien-être animal : contexte, définition et évaluation », 16 février 2018, p. 16.

28 Cour des comptes européennes, *Bien-être animal dans l'UE : réduire la fracture entre des objectifs ambitieux et la réalité de la mise en œuvre*, 2018, p. 10.

II. Les déceptions relatives à la mise en œuvre du concept

Grâce à la législation européenne en matière de « bien-être animal », le bois et la paille sont davantage présents dans les lieux de vie des animaux d'élevage, les cages sont désormais enrichies et les camions sont aménagés pour le transport longue durée. Toutefois, la surpopulation ou, à l'inverse, l'isolement en espace clos restent fréquents et conduisent au développement de comportements hétéro- ou auto-agressifs. Dans ce contexte, il n'est pas rare d'entendre justifier l'épointage²⁹, la caudectomie³⁰ ou l'écornage³¹, réalisés au moyen de techniques plus ou moins douloureuses, par le « bien-être » des animaux qui pourraient souffrir de cette agressivité. Une telle situation est révélatrice des ambiguïtés d'une législation et de son concept phare, semblant receler des dimensions contradictoires. Au regard des interprétations différentes du concept et des intérêts ou valeurs divergentes qu'il est censé faire converger, on peut sérieusement s'interroger sur la dynamique inhérente au « bien-être animal » (A). Une réflexion approfondie sur la spécificité du concept en droit européen amène toutefois à nuancer l'éventuel constat d'ineffectivité qui pourrait être dressé (B).

A – Le bien-être animal : cheval de Troie de la protection ou trompe l'œil de l'exploitation ?

Le concept de « bien-être animal » est-il le cheval de Troie de la protection animale dans le droit économique ou se résume-t-il à un trompe l'œil de l'exploitation économique des animaux par le truchement du droit ?

La question se pose d'abord parce qu'aujourd'hui encore l'essentiel des textes relatifs au « bien-être animal » vise à poser des conditions minimales pour harmoniser des pratiques industrielles d'élevage et en limiter les conséquences délétères. Si le concept est apparu dans des textes ou des décisions concernant la faune sauvage, c'est de manière très secondaire³². Les principaux fondements utilisés pour les textes demeurent les articles 114 TFUE (marché intérieur) et 43, paragraphe 2 (Politique Agricole Commune)³³. Or, ces fondements ne permettent d'appréhender que les animaux en situation d'élevage ou de pêche, donc d'activités humaines utilisant les animaux pour leurs produits, ce qui est assez révélateur de la persistance d'une dynamique d'exploitation économique. L'article 13 TFUE ne permet pas, en l'état, le déploiement d'une législation autonome car il a été conçu, à l'instar de son concept clé, pour venir en contrepoint des politiques internes qu'il énumère. Il en résulte un éclatement de la législation en fonction des activités économiques les plus développées, ce qu'exprime bien l'adoption de directives en fonction non pas d'espèces animales mais de types d'exploitation agricole : veaux, poules pondeuses, poulets de chair³⁴... On comprend donc que certains auteurs perçoivent dans cette législation une forme de trahison du « bien-être animal » parachevant la dynamique instrumentaliste de leur exploitation économique³⁵.

29 Action de couper le bec des poules, poulets ou poussins pour le raccourcir.

30 Ecourtage ou ablation de la queue.

31 Coupe totale ou partielle des cornes.

32 Voir sur ce point les contributions de V. Bouhier et C. Vial dans le dossier « La diffusion du bien-être animal en droit de l'Union européenne », précité.

33 Voir la contribution de C. Del Cont dans le présent dossier.

34 Directives 1999/74/CE, 2007/43/CE et 2008/119/CE précitées.

35 Voir par exemple : C. Blumann, « Les objectifs économiques et politique de l'union européenne : vecteurs ou limite de la protection des animaux ? », in O. Dubos et J-P Marguénaud (dir.), *Les animaux et les droits*

La question se pose ensuite parce que la formule est devenue un argument de vente. L'enjeu devient à présent une information fiable pour les consommateurs³⁶. Les propositions les plus récentes en matière de « bien-être animal » consiste d'ailleurs, non pas à adopter de nouvelles normes, jugées trop contraignantes dans un contexte économique difficile, mais à créer un « label européen » pour le « bien-être animal ». Formulée par la Commission européenne dans le cadre de la Stratégie « De la Ferme à la table », l'idée viserait à renforcer l'information et la transparence sur les modes de production et à valoriser le respect des normes existantes par la création d'un étiquetage volontaire³⁷. En permettant de valoriser des produits et de créer de nouveaux marchés, l'étiquetage volontaire, s'inscrit dans une logique de compétitivité et de rentabilité, donc d'instrumentalisation de l'objectif de « bien-être ».

De fait, les stratégies normatives « détournées » se révèlent parfois plus efficaces. L'amélioration du sort de poules, par exemple, semble avoir davantage résulté de la mise en œuvre de la réglementation sur l'étiquetage des œufs coquille³⁸, permettant une information claire sur le fait que les poules soient élevées en cage, au sol ou en « plein air », que de la directive sur la protection des poules pondeuses. Derrière le développement de labels visant à mieux informer les consommateurs et à valoriser les bonnes pratiques, c'est la question de l'effectivité du droit et de l'effectivité du « bon bien-être » - pour reprendre l'expression du rapport Broom - qui devient ainsi centrale.

Un tel constat conduit à prolonger les interrogations sur la logique interne au concept de « bien-être animal » sur le terrain des effets produits. En effet, ceux qui espèrent que le changement sémantique entraînera une évolution dans la perception des animaux peuvent être déçus du résultat obtenu. Ceux qui, plus humblement, souhaitaient que la protection animale progresse, peu important que ce soit sous l'égide de ce concept ou d'un autre, trouvent davantage matière à satisfaction, mais restent néanmoins frappés par la disjonction entre les discours (des textes juridiques, politiques et des communications) et les pratiques.

L'effectivité du droit européen en matière de bien-être animal, à la fois quant à sa mise en œuvre par les Etats membres, quant à son respect par les destinataires finaux et quant au contrôle de son respect par les autorités, ressemble en effet à un triangle des bermudes. Près de cinquante ans après l'adoption des premiers textes, le problème de leur application effective n'est pas encore réglé, ainsi que le montrent les nombreuses résolutions adoptées par le Parlement européen³⁹ ou la création en 2020 d'une commission d'enquête du Parlement

européens, Au-delà de la distinction entre les hommes et les choses, Pédone, 2009, p. 81.

36 Voir la contribution d'A. Di Concetto et M. Friant-Perrot dans le dossier « La diffusion du bien-être animal en droit de l'Union européenne » précédemment publié dans cette revue.

37 Animal welfare on the farm – ex-post evaluation of EU legislation: Prospects for animal welfare labelling at EU level, EPRS, Bruxelles, juin 2021. Voir la contribution de C. Del Cont dans le présent dossier.

38 Règlement n° 589/2008 de la Commission du 23 juin 2008 modifié portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les normes de commercialisation applicables aux œufs ; Règlement n° 1308/2013 du Conseil du 17 décembre 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 – Annexe VII, partie VI.

39 Voir par exemple : Résolution du Parlement européen du 12 décembre 2012 sur la protection des animaux pendant le transport (2012/2031 (INI)) ; Proposition de résolution sur le bien-être animal, l'utilisation des antimicrobiens et les conséquences de l'élevage industriel de poulets de chair sur l'environnement (2018/2858(RSP)) ; Résolution du Parlement européen du 10 juin 2021 sur l'initiative

européen sur les infractions en matière de protection des animaux pendant le transport⁴⁰. Le rapport publié en 2018 par la Cour des comptes européenne s'intitulait explicitement : « Réduire la fracture entre des objectifs ambitieux et la réalité ». Il y apparaît que le respect du droit européen en faveur de conditions de vie plus respectueuses des besoins des animaux passerait par une meilleure articulation des dispositifs européens et des inspections, notamment avec la PAC et le principe de conditionnalité et plus généralement avec les dispositifs de soutien aux éleveurs. Même le Parlement français à l'automne 2020 a voté une résolution demandant « *un renforcement important des contrôles et des sanctions en cas de non-respect des règles européennes relatives au bien-être des animaux d'élevage et une harmonisation européenne des procédures de contrôle et de sanction* »⁴¹.

Outre que les textes existants sont insuffisamment respectés ou sont mis en œuvre de manière peu convaincante⁴², la législation apparaît trop fragmentaire. Certaines activités d'élevage sont mal couvertes, comme le secteur des vaches laitières, des ovins, des caprins, des lapins et des poissons d'élevages. S'il existe une directive générale sur la protection des animaux dans les élevages⁴³, les différents rapports et résolutions cités convergent pour constater que ses dispositions sont trop imprécises pour permettre une mise en œuvre efficace et des contrôles sérieux.

Le constat de ce qui reste à faire ne doit toutefois pas faire oublier le chemin parcouru. Les règles adoptées par l'Union européenne ont amélioré les conditions de vie de millions de poules, de poulets, de porcs et de veaux. Elles ont permis d'éviter que la situation ne se dégrade. Les questions ici formulées sur le contenu du concept de « bien-être animal » visent à mieux éclairer les enjeux sous-jacents, postulant que l'explicitation des tensions internes au « bien-être animal » permettront de dépasser certaines mécompréhensions, tandis que leur négation risquerait de générer de la déception et de la contestation. Elles visent aussi à poser franchement la question de la consistance propre du « bien-être animal » en tant que concept juridique issu du droit de l'UE.

B – Le bien-être animal : concept effectif du droit européen malgré des effets insuffisamment protecteurs pour les animaux ?

Faut-il distinguer l'effectivité des règles du droit de l'UE en matière de bien-être animal et l'effectivité du bien-être animal au regard de l'application des règles juridiques⁴⁴ ? L'interrogation s'impose dès lors que le succès du concept contraste avec les déceptions concernant les améliorations effectivement constatées.

citoyenne «End the Cage Age» (Pour une nouvelle ère sans cage) (2021/2633 (RSP)).

40 Parlement européen, Proposition de décision B9-0191/2020 du 11/06/2020.

41 Assemblée nationale, Résolution européenne relative à la protection du bien-être animal au sein de l'Union européenne, 1^{er} novembre 2020.

42 Voir la contribution de Fabien Marchadier dans le présent dossier pour une présentation critique de la mise en œuvre de la directive relative à la protection des animaux utilisés à des fins scientifiques.

43 Directive 98/58/CE du Conseil du 20 juillet 1998 concernant la protection des animaux dans les élevages.

44 Selon l'excellente systématisation proposée par Pierre-Jérôme Delage lors de la table-ronde organisée pour le colloque *L'incidence des revendications en faveur du bien-être animal sur le droit de l'Union européenne* à Nantes le 28 mai 2021 : « D'une part, [...] on peut s'interroger sur le bien-être animal et l'effectivité des règles du droit de l'Union européenne. Mais, d'autre part [...], on peut aussi s'interroger sur les règles de l'Union européenne et l'effectivité du bien-être animal (c'est-à-dire sur la question de savoir si le droit de l'Union parvient ou suffit à assurer effectivement le bien-être des animaux d'élevage, d'expérimentation, etc.) »

S'agissant de l'effectivité du droit, il faut tout d'abord noter qu'elle ne se résume pas nécessairement à une mise en application accompagnée de sanctions en cas d'infraction. Pour François Ost et Michel Van de Kerchove, l'effectivité devrait d'abord être entendue comme « la capacité de la règle à orienter le comportement de ses destinataires dans le sens souhaité par le législateur »⁴⁵ Ainsi, toute évolution des comportements et des attitudes allant dans le sens de l'objectif fixé peut être interprété comme une mise en œuvre de la loi, même si le résultat obtenu n'est pas en adéquation avec ce qui était précisément prévu. Yann Leroy va encore plus loin en considérant que « *le droit laisse une marge d'action importante aux acteurs, les individus restant, face aux normes juridiques, libres d'agir comme ils le souhaitent, sauf à assumer les conséquences de leurs choix. La circonstance que le comportement d'un sujet de droit ait été décidé en fonction de la règle de droit, même si ce n'est pas pour s'y conformer, apparaît alors tout à fait éclairante* »⁴⁶. Dès lors, le constat d'(in)effectivité de la législation européenne en matière de « bien-être animal » ne pourrait être dressé qu'en faisant un état des lieux des pratiques réalisant totalement ou partiellement l'objectif fixé, mais aussi des pratiques modifiées pour tenir compte de la législation, même si ces adaptations ne produisent pas nécessairement une amélioration du sort des animaux.

Dans cette perspective, apprécier l'effectivité du droit de l'UE en matière de « bien-être animal » ne pourrait se faire en mesurant seulement le degré de protection réellement accordée aux animaux. Un tel point de vue, acceptable peut-être pour les juristes férus de théorie, s'avère particulièrement difficile à accepter pour les tenants de la cause animale.

Une voie médiane consiste à évaluer l'effectivité de la législation européenne à l'aune de la consistance de son concept phare. Ainsi que nous l'avons vu, dans son acception juridique spécifique, le « bien-être animal » n'est pas une autre façon de parler de droits subjectifs pour les animaux. Il recèle certes une forme de reconnaissance de leur subjectivité et la volonté de ne pas limiter leur protection à la vérification d'un bon état de santé physique, mais il réaffirme aussi la place des animaux dans des activités économiques qui les utilisent.

Le bien-être animal est un concept évolutionniste et non abolitionniste. C'est un outil juridique visant à tenir compte d'impératifs contradictoires au sein desquels figurent la protection des animaux, mais aussi la libre circulation, le maintien de l'activité économique, la liberté religieuse ou le maintien de certaines traditions culturelles par exemple. La lettre de l'article 13 TFUE est en réalité assez explicite. Elle appelle les institutions de l'UE et les Etats membres à « tenir pleinement compte des exigences » découlant de la sensibilité animale dans certains domaines d'activité susceptibles d'exploiter de manière excessive les animaux, « tout en respectant » les lois, les usages et les traditions « en matière notamment de rites religieux, de traditions culturelles et de patrimoines régionaux ». Le « bien-être animal » est un dispositif juridique visant à établir un équilibre et non un principe destiné à prioriser la valeur accordée à la sensibilité animale.

C'est aussi un concept transversal, permettant de faire progresser la préoccupation pour le sort des animaux dans de nombreux domaines. En effet, s'il ne constitue pas un

45 François Ost et Michel van de Kerchove, *De la pyramide au réseau. Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles : Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2002, p. 329.

46 Yann Leroy, « La notion d'effectivité du droit », *Droit et Société*, 2011/3 (n° 79), p. 715.

fondement juridique pour une compétence autonome en matière de protection des animaux, le « bien-être animal » a le potentiel d'un objectif transversal⁴⁷, créant des ponts entre PAC, marché intérieur, santé publique et environnement notamment.

Enfin, s'il ne définit pas de manière juridiquement explicite et contraignante un état dans lequel tous les animaux devraient être placés, le concept de « bien-être animal » offre aux juges européens les ressources nécessaires pour faire progresser le souci pour les animaux en interprétant de manière exigeante le droit existant⁴⁸. C'est donc à l'aune de ces trois caractéristique – dispositif d'équilibre, dispositif transversal et ressource pour la créativité interprétative – qu'il faudrait juger de la capacité du concept à produire des effets. On pourrait alors sans contradiction affirmer que le « bien-être animal » est un concept effectif du droit européen malgré des effets insuffisamment protecteurs pour les animaux.

Une telle option pourrait certes ne pas convaincre, faute d'offrir des perspectives suffisamment libératrices ou protectrices pour les animaux. Il nous semble pourtant que c'est la seule qui permette de lever la difficulté logicienne consistant à vouloir faire du « bien-être animal » un concept affirmant tout et son contraire.

Conclusion

Au final, le « bien-être animal » relie assurément les activités humaines à leurs conséquences sur la vie et sur la santé des animaux – et réciproquement. En reliant les questions de marché, de valeurs morales, d'environnement et de santé, le « bien-être animal » replace hommes et animaux dans une interdépendance complexe. Après le slogan « Une seule santé » le slogan « un seul bien-être » pourrait-il constituer le prochain horizon des politiques publiques ? Il faudrait pour cela donner sa pleine mesure à la préoccupation pour les animaux, par exemple en reformulant l'article 13 TFUE pour en faire un fondement autonome permettant un véritable contrôle. Le sort des animaux peut certes être amélioré sous l'égide du principe de subsidiarité et de la marge d'appréciation laissée aux Etats, ainsi que l'a parfaitement illustré le remarquable arrêt rendu le 17 décembre 2020 par la CJUE en matière d'abattage sans étourdissement⁴⁹. Toutefois, il peut aussi rester défavorable quand les autorités publiques nationales décident d'aller en sens contraire. L'Union européenne et son droit organisateur ont donc toujours un rôle important à jouer.

47 Ainsi que le note encore Vincent Bouhier, si la liste de l'article 13 impose cet objectif, là « où *a priori* il n'est pas pris suffisamment en considération », « la formulation n'interdit pas que cette question du bien-être animal puisse être volontairement prise en considération dans le cadre des autres politiques de l'Union comme la politique de l'environnement ou la politique commerciale commune » : V. Bouhier, « Le difficile développement des compétences de l'UE dans le domaine du bien-être des animaux », *RSDA* 1/2013, pp. 353, citation p. 358.

48 Voir la contribution de C. Vial dans le dossier « La diffusion du bien-être animal en droit de l'Union européenne » précédemment publié dans cette revue et la contribution d'O. Le Bor dans le présent dossier.

49 CJUE, 17 déc. 2020, C-336/19, précité.