



HAL
open science

Bien-être animal et alimentation : l'éthique en élevage par la grâce de la science ?

Sonia Desmoulin-Canselier

► **To cite this version:**

Sonia Desmoulin-Canselier. Bien-être animal et alimentation : l'éthique en élevage par la grâce de la science ?. Journal international de bioéthique et d'éthique des sciences , A paraître. halshs-03926672

HAL Id: halshs-03926672

<https://shs.hal.science/halshs-03926672v1>

Submitted on 6 Jan 2023

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.

Bien-être animal et alimentation : l'éthique en élevage par la grâce de la science ?

Sonia Desmoulin, Chargée de recherche CNRS, Nantes Université, Droit et changement social UMR 6297 CNRS, Nantes, France

Mots clef : initiative citoyenne européenne (ICE), élevage, bien-être animal, cage, argument scientifique

Résumé : Devenu le concept clé du droit de l'UE en matière de protection animale et servant souvent de slogan dans les discours politiques, le « bien-être animal » est une notion complexe et fait souvent l'objet de mécompréhension. Ses origines politico-scientifiques le marquent, brouillant sa finalité éthique. Sa mise en œuvre se révèle aussi prometteuse que chaotique, ainsi que le montre l'exemple de l'élevage en cage. L'étude du cas de l'initiative citoyenne européenne (ICE) « End the cage Age » montre que la finalité éthique est à la fois servie et desservie par la désormais nécessaire mobilisation de données scientifiques.

Introduction

Se préoccuper de ce qui est dans notre assiette semble aujourd'hui une évidence. L'intérêt porte sur l'état sanitaire et les qualités nutritives des aliments, mais aussi sur les conditions de production. Le développement de l'agriculture biologique et des labels « AB »¹ ou « Montagne »² a accompagné la montée du souci environnemental. Les consommateurs, très majoritairement citoyens, souhaitent manger sainement mais aussi de manière moins polluante et moins agressive pour la terre. La question des conditions d'élevage trouve donc logiquement sa place parmi les interrogations du mangeur du 21^e siècle³. Loin des campagnes, on découvre parfois avec consternation, au détour d'une lecture de journal ou du visionnage d'un documentaire, les conditions de vie, de transport et d'abattage des animaux dans des élevages souvent intensifs et concentrés dans des zones géographiques. La spécialisation par régions de production et le développement de pratiques d'élevage en milieu fermé a largement invisibilisé le sort des animaux mangés, pendant que les animaux de compagnie se voyaient accorder de plus en plus de considération. L'empathie pour les seconds ne pouvait toutefois rester sans effet sur l'attention accordée aux premiers. Le mouvement de prise en compte de la sensibilité animale a trouvé un terrain propice dans l'encadrement réglementaire des conditions d'élevage à compter des années 1970 en France⁴ et en Europe⁵. Le droit de l'Union européenne lui a fait une place au sein des textes visant à harmoniser le marché intérieur à compter des années 1990⁶.

¹ Art. L. 641-13 c. rur.

² Art. L. 641-14 et s. c. rur.

³ Voir par exemple l'Eurobaromètre spécial 442, « Attitudes des Européens à l'égard du bien-être animal », Novembre-Décembre 2015 : http://publications.europa.eu/resource/cellar/e31d6cd2-ec16-11e5-8a81-01aa75ed71a1.0002.03/DOC_1

⁴ Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, à l'origine de l'article L. 214-1 c. rur.

⁵ Voir notamment la Convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages du Conseil de l'Europe du 10 mars 1976 (STE 87), ratifiée par la Communauté européenne par la décision 78/923/CEE.

⁶ Directive 86/113/CEE établissant les normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses en batterie telle que confirmée et remplacée par la Directive 88/166/CEE du Conseil du 7 mars 1988 relative à

Le cadre juridique actuellement applicable à la détention d'animaux à des fins de production alimentaire⁷ consiste en une disposition du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, une directive générale et des directives sectorielle. L'article 13 TFUE dispose que « 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 ». La directive générale 98/58/CE sur la protection des animaux dans les élevages pose des principes pour la prise en compte des besoins des animaux mais laisse une grande marge d'appréciation aux États membres pour l'adoption de dispositions plus précises, pour autant qu'elles soient compatibles avec les règles du marché intérieur et du commerce international⁸. Les quatre directives sectorielles, plus précises, constituent le cœur du dispositif : elles concernent les poules « pondeuses », les veaux, les porcs et les poulets « destinés à la production de viande »⁹.

Le bilan en matière de protection des animaux d'élevage se révèle néanmoins contrasté. Côté face, l'ensemble juridique permettant d'adopter des mesures protectrices pour les animaux de rente n'a jamais été aussi étoffé. En droit de l'UE, il compte du droit primaire (TFUE) et du droit dérivé (règlements et directives), mais aussi des textes prolongeant les impératifs de « bien-être animal » sur le terrain de l'information des consommateurs par le biais de nouvelles exigences en matière d'étiquetage sur les boîtes d'œufs avec coquille¹⁰. La jurisprudence européenne marque également une attention inédite à la question de la protection animale¹¹, même si cette attention porte particulièrement sur les conditions d'abattage¹². Côté pile, le périmètre de la protection a largement stagné. A l'exception de la directive sur les poulets « de chair » adoptée en 2007, l'extension s'est limitée pour l'essentiel à l'approfondissement de ce qui avait été acquis aux alentours des années 1990. Les années 2000 ont certes connu une phase de reconnaissance juridique du concept de « bien-être animal », mais les textes les plus contraignants concernent les animaux déjà couverts par les premières directives, en renforçant les exigences précédemment formulées. De plus, le constat est assez alarmant sur la persistance de pratiques illégales ou non conformes, sur l'hétérogénéité des normes et des pratiques d'un Etat membre à l'autre, et sur le hiatus entre la

l'exécution de l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire 131-86 ; Directive 91/629/CEE du Conseil du 19 novembre 1991 établissant les normes minimales relatives à la protection des veaux ; directive 91/630/CEE du Conseil du 19 novembre 1991 établissant les normes minimales relatives à la protection des porcs. Ces directives ont ensuite été remplacées.

⁷ D'autres textes sont relatifs aux conditions de transport et aux conditions d'abattage des animaux : 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.

⁸ Directive 98/58/CE du Conseil, du 20 juillet 1998, concernant la protection des animaux dans les élevages.

⁹ Directive 1999/74/CE du Conseil du 19 juillet 1999 établissant les normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses ; Directive 2008/120/CE du Conseil du 18 décembre 2008 établissant les normes minimales relatives à la protection des porcs ; Directive 2008/119/CE du Conseil du 18 décembre 2008 établissant les normes minimales relatives à la protection des veaux ; 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.

¹⁰ Règlement (CE) n° 589/2008 de la Commission du 23 juin 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les normes de commercialisation applicables aux œufs (OJ L 163, 24.6.2008, p. 6).

¹¹ V. notamment C. Vial, « La protection du bien-être animal par la Cour de justice de l'Union européenne », *Revue de l'Union européenne* n° 651, 2021, p. 461 ; O. Le Bot, « Le bien-être animal et la liberté religieuse dans l'Union européenne : le cad de l'abattage rituel », *Revue de l'Union européenne* n° 652, 2021, p. 539.

¹² CJUE, 17 décembre 2020, affaire C-336/19 Centraal Israëlitisch Consistorie van België e.a.

communication politique et les aspects opérationnels (contrôles et financements mis en place pour assurer la mise en œuvre des règles)¹³. Par ailleurs, l'information des consommateurs sur les conditions de vie des animaux demeure limitée en dehors du secteur de la production d'œufs et, dans une moindre mesure, de l'agriculture biologique ou du « label rouge ».

Pour comprendre les grands changements mais aussi les attermoissements du droit en matière de conditions d'élevage, deux éléments peuvent retenir l'attention. Le premier a trait aux ambivalences d'une politique qui entend marier les injonctions éthiques avec des choix économiques productivistes. Le concept de « bien-être animal » en est l'expression phare et ses ambiguïtés reflètent ce difficile équilibre (1). Le second vient du rapport instrumental aux connaissances scientifiques, utilisées comme justification pour agir autant que pour patienter, et brouillant les frontières du choix politique (2).

1. Le « bien-être animal », faire-valoir éthique du choix productiviste ?

Devenu le concept clé du droit de l'UE en matière de protection animale et servant souvent de slogan dans les discours politiques, le « bien-être animal » est une notion complexe et fait souvent l'objet de mécompréhension. Ses origines « scientifiques » le marquent, brouillant sa finalité éthique (a). Sa mise en œuvre se révèle aussi prometteuse que chaotique, ainsi que le montre l'exemple de l'élevage en cage (b).

1.1 Affirmer le respect du « bien-être animal » : définir des conditions de détention « éthiques »

La notion de « bien-être animal » reçoit une pluralité de significations. Dans le champ des sciences qui étudient les animaux d'élevage, elle renvoie tantôt à un état défini positivement – l'état de l'animal dont les besoins physiologiques, comportementaux et environnementaux sont satisfaits¹⁴, tantôt à un état positif ou négatif en fonction des capacités adaptatives et des contraintes du milieu (« son état relatif à ses tentatives d'adaptation à son environnement. [...] Le bien-être peut être mesuré scientifiquement et peut aller d'un état « très bon » à un état « très mauvais » »¹⁵). Dans une perspective non plus descriptive, mais active, la notion fait référence à des conditions de vie permettant de limiter les conséquences négatives de la détention à des fins d'élevage. Les cinq libertés proposées par le *Farm Animal Welfare Council* (FAWC) en 1992 et reprises par l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) relèvent de cette logique : ne pas souffrir de la faim ou de la soif, ne pas souffrir d'inconfort, ne pas souffrir de douleur, de blessures ou de maladies, pouvoir exprimer les comportements naturels propres à l'espèce, ne pas éprouver de peur ou de détresse¹⁶. Dans les discours réglementaires et jurisprudentiels, le terme est employé de trois manières au moins : parfois au sens d'état

¹³ V. par exemple : Parlement européen, Direction générale des politiques internes, Département thématique C, *Le bien-être animal dans l'Union européenne*, 2017 ; Cour des comptes européenne, *Bien-être animal dans l'UE : réduire la fracture entre des objectifs ambitieux et la réalité de la mise en œuvre*, 2018 ; Parlement européen, *Proposition de décision déposée conformément à l'article 208 du règlement intérieur sur la constitution d'une commission d'enquête chargée d'examiner les allégations d'infraction et de mauvaise administration dans l'application du droit de l'Union en ce qui concerne la protection des animaux pendant le transport, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Union, et sur la définition de ses attributions, de sa composition numérique et de la durée de son mandat (2020/2690(RSO))* ; Assemblée nationale, *Résolution européenne relative à la protection du bien-être animal au sein de l'Union européenne*, n° 493, 1^{er} novembre 2020.

¹⁴ Avis de l'ANSES n° 2016-SA-0288 relatif au « Bien-être animal : contexte, définition et évaluation », 16 février 2018, p. 16 : 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 ».

¹⁵ 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.

¹⁶ OIE, Code sanitaire pour les animaux terrestres, section 7 ; Code sanitaire pour les animaux aquatiques, section 7.

positif de l'animal ; parfois au sens d'objectif à atteindre ; parfois au sens de fondement juridique pour l'action politique¹⁷. Il faut en effet distinguer le but consistant à améliorer concrètement le sort d'un animal ou d'animaux particuliers, d'une part, et l'impératif général permettant aux institutions d'agir, d'autre part. La Cour de Justice de l'Union (CJUE) affirme ainsi que le bien-être animal constitue une « valeur de l'Union » et un « objectif d'intérêt général »¹⁸. Du point de vue du fonctionnement institutionnel de l'UE, le « bien-être animal » joue le rôle de fondement pour agir, même s'il ne définit pas une compétence autonome¹⁹.

Ces différentes significations trouvent des échos dans l'histoire. La notion de « bien-être animal » a été « inventée » 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, elle a trouvé sa place dans une perspective d'harmonisation des législations et sous l'égide de la libre circulation des marchandises. 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 concurrence au motif de protection animale. 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 considérable. L'animal dont le bien être est alors mesuré est un produit agricole issu d'un système qui tente d'en tirer le meilleur parti²⁰. Le concept a progressivement pris de l'ampleur, au point de prendre le pas sur celui de « protection animale ». Un certain point de vue entend valoriser cette différence en arguant que la protection n'aurait été que « défensive », n'emportant que des interdictions, tandis que l'objectif de « bien-être » apporterait une dimension positive, puisqu'il chercherait à créer les conditions d'une vie agréable pour les animaux. Outre que la « protection » peut aussi inclure une dimension positive, une analyse attentive des textes montre toutefois que le « bien-être animal » en tant qu'outil juridique vise en réalité 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 à cet égard tout à fait explicite. Le « bien-être animal » est un dispositif juridique visant à établir un équilibre, et non un principe destiné uniquement à prioriser la valeur accordée à la sensibilité animale.

1.2 Mettre en œuvre le « bien-être animal » : abandonner l'élevage en cage ?

Dans ce contexte, l'initiative citoyenne européenne « End the cage Age – Pour une nouvelle ère sans cage » (l'ICE) peut offrir un exemple heuristique des ressources et des limites de la réglementation en matière de « bien-être animal » pour les animaux d'élevage. Elle est à la fois révélatrice des avancées considérables réalisées par la préoccupation pour le sort des

¹⁷ S. Desmoulin, « Le bien-être animal : apparences trompeuses et opportunités », in M. Deguegue et M. Torre-Schaub (dir.), *Le bien-être et le droit*, Publications de la Sorbonne, collection De Republica, 2016, p. 133 ; S. Desmoulin, « Des difficultés révélatrices d'une véritable aporie ? », *Revue de l'Union européenne* n° 652, 2021, p. 567.

¹⁸ 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)*.

¹⁹ V. Bouhier, « Le difficile développement des compétences de l'UE dans le domaine du bien-être des animaux », *RSDA* 1/2013, pp. 353.

²⁰ C. Del Cont, « L'animal d'élevage dans le droit de l'Union européenne : produit agricole et être sensible ou la difficile conciliation de l'objectif de bien-être animal et des objectifs économiques », *Revue de l'Union européenne* n° 652, 2021, p. 546.

animaux et de la persistance de résistances importantes conduisant à une forme d'inertie et de disjonction entre les discours et leur mise en œuvre.

L'ICE marque une étape importante car un nombre considérable de citoyens européens ont ainsi exprimé leur attachement à l'abandon de certains modes de production en raison de leurs conséquences négatives sur les animaux. La procédure d'ICE donne la possibilité à des citoyens, au nombre d'un million au moins et ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, de demander à la Commission européenne de soumettre, dans le cadre de ses attributions, « une proposition appropriée » concernant une question pour laquelle ils « considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités »²¹. Lancée en septembre 2018, « End the Cage Age » a obtenu 1,6 millions de signatures en un an. Sous la bannière du « bien-être animal », l'Union européenne se targue d'être à la pointe des exigences en matière de prise en compte de la sensibilité animale²². Après la Stratégie pour le bien-être animal 2012-2015²³, la Commission vient de publier un Pacte vert pour l'Europe²⁴ et une Stratégie pour le marché agricole intitulée « De la ferme à la table » incluant un projet de révision des directives existantes en matière de « bien-être »²⁵. L'ICE demande à la Commission d'aller plus loin et de rompre avec l'élevage en cage : « Dans l'Union européenne, des centaines de millions d'animaux d'élevage sont enfermés dans des cages pendant la plus grande partie de leur vie, ce qui est à l'origine de grandes souffrances. Nous demandons à la Commission européenne de mettre un terme à ce traitement inhumain des animaux d'élevage. [...] Par conséquent, la Commission est invitée à proposer une législation interdisant l'utilisation de : cages pour les poules pondeuses, les lapins, les poulettes, les poulets de chair reproducteurs, les poules pondeuses reproductrices, les cailles, les canards et les oies ; cages de mises bas pour truies ; cases de gestation pour les truies, lorsqu'elles ne sont pas déjà interdites ; cases individuelles pour les veaux, lorsqu'elles ne sont pas déjà interdites. »

La demande vise ainsi, d'une part, à franchir une étape supplémentaire pour certains animaux bénéficiant déjà de protections spéciales dans des directives sectorielles ; d'autre part, à modifier considérablement le sort d'autres animaux qui ne sont actuellement couverts que par les dispositions vagues de la directive de 1998. Concernant les premiers, la directive de 1999 relative à l'élevage de poules pondeuses a déjà interdit l'utilisation de cages sans « aménagement », avec une application étalée dans le temps. Depuis 2003, les cages mises en service doivent intégrer des éléments permettant aux poules d'exprimer certains comportements (comme se percher ou gratter). Depuis 2012, les cages « conventionnelles » (non aménagées) sont interdites pour les poules pondeuses dans toutes les exploitations de l'UE. Pour les porcs, la directive applicable prévoit que, depuis 2013, il est obligatoire de garder les truies en groupe pendant la période de gestation jusqu'à une semaine avant la date prévue de mise bas²⁶. Quant aux veaux, il n'est plus permis depuis 2007 de les enfermer dans des cases individuelles après l'âge de huit semaines. Pour les autres animaux mentionnés dans l'ICE (lapins, poulettes, poulets de chair reproducteurs, poules pondeuses reproductrices,

²¹ Art. 11, § 4, Traité sur l'Union européenne ; Règlement (UE) 2019/7881.

²² V. par exemple Résolution du Parlement européen du 16 février 2022 sur le rapport d'exécution relatif au bien-être des animaux sur les exploitations (2020/2085(INI), considérant C.

²³ Communication de la Commission européenne du 15 janvier 2012 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).

²⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_fr

²⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Une stratégie « De la ferme à la table », pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement, 20 mai 2020, COM(2020) 381 final.

²⁶ Période débutant quatre semaines après la saillie ou l'insémination et s'achevant une semaine avant la date prévue pour la mise-bas.

cailles, canards et oies), il n'existe aucune législation spécifique équivalente. La directive générale de 1998 leur est certes applicable et prévoit que la liberté de mouvement propre à un animal ne doit pas être entravée de telle manière que cela lui cause des souffrances ou des dommages inutiles. Néanmoins, elle dispose que, lorsqu'un animal est continuellement ou habituellement attaché, enchaîné ou maintenu, il doit lui être laissé un espace approprié à ses besoins physiologiques et éthologiques, ce qui laisse la porte ouverte aux méthodes d'élevage en cage avec une marge d'interprétation sur la manière de définir les besoins éthologiques et physiologiques et les moyens de les satisfaire. On perçoit alors la souplesse laissée aux acteurs économiques et le risque que la générosité du discours contraste avec la réalité des pratiques.

De fait, plusieurs études récentes pointent une « fracture entre des objectifs ambitieux et la réalité de la mise en œuvre »²⁷ en ce qui concerne la législation de l'UE en matière de « bien-être animal ». La perception des citoyens n'est pas favorable non plus. Selon un sondage, la majorité absolue des citoyens européens (tous Etats membres confondus) estime que le bien-être des animaux d'élevage devrait être mieux protégé et cette opinion ne fait que progresser²⁸. Près des deux tiers des Européens aimeraient, par ailleurs, avoir plus d'informations sur les conditions dans lesquelles les animaux d'élevage sont traités²⁹. A bien y réfléchir, l'existence même de l'ICE « End the cage Age » témoigne de l'impatience des citoyens consommateurs face à la lenteur d'une évolution censée être en mouvement depuis des décennies. Par-delà le manque d'effectivité des textes, c'est l'absence de véritable dynamique qui est mise en question. Le caractère parcellaire des textes de droit dérivé et l'insuffisante précision ou exigence des textes généraux aboutissent à une impression de décalage entre les promesses et les réalités. Selon l'argumentaire de l'ICE, 300 millions d'animaux sont actuellement détenus dans des cages dans l'UE. Pourtant, l'impératif de respect du « bien-être animal » et le principe de liberté de mouvement affirmé dans la directive de 1998 semblent aller contre cette option d'élevage. L'ICE met ainsi en lumière les ambiguïtés d'un système qui veut pouvoir faire de la notion de « bien-être » un levier d'action pour améliorer l'exploitation sans remettre en cause le principe de production industrielle, ni contrebalancer sérieusement la prévalence de l'argument économique.

La même ambiguïté affecte les situations nationales³⁰. L'exemple français est édifiant. Des associations défendant la condition animale résumant ainsi les événements : « En 2017, durant sa campagne présidentielle, Emmanuel Macron prend "l'engagement d'interdire d'ici 2022 de vendre des œufs pondus par des poules élevées en batterie". À Rungis, à l'occasion de son discours en tant que Président, il réitère son engagement et promet que "les œufs vendus aux consommateurs ne seraient issus que d'élevages en plein air d'ici 2022". En 2018, la loi Egalim³¹ voit quasiment tous les amendements visant à interdire ce système d'élevage balayés. Seule reste l'interdiction des bâtiments nouveaux ou réaménagés de poules en cages. Cette maigre avancée restera de surcroît en suspens puisque le ministère de l'Agriculture ne déposera pas de décret d'application »³². Le 27 mai 2021, à la suite d'une action en justice de

²⁷ Cour des comptes européenne, *Bien-être animal dans l'UE : réduire la fracture entre des objectifs ambitieux et la réalité de la mise en œuvre*, 2018, précité.

²⁸ Eurobaromètre spécial 442, « Attitudes des Européens à l'égard du bien-être animal » 2015, précité, p. 7, indiquant une progression de 5 points de pourcentage depuis le baromètre de 2006.

²⁹ *Ibid.* p. 9.

³⁰ Certains Etats (Allemagne, Autriche, Pays-Bas...) connaissent des restrictions plus importantes en matière d'élevage en cage, mais elles sont toujours sectorielles et prévoient souvent une application échelonnée dans le temps.

³¹ Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, *JORF* n°0253 du 1 novembre 2018.

³² <https://www.cnr-bea.fr/2022/02/10/ong-attaquent-justice-etat-poules-cages/>

CIWF (*Compassion in World Farming*) soutenue par 8 autres ONG, le Conseil d'Etat impose au gouvernement la publication du décret nécessaire³³. Les conseillers constatent qu'à « la date de la présente décision, il s'est écoulé plus de deux ans et demi depuis l'entrée en vigueur de la loi du 30 octobre 2018 [...]. Le retard dans l'adoption des dispositions réglementaires nécessaires à l'application de l'article L. 214-11 du code rural et de la pêche maritime, issu de cette loi, excède ainsi le délai raisonnable qui était imparti au pouvoir réglementaire pour prendre le décret prévu à cet article ». L'inertie des pouvoirs publics est donc caractérisée. Pour autant, la décision ne débouche pas vraiment sur une avancée. Le décret d'application est effectivement publié le 15 décembre 2021, mais prévoit une définition du « réaménagement » conduisant à restreindre l'interdiction, en sus des nouveaux élevages, aux bâtiments réaménagés pour augmenter leur capacité de production. L'existant peut donc perdurer.

Du côté de l'ICE, la satisfaction est plus grande, puisque la Commission européenne a formulé une réponse positive en juin 2021. Elle a ainsi indiqué qu'elle « entend proposer de supprimer progressivement et de finalement interdire l'utilisation de tels systèmes de cages, et ce pour toutes ces espèces et catégories, dans des conditions (y compris la durée de la période de transition) à déterminer sur la base des avis de l'EFSA et d'une analyse d'impact. Il s'agira de l'un des objectifs essentiels de la révision de la législation sur le bien-être des animaux que la Commission s'est engagée à proposer d'ici au dernier trimestre de 2023. » En complément, elle rappelle que des travaux sont engagés sur des thèmes connexes, tel que l'instauration d'un étiquetage européen pour informer le consommateur sur les conditions de vie offerte aux animaux, l'élaboration d'un « cadre pour un système alimentaire durable » (incluant la référence au « bien-être des animaux » et un étiquetage spécifique) et l'inclusion d'un « chapitre consacré aux systèmes de production alimentaire durable portant également sur la coopération en matière de bien-être des animaux » dans les négociations à venir pour la rédaction d'accords de libre-échange et d'accord commerciaux avec des pays partenaires de l'UE. Certaines de ces promesses sont évasives. L'annonce de la suppression des cages pour tous les animaux d'élevage constitue néanmoins une victoire pour les partisans de la cause animale. Un double bémol l'affecte toutefois : la réalisation de cette promesse est suspendue aux « avis de l'EFSA » et à une « analyse d'impact », d'une part, et se limite à l'élaboration d'une proposition qui doit ensuite être adoptée par le Parlement et le Conseil, d'autre part. La disponibilité d'arguments « scientifiques » susceptibles d'objectiver un choix politique et de légitimer des restrictions à la liberté de circulation des produits et des marchandises, ainsi qu'aux libertés d'entreprendre et de commercer joue ainsi un rôle crucial. Les « connaissances scientifiques » constituent des arguments stratégiques dans un monde où le commerce ne laisse que peu de place à « l'éthique ».

2. Les « connaissances scientifiques » : arguments stratégiques quand l'éthique ne suffit pas ?

L'ICE « End the cage Age » dénonçait le « traitement inhumain » réservé aux animaux. Dans sa réponse, la Commission européenne prend soin de noter que « l'amélioration du bien-être des animaux n'est pas uniquement une question d'ordre éthique, elle contribue également à la santé animale et à la réduction du besoin de médicaments, ralentissant ainsi l'apparition éventuelle de micro-organismes résistants aux antimicrobiens et améliorant la qualité des denrées alimentaires ». Une telle précision pourrait sembler ne relever que de la convergence d'arguments. Elle révèle en réalité la faiblesse de l'argument éthique pour justifier des choix politiques et des évolutions législatives, spécialement en droit de l'UE pris dans les logiques

³³ CE, 3ème - 8ème chambres réunies, 27 mai 2021, n° 441660.

du commerce international. Dans ce contexte, en effet, seuls certains arguments sont reconnus susceptibles de contrebalancer les libertés économiques conventionnellement proclamées : les arguments sanitaires et les « données scientifiques ». A dire vrai, la « science » se voit depuis longtemps conférer un rôle instrumental dans le cadre des politiques publiques de l'élevage (a). Elle est aussi progressivement devenue l'instance conditionnant la recevabilité d'éléments relevant pourtant d'un autre registre (b).

2.1 De la « zootechnie » au « bien-être animal » : quand la science se fait l'instrument d'une politique publique

Le déploiement dans les années 1970 des textes instaurant une protection minimale pour les animaux s'est opéré une dizaine d'années après les réformes du droit agricole et du droit de l'élevage dans le sens d'une plus grande intensification et d'une plus grande technicité. Instaurée par le Traité de Rome en 1957, la politique agricole commune (PAC) a été mise en place en 1962, comme symbole de l'ambition européenne d'autosuffisance alimentaire. C'est donc sous l'égide de la productivité, de la performance et de la rationalisation qu'elle a été créée³⁴. Il faut alors produire plus et plus vite, garantir des revenus suffisants aux agriculteurs et assurer des prix accessibles aux consommateurs. Les droits nationaux sont au diapason. Le droit français témoigne bien de cette transformation du paysage juridique de l'élevage en faveur de l'innovation, de la « rationalisation » et de la productivité, dans le prolongement des choix antérieurs³⁵, mais aussi pour que la France trouve sa place dans le contexte d'ouverture des frontières. Les termes de la loi d'orientation agricole du 5 août 1960³⁶ sont clairs : il faut « accroître la productivité agricole en développant et en vulgarisant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production ». Pour ce faire, on mobilise les connaissances issues de la « zootechnie », étude scientifique de l'élevage, de la reproduction animale et l'adaptation des animaux à des conditions déterminées³⁷. Comprendre et contrôler le processus reproductif permet d'intervenir directement sur les fruits à venir. On passe alors d'une zoologie de l'observation à une zoologie de l'intervention pour accroître la productivité des animaux de rente, rendre les mises bas plus fréquentes ou plus prolifiques. L'animal devient un produit industriel³⁸. La loi du 28 décembre 1966³⁹ sur l'élevage consacre cette orientation en instaurant un schéma d'« amélioration génétique ».

Le grand programme que constitue la loi sur l'élevage de 1966 s'applique aux espèces majoritaires dans l'élevage, c'est-à-dire aux espèces bovine, porcine, ovine et caprine. Si l'aviculture n'est pas concernée, c'est parce que ce secteur est déjà plus avancé sur le chemin

³⁴ Traité instituant la Communauté économique européenne, dit Traité de Rome, 25 mars 1957, article 39 : « La politique agricole commune a pour but : a) d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant un développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production [...] ».

³⁵ Si le contexte de la reconstruction et de la relance économique de l'après-guerre est un terreau fertile pour le discours de modernisation et d'industrialisation de l'élevage, le concept d'« amélioration rationnelle » du cheptel est bien antérieur. On en trouve trace dès la fin du XIX^e siècle : B. Kohler, *L'amélioration rationnelle du bétail par les syndicats d'élevage d'après la méthode pratiquée dans le département du Doubs*, Paris, Librairie agricole de la Maison rustique, 1906.

³⁶ Loi n° 60-808 du 5 août 1960, art. 2.

³⁷ *Sélection animale : articles choisis de la revue mondiale de zootechnie*, Etude F.A.O., production et santé animale, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, 1977 ; J.-L. Mayaud, « L'élevage bovin : d'un mal nécessaire à la spécialisation », in *Le mangeur et l'animal. Mutations de l'élevage et de la consommation*, Ed. Autrement, collection « Mutations », n° 172, 1997, p. 11 ; B. Denis, « La fabrication des animaux », in B. Cyrulnik (dir.), *Si les lions pouvaient parler. Essais sur la condition animale*, Gallimard, collection « Quarto », 1998, p. 710.

³⁸ N. Maillard et X. Perrot, « La construction de l'animal techno-économique. Genèse et faillite programmée du système d'élevage industriel », *RSDA* 2/2014, p. 287.

³⁹ Loi n° 66-1005 du 28 décembre 1966 sur l'élevage, codifiée dans le code rural aux art. L. 653-1 et s.

de la sélection et de l'industrialisation. Des firmes spécialisées ont réalisé depuis les années 50 un travail de croisement et de sélection aboutissant non plus à des races mais à des souches à la productivité décuplée⁴⁰. A titre d'exemple, le « poulet de chair » atteignait 2kg en 98 jours en 1950, alors qu'il ne lui faut que 40 jours à présent⁴¹. Modifiés physiologiquement, les volailles auraient pu être modifiées génétiquement si les consommateurs ne s'y étaient pas massivement opposés. Le mode de production dominant devient alors la cage, qui permet d'héberger des quantités plus importantes d'animaux dans un même local tout en contrôlant mieux les conditions sanitaires, les comportements agressifs, la distribution d'eau et de nourriture et la productivité par animal. Les concentrations sont telles que la première directive européenne en matière de protection animale se préoccupera d'instaurer des tailles de cage afin d'offrir un espace vital minimal pour les « poules pondeuses »⁴², avant qu'une seconde directive de 1999 instaure de nouvelles règles en matière d'enrichissement des cages⁴³. En droit français, le droit de l'environnement incitera, de son côté, à limiter le nombre d'animaux en excluant de certaines aides les élevages de plus de 40 000 emplacements pour les volailles (et 2000 emplacements pour les porcs)⁴⁴.

La technoscience a ainsi été mobilisée pour servir une politique productiviste⁴⁵, avant que les travaux scientifiques ne soient ensuite utilisés pour justifier l'élaboration de réglementations posant des exigences minimales en matière de respect des besoins physiologiques et éthologiques des animaux. Les études en zootechnie visant à optimiser le facteur de production qu'est le bétail se sont tournées, à la demande des décideurs publics agissant sous l'influence d'une population de plus en plus sensibilisée au sort des animaux, vers l'étude de son « bien-être »⁴⁶. Ainsi que rappelé précédemment, la notion de « bien-être animal » a été élaborée dans l'objectif de mesurer les capacités d'adaptation des animaux à un environnement contraint en vue de répondre à des exigences économiques. Pour ne pas enfreindre les contraintes du commerce mondial et du principe de libre circulation dans l'UE, la référence aux « données scientifiques » est devenue déterminante. Les choix éthiques étant perçus comme des préférences purement subjectives, ne pouvant être opposées à l'application stricte des principes du droit du commerce international, il est en effet stratégique de disposer d'un argumentaire « scientifique » permettant d'« objectiver » ce qui n'est apparemment qu'une préférence morale. Pour disposer de telles « données scientifiques », les Communautés européennes se sont ainsi dotées, dès 1968, d'un organe d'expertise scientifique : le Comité vétérinaire permanent, ensuite remplacé par un « Comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale ». En sus, un Comité scientifique vétérinaire, devenu ultérieurement Comité scientifique « Santé et Bien-être animal », intervenait pour fournir une information sur les progrès de la science, ainsi que pour émettre des avis sur les textes applicables. Les travaux de ces comités sont directement à l'origine des directives en matière de protection des

⁴⁰ La souche est un ensemble relativement homogène d'animaux obtenus par une sélection continue et dirigée dans une orientation précise (obtenir plus de muscle ou plus d'œufs, par exemple) que l'on peut caractériser éventuellement par un seuil de performance. Si la définition de la souche soulève des difficultés dans la précision ou la pérennité de ses éléments, à l'image de la définition de la race, elle représente un stade avancé dans le processus de sélection par rapport à la race.

⁴¹ L. Malejac, *Perception du bien-être animal par les éleveurs de volailles de chair et leurs attentes vis-à-vis des vétérinaires*, Thèse Ecole nationale vétérinaire de Nantes (ONIRIS), 2018, p. 37.

⁴² Directive 88/166/CEE précitée.

⁴³ Directive 1999/74/CE, précitée.

⁴⁴ Art. D. 211-56 c. env.

⁴⁵ L. Lorvellec, *Ecrits de droit rural et agroalimentaire*, Dalloz, 2002, p. 25.

⁴⁶ 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 éd. 2001, p. 86 ; 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.

animaux d'élevage. Depuis 2002, l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) centralise toutes les procédures d'expertise pour l'Union européenne⁴⁷. Au cours des vingt dernières années, l'EFSA a été consultée pour chaque nouveau projet de directive ou de règlement. Le principe reste donc le même depuis les années 1990 : chaque piste d'évolution réglementaire est soumise à l'élaboration d'un argumentaire scientifique. Ceci conditionne concrètement toute avancée dans le champ de la protection et du « bien-être animal ». Dans sa résolution adoptée après le succès de l'ICE « End the cage Age », le Parlement européen demande ainsi « que toute action législative future (révision ou création) impliquant une modification ou un changement de système de production (dont le logement) et des critères de bien-être des animaux d'élevage s'appuie sur des données ou études scientifiques solides et récentes »⁴⁸. La Commission s'est d'ailleurs prévaluée, en réponse à l'ICE, d'avoir saisi l'EFSA de demandes d'évaluations scientifiques sur les cages pour les espèces et catégories d'animaux couvertes par l'initiative citoyenne.

2.2 De l'aménagement des cages à l'abandon des cages en passant par les labels : quand les connaissances scientifiques deviennent un préalable indispensable

Pour légitimer une décision d'abord éthique il est ainsi indispensable de fournir un argumentaire scientifique. On ne dira pas que l'élevage en cage est un mauvais choix parce qu'il contrevient à la valeur de protection animale, mais plutôt qu'il faut faire cesser une pratique d'élevage susceptible de présenter des inconvénients pour les animaux au regard des indicateurs de mesures. Dans le cadre de la stratégie 2012-2015 sur le « bien-être animal », la Commission européenne a demandé à l'EFSA de développer des « indicateurs mesurables du bien-être animal afin de renforcer les fondements scientifiques qui étayaient la législation européenne »⁴⁹. Si elle reconnaît, dans sa réponse à l'ICE « End the cage Age » qu'« en tant qu'importateur majeur de denrées alimentaires, l'UE a la responsabilité morale de veiller à ce que les conditions d'élevage des animaux reflètent ses principes, y compris en ce qui concerne les denrées qu'elle importe », elle prend ensuite immédiatement le soin d'appuyer son discours sur une référence aux « analyses scientifiques ». Le poids de l'argument économique étant déterminant, la « science » est ici mobilisée pour justifier le choix éthique, mais aussi sa faisabilité. Il ne suffit pas que les indicateurs physiologiques remplacent les appréciations morales, il faut aussi qu'elle montre que des alternatives rentables existent⁵⁰. Pour justifier sa décision d'apporter une réponse favorable à l'ICE, la commission prend ainsi le soin de référencer des études livrant des données convergentes sur l'existence de techniques d'élevage sans cage économiquement tenables. Elle souligne par exemple que « des études scientifiques récemment publiées (telles que l'avis de l'EFSA sur les lapins⁵¹) attestent de l'existence de systèmes d'élevage alternatifs hautement performants qui n'impliquent pas l'utilisation de cages. En outre, une étude récente réalisée pour la Commission des pétitions

⁴⁷ Règlement (CE) 178/2002 du 28 janvier 2002 : cette évolution est liée aux crises sanitaires qui ont secoué l'Europe ces dernières années.

⁴⁸ Résolution du Parlement européen du 16 février 2022 sur le rapport d'exécution relatif au bien-être des animaux sur les exploitations, précitée, point 4.

⁴⁹ <https://www.efsa.europa.eu/fr/topics/topic/animal-welfare>

⁵⁰ *Assessment of environmental and socio-economic impacts of increased animal welfare standards — transitioning towards cage-free farming in the EU*, IEEP policy report, en anglais uniquement: <https://ieep.eu/publications/assessment-of-environmental-and-socio-economic-impacts-of-increased-animal-welfare-standards>

⁵¹ Groupe scientifique de l'EFSA sur la santé animale et le bien-être des animaux (AHAW), *Health and welfare of rabbits farmed in different production systems*, avis scientifique (EFSA-Q-2019-00593), 21 novembre 2019: <https://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/5944>

du Parlement européen (PETI)⁵² conclut que les systèmes sans cages pour les poules pondeuses sont semblables sur le plan économique, écologique et social aux systèmes de cages aménagées ». Les associations l'ont bien compris et initient leurs propres rapports pour accompagner le mouvement⁵³.

Une certaine présentation des choses, que l'on trouve par exemple dans la réponse de la Commission et dans la résolution du Parlement européen, consiste à relier l'évolution de la réglementation avec le « progrès » de la science et l'apparition de « nouvelles connaissances ». Pourtant, une réflexion plus approfondie aboutit à un constat différent : les connaissances sont nouvelles car les études ont été réalisées dans cette nouvelle perspective, souvent grâce à des financements publics liés à la nouvelle donne politique ou grâce à des fonds associatifs. L'idée que la loi ne ferait que s'aligner sur les nouvelles connaissances apparaît ainsi largement comme un procédé rhétorique. D'une part, s'il est utile de disposer de nouvelles données, celles-ci ne sont pas véritablement à l'origine de la dynamique évolutive mais leur existence est plutôt une conséquence de ladite dynamique, l'accompagnant et justifiant une évolution motivée par d'autres considérations : éthiques parfois, économiques et politiques le plus souvent. D'autre part, les nouvelles données recherchées sont en lien direct avec l'objectif assigné : taille de cages, matériau, objets d'enrichissement, indicateurs physiologiques de « bien-être », modes alternatifs d'élevage... Les études ainsi menées doivent peu à la « logique de la découverte scientifique » et beaucoup aux injonctions, plus ou moins explicites, des bailleurs de fond et des institutions publiques de recherche dont la politique scientifique est déterminée par les orientations gouvernementales.

Conclusion

Le « bien-être » animal fait désormais partie des mots clés de la législation européenne en matière de produits agricoles. Très présent dans la communication politique, il ne cesse de gagner en importance et en juridicité. Il est ainsi prévu que le bien-être des animaux fasse partie des objectifs spécifiques de la PAC pour la période 2023-2027 et qu'un étiquetage des produits alimentaires pour informer le consommateur sur le « bien-être » animal soit mis en place. Ces évolutions notables, en lien avec la préoccupation inédite des citoyens pour la sensibilité animale, ne doivent toutefois pas faire oublier que les animaux élevés pour l'alimentation demeurent massivement soumis à de graves contraintes dictées par des considérations économiques (et secondairement sanitaires). Ce sont d'ailleurs toujours elles qui expliquent que les orientations actuelles privilégient largement l'incitation sur l'obligation. Dans ce contexte, la « science » est mise au service des politiques publiques et les « données scientifiques » sont promues préalables indispensables à toute évolution vers davantage de protection. Il est, dès lors, difficile de ne pas s'interroger sur le poids de la valeur morale accordée à la protection de la sensibilité.

⁵² *End the cage age: looking for alternatives — overview of alternatives to cage housing and the impact on animal welfare and other aspects of sustainability*, 30 novembre 2020: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658539/IPOL_STU\(2020\)658539_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658539/IPOL_STU(2020)658539_EN.pdf)

⁵³ *Compassion in World Farming, Scientific briefing on caged farming – overview of scientific research on caged farming of laying hens, sows, rabbits, ducks, geese, calves and quail*, 21/2/2021: <https://www.ciwf.eu/media/7444223/ciwf-february-2021-scientific-briefing-on-caged-farming.pdf>