

**« LES OBJECTIFS ECONOMIQUES ET POLITIQUE
DE L'UNION EUROPEENNE :
VECTEURS OU LIMITE
DE LA PROTECTION DES ANIMAUX ? »**

CLAUDE BLUMANN

Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II) et Chaire Jean Monnet

Le sujet qui nous est proposé invite nécessairement à une réflexion préliminaire sur les objectifs économiques et politiques de l'Union européenne¹. Ceux-ci existent et existent même en grand nombre puisque par définition les Communautés puis l'Union ont pour principale raison d'être de réaliser des objectifs, des missions. A la différence d'un Etat qui n'a pas à prouver en soi son existence, les Communautés comme l'Union ne peuvent se passer de raisons d'être au travers d'objectifs. Nul étonnement dès lors de voir ceux-ci figurer très tôt en tête des traités : à l'article 2 pour le traité sur l'Union, qui évoque à la fois des objectifs économiques (progrès économique et social, développement durable, renforcement de la cohésion économique et sociale) et d'autres plus politiques (affirmation de l'Union sur la scène internationale, renforcement de l'Union en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice, etc.) et à l'article 2 du traité instituant la Communauté européenne qui expose les missions de celle-ci, lesquelles au demeurant ont une tonalité économique plus nettement affirmée que dans le traité sur l'Union.

Sous cet angle-là, à ce degré de généralité, la protection des animaux n'apparaît nullement, ni directement ni indirectement. Ceci s'avère très caractéristique pour les missions évoquées à l'article 2 CE. Cette disposition a pourtant fait l'objet de nombreux enrichissements à la suite des traités successifs, mais à aucun moment il n'a été question d'y intégrer de près ou de loin la situation des animaux. Seule la référence à un niveau élevé de protection de l'environnement peut donner prise à un lien très ténu et très éloigné avec la vie animale.

Mais les traités ne se bornent pas à fixer de grands objectifs généraux. Une de leurs caractéristiques – et ceci résulte en particulier pour le traité CE de sa nature de traité-cadre – est de déterminer politique par politique des objectifs spécifiques à atteindre. C'est le cas pour la PAC (art. 33), bien sûr très sophistiquée sur ce terrain, mais aussi pour les transports (art. 70-71) ou bien encore pour l'environnement (art. 174 CE). Or, fixés par le traité lui-même, ces objectifs ont une nature constitutionnelle au sens moderne du terme. Et la Cour de justice leur a reconnu une pleine valeur juridique, voire même une valeur

¹ Sur l'ensemble de la question : S. ANTOINE, *Protection de l'animal, J.-Cl. (Europe)*, fasc. n° 1991.

CLAUDE BLUMANN

juridique supérieure² : ce ne sont pas simplement des normes programmatiques mais des normes qui s'imposent à la législation communautaire et qui l'emportent même, en cas de conflit, sur des normes plus techniques à l'intérieur des traités³.

Cependant même vues sous cet angle, et si l'on met à l'écart le protocole d'Amsterdam sur le bien être des animaux⁴ dont la valeur constitutionnelle est indéniable, les politiques communautaires font preuve de la plus grande discrétion quant aux animaux. Ni les objectifs de la PAC, ni ceux de l'environnement pas plus encore que ceux de la protection des consommateurs, ou des transports ne soufflent le moindre mot à propos des animaux. Or ceci paraît très étonnant car ces politiques ont fait l'objet de nombreuses réformes. Et l'on peut aisément imaginer que si la protection des animaux ne constituait pas une préoccupation centrale dans les années cinquante, les choses ont bien changé depuis. La PAC en particulier aurait pu s'ouvrir à cette préoccupation nouvelle. Mais il est bien connu que les objectifs de l'article 33 sont en quelque sorte sanctuarisés.

La seule référence formelle dans les traités initiaux aux animaux résulte de l'article 30 (ex-36) qui évoque la santé et la vie des animaux comme motif légitime de dérogation à la libre circulation des marchandises, mais il serait bien hasardeux d'y voir la base d'une politique communautaire. Les dérogations de l'article 30 constituent des moyens de défense de l'Etat, pour s'opposer à des importations non voulues de leurs partenaires. Seuls d'ailleurs des motifs non économiques⁵ peuvent être mis en avant. De plus il s'agit moins de protéger l'animal en tant que tel, que de s'occuper de la santé humaine. Au mieux l'article 30 lu en relation avec les articles 94 et 95 (ex-100 et 100 A) permet-il au Conseil de légiférer dans son champ pour harmoniser les législations nationales et réduire les sources de distorsions⁶.

Autre référence formelle mais plus récente, à la suite de l'affaire de la vache folle, le traité d'Amsterdam est venu compléter la toute récente politique de santé publique (art. 152 CE) en autorisant le Conseil et le Parlement européen à légiférer dans le champ de réglementation vétérinaire, alors qu'en principe des actions d'harmonisation sont prohibées en matière de santé publique. Mais là encore il s'agit plus d'actions ponctuelles que d'une politique globale et la santé humaine se trouve au centre de l'action plus que l'animal en tant que tel.

Mais si les traités sont muets ou à tout le moins très laconiques, il n'en va pas de même des institutions communautaires. Outre les nombreux Livres blancs ou verts de la Commission sur la santé animale, sur le bien-être animal, une mention spéciale doit être attribuée au Parlement européen. Celui-ci fait preuve d'un très

² CJCE, 21 juin 1958, *Groupements des hauts-fourneaux et aciéries belges*, Aff. 8/57, *Rec.*, p. 229 ; CJCE, 21 février 1973, *Europemballage et continental can*, Aff. 6/72, *Rec.* p. 215.

³ CJCE, 18 mai 1962, *Comptoirs de vente des charbons de la Ruhr*, Aff. 13/60, *Rec.*, p. 167 ; CJCE 8 avril 1976, *Defrenne*, Aff. 43/75, *Rec.*, p. 455.

⁴ N° 10.

⁵ A. MATTERA, *Le marché intérieur européen*, Paris, Jupiter, 1989, pp. 232 et s.

⁶ F. AUBRY-CAILLAUD, *La libre circulation des marchandises, nouvelle approche et normalisation européenne*, Paris, Pedone, 1998.

LES ANIMAUX ET LES DROITS EUROPEENS

grand activisme sur le terrain de la condition de l'animal⁷. Une étude récente montrait qu'un bon tiers de toutes les pétitions adressées au Parlement européen avait pour objet le bien-être animal⁸. Il y a une raison à cela, les lobbys et groupes d'influences sont nombreux auprès du Parlement européen⁹. Ceux de la défense des animaux – souvent d'origine anglo-saxonne – se révèlent particulièrement actifs. Sans doute leur doit-on le protocole d'Amsterdam précité. Le Parlement européen se montre très sensible à la cause des animaux.

En définitive, dans le silence ou le quasi-silence des traités, ce sont les institutions communautaires qui ont comblé le vide en utilisant au mieux les bases juridiques à leur disposition. Les institutions ne se limitent pas cependant à émettre des vœux ou à répondre aux initiatives prises par des particuliers ou des associations privées. Elles développent une activité normative importante, se traduisant en actes de législation dérivée ou en actes conventionnels conclus avec des pays tiers. C'est principalement dans cette direction qu'il faut se tourner pour savoir ce que pense vraiment l'Union européenne des animaux.

Or, la vérité oblige de dire qu'elle n'en pense pas grand-chose. Une certaine déception naît à la lecture des interventions communautaires. Les textes communautaires – législatifs ou conventionnels – font preuve de suivisme. Ils sont adoptés sous l'influence du Conseil de l'Europe. Ceci est très net par exemple pour la directive sur la protection de la faune ou de la flore sauvage ou à propos des oiseaux¹⁰, de la directive habitat¹¹. Alors l'Union européenne se désintéresse-t-elle des animaux ? Certes non. Mais la conception qu'elle en a du moins à l'origine est une conception utilitaire ou fonctionnelle. L'animal reste une chose au sens civiliste du terme. L'animal est au service de l'homme : il se voit instrumentalisé (première Partie). Mais si cette conception reste dominante, elle n'a plus l'exclusivité, elle doit composer avec un autre qui fait de l'animal non plus une simple chose, un simple objet mais un être sensible, un être digne de considération qu'il faut reconnaître en soi, qu'il faut protéger (seconde Partie).

Ces deux mouvements irriguent tout le droit communautaire de l'animal.

I. L'animal instrumentalisé

Dans le droit de l'Union européenne, l'animal apparaît essentiellement à l'origine dans le cadre de la Politique agricole commune, du moins telle qu'elle s'est développée puisque l'article 33 n'y fait aucune allusion. Il en ressort la conception d'un animal objet, marchandise, produit. L'animal relève de la libre circulation des marchandises comme les objets inanimés. Le traité ne donne pas

⁷ Rapport de la commission de l'agriculture, pêche et développement rural sur la protection des animaux A3-0105/93, 3 décembre 1993.

⁸ I. MONTAUT, *La protection non juridictionnelle des personnes en droit communautaire : un enjeu de pouvoir dans les relations interinstitutionnelles*, sous la dir. de Claude Blumann, Université François Rabelais (Tours), 1999.

⁹ S. ANTOINE, *op. cit.*, n° 31.

¹⁰ Directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages, JO n° L 103 du 25 avril 1979, p. 1.

¹¹ 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, JO n° L 206 du 22 juillet 1992, p. 7.