



Research Repository

Le droit de la santé animale : un frein à la transition agroécologique ? Étude du dispositif de surveillance et de lutte contre la grippe aviaire en France [Animal health law: A brake on the agroecological transition? Study of the avian influenza surveillance and control system in France]

Accepted for publication in Revue Juridique de l'Environnement.

Research Repository link: <https://repository.essex.ac.uk/40160/>

Please note:

Changes made as a result of publishing processes such as copy-editing, formatting and page numbers may not be reflected in this version. For the definitive version of this publication, please refer to the published source. You are advised to consult the published version if you wish to cite this paper.

<https://droit.cairn.info/revue-juridique-de-l-environnement-2024-hs2-page-129?lang=fr>

LE DROIT DE LA SANTÉ ANIMALE : UN FREIN À LA TRANSITION AGROÉCOLOGIQUE ?

Étude du dispositif de surveillance et de lutte contre la grippe aviaire en France

*À paraître - numéro spécial 2024 "Les transitions agricoles : quelle place pour le droit ?" de
la Revue Juridique de l'Environnement*

Eugénie DUVAL
Docteure en droit public, Lecturer
University of Essex (Royaume-Uni)

Anatole POINSOT
Juriste en droit agricole
European Institute for Animal Law & Policy (Bruxelles)

Résumé Les récentes épidémies de grippe aviaire ont ébranlé nos systèmes agricoles et alimentaires. Lors de l'épisode 2022-2023, près de 22 millions de volailles ont été abattues ou sont mortes dans les élevages français sans pour autant que les autorités sanitaires ne réussissent à maîtriser la circulation du virus. Les mesures de lutte traditionnelles prévues par la législation sanitaire se sont révélées délétères pour les animaux d'élevage, la faune sauvage et les éleveurs. En outre, la conception conventionnelle de la biosécurité semble incompatible avec les systèmes d'élevage les plus vertueux. Face à ce constat, une partie de la doctrine et des institutions sanitaires appellent à réformer en profondeur notre législation sanitaire sous l'égide des principes de l'agroécologie et de l'approche *One Health* - *Une seule santé*. Afin d'apporter une réponse juridique appropriée au risque épidémique, il semble primordial de décroiser les questions de santé animale, environnementale et humaine en empruntant une approche holistique des agroécosystèmes.

Mots clés : Grippe aviaire, Influenza aviaire hautement pathogène, loi de Santé Animale, Droit sanitaire, zoonose, agroécologie, *One Health*.

Summary - ANIMAL HEALTH LAW: AN OBSTACLE TO THE AGRO-ECOLOGICAL TRANSITION? A Case Study of the Avian Influenza Epidemic - The recent outbreaks of avian influenza have had a profound impact on our farming and food systems. During the 2022-2023 episode, almost 22 million poultry were slaughtered or died on French farms, yet the health authorities were unable to bring the virus under control. The traditional control

measures provided for under health legislation have proved harmful to farm animals, wildlife and farmers. Furthermore, the conventional concept of biosecurity seems incompatible with the most virtuous farming systems. In light of this situation, a number of researchers and health institutions have called for an in-depth reform of our health legislation under the aegis of the principles of agro-ecology and the One Health approach. In order to provide an appropriate legal response to the risk of epidemics, it seems essential to adopt a holistic approach to agro-ecosystems that integrates animal, environmental, and human health issues.

Keywords: Avian influenza, Highly Pathogenic Avian Influenza, Animal Health Law, Health law, Zoonosis, Agroecology, One Health.

Lorsqu'un foyer d'influenza aviaire hautement pathogène (IAHP) se déclare dans un élevage, le virus entraîne la mort de la quasi-totalité des volailles en seulement quelques jours¹. La France a connu ces dernières années plusieurs épisodes de grippe aviaire. Cinq épisodes de crise se sont succédé depuis 2015, dont le plus dévastateur entre 2021 et 2022, avec près de 22 millions de volailles abattues ou mortes dans les élevages². En comparaison avec les années précédentes, la France a été relativement épargnée à l'hiver 2023³, le risque étant qualifié de « négligeable » depuis un arrêté du 26 avril 2024⁴.

Alors que les épidémies ont longtemps été saisonnières (les premiers cas d'infection intervenant à l'automne pour se terminer au printemps), le virus est en passe de devenir endémique au sein de la faune sauvage, ce qui signifie qu'il persisterait tout au long de l'année⁵. Cette pression accrue sur l'environnement renforce le risque d'un franchissement de la barrière d'espèce par le virus pour migrer des oiseaux aux mammifères, dont l'humain. Cette zoonose inquiète fortement la communauté scientifique qui reconnaît un fort potentiel pandémique à la grippe aviaire, qui, du fait de sa pathogénicité élevée, entraîne souvent des formes graves chez l'humain. Au printemps 2024, le virus a été détecté au sein de plusieurs troupeaux de vaches laitières mais aussi chez plusieurs humains travaillant en contact avec

¹ FAO, Division de la production et de la santé animale, *Se préparer à l'influenza aviaire hautement pathogène*, 2007.

² Rapport d'information n° 1069 déposé par la Commission des affaires économiques *sur la grippe aviaire et son impact sur les élevages*, enregistré le 5 avril 2023, p. 16.

³ Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, *Bilan de la campagne de vaccination sur la période octobre 2023 - mars 2024*, 2024, p. 9.

⁴ Arrêté du 26 avril 2024 qualifiant le niveau de risque en matière d'influenza aviaire hautement pathogène, *JORF*, n° 0100, 28 avril 2024.

⁵ « Ce que peut changer l'endémisation du virus de l'influenza aviaire », dialogue entre T. Vergne et G. Salvat, *in Agrobiosciences, Grippe aviaire : jusqu'où va-t-on y laisser des plumes ?*, 23 septembre 2023, p. 5-9.

des bovins aux États-Unis⁶. Des chercheurs ont par ailleurs rapporté une augmentation du nombre de cas chez les mammifères depuis 2020, 26 États ayant signalé des cas chez plus de 48 espèces différentes, principalement en Europe⁷. La circulation du virus chez les mammifères fait courir la menace d'une mutation du virus qui lui permettrait une transmission interhumaine. Au regard des risques que représente la grippe aviaire pour les animaux d'élevage, la faune sauvage et l'humain, la prévention et la lutte sont désormais une priorité pour les organisations mondiales chargées des questions de santé⁸.

Les règles de prévention et de lutte contre cette maladie sont prévues par plusieurs règlements européens, notamment le règlement européen de 2016 dit « Loi de Santé Animale » dont l'un des objectifs est de garantir « une meilleure santé animale à l'appui d'une production agricole [...] durable dans l'Union »⁹. La Loi de Santé Animale offre un cadre commun de surveillance et de lutte applicable à plusieurs maladies répertoriées dont l'IAHP et laisse aux autorités nationales compétentes une certaine marge de manœuvre dans leur application. En droit interne, le cadre juridique est précisé par plusieurs textes réglementaires qui sont actualisés régulièrement, notamment l'arrêté du 25 septembre 2023¹⁰.

Destinées à préserver la santé humaine, la santé animale et les échanges commerciaux, les mesures de prévention et de lutte contre l'influenza aviaire sont présentées comme un « mal nécessaire »¹¹. Elles ont toutefois des conséquences dramatiques pour les animaux, les éleveurs et soulèvent un certain nombre de questions, notamment au regard de leur efficacité. En outre, les mesures de lutte prévues par le droit de la santé animale empêcheraient le déploiement de pratiques agroécologiques en retenant une conception obsolète de la

⁶ N. Boodhoo, « Grippe aviaire et bétail : le nouveau virus de la grippe bovine H5N1 soulève des inquiétudes », *The Conversation*, 29 avril 2024 ; « Bird Flu Has Infected a Third U.S. Farmworker », *New York Times*, 30 mai 2024.

⁷ P. I. Plaza, V. Gamarra-Toledo, J. Rodríguez Euguí & S. A. Lambertucci, « Recent Changes in Patterns of Mammal Infection with Highly Pathogenic Avian Influenza A (H5N1) Virus Worldwide », *Emerging Infectious Diseases*, 2024, 30(3), p. 444-452 ; voir également D. Bell, « La prochaine pandémie ? Les animaux la vivent déjà. La grippe aviaire décime de nombreuses espèces », *The Conversation*, 15 mars 2024.

⁸ Analyse de la situation et conseils adressés aux pays par la FAO, l'OMS, l'OMSA, *Les épidémies de grippe aviaire en cours chez les animaux présentent un risque pour l'être humain*, 12 juillet 2023.

⁹ Partie I, Chapitre 1, Article 1^{er}, Règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 relatif aux maladies animales transmissibles et modifiant et abrogeant certains actes dans le domaine de la santé animale (« législation sur la santé animale »), *JO*, L 84, 31 mars 2016, p. 1-208.

¹⁰ Voy. par exemple l'arrêté du 25 septembre 2023 relatif aux mesures de surveillance, de prévention, de lutte et de vaccination contre l'influenza aviaire hautement pathogène (IAHP), *JORF*, n° 0225, 28 septembre 2023.

¹¹ Selon Maud Cintrat, de telles mesures visent à « protéger la santé de la collectivité animale et, lorsque la maladie est une zoonose, la santé publique. Elles peuvent donc être, parfois, mises en œuvre au détriment des animaux en tant qu'individus, au profit de la collectivité animale et humaine », M. Cintrat, *Recherche sur le traitement juridique de la santé de l'animal d'élevage*, Thèse, Aix Marseille Université, 2017, p. 156.

biosécurité¹². La transition agroécologique peut se définir comme la modification profonde des modèles agricoles et alimentaires hégémoniques dans le but d'aboutir à des agroécosystèmes plus durables, tant d'un point de vue écologique, économique que social¹³. Cette durabilité ne saurait être atteinte si les agroécosystèmes ne sont pas résilients d'un point de vue sanitaire. Jusqu'ici, le traitement juridique du risque sanitaire est demeuré insatisfaisant car reposant sur une approche très cloisonnée. La crise de la grippe aviaire a trop longtemps été considérée comme insuffisamment urgente et trop diffuse pour que les pouvoirs publics lui apportent une réponse juridique adaptée¹⁴.

Les stratégies traditionnelles de lutte contre la grippe aviaire ne permettent pas d'enrayer à long terme le risque sanitaire et sont incompatibles avec les objectifs de transition agroécologique (I.). Afin de façonner un agroécosystème plus résilient d'un point de vue sanitaire, il semble impératif de repenser nos politiques publiques en s'inspirant des enseignements de l'agroécologie et de l'approche *One Health* (II.).

I. UNE STRATÉGIE DE LUTTE DÉFAILLANTE : LA TRANSITION AGROÉCOLOGIQUE MISE À MAL

Bien que la récente stratégie de vaccination atténue ce constat, les mesures de lutte mises en œuvre ces dernières années pour lutter contre l'épidémie sont apparues comme des mesures palliatives, insuffisantes pour enrayer le risque sanitaire à long terme (A.). De plus, cette stratégie de lutte semble déconnectée du contexte social dans lequel elle s'inscrit, avec des effets délétères sur les animaux, les éleveurs et l'ensemble du système alimentaire (B.).

A. DES MESURES DE LUTTE INSUFFISANTES POUR ENRAYER LE RISQUE SANITAIRE À LONG TERME

Les mesures de prévention et de lutte contre l'influenza aviaire sont complexes¹⁵. Leur étendue varie en fonction de différents paramètres, notamment du niveau de risque, de la zone dans laquelle se situe l'élevage ou encore de la proximité de l'élevage avec un foyer suspecté

¹² Rapport d'information n° 1069 déposé par la Commission des affaires économiques sur la grippe aviaire et son impact sur les élevages, enregistré le 5 avril 2023, p. 77.

¹³ L. Hugh. « Agroécologie : la science et les valeurs de la justice sociale, de la démocratie et de la durabilité », *Écologie & politique*, 2015, p. 27.

¹⁴ P. E. Bouillot, « Le droit de l'alimentation et le concept “ *One health* ” », in M. Depincé, C. Ribot (dir.), *Droit de l'alimentation : nourrir, soigner, protéger, concilier* : Actes du colloque du 14 octobre 2022, Faculté de Droit et de Science politique de Montpellier, 2023, p. 3.

¹⁵ Rapport d'information n° 1069, *op. cit.*, p. 16.

ou confirmé¹⁶. Parmi les mesures prévues, l'abattage préventif vise des animaux qui peuvent ou risquent d'être atteints, notamment parce qu'ils se situent à proximité de foyers contaminés¹⁷. Son objectif est de « diminuer la densité et limiter le nombre d'animaux récepteurs au virus pour éviter la propagation »¹⁸. La restriction, voire l'interdiction des mouvements des animaux ou encore la mise à l'abri, qui vise à empêcher les contacts entre animaux d'élevage et animaux sauvages, font également partie du répertoire traditionnel d'actions pour lutter contre l'influenza aviaire.

Le droit applicable en la matière s'est progressivement renforcé, avec l'adoption de dispositifs de plus en plus stricts à mesure que les crises se sont succédé¹⁹. Cependant, ces mesures n'ont pas permis de contenir l'épidémie lors des derniers épisodes. L'incapacité des services de l'État à les mettre en œuvre efficacement dans l'ensemble des zones concernées pourrait d'ailleurs avoir contribué à la diffusion du virus. Parmi les facteurs ayant contribué à la diffusion du virus en 2021-2022, figure le débordement des capacités d'euthanasie et d'élimination des cadavres²⁰. Un rapport d'information parlementaire a montré que les services de l'État ont été « submergés »²¹ par la crise, fournissant des illustrations concrètes de dysfonctionnements. Par exemple, un tiers des cadavres auraient été enfouis directement sur les élevages et des fosses géantes ont été créées dans certaines régions, sans que l'on connaisse les conséquences potentielles de ces charniers pour l'environnement et la santé publique²².

Après avoir longtemps été écartée, pour des raisons d'ordre économique (certains États refusant d'importer de la volaille vaccinée) et technique (notamment l'absence de vaccin homologué)²³, la piste de la vaccination a enfin été retenue en 2023. L'ampleur des dernières crises a conduit les autorités à reconsidérer leur position, après des expérimentations

¹⁶ Arrêté du 25 septembre 2023, *op. cit.*

¹⁷ B. Toma, F. Moutou, B. Dufour, « Un nouveau concept sanitaire : l'abattage préventif », *Épidémiologie et santé animale*, 2001, n° 40, p. 101-110.

¹⁸ « Influenza aviaire : pour l'Anses, "une course contre la montre se joue" », Entretien avec Gilles Salvat, Directeur de la santé animale et du bien-être animal à l'ANSES, *Natura Sciences*, 19 janvier 2021.

¹⁹ Rapport d'information n° 1069, *op. cit.*, p. 64.

²⁰ ANSES, *Rapport d'appui scientifique et technique – Bilan IAHP 2022, Synthèse des travaux effectués par l'ANSES*, juin 2022, p. 20-21.

²¹ Rapport d'information n° 1069, *op. cit.*, p. 77.

²² *Id.*, p. 77-83.

²³ Ces deux raisons étaient avancées par exemple par l'ancien ministre de l'agriculture, Julien Denormandie, en 2021, « Grippe aviaire : "Il faut aller plus vite", le ministre de l'Agriculture élargit l'abattage massif de canards », *France Bleu*, 8 janvier 2021.

concluantes²⁴ et l'adoption, en février 2023, du règlement délégué 2023/361 autorisant la vaccination contre l'influenza aviaire²⁵. Selon ce texte, les élevages commerciaux de plus de 250 canards doivent avoir recours à la vaccination sur tout le territoire métropolitain, sauf en Corse²⁶. Cette nouvelle stratégie semble avoir porté ses fruits : seuls dix foyers ont été confirmés chez les oiseaux d'élevage entre octobre 2023 et mars 2024 (contre 372 la saison précédente)²⁷. Les autorités restent toutefois prudentes. En effet, le virus a moins circulé sur le territoire cette année au sein de la faune sauvage²⁸ et la vaccination n'est pas une solution miracle selon les experts puisqu'elle n'empêche pas le virus de continuer à circuler²⁹. C'est pourquoi un dispositif de surveillance spécifique est prévu dans les élevages vaccinés³⁰. Comme l'indique l'épidémiologiste Timothée Vergne, « la vaccination n'est pas la solution ultime mais bien une stratégie complémentaire à celles existant déjà »³¹. Celui-ci mentionne, en plus des mesures de prévention et de lutte traditionnelles, la réduction de la densité des élevages³².

Les outils mis à disposition des autorités pour prévenir et lutter contre l'influenza aviaire pourraient bien n'offrir qu'une solution partielle et peu efficace à long terme. Les causes de l'épidémie ou les facteurs qui expliquent son développement ne semblent pas suffisamment interrogés. En l'état, les mesures sanitaires font office de palliatif et ne remettent pas en cause la structure des filières avicoles qui favorisent l'apparition et la diffusion du virus. Il y aurait, selon des scientifiques, un lien entre l'essor de l'influenza aviaire et celui de l'aviculture moderne³³. L'élevage industriel contribuerait à la diffusion du virus de la grippe aviaire,

²⁴ « Bilan de la campagne de vaccination sur la période octobre 2023 - mars 2024 », *op. cit.*, p. 9.

²⁵ Règlement délégué (UE) 2023/361 de la Commission du 28 novembre 2022 complétant le règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les règles applicables à l'utilisation de certains médicaments vétérinaires pour la prévention de certaines maladies répertoriées et la lutte contre celles-ci, C/2022/8457 JO, L 52, 20 février 2023, p. 1-42.

²⁶ Arrêté du 25 septembre 2023, *op. cit.*, article 44.

²⁷ « Bilan de la campagne de vaccination sur la période octobre 2023 - mars 2024 », *op. cit.*, p. 9.

²⁸ « Grippe aviaire : la France quasi épargnée grâce à la vaccination et une moindre circulation, selon l'Anses », *Le Parisien*, 8 mars 2024.

²⁹ La vaccination n'empêche toutefois pas la circulation du virus puisque, parmi ces dix foyers, deux ont été détectés dans des élevages vaccinés : Ministère de l'Agriculture et de la souveraineté alimentaire, *Bilan de la campagne de vaccination sur la période octobre 2023 - mars 2024*, 2024, p. 9.

³⁰ Arrêté du 25 septembre 2023, *op. cit.*, article 46 ; Règlement délégué (UE) 2023/361, *op. cit.*

³¹ « Ce que peut changer l'endémisation du virus de l'influenza aviaire », *op. cit.*, p. 8.

³² *Id.*, p. 8-9.

³³ M. Gilbert, X. Xiao, T. P. Robinson, « Intensifying poultry production systems and the emergence of avian influenza in China: a 'One Health/Ecohealth' epitome », *Arch Public Health*, 2017 ; J. Slingenbergh, M. Gilbert, K. de Balogh, W. Wint, « Ecological sources of zoonotic diseases », *Revue scientifique et technique-Office international des épizooties*, 2004, p. 467-484.

comme de nombreux autres pathogènes³⁴. La concentration des élevages dans certains territoires, le confinement en bâtiments avec des densités importantes d'animaux, la segmentation³⁵ ou encore la standardisation³⁶ sont autant de facteurs de risques liés à l'élevage industriel³⁷.

Parce qu'elles ne s'accompagnent pas d'une remise en question de la logique structurelle de nos modes d'élevage, les mesures de lutte contre la grippe aviaire semblent insuffisantes pour enrayer l'épidémie sur le long terme. Certaines entraînent par ailleurs des conséquences déplorables sur les animaux, les éleveurs et l'ensemble du système alimentaire.

B. LE MANQUE DE PRISE EN COMPTE DU CONTEXTE SOCIAL DANS LEQUEL S'INSCRIT L'ÉLEVAGE

Les animaux sont les premières victimes de cette épidémie et des mesures de prévention et de lutte. Ces dernières soulèvent des questions sur le plan éthique et sur celui du respect de l'animal, notamment en raison des abattages préventifs et massifs d'animaux sains³⁸. Les autorités, dépassées par l'ampleur des dernières crises – en particulier en 2021-2022 – ont par ailleurs autorisé dans certains cas exceptionnels le recours à des modes de mise à mort qui ont été vivement dénoncés³⁹ et posent des risques d'incompatibilité avec la sensibilité animale⁴⁰. Il en va ainsi de l'arrêt de la ventilation pour provoquer la mort des animaux par asphyxie⁴¹. Enfin, bien qu'il existe un certain nombre de dérogations, les mesures de confinement des

³⁴ Voy. par exemple S. Morand, M. Figuié (dir.), *Émergence de maladies infectieuses. Risques et enjeux de société*, Éditions Quæ, 2016, 136 p. ; L. Leclair, *Pandémies, une production industrielle*, Seuil, 2020, 144 p. ; M-M. Robin, *La fabrique des pandémies. Préserver la biodiversité, un impératif pour la santé planétaire*, La Découverte, 2021, 352 p.

³⁵ C'est le cas du foie gras par exemple qui, produit de manière industrielle, favorise les mouvements d'animaux entre différents « ateliers » (élevage, gavage, abattage), souvent dispersés sur plusieurs sites.

³⁶ La standardisation fait notamment référence à l'homogénéité génétique et aux systèmes industriels en bande unique (une seule espèce ; animaux du même âge).

³⁷ L. Leclair, « Les animaux malades de l'industrie », *AOC média*, 7 janvier 2021.

³⁸ S. Desmoulin, « De quoi les zoonoses sont-elles le nom ? », *Revue semestrielle de droit animalier*, 2021/1, p. 314-315 ; E. Duval, « Abattage préventif : une pratique controversée », *Revue Droit Animal, Éthique & Sciences*, n° 110, 2021, p. 14-15.

³⁹ Selon le ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, « lorsque l'ensemble des moyens de mise à mort à disposition (moyens techniques et humains) ne suffisaient plus et quand la maladie tuait déjà beaucoup dans le bâtiment, la DDPP a pu autoriser très exceptionnellement l'éleveur à couper la ventilation dans ses bâtiments d'élevage pour accélérer la survenue de la mort des volailles atteintes », Rapport d'information n° 1069, *op. cit.*, p. 80.

⁴⁰ Article L. 214-1 C. rur. ; article L. 515-14 C. civ.

⁴¹ *Id.*, p. 80-82.

volailles imposées aux élevages en plein air⁴² mettent à mal ce modèle d'élevage. Le confinement des animaux engendre du stress, une augmentation du picage et des griffures, des maladies et de la mortalité⁴³. Toutes ces mesures vont à l'encontre des attentes sociétales croissantes en matière de bien-être animal⁴⁴, un objectif pourtant reconnu en droit (par exemple à l'article 13 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), mais « mis au second rang »⁴⁵ dans un contexte de risque sanitaire⁴⁶.

Les mesures sanitaires ont également des conséquences délétères pour les éleveurs. Pour beaucoup d'entre eux, la décision d'abattre le troupeau ou de le maintenir à l'abri peut d'abord occasionner une détresse psychologique, ce qui est inquiétant au regard de la précarité et des défis sociaux auxquels fait face une partie du monde paysan⁴⁷. Cette détresse est d'autant plus forte lorsque les services de l'État sont débordés et ne peuvent gérer efficacement la crise, conduisant ainsi certains éleveurs à devoir mettre à mort eux-mêmes leurs animaux⁴⁸. Les mesures sanitaires peuvent également avoir des conséquences économiques importantes, en particulier pour les éleveurs en difficulté financière ou récemment installés⁴⁹. Si la vaccination a sans doute rassuré un certain nombre d'éleveurs, elle n'en reste pas moins une mesure coûteuse, la première campagne de vaccination 2023/2024 s'élevant à 100 millions d'euros, pris en charge à 85 % par l'État et le reste par les filières⁵⁰.

Enfin, les élevages en plein air, et notamment ceux engagés dans des filières de qualité (Agriculture Biologique, Appellation d'Origine Protégée, Indication Géographique Protégée *etc.*), ont été particulièrement touchés par les dernières crises, notamment par l'obligation de

⁴² Arrêté du 25 septembre 2023, *op. cit.*, articles 10, 12 et 17.

⁴³ Rapport d'information n° 1069, *op. cit.*, p. 85-86.

⁴⁴ Voy. par exemple le Sondage Ifop pour la Fondation 30 Millions d'Amis, « Les français et le bien-être des animaux », janvier 2024, <https://www.ifop.com/wp-content/uploads/2024/02/IFOP120567-Presentation-30MA-29.01.2024.pdf>

⁴⁵ S. Desmoulin-Canselier, « Danger sanitaire vs. Bien-être animal : les leçons de la gestion de la grippe aviaire. À propos de CE, 3^e-8^e chambres réunies, 5 avril 2022, (n° 458476) », *Revue semestrielle de droit animalier*, 2022/1, p. 102.

⁴⁶ Voy. par exemple à ce sujet, CJCE, 12 juillet 2001, *Jippes* (aff. C-189/01) ; CJUE, 17 octobre 2013, *Herbert Schaible c/ Land Baden-Württemberg* (aff. C-101/12).

⁴⁷ Étude de la Mutualité Sociale Agricole, *La mortalité par suicide au régime agricole dans le Système national des données de santé (SNDS). Résultats 2015 et 2016*, octobre 2022.

⁴⁸ Voy. le témoignage d'un éleveur de poulets en Vendée en 2022, Rapport d'information n° 1069, *op. cit.*, p. 89-90.

⁴⁹ *Id.*, p. 93-104.

⁵⁰ Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, *Bilan de la campagne de vaccination sur la période octobre 2023 - mars 2024*, 2024, p. 9.

mise à l'abri. Les critiques ont été vives de la part de nombreux éleveurs, certains refusant de confiner leurs animaux à l'intérieur, dénonçant des mesures imposées « d'en haut » et se revendiquant de la désobéissance civile⁵¹. Ces mesures pourraient aussi nuire à la crédibilité des filières de qualité, dont les cahiers des charges ont été modifiés pour autoriser temporairement des dérogations à l'obligation d'accès à l'extérieur et aux règles relatives aux densités d'élevage⁵², posant des problèmes au niveau de l'information des consommateurs et risquant de les détourner de ces modes d'élevage plus durables⁵³. Or, ces signes de qualité sont essentiels aux politiques de transition agricole, comme en témoignent les objectifs fixés par les lois EGALIM⁵⁴. Il est donc crucial de préserver ces systèmes de production dont certains, comme la filière bio, sont déjà fragilisés⁵⁵.

Ainsi, le dispositif sanitaire pèse sur la viabilité des élevages, notamment des petits élevages et des élevages plein air, la recherche de sens et d'accomplissement dans le travail, la crédibilité des filières de qualité et le bien-être des animaux, autant d'objectifs de la transition agroécologique.

II. L'AGROÉCOLOGIE, SOLUTION FACE AU RISQUE SANITAIRE

Des mesures inspirées des enseignements de l'agroécologie offrent à moyen terme des solutions efficaces face aux fragilités structurelles des filières avicoles (A.). À plus long terme, il semble nécessaire de repenser la philosophie de nos politiques sanitaires. Dans cette optique, les institutions sanitaires plébiscitent l'approche *One Health* sans pour autant que cela se traduise en droit positif (B.).

A. UNE NOUVELLE APPROCHE DE LA BIOSÉCURITÉ

⁵¹ « En Vendée, des éleveurs se rebellent contre le confinement des volailles », *Reporterre*, 5 octobre 2022 ; « Pau : des éleveurs de la Confédération Paysanne investissent les locaux de la DDPP 64 », *France Bleu*, 8 juin 2023.

⁵² Voy. par exemple, arrêté du 3 janvier 2024 relatif à la modification temporaire du cahier des charges de l'indication géographique protégée (IGP) « Œufs de Loué », *JORF*, n° 0005, 7 janvier 2024.

⁵³ « “L’emballage ne correspond pas à la réalité” : pourquoi nos œufs “plein air” ne le sont plus », *Le Parisien*, 19 janvier 2022.

⁵⁴ Voy. notamment les articles 24 à 92 de la 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 (1), *JORF*, n° 0253, 1 novembre 2018.

⁵⁵ C. Lombart, D. Louis, O. Untilov, « L'alimentation bio toujours boudée malgré la réduction des écarts des prix avec les produits conventionnels », *The Conversation*, 29 février 2024 ; voir également le Baromètre annuel de perception et de consommation des produits biologiques en France publié par l'Agence Bio en 2024, https://www.agencebio.org/wp-content/uploads/2024/03/Barometre-consommateur-2024-rapport-complet_Agence-Bio_LObSoCo.pdf

L'agroécologie propose une nouvelle approche de la biosécurité reposant sur la diversité des espèces et des ressources génétiques, la création de synergies entre les milieux naturels et les élevages, ou encore la prise en compte des besoins physiologiques des animaux⁵⁶. Cette approche permet de concevoir des filières plus résilientes face au risque sanitaire⁵⁷. Dans le cadre de l'épidémie de grippe aviaire, il est possible d'envisager deux exemples de mesures concrètes inspirées des principes de l'agroécologie : la réduction des densités d'élevage et la déconcentration des filières au sein des territoires.

Les élevages les plus densément peuplés sont aussi les plus sensibles aux pathogènes. En effet, ils offrent aux virus une population importante d'hôtes potentiels à la génétique homogène⁵⁸. La diminution des densités est une piste privilégiée pour lutter contre la virulence des épidémies. Cette voie est préconisée tant par la communauté scientifique⁵⁹ que par les autorités sanitaires⁶⁰. Ces mesures semblent d'autant plus pertinentes compte tenu des taux de densité élevés dans certaines filières et notamment en élevage de poulets de chair. Les densités des élevages de poulets de chair sont encadrées en droit de l'Union européenne par la directive 2007/43⁶¹ du 28 juin 2007, transposée par l'arrêté du 28 juin 2010 établissant les normes minimales relatives à la protection des poulets destinés à la production de viande⁶². L'arrêté prescrit une densité maximale de 33 kg/m²⁶³, soit 17 poulets environ mais des taux de densités dérogatoires allant jusqu'à 39 kg/m²⁶⁴ voire 42 kg/m²⁶⁵ peuvent être autorisés. Or, un taux de chargement de 42 kg par mètre carré (soit environ 22 poulets) est incompatible avec un haut degré de résilience sanitaire. Selon une étude de la Commission européenne, la

⁵⁶ FAO, « Les 10 éléments de l'agroécologie, guider la transition vers des systèmes alimentaires et agricoles durables », *FAO Journal*, 2018.

⁵⁷ J-F. Soussana & al., *Agroecology : integration with livestock, International Symposium on Agroecology for Food Security and Nutrition*, FAO, 2014.

⁵⁸ B. Bauzile et al. « Impact of palmiped farm density on the resilience of the poultry sector to highly pathogenic avian influenza H5N8 in France », *Vet Res*, 2023.

⁵⁹ *Id.*, une diminution des densités dans 20 % des communes les plus denses diminuerait par trois le nombre d'infections secondaires.

⁶⁰ Avis de l'ANSES relatif à un retour d'expérience sur la crise influenza aviaire hautement pathogène 2020-2021, Saisine n° 2021-SA-0022, 26 mai 2021, p. 66.

⁶¹ Directive 2007/43 du 28 juin 2007 fixant des règles minimales relatives à la protection des poulets destinés à la production de viande, *JOUE*, n° L 182, 12 juillet 2007, p. 9.

⁶² Arrêté du 28 juin 2010 établissant les normes minimales relatives à la protection des poulets destinés à la production de viande, *JO*, n° 0150, 1 janvier 2010, p. 179.

⁶³ *Id.*, article 3.

⁶⁴ *Id.*, annexe II, annexe III, §1.

⁶⁵ *Id.*, article 3, annexe V.

France concentrerait 55 % des poulets de chair de l'UE élevés entre 39 kg/m² et 42 kg/m² ⁶⁶. Lors de l'épidémie de 2022-2023, près de la moitié des foyers déclarés au sein de l'Union européenne étaient français⁶⁷. Bien qu'il n'existe pas de lien de causalité direct entre ces deux données, les hauts degrés de densité pratiqués en France contribuent à la vulnérabilité sanitaire des filières avicoles⁶⁸. Revenir sur les dérogations aux règles de densité serait un levier pertinent pour tendre vers plus de résilience sanitaire. Cela permettrait également d'enrayer la logique d'industrialisation des filières, incompatible avec les objectifs de la transition agroécologique. Une telle réforme n'engendrerait pas de distorsion de concurrence dans la mesure où la législation française est l'une des plus permissives au sein de l'UE et qu'une minorité d'États membres a transposé dans leur droit national le second seuil dérogatoire à 42kg/m² ⁶⁹.

La déconcentration des filières au sein des territoires est une autre piste inspirée de l'agroécologie afin de tendre vers des agroécosystèmes résilients. Plus de la moitié des élevages de volailles de chair et de poules pondeuses se situent en Bretagne et dans les Pays de la Loire⁷⁰. La région Aquitaine concentre quant à elle la majorité des élevages de palmipèdes gras. Ce phénomène s'étend également à tous les maillons des filières amont et aval : naisseurs, transporteurs, abatteurs, transformateurs etc. Cette forte concentration géographique du maillage agro-industriel avicole amplifie la pression virale dans l'environnement. Or, la diversification des exploitations et des territoires est un des fondements de l'agroécologie. Elle contribuerait à la résilience sanitaire des filières mais aussi à l'autonomie alimentaire des territoires, au bouclage des flux de matières organiques ou encore à la viabilité des exploitations⁷¹. Afin de façonner des agroécosystèmes résilients d'un point de vue sanitaire, plusieurs instruments de planification agricole tels que la réglementation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ou le contrôle des structures pourraient être mobilisés⁷².

⁶⁶ Commission européenne, *Study on the Application of the Broiler Directive 2007/43/EC and Development of Welfare Indicators*, Publications Office, 2017, p. 9.

⁶⁷ Rapport d'information n° 1069, *op. cit.* p. 46.

⁶⁸ B. Bauzile et *al.*, « Impact of palmiped farm density on the resilience of the poultry sector to highly pathogenic avian influenza H5N8 in France », *Vet Res*, 2023.

⁶⁹ *Id.*, p. 8.

⁷⁰ Rapport d'information n° 1069, *op. cit.*, p. 48.

⁷¹ M. Altieri, *Agroecology: the science of sustainable agriculture*, CRC Press, 2018

⁷² D'autres outils tels que les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural (SAFER), l'urbanisme, la Politique Agricole Commune etc. pourraient aussi être pertinents. Ils ne seront cependant pas développés dans cet article.

La réglementation ICPE a pour finalité de limiter les conséquences négatives des projets industriels et agricoles sur l'environnement, la santé publique ou encore l'agriculture⁷³. Ainsi, les projets susceptibles d'entraîner des nuisances significatives sur ces domaines⁷⁴ peuvent être conditionnés à l'obtention d'une autorisation préalable. Cette demande est dans certains cas accompagnée d'une étude d'impact⁷⁵ évaluant les conséquences des projets notamment sur l'environnement, la santé humaine ou encore le voisinage⁷⁶. Bien que les études d'impact comprennent un volet sanitaire, le risque épizootique lié à la densité des élevages et des installations industrielles n'est pas pris en compte par l'administration dans l'instruction des dossiers. Imposer une analyse approfondie de ce risque dans les études d'impact pourrait servir à limiter les installations de certains bâtiments avicoles et sites industriels à proximité des zones denses en élevages et sites industriels.

Le contrôle des structures pourrait également être mobilisé, en tant qu'outil de planification destiné à orienter l'exploitation du foncier selon une liste d'objectifs fixés aux articles L. 331-1 et suivants du Code rural et déclinés en fonction des spécificités agricoles régionales au sein du Schéma directeur régional des exploitations agricoles (SDREA). Ainsi, sauf dérogations particulières, toute mise en valeur de biens agricoles dépassant un seuil d'importance défini régionalement, est soumise à autorisation d'exploitation préalable du préfet de région⁷⁷. Lorsqu'une demande d'autorisation est déposée, l'autorité administrative ouvre la possibilité aux autres exploitants de déposer une candidature concurrente pour l'exploitation du bien. Le départage des candidats se fait ensuite sur la base des priorités et objectifs définis par le Code rural et précisés par les SDREA⁷⁸. On retrouve, parmi les objectifs du contrôle des structures, la viabilité des exploitations, la promotion de systèmes durables ou encore l'installation d'agriculteurs⁷⁹. Alors que la sécurité sanitaire constitue un enjeu d'intérêt général, la résilience sanitaire des projets ne figure pas au sein des priorités du contrôle des structures.

⁷³ Article L. 511-1 C. env.

⁷⁴ Article L. 122-1 C. env.

⁷⁵ En juin 2024, les seuils de soumission à étude environnementale systématique sont passés de 40 000 emplacements à 85 000 emplacements pour les poulets et 60 000 emplacements pour les poules pondeuses ; Décret n° 2024-529 du 10 juin 2024 portant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale des projets, *JORF*, n° 0135, 11 juin 2024.

⁷⁶ Article L. 122-1 C. env.

⁷⁷ Article L. 331-2 C. rur.

⁷⁸ Article L. 331-1 et suivants C. rur.

⁷⁹ *Id.*

Elle devrait donc avoir sa place au sein des objectifs d'une politique des structures réformée au service de la transition agroécologique et de la diversification agricole des territoires.

Aussi pertinentes soient les politiques de planification agricole, ces dernières demeurent toutefois intrinsèquement limitées lorsqu'une menace sanitaire pèse à la fois sur les élevages, la faune sauvage et la santé humaine. Il semble donc primordial d'adopter en parallèle une approche plus transversale des enjeux de santé dans l'élaboration de nos politiques sanitaires.

B. REPENSER LA PHILOSOPHIE DE NOS POLITIQUES SANITAIRES SELON L'APPROCHE *ONE HEALTH*

L'approche *One Health* repose sur l'existence d'une interdépendance entre la santé humaine, la santé des animaux et la santé de l'environnement⁸⁰. Ce concept a une résonance particulière dans le cadre des épidémies de grippe aviaire, le virus de l'IAHP menaçant à la fois les animaux d'élevage, la faune sauvage et les populations humaines. Le concept *One Health* invite à se détacher de l'approche sectorielle des questions de santé et repose sur une approche holistique des agroécosystèmes. Tout comme l'agroécologie, cette démarche permet de replacer l'activité agricole au sein de son environnement naturel et de son contexte social. Toutefois, la structure et le fonctionnement des institutions en charge des questions sanitaires constituent un frein à la diffusion de l'approche *One Health* au sein de nos politiques publiques.

L'essentiel des mesures de lutte contre la grippe aviaire ne concerne que les exploitations agricoles : vide sanitaire, confinement des volailles, mesures de biosécurité renforcées. Toutefois, afin de se prémunir des risques sanitaires, l'approche *One Health* nous invite à étendre le champ de la sécurité sanitaire au-delà des élevages. Il est primordial d'endiguer la circulation du virus chez les animaux sauvages et notamment chez les mammifères, chez qui une adaptation du virus aurait de graves conséquences pour la santé humaine et celle de l'écosystème dans son ensemble. Pour cela, il est essentiel de limiter les interfaces entre les élevages et la faune sauvage à risque en protégeant les espaces naturels sensibles⁸¹. De même,

⁸⁰ P. Hulme, « One Biosecurity: a unified concept to integrate human, animal, plant, and environmental health », *Emerg Top Life Sci*, 2020.

⁸¹ J. Rohr & al., « Emerging Human infectious diseases and the links to global food production », *Nat Sustain*, 2019.

il est nécessaire d'améliorer la biosécurité à tous les stades de la filière et notamment lors des opérations de transport, d'équarrissage et de transformation. Une meilleure formation des éleveurs, des opérateurs, des vétérinaires et des professionnels de santé devrait permettre la diffusion des bonnes pratiques⁸². La solution dépasse donc les portes des exploitations et touche aux domaines de l'aménagement du territoire, de la préservation de l'environnement ou encore à la formation des acteurs de la filière. À cette fin, certains auteurs plaident en faveur de la mise en place de protocoles d'évaluation des risques multidisciplinaires dans la conception des politiques publiques⁸³. En effet, pour appréhender un risque sanitaire, il faut évaluer son impact potentiel sur la santé humaine, la santé des animaux d'élevage et sauvages mais aussi sur l'environnement. Ce n'est qu'en croisant les menaces potentielles sur l'ensemble de ces domaines que nos politiques publiques pourront être résilientes d'un point de vue sanitaire⁸⁴. À titre d'exemple, les SDREA déclinent notamment la politique des structures aux enjeux régionaux. Bien que la finalité de cet outil de planification agricole soit *a priori* éloignée des questions de santé, l'approche *One Health* invite à diffuser la prévention des risques sanitaires au sein d'un maximum de politiques publiques. Les SDREA sont élaborés par le préfet de région sur avis du conseil régional, des chambres d'agriculture et de la Direction régionale de l'agriculture de l'alimentation et de la forêt⁸⁵. L'absence d'expertise sur les enjeux de santé au sein de ces institutions est un frein à la prise en compte de l'approche *One Health* en droit positif.

À l'échelle internationale, les institutions telles que l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation mondiale pour la Santé Animale (OMSA) et le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) proposent chacune des standards internationaux limités à leur domaine de compétence. Ces divisions se retrouvent au niveau national et la plupart des politiques publiques relatives à la santé humaine, l'agriculture ou l'environnement sont élaborées par l'intermédiaire de départements, de ministères ou d'agences distincts⁸⁶. En matière de santé animale, la majorité des normes européennes et françaises sont issues des

⁸² Avis du Comité de Veille et d'Anticipation des Risques Sanitaires (COVARs) sur le risque sanitaire de grippe aviaire lié à l'IAHP, 8 juin 2023, p.11

⁸³ D. Moran, « A framework for improved one health governance and policy making for antimicrobial use », *BMJ Glob Health*, 2019.

⁸⁴ J. Rohr & al., « Emerging Human infectious diseases and the links to global food production », *Nat Sustain*, 2019.

⁸⁵ Article R. 312-1 C. Rur.

⁸⁶ P. Hulme, « One Biosecurity: a unified concept to integrate human, animal, plant, and environmental health », *Emerg Top Life Sci*, 2020.

recommandations de l'OMSA. En effet, les États membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) s'engagent à mettre en œuvre des règles fondamentales harmonisées en matière de santé animale sur la base des recommandations de l'OMSA⁸⁷ contenues au sein du Code sanitaire pour les animaux terrestres⁸⁸ qui prescrit un ensemble de mesures relatives à la surveillance et la lutte contre l'IAHP dans les élevages⁸⁹. Toutefois, la finalité de ces normes est davantage le maintien des échanges commerciaux⁹⁰ que la promotion de systèmes résilients. Ainsi, les prescriptions de l'OMSA se cantonnent à la mise en place de mesures de biosécurité en élevage dans le but de maintenir le statut indemne d'IAHP, qui permet la circulation sans entrave des produits d'élevage⁹¹.

Une récente alliance entre l'OMS, la FAO, l'OMSA et le PNUE a permis la création en 2020 d'un « Panel d'experts *One Health* »⁹², qui a pour ambition de favoriser une meilleure collaboration entre les différentes institutions de la santé globale. Toutefois, cette initiative n'a eu pour l'instant que peu d'effets en droit positif et les travaux issus de cette alliance sont essentiellement des déclarations de politiques générales⁹³. Certains auteurs évoquent d'ailleurs la nécessité de regrouper ces institutions⁹⁴. En France, la création d'un bureau unique qui traiterait d'une seule voix la gestion des épizooties pourrait permettre d'aboutir à des politiques plus cohérentes.

L'agroécologie comme l'approche *One Health* invitent à une prise de recul dans l'analyse des enjeux sanitaires. Seule une réponse systémique au risque épidémique serait en mesure de façonner des systèmes agroalimentaires résilients face aux pathogènes. Au regard du caractère transfrontalier du risque pandémique, une réponse nationale isolée aurait une efficacité limitée. La solution semble résider alors dans une réforme du droit de l'Union européenne et des normes internationales.

⁸⁷ Accord SPS, article 3.

⁸⁸ Accord SPS, annexe A, §.3.

⁸⁹ Code sanitaire pour les animaux terrestres, Chapitre 10.4.

⁹⁰ *Id.*, article 10.4.1, §4.

⁹¹ *Id.*, article 10.4.29, à l'exception sans doute de la mise en place d'un système de surveillance des populations d'animaux sauvages.

⁹² OMSA, « L'officiel, actes et recommandations », *Bulletin officiel*, n° 2021-1, 2021.

⁹³ OMSA, « Principales conclusions, Mise en œuvre de l'approche une seule santé », *Rapport annuel de l'Observatoire*, 2022.

⁹⁴ P. Hulme, « One Biosecurity: A unified concept to integrate human, animal, plant, and environmental health », *Emerg Top Life Sci*, 2021.