

TOULOUSE
CAPITOLE
Publications



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de l'Université Toulouse 1 Capitole.

Abattez, vous êtes filmés
À propos du décret n° 2019-379 du 26 avril 2019 relatif à l'expérimentation de dispositif
de contrôle par vidéo en abattoir (comm. 108)

PEYEN LOÏC

Référence de publication : PEYEN (L.), « Abattez, vous êtes filmés. » À propos du décret n° 2019-379 du 26 avril 2019 relatif à l'expérimentation de dispositif de contrôle par vidéo en abattoir (comm. 108), *Revue de droit rural* (n°476), 2019.

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications, contacter portail- publi@ut-capitole.fr

Abattez, vous êtes filmés.

À propos du décret n° 2019-379 du 26 avril 2019 relatif à l'expérimentation de dispositif de contrôle par vidéo en abattoir (comm. 108)

Le décret n° 2019-379 du 26 avril 2019 relatif à l'expérimentation de dispositif de contrôle vidéo était attendu. Précisant les modalités de la vidéosurveillance en abattoir, il s'avère cependant décevant.

D. n° 2019-379, 26 avr. 2019 : JO 28 avr. 2019

Note :

Il est un fait que les sociétés « modernes » ne peuvent ignorer : l'animal est un être sensible (C. rur., art. L. 214-1. – C. civ., art. L. 515-14). Qu'il soit de compagnie, de spectacle ou d'élevage, il est au centre de plus en plus d'attention, et ce, même lorsqu'il est destiné à la mort.

Aussi, ces dernières années, plusieurs vidéos faisant état d'actes de maltraitance sur les animaux dans les abattoirs, et susceptibles d'être qualifiés d'actes de cruauté (C. pén., art. L. 521-1. – Cass. crim., 18 févr. 1987, n° 86-91.870, P : JurisData n° 1987-000522 ; RSC 1987, p. 903, obs. J.-H. Robert. – Plus largement, V. le dossier Droits de regard sur l'abattage des animaux d'élevage : RSDA, n° 2, 2017, p. 551), ont émaillé l'actualité, interpellant l'opinion et les pouvoirs publics sur la question. La violence des images et l'émoi suscité après leur divulgation rendaient l'indifférence et l'inaction intolérables : la mort ne justifie ni la maltraitance, ni la souffrance (V. not. J.-P. Marguénaud, Les militants de l'association L. 214 devant le tribunal correctionnel : RSDA, n° 1, 2017, p. 15). Plusieurs pistes furent alors envisagées pour améliorer le traitement de l'animal dans les abattoirs et, parmi celles-ci, la vidéosurveillance, sur laquelle porte le décret du 26 avril 2019 relatif à l'expérimentation de dispositif de contrôle vidéo en abattoir (D. n° 2019-379, 26 avr. 2019 : JO 28 avr. 2019, texte n° 34), s'imposa comme l'une des plus prometteuses.

Et pour cause : c'est bien la divulgation de vidéos qui permit de révéler ces effroyables pratiques se déroulant en marge des règles existantes en la matière (V. not. Cons. UE, règl. (CE) n° 1099/2009, 24 sept. 2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort : JOUE n° L 303, 18 nov. 2009, p. 1). Il était dès lors tout à fait prévisible que le dispositif de vidéosurveillance soit en tête de liste des solutions envisagées pour améliorer la condition animale en ces lieux, d'autant que certains pays voisins avaient déjà cédé aux sirènes de la transparence (V. par ex. l'exemple anglais avec le règlement sur l'utilisation obligatoire de la vidéosurveillance dans les abattoirs de 2018 [The Mandatory Use of Closed Circuit Television in Slaughterhouses (England) Regulations 2018], intervenu après que l'effectivité du dispositif ait été démontrée [Farm Animal Welfare Committee, Opinion on CCTV in slaughterhouses, Feb. 2015]). Mais le recours à un tel dispositif ne fait pas l'unanimité, tant s'en faut. La question est sensible et divise (O. Falorni et J.-Y. Caullet, Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les conditions d'abattage des animaux de boucherie dans les abattoirs français, t. 1 : Rapp. AN n° 4038, 20 sept. 2016, p. 235 et s.), et multiples sont les paramètres à prendre en compte pour apprécier ce décret n° 2019-379.

De façon générale, la complexité de la question permet en partie de comprendre le bilan assez mitigé qui peut être dressé de ce décret, du fait notamment de son champ d'application limité (1) et de la modestie du dispositif en lui-même (2).

1. Un champ d'application limité

Dispositif expérimental et volontaire, il appert que le champ d'application du décret n° 2019-379 est excessivement restreint.

Il serait possible de relever le manque d'ambition du pouvoir réglementaire, mais il convient avant cela de regarder du côté du législateur et, en particulier, du côté de l'article 71 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 (dite « loi Égalim », L. n° 2018-938, 30 oct. 2018 : JO 1er nov. 2018, texte n° 1. – L. Boisseau-Sowinski, Le bien-être animal dans la loi EGALIM : RD rur. 2019, dossier 26) qui sert de fondement à ce décret. Il prévoit en effet la possibilité de mise en œuvre d'un dispositif de vidéosurveillance dans les abattoirs « à titre expérimental et sur la base du volontariat ».

Le fait que le dispositif est expérimental ne prête pas véritablement le flanc à la critique : cela indique simplement la prudence des pouvoirs publics en la matière, qui souhaitent avoir un retour d'expérience afin de proposer une solution efficace en matière d'amélioration de la condition animale dans les abattoirs. Il s'agit surtout ici d'expérimenter pendant 2 ans une voie d'action, selon certaines modalités, afin, à terme, d'en tirer des conséquences du point de vue de la finalité poursuivie (art. 4). Durant les discussions ayant conduit à l'adoption de l'amendement à l'origine de l'article 71 de la loi Égalim, tout en évoquant les conditions de travail des salariés des abattoirs et la fiabilité des dispositifs de vidéosurveillance, le ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation avait pu soutenir que « la vidéo ne permet pas d'identifier s'il y a ou non souffrance des animaux », soulignant alors la difficulté de « faire diminuer la souffrance des animaux en effectuant un contrôle a posteriori à partir d'une vidéo » (V. AN, XV^e législature, Session ordinaire de 2017-2018, Compte rendu intégral, Troisième séance du dimanche 27 mai 2018). L'expérimentation est alors un moyen permettant d'établir des certitudes pour une action plus fiable. En fait, c'est surtout le caractère volontaire du dispositif qui est plus regrettable.

Si c'est d'abord une vidéosurveillance obligatoire qui avait été envisagée durant les discussions relatives à la loi Égalim, cette solution n'a pas été retenue. Ainsi, l'expérimentation n'est-elle ouverte qu'aux abattoirs agréés (C. rur., art. L. 233-2) ayant mis en place un dispositif de contrôle par vidéo répondant aux conditions prévues par le décret qui le désirent. Autrement dit, nulle obligation ne pèse sur les exploitants d'abattoirs : libre à eux de transmettre ou non au préfet un dossier dans les 9 mois suivant la publication du décret pour participer à l'expérimentation (alors que la loi prévoyait un délai de 6 mois à compter de son entrée en vigueur pour la mise en œuvre du dispositif) ; le cas échéant, le représentant de l'État doit leur informer des suites données à leur demande (art. 3). Au vu de la durée de l'expérimentation et des coûts que cela pourrait engendrer pour les exploitants d'abattoirs, il est assez aisé de comprendre le caractère facultatif de la démarche, même si cela conduit à n'envisager en réalité qu'une expérimentation a minima.

De façon plus essentielle, cette position s'explique par la volonté des pouvoirs publics de ne pas stigmatiser les abattoirs comme des lieux de torture d'animaux : le problème en ces lieux est moins la mise à mort des animaux que les conditions dans lesquelles celle-ci se réalise. Soutenir l'inverse, au gré des émotions ou des convictions, reviendrait à se tromper de combat et, en fait, à se fourvoyer sur l'intérêt du dispositif de vidéosurveillance : mise à mort et maltraitance ne se confondent pas dans les abattoirs. Dès lors, le caractère facultatif de l'expérimentation se comprend par la position de principe qui privilégie la confiance dans les abattoirs au lieu de la méfiance. Cette volonté de ne pas « diaboliser » les abattoirs éloigne un peu plus la figure wébérienne de l'unilatéralité administrative au bénéfice d'un consensualisme assez

bienvenu dans ce domaine sensible. Regrettable à certains égards, cette solution n'est donc pas sans mérite.

Mais cette confiance placée en eux ne doit pas se transformer en naïveté dans la mesure où le caractère volontaire du dispositif risque d'interroger la valeur des résultats de l'expérimentation : un tel échantillon d'abattoirs est-il représentatif de l'apport de la vidéosurveillance à l'amélioration de la condition animale dans les abattoirs ? La question mérite de se poser puisque les volontaires seront soit ceux qui ont pu à se reprocher, soit ceux qui ont une vraie volonté d'améliorer les choses, le dispositif ayant aussi pour finalité la formation des personnels (art. 1, VI). Un dispositif obligatoire aurait sans doute offert un échantillon plus large et conséquemment un panel plus varié de situations permettant in fine une évaluation plus juste du dispositif. Cela dit, non seulement les opérateurs restent libres de recourir à la vidéosurveillance sans participer à l'expérimentation, mais en plus, certains n'ont pas attendu ce décret pour recourir à de telles installations ou pour les imposer à leurs fournisseurs.

Enfin, cette solution de compromis permet aux pouvoirs publics de se dédouaner temporairement et partiellement de cette responsabilité d'agir en la matière tout en ménageant les exploitants d'abattoirs ; surtout, elle fait peser sur ces derniers la charge de l'action, ce qui les confrontera au redoutable tribunal de l'opinion publique.

Cette limitation du champ d'application de la mesure ne saurait donc apporter pleinement satisfaction, d'autant que le dispositif est dans sa mise en œuvre aussi modeste.

2. Un dispositif modeste

Il est manifeste que l'exploitant, destinataire premier du décret qui a pour finalité de permettre à ce dernier de garantir les règles applicables en matière de protection des animaux (art. 1, II), a un rôle considérable. Ce rôle ne doit cependant pas être surestimé puisqu'il se cantonne à un simple pouvoir d'initiative.

En effet, la mise en place du dispositif de vidéosurveillance dans l'abattoir ne pourra se faire que si le comité social de l'entreprise d'abattage ou les institutions représentatives du personnel ont émis un avis conforme – auquel devra se plier l'exploitant – rendu à la majorité des membres présents – ce qui indique qu'un quorum n'est pas requis – et ce, après que le dispositif envisagé ait été présenté. En l'absence de telles entités, le personnel doit être consulté dans les mêmes conditions. Aussi le dispositif doit-il être présenté « pour information » au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail du service déconcentré dont relèvent les agents de l'administration exerçant leurs missions au sein de l'abattoir (art. 2). Plusieurs remarques peuvent alors être formulées.

Le fait que le mécanisme soit à double détente – initiative de l'exploitant, autorisation après consultation – amenuise un peu plus les chances de déploiement du dispositif de vidéosurveillance dans les abattoirs, ce qui est susceptible de ralentir volens nolens l'amélioration de la condition animale dans les abattoirs. Il n'est pas certain cependant qu'il aurait pu en être autrement au regard des droits des salariés ainsi que des règles qui s'imposent en matière de données personnelles (V. not. J. Mouly, La généralisation de la vidéosurveillance dans les abattoirs. Le point de vue du « travailliste » : RSDA, n° 2, 2017, p. 615) ; c'est ce qui explique d'ailleurs la consultation préalable de la Commission nationale de l'information et des libertés. Considérant que la prévention de la maltraitance animale était une « finalité légitime », elle admit la possibilité d'une telle vidéosurveillance dans les abattoirs, possibilité qu'elle réserve ordinairement à la protection des biens ou des personnes (CNIL, délib. n° 2019-050, 18 avr. 2019 portant avis sur un projet

de décret relatif à l'expérimentation de dispositifs de contrôle par vidéo en abattoir (demande d'avis n° 19004792) : JO 28 avr. 2019, texte 59). Ces mêmes éléments permettent de comprendre les règles du décret relatives aux données et informations concernées s'agissant de leur objet (art. 1, III : images captées, sans information sonore ou biométrique ; dates et heures de prises d'image), de leur accessibilité (art. 1, IV et V) et de leur devenir (art. 1, VI).

Du point de vue l'accessibilité des données, seuls les employés de l'abattoir habilités à cet effet par l'exploitant, parmi ceux chargés d'assurer le respect de la réglementation en matière de protection et de bien-être animal (fonction prévue par L. Égalim, art. 70 et figurant depuis à C. rur., art. L. 654-3-1) ont accès direct aux données (art. 1, IV). Par la suite, ces données peuvent être consultées soit par des personnes intervenant pour le compte d'organismes d'audit ou de conseil, après autorisation de l'exploitant (et sous réserve de la présence de l'un des employés précédemment évoqués), soit par les agents de l'État en charge du contrôle officiel de l'abattoir (art. 1, V). Ainsi conçue, il est assez net que la vidéosurveillance est essentiellement destinée à permettre un contrôle de l'abattoir en interne. En effet, la possibilité de contrôle par des entités extérieures est relativement restreinte puisque, outre la nécessité de l'accord de l'exploitant dans un cas, les agents de l'État n'ont que la possibilité de visionner les enregistrements dans l'autre cas, et non l'obligation de le faire. Cela est assez étonnant puisque c'est sur le point des contrôles que le Comité national d'éthique des abattoirs avait très récemment attiré l'attention, ayant par ailleurs recommandé un travail sur l'amélioration des sanctions pour garantir l'effectivité, la proportionnalité et le caractère dissuasif du dispositif (Comité national d'éthique des abattoirs, avis 82, CNA, 7 févr. 2019, p. 17-18, recommand. 4).

Du point de vue du devenir de ces données, celles-ci doivent être conservées 1 mois, délai au terme duquel leur effacement est automatique, sauf exception (utilisation à des fins pédagogiques ou de formation des personnels de l'abattoir ; transmission aux agents de l'État pour les besoins d'une procédure judiciaire ou administrative).

Il est difficile de voir comment, dans ces conditions, la vidéosurveillance est susceptible de garantir les règles relatives au bien-être animal dans les abattoirs. Conçue pour les animaux, elle est mise en œuvre par les abattoirs : en soi, cela n'est pas grave, mais il n'est pas exagéré d'espérer un contrôle plus systématique et impartial.

Tous ces éléments sont assurément le fruit des difficiles compromis qui ont dû être faits. Les choses sont vouées à bouger, le ministre de la Transition écologique et solidaire s'étant engagé à approfondir les réflexions sur le bien-être animal dans les mois à venir. À l'heure d'une profonde réflexion sur les modes de vie et de consommation, et qui confronte le droit à des interrogations printanières (V. par ex. J.-M. Pontier, *Ordre public alimentaire ?* : AJDA 2019, p. 481), il est difficile de ne pas s'interroger sur ce paradoxe de la société de confiance qui, tout en exigeant de la transparence, se construit à partir d'une méfiance perpétuelle.