



HAL
open science

L'abattage, une mission de service public ?

Joseph Reeves

► **To cite this version:**

Joseph Reeves. L'abattage, une mission de service public ?. Revue semestrielle de droit animalier, 2018, 2017 (2), pp.635-649. hal-02562957

HAL Id: hal-02562957

<https://univ-angers.hal.science/hal-02562957v1>

Submitted on 26 Nov 2024

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

L'abattage : une mission de service public ?

Joseph REEVES

ATER en droit public à l'Université d'Angers

Centre Jean Bodin — Recherche juridique et politique (EA 4337)

jio.reeves@gmail.com

*

Il est devenu habituel pour les publicistes amenés à réfléchir sur les questions animalières de rendre hommage dans les premières lignes de leurs contributions à l'apport au droit administratif des vipères de Terrier et des chiens de Thérond. Ces références mises en lumière par Marguerite Canedo en 2005¹, devenues un tropisme du genre², méritent d'être soulevées encore une fois ici, et à plus forte raison : elles fondent, dans le droit administratif français, la notion de service public, entendue comme la satisfaction de l'intérêt général. Ce n'est pas peu dire des animaux qu'ils furent consubstantiels à la création de la notion de service public il y a plus d'un siècle. S'agit-il d'une heureuse coïncidence ? Très certainement. Il n'en demeure pas moins que l'on retrouve depuis les animaux de manière récurrente dans la jurisprudence administrative, témoignage de l'importance des questions animalières dans l'espace public. Une autre parenté entre ces notions concerne l'appréhension doctrinale des problématiques qu'elles engendrent et le flou qui les caractérise. Plus précisément, chacun des labels juridiques « animal » ou « service public » peut recouvrir une incroyable diversité de situations et ces derniers sont parfois amenés à se superposer. Tel est notamment le cas pour l'abattage dont la qualification fait l'objet de nombreuses variations, et à l'égard duquel l'analyse de « *l'intervention publique (...) offre la possibilité d'appréhender la notion de risque sanitaire comme une construction sociale historiquement située* »³. Séverin Muller dégage de l'histoire de la réglementation des abattoirs que leur institutionnalisation est « *corrélative de la vague d'hygiénisme qui parcourt la seconde moitié du XIX^e siècle dans les grands centres urbains en cours d'industrialisation* »⁴. Cette préoccupation révèle les limites du droit comme un outil de la mise en de choix sociaux, économiques et politiques. Il est important de souligner comme le faisait Didier Truchet en 1982 que le service public n'est pas une fin en soi, la qualification d'une activité comme telle étant pour le juge « *une étape de son raisonnement (...) un mot de passe vers la solution recherchée (compétence contentieuse, application d'une règle, qualification d'un collaborateur, d'un acte, d'un bien, d'un travail)* »⁵. Par conséquent, se demander si l'abattage est une mission de service public appelle immédiatement une nouvelle interrogation : pour quelle voudrait-on qualifier ainsi une telle activité ?

La question de savoir pourquoi l'abattage est, ou n'est pas, une mission de service public pourrait être évacuée très facilement par le recours à une rhétorique positiviste : le droit positif ne lui reconnaît pas cette qualité par essence, et s'interroger sur les fondements de ce choix incomberait plus aux politistes et sociologues qu'aux juristes⁶. Par ailleurs, le législateur consacre expressément des activités en lien avec l'abattage comme des missions de service public. Ainsi en va-t-il de l'équarrissage qui relève de la compétence de l'État à l'article L. 226-1 du Code rural. À l'inverse, est reconnue la possibilité pour les collectivités de gérer en régie les abattoirs publics, à la condition qu'elles possèdent « *l'autonomie financière ou la personnalité civile* »⁷, ce que la Cour de cassation a considéré comme fondant un régime de droit privé⁸. L'absence de qualification législative expresse n'est pas le fruit du hasard, d'un oubli ou d'une négligence : c'est un choix. Ainsi, une première réponse à la question, l'abattage est-il une mission de service public peut être formulée : par essence comme par principe, ce n'est pas le cas.

¹ M. Canedo, « Les animaux du service public, état des lieux, ou l'histoire d'une petite souris grise... », in Blumann Claude, Boiteau Claudie et alii, *Le Droit administratif, permanences et convergences. Mélanges Jean-François Lachaume*, Paris, Dalloz, 2007, p. 165.

² Voir par exemple H. Pauliat, « Les animaux et le droit administratif », *Pouvoirs*, vol. 131, n° 4, 2009, p. 60 ; C. Boyer-Capelle, « La sensibilité de l'animal en droit administratif : l'animal face à l'ordre public », in R. Bismuth, F. Marchadier (dir.), *Sensibilité animale : perspectives juridiques*, Paris, CNRS Editions, 2015, p. 93.

³ S. Muller, « Les abattoirs sous haute surveillance. Politiques et normalisation sanitaire à Saint-Maixent-l'École, du XIX^e au milieu du XX^e siècles », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 51, n° 3, 2004, p. 104.

⁴ *Idem*.

⁵ D. Truchet, « Nouvelles récentes d'un illustre vieillard. Label de service public et statut de service public », *Actualité Juridique du Droit Administratif*, 1982, p. 429.

⁶ Ce serait une façon tout à fait extrême d'envisager la positivité juridique de cette question. Sa vertu ne réside pas tant dans le résultat auquel on parviendrait, mais dans le raisonnement *ad absurdum* qu'elle suggère.

⁷ Code rural et de la pêche maritime, article L. 654-7.

⁸ Cour de Cassation, Chambre sociale, 25 janvier 1965, Publié au bulletin, n° 60-40264.

Toutefois, ce constat permet de développer un certain nombre de nuances. Si la loi ne dispose pas en ce sens, d'autres méthodes peuvent conduire à caractériser, au cas par cas, l'abattage comme relevant d'une mission de service public. Le sujet ne se prête pas à l'élaboration de développements théoriques. Il ne s'agit pas de réimaginer la notion de service public à la lumière des problématiques en lien avec l'abattage, industriel ou particulier. Deux raisons motivent ce choix. D'une part, les fondements posés par les ténors de la matière partagent tous le même constat, celui d'une catégorie juridique impossible à définir⁹. D'autre part, si le service public ne se définit pas, il se qualifie facilement au moyen de règles issues d'une construction empirique et volontairement casuistique.

D'après la formule classique de René Chapus, le service public désigne « *une activité d'intérêt général assurée ou assumée par une personne publique* »¹⁰. Cette affirmation d'apparence si simple soulève en réalité plus d'interrogations qu'elle n'en résout, ce que ne manque pas de relever Prosper Weil, pour lequel « *s'il est facile de reconnaître un service public organique, rien n'est plus malaisé que de définir un service public au sens matériel du terme. À lui seul le but d'intérêt général qui paraît le caractériser est trop flou et trop incertain, car en fin de compte presque toutes les activités humaines concourent à un titre ou à un autre à l'intérêt général. [...] Il faut donc y ajouter quelque chose car la notion d'intérêt général est certes nécessaire, mais ne constitue pas un critère suffisant* »¹¹. Benoit Plessix explique à cet égard que « *comme le dit souvent le juge, il faut que l'État par la voix de ses différents organes, ait manifesté sa volonté d'ériger en service public une activité d'intérêt général ; il faut qu'il lui ait attribué une telle qualité, l'ait frappé de son empreinte publique, ait apposé son sceau étatique ; il faut que l'État l'ait consacré, lui ait affecté sa destination de mission de solidarité sociale et de cohésion territoriale, l'ait marqué de son signe, l'ait revêtu de son imprimatur* »¹².

Des deux ingrédients de la recette du service public, le critère matériel pourrait sans doute apparaître comme le plus délicat à aborder. Selon Jean Jacques Rousseau, « *l'intérêt général est compris comme l'intérêt de tous, intérêt civique transcendant les intérêts particuliers* »¹³, alors que pour Jeremy Bentham, satisfaire l'intérêt général c'est chercher à maximiser le bien-être d'une population selon la formule le plus grand bien pour le plus grand nombre, « *principe qui approuve ou désapprouve toute action en accord avec la tendance à augmenter ou à diminuer le bonheur de la partie dont l'intérêt est en question* »¹⁴. Georges Vedel et Pierre Delvolvé retiennent quant à eux que, « *dans son essence, l'intérêt général est un arbitrage entre des intérêts et non une valeur abstraite* »¹⁵. Le Conseil d'État opère une synthèse de ces conceptions dans son rapport public de 1999, expliquant dans un premier temps que « *c'est à la loi, expression de la volonté générale, qu'il appartient de déterminer les fins d'intérêt général* »¹⁶. Aux éléments de la théorie rousseauiste, il ajoute : « *au nom de l'intérêt général ainsi défini, le gouvernement et les services administratifs qui lui sont rattachés édictent les normes réglementaires, prennent des décisions individuelles, gèrent les "services publics" dans le respect de ces fins d'intérêt général définies par le législateur* »¹⁷. Ce que l'on peut retenir, c'est que la notion de fait pas l'objet d'une identification arrêtée en droit positif. La doctrine et le juge disposent de moyens pour découvrir l'intérêt général. Ils refusent toutefois d'en donner une substance définie par avance, c'est un concept extrêmement variable, tributaire du contexte économique, social, culturel et temporel. Comme le constate Nathalie Tiger, « *on pourrait multiplier les exemples à l'infini : il apparaît clairement que la juridiction administrative a fait sienne une conception extensive de l'intérêt général* »¹⁸. Il convient donc d'aborder la notion d'intérêt général d'une manière qualitative plutôt que quantitative. C'est en ce sens que se prononce la Cour de justice de l'Union européenne lorsqu'elle affirme que « *l'intérêt général ne se mesure pas au nombre des utilisateurs directs d'une activité ou d'un service* »¹⁹.

Ces considérations doivent donc guider la réponse apportée à la question, l'abattage est-il une mission de service public. Le critère matériel d'intérêt général se décline de façons multiples. Il ne présente pas de difficultés tant les liens entre l'abattage et l'intérêt général sont nombreux (I). Il en va de même pour le critère organique qui n'est pas des plus complexes à déceler. Il convient toutefois de ne pas interpréter toute implication des autorités

⁹ Voir, entre autres, G. J. Guglielmi, G. Koubi, M. Long, *Droit du service public*, Paris, LGDJ, 4^e édition, 2016, p. 107.

¹⁰ R. Chapus, *Droit administratif général*, 15^e édition, Paris, Montchrestien, 2001, p. 569.

¹¹ P. Weil, D. Pouyaud, *Le Droit administratif*, 22^e édition, Paris, PUF, 2008, p. 59.

¹² B. Plessix, *Droit administratif général*, Paris, LexisNexis, 2016, p. 825, (emphases reproduites).

¹³ Rousseau, *Du contrat social*, IV, ii

¹⁴ J. Bentham, *Introduction aux principes de morale et de législation*, Kitchener, Batoche Books, 2000, p. 16.

¹⁵ G. Vedel et P. Delvolvé, *Droit administratif*, 11^e édition, Paris, PUF, 1990 p. 515.

¹⁶ CE, *Réflexions sur l'intérêt général. Rapport public 1999*.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ N. Tiger, *Le juge administratif et l'intérêt général*, en ligne,

http://www.cnda.fr/content/download/5174/15652/version/1/file/site_intervention_mme_tiger, p. 2.

¹⁹ CJUE, 22 mai 2003, *Arkkitehtuuritoimisto Riitta Korhonen Oy*, affaire C-18/01, § 61.

publiques dans l'activité d'abattage comme une intention d'ériger un service public. En effet, il s'agit avant tout d'une préoccupation d'ordre public (II).

I. — L'ABATTAGE, UNE ACTIVITÉ D'INTÉRÊT GÉNÉRAL MANIFESTE

Il serait tentant d'affirmer avec les mots de Boby Lapointe que la question ne se pose pas, tant les liens entre l'intérêt général et l'abattage sont manifestes. Ils peuvent se classer selon trois configurations : la préservation de la santé publique (A), la production sécurisée de l'alimentation (B) et, cela pourra d'ailleurs en surprendre plus d'un.e, la prise en charge du bien-être animal (C).

A) LE RATTACHEMENT DE L'ABATTAGE A UNE MISSION DE PRÉSERVATION DE LA SANTÉ PUBLIQUE

Juridiquement, la santé publique se définit comme « *science et art de favoriser la santé, de prévenir la maladie et de prolonger la vie grâce aux efforts organisés de la société* »²⁰. Cette définition présente un aspect souple, tout en identifiant des éléments centraux. Ainsi, la santé publique en tant que science et art renvoie à la fois aux idées de connaissance et de technique. Autrement dit, les efforts de la société doivent être fondés sur une base théorique raisonnable. Les actes mis en œuvre afin de prévenir les maladies, prolonger la vie et promouvoir la santé sont justifiés par les connaissances scientifiques actuelles, mais ne s'y limitent pas. Ils prennent également en compte des paramètres socio-économiques tels que les capacités économiques des collectivités à les supporter ou les conséquences individuelles qu'ils engendrent.

En France, la santé publique est envisagée par la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique²¹. Sans définir la notion, l'article L. 1411-1 du code de la santé publique en particulier, respectivement en ses alinéas 2 et 6, détermine comme des enjeux de santé publique « *la lutte contre les épidémies* » et « *l'identification et la réduction des risques éventuels pour la santé liés à des facteurs d'environnement et des conditions de travail, de transport, d'alimentation ou de consommation de produits et de services susceptibles de l'altérer* ». Par ailleurs, dans un rapport sur l'inspection sanitaire en abattoir de 2007, l'inspection générale de l'administration introduit son propos par les mots suivants : « *le passage obligé des animaux par l'abattoir et leur inspection sanitaire systématique ont été déterminants dans la lutte contre les grandes maladies animales transmissibles à l'homme, comme la tuberculose ou la brucellose, qui ont marqué l'histoire de la santé publique en France* »²². Ce même rapport relève spécifiquement que l'inspection sanitaire dans les abattoirs relève de l'intérêt général²³. On trouve formulé au sein du *Codex Alimentarius* élaboré par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) l'idée qu'« *une approche moderne de l'hygiène de la viande fondée sur l'analyse des risques exige que des mesures soient prises aux points de la chaîne alimentaire où elles peuvent le plus contribuer à la réduction des risques alimentaires pour les consommateurs* »²⁴.

Le cadre juridique est donc sans équivoque, il fournit suffisamment d'éléments permettant d'établir que les abattoirs contribuent à l'intérêt général. Dans leurs activités de mise à mort des animaux, de manipulation des carcasses, de conditionnement des viandes, de contrôle sanitaire des installations, de suivi des protocoles, les abattoirs participent activement à la protection de la santé publique. L'intérêt général se manifeste dans un autre domaine qui lui est intimement lié : dans la chaîne de production de l'alimentation.

B) LA PARTICIPATION DE L'ABATTAGE A LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Le droit à l'alimentation fait partie des droits proclamés par la Déclaration universelle des droits de l'homme, tel que le prévoit son article 25. Dépourvu de toute valeur contraignante, ce texte a fait l'objet d'une traduction conventionnelle opposable à l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 (PIDESC). Le 13 novembre 1966, plus de 185 chefs d'État ou représentants ont affirmé avec force « *le droit de chaque être humain d'avoir accès à une nourriture saine et nutritive conformément au droit à une nourriture adéquate et au droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim* »²⁵. Si cette déclaration n'a aucune force juridiquement contraignante elle non plus, elle souligne toutefois la reconnaissance massive de la portée de l'article 11 du PIDESC, en des termes qui dépassent le seul caractère symbolique d'une telle reconnaissance.

Dans les objectifs pluriannuels de protection de la santé publique, tels qu'ils doivent être formulés en respect de l'article L. 1411-1-1 du code de santé publique, le ministère de la Santé a posé la production d'une alimentation

²⁰ OMS, *Glossaire de la promotion de la santé*, Genève, 1999, WHO/HPR/HEP/98.1

²¹ JORF n° 185 du 11 août 2004, p. 14277

²² Ministère de l'agriculture et de la pêche, *L'inspection sanitaire en abattoirs : mission d'audit de modernisation*, Paris, La documentation française, 2007, p. 3.

²³ *Ibid.*, p. 33.

²⁴ FAO, *Code d'usages en matière d'hygiène pour la viande*, CAC/RCP 58-2005, p. 3.

²⁵ Somment mondial, Rome, le 13 novembre 1996.

saine comme un des premiers éléments de sa stratégie 2018-2022, affirmant qu'il « sera nécessaire d'assurer l'accès à une alimentation saine, en quantité suffisante, produite dans des conditions durables, d'un prix abordable et de bonne qualité gustative et nutritionnelle »²⁶. Cette formulation est reprise *verbatim* dans le projet de loi issu des États généraux de l'alimentation dans son second titre « mesures en faveur d'une alimentation saine, de qualité et durable »²⁷. Si l'on devine à la lecture de ces textes l'importance accordée à l'alimentation, la consécration d'un droit à l'alimentation n'existe pas en tant que tel dans les normes juridiques françaises. On trouve éventuellement dans la jurisprudence du Conseil d'État des manifestations de l'aménagement de certains droits ou services pour prendre en compte des facteurs liés à l'alimentation. On pense notamment à la liberté religieuse des détenus en prison²⁸, ou l'encadrement des menus adaptés dans les cantines scolaires²⁹. Toutefois, sans la consécration par le droit franco-français d'un droit à l'alimentation, les sources internationales et les différents indices listés, qui ne prétendent pas à l'exhaustivité, suffisent à qualifier comme étant d'intérêt général l'activité d'abattage encadrée.

S'agissant par exemple des procédures d'abattage de bovins, celles-ci sont organisées en plusieurs étapes rigoureuses : l'abatteur procède à la vérification de l'identification pour la garantie de la traçabilité, contrôle des informations sur la chaîne alimentaire, inspection *ante-mortem* pour déterminer la présence de paramètres pouvant affecter la consommation de la viande, inspection *post-mortem* afin de détecter « la présence de lésions indiquant un phénomène infectieux pouvant représenter un danger lors de la consommation de la viande par l'homme (ex : péritonite aigüe) ; la présence de lésions altérant l'aspect visuel ou la consistance de la viande la rendant impropre à la commercialisation, sans toutefois représenter un danger pour le consommateur. On parle de motif organoleptique (ex : fibrose hépatique) »³⁰. On perçoit bien que toutes ces étapes s'inscrivent dans une logique de préservation de la santé publique, mais elles concernent d'une manière très spécifique la production d'une alimentation saine et de qualité. Ici encore, en ce que l'abattage s'inscrit dans l'intérêt général, le critère matériel du service public est aisément caractérisé sous cette forme. Au côté de ces préoccupations purement anthropocentrées, les abattoirs contribuent au respect du bien-être animal.

C) LA CONTRIBUTION DE L'ABATTAGE AU BIEN-ÊTRE ANIMAL

Cela peut sembler tout à fait paradoxal : le lieu de mise à mort des animaux permettrait de protéger leur bien-être. Une telle prétention paraît d'autant plus cynique que de nombreux faits divers, relatés par médias et associations civiles, mettent en évidence de nombreuses instances dans lesquelles il y a des sévices graves sur des animaux vivants. Le droit pénal français punit certaines atteintes au bien-être animal. Ainsi, les sévices graves ou de nature sexuelle ainsi que les actes de cruauté commis sur des animaux domestiques, apprivoisés ou en captivité constituent un délit au sens de l'article L. 521-1 du Code pénal. D'autre part, le fait d'exercer des mauvais traitements ou de causer volontairement la mort à ces animaux est un acte constitutif d'une contravention, envisagé aux articles R. 654-1 et R. 655-1 du Code pénal. Bien évidemment, et en toute logique, la mise à mort dans un abattoir ne rentre dans aucune de ces catégories³¹. Le Code rural et de la pêche maritime prévoit un ensemble de dispositions législatives et réglementaires visant à sanctionner les professionnels qui exercent ou laissent exercer sans nécessité des mauvais traitements envers les animaux placés sous leur garde³². Parmi les catégories de professionnels, ne figurent pas les exploitants d'établissement d'abattage. Toutefois, un projet de loi portant sur *l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable* prévoit « d'étendre le délit de mauvais traitement exercé sur les animaux prévu par le 3° du II de l'article L. 215-11 du Code rural et de la pêche maritime aux activités de transport et

²⁶ Décret n° 2017-1866 du 29 décembre 2017 portant définition de la stratégie nationale de santé pour la période 2018-2022, JORF n° 0305 du 31 décembre 2017, texte n° 72.

²⁷ Projet de loi n° 627, pour *l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable*, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1^{er} février 2018.

²⁸ CE, 10 février 2016, *M. K.*, n° 385929.

²⁹ TA de Dijon, 28 août 2017, *Ligue de défense judiciaire des musulmans et autres*, n° 1502100 et n° 1502726.

³⁰ C. Pujol-Dupuy, *Analyse et modélisation des données d'inspection en abattoir dans l'objectif de contribuer à la surveillance épidémiologique de la population bovine*, Biologie animale, Université Claude Bernard - Lyon I, 2014, p. 17.

³¹ Ces trois articles prévoient expressément une exception pour les combats de coq et les courses de taureau lorsqu'une tradition locale ininterrompue peut-être invoquée.

³² Code rural et de la pêche maritime, article L.214-3 ; article L. 215-11 ; articles R. 214-17 et suivants.

d'abattage »³³, qui seraient « *des étapes incontournables de la vie d'un animal de rente* »³⁴. Consulté à propos de ce projet de loi, le Conseil d'État a rendu un avis positif concernant cette disposition le 25 janvier 2018³⁵.

Le droit international s'intéresse particulièrement à la condition des animaux d'élevage et à aux conditions encadrant leur mise à mort. Ainsi, le préambule de la convention européenne pour la protection des animaux d'abattoirs dispose « *que les méthodes d'abattage épargnant aux animaux des souffrances et des douleurs dans la mesure du possible doivent être d'application uniforme dans leurs pays ; Considérant que la crainte, l'angoisse, les douleurs et les souffrances d'un animal lors de l'abattage risquent d'influencer la qualité de la viande* »³⁶. Là encore, le cynisme règne. C'est en raison des conséquences négatives sur la viande destinée à être consommée par l'homme que le bien-être animal fait l'objet d'une attention juridique, il ne s'agit pas d'une fin en soi.

La Cour européenne des droits de l'homme apporte à la question un éclairage significatif et empreint de pragmatisme dans son arrêt *Cha'are Shalom Ve Tsedek c. France* du 27 juin 2000. D'après le juge de Strasbourg, « *il est dans l'intérêt général d'éviter des abattages sauvages, pratiqués dans des conditions d'hygiène douteuses, et (...) il est donc préférable, si abattage rituel il y a, que celui-ci soit pratiqué dans des abattoirs contrôlés par l'autorité publique* »³⁷. La justice de l'Union européenne s'inspire ouvertement de cette décision dont elle reprend les termes, tout en élargissant le champ d'application d'une telle considération à un aspect général, et non limité aux considérations rituelles. Dans ses conclusions relatives à l'affaire *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen VZW e.a. contre Vlaams Gewest*, l'avocat général Nils Wahl soulignait en 2017 qu'« *il est d'intérêt général d'éviter des abattages "sauvages" effectués dans des conditions douteuses du point de vue du bien-être animal, ce qui implique, a priori, qu'il est préférable que l'abattage des animaux soit pratiqué dans des établissements contrôlés par l'autorité publique ou répondant à des normes précises en termes d'équipements et de logistique* »³⁸. On peut donc observer plusieurs liens entre l'abattage et l'intérêt général, ce que souligne Hélène Pauliat pour qui « *le souci de bien traiter les animaux améliore le service public de la santé et renforce la qualité des activités, en réglementant, par exemple, les installations d'élevage intensif* »³⁹. Toutefois, si service public il doit y avoir, la présence effective d'une personne publique est indispensable.

³³ Projet de loi n° 627, pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable, *op. cit.*, p. 96.

³⁴ *Ibid.*, p. 95.

³⁵ Conseil d'Etat, Section des finances, Section des travaux publics, Assemblée générale du 25 janvier 2018, avis consultatif n° 394081, loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable.

³⁶ Convention européenne sur la protection des animaux d'abattage, STE n° 102, Strasbourg, 10 mai 1979.

³⁷ CEDH, 27 juin 2000, *Cha'are Shalom Ve Tsedek c. France*, §77.

³⁸ CJUE, conclusions de l'avocat général M. Nils Wahl, 30 novembre 2017, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen VZW e.a. contre Vlaams Gewest*, affaire C-426/16, § 113.

³⁹ H. Pauliat, *op. cit.*, p. 64.

II. — L'ABATTAGE, UNE PRÉOCCUPATION D'ORDRE PUBLIC FONDAMENTALE

L'appareil communautaire, législatif et réglementaire qui pèse sur les abattoirs et leurs activités est conséquent, précis, strict, et laisse place à peu d'aménagements. Si l'administration entend encadrer l'abattage, cela ne signifie pas *ipso jure* la volonté d'assurer ou assumer une activité d'intérêt général. En particulier, les nombreuses contraintes juridiques n'entendent pas octroyer à celles et ceux qui les mettent en œuvre des prérogatives de puissance publique (A). Les autorités publiques érigent le risque de santé publique en justification inébranlable à la limitation des libertés économiques des opérateurs économiques du secteur de la viande, faisant entrer l'abattage dans le régime des pouvoirs de police administrative plus que du service public (B).

A) PAS DE SERVICE PUBLIC SANS INTENTION DES POUVOIRS PUBLICS

La jurisprudence administrative regorge d'exemples dans lesquels de nombreuses activités sont reconnues comme étant d'intérêt général. Toutefois en l'absence d'une volonté spécifique des autorités publiques de les assurer directement ou de les assumer indirectement, celles-ci ne peuvent pas être considérées comme relevant d'une mission de service public. La présence d'une personne publique dans une activité d'intérêt général faisant l'objet de difficultés, le juge judiciaire est lui aussi amené à les contrôler. Ainsi, et c'est assez rare pour le souligner, juridictions administratives et judiciaires élaborent une jurisprudence relativement convergente et constante en la matière, selon laquelle la présence d'une personne publique doit non seulement être effective, mais aussi manifester l'intention expresse de consacrer un service public.

Au-delà de sa médiatisation tous azimuts, l'affaire dite « Baby Loup » permit à la Cour de cassation de rappeler qu'« *une mission d'intérêt général subventionnée par des fonds publics* » n'est pas *ipso facto* qualifiée de service public⁴⁰. Il s'agit là d'une application classique de la jurisprudence administrative qui requiert une présence effective de la personne publique. Cette méthodologie implique nécessairement un examen *in concreto* des circonstances de chaque activité considérée, ce qui explique les différences entre décisions pouvant porter sur des activités similaires. Par exemple, dans le domaine des jeux de hasard, le Conseil d'État a pu affirmer à leur propos « *qu'il ne résulte ni des dispositions législatives précitées [loi du 31 mai 1933] ni des caractéristiques générales des jeux de hasard que la mission dont la société "La Française des Jeux" a été investie en application du décret du 9 novembre 1978 revête le caractère d'une mission de service public* »⁴¹. Pour autant, bien qu'ils « *ne constituent pas, par eux-mêmes, une activité de service public* », le degré d'implication d'une personne publique, caractérisé par des clauses exorbitantes de droit commun dans les conventions d'installation des casinos, permettait de qualifier comme telle leur activité⁴². Cette idée de l'exorbitance du droit commun constitue un fil rouge pour déterminer la volonté des autorités publiques de reconnaître ou non un service public⁴³, « *il faut donc rechercher si et comment l'activité a été "déléguée" par la personne publique à une personne privée* »⁴⁴. En effet, dans un arrêt *Dejean*, le Conseil d'État fait de la recherche de prérogatives de puissance publique un paramètre consubstantiel à la qualification d'une mission de service public. Ce faisant, il constate que « *si les centres privés assurant la préparation au certificat d'aptitude de directeur d'établissement privé accueillant des enfants et adolescents inadaptés ou handicapés, agréés à cette fin par le ministre de la Santé, exercent une activité d'intérêt général, aucune disposition législative ou réglementaire ne les investit de prérogatives de puissance publique ; que, par suite, ces centres ne sont pas investis d'une mission du service public* »⁴⁵. Cette jurisprudence « *bien établie liant service public administratif et prérogatives de puissance publique* »⁴⁶, d'après les mots de Jean-François Lachaume, a fait l'objet d'une précision importante en 2012 à l'occasion d'un arrêt *Association Nice Volley Ball*. L'implication d'une autorité publique, fût-elle ministérielle, concrétisée par une procédure d'agrément conditionnant la tenue d'une activité d'intérêt général, ne permet pas de dégager l'intention nécessaire à la reconnaissance d'un service public⁴⁷.

À propos des abattoirs publics, le Conseil d'État considère en 1978 qu'en vertu des articles 6 à 9 de la loi du 8 juillet 1965 relative aux conditions nécessaires à la modernisation du marché de la viande⁴⁸, la gestion et l'exploitation des abattoirs municipaux constituent une mission de service public⁴⁹. En particulier, l'article 8 de

⁴⁰ Cour de cassation, Assemblée plénière, 25 juin 2014, 13-28.369, Publié au bulletin.

⁴¹ CE, 27 octobre 1999, *Rolin*, n° 171169.

⁴² CE, 19 mars 2012, *SA Groupe Partouche*, n° 341512.

⁴³ CE, 20 avril 1956, *Epoux Bertin et ministre de l'agriculture c/ consorts Grimouard*, n° 98637.

⁴⁴ G. J. Guglielmi, G. Koubi, M. Long, *Droit du service public*, *op. cit.*, p. 110.

⁴⁵ CE, 16 novembre 1988, *Dejean*, n° 70099.

⁴⁶ J.-F. Lachaume, « Réflexions sur le décret du 1er août 2016 relatif au règlement disciplinaire type des fédérations sportives agréées », *AJDA*, 2017, p. 623.

⁴⁷ CE, 8 mars 2012, *Association Nice Volley-Ball*, n° 352959.

⁴⁸ Loi n° 65-543 du 8 juillet 1965, *Conditions d'hygiène, inspection sanitaire et qualitative*, JORF du 9 juillet 1965, p. 5894.

⁴⁹ CE, 17 novembre 1978, *Société Etablissements Geismann Frères*, n° 00262.

cette loi s'adressait aux situations dans lesquelles les collectivités assuraient en régie l'exploitation d'un abattoir public. Dès lors que le régime juridique de la régie est mis en œuvre, l'intention particulière de la personne publique ne fait aucun doute. Il s'agit donc d'une mission de service public. Le Conseil d'État, reproduit un raisonnement similaire dans un arrêt du 2 juin 2016, affirmant « *qu'il ressort des dispositions de la loi du 8 juillet 1965 relatives à la gestion et à l'exploitation des abattoirs publics départementaux et municipaux que le législateur a entendu faire de la gestion et de l'exploitation des abattoirs municipaux un service public industriel et commercial* »⁵⁰. Or, la plupart des dispositions de la loi du 8 juillet 1965 à laquelle se réfère le Conseil d'État est abrogée, notamment les articles 6 à 9 relevés en 1978. L'assise législative pour reconnaître d'une manière aussi générale la qualité de mission de service public pour les activités d'abattage peut donc apparaître plutôt incertaine. Quoi qu'il en soit, la qualification opérée par le juge repose sur des circonstances spécifiques à l'affaire, puisqu'était à nouveau en cause une collectivité exerçant en régie l'exploitation et la gestion d'un abattoir. En tout état de cause, la méthodologie employée consiste à dégager un certain nombre d'indices permettant d'établir la présence d'une mission de service public. Il n'y a pas plus aujourd'hui qu'en 1978 de disposition législative qualifiant explicitement l'abattage comme tel. Le droit s'attache en effet presque exclusivement à la réglementation à de l'abattage à des fins sanitaires.

⁵⁰ CE, 13 février 2015, *SA Bigard c. commune de Forges-les-Eaux*, n° 376864.

B) LA HANTISE SANITAIRE, JUSTIFICATION INÉBRANLABLE DE LA MAINMISE DES AUTORITÉS PUBLIQUES SUR L'ABATTAGE

L'article 17 du Règlement n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 pose la responsabilité de l'État en matière de sécurité sanitaire des aliments, à toutes les étapes de production⁵¹. L'objectif poursuivi est clair : un niveau élevé de protection de la santé réalisé par la disparation des dangers sanitaires. Ces préoccupations dominent largement le droit applicable à cette activité. La mainmise de l'administration sur l'abattage se trouve formulée, entre autres dispositions, à l'article L. 654-3 du Code rural qui interdit les tueries particulières, ou l'encadrement extrêmement rigoureux des procédures de production de denrées animalières. Les exceptions à cette règle sont tout à fait marginales, et font l'objet d'un encadrement drastique, prévu aux articles D. 654-3 à D. 654-5 du Code rural. En particulier, ces dispositifs entendent empêcher la circulation dans l'espace public de viandes issues d'un abattage à la ferme : elles sont réservées à une consommation familiale. Les contrevenants s'exposeraient à une peine de six mois de prison et 15 000 euros d'amende⁵². Seules sont permises les commercialisations de volailles et lagomorphes dans un périmètre de 80 kilomètres de l'exploitation autour de l'exploitation⁵³. En dehors de ces situations, tout abattoir doit impérativement obtenir un agrément, délivré à l'issue d'une procédure organisée par l'arrêté du 8 juin 2006 relatif à l'agrément sanitaire des établissements mettant sur le marché des produits d'origine animale ou des denrées contenant des produits d'origine animale⁵⁴. La délivrance de l'agrément requiert la communication de plusieurs dizaines de documents techniques. À cela, s'ajoutent de nombreux contrôles vétérinaires.

La présence des autorités publiques dans le secteur de l'abattage peut difficilement se contester, tant les règles et procédures se superposent, s'enchevêtrent, jusqu'à provoquer chez certains éleveurs un sentiment de « dépossession »⁵⁵. Pourtant, la Cour des comptes n'a pas manqué de souligner dans son rapport annuel de 2014 qu'« alors que les textes européens rendent obligatoires la présence de vétérinaires et auxiliaires en abattoir (notamment sur la chaîne d'abattage) et définissent précisément les tâches à effectuer dans le cadre des contrôles officiels, la France ne parvient pas à se conformer à ces exigences »⁵⁶. Elle épingle dans ses conclusions le ministère de l'Agriculture, « l'absence de contrôle à un niveau significatif et l'absence de sanctions suffisantes mettent en lumière des anomalies graves »⁵⁷. Ce désengagement des autorités publiques explique une partie des revendications formulées par les professionnels de l'élevage en faveur d'un abattage de proximité, au-delà de leurs aspects économiques. En effet, il apparaît que l'administration n'est pas toujours capable de garantir des impératifs de santé publique, tout en maintenant un verrou quant à la possibilité pour les opérateurs économiques particuliers de s'en charger. Pour ces derniers, la justification de la restriction à leur liberté de commerce et d'industrie peut sembler infondée. En effet, si, d'une part, l'administration n'entend pas faire de l'abattage une mission de service public et, de l'autre, ne parvient pas à remplir les obligations sanitaires qui lui sont imposées, peut-elle légitimement défausser les prétentions des éleveurs ?

La liberté de commerce et d'industrie, à valeur constitutionnelle⁵⁸, se définit comme un panaché de différents principes applicables aux activités économiques des personnes privées⁵⁹. Une de ses composantes consiste à garantir ce que Michel Guibal appelle les « parcelles de libre arbitre, variables selon les secteurs et d'importance inégale selon les intéressés »⁶⁰, c'est-à-dire, de permettre aux individus la faculté d'exercer leur profession comme ils le souhaitent. Toutefois, le Conseil constitutionnel tient pour jurisprudence constante que « qu'il est loisible au législateur d'y apporter des limitations exigées par l'intérêt général à la condition que celles-ci n'aient pas pour conséquence d'en dénaturer la portée »⁶¹. C'est dans cette perspective que se lit l'ensemble de l'arsenal normatif concernant l'abattage.

⁵¹ Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, *Journal officiel* n° L031 du 1^{er} février 2002, p. 0001-0024.

⁵² Code rural et de la pêche maritime, article L237-2.

⁵³ Arrêté du 10 octobre 2008 pris pour l'application des articles D. 654-3 à D. 654-5 du Code rural et de la pêche maritime et relatif aux règles sanitaires applicables aux établissements d'abattage de volailles et de lagomorphes non agréés, article 4, *JORF* n° 0239 du 12 octobre 2008, p. 15726, texte n° 13.

⁵⁴ Arrêté du 8 juin 2006 relatif à l'agrément des établissements mettant sur le marché des produits d'origine animale ou des denrées contenant des produits d'origine animale, *JORF* n° 182 du 8 août 2006, p. 11816, texte n° 25.

⁵⁵ <https://abattagealternatives.wordpress.com/la-situation-actuelle-2/>

⁵⁶ Cour des Comptes, *Rapport public annuel 2014*, tome 1, Paris, La documentation française, février 2014, p. 73.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 84.

⁵⁸ Conseil constitutionnel, Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982

⁵⁹ Voir en ce sens M. Guibal, « Commerce et industrie », *Répertoire de droit commercial*, Dalloz, 2015, § 56 à 60.

⁶⁰ *Ibid.*, § 59.

⁶¹ Conseil constitutionnel, Décision n° 89-254 DC du 4 juillet 1989 ; Conseil constitutionnel, Décision n° 97-388 DC du 20 mars 1997 ; Conseil constitutionnel, Décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998 ; Conseil constitutionnel, Décision n° 99-423

Par ailleurs, cette réserve de proportionnalité des restrictions à la liberté de commerce et d'industrie fait l'objet d'une application au mieux timide quand sont en jeux des impératifs de santé publique. Ainsi, le Code rural, à ses articles L. 221-1 et L. 221-2, prévoit la possibilité pour l'administration d'ordonner aux propriétaires d'animaux malades de les abattre, moyennant indemnisation. Ces dispositions tout à fait radicales n'ont jamais été déclarées contraires avec la liberté de commerce et d'industrie⁶². Bien au contraire, le Conseil d'État juge que le régime d'indemnisation, prévu par le Code rural, des éleveurs auxquels ordre a été donné d'abattre leurs animaux ne porte aucune atteinte au droit de propriété tel que prévu par l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, alors qu'il ne prévoit pas la réparation intégrale du préjudice⁶³. La Cour de justice de l'Union européenne considère, pour sa part, que « *les restrictions au droit de propriété résultant* [des mesures de destruction et d'abattage immédiats envisagées par la directive 93/53/CEE établissant des mesures sanitaires minimales de lutte contre certaines maladies des poissons] *ne constituent pas, compte tenu du but poursuivi et en l'absence d'une indemnisation, une intervention démesurée et intolérable portant atteinte à la substance même du droit de propriété* »⁶⁴. Elles auraient, comble de l'ironie, « *pour effet non pas de priver les propriétaires des exploitations d'aquaculture de l'usage de ces dernières, mais de leur permettre de continuer à y exercer leur activité* »⁶⁵.

*

Didier Tabuteau, conseiller d'État et premier directeur général de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé, affirme que « *la mission de sécurité est la première fonction régaliennne. Il ne faut pas pour autant sous-estimer les risques de dérive sécuritaire qui existent.* »⁶⁶ Dans sa poursuite du « zéro-risque », l'État suralimente une dialectique paranoïaque. Il refuse de reconnaître à l'abattage la qualité générale de service public. Au contraire, il ne s'implique guère au-delà de la police sanitaire. Là où il se désengage de plus en plus, il tient à l'écart les éleveurs de cette étape fondamentale de leur profession. L'État traite ces derniers comme une composante du problème de la sécurité alimentaire, alors qu'il pourrait sans doute y voir des supports. Aurait-on tort de faire peser sur les éleveurs, une présomption d'incompétence sanitaire ? Après tout, à force de les empêcher d'accompagner dignement leurs animaux jusqu'à la mort, on risque certainement de vider ces obligations juridiques de tout sens moral.

DC du 13 janvier 2000 ; Décision n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000 ; Conseil constitutionnel, Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000 ; Conseil constitutionnel, Décision n° 2000-439 DC du 16 janvier 2001.

⁶² Voir en ce sens : Conseil constitutionnel, Décision n° 2012-266 QPC du 20 juillet 2012, *M. Georges R.* ; CE, 17 octobre 2008, *Mme Pierrette A.*, n° 291177.

⁶³ CE, 2 juin 2010, *Ministre de l'agriculture et de la pêche*, n° 318752.

⁶⁴ CJUE, 10 juillet 2003, *Booker Aquaculture Ltd, Hydro Seafood GSP et The Scottish Ministers*, affaires jointes C-20/00 et C-64/00, §79.

⁶⁵ *Ibid.*, §80.

⁶⁶ D. Tabuteau, « La sécurité sanitaire, réforme institutionnelle ou résurgence des politiques de santé publique ? », *Les Tribunes de la santé*, n° 16, 2007/3, p. 52.