Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de recommandation du Conseil relative à la détention d'animaux sauvages en environnement zoologique»

(96/C 204/17)

Le Conseil, en date du 2 février 1996, a décidé, conformément aux dispositions de l'article 130 S du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'environnement, de la santé publique et de la consommation, chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 2 avril 1996 (rapporteur: M^me^ Cassina).

Le Comité économique et social, lors de sa 335^e^ session plénière des 24 et 25 avril 1996 (séance du 24 avril 1996), a adopté, par 108 voix pour, 7 voix contre et 6 abstentions, l'avis suivant.

1. Historique

1.1. Le 31 juillet 1991, la Commission avait adopté une proposition de directive instituant des normes minimales pour la détention des animaux en environnement zoologique.

Le Comité économique et social, en date du 27 novembre 1991, avait émis un avis favorable à cette directive (rapporteur: M. Vidal, corapporteurs: MM. Douvis et Masucci) [1].

1.2. Le 12 décembre 1995, la Commission a décidé de retirer sa proposition de directive et de la remplacer par une proposition de recommandation.

2. Le contenu de la recommandation

2.1. Dans la très succincte communication au Conseil qui accompagne sa proposition de recommandation, la Commission motive le retrait de la directive de 1991 en invoquant le principe de subsidiarité.

Immédiatement après, cependant, elle affirme que le Parlement européen, les professionnels du secteur, les organisations de protection des animaux et le grand public accordent une grande importance à la mise en place de normes européennes quant aux conditions de vie des animaux en jardins zoologiques.

2.2. Le contenu de la recommandation et de ses annexes, poursuit la Commission, sont très largement inspirés des normes adoptées par l'association des membres de la profession, l'EAZA (Association européenne des zoos et des aquariums), normes dont le respect constitue l'une des conditions de participation à l'association.

2.3. La Commission ajoute que, globalement, la situation dans les établissements zoologiques de la Communauté devrait enregistrer une amélioration spectaculaire si les États membres adoptent une législation liant l'octroi de licences aux conditions minimales en la matière.

2.4. La base juridique de la recommandation est l'article 130 S, paragraphe 1; les règlements 3626/82 et 2727/95 ainsi que les directives 79/409, 94/24 et 92/43 [2] constituant les références dont s'inspire la proposition de la Commission.

2.5. La recommandation invite les États membres à réglementer:

— l'octroi des licences et l'inspection des jardins zoologiques;

— l'octroi des licences subordonné à la soumission de demandes détaillées à l'autorité compétente;

— le réexamen de chaque licence tous les cinq ans et l'adoption de mesures adéquates en cas de non-respect des conditions minimales;

— la présence, pour les inspections, d'au moins un membre de l'autorité compétente et de deux experts n'ayant aucun lien avec l'établissement inspecté;

— la possibilité d'interdire l'accès du jardin zoologique au public en cas de non-respect des exigences légales et l'octroi d'une licence provisoire de douze mois pour permettre l'adoption des mesures manquantes ou la mise en place des conditions nécessaires pour se conformer aux exigences légales; si les conditions ne sont pas remplies à l'expiration du délai de douze mois, la réglementation nationale devrait prévoir le retrait de la licence et la fermeture du jardin zoologique;

— le dispositif de surveillance du transfert ou de l'élimination des animaux en cas de fermeture du jardin zoologique;

— les dispositions minimales (décrites dans une annexe détaillée) garantissant: le bien-être des animaux, une surveillance et des soins vétérinaires de haut niveau,

[1] JO n° C 40 du 17. 2. 1992.

[2] Respectivement JO n° L 384 du 31. 12. 1982 (avis CES — JO n° C 138 du 9. 6. 1981); JO n° L 284 du 28. 11. 1995; JO n° L 103 du 25. 4. 1979 (JO n° C 152 du 29. 6. 1977); JO n° L 164 du 30. 6. 1994 (JO n° C 191 du 22. 7. 1991); JO n° L 206 du 22. 4. 1992 (JO n° C 31 du 6. 2. 1991).

la santé et la sécurité des animaux et des visiteurs, la tenue des registres reprenant les données qualitatives et quantitatives relatives aux pensionnaires des jardins zoologiques, les informations destinées au public, la formation du personnel, l'accès des inspecteurs à tout moment, la promotion de la conservation des espèces par la recherche, la reproduction en captivité ainsi que l'éducation du public en la matière.

3. **Observations générales**

3.1. Il faut toujours garder présent à l'esprit que les animaux sauvages, dans un jardin zoologique, vivent en tout cas en dehors de leur environnement naturel. Cela vaut également pour les jardins zoologiques parfaitement équipés, où les animaux sont assistés de façon professionnelle, jouissent de tous les soins nécessaires et ne sont pas contraints de modifier substantiellement leurs comportements.

3.2. Toutefois, s'arrêter à cette considération ne suffit pas. En effet, les jardins zoologiques jouent souvent un rôle important en matière d'éducation en permettant aux populations urbaines, et surtout aux enfants et aux jeunes, de connaître directement des êtres qu'ils n'auraient jamais l'occasion, sans les zoos, de rencontrer dans leur vie. En outre, les zoos offrent souvent la possibilité d'effectuer des recherches et des expériences scientifiques et même de contribuer à sauver des espèces menacées d'extinction.

3.3. La sensibilité à l'égard des conditions de captivité des animaux doit donc, à juste titre, inciter à établir des règles minimales, mais fiables, protégeant sérieusement le cycle de vie des animaux, leur assurant un entretien répondant à des critères de professionalisme et permettant au public et aux scientifiques de profiter de leur présence dans des conditions de sécurité adéquates.

3.4. Sur la base de ces considérations, le Comité, sous réserve de l'approbation par l'Assemblée plénière, estime que la seule piste efficace à emprunter eût été une directive qui aurait fixé les objectifs principaux à réaliser par le biais de règlements nationaux et qui aurait pu tenir compte des conditions culturelles, climatiques, sanitaires et sociologiques des différents États membres.

3.4.1. Le Comité déplore que la Commission ait au contraire retenu l'orientation majoritaire du Conseil et retiré sa proposition de directive au profit d'une recommandation, cela également contre l'avis du Comité de 1991 et de la position explicite du Parlement européen qui, au début de l'année 1995, avait recommandé l'adoption d'une directive.

3.4.2. Une recommandation ne pourra que difficilement obtenir des résultats concrets et par conséquent, on court le risque de voir se dégrader encore davantage la situation de certains jardins zoologiques européens, avec pour conséquence des souffrances pour les animaux et des risques pour le public, qui ne feront que renforcer l'avis de ceux qui, dans l'opinion publique, demandent dès à présent la fermeture de tous les zoos.

3.5. En outre, la motivation que donne la Commission du retrait de la directive en invoquant le respect du principe de subsidiarité n'apparaît pas convaincante. En effet,

— si l'objectif est le respect de l'article 130 R du Traité (dont la base juridique, l'article 130 S, est l'instrument d'application) et

— si les autorités communautaires ont l'intention de contribuer à «la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement» ainsi qu'à «l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles»,

les animaux en captivité sont alors considérés comme faisant partie du patrimoine environnemental et des ressources naturelles existant sur le territoire de l'Union européenne et, en tant que tels, ils doivent être préservés à l'aide d'une action réglementaire directe de la Communauté.

3.5.1. Ensuite, si on considère que la déclaration n° 24 annexée au Traité sur l'Union européenne invite les autorités communautaires à tenir pleinement compte, lors de leur action législative dans divers secteurs (PAC, transports, marché intérieur, recherche) des «exigences en matière de bien-être des animaux», on se trouve devant une contradiction supplémentaire: alors que le bien-être des animaux doit être pris en compte dans certaines politiques communes, quand il s'agit du même bien-être en l'espèce, les autorités communautaires le considèrent, sur la base d'une interprétation restrictive du principe de subsidiarité, comme un problème à réglementer sur base volontaire et nationale.

3.6. Une recommandation, précisément en raison du caractère non contraignant qui lui est propre, doit ébaucher une stratégie claire et convaincante qui donne aux forces sociales et politiques nationales le soutien nécessaire afin qu'elles puissent, en mobilisant l'opinion publique, inciter les autorités des États membres à réglementer la matière en question de la façon la plus adéquate.

3.6.1. Mise à part la faiblesse de la recommandation en tant qu'instrument de réglementation, le contenu de la proposition à l'examen tend à se perdre dans des détails qui ne contribuent pas à clarifier les objectifs à atteindre. En particulier, les annexes sont désordonnées et, si elles étaient appliquées intégralement, plus qu'au bien-être des animaux elles contribueraient surtout à bureaucratiser la gestion des jardins zoologiques.

3.6.2. Apparemment, la recommandation ne couvre pas les cirques. Il serait opportun de prévoir un instrument souple mais contraignant également pour ce type de réalité, d'autant plus que les cirques exercent une activité à caractère transfrontalier, passant fréquemment d'un État membre à un autre.

4. **Observations particulières**

4.1. *Texte de la recommandation*

4.2. Les finalités éducatives et scientifiques des jardins zoologiques devraient être énoncées et motivées clairement dans l'article 1er, conjointement aux objectifs visés aux articles 8.1 à 8.8, afin qu'elles constituent le but explicite de la partie de la recommandation qui se réfère à l'octroi des licences.

4.3. *Article 7*

Il conviendrait d'ajouter une disposition concernant le replacement du personnel en cas de fermeture.

4.4. *Annexe*

4.4.1. Point 2.1.2

Ne concerne pas la version française.

4.4.2. Point 2.2.6

L'expression «(y compris les œufs)» en référence aux animaux «accompagnés de leurs petits» est peut-être poétique, mais il conviendrait de dire simplement «animaux gravides qui couvent ou qui ont des petits».

4.4.3. Point 2.7.4

Il conviendrait en tout cas de prévoir également des mesures pour l'isolement d'un animal malade, le cas échéant.

4.4.4. Point 2.7.10

En ce qui concerne les porteurs d'un handicap, il convient de supprimer toute équivoque: la sélection du personnel adéquat est opérée conformément à la réglementation nationale en matière de travail. Le risque de la disposition envisagée est que l'on considère tout handicapé comme «inapte». Or, souvent, les porteurs d'un handicap surtout mental ont une excellente aptitude à s'occuper d'animaux et doivent donc uniquement être aidés à se former. Il doit donc être clair que la disposition concerne uniquement les handicaps susceptibles de porter préjudice au travail à accomplir et/ou au travailleur et/ou aux animaux.

4.4.5. Point 4.3

Exemple typique d'une disposition détaillée et irrationnelle: vaut-elle pour tous, également pour les animaux de grande taille, comme les éléphants?

4.4.6. Point 5.3.2

Étant donné que la disposition est difficile à comprendre, la modification suivante est proposée:

> «Aucune barrière périphérique ne peut comporter de sections électrifiées susceptibles d'être en contact avec le public.»

4.4.7. Point 5.5.3

Supprimer la seconde phrase: disposition difficile à interpréter et plus encore à mettre en œuvre.

4.4.8. Point 5.6.1

Il est proposé de modifier la deuxième phrase en décrivant l'objectif de la disposition et en laissant l'évaluation détaillée aux autorités nationales.

4.4.9. Point 7.1

Il suffit de préciser que les animaux excédentaires ne doivent être vendus ou transférés qu'à des personnes capables de leur garantir un traitement approprié et disposées à se soumettre à des contrôles de la part de l'autorité compétente.

4.4.10. Point 9.1

Outre les programmes d'information et d'éducation, les zoos devraient pouvoir disposer (ne serait-ce que périodiquement) de personnel spécialisé dans la présentation de ces programmes.

4.5. *Annexe*

Il est proposé de supprimer l'annexe. La description des animaux dangereux donne l'impression que les animaux ne figurant pas sur la liste ne sont pas dangereux. Or, en cas d'erreur de comportement de la part de l'homme, la plupart des animaux peuvent se révéler dangereux.

Fait à Bruxelles, le 24 avril 1996.

Le Président

du Comité économique et social

Carlos FERRER