

## L'internormativité en matière de santé animale : l'exemple de la gestion de la grippe aviaire en France

### Inter-operative Standards in the Field of Animal Health : the Example of Bird Flu Management in France

### La internormatividad en el ámbito de la sanidad animal : el ejemplo de la gestión de la gripe aviar en Francia

Geoffrey Laforest

Volume 59, Number 1, March 2018

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1043691ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1043691ar>

[See table of contents](#)

#### Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

#### ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

#### Cite this article

Laforest, G. (2018). L'internormativité en matière de santé animale : l'exemple de la gestion de la grippe aviaire en France. *Les Cahiers de droit*, 59(1), 229–259. <https://doi.org/10.7202/1043691ar>

#### Article abstract

The fight against animal diseases is a long-standing concern, not only because of the economic impact of disease but also because of the potential danger for human health. The regulation of animal diseases offers an interesting field for the study of internormativity because it necessarily involves multiple players and a range of normative logic. Regulation occurs at several legal levels and has a pre-eminent supra-national dimension. The globalization of trade, and the accompanying health threats, has forced states to introduce regulations at the international, and not just the national, level using the techniques defined by the World Organization for Animal Health, an international organization recognized as a point of reference by the World Trade Organization (WTO) *Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures*. Animal health regulations are, in addition, strongly influenced by market logic and economic stakeholders, who fight over sanitary legislation to ensure that their own productions standards are reflected in law. Last, this eminently technical field depends on the work of scientists who become part of the process for setting standards. The example of avian influenza legislation provides a striking illustration of these aspects.

# L'internormativité en matière de santé animale : l'exemple de la gestion de la grippe aviaire en France

---

Geoffrey LAFOREST\*

*La lutte contre les maladies animales est une préoccupation ancienne, en raison tant du fléau économique que du potentiel danger pour la santé humaine qu'elles représentent. Leur réglementation est une matière propice à l'étude de l'internormativité, en considération des rencontres qu'elle implique entre des acteurs et des logiques normatives différentes. Elle s'articule autour de plusieurs niveaux juridiques et comporte une dimension supranationale prééminente. Au fil du temps, la mondialisation du commerce et des menaces sanitaires qui l'accompagnent a poussé les États à réglementer non pas seulement sur le plan national, mais également sur le plan international. Ils recourent pour cela aux normes techniques élaborées par l'Office international des épizooties, organisation internationale reconnue comme une référence normative par l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'Organisation mondiale du commerce. La réglementation en matière de santé animale est, en outre, fortement marquée par la logique du marché et des acteurs économiques, qui s'affrontent quant à la législation sanitaire pour faire passer dans le droit leurs normes de production. Domaine éminemment technique, elle repose enfin largement sur le travail des scientifiques qui se trouvent intégrés dans le processus de production de la norme. L'exemple de la législation relative à la grippe aviaire est particulièrement illustratif de ces propos.*

---

\* Doctorant, Centre de théorie et analyse du droit – Unité mixte de recherche (UMR) 7074 Centre national de la recherche scientifique (CNRS), Université Paris Ouest – Nanterre La Défense.

Le contenu de ce texte est à jour en janvier 2018.

### **Inter-operative Standards in the Field of Animal Health : the Example of Bird Flu Management in France**

*The fight against animal diseases is a long-standing concern, not only because of the economic impact of disease but also because of the potential danger for human health. The regulation of animal diseases offers an interesting field for the study of internormativity because it necessarily involves multiple players and a range of normative logic. Regulation occurs at several legal levels and has a pre-eminent supra-national dimension. The globalization of trade, and the accompanying health threats, has forced states to introduce regulations at the international, and not just the national, level using the techniques defined by the World Organization for Animal Health, an international organization recognized as a point of reference by the World Trade Organization (WTO) Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures. Animal health regulations are, in addition, strongly influenced by market logic and economic stakeholders, who fight over sanitary legislation to ensure that their own productions standards are reflected in law. Last, this eminently technical field depends on the work of scientists who become part of the process for setting standards. The example of avian influenza legislation provides a striking illustration of these aspects.*

---

### **La internormatividad en el ámbito de la sanidad animal: el ejemplo de la gestión de la gripe aviar en Francia**

*La lucha contra las enfermedades de los animales es una preocupación que existe desde hace mucho tiempo debido a los daños económicos que pueden causar, así como por el potencial peligro que representa para la salud humana. Su reglamentación ha sido un elemento favorable en el estudio de la internormatividad, por el vínculo que existe entre los actores y las diversas lógicas normativas. Esta se articula en diversos niveles jurídicos, y posee una dimensión supranacional preponderante. La globalización del comercio y los riesgos sanitarios que conlleva, han forzado a los Estados a reglamentar no solamente a nivel nacional, sino también a nivel internacional. Para ello, recurren a las normas técnicas, elaboradas por la Oficina Internacional de Epizootias, una organización internacional reconocida como una referencia normativa por el acuerdo de aplicación de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial del Comercio. Además, la reglamentación de la sanidad*

*animal ha estado fuertemente influenciada por la lógica del mercado, y por los actores económicos que se confrontan en el ámbito de la legislación sanitaria, con el fin de conseguir la aprobación de sus normas de producción. A fin de cuentas, este campo eminentemente técnico yace ampliamente en el trabajo de los científicos, que se integran en el proceso de producción de la norma. El ejemplo de la legislación relacionada con la gripe aviar resulta particularmente ilustrativo con respecto a estos temas.*

|                                                                                                                                                                                                         | <i>Pages</i> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| <b>1 Une législation conçue sur une pluralité de niveaux juridiques, en rapport étroit avec l'activité économique et commerciale</b> .....                                                              | 233          |
| 1.1 La réglementation en matière de santé animale : une dimension supranationale majeure, pensée en rapport étroit avec le monde du commerce international .....                                        | 234          |
| 1.1.1 Les instances supranationales : un rôle clé dans la production normative, en vue de faciliter les échanges commerciaux .....                                                                      | 234          |
| 1.1.2 La réglementation en matière de santé animale : une réglementation porteuse d'une normativité spéciale, liée aux mécanismes de marché et de sanction de l'Organisation mondiale du commerce ..... | 239          |
| 1.2 La logique des acteurs économiques au cœur de l'élaboration des normes de santé animale .....                                                                                                       | 243          |
| 1.2.1 La concertation entre les acteurs économiques privés et les détenteurs du pouvoir normatif .....                                                                                                  | 243          |
| 1.2.2 La restructuration de la filière : l'instrumentalisation de la norme sanitaire et la lutte pour le droit entre différents systèmes d'élevage .....                                                | 247          |
| <b>2 Une réglementation technique au service de la santé et du commerce international</b> .....                                                                                                         | 251          |
| 2.1 Une interdisciplinarité nécessaire entre le droit et la science, moteur de l'internormativité.....                                                                                                  | 251          |
| 2.2 L'intégration du travail scientifique au processus normatif : des implications fortes.....                                                                                                          | 256          |
| <b>Conclusion</b> .....                                                                                                                                                                                 | 258          |

Le 24 novembre 2015, le virus de l'influenza aviaire, plus communément connu sous le nom de «grippe aviaire», vient de frapper la France<sup>1</sup>. Les foyers de maladie se multiplient rapidement dans le sud-ouest du pays. Le virus continuera de sévir jusqu'au 5 août 2016, date de détection du dernier foyer<sup>2</sup>. La réaction des autorités a été rapide et la stratégie de lutte sanitaire, radicale. Elle est à mettre en rapport avec la réglementation technique de la santé animale et celle du commerce international, ainsi qu'avec les éleveurs qui ont été associés, par l'entremise de la concertation, à la création du dispositif normatif. Cette réponse sanitaire est donc l'occasion d'observer le véritable enchevêtrement de normes et d'acteurs dont elle est issue.

Le phénomène d'interactions entre normes et acteurs est souvent désigné par le terme «internormativité». Celle-ci reçoit généralement deux acceptions distinctes<sup>3</sup>. Elle désigne, en un premier sens, le transfert d'une norme d'un système normatif à un autre. Dans un registre plus sociologique, elle s'envisage sous l'angle dynamique des rapports de pouvoir et des relations qu'ont les acteurs participant au processus normatif. À notre avis, ce second sens est probablement le plus intéressant. En effet, la norme est définie par Kelsen comme la signification d'un acte de volonté. Sauf à penser que les normes et les systèmes de normes ont une existence idéale et autonome une fois posés, ils sont toujours réductibles aux actes de volonté qui leur donnent naissance. L'étude de l'internormativité peut alors se comprendre comme l'étude des actes de volonté accomplis par des acteurs, et des relations qui existent entre eux dans ce processus de «positivation<sup>4</sup>».

L'intérêt de se pencher sur la réglementation de la santé animale, particulièrement en ce qui concerne la grippe aviaire, tient à plusieurs éléments<sup>5</sup>. D'une part, elle comporte une dimension supranationale considérable, l'Union européenne (UE) et les organisations de réglementation

---

1. MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT, «Influenza aviaire H5N8 : le suivi de la propagation du virus dans les élevages et dans la faune sauvage», 3 juillet 2017, [En ligne], [agriculture.gouv.fr/influenza-aviaire-le-suivi-des-foyers-en-France] (2 décembre 2017).

2. *Id.*

3. Adélie POMADE, «Penser l'interdisciplinarité par l'internormativité. Illustration en droit de l'environnement», (2012) 68 *R.I.E.J.* 85, 86.

4. *Id.*, 86.

5. Ces éléments figurent à peu près tous dans l'article de Sonia DESMOULIN-CANSELIER, «Droit sanitaire. Marché du médicament : entre droit européen et droit pénal», *Revue semestrielle de droit animalier* 2014.97, 97 et 98.

technique produisant des standards internationaux qui modèlent fortement les normes nationales. La législation liée à la santé animale et les mesures sanitaires relatives à la grippe aviaire sont également en interaction avec les logiques économiques et de marché, qui sont loin d'être dépourvues d'effets normatifs. Enfin, elles font intervenir un grand nombre d'acteurs relevant de sphères traditionnellement distinctes, comme la science et le droit, qui tendent ici à se confondre en raison de l'emprise du monde scientifique sur les normes de santé animale.

La création normative se départit alors du modèle classique<sup>6</sup> en ce qu'elle apparaît moins pyramidale et verticale. La production hiérarchique des normes est atténuée par des modes de création plus horizontaux faisant appel à la concertation, à la collaboration et, enfin, à une méthodologie commune. Le pouvoir normatif peut tenir également à des mécanismes qui ne sont pas *stricto sensu* juridiques, mais qui relèvent plus des lois du marché. Ces aspects méritent une attention particulière du fait qu'ils déterminent finalement les auteurs de la norme et les détenteurs réels du pouvoir normatif, ce dernier se trouvant éclaté entre plusieurs centres de production<sup>7</sup>.

L'étude d'un cas particulier, ici l'épizootie de grippe aviaire, à travers le prisme de l'internormativité, permet de lever le voile sur les spécificités et les enjeux de la réglementation en matière de santé animale. C'est d'abord une législation conçue sur une pluralité de niveaux juridiques, en rapport étroit avec l'activité économique et commerciale (partie 1). C'est aussi une réglementation technique, centralisant la création du droit autour des acteurs scientifiques (partie 2).

## **1 Une législation conçue sur une pluralité de niveaux juridiques, en lien étroit avec l'activité économique et commerciale**

La réglementation en matière de santé animale comporte une dimension supranationale majeure, pensée en rapport étroit avec le monde du commerce international (1.1). La logique des acteurs économiques est d'ailleurs, à plus d'un titre, au cœur de l'élaboration des normes de santé animale (1.2).

---

6. Voir Emmanuelle BERNHEIM, « Le "pluralisme normatif" : un nouveau paradigme pour appréhender les mutations sociales et juridiques ? », (2011) 67 *R.I.E.J.* 1.

7. A. POMADE, préc., note 3, 86.

## **1.1 La réglementation en santé animale : une dimension supranationale majeure, pensée en lien étroit avec le monde du commerce international**

Outre le rôle clé des instances normatives supranationales dans la production normative en vue de faciliter les échanges commerciaux (1.1.1), la réglementation en matière de santé animale est porteuse d'une normativité spéciale tenant aux mécanismes de marché et de sanction de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) (1.1.2).

### **1.1.1 Les instances supranationales : un rôle clé dans la production normative, en vue de faciliter les échanges commerciaux**

À l'origine, la santé est une compétence naturelle des États, une marque de leur souveraineté<sup>8</sup>. Même lorsque les maladies sont strictement animales et ressortent plus du domaine agricole et commercial, les principes et les moyens pour éviter l'introduction d'une épizootie — synonyme d'épidémie dans le domaine de la santé animale<sup>9</sup> — sont analogues à ceux qui sont utilisés en fait de santé humaine, et les États ne se sont jamais privés d'en user librement.

Pourtant, plusieurs organisations supranationales ont peu à peu renforcé leur rôle dans la réglementation de ces domaines, particulièrement en ce qui concerne la santé animale et donc le commerce international auquel elle est intimement liée. Cela ne manque pas non plus d'influer sur les compétences en ce qui a trait à la santé humaine lorsque les maladies réglementées sont des zoonoses, c'est-à-dire des maladies ou des infections qui se transmettent naturellement des animaux vertébrés à l'être humain et inversement, selon la définition de l'Organisation mondiale de la santé (OMS)<sup>10</sup>.

Pour ce qui est des maladies animales, l'institution clé est l'Organisation mondiale de la santé animale : créé en 1924, l'Office international des épizooties (OIE) est devenu l'Organisation mondiale de la santé animale en 2003, mais a conservé l'acronyme OIE. Cette organisation a pour but, entre autres, de fournir une information détaillée sur la situation sanitaire

---

8. Nathalie DE GROVE-VALDEYRON, «Du droit au remboursement des soins au droit à la qualité et la sécurité des soins de santé dans le droit de l'Union européenne», dans Estelle BROSSET (dir.), *Droit européen et protection de la santé. Bilan et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 189.

9. Voir la définition d'«épizootie» dans la terminologie de l'ASSOCIATION POUR L'ÉTUDE DE L'ÉPIDÉMIOLOGIE DES MALADIES ANIMALES, [En ligne], [aeema.vet-alfort.fr/index.php/2013-04-12-00-54-39] (2 décembre 2017).

10. Bernard TOMA et Georges FABIANI, *Les zoonoses : maladies animales transmissibles à l'homme*, Paris, Presses universitaires de France, 1983, p. 3.

de chacun des pays membres, de mettre à leur disposition les informations scientifiques les plus récentes et les plus fiables, et surtout elle a pour tâche d'élaborer des normes et des directives afin de garantir la sécurité sanitaire du commerce international d'animaux<sup>11</sup>. Cette dernière mission avait et a toujours pour objectif de faciliter, tout en les rendant plus sûrs, les échanges commerciaux d'animaux entre pays exportateurs et importateurs<sup>12</sup>. Elle doit leur permettre d'adopter des mesures satisfaisantes en vue de garantir la sécurité sanitaire de leurs marchandises animales<sup>13</sup> et d'écarter, dans le même temps, les prohibitions commerciales à motif sanitaire qui ne seraient pas réellement justifiées sur le plan scientifique, et qui constitueraient donc des entraves au commerce international<sup>14</sup>.

Force nous est de constater que, malgré l'absence d'un organe de jugement propre ou de sanction explicite, les normes de l'OIE sont grandement suivies par l'UE et la France, du moins en ce qui concerne l'influenza aviaire. En effet, la classification de la maladie en France comme danger de première catégorie obéit à des règles européennes et se conforme à la liste de maladies animales à déclaration obligatoire établie en vertu de ces règles. Or, la définition<sup>15</sup> et la catégorisation<sup>16</sup> de la maladie de l'influenza

- 
11. Ces missions sont listées et expliquées sur le site de l'ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ ANIMALE, « Objectifs », [En ligne], [www.oie.int/fr/a-propos/nos-missions/] (2 décembre 2017).
  12. MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, *Conférence internationale pour l'étude des épizooties*, Paris, 25-28 mai 1921.
  13. ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ ANIMALE, *Définition des mesures sanitaires applicables à l'importation des animaux et des produits qui en sont issus*, p. 1, [En ligne], [www.oie.int/fileadmin/Home/fr/Internationa\_Standard\_Setting/docs/pdf/FR\_2009\_commodity-based\_approach.pdf] (2 décembre 2017).
  14. Dans sa rubrique sur ses missions en matière de sécurité sanitaire, l'OIE précise bien qu'elle « élabore les documents normatifs relatifs aux règles utilisables par les Pays Membres pour se protéger de l'introduction de maladies et d'agents pathogènes sans pour autant instaurer des barrières sanitaires injustifiées » : ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ ANIMALE, préc., note 11 ; dans le même sens, voir ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ ANIMALE, *Droits et obligations des Pays Membres de l'OIE en matière d'échanges internationaux*, p. 3, [En ligne], [www.oie.int/fileadmin/Home/fr/Internationa\_Standard\_Setting/docs/pdf/Legal\_rights\_and\_obligations/F\_Rights\_and\_obligations\_April\_2013.pdf] (2 décembre 2017).
  15. Pour l'UE : *Directive 2005/94/CE du Conseil du 20 décembre 2005 concernant des mesures communautaires de lutte contre l'influenza aviaire et abrogeant la directive 92/40/CEE*, J.O., L 10/47, annexe I ; pour l'OIE : ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ ANIMALE, *Code sanitaire pour les animaux terrestres*, chap. 10.4 « Infection par les virus de l'influenza aviaire », art. 10.4.1 (1).
  16. Pour l'UE : *Directive du Conseil du 21 décembre 1982 concernant la notification des maladies des animaux dans la Communauté (82/894/CEE)*, J.O., L 378/58, annexe I ; pour l'OIE : ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ ANIMALE, préc., note 15, chap. 1.3 « Maladies, infections et infestations listées par l'OIE », art. 1.3.6.

aviaire en France, qui renvoient aux souches du virus à identifier et devant faire l'objet d'une notification à l'UE<sup>17</sup> et à l'OIE<sup>18</sup>, sont identiques en tout point à celles qui sont posées par ces deux organisations. De cette identité dépend une lutte coordonnée contre la maladie, mais aussi une égalité de traitement sur le plan commercial devant le même danger sanitaire caractérisé.

Deux concepts provenant de l'OIE méritent également d'être signalés, car les normes européennes et françaises s'y réfèrent et les traduisent juridiquement à leur niveau respectif. Il s'agit du zonage, aussi appelé «régionalisation», et de la compartimentation<sup>19</sup>. Ils consistent à mettre en œuvre des normes particulières de biosécurité dans une partie du territoire de l'État touché par la maladie (zonage) ou dans certains types de production (compartimentation), qui se verront alors reconnaître le statut indemne dont il sera question plus bas. Les législations communautaire et française ont donc mis en place le système de régionalisation en adoptant des textes analogues à ceux de l'OIE<sup>20</sup>, et elles s'efforcent d'implanter la compartimentation<sup>21</sup> pour les types d'élevage appliquant des normes de biosécurité particulièrement élevées.

- 
17. *Directive 2005/94/CE du Conseil du 20 décembre 2005 concernant des mesures communautaires de lutte contre l'influenza aviaire et abrogeant la directive 92/40/CEE*, préc., note 15, art. 5.
  18. ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ ANIMALE, préc., note 15, chap. 1.1 «Notification de maladies, d'infections et d'infestations, et communication d'informations épidémiologiques», art. 1.1.3 et 1.1.4.
  19. *Id.*, chap. 4.3 «Zonage et compartimentation»; sur la synonymie entre zonage et régionalisation, le *Code terrestre*, dit ceci : «Aux fins de l'application du *Code terrestre*, les termes “zonage” et “régionalisation” ont la même signification.»
  20. Pour le zonage, le principe est posé à l'article 16 de la *Directive 2005/94/CE du Conseil du 20 décembre 2005 concernant des mesures communautaires de lutte contre l'influenza aviaire et abrogeant la directive 92/40/CEE*, préc., note 15, et la France en a fait application lors de l'épizootie récente d'influenza aviaire en définissant notamment une zone de restriction qui a permis de garder le statut indemne d'influenza aviaire pour le reste du territoire. En France, cette zone a été initialement mise en place par l'*Arrêté du 17 déc. 2015 déterminant des dispositions de lutte complémentaires contre l'influenza aviaire hautement pathogène suite à la détection de la maladie sur le territoire français*, J.O. 18 déc. 2015, p. 23379.
  21. Le principe résulte pour l'UE de l'article 34 de la *Directive 2005/94/CE du Conseil du 20 décembre 2005 concernant des mesures communautaires de lutte contre l'influenza aviaire et abrogeant la directive 92/40/CEE*, préc., note 15. En France, on essaie de la mettre concrètement en place, comme nous l'a confirmé par courriel Jean-Luc Angot, ancien directeur adjoint de l'OIE et actuellement inspecteur général de la santé publique vétérinaire au service du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAEER), organisme de conseil placé auprès du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. Voir également MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT, Doc. DGAL/SDSPA/2016-172,

Ces concepts ont pour objet d'assurer un niveau de sécurité sanitaire au sein d'une sous-population animale identifiée dans une partie du territoire ou dans certains modèles d'élevage à des fins commerciales. En garantissant la sécurité sanitaire des produits qui en sont issus, le pays peut continuer à exporter à partir de cette sous-population indemne, bien que la maladie soit présente sur son territoire. On ne pourra alors pas, en théorie, lui opposer de restrictions commerciales pour des motifs sanitaires, sauf à faire une discrimination injustifiée. En effet, les membres de l'OIE s'engagent à en respecter les normes dans leurs échanges bilatéraux concernant des animaux. Ce respect est donc capital au regard des potentielles retombées économiques<sup>22</sup>. C'est ce qui explique leur incorporation dans le droit de l'UE et de la France<sup>23</sup>.

La diffusion des normes supranationales passe ici principalement par ce qu'Olivier Jouanjan appelle un « travail de texte », cœur du travail juridique producteur de normes, qui consiste à « élaborer, avec ces textes, d'autres textes<sup>24</sup> ». C'est exactement ce qui se passe avec la réglementation en matière de santé animale, la France reprenant l'essentiel des textes produits par l'OIE et l'UE, cette dernière faisant appel, elle aussi, aux dispositions de l'OIE<sup>25</sup> ou y renvoyant. La reprise de ces textes ou la référence qui y est faite, en raison des enjeux commerciaux qui y sont liés, n'est pas sans rapport avec le fait que l'OMC elle-même les a érigés en référence normative pour les questions commerciales attenantes à la santé animale.

---

29 février 2016, p. 1/60 : « un système de qualification officielle du statut sanitaire des élevages palmipèdes reproducteurs est en cours d'expertise, combinant dépistage et vérification du respect des règles de biosécurité suivant une démarche inspirée du concept de compartimentation ».

22. ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ ANIMALE, *Reconnaissance par l'OIE du statut sanitaire des pays*, bulletin n° 1, 2007, p. 2, [En ligne], [www.oie.int/fileadmin/Home/fr/Publications\_%20%26\_Documentation/docs/pdf/bulletin/Bull\_2007-1-FRA.pdf] (2 décembre 2017).
23. COMMISSION EUROPÉENNE, *La Commission se félicite de la décision des États-Unis de reconnaître le système européen de lutte contre les maladies animales*, 20 octobre 2015, [En ligne], [europa.eu/rapid/press-release\_IP-15-5759\_fr.htm] (2 décembre 2017); MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT, « Influenza aviaire : renforcement du cadre sanitaire de lutte », 18 décembre 2015, [En ligne], [agriculture.gouv.fr/influenza-aviaire-renforcement-du-cadre-sanitaire-de-lutte] (2 décembre 2017).
24. Olivier JOUANJAN, « D'un retour de l'acteur dans la théorie juridique », *Revue européenne des sciences sociales*, vol. 39, 2001, p. 55, à la page 61.
25. Voir, par exemple, les nombreuses références du *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 »)*, J.O., L 84/1.

La mission de l'OIE recoupe en effet celle de l'OMC, qui est plus large, soit de faciliter les échanges internationaux, tout en s'assurant d'un risque sanitaire négligeable quand il s'agit du commerce d'animaux. L'OMC traite de la question dans l'*Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires* (Accord SPS)<sup>26</sup>. Celui-ci renvoie principalement, en matière de santé animale, à la production normative de l'OIE pour établir des mesures sanitaires légitimes ne faisant pas obstacle au commerce de façon injustifiée<sup>27</sup>. Ainsi, bien que l'OMC pose des principes généraux en fait de non-discrimination commerciale, l'essentiel des normes permettant l'atteinte de ces objectifs dépendra du travail de l'OIE et non de l'OMC. L'internormativité semble ici se révéler dans l'autonomie qu'un acteur possède par rapport à un autre, sans toutefois que les deux soient totalement indépendants, puisque chacune de leur production normative prend en partie appui sur celle de l'autre. Cette relative interdépendance entre les deux organisations a sa raison d'être en vertu des bénéfices mutuels que leur apporte leur coopération.

Ériger la production normative de l'OIE en référence pour l'application de l'Accord SPS a un avantage certain. Les deux organisations sont appelées à régir la même matière et ont les mêmes destinataires. C'est ce qui fait le lien entre les deux systèmes normatifs, autrement distincts de par leurs conditions d'élaboration, et encore plus leur origine. Il y a donc un terreau fertile pour les conflits normatifs, puisque des normes appartenant à deux systèmes distincts vont potentiellement exiger des mêmes destinataires des comportements différents, voire contraires. Renvoyer à la production de l'OIE, organisation ancienne et déjà bien installée dans son rôle, a donc l'avantage d'éviter d'éventuels conflits entre systèmes, en privilégiant largement celui de l'OIE pour la production des normes substantielles. On s'assure ainsi d'une cohérence matérielle des normes en vigueur, élément qui donne ici son unité au système. L'OIE, quant à elle, a intégré plusieurs des principes au cœur de l'Accord SPS, notamment la non-discrimination en matière commerciale. D'un point de vue plus formel, l'OIE s'assure d'être la seule organisation de référence à l'origine des normes sanitaires relatives au commerce des animaux, ce qui, là aussi, participe de la cohérence et de l'unité du système de normes. L'OMC et l'OIE ont, en outre,

---

26. Voir les considérants de l'*Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires*, annexe 1A de l'*Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce*, 15 avril 1994, 1867 R.T.N.U. 508 (ci-après « Accord SPS »).

27. *Id.*, annexe A (3) b).

signé un accord de coopération<sup>28</sup>, pour développer rationnellement leurs activités normatives.

Finalement, les deux organisations en viennent quasiment à former un système unique qui pourrait se fondre dans un nouveau formalisme, à ceci près que ce dernier devrait faire la part belle à la très grande autonomie normative de l'OIE, tant sur le plan matériel, qu'elle régit librement, que sur le plan formel. Sur ce dernier point, la validité des normes instaurant l'OIE et de celles que cette dernière produit ne repose aucunement sur des normes supérieures qui seraient imposées par l'OMC. La cohérence matérielle et formelle, aspects qu'il est en fait difficile de distinguer absolument, est moins assurée par une relation verticale et hiérarchique de conformité-validité, que par des mécanismes plus horizontaux de coopération et de reconnaissance mutuelle. Or, des rapports entre les deux systèmes dépend l'effectivité de plusieurs de leurs normes respectives. C'est d'autant plus vrai que l'OMC dispose d'un mécanisme spécifique de règlement des différends qui n'a pas manqué d'impacter la mise en œuvre des normes de l'OIE<sup>29</sup>, en particulier en ce qui concerne le statut indemne et ses conséquences commerciales<sup>30</sup>. L'effectivité des normes de l'OIE doit également beaucoup aux mécanismes de marché. Tous ces éléments donnent au phénomène normatif en matière de santé animale une tonalité spéciale.

### **1.1.2 La réglementation en matière de santé animale : une réglementation porteuse d'une normativité spéciale, liée aux mécanismes de marché et de sanction de l'Organisation mondiale du commerce**

Les points présentés précédemment doivent être mis en rapport avec la normativité relativement spéciale qui s'attache aux normes sanitaires élaborées par l'OIE. Les États membres de l'OMC et de l'OIE sont censés suivre les dispositions normatives de cette dernière. Ils peuvent alors se

---

28. *Accord entre l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et l'Office international des épizooties (OIE)*, 4 mai 1998, [En ligne], [[www.oie.int/fr/a-propos/principaux-textes/accords-de-cooperation/accord-entre-lorganisation-mondiale-du-commerce-et-loffice-international-des-epizooties/](http://www.oie.int/fr/a-propos/principaux-textes/accords-de-cooperation/accord-entre-lorganisation-mondiale-du-commerce-et-loffice-international-des-epizooties/)] (2 décembre 2017). Il s'agit d'un échange de lettres entre les directeurs généraux de chacune des organisations. L'accord a été réellement formalisé le 8 juillet 1998 : *Accord entre l'Organisation mondiale du commerce et l'Office international des épizooties*, doc. WT/L/272.

29. Michael BYRON NELSON, « Réglementation internationale, sécurité sanitaire des aliments et éleveurs pauvres des pays en développement », *Initiative pour des politiques d'élevage en faveur des pauvres*, Working Paper n° 25, 2005.

30. ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ ANIMALE, « Reconnaissance officielle du statut sanitaire », [En ligne], [[www.oie.int/fr/sante-animale-dans-le-monde/statuts-officiels-des-maladies/procedures-et-mesures-officielles/](http://www.oie.int/fr/sante-animale-dans-le-monde/statuts-officiels-des-maladies/procedures-et-mesures-officielles/)] (2 décembre 2017).

voir octroyer le statut indemne soit au terme d'une procédure d'autodéclaration<sup>31</sup>, soit à la suite d'une procédure de reconnaissance officielle par l'OIE (qui n'existe que pour certaines maladies<sup>32</sup>). Posséder ce statut n'est pas une obligation juridique au sens strict, et ne fait, en conséquence, l'objet d'aucune sanction. On peut alors s'interroger sur la portée normative de ce statut et les raisons qui poussent cependant les États à se conformer aux normes de l'OIE, de manière parfois encore plus scrupuleuse que s'il s'agissait d'obligations juridiques.

En réalité, le statut indemne agit comme un label<sup>33</sup> qui signifie que l'État qui l'obtient respecte correctement les normes<sup>34</sup> de l'OIE et que les marchandises animales qu'il exporte sont donc sûres sur le plan sanitaire. Il en résulte un avantage compétitif sur le marché mondial, les produits étant plus attractifs du fait de leur sécurité<sup>35</sup>. Surtout, les États ne peuvent pas, en principe, imposer des restrictions commerciales qui auraient un motif sanitaire, puisque celui-ci ne serait pas fondé et donc non légitime. Il y a aussi un effet incitatif du label, de nature économique, pour le respect des normes en conditionnant l'octroi. En miroir, on peut supposer que les conséquences économiques négatives qui s'attachent potentiellement à sa perte, ont un effet dissuasif sur les États.

Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation en expliquait encore l'importance récemment, dans le contexte des crises sanitaires que l'Hexagone traverse actuellement : « La France est un grand pays d'exportation d'animaux vivants et de produits transformés à base de viande. La perte de statut de "pays indemne" peut être dévastatrice pour les filières<sup>36</sup>. » La volonté de conserver le statut indemne pour une partie du territoire, de rassurer les importateurs étrangers et de pénaliser le moins possible

31. Voir ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ ANIMALE, « Auto-déclaration du statut d'une maladie », [En ligne], [www.oie.int/fr/sante-animale-dans-le-monde/auto-declaration-du-statut-dune-maladie/] (2 décembre 2017).

32. Voir ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ ANIMALE, préc., note 30.

33. Benoît FRYDMAN, *Comment penser le droit global ?*, Working Papers du Centre Perelman de philosophie du droit, n° 2012/01, p. 10, [En ligne], [www.philodroit.be/IMG/pdf/comment\_penser\_le\_droit\_global\_2011.pdf] (2 décembre 2017) : le statut indemne, et sa force normative particulière, se range tout à fait sous la notion de label telle qu'elle a été décrite par Benoît Frydman.

34. *Id.*, p. 26.

35. ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ ANIMALE, préc., note 30 : « Un pays peut perdre ou accroître son attrait commercial aux yeux de partenaires importateurs potentiels ou existants, en fonction de la reconnaissance officielle de son statut sanitaire. »

36. MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT, « Xylella Fastidiosa, Fièvre catarrhale ovine et Influenza aviaire : des maladies sous contrôle », 9 juin 2016, [En ligne], [agriculture.gouv.fr/xylella-fastidiosa-fievre-catarrhale-ovine-et-influenza-aviaire-des-maladies-sous-contrôle] (2 décembre 2017).

l'export sont des préoccupations qui reviennent sans arrêt dans les propos du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation<sup>37</sup> et qui sont palpables dans les normes édictées.

Il y a peut-être néanmoins une différence avec le phénomène classique de la normativité juridique. La sanction du marché n'a rien d'automatique, pas plus qu'elle ne possède de mécanismes explicites destinés à en assurer le caractère coercitif. Elle dépend plutôt de la réaction des autres États qui, dans leurs relations bilatérales avec l'État qui ne jouit pas ou plus du statut indemne, sont toujours libres de ne pas le sanctionner. L'épisode d'influenza aviaire en France montre cependant que la réaction normale des États est de restreindre ou d'interdire les importations<sup>38</sup>. Cependant, l'Espagne et l'Italie ont choisi d'apporter des tempéraments à ces mesures<sup>39</sup>, et il en a été de même pour le Maroc<sup>40</sup>, ce qui atteste bien que les normes de l'OIE ne sont pas frappées d'une sanction coercitive inéluctable. Il existe au contraire une contrainte variable en partie en fonction de la réponse des États, et avec une potentielle variation du degré de normativité des dispositions de l'OIE. En revanche, lorsqu'un État jouit du statut indemne, les autres sont, en principe, obligés d'en accepter les exportations et ne peuvent les refuser pour des prétextes sanitaires. Et cela, d'autant plus que l'OMC pourrait sanctionner les États qui ne se plieraient pas aux règles.

Le mécanisme de règlement des différends de l'OMC centralise, dans une certaine mesure, l'interprétation des dispositions et le règlement des

- 
37. Voir par exemple : MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT, « Influenza aviaire : tout savoir sur le vide sanitaire », 19 avril 2016, [En ligne], [agriculture.gouv.fr/influenza-aviaire-tout-savoir-sur-le-vide-sanitaire] (2 décembre 2017) : « La surveillance nationale a été renforcée. Elle permet de démontrer vis-à-vis des pays importateurs que la majeure partie du territoire national est indemne IAHP » ; MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT, « Influenza aviaire : de nouveaux foyers détectés », 9 décembre 2015, [En ligne], [agriculture.gouv.fr/influenza-aviaire-de-nouveaux-foyers-detectes] (2 décembre 2017).
38. MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT, « Santé animale : 84<sup>ème</sup> session générale de l'OIE », 19 mai 2016, [En ligne], [agriculture.gouv.fr/sante-animale-84eme-session-generale-de-loie] (2 décembre 2017) ; SCIENCES ET AVENIR, « Grippe aviaire : ces pays qui stoppent leurs importations de volaille française », 4 décembre 2015, [En ligne], [www.sciencesetavenir.fr/sante/20151204.OBS0723/grippe-aviaire-ces-pays-qui-stoppent-leurs-importations-de-volaille-francaise\_19859] (2 décembre 2017).
39. MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT, Doc. DGAL/SDSPA/2016-514, 23 juin 2016, p. 27.
40. ROYAUME DU MAROC, OFFICE NATIONAL DE SÉCURITÉ SANITAIRE DES PRODUITS ALIMENTAIRES, *Des mesures sanitaires imposées à l'importation des poussins d'Europe*, 28 janvier 2016, [En ligne], [www.onssa.gov.ma/fr/images/Espace-presse/communiqués-presse/communiqué2016/Communiqué-de\_presse-Influenza-aviaire-Fr.pdf] (2 décembre 2017).

conflits d'ordre commercial. L'application des normes et leur sanction ne sont donc pas entièrement décentralisées pour ce qui est des États membres et du marché. La sanction du non-respect des prescriptions de l'Accord SPS et de l'OIE prend alors des allures plus juridiques. Pourtant, la sanction de l'organe de règlement des différends n'est finalement pas si éloignée de celle du marché, puisqu'elle consiste surtout en une autorisation de l'OMC, pour la partie que l'organe de règlement a déclarée gagnante, d'imposer des restrictions commerciales à celle qui en a édicté de manière injustifiée. On se retrouve dès lors des mécanismes de marché. Cela n'empêche pas les États d'avoir largement recours à cette procédure bien formalisée et de paraître en accepter les règles<sup>41</sup>, car ce sont *in fine* celles du commerce international et du libéralisme économique qui sont promues et qui sont considérées comme globalement bénéfiques, malgré les pertes occasionnelles qu'un État peut subir.

Toujours est-il que les relations commerciales sont plus une affaire à long terme, ce que le mot même de « relation » laissait subodorer. Le marché de la volaille n'est pas là pour démentir ce constat. En effet, de nombreux pays ont fermé leurs frontières aux exportations françaises de volailles à la suite de la crise d'influenza aviaire qui a touché la France. Loïc Evain, directeur adjoint de l'alimentation et chef des services vétérinaires, souligne l'importance des négociations commerciales dans pareil cas : « Il faut alors se mettre en relation avec chacun d'entre eux et expliquer la situation, de façon aussi objective que possible, essayer de rassurer, pour limiter le préjudice commercial. C'est important pour un pays gros exportateur comme la France, mais c'est parfois très long et difficile<sup>42</sup>. »

Un contentieux très récent entre l'UE et la Russie illustre l'importance du rôle joué par l'OMC quant au respect des normes internationales<sup>43</sup>. La Russie avait restreint les importations de porc en provenance de tout le territoire de l'UE en raison de quelques foyers de peste porcine africaine apparus en Europe, et notifiés en conséquence à l'OIE. Une mesure aussi draconienne et générale fait évidemment fi de toutes les normes vues précédemment à propos du zonage et de la compartimentation. L'UE a ensuite expliqué dans un communiqué de presse qu'il était capital de « recourir

41. ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ ANIMALE, *Droits et obligations des Pays Membres de l'OIE en matière d'échanges internationaux*, p. 9, [En ligne], [www.oie.int/fileadmin/Home/fr/Internationa\_Standard\_Setting/docs/pdf/Legal\_rights\_and\_obligations/F\_Rights\_and\_obligations\_April\_2013.pdf] (2 décembre 2017).

42. MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT, préc., note 38.

43. *Fédération de Russie – Mesures visant l'importation de porcins vivants, de viande de porc et d'autres produits du porc en provenance de l'Union européenne*, Doc. WT/DS475/AB/R.

aux procédures de l'OMC pour s'assurer que les règles du commerce international sont dûment respectées» et que «le processus de règlement des différends de l'OMC demeure la meilleure solution pour surmonter les obstacles importants qui entravent le commerce et accroître ainsi la sécurité juridique et la prévisibilité des échanges<sup>44</sup>». Cette logique économique, souvent tournée vers le commerce international, est d'ailleurs au cœur de l'élaboration des normes de santé animale.

## **1.2 La logique des acteurs économiques au cœur de l'élaboration des normes de santé animale**

La logique économique se dessine au centre des normes du fait, notamment, de la concertation entre les acteurs économiques privés et les détenteurs du pouvoir normatif (1.2.1). Cependant, les normes sanitaires sont également instrumentalisées au profit d'intérêts mercantiles, comme en atteste la tentative de restructuration de la filière de la volaille (1.2.2).

### **1.2.1 La concertation entre les acteurs économiques privés et les détenteurs du pouvoir normatif**

Les acteurs économiques ont voix au chapitre dans la réglementation en matière de santé animale. Ainsi, les professionnels du secteur et leurs syndicats sont régulièrement invités par le ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation, et le Ministère adopte les normes sanitaires en concertation avec eux<sup>45</sup>. C'est ce qui s'est passé pour la filière de la volaille lors de l'épisode d'influenza aviaire<sup>46</sup>.

L'impact normatif est particulièrement flagrant en ce qui concerne les indemnités et le financement des installations requises au regard des

---

44. COMMISSION EUROPÉENNE, «L'Union européenne obtient gain de cause à l'OMC concernant un embargo russe sur le porc», 19 août 2016, [En ligne], [europa.eu/rapid/press-release\_IP-16-2805\_fr.htm] (2 décembre 2017).

45. Voir par exemple : MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT, «Questions – Réponses sur les cas de fièvre catarrhale ovine détectés en 2015», 12 septembre 2016, [En ligne], [agriculture.gouv.fr/questions-reponses-sur-les-cas-de-fievre-catarrhale-ovine-detectes-en-2015] (2 décembre 2017); MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT, «Maladies animales : la tuberculose bovine», 11 octobre 2013, [En ligne], [agriculture.gouv.fr/maladies-animales-la-tuberculose-bovine] (2 décembre 2017).

46. Voir, par exemple, MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT, «Point d'étape sur la mise en œuvre de la stratégie d'éradication de l'influenza aviaire dans le Sud-Ouest», 19 juillet 2016, [En ligne], [agriculture.gouv.fr/point-detape-sur-la-mise-en-œuvre-de-la-strategie-deradication-de-linfluenza-aviaire-dans-le-sud] (2 décembre 2017). À noter que de nombreux autres communiqués du Ministère insistent sur cette concertation et les différents moments où elle a pu avoir lieu.

mesures sanitaires adoptées. En effet, le montant des indemnités pour compenser les investissements que les éleveurs auront à faire en raison des mesures de biosécurité dans les élevages avicoles atteint 220 millions d'euros sur cinq ans<sup>47</sup>, conformément à ce qui était demandé par le Comité interprofessionnel des palmipèdes à foie gras (CIFOG)<sup>48</sup>. Il a également été prévu une enveloppe de 130 millions d'euros par le gouvernement, pour indemniser les accoueurs et producteurs de palmipèdes de leurs pertes<sup>49</sup>. Cette enveloppe correspond elle aussi au chiffrage du préjudice réalisé par le CIFOG<sup>50</sup>. Les modalités précises d'indemnisation ont été arrêtées par FranceAgriMer<sup>51</sup>, établissement public qui se donne pour tâche d'être la courroie de transmission entre les pouvoirs publics et les filières de

- 
47. MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT, « Mise en place de nouvelles mesures en faveur de l'agriculture et de l'élevage », 26 janvier 2016, [En ligne], [agriculture.gouv.fr/mise-en-place-de-nouvelles-mesures-en-faveur-de-lagriculture-et-de-lelevage] (2 décembre 2017) : le Ministère a annoncé le montant ce jour-là ; MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT, « Déplacement dans les Landes et le Gers... », 13 mai 2016 : le Ministère a ensuite confirmé le montant ; MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT, « Professionnels : mesures et indemnités », 5 août 2016, [En ligne], [agriculture.gouv.fr/professionnels-mesures-et-indemnités] (2 décembre 2017) : c'est bien le montant qui a été définitivement retenu.
48. Le CIFOG était présent lors des réunions avec le ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation et ayant donné lieu aux montants annoncés d'indemnisation. Marie-Josée COUGARD, « Grippe aviaire : 130 millions d'euros pour les éleveurs de canards », *Les Échos*, 26 janvier 2016, [En ligne], [www.lesechos.fr/26/01/2016/lesechos.fr/021649615192\_grippe-aviaire--130-millions-d-euros-pour-les-eleveurs-de-canards.htm] (2 décembre 2017) ; L'EXPRESS, « Grippe aviaire : une facture de 270 millions d'euros pour la filière française », 5 février 2016, [En ligne], [lexpansion.lexpress.fr/actualite-economique/grippe-aviaire-une-facture-de-270-millions-d-euros-pour-la-filiere-francaise\_1760962.html] (2 décembre 2017) : « Le Cifog estime donc à 220 millions les investissements que nécessiteront des mesures de biosécurité. »
49. MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT, « Mise en place de nouvelles mesures en faveur de l'agriculture et de l'élevage », préc., note 47 : « 130 millions d'euros serviront à indemniser les éleveurs du Grand Sud-Ouest et les accoueurs ». MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT, *Influenza aviaire : Stéphane Le Foll annonce les mesures d'indemnisation pour faire face aux conséquences économiques de l'épizootie dans le Sud-Ouest*, 25 mars 2016, [En ligne], [www.tarn.gouv.fr/IMG/pdf/160325\_CP\_fin\_Indemnisation\_Influenza\_aviaire\_cle0f35a9.pdf] (2 décembre 2017) : le ministre confirme le montant de 130 millions et précise les modalités d'indemnisation.
50. ÉRIC ROUSSEL, « Au moins 9 millions de canards en moins », *La France agricole*, 5 février 2016, [En ligne], [www.lafranceagricole.fr/actualites/grippe-aviaire-au-moins-9millions-de-canards-en-moins-1,0,521282151.html] (2 décembre 2017).
51. FRANCEAGRIMER, Doc. INTV-GECRI-2016-34, 23 juin 2016, [En ligne], [www.franceagrimer.fr/content/download/46164/441027/file/Décision\_INTV\_GECRI\_2016-34%20NS.pdf] (2 décembre 2017).

production agricole<sup>52</sup>. L'internormativité ne se limite toutefois pas seulement à ces agents économiques, puisque la portée de leur intervention est en partie fonction d'autres acteurs.

Le montant et surtout le financement des indemnités allouées obligent la France à négocier avec l'UE<sup>53</sup> si elle veut mettre en place son régime d'aide et d'indemnisation<sup>54</sup>. La France a donc dû présenter son projet d'aide à la Commission européenne et a sollicité une participation de l'UE<sup>55</sup>, qui lui a été accordée le 3 août 2016<sup>56</sup>. Or, de ces financements dépend en partie la réussite de la stratégie sanitaire, car ils conditionnent l'application des normes, autrement dit leur effectivité et leur existence concrète. L'internormativité constitue alors une contrainte, parce qu'il faut négocier entre acteurs, mais également une opportunité, dans la mesure où elle offre plus de moyens pour travailler sur le plan sanitaire. La négociation implique par définition une contrainte modulable, dont le caractère coercitif sera à géométrie variable en fonction de l'issue de la négociation. On observe en fin de compte la même logique vue précédemment en matière de statut indemne et de relations commerciales bilatérales à gérer dans la durée, et qui institue des normes dont la portée est variable.

Les indemnités devraient par ailleurs couvrir intégralement les pertes de revenu de ce secteur, ce qui correspond tout à fait à la stratégie mondiale

- 
52. Voir FRANCEAGRIMER, «Qui sommes-nous?», [En ligne], [www.franceagrimer.fr/Etablissement/Qui-sommes-nous] (2 décembre 2017).
53. *Règlement (UE) n° 702/2014 de la Commission du 25 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, J.O., L 193/1 ; *Lignes directrices de l'Union européenne concernant les aides d'État dans les secteurs agricole et forestier dans les zones rurales 2014-2020*, J.O., C 204/1, section 1.2.1.3 «Aides visant à compenser les coûts de la prévention, du contrôle et de l'éradication des maladies animales et des organismes nuisibles pour les végétaux».
54. Ce régime a été prévu par deux arrêtés du ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation : *Arrêté du 10 sept. 2001 établissant des mesures financières relatives à la lutte contre les pestes aviaires : maladie de Newcastle et influenza aviaire*, J.O. 25 sept. 2001, p. 15161 ; *Arrêté du 30 mars 2001 fixant les modalités de l'estimation des animaux abattus et des denrées et produits détruits sur ordre de l'administration*, J.O. 31 mars 2001, p. 5078.
55. Voir MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT, «Régimes d'aides d'État : régimes en vigueur et projets de notification ou d'information à la Commission européenne», 15 septembre 2017, [En ligne], [agriculture.gouv.fr/regimes-daides-detat-regimes-en-vigueur-et-projets-de-notification-ou-dinformation-la-commission] (2 décembre 2017).
56. COMMISSION EUROPÉENNE, *Indemnisation des opérateurs du maillon sélection-accoupage de la filière avicole impactés par l'influenza aviaire*, Doc. C (2016) 4989 final, 3 août 2016, [En ligne], [agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/sa\_45615.pdf] (2 décembre 2017).

adoptée pour lutter contre la maladie qui préconise de généreuses indemnités en vue de favoriser la déclaration et donc la détection de la maladie et d'aboutir plus facilement à son éradication<sup>57</sup>. Mieux, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (Food and Agriculture Organization ou FAO), dans son manuel intitulé *Se préparer à l'influenza aviaire hautement pathogène*, recommandait de déterminer ces indemnités conjointement avec la filière avicole<sup>58</sup> !

La norme passe donc moins par un commandement contraignant venu du haut que par une construction partagée entre tous les acteurs et, en premier lieu, les destinataires des normes sanitaires. Leur adhésion commune aux obligations à mettre en œuvre est recherchée. Les acteurs internationaux et les acteurs économiques, du moins certains d'entre eux, se rencontrent dès lors le long d'un même fil conducteur qui les anime, soit celui de la sécurité sanitaire au service du commerce. La conception du droit comme hétéronomie, avec une sanction assurant la contrainte et donc le caractère juridique des obligations, est ainsi moins pertinente. Elle ne correspond pas exactement à l'élaboration des normes et à la façon dont les acteurs vont réguler les comportements. D'où la nécessité, pour Jacques Chevallier, d'opérer une inflexion du modèle théorique classique de l'État et de son corollaire, celui de la règle de droit. Le droit apparaît moins comme un commandement extérieur qu'il est obligatoire de respecter que comme le fruit d'une négociation, d'une délibération collective, auxquelles prennent notamment part les futurs destinataires de la norme<sup>59</sup>.

Toutefois, concertation ne rime pas toujours avec consensus. Elle n'empêche pas non plus l'instrumentalisation des normes, lorsque celles-ci poursuivent, derrière le but officiellement affiché, d'autres finalités

---

57. Voir, par exemple, un document du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad) réalisé avec ses partenaires, notamment la FAO et l'OIE : « La grippe aviaire. L'influenza », *Les savoirs partagés*, 2006, p. 30, [En ligne], [savoirspartages.cirad.fr/content/download/4322/31909/version/2/file/GRIPPE\_AVIAIRE\_FR+L..pdf] (2 décembre 2017) ; l'indemnisation figurait aussi parmi les mesures recommandées dans le document stratégique commun de l'OIE et de la FAO élaboré en collaboration avec l'OMS : *A Global Strategy for the Progressive Control of Highly Pathogenic Avian Influenza (HPAI)*, 2005, p. 59 [En ligne], [www.fao.org/avianflu/documents/hpaiglobalstrategy31oct05.pdf] (2 décembre 2017) ; ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ ANIMALE, *Vaccination contre l'influenza aviaire*, p. 1 et 2, [En ligne], [www.oie.int/doc/ged/D4435.PDF] (2 décembre 2017).

58. V. MARTIN, A. FORMAN et J. LUBROTH, *Se préparer à l'influenza aviaire hautement pathogène*, Rome, 2007, p. 35, [En ligne], [ftp.fao.org/docrep/fao/010/a0632f/a0632f.pdf] (22 octobre 2017).

59. Jacques CHEVALLIER, « L'État post-moderne : retour sur une hypothèse », (2004) 39 *Droits* 107, 114.

plus masquées. Pouvoir le mettre en lumière constitue l'un des avantages d'une analyse du droit à travers le prisme de l'internormativité. Après avoir exposé qu'il existe une reconfiguration de l'État libéral qui résulte du rapprochement entre sphère privée et autorité publique, Olivier Dubos soutient que ladite reconfiguration « ne touche pas que les acteurs, elle concerne aussi les objectifs. La santé animale n'a pas pour seule finalité l'Homme, elle poursuit d'autres buts<sup>60</sup>. » Le souci de la santé humaine, tout en étant présent, n'était clairement pas premier chez les pouvoirs publics au moment de la crise d'influenza aviaire, puisque les risques de contamination de l'être humain se révélaient très faibles. En revanche, la priorité était l'enjeu économique de la maladie, qui est devenu alors l'occasion de profiter des nouvelles normes sanitaires en vue de poursuivre un autre but que la simple préservation de la santé animale et des filières avicoles, à savoir la restructuration de ces dernières.

### 1.2.2 La restructuration de la filière : l'instrumentalisation de la norme sanitaire et la lutte pour le droit entre différents systèmes d'élevage

La crise aviaire semble avoir été l'occasion d'amorcer une restructuration de la filière de la volaille, du point de vue sanitaire mais surtout, *in fine*, sur le plan économique<sup>61</sup>. La restructurer signifie la réorganiser, notamment dans le sens d'une concentration et d'une intensification de la production, principalement pour qu'elle soit plus concurrentielle à l'export<sup>62</sup>. L'internormativité tient ici aux usages variés de la norme par différents systèmes ou acteurs, qui tendent à la remettre en œuvre de façon multiple. Cependant, elle est surtout visible à travers la lutte pour le droit que se livrent des modèles d'élevage dichotomiques, et ce, en vue de faire triompher leurs intérêts et d'essayer de modeler les normes sanitaires en conséquence<sup>63</sup>.

En matière de modèles d'élevage, le vide sanitaire imposé et les coûts des investissements de biosécurité seront vraiment mieux soutenus sur le plan financier par les plus grands élevages que par les petites et moyennes

---

60. Olivier DUBOS, « L'Union européenne et la santé animale : de Descartes à Bentham ? », dans E. BROSSET (dir.), préc., note 8, p. 243, à la page 250.

61. Ce point nous a été confirmé dans le courriel précité, note 21, de la part de Jean-Luc Angot. Il existe en outre plusieurs documents officiels, plusieurs articles scientifiques et des articles de presse traitant le sujet et montrant qu'il n'est pas nouveau.

62. Voir, par exemple, CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ALIMENTATION, DE L'AGRICULTURE ET DES ESPACES RURAUX, *La filière volaille de chair*, rapport n° 13114, mars 2014.

63. Sur l'idée de lutte pour le droit, voir B. FRYDMAN, préc., note 33, p. 9 et 16-18.

exploitations<sup>64</sup>. Bien que des indemnités généreuses aient été prévues, elles tardent parfois à venir<sup>65</sup> et sont en outre plus avantageuses pour les exploitations intensives<sup>66</sup>. Là aussi, ce sont les élevages de petite taille, avec le moins de trésorerie, qui vont en pâtir<sup>67</sup>. Surtout, les normes de biosécurité édictées correspondent principalement au modèle des grands élevages industriels et de l'export<sup>68</sup>. D'aucuns ont pu estimer que les arrêtés pris pour faire face à la crise signaient la fin de l'élevage fermier<sup>69</sup>, et que beaucoup des nouvelles normes de biosécurité désormais obligatoires dans le fonctionnement normal et régulier des élevages seraient inapplicables<sup>70</sup>.

Matériellement, ce sont les normes d'élevage propres à un système de production, au détriment des autres, qui se trouvent consacrées par le droit. En effet, la conduite en bande unique, même si elle connaît quelques exceptions, devient la règle<sup>71</sup>. Les animaux d'une même unité de production

- 
64. Nelly ASSENAT et Claire FLOCHÉL, « Grippe aviaire : de nouvelles contraintes pour les éleveurs », *France Bleu*, 10 février 2016, [En ligne], [www.francebleu.fr/infos/agriculture-peche/grippe-aviaire-de-nouvelles-contraintes-pour-les-eleveurs-1455118707] (2 décembre 2017) : « Certains dénoncent déjà des mesures qui pénaliseraient les plus petits producteurs. »
65. Frank NIEDERCORN, « Grippe aviaire : les éleveurs de canards du Sud-Ouest subissent un “vide sanitaire” inédit », *Les Échos*, 2 mai 2016, [En ligne], [www.lesechos.fr/02/05/2016/lesechos.fr/021895543458\_grippe-aviaire-les-eleveurs-de-canards-du-sud-ouest-subissent-un-vider-sanitaire-inedit.htm] (2 décembre 2017) : « Les indemnités prévues pour les accouveurs, premiers touchés par la mesure mais dont l'activité conditionne le redémarrage de la filière, n'ont toujours pas été versées. »
66. *Id.* Les petits éleveurs expliquent que les indemnités sont calculées sur la base des animaux non produits, ce qui favorise les grandes exploitations.
67. FRANCE, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Question orale sans débat*, n° 1312, 9 février 2016 (Martine Faure) : « Ces petits éleveurs ne disposent d'aucune trésorerie pour supporter financièrement un arrêt d'activité de quatre mois. »
68. CONFÉDÉRATION PAYSANNE, *Grippe aviaire : industrialisation forcée de l'élevage fermier*, 26 juin 2016, [En ligne], [www.confederationpaysanne.fr/rp\_article.php?id=4737&PHPSESSID=a1499b6e13e] (2 décembre 2017); Audrey CHEVALLIER, « Grippe aviaire : “Ces mesures, c'est la fin des élevages fermiers” », *L'Orne combattante*, 1<sup>er</sup> août 2016, [En ligne], [www.lornecombattante.fr/2016/08/01/grippe-aviaire-ces-mesures-c-est-la-fin-des-elevages-fermiers/] (2 décembre 2017).
69. *Id.*
70. CONFÉDÉRATION PAYSANNE, « Grippe aviaire : industrialisation forcée de l'élevage fermier », 16 juin 2016, [En ligne], [www.confederationpaysanne.fr/actu.php?id=4738] (2 décembre 2017) : « Ces mesures sont pour certaines inapplicables dans les élevages fermiers »; Grégoire MORIZET, « Grippe aviaire : les éleveurs de Dordogne déçus », *Sud Ouest*, 17 février 2016, [En ligne], [www.sudouest.fr/2016/02/17/une-batterie-de-mesures-2275743-4688.php] (2 décembre 2017).
71. *Arrêté du 8 févr. 2016 relatif aux mesures de biosécurité applicables dans les exploitations de volailles et d'autres oiseaux captifs dans le cadre de la prévention contre l'influenza aviaire*, J.O. 10 févr. 2016, art. 1 i).

viennent tous du même endroit, connaissent le même cycle de production, ont tous le même âge et sont tous de la même espèce. À la fin du cycle de production, tout est nettoyé et désinfecté : un vide sanitaire est observé. Si différentes espèces sont élevées sur le même site, elles doivent être rigoureusement séparées. En outre, des sas de désinfection doivent être créés à l'entrée des unités de production et tout un ensemble de mesures de biosécurité, telles que la désinfection et le nettoyage des locaux d'exploitation, doit être respecté<sup>72</sup>.

Le mode de fonctionnement décrit est typique de l'élevage industriel, mais pas des élevages bio, plein air et fermiers<sup>73</sup>. Le dispositif sanitaire élaboré induit en outre une standardisation évidente, qui là aussi est la marque de l'élevage industriel<sup>74</sup>. Selon un éleveur interrogé par le journal *Le Monde*, « [l]e guide des bonnes pratiques est écrit par la filière industrielle. Or, il y a une coupure, une incompréhension entre industriels et fermiers, entre filières longues et circuits courts<sup>75</sup>. »

Les pouvoirs publics ont pourtant affirmé avoir cherché à ce que tous les types d'élevage soient représentés lors des réunions de concertation<sup>76</sup>

- 
72. Ces mesures résultent de l'Arrêté du 8 févr. 2016 relatif aux mesures de biosécurité applicables dans les exploitations de volailles et d'autres oiseaux captifs dans le cadre de la prévention contre l'influenza aviaire, préc., note 71, art. 1 i), et de l'Arrêté du 9 févr. 2016 déterminant des dispositions de lutte complémentaires contre l'influenza aviaire hautement pathogène suite à la détection de la maladie sur le territoire français, J.O. 10 févr. 2016.
73. Voir par exemple : Gilles-R. SOULLÉS, « Grippe aviaire : “Les normes imposées aux éleveurs sont inapplicables” », *La Dépêche*, 2 juillet 2016, [En ligne], [www.ladepeche.fr/article/2016/07/02/2377202-grippe-aviaire-les-normes-imposees-aux-eleveurs-sont-inapplicables.html] (2 décembre 2017) ; OUEST-FRANCE, « Grippe aviaire : des mesures qui inquiètent près de Vire », 26 juillet 2016, [En ligne], [www.ouest-france.fr/normandie/vire-normandie-14500/grippe-aviaire-des-mesures-qui-inquietent-pres-de-vire-video-4387913] (2 décembre 2017) ; Pierre-Jean PYRDA, « “Les mesures de biosécurité vont coûter cher aux petits” », *La Dépêche*, 21 février 2016, [En ligne], [www.ladepeche.fr/article/2016/02/21/2281592-les-mesures-de-biosecurite-vont-couter-cher-aux-petits.html] (2 décembre 2017).
74. Voir notamment Patrice ROUGET, « Le traitement industriel des animaux », *Revue semestrielle de droit animalier* 2014.225, 230 et suiv. : « Le vivant comme objet industriel ».
75. Laurence GIRARD, « Grippe aviaire : le Sud-Ouest retrouve ses canetons », *Le Monde*, 14 mai 2016, [En ligne], [www.lemonde.fr/economie/article/2016/05/14/grippe-aviaire-le-sud-ouest-retrouve-ses-canetons\_4919616\_3234.html] (2 décembre 2017).
76. MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT, « Influenza aviaire : présentation de la stratégie d'éradication et des mesures de biosécurité », 10 février 2016, [En ligne], [agriculture.gouv.fr/influenza-aviaire-presentation-de-la-strategie-deradication-et-des-mesures-de-biosecurite] (2 décembre 2017).

et pris en considération dans les mesures arrêtées<sup>77</sup>. Le ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation avait, par exemple, soutenu que les mesures pourraient être conciliées avec les préoccupations concernant le respect du bien-être animal, dont le modèle d'élevage en plein air est un gage<sup>78</sup>. Plus largement, le respect d'un cahier des charges imposant le respect strict de normes d'élevage particulières pour l'obtention d'un label apparaissait incompatible avec l'observance des normes sanitaires envisagées. Ainsi, des dérogations aux règles générales ont été prévues pour assurer le bien-être animal ou le respect d'un cahier des charges particulier<sup>79</sup>. Les pouvoirs publics ont toutefois donné, au regard de la plupart des mesures élaborées, la préférence aux élevages industriels.

L'analyse du droit à travers le prisme de l'internormativité permet aisément de comprendre la raison pour laquelle le modèle industriel de l'élevage, tourné vers l'exportation, a été privilégié. Les instances de normalisation et donc la politique sanitaire ont été élaborées en priorité pour le marché international et l'export. Il suffit de repenser aux déclarations officielles précitées faisant mention de ces préoccupations. Il n'est donc pas surprenant que les normes nationales privilégient les élevages industriels et que les normes de biosécurité soient le mieux adaptées à ces derniers. La situation est d'autant plus problématique, d'un point de vue de la responsabilité et de la justice, quand on sait que les soupçons se portent de plus en plus sur le modèle d'élevage industriel intensif comme explication de l'émergence de l'épizootie<sup>80</sup>.

Quoi qu'il en soit, ne trouve-t-on pas là un trait fondamental du droit, lieu de rencontre des discours et d'affrontement entre divers intérêts, différé-

- 
77. FRANCE, SÉNAT, *Question d'actualité au gouvernement n° 0718G de M. Pierre Médevielle (Haute-Garonne – UDI-UC) et Réponse du Secrétariat d'État, auprès du premier ministre, chargé des relations avec le Parlement*, J.O. du Sénat, p. 1987 et 1988, [En ligne], [www.senat.fr/questions/base/2016/qSEQ16010718G.html] (2 décembre 2017).
78. OUEST-FRANCE, « Grippe aviaire. Le Foll confirme 220 millions d'euros d'investissement », 13 mai 2016, [www.ouest-france.fr/sante/grippe-aviaire/grippe-aviaire-le-foll-confirme-220-millions-deuros-dinvestissement-4225547] (22 octobre 2017).
79. *Arrêté du 16 mars 2016 relatif aux niveaux du risque épizootique en raison de l'infection de l'avifaune par un virus de l'influenza aviaire hautement pathogène et aux dispositifs associés de surveillance et de prévention chez les volailles et autres oiseaux captifs*, J.O. 31 mars 2016, art. 6 (4).
80. Sophie COISNE, « Entretien avec François Renaud : "L'élevage intensif favorise la grippe aviaire" », *La Recherche*, octobre-novembre 2016, [En ligne], [www.larecherche.fr/entretien-avec-françois-renaud-« -lélevage-intensif-favorise-la-grippe-aviaire- »] (2 décembre 2017); Benjamin ROCHE, Alexandre CARON et Nicolas GAIDET-DRAPIER, « Grippe aviaire: comment le virus H5N1 a contaminé les élevages français », *The Conversation*, 24 janvier 2016, [En ligne], [theconversation.com/grippe-aviaire-comment-le-virus-h5n1-a-contamine-les-elevages-francais-1-53601] (2 décembre 2017).

rentes valeurs, et qu'il se charge d'arbitrer<sup>81</sup> ? La distinction avec la théorie positiviste classique réside peut-être dans ce qui a motivé l'étude de l'internormativité, à savoir une approche plus sociologique du droit<sup>82</sup>, focalisée sur les acteurs et leurs relations dans le processus normatif. À ce titre, il est impossible de ne pas remarquer le caractère technique des normes sanitaires. L'État s'appuie, en effet, fortement sur les experts du monde scientifique, qui lui permettent de développer une législation efficace et rationnelle. Cependant, cela en arrive à déplacer vers ces acteurs particuliers le lieu de production de la norme.

## **2 Une réglementation technique au service de la santé et du commerce international**

Le droit de la santé animale est un droit éminemment technique, qui nécessite un recours abondant au savoir vétérinaire pour lutter contre les épizooties. Il existe donc une interdisciplinarité nécessaire entre le droit et la science, qui agit comme un moteur de l'internormativité (2.1). Cette influence de la science sur la production des normes est encore renforcée de par la forte intégration du travail scientifique dans le processus normatif (2.2).

### **2.1 Une interdisciplinarité nécessaire entre le droit et la science, moteur de l'internormativité**

L'internormativité entre le droit et les codes de la science passe par la nécessaire interdisciplinarité<sup>83</sup> que suppose la réglementation de la santé animale. Prévoir les maladies animales et lutter rationnellement contre ces dernières rend indispensable le concours des savoirs scientifiques. C'est ainsi que le droit est imprégné par le langage des sciences du vivant, en particulier des sciences vétérinaires et de l'épidémiologie. Difficile de saisir la politique sanitaire si l'on ne maîtrise pas les notions clés de ces disciplines — telles la surveillance active ou programmée ou encore la surveillance passive ou événementielle — ou bien si l'on ignore ce que sont les intervalles de confiance. Or, ces notions sont totalement implantées

---

81. Sheldon LEADER, « Legal Science, Social Science, and the Problem of Competing Values », (2010) 75 *Droit et société* 363, 364.

82. *Id.*, 364.

83. Sur l'analyse de l'internormativité et l'exigence de l'interdisciplinarité, voir Isabelle ALPHONSE-TILLOY et Pierre-Yves VERKINDT, « Variations autour de l'internormativité : de l'interaction des systèmes de normes à l'exigence d'interdisciplinarité », dans Éric PEZET et Juliette SÉNÉCHAL (dir.), *Normes juridiques et normes managériales. Enjeux et méthode d'une nouvelle internormativité*, Paris, L.G.D.J., 2014, p. 171 ; dans le même sens, A. POMADE, préc., note 3, 87.

dans les textes juridiques, qui appellent une mise en œuvre concrète, et dont la teneur doit énormément à l'épidémiologie<sup>84</sup>.

Les arrêtés de biosécurité de 2015 et de 2016 renforcent ainsi la surveillance passive et active<sup>85</sup>, et ils prévoient la conduite d'enquêtes épidémiologiques<sup>86</sup>, de même que la réalisation de tests et de diagnostics sur les oiseaux. La façon de surveiller l'état de santé des volailles correspond là aussi parfaitement aux pratiques actuelles et recommandées par l'épidémiologie<sup>87</sup>. La pénétration du droit par le monde de la science est renforcée par les exigences de l'OMC qui obligent tout État membre à apporter une justification scientifique aux mesures de santé animale pouvant influencer sur le commerce international.

La justification de la scientificité des normes sanitaires connaît deux modalités distinctes, chacune d'elles attestant le poids conféré aux scientifiques dans l'élaboration de la norme. La première consiste à se fonder sur les dispositions substantielles des organisations internationales de normalisation, notamment celles qui, comme l'OIIE, sont reconnues par l'OMC et l'Accord SPS<sup>88</sup>. Toutefois, le droit international doit s'adapter à la complexité du domaine qu'il entend régir pour atteindre les objectifs fixés, et qui tient essentiellement aux incertitudes et aux rapides évolutions tant des connaissances scientifiques que des épidémies elles-mêmes. Les organisations internationales, conscientes de ce problème, laissent donc

---

84. Entretien avec Barbara Dufour, vétérinaire et professeure à l'École nationale vétérinaire d'Alfort, le vendredi 29 avril 2016.

85. Voir, par exemple, l'article 5 de l'*Arrêté du 16 mars 2016 relatif aux niveaux du risque épidémiologique en raison de l'infection de l'avifaune par un virus de l'influenza aviaire hautement pathogène et aux dispositifs associés de surveillance et de prévention chez les volailles et autres oiseaux captifs*, préc., note 79. Il aborde la surveillance des oiseaux, aussi bien passive qu'active.

86. *Arrêté du 9 févr. 2016 déterminant des dispositions de lutte complémentaires contre l'influenza aviaire hautement pathogène suite à la détection de la maladie sur le territoire français*, préc., note 72, art. 4.

87. *Id.*, art. 5. La surveillance se fonde non sur un examen clinique des animaux, mais sur les taux de mortalité et les baisses de volume de production. Cette surveillance quantitative est préférée par les vétérinaires et les épidémiologistes en raison du grand nombre d'oiseaux dans certaines exploitations qui rend difficile un examen clinique individuel. C'est ce qui ressortait d'une intervention de Didier BOISSELEAU, «Épidémiologie d'investigation: méthodologie à l'aide d'un protocole réglementaire précis», *Journées scientifiques de l'AEEMA*, École nationale vétérinaire d'Alfort, 24 et 25 mars 2016.

88. Accord SPS, préc., note 26, art. 2 (2) et 3 (2).

une marge de manœuvre aux États pour adapter leurs mesures à la situation particulière à laquelle ils font face<sup>89</sup>.

La liberté reconnue aux États est toutefois très relative, puisque les mesures alors édictées doivent être justifiées scientifiquement<sup>90</sup>, et reposer en conséquence sur une évaluation scientifique<sup>91</sup>. Elle consiste souvent en une analyse des risques, balisée par des critères élaborés par les instances de normalisation<sup>92</sup>. Il y a donc une culture des résultats et de la procédure qui peut supplanter le respect strict des prescriptions substantielles, mais toujours avec une intervention soutenue des acteurs scientifiques dans ce processus normatif.

Si la norme est la signification d'un acte de volonté dans un système donné, elle est probablement, dans le domaine de la santé animale, bien plus imputable au monde scientifique qu'à celui dit juridique au sens traditionnel du terme. Le droit se contente, dans ce cas, de fournir un habillage juridique à la signification de l'acte de volonté des acteurs scientifiques, qui sont la plupart du temps les véritables auteurs du contenu de la norme. C'est ainsi que le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation a sollicité, lors de l'épisode d'influenza aviaire, l'aide du Conseil national d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale (CNOPSAV)<sup>93</sup> et de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)<sup>94</sup> pour élaborer ou adapter les normes sanitaires à privilégier en vue de lutter contre la maladie.

89. ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE, *La série des accords de l'OMC. Mesures sanitaires et phytosanitaires*, 2010, p. 11, [En ligne], [www.wto.org/french/res/f/booksp\_f/agrmtseries4\_sps\_f.pdf] (2 décembre 2017).

90. Accord SPS, préc., note 26, art. 3 (3).

91. *Id.*, art. 5, et *supra*, note 2.

92. Voir ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ ANIMALE, préc., note 15, titre 2, et chap. 6.10 (sur l'analyse des risques d'antibiorésistance); voir aussi ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ ANIMALE, *Code sanitaire pour les animaux aquatiques*, titre 2, et chap. 6.5 (sur l'analyse des risques de résistance aux agents antimicrobiens).

93. MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT, « Influenza aviaire : les professionnels et les pouvoirs publics mobilisés pour mettre en place une stratégie volontariste pour assainir les élevages de palmipèdes et éradiquer la maladie », 14 janvier 2016, [En ligne], [agriculture.gouv.fr/influenza-aviaire-une-strategie-volontariste-pour-assainir-les-elevages-de-palmipedes-et-eradiquer] (2 décembre 2017). L'avis du CNOPSAV apparaît en outre dans les visas de l'Arrêté du 8 févr. 2016 relatif aux mesures de biosécurité applicables dans les exploitations de volailles et d'autres oiseaux captifs dans le cadre de la prévention contre l'influenza aviaire, préc., note 71.

94. AGENCE NATIONALE DE SÉCURITÉ SANITAIRE DE L'ALIMENTATION, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TRAVAIL, *Avis relatif au risque Influenza aviaire*, 14 décembre 2015 : la Direction générale de l'alimentation saisit l'ANSES pour lui demander son avis, notamment sur les mesures réglementaires complémentaires à mettre en œuvre; AGENCE NATIONALE

Dans son avis du 7 mars 2016 relatif à l'évaluation du risque posé par le maintien des animaux séropositifs en influenza aviaire, l'ANSES a jugé que les mesures prévues par le gouvernement pour permettre le maintien dans la zone de restriction d'animaux testés positifs à la maladie étaient nettement insuffisantes. Le 21 avril 2016, le ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation a pris un arrêté qui mentionnait cet avis dans ses visas. Il avait pour objet, comme l'ANSES le recommandait, d'apporter « des précisions sur les conditions de maintien des troupeaux de palmipèdes reproducteurs séropositifs, la gestion des effluents et les conditions de repeuplement de la zone de restriction<sup>95</sup> ». Le point qui, en outre, préoccupait le plus l'ANSES a été traité en particulier<sup>96</sup>. Le contenu des normes est donc fortement lié à l'activité de ces organes d'expertise et de conseil.

C'est peut-être encore plus flagrant au niveau européen avec le Comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale, qui a remplacé il y a plusieurs années le Comité vétérinaire permanent. Cet organe est composé de représentants des États membres, des scientifiques pour la plupart, et la Commission européenne recueille son avis avant de prendre des décisions dans les champs techniques visés. Cet avis est plus ou moins contraignant selon la procédure juridiquement prévue, et il arrive souvent que la Commission européenne ait besoin de son avis positif pour prendre des mesures qu'elle veut voir implantées. En France, un ancien directeur général de l'alimentation a pu écrire à propos de cet organe : « Le Comité devient peu à peu l'enceinte de consultation pour toute situation de conflit sanitaire, mais aussi le passage obligé pour l'examen des projets de textes vétérinaires, ce qui lui confère un rôle proprement législatif, même si c'est le Conseil qui valide en fin de course l'adoption<sup>97</sup>. » Il qualifie en outre les techniciens chargés de rédiger les textes de la réglementation en matière de santé animale de « législateurs vétérinaires<sup>98</sup> ». À ce stade, le regard

---

DE SÉCURITÉ SANITAIRE DE L'ALIMENTATION, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TRAVAIL, *Avis relatif à l'évaluation du risque posé par le maintien des élevages à visée non commerciale de palmipèdes dans la zone de restriction durant la phase de vide sanitaire*, 21 mars 2016 : là aussi, la Direction générale de l'alimentation interroge l'ANSES sur les mesures mises en place ou qui devraient l'être dans le cas des élevages non commerciaux des particuliers.

95. *Arrêté du 21 avr. 2016 modifiant l'arrêté du 9 févr. 2016 déterminant des dispositions de lutte complémentaires contre l'influenza aviaire hautement pathogène suite à la détection de la maladie sur le territoire français*, J.O. 23 avr. 2016.
96. Il s'agissait du fait que les dispositions en cause ne prenaient pas assez en considération, dans la zone de restriction, les mesures en sortie de production de l'unité d'exploitation.
97. Boris OLLIVIER, « De la directive 64/432 à la future loi santé animale, cinquante ans de construction de la politique communautaire de santé animale. Partie 1 : 1957-1995 », *Bulletin épidémiologique, santé animale et alimentation*, n° 62, 2014, p. 22, à la page 23.
98. *Id.*, à la page 23.

minutieux sur les acteurs qu'appelle l'étude de l'internormativité nous laisse entrevoir une confusion poussée entre les sphères scientifique et juridique, les experts de la première exerçant le pouvoir traditionnellement dévolu à ceux de la seconde.

La reprise formelle par le pouvoir juridique des avis scientifiques, gage d'une relative autonomie du droit qui perdurerait, peut encore être atténuée par le fait que ce seront essentiellement des fonctionnaires vétérinaires qui recevront et mettront en œuvre ces informations et recommandations sanitaires. En cela, les administrations vétérinaires et d'expertise scientifique font figure d'organisations frontières. Les structures juridiques accueillent des acteurs qui ne sont pas issus uniquement du monde juridique ou politique, mais venant également d'autres disciplines comme la science. Ils peuvent avoir des activités à la fois scientifiques, en rapport avec l'activité normative des décideurs publics, mais aussi réglementaires et endosser alors eux-mêmes un rôle normatif, alors qu'ils ne sont pas initialement des juristes<sup>99</sup>. Ils apparaissent donc comme des experts techniques et des corégulateurs du domaine qui leur est confié, brouillant de temps à autre les frontières entre expertise et gestion. Plusieurs des normes que nous avons mentionnées jusqu'ici sont souvent prises en tout ou partie par les directions départementales de protection des populations (DDPP), autrement dit les services vétérinaires, qui emploient majoritairement des fonctionnaires qui viennent de leur discipline. Ces organisations frontières font donc la part belle au monde scientifique dans la création normative, si bien que la frontière entre droit et science semble se dissoudre.

On ne saurait ainsi réduire la normativité en matière sanitaire à une reprise formelle mais souveraine du pouvoir juridique des différents avis qu'il peut recevoir, et qui resterait l'unique auteur authentique des normes à tout point de vue. Si elles ne peuvent se passer de l'habit juridique, canal standard et historique de la normativité, qui permet de porter à la connaissance du plus grand nombre ce qui doit être considéré comme les conduites à adopter, l'élaboration de ces obligations montre qu'elles sont grandement imputables aux experts et à la bureaucratie scientifique. L'internormativité permet d'observer que la frontière entre les deux mondes risque de s'effacer au point que le domaine scientifique tend à se substituer entièrement au

---

99. Julien BESANÇON, *L'institutionnalisation de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments comme organisation-frontière. Bureaucratisation de l'expertise et régulation des risques alimentaires*, thèse de doctorat, Paris, Institut d'études politiques de Paris, 2010, p. 22-26.

domaine juridique<sup>100</sup>. D'autant que l'intégration du travail scientifique au processus normatif va plus loin, puisqu'elle concerne également toutes les opérations concrètes de la pratique scientifique, ce qui entraîne une série d'implications notables.

## 2.2 L'intégration du travail scientifique au processus normatif : des implications fortes

Les normes sont encore intimement liées au travail scientifique de par les opérations de concrétisation qu'elles appellent. Ainsi, les normes prévoient des enquêtes et des analyses épidémiologiques pour leur mise en œuvre. Leur périmètre et leur portée—que l'on pense à l'établissement de zones réglementées lors de la découverte de foyers d'influenza aviaire—sont fortement tributaires des activités scientifiques et de leurs conclusions. Par exemple, les arrêtés préfectoraux de mise sous surveillance d'un élevage dépendent en premier lieu de l'expertise des services vétérinaires, selon qu'ils estiment qu'il y a ou non suspicion d'influenza aviaire<sup>101</sup>. En cas de suspicion, une enquête épidémiologique est menée<sup>102</sup> et d'après ses conclusions, certaines exploitations seront considérées comme étant à risque<sup>103</sup>. Or, cette catégorisation, étroitement liée à l'enquête et à ses résultats, permet de leur appliquer toute une série de mesures sanitaires. L'arrêté précise d'ailleurs que l'on tient compte des éléments de l'enquête aussi bien pour arrêter des mesures supplémentaires de biosécurité que pour fixer d'éventuelles dérogations<sup>104</sup>. Ce dernier point mérite une attention particulière.

Pour s'adapter aux particularismes locaux concernant la maladie et sa gestion, il existe de nombreuses dérogations aux normes substantielles et générales qui posent des interdits ou une manière de faire bien précise. En conséquence, il y a une possibilité réelle et très étendue de personnalisation de la norme. À tel point que l'on peut parfois se demander s'il existe vraiment des règles générales ou, du moins, si leur portée n'est pas réduite à peau de chagrin. À première vue, la porte ouverte à une pluralité de normes laisse à penser qu'elles ne constituent pas un ensemble ordonné, qu'elles

---

100. David H. GUSTON, « Boundary Organizations in Environmental Policy and Science : An Introduction », *Science, Technology & Human Values*, vol. 26, n° 4, 2001, p. 399 : l'auteur soutient qu'un tel risque d'effacement des frontières et d'absorption d'un monde par l'autre est bien réel.

101. Arrêté du 18 janv. 2008 fixant des mesures techniques et administratives relatives à la lutte contre l'influenza aviaire, J.O. 22 janv. 2008, p. 1150, art. 5.

102. *Id.*, art. 4 et 5.

103. *Id.*, art. 13.

104. *Id.*, art. 9.

ne peuvent donc pas résulter de l'application uniforme d'une norme plus générale et abstraite. Cette impression se révèle pourtant trompeuse, et il semble raisonnable de soutenir que, derrière la personnalisation poussée des normes, règne néanmoins une forte unité méthodologique à laquelle elles peuvent régulièrement être rattachées.

D'abord, les exceptions textuellement posées sont souvent entourées de garanties supplémentaires à apporter pour s'assurer que le niveau de risque n'est pas augmenté et que les statuts sanitaires en jeu ne changent pas<sup>105</sup>. Les mesures prises pour affronter l'influenza aviaire suivent ce leitmotiv. Or, nous avons vu que ces exceptions ne peuvent pas être décrétées discrétionnairement, mais qu'elles sont nécessairement inspirées par les experts scientifiques qui façonnent les textes de la réglementation. Surtout, plusieurs exceptions ne sont pas déterminées par avance, mais plutôt retenues après avis scientifique<sup>106</sup> ou analyse des risques<sup>107</sup> : elles conditionneront donc profondément la production des normes sanitaires. Des critères déterminés encadrent en outre la marche à suivre pour rendre les avis et les analyses requis. On comprend d'ailleurs d'autant mieux le recours à ces modalités dès lors que l'on garde en tête, comme cela a été mentionné plus haut, que telle est la manière de raisonner des instances de normalisation supranationales<sup>108</sup>. C'est précisément l'utilité de l'approche internormative que de pouvoir ainsi éclairer les raisons et la portée des règles de droit.

Il résulte de ce qui a été dit que la démarche scientifique ici à l'œuvre devient en quelque sorte la procédure de production de normes valides qui, si elles peuvent prescrire maints comportements différents selon la diversité des cas, appréhendent cependant toujours la diversité des faits selon la même méthode. Ainsi, aussi diverses soient-elles, les normes édictées n'en forment pas moins un système cohérent, qui peut être ramené à une unité méthodologique probablement bien plus concrète que les

---

105. Voir, par exemple, l'Arrêté du 9 févr. 2016 déterminant des dispositions de lutte complémentaires contre l'influenza aviaire hautement pathogène suite à la détection de la maladie sur le territoire français, préc., note 72, art. 5 (2) i).

106. Voir, par exemple, l'Arrêté du 18 janv. 2008 fixant des mesures techniques et administratives relatives à la lutte contre l'influenza aviaire, préc., note 101, art. 15 (2).

107. Voir, par exemple, l'Arrêté du 9 févr. 2016 déterminant des dispositions de lutte complémentaires contre l'influenza aviaire hautement pathogène suite à la détection de la maladie sur le territoire français, préc., note 72, art. 6 d).

108. Voir, par exemple, ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ ANIMALE, préc., note 13, p. 13. De façon générale, il faut savoir que l'Accord SPS et l'OIE estiment que les mesures doivent toujours être justifiées scientifiquement, qu'elles soient fondées sur les standards pertinents ou qu'elles soient prises à partir d'une évaluation des risques qui permet alors de déroger à la substance des normes de référence.

directives fournies par une norme générale et abstraite. Elle assure certainement mieux l'uniformité des normes, du point de vue scientifique, que les prétendus syllogismes juridiques qui tireraient de la norme générale les normes individuelles à appliquer aux cas. Nous terminerons donc sur l'un des nombreux mérites que comporte une étude du droit sous l'angle de l'internormativité. Derrière la rencontre de systèmes de normes distincts se dessine peut-être encore un nouveau formalisme, avec sa logique propre qu'il incombe de saisir pour comprendre l'une des facettes du phénomène complexe de la normativité, et savoir déterminer éventuellement les leviers précis à actionner lorsqu'on veut agir sur les normes.

### **Conclusion**

L'intérêt d'une approche internormative du droit est de révéler que la construction de la réglementation en matière de santé animale relève de plusieurs niveaux juridiques, et que la gestion d'une maladie sur le plan national est donc en partie déterminée par des instances supranationales. Il ressort que ce partage est à la fois source d'opportunités et de contraintes. L'Europe permet une gestion harmonisée des maladies et favorise le libéralisme économique, mais la définition et l'exercice de la politique sanitaire échappent en bonne partie aux États membres qui deviennent tributaires des normes et des décisions de l'UE dans leur gestion des crises sanitaires. Et si l'UE contribue aux efforts économiques pour atténuer l'impact de crises comme celle de l'influenza aviaire qu'a connue la France, sa participation est également source de contraintes puisqu'elle suppose que les États ne sont plus libres de consacrer les sommes qu'ils voudraient à l'indemnisation des acteurs économiques pénalisés par la crise, et qu'ils doivent en plus subir les retards éventuels de l'UE dans le paiement des indemnités aux éleveurs.

L'OIE, quant à elle, fournit une aide précieuse pour sécuriser et favoriser les échanges d'animaux vivants, ainsi que des informations scientifiques et des normes utiles pour régir efficacement la santé animale. Cependant, c'est là encore au prix d'une relative perte d'autonomie des États dans la manière dont ils peuvent gérer le risque sanitaire, ceux-ci s'exposant en effet à des conséquences économiques préjudiciables s'ils s'écartent des normes de l'OIE. La situation se révèle d'autant plus problématique que les normes de l'OIE ont une portée à géométrie variable. Il peut donc être difficile pour les États d'en percevoir avec exactitude les avantages et les inconvénients et ils peuvent se trouver excessivement pénalisés malgré leur respect de la réglementation. C'est toutefois de moins en moins le cas grâce à une autre organisation internationale, l'OMC, et à son organe de règlement des différends. Nous avons expliqué plus haut

la manière dont les normes de l'OMC, et encore plus les décisions de son appareil de règlement des litiges, interagissent avec les normes de l'OIE et en renforcent l'effectivité. C'est le mérite d'une approche internormative que de rendre compte de la force des normes de l'OIE, ce qu'une analyse exclusivement centrée sur cette dernière n'aurait pas été en mesure de mettre en lumière.

Que l'OMC s'intéresse à la santé animale n'a rien d'étonnant lorsqu'on connaît les enjeux en termes économiques et de commerce. Or, la réglementation en la matière est conçue en rapport étroit avec les professionnels du secteur. Ces acteurs économiques, qui sont divers et peuvent avoir des intérêts opposés entre eux, tentent d'infléchir la réglementation en leur faveur, selon leurs propres normes d'organisation économique et de production. L'approche internormative permet alors de retracer plus précisément la genèse des normes sanitaires et de mieux saisir leur évolution et leurs enjeux concrets. C'est visible dans la lutte pour le droit que se livrent les différents modèles d'élevage, et dans laquelle ce qui a été expliqué à propos du cadre international structurant la politique sanitaire permet de saisir pourquoi cette lutte est biaisée en faveur de l'élevage industriel, puisque c'est pour celui-ci essentiellement que la réglementation supranationale a été pensée. L'étude de l'internormativité est donc une fois encore capitale pour comprendre la façon dont sont mises en œuvre les normes de santé animale, pour déterminer leurs effets concrets et, enfin, pour évaluer les possibilités qu'elles évoluent ou non, et selon quelles modalités.

En ce qui concerne la production des normes sanitaires, nous avons insisté sur le rôle fondamental des scientifiques. Leur savoir imprègne d'abord les règles de santé animale, ce qui en renforce potentiellement la rationalité, mais les rend aussi techniques et parfois difficiles à appréhender pour les destinataires des normes. Surtout, la production des normes est désormais intimement liée au travail scientifique, qui fait partie intégrante du processus normatif, que ce soit pour l'évolution et le changement des règles, la définition du statut sanitaire d'une exploitation ou encore l'attribution d'une dérogation à la législation qui concerne la santé animale. Les conséquences qui peuvent en résulter en matière de validité des normes mais aussi de sécurité juridique mériteraient des développements plus conséquents, mais toujours est-il que l'approche internormative révèle ici que le droit est produit par d'autres acteurs et dans d'autres lieux que ceux qui sont traditionnellement regardés comme appartenant au monde juridique.