

Madame Ursula VON DER LEYEN
Présidente de la Commission européenne

Objet : *Risques de déséquilibre institutionnel, de défaut de pluralisme, d'atteinte au principe de subsidiarité, de complexification normative et d'insécurité juridique dans les initiatives européennes relatives à la détention d'animaux non domestiques*

Madame la Présidente,

Par la présente, ProNaturA France et la Fédération Française d'Aquariophilie (FédéAqua) souhaitent appeler votre très haute attention sur plusieurs évolutions préoccupantes observées dans les débats européens relatifs à la détention, à l'élevage, au commerce et à la conservation des animaux non domestiques.

Notre démarche ne procède d'aucune opposition de principe aux objectifs poursuivis par l'Union européenne en matière de bien-être animal, de biodiversité ou de lutte contre les trafics d'espèces sauvages. Au contraire, nos organisations soutiennent pleinement ces objectifs et y contribuent quotidiennement à travers leurs actions de sensibilisation, de conservation, de formation et de responsabilisation des détenteurs.

Toutefois, nous estimons que plusieurs initiatives actuellement conduites ou soutenues au niveau européen révèlent l'existence d'un risque sérieux de déséquilibre dans la construction de la décision publique. Plus précisément, elles soulèvent des interrogations légitimes quant au respect effectif de principes fondamentaux qui constituent pourtant l'un des socles de l'action européenne : pluralisme, impartialité, objectivité scientifique, subsidiarité, proportionnalité, transparence et bonne administration.

Ces interrogations apparaissent d'autant plus légitimes que les mêmes organisations, les mêmes réseaux d'influence et les mêmes orientations idéologiques semblent se retrouver de manière récurrente au cœur des mécanismes destinés à éclairer la décision publique européenne.

I. La concentration croissante du débat autour d'un réseau militant unique

Les documents publics disponibles montrent qu'Eurogroup for Animals est devenu un acteur majeur du plaidoyer auprès des institutions européennes dans l'ensemble des dossiers liés aux animaux, à la biodiversité, à l'élevage et à la détention d'espèces non domestiques.

Cette situation n'est pas critiquable en elle-même.

Toute organisation de la société civile est libre de défendre ses convictions auprès des institutions européennes.

Ce qui interroge davantage est la place centrale occupée par ce réseau dans de multiples mécanismes d'influence :

- participation à des groupes de travail ;
- présence récurrente dans les consultations ;
- contribution à des études préparatoires ;
- organisation d'événements ;
- participation à des projets financés par l'Union ;
- publication de recommandations politiques ;
- interventions répétées auprès des institutions européennes.

L'accumulation de ces fonctions crée un risque objectif de circularité décisionnelle.

Les mêmes acteurs peuvent se trouver successivement en position :

- de définir le problème ;
- d'orienter la méthodologie d'analyse ;
- de produire l'expertise ;
- de formuler les recommandations ;
- puis d'exercer une activité de plaidoyer fondée sur les conclusions qu'ils ont eux-mêmes contribué à construire.

Une telle configuration apparaît difficilement compatible avec les standards les plus exigeants d'impartialité et de pluralisme.

II. Une influence renforcée par des financements extra-européens

Nos organisations ne contestent nullement la légalité des financements reçus par les organisations de plaidoyer intervenant auprès des institutions européennes.

Toutefois, les informations publiquement accessibles montrent que certains acteurs centraux de ce réseau bénéficient de ressources importantes provenant de fondations philanthropiques établies hors de l'Union européenne.

Ce constat pose une question de principe.

L'Union européenne manifeste, à juste titre, une vigilance croissante à l'égard des influences extérieures susceptibles d'impacter ses politiques publiques.

Cette exigence de vigilance doit s'appliquer avec la même rigueur lorsque des stratégies de plaidoyer visant à orienter durablement les politiques européennes sont soutenues par des capitaux extra-européens.

Il ne s'agit nullement ici de mettre en cause l'intégrité des organisations concernées mais de rappeler que plus les ressources financières et les capacités de lobbying sont importantes, plus les exigences de transparence, de contradiction et de pluralisme doivent être élevées.

III. Un risque de mauvaise administration au regard des principes européens

Le Code européen de bonne conduite administrative ainsi que la jurisprudence constante des institutions européennes imposent notamment :

- l'impartialité ;
- l'objectivité ;
- la proportionnalité ;
- la transparence ;
- la prise en considération équitable des intérêts concernés ;
- l'équilibre des parties prenantes ;
- la motivation adéquate des décisions.

Ces principes ne constituent pas de simples recommandations.

Ils sont au cœur de la confiance que les citoyens doivent pouvoir accorder aux institutions européennes. Or plusieurs initiatives récentes paraissent révéler une représentation particulièrement homogène des sensibilités consultées.

Nous observons notamment une sous-représentation, voire une absence, de catégories pourtant directement concernées par les évolutions réglementaires envisagées :

- fédérations d'aquariophilie ;
- fédérations avicoles ;
- associations de terrariophiles ;
- représentants de l'élevage amateur ;
- gestionnaires de programmes conservatoires ;
- vétérinaires spécialisés NAC ;
- éthologues ;
- zootechniciens ;
- spécialistes du lien Homme-Animal ;
- experts en élevage ex situ ;
- représentants des utilisateurs légalement concernés.

Cette absence de diversité des expertises est susceptible de compromettre la qualité même des analyses produites.

IV. Une orientation normative préalable à l'analyse scientifique

Plusieurs projets européens récents, comme par exemple : *"Reframing the exotic pet trade in Europe : developing effective science-based demand reduction interventions"*, se présentent explicitement comme des démarches destinées à élaborer des outils de réduction de la demande de détention d'animaux non domestiques.

Cette caractéristique soulève une question de méthode fondamentale.

Une étude scientifique destinée à éclairer la décision publique devrait normalement examiner l'ensemble des hypothèses possibles.

À l'inverse, lorsqu'un projet est conçu dès l'origine pour identifier les moyens de réduire une pratique déterminée, le risque apparaît que la problématique soit orientée avant même l'analyse.

Ce type de démarche peut conduire à un phénomène largement identifié dans la littérature scientifique : le biais de confirmation.

Les travaux tendent alors à rechercher les éléments validant une hypothèse préexistante plutôt qu'à examiner objectivement l'ensemble des options disponibles.

Une telle approche est difficilement conciliable avec l'exigence d'objectivité qui devrait présider à toute production d'expertise destinée à éclairer la décision européenne.

V. L'absence de reconnaissance du rôle des détenteurs responsables dans la conservation ex situ

L'une des faiblesses majeures de certains discours actuellement promus au niveau européen réside dans la réduction systématique des détenteurs et des éleveurs au statut de personnes à réguler.

Cette approche ignore une réalité pourtant largement reconnue par les milieux scientifiques. Partout en Europe, des milliers de citoyens participent activement à des actions de conservation ex situ. Ils maintiennent, reproduisent et préservent des espèces dont certaines ont disparu localement de leur milieu d'origine ou dont les populations naturelles sont gravement fragilisées.

Cette contribution concerne notamment :

- les poissons d'eau douce ;
- les poissons récifaux ;

- les coraux ;
- les amphibiens ;
- les reptiles ;
- les oiseaux ;
- les invertébrés terrestres ;
- les invertébrés aquatiques ;
- les crustacés ;
- les mollusques ;
- les arthropodes ;
- de nombreuses espèces endémiques peu connues.

Cette expertise est le fruit de plusieurs décennies d'observations, d'échanges d'expériences, de sélections raisonnées, de reproductions en milieu protégé et contrôlé et de transmission des savoirs. Tout ceci est bien évidemment documenté et constitue un patrimoine immatériel considérable que les institutions européennes ne peuvent raisonnablement ignorer.

VI. Les coraux et la biodiversité ordinaire : les grands oubliés du débat

Une part significative des débats actuels se concentre sur quelques espèces emblématiques bénéficiant d'une forte visibilité médiatique. Pourtant, la biodiversité mondiale repose avant tout sur une multitude d'espèces discrètes qui ne font l'objet d'aucun programme majeur de conservation.

Parmi celles-ci figurent :

- les petits poissons endémiques ;
- les invertébrés aquatiques ;
- les microcrustacés ;
- les mollusques ;
- les coraux ;
- les organismes récifaux ;
- les amphibiens de petite taille ;
- les invertébrés pollinisateurs ;
- de nombreux reptiles et oiseaux non emblématiques.

Dans de très nombreux cas, les réseaux d'éleveurs constituent la principale source de connaissances disponibles concernant leur reproduction, leur comportement et leur maintien à long terme. Là également, les éleveurs et leurs associations sont à l'origine d'une documentation importante.

Les coraux constituent un exemple particulièrement révélateur.

Leur rôle dans les équilibres climatiques et océaniques mondiaux est aujourd'hui largement reconnu.

Or les avancées intervenues en matière de reproduction et d'élevage de nombreuses espèces coralliennes doivent beaucoup aux travaux et aux expérimentations conduits par des aquariophiles spécialisés.

Une politique conduisant à marginaliser ou à décourager ces réseaux pourrait produire, paradoxalement, un effet inverse à celui recherché.

VII. Une atteinte potentielle au principe de subsidiarité

Le principe de subsidiarité constitue l'un des fondements de l'Union européenne. Il impose que l'Union n'intervienne que lorsque l'échelon européen apporte une valeur ajoutée démontrable par rapport à l'action des États membres.

Or les pratiques de détention, les traditions d'élevage, les contextes écologiques, les réalités culturelles et les espèces concernées diffèrent profondément d'un État membre à l'autre.

Dans ces conditions, l'extension de dispositifs uniformes à l'ensemble du territoire européen appelle une démonstration particulièrement rigoureuse de leur nécessité.

Cette démonstration apparaît à ce jour insuffisante.

VIII. Risques de complexification normative et d'insécurité juridique

Les détenteurs d'animaux non domestiques sont déjà soumis à un ensemble particulièrement dense de réglementations :

- règlements relatifs à la CITES ;
- règles vétérinaires ;
- réglementations sanitaires ;
- dispositions nationales ;
- contrôles administratifs ;
- règles relatives aux espèces invasives ;
- obligations de traçabilité.

L'ajout de nouvelles couches réglementaires sous la forme de listes positives, de registres numériques obligatoires, de certifications généralisées ou d'interdictions préventives créerait une architecture juridique d'une complexité considérable.

Cette inflation normative pourrait avoir pour effets :

- d'accroître l'insécurité juridique ;
- de fragiliser la lisibilité du droit ;
- de pénaliser prioritairement les détenteurs respectueux des règles ;
- d'éloigner davantage les citoyens des institutions européennes.

IX. risque de contradiction avec les engagements internationaux de l'Union

Les propositions actuellement soutenues par certaines organisations de plaidoyer méritent également d'être examinées à la lumière des engagements internationaux existants.

La Convention sur la diversité biologique adoptée à Rio de Janeiro reconnaît explicitement le rôle complémentaire de la conservation in situ et de la conservation ex situ.

La CITES repose quant à elle sur un mécanisme de gestion, de contrôle et d'encadrement du commerce des espèces plutôt que sur une logique générale d'interdiction.

Une évolution réglementaire fondée principalement sur la restriction ou la suppression progressive de la détention pourrait ainsi créer des tensions juridiques et conceptuelles avec les mécanismes internationaux existants.

Cette question mérite une attention particulière afin d'éviter toute insécurité juridique future.

X. demandes

Au regard de ce qui précède, ProNaturA France et la Fédération Française d'Aquariophilie sollicitent respectueusement de la Commission européenne :

1. la garantie d'une représentation réellement équilibrée des parties prenantes dans les futurs travaux européens.
2. la transparence complète des critères de sélection des experts et organisations consultés.
3. une évaluation indépendante du respect des principes de bonne administration.
4. une analyse spécifique des effets des mesures envisagées sur la conservation ex situ.
5. une étude d'impact sur les conséquences économiques, scientifiques, sociales et environnementales des restrictions envisagées.
6. une vérification du respect des principes de subsidiarité, de proportionnalité et de sécurité juridique.
7. la prise en compte effective des détenteurs responsables, éleveurs, vétérinaires spécialisés, scientifiques de terrain et fédérations représentatives dans les futurs processus consultatifs.

Conclusion

Madame la Présidente,

L'Union européenne ne peut durablement prétendre promouvoir la biodiversité en ignorant ceux qui contribuent quotidiennement à sa préservation.

Elle ne peut promouvoir le pluralisme tout en fondant ses réflexions sur un cercle restreint d'acteurs partageant des orientations largement convergentes.

Elle ne peut promouvoir la participation citoyenne tout en excluant de facto les communautés de terrain qui détiennent une part essentielle de l'expertise disponible.

Enfin, elle ne peut renforcer la confiance des citoyens dans ses institutions qu'en garantissant que les politiques publiques européennes résultent d'un débat équilibré, contradictoire, transparent et respectueux des principes fondamentaux de bonne administration qui constituent l'une des plus précieuses garanties de l'État de droit européen.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de notre très haute considération.

Pour FédéAqua
Philippe Ancelot
Président



Pour ProNaturA France
Sarah Ausseil
Présidente



Copies :

- Monsieur le Premier ministre de la République française ;
- Madame la ministre de la Transition écologique, de la Biodiversité et des Négociations internationales sur le climat et la nature;
- Monsieur le ministre de l'Agriculture, de l'Agro-alimentaire et de la Souveraineté alimentaire;
- Monsieur le ministre chargé des Affaires européennes ;
- Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne ;
- Parlement européen ;
- Médiateur européen