



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 10.11.2011
COM(2011) 700 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL
sur l'incidence du règlement (CE) n° 1/2005 du Conseil relatif à la protection des
animaux pendant le transport

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur l'incidence du règlement (CE) n° 1/2005 du Conseil relatif à la protection des animaux pendant le transport

1. INTRODUCTION

L'Union européenne (UE) dispose de règles régissant le bien-être des animaux pendant le transport depuis 1977¹. Ces règles visent à éliminer les entraves techniques aux échanges d'animaux vivants et à permettre le bon fonctionnement des organisations de marché, tout en assurant un niveau satisfaisant de protection des animaux concernés.

La dernière mise à jour de la législation de l'UE a été faite au moyen du règlement (CE) n° 1/2005 du Conseil relatif à la protection des animaux pendant le transport² (ci-après le «règlement»), qui a été adopté le 22 décembre 2004. L'article 32 du règlement demande que *«la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport sur l'incidence du présent règlement sur le bien-être des animaux transportés et sur les courants d'échanges d'animaux vivants dans la Communauté élargie. En particulier, ce rapport prend en compte des preuves scientifiques des besoins de bien-être des animaux, et le rapport sur la mise en œuvre du système de navigation, (...) de même que les implications socio-économiques du présent règlement, y compris les aspects régionaux»*. Le présent rapport est donc la réponse de la Commission à cette demande.

Ce rapport vise à fournir un état des lieux concernant l'incidence du règlement sur le bien-être des animaux et sur les échanges au sein de l'Union européenne, ses implications socio-économiques et régionales, ainsi que la mise en œuvre des systèmes de navigation, conformément aux dispositions de l'annexe I, chapitre VI, point 4.3, du règlement. En outre, le rapport contient des informations relatives à l'application de la législation de l'UE.

Le règlement s'applique aux animaux vertébrés transportés dans le cadre d'une activité économique. Toutefois, les détails du règlement concernant principalement les animaux d'élevage tels que les bovins, les porcs et les chevaux, le contenu du présent rapport est surtout axé sur le transport de ces animaux. Il ne prend pas en considération le transport d'autres espèces telles que les chiens, les chats, les volailles, les animaux utilisés à des fins scientifiques ni les espèces exotiques.

Les problèmes et les mesures spécifiques au transport des poissons – présentés dans la stratégie pour le développement durable de l'aquaculture européenne³ – doivent également être examinés dans le contexte du présent rapport.

¹ Directive 77/489/CEE du Conseil, du 18 juillet 1977, relative à la protection des animaux en transport international, JO L 200 du 8.8.1977, p. 10-16.

² Règlement (CE) n° 1/2005 du Conseil, du 22 décembre 2004, relatif à la protection des animaux pendant le transport et les opérations annexes et modifiant les directives 64/432/CEE et 93/119/CE et le règlement (CE) n° 1255/97, JO L 3 du 5.1.2005, p. 1.

³ COM(2009) 162 final.

Un glossaire des termes techniques figure à la fin de ce rapport.

2. INCIDENCE DU REGLEMENT

Le règlement (CE) n°1/2005 du Conseil est entré en vigueur en janvier 2005 et est devenu applicable le 5 janvier 2007. Pour établir si, et dans quelle mesure, l'adoption du règlement a eu une incidence sur les facteurs mentionnés au point 1 (échanges commerciaux, bien-être des animaux, etc.), il a été procédé à une comparaison des données avant et après l'application du règlement (2007)⁴. Outre les données internes de la Commission, les principales sources d'informations utilisées pour le présent rapport sont mentionnées ci-dessous.

- L'avis scientifique concernant le bien-être des animaux lors du transport («*Scientific Opinion Concerning the Welfare of Animals during Transport*»), adopté par l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) en décembre 2010⁵.
- Les rapports officiels des États membres sur les inspections⁶.
- Les informations officielles fournies par les parties prenantes de l'UE.
- Le rapport de la Commission sur les infractions à la réglementation sociale dans le transport routier⁷.
- Les informations recueillies à partir des plaintes et procédures d'infraction.

En 2010, la Commission a fait réaliser une étude externe visant à évaluer l'incidence du règlement^{8, 9}. Le rapport final de l'étude, qui précise le champ d'application et les limites de l'étude, est publié sur le site web de la Commission¹⁰.

Les résultats de l'étude et les informations provenant des sources mentionnées ci-dessus ont été analysés, le but étant de déterminer les tendances générales et incidences qui sont apparues depuis l'application du règlement en 2007¹¹, et en particulier:

⁴ La Bulgarie et la Roumanie ont rejoint l'UE en 2007. Selon Eurostat, ces États membres représentent environ 2,5 % de la production totale de viande de l'UE et les effets de l'élargissement sur le transport au sein de l'UE d'animaux vivants autres que les chevaux ont donc été considérés comme mineurs dans ce rapport.

⁵ EFSA Journal 2011; 9(1):1966 [125 pp.].

⁶ Conformément à l'article 27 du règlement, les États membres doivent adresser un rapport annuel relatif aux inspections visées dans le règlement.

⁷ COM (2009) 225 final, rapport de la Commission, Analyse des sanctions applicables en cas d'infraction grave à la réglementation sociale dans le transport routier, telles que prévues dans la législation des États membres.

⁸ Étude sur l'incidence du règlement (CE) n°1/2005 relatif à la protection des animaux pendant le transport, SANCO/2010/D5/116733.

⁹ <http://www.ibf.be/animalstransport/>

¹⁰ http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/index_fr.htm

¹¹ Le règlement, hormis l'article 6, paragraphe 5, s'applique à compter du 5 janvier 2007, voir l'article 37 du règlement.

- (1) les répercussions sur les échanges d'animaux vivants au sein de l'Union européenne;
- (2) les implications régionales et socio-économiques du règlement;
- (3) une comparaison de la qualité du bien-être animal pendant le transport, avant et après l'application du règlement;
- (4) l'évaluation des exigences du règlement en tenant compte de l'avis scientifique adopté par l'Autorité européenne de sécurité des aliments en décembre 2010;
- (5) une analyse de l'utilisation des systèmes de navigation;
- (6) le niveau de respect de la législation et de contrôle de son application.

Une description plus détaillée des éléments énumérés ci-dessus figure dans les points 2.1 à 2.6.

2.1. L'incidence sur les échanges d'animaux vivants au sein de l'Union européenne

Chaque année, nombre d'animaux vivants sont transportés d'un État membre à l'autre, et en direction ou à partir de pays tiers¹². Ces échanges tiennent à plusieurs facteurs, et la structure des échanges s'est maintenue après l'application du règlement et l'élargissement de l'UE en 2007¹³. Les mouvements d'animaux dans les États membres ne sont pas soumis à une obligation de déclaration, et par conséquent il n'y a pas de données sur le nombre total d'animaux transportés dans les différents États membres de l'UE.

Les données sur les échanges d'animaux vivants au sein de l'UE et sur les importations/exportations de l'UE, montrent que le nombre total d'animaux vivants transportés a été à peu près identique en 2005 et en 2009. Toutefois, il y a des variations entre les espèces comme le montre le **tableau 1**, avec notamment une baisse significative du nombre de chevaux transportés pendant plus de 24 heures et, à l'inverse une augmentation de plus de 70 % du nombre de porcs transportés durant la même période. Les raisons de ces variations n'ont pas été analysées dans le cadre de ce rapport et aucune conclusion définitive ne peut donc être établie.

Tableau 1: Nombre total d'animaux vivants transportés (échanges au sein de l'UE et importations/exportations de l'UE) par espèce, 2005 et 2009.

Source: rapport externe (utilisant les données de TRACES - TRAdE Control and Expert System)

		2005	2007	2009	% changement 2005 - 2009
Bovins	Total	3 973 008	4 222 859	4 299 255	+ 8 %
Porcs	Total	16 438 637	21 696 563	27 802 500	+ 70 %

¹² Selon le rapport externe, environ 37 millions d'animaux vivants (bovins, porcs, moutons, chèvres et chevaux) ont été transportés d'un État membre à l'autre et en direction et à partir de pays tiers en 2009. En outre, la même année plus d'un milliard de volailles ont été transportées.

¹³ La Bulgarie et la Roumanie ont rejoint l'UE en 2007.

Moutons	Total	4 209 196	9 112 233	4 335 078	+ 3 %
Chevaux	Total	176 348	224 449	147 122	- 17 %
Chevaux	> 24 h	58 224	67 739	39 371	- 33 %

L'analyse des données sur les coûts de production et les mouvements du marché, fournie par le rapport externe, confirme que l'une des principales raisons motivant ces échanges est encore liée à la volonté d'exploiter les écarts de prix entre les États membres. Le prix des aliments est l'un des principaux facteurs de coût de la production animale, et il varie entre les États membres et les régions. En outre, la capacité d'abattage ou de transformation limitée de quelques États membres, ainsi que le déséquilibre entre la production et la consommation de viande au niveau régional, peuvent aussi favoriser les échanges d'animaux vivants au sein de l'UE. Toutefois, il convient de noter que le transport intra-européen d'animaux vivants a lieu pour l'essentiel entre seulement quelques États membres. Sept États membres¹⁴ représentent 60 % des échanges au sein de l'Union pour les bovins et près de 70 % des porcs sont transportés à partir du Danemark ou des Pays-Bas tandis que l'Allemagne est le destinataire de plus de 50 % de tous les porcs transportés.

Il y a eu une augmentation du nombre total de lots d'animaux vivants entre 2005 et 2009 pour les importations/exportations et les échanges au sein de l'Union européenne. Le nombre de lots effectuant des voyages de courte et de longue durée a augmenté pendant cette période tandis que le nombre de lots effectuant des voyages de très longue durée, exigeant un déchargement et un repos de 24 heures pour les animaux avant la reprise du voyage, est resté pratiquement identique. Comme le montre le **tableau 2**, environ 65 à 70 % des déplacements transfrontaliers d'animaux sont constitués par des trajets de courte durée. Pour 25 à 30 % des lots, la durée du voyage est longue et, pour 5 % d'entre eux, très longue. Ces proportions sont restées approximativement inchangées en 2009, par rapport à 2005. Le total des échanges d'animaux vivants au sein de l'UE n'a pas été modifié par l'introduction du règlement, mais il convient de noter qu'aucune évaluation approfondie n'a été faite pour mesurer l'incidence possible sur chaque État membre.

Il faut également ajouter que, d'après ces données, un certain nombre de lots semblent avoir été transportés sans qu'aucune indication spécifique du temps de transport ne soit fournie, et que ce nombre a été multiplié par cinq (par rapport au nombre total de lots transportés), entre 2005 et 2009.

Tableau 2: Nombre de lots d'animaux vivants¹⁵ (échanges au sein de l'Union et importations/exportations de l'UE-27) en 2005 et 2009 par rapport au temps de transport.

Source: rapport externe (utilisant les données du système TRACES)

	2005	% de lots	2009	% de lots	% différence 2005 – 2009
Total	315 237	100 %	399 988	100 %	+ 27 %

¹⁴ Belgique, France, Allemagne, Pologne, Italie, Pays-Bas et Espagne.

¹⁵ Bovins, porcs, moutons, chèvres, volailles et chevaux.

Temps de transport					
<8 heures	214 831	68 %	261 387	65,5 %	+ 21 %
8-19/24/29 heures	83 513	26,5 %	114 820	28,5 %	+ 37 %
>19/24/29 heures	15 731	5 %	16 619	4 %	+ 5 %
Données de temps non disponibles	1 162	< 0,5 %	7 162	< 2 %	

Comme le montre le **tableau 3**, en ce qui concerne les chevaux, le nombre de lots transportés a augmenté de 31 %, tandis que le nombre d'animaux transportés a diminué dans le même temps, d'après le **tableau 1**. Cette évolution pourrait être une conséquence de la nouvelle disposition introduite par le règlement, exigeant de séparer les chevaux pendant le transport, qui aurait conduit à une réduction du nombre moyen d'animaux transportés par camion. Toutefois, les données ne sont pas suffisantes pour confirmer cette conclusion.

Tableau 3: Nombre total de lots (échanges au sein de l'Union et importations/exportations de l'UE) par espèce, en 2005 et 2009.

Source: rapport externe (utilisant les données du système TRACES)

Espèce	2005	2009	% différence
Bovins	118 142	127 685	+ 8 %
Porcs	85 336	125 889	+ 47,5 %
Chevaux	29 740	38 930	+ 31 %

2.2. Les implications régionales et socio-économiques du règlement

Les données suggèrent que le règlement n'a eu aucune répercussion particulière sur l'élevage d'animaux dans les zones reculées, y compris les régions ultrapériphériques¹⁶, de l'Union européenne. Dans la plupart des zones reculées, la production animale demeure à un niveau identique à celui existant avant l'introduction du règlement. Par exemple, la comparaison des données sur les populations de moutons dans certaines régions reculées de l'UE, telles que l'Écosse et la Sicile, ne révèle aucune variation majeure du nombre des moutons d'élevage en 2009 par rapport à 2005.

Comme nous l'avons vu au point 2.1, il n'y a eu aucun changement majeur dans le nombre d'animaux transportés à l'intérieur de l'Union et on pourrait donc supposer qu'il n'y a eu aucune incidence majeure sur le secteur. Le règlement a toutefois eu des implications économiques, principalement pour les entreprises de transport. Les coûts sont liés aux mesures administratives et aux investissements consentis pour adapter les véhicules aux longs voyages (une description détaillée de ces mesures et des coûts associés est présentée aux points 2.2.1 et 2.2.2.). Il semble que les entreprises de transport n'aient pas été capables de répercuter ces coûts sur d'autres

¹⁶ Énumérées à l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'UE (la Guadeloupe, la Guyane française, la Martinique, la Réunion, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, les Açores, Madère et les Iles Canaries).

acteurs du secteur alimentaire. On peut supposer que cela est dû à la situation fortement concurrentielle du secteur du transport des animaux. Les prix du marché pour le transport d'animaux vivants sont restés stables ou ont même baissé pendant la période comprise entre 2005 et 2009. En conséquence, la marge bénéficiaire des entreprises de transport a été réduite. Comme nous le verrons plus en détail au point 2.6.1, les différences entre les États membres concernant l'interprétation et l'application du règlement ont conduit à quelques distorsions sur le marché. Considérés avec la baisse des marges bénéficiaires, ces éléments pourraient laisser supposer qu'il y a eu une incidence négative sur les entreprises de transport d'animaux.

Tout en reconnaissant l'augmentation des coûts pour le secteur du transport des animaux, il faut néanmoins souligner que les principaux facteurs influant sur les coûts du transport d'animaux, tels que l'achat de véhicules et les frais de main-d'œuvre et de carburant, ne sont pas en rapport avec le règlement. Les coûts directement liés au transport d'animaux sont également imposés par la législation sur la santé animale, tels que les coûts de nettoyage et de désinfection des véhicules et les coûts liés aux mesures administratives, qui sont décrits au point 2.2.1.

Selon le groupe de haut niveau de parties prenantes indépendantes sur les charges administratives (le groupe de haut niveau)¹⁷, le règlement a généré des coûts administratifs significatifs¹⁸. Toutefois, selon le rapport externe, pour la plupart des espèces, l'augmentation des coûts due au règlement est évaluée à moins de 1 % du coût total du transport des animaux. Pour le transport des chevaux, dont les coûts ont le plus augmenté, le contractant a évalué que la hausse ne dépassait pas 3 % de l'augmentation totale des coûts.

2.2.1. Coûts liés aux exigences administratives

Le rapport externe indique (voir le **tableau 4**) qu'il existe d'importantes variations entre les États membres pour les coûts administratifs de mise en conformité avec le règlement. On peut citer par exemple les coûts d'obtention des autorisations pour les transporteurs¹⁹. L'écart concernant les coûts administratifs estimés générés par le règlement pourrait être partiellement dû au fait que les coûts calculés par le groupe de haut niveau semblent inclure d'autres coûts que ceux liés au règlement (CE) n° 1/2005 relatif à la protection des animaux pendant le transport²⁰, tandis que l'évaluation faite par le contractant contient seulement les coûts encourus au titre de ce règlement.

¹⁷ Voir la décision de la Commission C(2007) 4063 du 31 août 2007 portant création du groupe de haut niveau de parties prenantes indépendantes sur les charges administratives.

¹⁸ «Les deux obligations d'information – «consigner et mettre à disposition les informations de planification et de transport» et «tenir à jour un registre des désinfections» – représentent à elles seules 1,6 milliard d'EUR, soit 30 % du total des coûts administratifs découlant des obligations d'information de l'UE. Les deux proviennent du règlement (CE) n° 1/2005 relatif à la protection des animaux pendant le transport et les opérations annexes», voir l'Avis du groupe de haut niveau sur la réduction des charges administratives dans le domaine prioritaire de la sécurité alimentaire, 4 mars 2009, page 3.

¹⁹ Un transporteur paie 605 EUR en France, contre 33 EUR en Bulgarie, pour obtenir la même autorisation (soit 18 fois plus en France).

²⁰ À titre d'exemple, le règlement 1/2005 n'exige pas de tenir un registre des désinfections.

Tableau 4: Coûts administratifs moyens. Source: rapport externe²¹

Poste	Coûts administratifs (moyenne UE)
Coûts payables environ tous les cinq ans²²	
Agrément du véhicule	26 EUR (fourchette entre 1,65 et 30 EUR)
Obtention de l'autorisation pour les transporteurs	515 EUR (fourchette entre 33 et 605 EUR)
Coûts par chargement	
Coûts liés à la tenue et à la soumission du carnet de route à l'autorité compétente	22 EUR (fourchette entre 1,37 et 25,21 EUR)

Pour réduire les coûts administratifs, le groupe de haut niveau recommande «le passage à la technologie électronique, de façon à ce que les États membres puissent faciliter la vie des entreprises en simplifiant le stockage et la communication des données exigées par les administrations»²³. L'introduction d'exigences relatives aux systèmes de navigation dans le règlement a été notamment motivée par la volonté de permettre au secteur du transport et aux autorités compétentes de réduire les charges administratives liées à l'utilisation des carnets de route. Cependant, dans la pratique, ni le secteur du transport ni les autorités ne semblent avoir profité pleinement de cette possibilité qui leur était offerte, comme nous le verrons plus tard au point 2.5. Comme indiqué plus haut, des coûts administratifs sont également encourus au titre de la législation sur la santé animale. Ils incluent les coûts pour la réalisation des contrôles sanitaires ainsi que pour la certification et la notification des mouvements d'animaux à des fins de traçabilité²⁴.

La possibilité de continuer à intégrer les obligations administratives découlant de la législation sur la santé animale et sur le bien-être des animaux sera discutée plus en détail lors de la révision actuellement engagée de la législation de l'UE sur la santé animale²⁵.

2.2.2. Coûts d'adaptation des véhicules

À côté des coûts administratifs, le règlement a introduit des coûts pour l'adaptation des véhicules. Le **tableau 5** présente un résumé des principaux coûts liés à cette adaptation. Ces coûts varient également en fonction de différents facteurs. Selon le rapport externe, les coûts d'installation d'un système de navigation par satellite se situent entre 250 et 6 000 EUR. Aucune évaluation approfondie des raisons justifiant

²¹ Les sources d'informations utilisées par IBF pour évaluer les répercussions administratives sont Eurostat et une enquête IBF.

²² Voir articles 6 et 7 du règlement.

²³ Avis du groupe de haut niveau sur la réduction des charges administratives dans le domaine prioritaire de la sécurité alimentaire, 4 mars 2009, page 3.

²⁴ TRACES – (TRAdE Control and Expert System) réseau transeuropéen pour la santé vétérinaire qui notifie, certifie et surveille les importations, exportations et échanges intra-européens d'animaux ou de produits d'origine animale.

²⁵ La législation de l'UE sur la santé animale est en cours de révision et certains coûts relatifs aux contrôles et aux procédures administratives en rapport avec cette législation sont susceptibles d'être modifiés.

de telles différences n'a été effectuée dans le cadre de ce rapport. Toutefois, il semblerait que, dans certains cas, un système de navigation plus sophistiqué que celui exigé par le règlement soit installé.

Tableau 5: Coûts d'adaptation d'un camion avec remorque. Source: rapport externe²⁶

Exigences du règlement	Coûts estimés (moyenne UE)
Toit isolé et réservoir relié à des dispositifs d'abreuvement	5 000 EUR
Système de navigation par satellite, y compris un système de contrôle de la température et un système d'enregistrement des données	3 800 EUR
Système de ventilation	2 300 EUR
Coûts totaux d'adaptation du véhicule	11 900 EUR

2.3. Comparaison de la qualité du bien-être animal pendant le transport, avant et après l'application du règlement

Bien qu'aucune conclusion définitive ne puisse être établie, les données disponibles indiquent que, depuis 2005, la qualité globale du transport d'animaux durant les longs voyages s'est améliorée, notamment en raison des améliorations apportées aux véhicules et à une meilleure manipulation des animaux. Ce dernier aspect semble résulter de la bonne mise en œuvre de l'obligation plus stricte de formation imposée par le règlement au personnel chargé de manipuler les animaux²⁷.

Les données²⁸ étayant ces conclusions montrent également que le pourcentage d'animaux transportés présentant une boiterie, des blessures, des symptômes de déshydratation et d'épuisement a diminué ou est resté inchangé, entre 2006²⁹ et 2009.

S'agissant des animaux déclarés «morts à l'arrivée», les statistiques ont nettement évolué à la baisse de 2005 à 2009. La différence s'est avérée plus marquée pour le transport de longue distance, que pour celui de courte distance. On observe également une baisse significative du nombre d'animaux «jugés inaptes au voyage à l'arrivée à destination».

Même si le bien-être des animaux s'est globalement amélioré après l'introduction du règlement, les données disponibles indiquent la persistance de graves problèmes en matière de bien-être animal pendant le transport. Ces problèmes, pour la plupart, semblent liés au non-respect de certaines exigences du règlement. Ces aspects seront abordés à nouveau au point 2.6.

²⁶ Le contractant a utilisé les sources d'information suivantes en ce qui concerne ces coûts: la littérature spécialisée, des études de cas, l'enquête IBF, les données de l'Union Européenne du Commerce du Bétail et de la Viande (UECBV), Eurostat.

²⁷ Conformément à l'article 6, paragraphe 4, du règlement.

²⁸ Basées sur un questionnaire élaboré par le contractant. Les exploitants agricoles, les abattoirs, les sociétés commerciales et de transport, les propriétaires de poste de contrôle, les autorités nationales compétentes, les groupes de défense des animaux et les scientifiques travaillant dans le domaine du transport d'animaux vivants ont répondu à ce questionnaire.

²⁹ Les données recueillies par le contractant sur cette question n'incluent pas les informations de 2005.

2.4. Évaluation des exigences du règlement, compte tenu de l'avis scientifique de l'Autorité européenne de sécurité des aliments de décembre 2010

De manière générale, le règlement est fondé sur un avis scientifique concernant le bien-être des animaux pendant le transport, adopté par le comité scientifique de la santé et du bien-être des animaux le 11 mars 2002. Toutefois, les dispositions du règlement qui s'appliquent au temps de transport, aux périodes de repos et aux densités de chargement ont été reprises de la précédente directive³⁰. En 2010, afin de disposer des preuves scientifiques les plus récentes et de compiler le présent rapport, la Commission a demandé à l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) d'émettre un avis scientifique sur le bien-être des animaux pendant le transport.

L'avis de l'EFSA a été adopté le 2 décembre 2010³¹. Dans les conclusions de l'avis, les scientifiques reconnaissent que certaines parties du règlement en vigueur ne reflètent pas l'état actuel des connaissances scientifiques et soulignent les domaines spécifiques qui devraient faire l'objet d'études à l'avenir.

En particulier, les scientifiques recommandent que le temps de transport pour les chevaux destinés à l'abattage soit plus court que celui prévu dans le règlement. À propos d'autres espèces, et des moutons en particulier, les scientifiques ont observé que, dans de très bonnes conditions de transport concernant la densité de chargement, la paille, l'alimentation, l'eau et la ventilation, le bien-être des animaux dépend davantage de la qualité de la conduite que de la durée du transport.

Les conclusions formulées dans l'avis donnent à penser que les densités de chargement prévues par le règlement doivent être révisées, à l'aide d'une formule qui tient compte de la taille de l'animal par rapport à son poids. En outre, l'avis préconise de définir des exigences spécifiques pour certains éléments de la législation tels que la hauteur interne des compartiments des véhicules routiers.

2.5. Analyse de l'utilisation des systèmes de navigation

Le règlement a introduit l'obligation, pour les véhicules agréés pour les voyages de longue durée, d'être équipés d'un système de navigation. Lors de l'adoption de cette exigence, le Conseil a demandé à la Commission d'effectuer une analyse détaillée spécifique de la mise en œuvre de cette nouvelle technologie. L'objectif visé était en particulier d'améliorer la qualité des contrôles de la durée des voyages et des périodes de repos, tout en réduisant la charge administrative. La législation exige que le système enregistre les informations suivantes: le nom et le numéro de l'autorisation du transporteur; les ouvertures/fermetures du volet de chargement ainsi que l'heure et le lieu de départ et d'arrivée. Les données enregistrées doivent être mises à la disposition de l'autorité compétente, sur demande.

Les informations disponibles³² montrent que, bien que le règlement soit appliqué depuis plus de quatre ans, il existe encore des différences notables entre les États membres en ce qui concerne la mise en œuvre des exigences relatives aux systèmes

³⁰ Directive 91/628/CEE du Conseil, du 19 novembre 1991, relative à la protection des animaux en cours de transport et modifiant les directives 90/425/CEE et 91/496/CEE; JO L 340 du 11.12.1991, p. 17.

³¹ «Scientific opinion concerning the welfare of animals during transport» (Avis scientifique concernant le bien-être des animaux lors du transport), adopté par l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) en décembre 2010, *EFSA Journal* 2011;9(1):1966 [125 p.].

³² Principalement basées sur une enquête auprès des États membres, menée par la Commission au cours du premier semestre de 2011; SANCO D5 AN/JO (2011)441562.

de navigation. La plupart des États membres n'ont pas encore une approche globale pour vérifier si les systèmes installés sont conformes au règlement, et peu d'autorités de contrôle utilisent les données collectées via le système de navigation pour effectuer les contrôles conformément au règlement. Dans de nombreux cas, les données ne sont examinées qu'à partir du moment où l'autorité compétente a détecté une infraction lors d'un contrôle physique avant ou pendant le transport ou sur le lieu de destination. Par conséquent, il est conclu que l'utilisation des systèmes de navigation ne s'inscrit pas dans une perspective plus large d'amélioration des contrôles.

2.6. Respect de la législation et contrôle de son application

Les États membres sont responsables du contrôle de l'application du règlement. Le service d'inspection de la Commission relevant de la direction générale de la santé et des consommateurs (Office alimentaire et vétérinaire – OAV), situé à Grange, en Irlande, contrôle le travail des autorités compétentes des États membres. Les rapports³³ sur ces contrôles constituent la principale source d'information de la Commission pour l'évaluation du contrôle de l'application dans l'ensemble de l'UE.

De surcroît, conformément à l'article 27 du règlement, les États membres adressent à la Commission un rapport annuel relatif aux inspections ainsi que des informations sur les actions qu'ils entreprennent pour remédier aux principales irrégularités constatées. Une fois obtenu l'accord de chaque État membre, ces rapports sont publiés sur le site web de la Commission³⁴.

Les rapports de l'OAV et des États membres montrent que le contrôle de l'application varie largement selon les États membres. Ces résultats peuvent être rapprochés des informations recueillies par plusieurs organisations non gouvernementales de défense des animaux³⁵ et présentées à la Commission dans des rapports officiels. Certains des principaux problèmes et irrégularités soulignés par ces rapports sont décrits ci-dessous.

2.6.1. Distorsions sur le marché et autres difficultés pour les opérateurs dues aux différences d'interprétation et d'application

Les informations disponibles confirment qu'il existe des différences significatives dans la façon dont les États membres interprètent certaines des dispositions du règlement. La Commission intervient souvent pour apporter des éclaircissements ou des explications concernant certaines dispositions du règlement. Si le règlement s'applique au transport de tous les animaux vertébrés vivants, il convient de noter que la plupart des règles détaillées se réfèrent au bétail. Pour le transport d'animaux appartenant à d'autres catégories, notamment les poissons d'élevage tels que définis dans la stratégie de la Commission pour le développement durable de l'aquaculture européenne³⁶, l'application du règlement s'est donc heurtée à certaines difficultés.

³³ Les rapports des contrôles effectués par l'OAV sont publiés à l'adresse: http://ec.europa.eu/food/fvo/ir_search_en.cfm

³⁴ http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/transport/inspections_reports_reg_1_2005_fr.htm

³⁵ Par exemple «Eurogroup For Animals», «Animal Angels», «Compassion in World Farming», «Eyes on Animals».

³⁶ COM(2009) 162 final.

Les divergences d'interprétation des règles peuvent se solder par des distorsions sur le marché qui, combinées avec la réduction des marges bénéficiaires et les différences de coûts administratifs, risquent de mettre en difficulté des opérateurs du secteur. En outre, la mollesse des contrôles risque de défavoriser les transporteurs qui respectent la législation. Il est donc important d'assurer des règles de jeu équitables pour les opérateurs.

2.6.2. *Le non-respect de la législation et un contrôle inapproprié de son application vont à l'encontre du bien-être des animaux*

Tout en reconnaissant l'importance d'une situation équitable pour les opérateurs, il convient de souligner que le principal risque associé au non-respect du règlement et à un contrôle inapproprié de son application est que le bien-être des animaux ne soit pas garanti.

L'absence de contrôles efficaces et de conformité avec les dispositions légales peut avoir d'importants effets négatifs sur le bien-être animal, et les informations disponibles montrent quelques exemples récurrents de non-conformité, parmi lesquels:

- (1) le transport d'animaux inaptes;
- (2) la surcharge des véhicules;
- (3) le transport d'animaux dans des véhicules où la hauteur interne des compartiments est inappropriée;
- (4) l'abreuvement insuffisant des animaux pendant le voyage; et
- (5) le transport d'animaux pour une durée supérieure à la durée de voyage maximale autorisée.

Le non-respect de la législation semble souvent lié à un manque de contrôles. Par exemple, selon le règlement, les autorités compétentes sont chargées de contrôler et d'approuver les carnets de route avant des voyages de longue durée, pour vérifier qu'ils sont réalistes et conformes au règlement. Or, des carnets de route non réalistes ont été approuvés dans plusieurs cas. Par exemple, certains mentionnent une vitesse moyenne de plus de 100 km/heure pour que le lieu de destination soit atteint dans les délais indiqués, de sorte qu'en réalité, le voyage dépassera de plusieurs heures les temps de transport maximaux prévus dans le règlement. Il est prouvé que de telles situations, éventuellement associées à un manque d'espace et à un abreuvement insuffisant, sont préjudiciables au bien-être des animaux.

Si l'application du règlement avait été correctement contrôlée via le respect rigoureux des exigences liées à la planification du voyage et aux temps de transport, l'incidence de celui-ci sur le bien-être des animaux aurait été plus importante que décrite au point 2.3.

L'analyse ci-dessus pointe vers des responsabilités et des besoins spécifiques et différents en matière de contrôle dans les États membres d'où part le transport d'animaux, et dans ceux principalement responsables des contrôles de transit ou à destination.

2.6.3. *Sanctions*

La décision d'imposer des sanctions aux particuliers relève exclusivement de la compétence des États membres. Ils doivent, conformément à l'article 25 du règlement, définir des sanctions qui sont effectives, proportionnées et dissuasives, et informer la Commission de leurs dispositions.

Les informations fournies par les États membres font généralement référence au code pénal national. Une comparaison approfondie du niveau de sanctions dans les États membres n'aura de sens que si elle porte sur des infractions précises, et qu'elle prend en considération des critères de gravité. Une telle comparaison n'a pas été effectuée par la Commission. Toutefois, une évaluation basée sur les informations disponibles montre des variations significatives en ce qui concerne la répression des infractions au règlement dans l'ensemble de l'Union européenne.

À cet égard, il convient de souligner que la problématique de la différence des sanctions n'est pas limitée au domaine du transport d'animaux, mais qu'elle est à rapprocher des résultats du rapport de la Commission sur les infractions à la réglementation sociale dans le transport routier³⁷. Dans ce rapport, la Commission analyse les sanctions infligées par exemple en cas d'infractions à la législation de l'UE sur la durée de conduite maximale ou le tachygraphe. La Commission a jugé la situation non satisfaisante et a encouragé les États membres à veiller à une application plus harmonisée des règles, tout en «...tenant compte des limites des compétences que les États membres et les législateurs ont décidé de conférer à la Commission.»

³⁷

COM (2009) 225 final, rapport de la Commission, Analyse des sanctions applicables en cas d'infraction grave à la réglementation sociale dans le transport routier, telles que prévues dans la législation des États membres.

3. CONCLUSION

Sur la base des informations présentées dans le présent rapport, les principales conclusions suivantes peuvent être tirées en ce qui concerne les questions décrites et analysées au point 2:

- (1) Le règlement a eu une incidence bénéfique sur le bien-être des animaux pendant le transport.
- (2) Le règlement a introduit l'obligation, pour les véhicules agréés pour les voyages de longue durée, d'être équipés de systèmes de navigation. Toutefois, il apparaît que les possibilités de réduction des contraintes administratives ou d'amélioration des contrôles officiels offertes par ces systèmes ne sont pas pleinement exploitées.
- (3) Selon les données disponibles, le règlement n'a eu aucune incidence sur le volume des échanges d'animaux vivants au sein de l'Union européenne.
- (4) Le règlement ne semble pas avoir eu d'incidence sur la production d'animaux dans les régions reculées. L'introduction du règlement a conduit à une augmentation des coûts de transport mais, probablement en raison de la concurrence dans le secteur du transport, cette augmentation n'a pas été répartie de manière égale sur toute la chaîne alimentaire et les opérateurs de transport assument pour l'essentiel les coûts supplémentaires.
- (5) Selon l'avis de l'EFSA³⁸ il semble que certaines parties du présent règlement ne reflètent pas l'état actuel des connaissances scientifiques.
- (6) Le contrôle de l'application du règlement demeure un défi important, en partie en raison des différences d'interprétation des dispositions et en raison des contrôles insuffisants menés par les États membres. En outre, la qualité des données de suivi soumises à la Commission par les États membres est souvent insuffisante pour permettre de clairement analyser la situation et de planifier des mesures correctives spécifiques au niveau de l'UE.

Comme mentionné ci-dessus, le règlement a eu un effet bénéfique sur le bien-être des animaux pendant le transport. Toutefois, il semblerait qu'il soit possible d'améliorer encore la situation. Ces améliorations pourraient être obtenues par différentes actions et il convient de noter que pour la grande majorité des animaux relevant du règlement, la Commission ne pense pas qu'une modification de ce dernier serait la façon la plus pertinente de traiter les problèmes recensés. Le maintien de la situation juridique actuelle permettra aux États membres et aux parties prenantes de se concentrer sur le contrôle de l'application des dispositions dans un cadre juridique stable. S'agissant du déséquilibre existant entre les exigences de la législation et les preuves scientifiques disponibles, la Commission pense que, pour le moment, la meilleure solution réside dans l'adoption de guides de bonnes pratiques.

³⁸

EFSA Journal 2011; 9(1):1966 [125 p.].

En ce qui concerne les poissons vivants, la Commission va lancer une étude sur le bien-être des poissons vivants pendant le transport, afin de déterminer s'il y a lieu de réviser les dispositions du règlement en vue de clarifier le cadre juridique régissant de tels transports pour les exploitants aquicoles, conformément à la stratégie de la Commission en matière d'aquaculture.

Afin de corriger les problèmes observés, un contrôle adéquat de l'application des règles existantes doit rester la priorité. À cet effet, la Commission envisagera les actions suivantes dans un proche avenir:

- (a) adopter des dispositions d'application concernant les systèmes de navigation comme prévu par l'article 6, paragraphe 9, du règlement, et établir une version simplifiée du carnet de route, conformément à l'annexe II, point 8, du règlement. En outre, il conviendrait de veiller, en étroite coopération avec l'Agence du GNSS européen³⁹, à ce que les chauffeurs soient informés de la façon de tirer le meilleur parti du dispositif.

Objectif: il s'agit d'améliorer l'harmonisation de la mise en œuvre du règlement, ainsi que le bien-être des animaux, en augmentant la possibilité de contrôler les durées de voyage, les densités de chargement, etc., lors du transport d'animaux. Cette action devrait aussi contribuer à réduire les contraintes administratives des transporteurs, mais risque d'accroître celles des autorités des États membres. Elle devrait néanmoins se solder par un meilleur contrôle de l'application de la législation sur le transport d'animaux;

- (b) adopter des dispositions d'application concernant les contrôles qui doivent être effectués par les autorités compétentes des États membres, conformément à l'article 27, paragraphe 1, du règlement. Dans le même temps, il conviendrait de poursuivre l'harmonisation de la structure du système de compte rendu.

Objectif: un accroissement du nombre d'inspections, si nécessaire, devrait conduire à une amélioration du contrôle de l'application du règlement. Les informations tirées des rapports des États membres fourniront un plus grand nombre de données comparables si elles sont basées sur la même structure et livreront donc des informations plus utiles pour l'Office alimentaire et vétérinaire (OAV), lors des contrôles menés auprès des États membres;

- (c) entamer une étude sur le bien-être des poissons pendant leur transport. Les travaux actuellement menés en vue de lancer une étude sur leur bien-être durant l'étourdissement vont se poursuivre.

Objectif: il s'agit de dresser un état des lieux concernant le bien-être des poissons pendant leur transport, afin de déceler les failles éventuelles du cadre légal européen en la matière et d'y remédier, conformément aux engagements pris dans la stratégie de la Commission en matière d'aquaculture;

- (d) renforcer la coopération et la communication avec les autorités compétentes des États membres et les parties prenantes, y compris les organisations non gouvernementales de défense des animaux. Les points de contact définis pour

³⁹

<http://www.gsa.europa.eu/>

les besoins du règlement⁴⁰ et les groupes de travail existants, tels que le groupe consultatif de la chaîne alimentaire et de la santé animale et végétale⁴¹, pourraient être sollicités à cette fin.

Objectif: il s'agit de collecter et d'analyser les informations sur les difficultés rencontrées et de partager l'expérience en vue de trouver de possibles solutions relatives à l'application du règlement;

- (e) diffuser les lignes directrices de la Commission sur l'interprétation du règlement et encourager l'élaboration de guides de bonnes pratiques, comme le prévoit l'article 29 du règlement. Les guides pourraient mettre l'accent sur différents aspects de la gestion quotidienne qui peuvent s'avérer problématiques et encourager des pratiques exemplaires qui tiennent compte des connaissances scientifiques les plus récentes.

Objectif: il s'agit de lever des ambiguïtés et de traiter des insuffisances dans l'actuelle législation sur le bien-être des animaux et d'améliorer l'harmonisation de l'application des règles. Dans le même temps, une telle action encouragerait le secteur et les autres parties concernées à aller au-delà des normes minimales en matière de bien-être animal pendant le transport.

Compte tenu des éléments ci-dessus, la Commission invite le Parlement européen et le Conseil à examiner les questions mises en lumière dans le présent rapport.

⁴⁰ Les coordonnées des points de contact établis pour les besoins du règlement ont été communiquées à la Commission conformément à l'article 24, paragraphe 2, du règlement.

⁴¹ Une description du groupe consultatif de la chaîne alimentaire et de la santé animale et végétale peut être consultée à l'adresse: http://ec.europa.eu/food/committees/advisory/index_en.htm

GLOSSAIRE DES TERMES TECHNIQUES UTILISES DANS CE RAPPORT

Lot: animaux de la même espèce, couverts par le même certificat vétérinaire, transportés par le même moyen de transport, et regroupés sur un même lieu de départ et jusqu'à un même lieu de destination.

Voyage: l'ensemble de l'opération de transport, depuis le lieu de départ jusqu'au lieu de destination, y compris le déchargement, l'hébergement et le chargement aux points intermédiaires du voyage.

Voyage de courte durée: un voyage ne dépassant pas huit heures.

Voyage de longue durée: un voyage dépassant huit heures, mais néanmoins plus court qu'un *voyage de très longue durée*.

Voyage de très longue durée: un voyage dépassant 19 heures pour les jeunes animaux, 24 heures pour les chevaux et les porcs et 29 heures pour les bovins adultes (dans le texte, l'expression «19/24/29 » renvoie à ce type de voyage).

Échanges au sein de l'Union européenne: échanges entre les États membres de l'UE.