

LE VORTEX JURIDIQUE DU «BIEN-ETRE ANIMAL» EN POLYNESIE FRANÇAISE, UN SURMONTABLE FREIN A L'ACTION PUBLIQUE

Hervé Raimana Lallemant-Moe*

The animal welfare sector in French Polynesia is facing major challenges, such as overpopulation of dogs and cats, as well as an increasing number of cases of animal abuse. The legal structures are complex and the responsibilities are shared between the French State, French Polynesia, and local municipalities. This makes the enforcement of regulations difficult. Precise legal definition of animal welfare and the responsibilities of the various stakeholders are necessary. Recent developments show a political will to strengthen actions in this area through the creation of an advisory committee and a dedicated unit within the Environment Department of French Polynesia. However, the challenges remain significant, particularly regarding citizen education, pet owners' responsibility, and the improvement of legal standards.

Le secteur du bien-être animal en Polynésie française est confronté à des défis majeurs, tels que la surpopulation canine et féline, ainsi que des cas croissants de maltraitance animale. Les structures normatives sont complexes et partagées entre l'État, la Polynésie française et les communes rendant difficile l'application des réglementations. Des définitions précises du bien-être animal et des responsabilités partagées entre les divers acteurs sont nécessaires et de récents développements démontrent une volonté politique de renforcer les actions en la matière avec la création d'un comité consultatif et d'une cellule dédiée au sein de la Direction de l'environnement. Toutefois, les défis restent prégnants, notamment en matière d'éducation des citoyens, de responsabilité des propriétaires d'animaux et d'amélioration des normes juridiques.

* PhD, University of French Polynesia. Chercheur associé au laboratoire Gouvernance et Développement Insulaire (UPF) et au Centre de Droit International (Lyon 3), Conseiller spécial environnement à la Vice-présidence de la Polynésie française.

I INTRODUCTION

Le secteur du bien-être animal en Polynésie française fait face à des défis significatifs, notamment en ce qui concerne les animaux domestiques. La situation est marquée par une surpopulation canine et féline, des cas de maltraitance, et des efforts récents pour améliorer la législation et les pratiques de protection animale.

En effet, la maltraitance animale est une préoccupation croissante en Polynésie française. Environ 30 à 50 affaires de maltraitance sont signalées chaque année, mais ce chiffre est très certainement sous-estimé en raison de la stigmatisation et du manque de ressources pour signaler ces incidents¹. Les autorités judiciaires ont commencé à réagir plus fermement, avec des condamnations pour des cas de mauvais traitements, comme le fait de laisser des animaux attachés sans nourriture, ni eau, ou encore en matière d'attaques animales². Cette évolution est en partie due à une prise de conscience accrue au sein de la population et à une pression pour que la réglementation soit appliquée plus rigoureusement. La surpopulation canine est un problème majeur, avec des estimations suggérant qu'il pourrait y avoir jusqu'à 500 000 chiens errants en Polynésie française, ce qui représente un ratio alarmant par rapport à la population humaine de moins de 290 000 habitants³. Cette situation entraîne non seulement des problèmes de santé publique et de sécurité, mais elle complique également les efforts de protection animale. Les animaux errants sont souvent victimes de maltraitance, et leur présence peut générer des problématiques d'ordre public, notamment en raison des risques d'accidents ou de nuisances. S'agissant des chiens, la reproduction non contrôlée d'animaux errants ou en divagation expose les populations locales et les touristes à des problèmes de sécurité (risques de morsures ou d'accidents) ou de nuisances sonores. Concernant les chats, leur divagation voire leur retour parfois à la vie sauvage les transforment en redoutables prédateurs pour les espèces endémiques des îles de la Polynésie française (oiseaux, reptiles, *etc.*). La surpopulation animale génère également une dégradation des conditions de vie et de l'état de santé des chiens et chats abandonnés. La prolifération d'animaux domestiques ou errants est ainsi un défi majeur sur l'ensemble du territoire de la Polynésie française.

-
- 1 L. Belanger «Vers une meilleure prise en compte de la maltraitance animale en Polynésie française: l'évolution judiciaire sur la mise à mort de chiens pour leur consommation» La Fondation Droit Animal, 7 déc 2023.
 - 2 «Polynésie: les propriétaires des chiens qui avaient «dévoreré vivante» une octogénaire condamnés» Le Figaro, 30 sept 2024.
 - 3 «Les associations contre la maltraitance animale veulent faire renforcer les sanctions» Polynésie la 1^{re}, 29 sept 2024.

Pour y remédier, la collectivité de la Polynésie française a souhaité agir aux côtés des communes et en partenariat avec les associations de protection animale par des actions de sensibilisation à la responsabilisation des maîtres au bien-être animal, accompagnées de campagnes de stérilisation des animaux errants, divagants ou dont les propriétaires ne peuvent assurer les frais de stérilisation. Des récentes évolutions institutionnelles et normatives ont confirmé cette tendance mais mettent en exergue les difficultés des autorités publiques à agir efficacement dans ce secteur, notamment au travers du prisme réglementaire.

En 2008, l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) a donné la définition suivante du bien-être animal: «Le bien-être d'un animal est considéré comme satisfaisant si les critères suivants sont réunis: bon état de santé, confort suffisant, bon état nutritionnel, sécurité, possibilité d'expression du comportement naturel, absence de souffrances telles que douleur, peur et détresse»⁴. Le bien-être animal est en réalité une notion complexe, de plus en plus mis en exergue en droit international et européen, notamment par l'intermédiaire de l'Organisation mondiale de la santé animale (OMSA), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) ou encore l'Union européenne ou le Conseil de l'Europe (par l'intermédiaire de la Cour européenne des droits de l'homme)⁵. La communication de la Commission de l'Union européenne sur le bien-être des veaux DOC/COM(95)711 final, du 15 décembre 1995 indique que: «le bien-être d'un animal est une caractéristique spécifique dudit animal; il ne s'agit pas d'un ensemble de valeurs transposées par l'homme aux animaux» et il «consiste dans l'aboutissement de ses tentatives de s'adapter à son environnement». La doctrine peut avoir tendance à définir le «bien-être animal» de façon large, comme l'état dans lequel l'animal vit comme dans son état naturel et où tous ses besoins naturels peuvent s'exprimer et être satisfaits. En droit national, c'est généralement une compétence partagée entre les ministères chargés de l'environnement et de l'agriculture. Ainsi, l'article L214-3 du code rural et de la pêche maritime dispose que: «Il est interdit d'exercer des mauvais traitements envers les animaux domestiques ainsi qu'envers les animaux sauvages apprivoisés ou tenus en captivité. / Des décrets en Conseil d'Etat déterminent les mesures propres à assurer la protection de ces animaux contre les mauvais traitements ou les utilisations abusives

4 Bien-être animal dans l'UE: réduire la fracture entre des objectifs ambitieux et la réalité de la mise en œuvre, Rapport spécial n° 31/2018, Cour des comptes de l'Union européenne, 3 oct 2018.

5 A Quesne (dir) «Quel(s) droit(s) pour les animaux?» mare et martin; 2023.

et à leur éviter des souffrances lors des manipulations inhérentes aux diverses techniques d'élevage, de parage, de transport et d'abattage des animaux. / Il en est de même pour ce qui concerne les expériences biologiques médicales et scientifiques qui doivent être limitées aux cas de stricte nécessité.».

Cette action double est aussi présente en Polynésie française. Les compétences sont bien partagées entre les portefeuilles «agriculture» et «environnement», de façon claire pour les animaux de rente (agriculture) et sauvage (environnement) et de façon plus grise pour les animaux de compagnie/domestique. En tout état de cause, si les dispositions du code polynésien de l'environnement peuvent au premier abord se limiter aux animaux sauvages, ce n'est en réalité pas le cas, à l'instar de l'article LP. 2200-2 du code précité qui dispose que: *«La réalisation d'expériences biologiques, médicales ou scientifiques sur des animaux d'espèces sauvages ou domestiques, qu'ils soient tenus en captivité ou pas, est interdite lorsque ces expériences sont susceptibles de leur causer une douleur, une souffrance, une angoisse ou des dommages durables.»*. De surcroît, la délibération n° 2001-16 APF du 1er février 2001 relative à la protection des animaux domestiques et des animaux sauvages apprivoisés ou tenus en captivité précise en son article 8 que: *«Sont habilités à constater les infractions aux dispositions de la présente délibération et de ses arrêtés d'application, les vétérinaires de l'administration et les agents assermentés et commissionnés pour le contrôle de l'application des réglementations en matière de protection animale et de protection de la faune sauvage.»*.

Face à une volonté politique d'accroître le tourisme en Polynésie française⁶ et à une population de plus en plus sensibilisée aux problématiques de misère animale⁷, il convient donc de s'interroger sur l'inertie politique et les défis juridiques relatifs à ce secteur extrêmement large et transversal – véritable vortex juridique – au sein de cette collectivité d'Outre-mer polynésienne.

C'est dans ce contexte que le complexe régime juridique du bien-être animal en Polynésie française (I) a poussé les autorités publiques locales à engager une importante phase de réflexion et d'actions en la matière (II).

6 «Tourisme: En Polynésie, le gouvernement révisé ses ambitions» Outremer 360, 16 sept 2024.

7 «Anim'action: une journée des commerçants dédiée à la cause animale» Radio 1 Tahiti, 1 oct 2024.

II UNE PROBLEMATIQUE COMPLEXITE NORMATIVE EN MATIERE DE BIEN-ETRE ANIMAL EN POLYNESIE FRANÇAISE

A l'instar d'autres secteurs, le bien-être animal souffre entre les différentes autorités publiques d'un partage de compétences peu lisible (A), ainsi que d'une présence aléatoire des acteurs en charge des animaux concernés (B).

A Un Nébuleux Partage de Compétence entre la Polynésie Française, l'État et les Communes

La Polynésie française est une collectivité d'Outre-mer dotée de l'autonomie (COM), catégorie de collectivité territoriale créée par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République (art. 74 de la Constitution). Son statut d'autonomie actuel a été fixé par la loi organique statutaire n° 2004-192 du 27 février 2004 modifiée. Ce régime a pour conséquences principales l'application du principe de spécialité législative, un système normatif interne spécifique et un partage de compétence entre l'État, la collectivité de Polynésie française et les communes⁸.

La Polynésie française détient la compétence de droit commun alors que l'État et les communes ne disposent que de compétences d'attribution, principalement définies par l'article 14 et 43 de la loi organique statutaire. L'alinéa 4 de l'article 73 de la Constitution précise dans tous les cas les compétences qui ne peuvent être transférées à la Polynésie française, soit: *«la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. (...)»*. En synthèse, lorsqu'une matière n'est pas listée dans les compétences de l'État (et *a fortiori* des communes, même si ce ne sont que des compétences d'exécution), elle relève de la compétence de la Polynésie française.

Le «bien-être animal» est lié à des compétences ressortissantes à l'État (au travers du code rural et du code général des collectivités territoriales), à la Polynésie française et aux communes (sur des compétences d'exécution en matière de maintien de l'ordre public). Ce secteur porte sur des sujets particulièrement divers tels que

8 A Moyrand et HR Lallemand-Moe *Introduction à l'étude des institutions politiques et administratives de la Polynésie française* (2^e édition, éd. Créaprint, septembre 2020).

l'identification, la divagation, les agressions, la gestion des populations, les cessions, le statut des animaux, *etc.*⁹

Les principaux sujets entraînant une répartition des compétences sont les suivants:

1 *L'identification des animaux domestiques:*

En droit national (France), le chat ou le chien, qu'il s'agisse d'un chiot ou d'un chaton ou d'un animal adulte, doit obligatoirement être identifié par puce électronique (ou tatouage) au fichier national d'identification des carnivores domestiques (Icad¹⁰). Un chien ou un chat ne peut pas être cédé sans être identifié, notamment au titre de l'article L. 212-10 du code rural et de la pêche maritime qui dispose notamment que: *«Les chiens, les chats et les furets, préalablement à leur cession, à titre gratuit ou onéreux, sont identifiés par un procédé agréé par le ministre chargé de l'agriculture mis en œuvre par les personnes qu'il habilite à cet effet. Il en est de même, en dehors de toute cession, pour les chiens âgés de plus de quatre mois, pour les furets âgés de plus de sept mois nés après le 1er novembre 2021 et pour les chats de plus de sept mois. L'identification est à la charge du cédant. (...)»*.

Pour comparaison, en Nouvelle-Zélande, la micropuce est obligatoire pour tous les chiens Il faut réenregistrer le chien chaque année sur le registre (pour tenir à jour la situation). Le défaut de micropuce ou d'enregistrement du chien est puni d'une amende pouvant aller jusqu'à 300 \$NZ. Cette réglementation est issue d'un acte de 2005 sur le contrôle des chiens (transpondeur à puce électronique), entré en vigueur le 1er juillet 2006¹¹. Il s'agit de règlements techniques pris en vertu de l'article 78 (1) de la loi sur le contrôle des chiens de 1996¹².

Pour la Polynésie française, l'identification des chiens et des chats – qualifiés de «carnivores domestiques» - est obligatoire pour tous les animaux de plus de 4 mois (Art. 13 de l'arrêté n° 48 CM du 9 janvier 2004). Cette obligation est entrée en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2007 par l'arrêté n°1099 CM du 8 décembre 2005. L'identification se fait par le tatouage d'un numéro d'identification ou l'implantation d'un *insert* (une puce électronique). Il est attribué à chaque chien un numéro d'identification exclusif et non réutilisable donnant lieu à la délivrance d'une carte

9 M Falaise «Protection animale et bien-être animal: une prise en compte croissante par le législateur et le citoyen» AJ Collectivités Territoriales, 2020, p.116.

10 ICAD, Source internet: <https://www.i-cad.fr/>.

11 Dog Control (Microchip Transponder) Regulations (SR 2005/333), 12th day of December 2005.

12 Dog Control Act 1996, Public Act 1996 No 13, 2 May 1996.

d'identification et à l'enregistrement de l'identification dans le fichier central territorial. L'Association Vétérinaire de Protection Animale en Polynésie (AVPAP) a été nommée gestionnaire du fichier central des carnivores domestiques (chiens et chats) le 1^{er} mars 2007 (Arrêté n°324 CM du 9 mars 2007).

En 2020, selon l'AVPAP, il y avait 19811 chiens et 5486 chats recensés, c'est-à-dire les animaux ayant fait l'objet d'une identification. Depuis lors, les chiffres ne sont plus à jour et il semble important de s'assurer que le fichier central territorial ne comporte pas d'animaux décédés. En outre, des difficultés semblent être liées à la tenue du fichier d'identification des carnivores domestiques par l'AVPAP, pour des raisons d'absence d'automatisation d'intégration des données des puces de manière numérique. Un transfert de cette mission aux autorités publiques ou une convention avec l'ICAD semble être préférable.

2 En matière d'ordre public:

L'Etat est normativement compétent en la matière et a étendu certaines dispositions du code rural national en Polynésie française en lien avec la sécurité publique. Les communes polynésiennes sont chargées de l'exécution locales de ces dispositions nationales. Ainsi, le maire a une compétence sur les animaux en divagation du fait de ses pouvoirs de police et de son obligation de faire respecter l'ordre public¹³. La loi n° 2008-582 du 20 juin 2008 renforçant les mesures de prévention et de protection des personnes contre les chiens dangereux a étendu certaines dispositions du code rural et de la pêche maritime (CRPM) à la Polynésie française dont la gestion des chiens susceptibles d'être dangereux et l'obligation d'avoir une fourrière/chenil.

L'article L. 211-19-1 du CRPM interdit la divagation d'animaux domestiques et des animaux sauvages apprivoisés ou tenus en captivité. Il est notamment précisé que les maires prennent toutes dispositions propres à empêcher la divagation des chiens et des chats sur le territoire de sa commune (art. L. 211-22). Certaines communes peuvent ainsi prendre des dispositions plus spécifiques à l'instar de l'interdiction dans les voies et lieux publics de jets et dépôts de nourriture susceptibles d'attirer les animaux. Cette mesure a d'ailleurs été confirmée par le Tribunal administratif de la Polynésie française en septembre 2018¹⁴.

13 M Bahouala, «Les pouvoirs de police du maire en matière d'animaux errants et d'animaux dangereux», AJ Collectivités Territoriales, 2020, p.121.

14 Faa'a: l'interdiction du nourrissage des animaux errants confirmée en justice, Tahiti Infos, 28 septembre 2018.

Le Code rural (art. L. 211-24) prévoit ainsi que chaque commune, quelle que soit sa taille, doit disposer soit d'une fourrière communale apte à l'accueil et à la garde des chiens trouvés errants ou en état de divagation, soit du service d'une fourrière établie sur le territoire d'une autre commune, avec l'accord de cette commune. Est considéré comme en état de divagation tout chien qui, en dehors d'une action de chasse ou de la garde ou de la protection du troupeau, n'est plus sous la surveillance effective de son maître, se trouve hors de portée de voix de celui-ci ou de tout instrument sonore permettant son rappel, ou qui est très éloigné de son propriétaire ou de la personne qui en est responsable.

Sur le fondement du code rural, le Haut-Commissaire de la République en Polynésie française a adopté l'arrêté n° HC 1636 DRCL du 4 décembre 2008 pris pour l'application en Polynésie française des articles L.211-11 et suivants du code rural, issus de la loi n°2008-582 du 20 juin 2008 renforçant les mesures de prévention et de protection des personnes contre les chiens dangereux, ainsi que l'arrêté n° HC 1927 DRCL du 22 décembre 2009 établissant la liste des types de chiens susceptibles d'être dangereux. Si on peut s'interroger plus globalement sur la pertinence de ces éléments législatifs et réglementaires, on peut surtout noter que par l'intermédiaire des textes d'application, l'État semble irrégulièrement créer des devoirs pour les services de la Polynésie française (notamment le «service du développement rural»).

3 *En matière pénale:*

Le droit pénal ressortit à la compétence de l'État avec une possibilité de participation de la Polynésie française. De nombreuses dispositions nationales répressives spécifiques aux animaux ont été étendues en Polynésie française. Ainsi, toute atteinte involontaire à l'intégrité des personnes résultant d'une agression commise par un chien peut conduire le propriétaire ou celui qui détient le chien au moment des faits à être passible d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende (art. 222-19-2 du code pénal)¹⁵.

Concernant les sévices graves ou actes de cruauté envers les animaux¹⁶, ils sont sanctionnés au sein du livre V du code pénal intitulé «Des autres crimes et délits» et du livre VI sur les contraventions. Ce code incrimine un certain nombre de comportements constitutifs de mauvais traitements, sévices graves, actes de cruauté ou atteintes à la vie ou à l'intégrité commis à l'encontre des animaux. Diverses dispositions du code rural et de la pêche maritime et du code de l'environnement complètent ce dispositif. Il faut noter que les courses de taureaux ou les combats de

15 S Cantero «Colloque - Le droit pénal et l'animal» Droit rural n° 489, Janvier 2021, dossier 4.

16 W Roumier «Animaux - Lutte contre la maltraitance animale» Droit pénal n° 1, janvier 2022.

coqs sont parfois exclus de ce champ, lorsqu'une tradition locale ininterrompue peut être démontrée (Cons. const. 21 sept. 2012, n° 2012-271 QPC)¹⁷.

L'article 521-1 du code pénal incrimine le fait d'exercer des sévices graves, ou de commettre un acte de cruauté envers un animal. Les faits réprimés sont donc d'une particulière gravité et commis sans nécessité. L'auteur de tels faits encourt à titre principal une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende et pour précision, cinq ans et 75 000 € lorsque les faits auront conduit à la mort de l'animal.

L'article 521-1-1 du code pénal incrimine spécifiquement les atteintes sexuelles sur un animal domestique, apprivoisé ou tenu en captivité. Les atteintes sexuelles commises sur un animal sont passibles de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende.

L'article 521-1 punit des mêmes peines que les sévices graves et actes de cruauté l'abandon d'un animal domestique, apprivoisé ou tenu en captivité (sauf animal destiné au repeuplement). L'infraction est constituée par le seul fait de laisser des animaux dans un pré sans nourriture ni abreuvement, même en l'absence de sévices ou d'actes de cruauté accomplis volontairement dans le but de provoquer la souffrance ou la mort (Crim. 16 juin 2015, n° 14-86.387). Le fait d'abandonner un animal, en connaissance de cause, dans des conditions présentant un risque de mort immédiat ou imminent, est une circonstance aggravante de l'infraction.

L'article 521-2 incrimine et punit des mêmes peines que les sévices graves et actes de cruauté le fait de pratiquer des expériences ou recherches scientifiques ou expérimentales sur les animaux sans se conformer aux prescriptions fixées par le code rural et de la pêche maritime.

L'article 522-1 du code pénal incrimine le fait, sans nécessité, publiquement ou non, de donner volontairement la mort à un animal domestique, apprivoisé ou tenu en captivité, hors du cadre d'activités légales. Les personnes physiques encourtent une peine de six mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende.

Si les critères des infractions susmentionnées ne sont pas remplis, l'article R. 653-1 du code pénal incrimine dans tous les cas le fait de causer involontairement la mort ou la blessure d'un animal domestique, apprivoisé ou tenu en captivité. La personne physique reconnue coupable de tels actes encourt une peine de 450 € d'amende.

17 L. Fabre «Gallodromes: pour le Conseil constitutionnel, comme pour le législateur, toutes les traditions locales ne se valent pas» AJ Collectivités Territoriales, 2016, p.44.

L'article R. 654-1 incrimine les mauvais traitements d'une gravité moindre que les sévices graves et actes de cruauté précédemment détaillés, et commis sans nécessité. Ces faits constituent une contravention de la quatrième classe, faisant encourir à son auteur la peine de 750 € d'amende.

Les articles R. 214-17 et R. 215-4 du code rural et de la pêche maritime incriminent également divers comportements constitutifs de mauvais traitements ou défaut de soins (privation d'eau ou de nourriture, absence de soins en cas de blessure ou maladie, conditions de vie inacceptables...). Les mauvais traitements constituent parfois un délit, puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende lorsque l'auteur est un professionnel comme l'exploitant d'un établissement de vente, de toilettage, de transit, de garde, d'éducation, de dressage, d'activités privées de sécurité, de surveillance, de gardiennage, de protection physique des personnes ou des biens employant des agents cynophiles ou de présentation au public d'animaux de compagnie, une fourrière, un refuge ou un élevage (C. rur., art. L. 215-11).

Il faut préciser que l'article 711-1 du code pénal tel que modifié par l'article 18 de la loi n°2024-582 du 24 juin 2024 a étendu l'ensemble des dispositions législatives susmentionnées en Polynésie française. Il en est de même pour la partie réglementaire avec l'article R711-1 modifié par le décret n° 2024-528 du 10 juin 2024.

Que ce soit pour les agressions de carnivores domestiques sur les personnes ou les sévices des personnes sur ces animaux, l'ensemble des agents publics ont l'obligation de signaler les faits constitutifs des infractions susmentionnées. Ainsi, au titre du deuxième alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale disposant que: *«Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs.»*. Eu égard à un certain manque d'engagement des autorités pour ces infractions, il est toujours important de le rappeler, même si le nombre de poursuites augmentent régulièrement au plan national¹⁸.

4 Sur la limitation du nombre d'animaux domestique:

En matière d'animaux domestiques, il n'existe pas de norme nationale de limitation, à l'exception des règles pour l'élevage qui peuvent nécessiter une autorisation préalable – art. L214-6-1 du Code Rural et de la Pêche Maritime. Il existe de rares précédents de limitation du nombre d'animaux dans des communes,

18 Maltraitance animale: les plaintes et condamnations augmentent chaque année, Fondation 30 millions d'amis, Juil 2020.

comme à Emberménil, une commune en Meurthe-et-Moselle¹⁹, fondés sur le maintien de l'ordre public et plus spécifiquement la tranquillité publique. Ces mesures peuvent cependant paraître irrégulières en ce qu'elles sont générales et absolues. En tout état de cause, le critère de «l'appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts proposés» (CC, n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, cons. 34) oblige à mettre en place une mesure de déclaration préalable.

Ce type de mesure existe aujourd'hui pour la détention des chiens susceptibles d'être dangereux (1^{re} et 2^e catégories). Elle est subordonnée, pour les personnes autorisées à détenir ce type de chiens, à la délivrance d'un permis de détention par le maire de la commune dans laquelle elles résident.

5 Sur le statut de l'animal en Polynésie française:

En droit national, l'animal est désormais reconnu comme un «être vivant doué de sensibilité» dans le Code civil²⁰ (article 515-14) et n'est plus considéré comme un bien meuble (article 528). Cette évolution nationale n'a pas fait l'objet d'une modification similaire du code civil en Polynésie française, ce dernier ressortissant à la compétence de la collectivité en ce qui concerne le droit des biens. Cet aspect était déjà pris en compte au sein de l'article 1^{er} de la délibération n° 2001-16 APF du 1^{er} février 2001 relative à la protection des animaux domestiques et des animaux sauvages apprivoisés ou tenus en captivité. Cette disposition dispose ainsi que: «*Tout animal étant un être sensible doit être placé par la personne physique ou morale qui, à quelque fin que ce soit, l'élève, le garde ou le détient, dans des conditions compatibles avec les impératifs biologiques de son espèce.*»

B Des Acteurs Motivés mais peu Nombreux pour Solutionner les Problématiques du Secteur

Indépendamment de la Polynésie française, de l'État et des communes, il existe un certain nombre d'acteurs clés dans le domaine du bien-être animal. Il est possible d'aborder rapidement la présentation des vétérinaires polynésiens et spécifiquement leur ordre professionnel, des refuges et plus particulièrement du Syndicat intercommunal pour la gestion de la fourrière animale (SIGFA), de l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (OCLAESP) et des nombreuses associations locales.

19 Une maire signe un arrêté anti-coqs, chiens et pintades près de Lunéville, L'est Républicain, Sept 2023.

20 G Lardeux, Humanité, personnalité, animalité, RTD Civ, 2021, p.573.

Le conseil de l'ordre des vétérinaires de Polynésie française (COVF) est une création de la loi du Pays n° 2019-18 du 13 juin 2019 relative à l'exercice de la profession de vétérinaire. Il a pour mission de veiller au respect des principes d'indépendance, de moralité et de probité, à l'observation des règles déontologiques et à l'entretien des compétences indispensables à l'exercice de la profession de vétérinaire, par les personnes physiques et morales inscrites au tableau de l'ordre. Il assure également la défense de l'honneur et de l'indépendance de la profession de vétérinaire.

Il a seul qualité pour: «1° Représenter l'ordre auprès des pouvoirs publics; 2° Assurer la défense des intérêts matériels et moraux de ses membres en exerçant, éventuellement, les droits réservés à la partie civile devant toute juridiction relativement aux faits portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif de la profession; 3° Contribuer au perfectionnement des professionnels, notamment par la formation professionnelle continue; 4° Prévenir et concilier toutes contestations ou conflits d'ordre professionnel et porter le cas échéant le litige devant les juridictions compétentes; 5° Fixer et recouvrer le montant des cotisations versées par les membres pour couvrir ses frais de fonctionnement; 6° Saisir les instances compétentes des fautes et manquements professionnels relevés à l'encontre de ses membres; 7° Saisir les institutions de la Polynésie française de toutes requêtes ou suggestions concernant la profession de vétérinaire; 8° Dresser un tableau des membres de l'ordre; 9° Statuer sur les demandes d'inscription au tableau de l'ordre; 10° Délibérer sur les affaires soumises à son examen par son président, par les institutions, par toutes personnes inscrites au tableau de l'ordre des vétérinaires; 11° Etablir un règlement intérieur notamment destiné à préciser les modalités d'application de la réglementation; 12° Etablir un code définissant les règles déontologiques applicables à la profession de vétérinaire et les règles relatives au fonctionnement de l'ordre.».

Selon le COVF il existerait une cinquantaine de vétérinaires en Polynésie française, principalement localisés à Tahiti (36), le reste étant dispersé à Moorea, Raiatea, Huahine, Bora Bora, Nuku Hiva et Rurutu²¹.

Le cadre juridique du secteur des vétérinaires s'articule autour de plusieurs textes dont certains ne concernent pas directement la profession vétérinaire mais des pans de cet exercice. Toutefois, les principaux textes sont la loi de pays n° 2019-18 du 13 juin 2019 relative à l'exercice de la profession de vétérinaire ainsi que le code de déontologie et le règlement intérieur de l'ordre des vétérinaires de la Polynésie

21 Des problématiques de maillage existent aussi dans l'hexagone. V «Animaux - Maillage des vétérinaires dans les territoires ruraux» Droit rural n° 484, Juin-Juillet 2020, alerte 97.

française. La loi de Pays de 2019 entendait d'une part, pallier le manque d'encadrement de l'accès à la profession, et d'autre part répondre à la demande des vétérinaires libéraux, d'organiser leurs droits et devoirs, de contrôler leur exercice, et de créer un ordre des vétérinaires permettant de régler les différends entre professionnels. Ce texte était également poussé par l'administration en charge des contrôles vétérinaires qui, en raison de l'augmentation du champ de ses missions, souhaitait pouvoir recourir à des professionnels vétérinaires du secteur privé. L'article LP. 11 de la loi du Pays susmentionné dispose que: *«Le conseil de l'ordre transmet aux institutions de la Polynésie française un rapport annuel d'activité de l'ordre contenant notamment un bilan sur la condition animale en Polynésie française et des propositions visant à améliorer celle-ci. Ce rapport est tenu à la disposition du public et des associations de protection animale par tout moyen, notamment télématique.»*. Il semblerait que ce rapport annuel d'activité ne soit pas réalisé depuis plusieurs années.

Concernant le code de déontologie. Il définit les règles déontologiques applicables à la profession vétérinaire (vétérinaires inscrits à l'ordre, élèves des écoles vétérinaires française exerçant en Polynésie et sociétés mentionnées à l'article LP. 7 de la loi du pays de 2019). Ces règles portent notamment sur l'exercice de l'art vétérinaire (établissement du diagnostic, principes applicables en matière de prescription de médicaments, permanence des soins, exercice de la profession en dehors des établissements de soins, etc.) et sur les devoirs du vétérinaire à l'égard de ses confrères et de sa clientèle (Art. 11 et suivants).

Le règlement intérieur de l'ordre des vétérinaires de la Polynésie française, définit quant à lui les règles relatives au fonctionnement de l'ordre (modalités d'inscription au tableau, financement du conseil, règles particulières applicables aux membres du COVPF, etc.). Ainsi, les vétérinaires ou sociétés de vétérinaires qui souhaitent être inscrites au tableau de l'ordre, doivent en faire la demande par lettre recommandée avec demande d' accusé de réception, au président du conseil. Cette demande doit être accompagnée de plusieurs documents, dont la liste figure aux articles 1 et 2 du règlement. Ce tableau est dressé et tenu par le conseil qui en assure la mise à jour (Art. 3). Les ressources du conseil sont constituées par les frais d'inscription et par la cotisation annuelle versés par l'ensemble des vétérinaires inscrits au tableau de l'ordre (Article 7). Le montant de cette cotisation est déterminé en assemblée générale par les membres du conseil. Le règlement précise également les devoirs généraux des membres du conseil de l'ordre (notamment de ne pas user de son mandat pour tirer un quelconque avantage le secret professionnel) et les sanctions en

cas de manquement (Art. 7 à 11), mais également les règles d'organisation et de fonctionnement du conseil (Art.12 à suivants).

En parallèle des vétérinaires, il convient d'examiner rapidement les fourrières polynésiennes. Il n'existe malheureusement que quelques rares fourrières communales en Polynésie française (Arue, Papeete, Faaa, Punaauia et Paea), alors même que c'est une obligation légale qui s'impose à l'ensemble des communes²². Le maire est responsable de la lutte contre la divagation des animaux sur le territoire de sa commune. En effet, l'article L. 211-22 du code rural et de la pêche maritime lui confie un pouvoir de police spéciale pour: *«prendre toutes dispositions propres à empêcher la divagation des chiens et des chats»*. Chaque commune doit ainsi disposer: *«soit d'une fourrière communale apte à l'accueil et à la garde des chiens et chats trouvés errants ou en état de divagation (...) soit du service d'une fourrière établie sur le territoire d'une autre commune, avec l'accord de cette commune.»* (art. L. 211-24 du même code). En outre, il appartient au maire, au titre de son pouvoir de police administrative générale: *«d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces»* (art. L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales). Si les textes ne prévoient aucune sanction en cas de méconnaissance, par un maire, de ses obligations en matière de lutte contre la divagation des animaux, la jurisprudence considère toutefois de manière constante qu'une faute du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police est de nature à engager la responsabilité de la commune²³.

Le Syndicat intercommunal pour la gestion de la fourrière animale (SIGFA) est le refuge le plus actif au plan médiatique²⁴. Cette fourrière a pris du temps à pouvoir se mettre en place de par la complexité du projet – inhérent à toute fourrière complète – impliquant différentes procédures administratives relevant de multiples services du Pays à l'instar de la DIREN, la DBS ou encore de la Direction de l'énergie. Le centre a physiquement ouvert en 2022 pour un accueil de 20 chiens maximum avec 9 agents en charge de missions allant au-delà du simple accueil des animaux, telles que celle relatives à la sensibilisation dans les écoles, ainsi que la recherche actives d'adoptants. Le SIGFA est progressivement monté en puissance en communication et sur les réseaux sociaux, ce qui permet plus de 70 % d'adoption. A l'instar des autres fourrières, le SIGFA n'est toutefois pas un refuge et ne peut accueillir tous les

22 Rapport d'observations définitives, Syndicat intercommunal pour la gestion de la fourrière animale Exercices 2012 et suivants, Chambre Territoriales des Comptes, 2021.

23 B Koebel «Passation - Fourrière animale et gestion déléguée» Contrats et Marchés publics n° 12 Décembre 2021, comm 363.

24 Le Syndicat intercommunal pour la gestion de la fourrière animale, un exemple à suivre, Tahiti infos, 16 nov 2023.

carnivores domestiques, l'objet d'une fourrière étant de sécuriser la voie publique en évitant que les animaux en divagation ne soient à l'origine de troubles à l'ordre public.

En matière de maintien de l'ordre public et de respect du droit pénal, la police nationale et la gendarmerie ont aussi leur rôle à jouer, et notamment l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (OCLAESP), présent depuis 2023 en Polynésie française²⁵. L'OCLAESP a pour mission de lutter contre les infractions liées à l'environnement et à la santé publique, notamment en matière de dopage, de pollution, de trafic d'espèces protégées, de trafic de déchets, de produits chimiques, pharmaceutiques ou médicaments, d'exercice illégal de la médecine, de produits ou substances dangereuses (amiante, algues vertes, *etc.*), mais aussi en matière de maltraitance animale.

L'OCLAESP a été créé en 2004²⁶ dans le contexte de l'affaire du «sang contaminé» et comprend à présent 75 enquêteurs de la gendarmerie et de la police nationale. L'OCLAESP est progressivement monté en puissance pour les infractions environnementales et comprend à présent 10 détachements dans l'hexagone et dans les Outre-mer (Guyane, Réunion, Polynésie française)²⁷. Il y a 6 enquêteurs en Polynésie et des formations au sein des différentes gendarmeries a été réalisée en collaboration avec les services administratifs de la Polynésie française (DIREN, DRM et DBS) avec 33 enquêteurs à présent formés. L'OCLAESP comprend une cellule dédiée à la maltraitance animale au niveau national mais aussi local, avec théoriquement un référent par gendarmerie.

Indépendamment des acteurs susmentionnés, de très nombreuses associations (souvent rattachées à un lieu géographique) ont comblé un vide manifeste quant à l'action publique en matière de bien-être animal²⁸. Il est ainsi possible de notamment citer: A ti'a Matairea, Eimeo animara, Ia maitai te animara, Les 4 pattes de Papara, Le paradis des 4 pattes, Rairoa animara, Te here i te mau animara no Huahine, Raiatea animara et bien d'autres. Ces associations vont généralement recueillir des animaux par l'intermédiaire de leurs bénévoles, sensibiliser le grand public au bien-être animal et être à l'origine de campagne de stérilisation pour les carnivores

25 L'Oclaesp, un office pour lutter contre les atteintes à l'environnement au fenua, Tahiti infos, 10 fév 2023.

26 Décret n°2004-612 du 24 juin 2004 portant création d'un Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique.

27 L Deredon, L'expertise environnementale, Droit pénal n° 9, Septembre 2022, dossier 14.

28 Les associations de protection animale ont besoin de votre aide, Tahiti Infos, 21 août 2018.

domestiques. Il est tout particulièrement possible de mettre en exergue, l'Alliance pour le Respect et la Protection des Animaux de Polynésie (ARPAP). Cette association est particulière en ce qu'elle est un collectif qui a pour but développer le lobbying associatif et la communication dans le domaine de la protection animale. Elle n'est donc pas spécifiquement présente sur le terrain mais tente d'être une source de propositions et d'arbitrage pour les autorités publiques. Autre cheville ouvrière essentielle du corps association polynésien en matière de bien-être animal, le Service de Protection Animale en Polynésie (SPAP) vient en aide aux animaux en difficulté ayant pour objectif l'amélioration de la condition animale en Polynésie française. Le SPAP est la plus vieille association en fonctionnement continue depuis sa création en 2005.

* * *

Le secteur du bien-être animal en Polynésie française est donc particulièrement transversal, que ce soit pour le type d'actions à mener (environnement, agriculture, pénal, *etc.*), mais aussi pour les acteurs publics ou privés impliqués pour améliorer la condition des animaux, plus particulièrement les carnivores domestiques. Si le gouvernement de la Polynésie française avait déjà réglementé le secteur par le passé, il ne semble prendre conscience de l'importance et de la complexité de celui-ci que de manière récente.

III LA NAISSANCE D'UNE VERITABLE POLITIQUE PUBLIQUE DU BIEN-ETRE ANIMAL EN POLYNESIE FRANCAISE

Si les institutions polynésiennes – notamment le pouvoir exécutif – ont pris récemment conscience de l'importance de créer une véritable politique publique en matière de bien-être animal (A), de nombreuses interrogations subsistent sur les actions normatives et concrètes à mener (B).

A La Prise en Compte du Bien-être Animal comme une Véritable Politique Publique

Bien que cette thématique ait été accessoirement traitée par différents services (notamment la Direction de la biosécurité) depuis l'adoption de la loi organique statutaire de 2004, pendant de trop nombreuses années, ces aspects ont été considérés comme mineurs sans aucune véritable politique publique en la matière. L'Autorité polynésienne de la concurrence a d'ailleurs eu l'occasion de s'intéresser au secteur par l'intermédiaire de deux avis portant sur des lois du pays: l'avis n° 2018-AO-04 du 17 décembre 2018 sur le projet de loi du pays relative à l'exercice de la profession vétérinaire, ainsi que l'avis n° 2022-A-02 du 7 juin 2022 relatif au projet de loi du pays relative à la pratique de la médecine et de la chirurgie vétérinaire dans le cadre des campagnes de gestion des animaux domestiques menées en Polynésie française,

portant modification de la loi du pays n° 2019-18 du 13 juin 2019 relative à l'exercice de la profession de vétérinaire²⁹.

Il a fallu attendre 2022 pour que le ministère de la Polynésie française du travail, des solidarités et de la formation, en charge de la condition féminine, de la famille et des personnes non autonomes se voit attribuer la conception et la mise en œuvre des politiques nécessaires à l'amélioration, au maintien de la protection et au bien-être des animaux³⁰. En 2023, il a été décidé par le nouveau gouvernement d'aller plus loin et de pleinement se consacrer au secteur³¹.

Ainsi, le 13 juillet 2023, dans le cadre de la modification de la composition, de l'organisation et du fonctionnement du Conseil économique, social, environnemental et culturel (CESEC), adoptée à l'unanimité par l'Assemblée de la Polynésie française (APF), un siège du CESEC a été attribué à une association se portant garante de la défense du bien-être animal³² (actuellement le Service de Protection Animale en Polynésie – SPAP).

En outre, l'arrêté n° 2224 CM du 1er décembre 2023 portant modification de l'arrêté n° 242 CM du 16 février 2012 portant organisation de la direction de l'environnement et relatif au bien-être animal a créé une cellule dédiée au «*bien-être animal*» au sein de la Direction de l'environnement. Le Comité technique paritaire autonome de la Direction de l'environnement a émis un avis favorable à cette nouvelle mission lors de sa réunion du 2 octobre 2023, en relevant toutefois les difficultés induites par le manque d'effectif dont souffre la DIREN. L'avis favorable de la Direction de la Modernisation et des Réformes de l'Administration (DMRA), référencé 1319/MFT/DMRA, a été recueilli le 13 novembre 2023³³. Sa mission est de gérer les populations de chats et chiens et de lutter contre la maltraitance infligée à ces animaux. Elle va financer des campagnes de stérilisation *via* des associations de protection des animaux. Elle assurera également des missions de prévention et de sensibilisation aux questions du bien-être animal ainsi que des missions de conseil, d'assistance et de promotion des bonnes pratiques pour notre population. Pour le

29 Autorité polynésienne de la concurrence, source internet: <https://autorite-concurrence.pf/>.

30 Condition animale: Virginie Bruant rencontre les associations de protection des animaux, Communiqué de la Présidence de la Polynésie française, 6 avril 2022.

31 Passation des dossiers: la cause animale au cœur des échanges, Communiqué de la Présidence de la Polynésie française, 23 mai 2023.

32 CESEC, source internet: <https://www.cesec.pf/organisations-representees>.

33 Création d'une cellule «bien-être animal» au sein de la DIREN, Polynésie la 1^{re}, 23 novembre 2023.

moment, aucun effectif n'est dédié à cette mission, mais un poste de catégorie A de la filière administrative a été créé pour permettre la montée en puissance de ladite cellule à moyen et long terme³⁴.

En outre, les attributions de la Vice-présidente ont été modifiées par l'arrêté n° 22 PR du 4 janvier 2024 précisant qu'elle: «prépare et met en œuvre la politique décidée par le gouvernement dans le domaine (...) du bien-être animal, en matière de gestion des populations et de lutte contre la maltraitance». Les problématiques susmentionnées relèvent ainsi du Ministère en charge de l'environnement et de la DIREN en matière de maltraitance et surpopulation, ainsi que du Ministère en charge de l'agriculture et de la Direction de la biosécurité en matière vétérinaire. Depuis le remaniement ministériel de juin 2024 (Arrêté n° 815 PR du 3 juin 2024 portant nomination de la vice-présidente et des ministres du gouvernement de la Polynésie française, et déterminant leurs fonctions), l'ensemble de ses missions et direction de ces services administratifs tombent sous la compétence du Ministère de l'agriculture, des ressources marines, de l'environnement, en charge de l'alimentation, de la recherche et de la cause animale.

En 2024, les problématiques étant nombreuses, complexes et transversales, un comité de réflexion sur le «bien-être animal» a été informellement créé par le gouvernement polynésien pour débayer des sujets relevant à la fois de la compétence de la Polynésie française, des communes, mais aussi de l'État pour les aspects normatifs relevant de sa compétence sur l'ordre public et la sécurité public (au travers du code général des collectivités publiques et du code rural³⁵.

Le vendredi 12 janvier 2024 se sont réunis pour la première fois à la Vice-présidence, les membres du comité de réflexion sur le «bien-être animal». Outre, Madame la Vice-présidente étaient également présents des représentants du Haut-Commissariat de la République en Polynésie française, de la Justice, de la Police judiciaire, du Conseil économique, social, environnemental et culturel (CESEC), de la Direction de la biosécurité (DBS), de la Direction de l'environnement (DIREN), du Syndicat pour la promotion des communes de la Polynésie française (SPCPF), du Syndicat intercommunal de gestion de la fourrière animale (SIGFA), des associations animales et du Conseil de l'Ordre des Vétérinaires de Polynésie Française (COVPF). Le rôle de ce comité technique, a taille réduite mais représentatif de la plupart des acteurs impliqués dans le secteur, était d'assister l'ensemble des acteurs publics dans la poursuite d'une véritable politique publique

34 Un engagement renforcé pour la protection animale, Communiqué de la Présidence de la Polynésie française, 5 octobre 2024.

35 Première réunion du comité de réflexion relatif au «bien-être animal» Communiqué de la Présidence de la Polynésie française, 17 janvier 2024.

sectorielle en matière de «bien-être animal», de nombreuses problématiques devant être solutionnées par des actions coordonnées, eu égard à la grande transversalité de ce sujet. Il était prévu de lancer une phase diagnostic sur le secteur du «bien-être animal» pour permettre une action normative et financière rationnelle et fondée sur des faits avérés, les données factuelles étant parcellaires dans le secteur³⁶. Le comité de réflexion s'est réuni une 2^e fois le 23 avril 2024³⁷.

L'arrêté n° 694 CM du 16 mai 2024 portant création, organisation et fonctionnement du comité consultatif pour le bien-être animal a conduit à une officialisation de ce comité, finalement intitulé: «comité consultatif pour le bien-être animal». À l'instar de la création de la cellule au sein de la DIREN et de la délégation de pouvoir au Ministre, l'objet de cette officialisation pour le gouvernement était d'inscrire les actions de ce comité à long terme, indépendamment des volontés gouvernementales parfois aléatoires en matière d'actions dans le secteur du «bien-être animal» en Polynésie française. Les dispositions de cet arrêté sont les suivantes:

- L'article 1^{er} délimite l'objet du comité consultatif;
- L'article 2 précise la composition du comité, présidé par le Ministre en charge de l'environnement et composé d'autorités de l'État, des communes, du Conseil économique, social, environnemental et culturel (CESEC), de la justice, des forces de l'ordre, de fourrières, de services administratifs, d'associations et de vétérinaires;
- L'article 3 énonce que le comité se réunit au moins 2 fois par an, qu'il peut adopter un règlement intérieur et que son secrétariat est réalisé par la DIREN;
- L'article 4 détaille ses conditions de saisine et d'auto-saisine, ainsi que la possibilité de création de groupes de travail.

En matière budgétaire, pour le budget 2023, 100 millions de F CFP avaient été dédié aux campagnes de stérilisations. Eu égard aux demandes de financement associatives réceptionnées, pour le budget 2024, ce montant avait été diminué de moitié. Avait ainsi été décidé, l'octroi de subventions à 8 associations de protection animale pour des campagnes de stérilisation animale couplées à des soins aux animaux en souffrance, à mener sur Tahiti, Moorea, Huahine et Rangiroa, allant de

36 Ibid.

37 Échanges constructifs entre les membres du comité sur le «bien-être animal» Communiqué de la Présidence de la Polynésie française, 24 avril 2024.

4, 5 à 11 millions de F CFP³⁸. L'arrêté n° 216 CM du 2 mars 2017 portant organisation et composition du comité d'attribution des subventions en matière de protection, de conservation, de gestion et de valorisation de l'environnement de la Polynésie française a été modifié par l'arrêté n° 88 CM du 1er février 2024 relatif au bien-être animal, prenant en considération le fait que c'est à présent la DIREN qui instruit ce type de demandes.

B Les Pistes pour Faire face à l'Urgence d'un Secteur trop Longtemps Oublié

Les problématiques transversales du bien-être animal ne constituent pas seulement une politique social de lutte contre la maltraitance. Elles sont beaucoup plus larges et peuvent entraîner des conséquences graves sur les activités économiques prioritaires de la Polynésie française, à l'instar du tourisme, à la fois sur le facteur de la sécurité, mais aussi sur celui de l'image de la destination.

En 2024, différents axes dans le rapport d'orientation budgétaire ont été présentés par le gouvernement à l'Assemblée de la Polynésie française en ce qui concerne la condition animale³⁹:

- 1° Adapter l'organisation administrative et dédier une cellule au «bien-être animal» au sein de la DIREN;
- 2° Éduquer, dès le plus jeune âge, le peuple *Mā'ohi* à la vision traditionnelle océanienne du vivant;
- 3° Sensibiliser les citoyens à la condition animale⁴⁰;
- 4° Renforcer et d'assister les campagnes de stérilisation des animaux;
- 5° D'améliorer le cadre normatif relatif aux animaux (reconnaissance de leur caractère sensible);
- 6° De responsabiliser les propriétaires d'animaux (sanctions et fiscalité comportementale).

Si les 1^{er} et 4^e axes ont définitivement été pris en main par les autorités publiques, il n'en est pas forcément de même pour les autres.

38 Stérilisation: 60 millions xpf débloqués pour accompagner les associations et les propriétaires, Polynésie la 1^{re}, 12 décembre 2023.

39 Rapport du Gouvernement - Débat d'orientation budgétaire préalable au vote du budget primitif pour l'année 2024, 11 octobre 2023.

40 Une campagne de sensibilisation par une page Facebook «Comment bien vivre avec son animal» s'est terminée le 31 décembre 2023 et avait été initiée par le précédent gouvernement, source internet: <https://www.facebook.com/profile.php?id=100086109000062>.

Pour les campagnes de stérilisation relevant du 4^e axe précité, tout n'est cependant pas parfait. De nombreuses organisations non gouvernementales internationales ont proposées des actions gratuites sur le sol de la Polynésie française, à l'instar de la «*Worldwide Veterinary Service*»⁴¹ ou des «*Vets Beyond Borders*»⁴² pour s'assurer de l'efficacité des campagnes de stérilisation par l'application d'un cadre éprouvé dans d'autres États. La loi du Pays n° 2019-18 du 13 juin 2019 relative à l'exercice de la profession de vétérinaire modifiée par la loi n° 2023-28 du 25 avril 2023 a pris en compte cette possibilité mais nécessite toujours des dispositions réglementaires d'application pour préciser les conditions dans lesquelles les personnes satisfaisant aux conditions fixées par l'article LP. 2-1 de la loi du Pays de 2019 susmentionnée peuvent être autorisées à participer à des campagnes de contrôle de la population d'animaux domestiques en Polynésie française.

La loi du Pays de 2019 permet ainsi de faire appel à des vétérinaires étrangers (pendant 30 jours par année civile) pour des campagnes de contrôle de la population d'animaux domestiques, seulement si l'offre locale paraît inappropriée, inacceptable ou irrégulière. En outre, les vétérinaires étrangers ne peuvent exercer que sous réserve d'un arrêté du Président de la Polynésie française après avis du Conseil de l'ordre des vétérinaires. Les dispositions d'applications devront donc préciser ces éléments pour rendre possible ces interventions⁴³.

Sur le fondement de la loi du Pays précitée du 13 juin 2019 (article 1er - 14°), une campagne de contrôle de la population d'animaux domestiques se définit comme étant une: «*opérations ponctuelles financées ou organisées par des personnes morales de droit public ou des associations tendant à recensement, à la capture, à la stérilisation, à l'identification, au traitement ou à la régulation d'une population d'animaux domestiques pendant une durée et sur un territoire déterminé;*». On note qu'en pratique les campagnes de stérilisations bénéficie aux possesseurs de carnivores domestiques. En effet, les subventions transférées aux associations sont utilisées dans le cadre d'appel à s'inscrire pour bénéficier de stérilisations gratuites par l'intermédiaire d'un vétérinaire qui contracte avec l'association. Les campagnes subventionnées ne visent ainsi pas les véritables animaux errants sans maîtres eu égard à la difficulté de telles opérations.

41 WVS, source internet: <https://wvs.org.uk/>.

42 VBB, source internet: <https://vetsbeyondborders.org/>.

43 Polynésie: Des vétérinaires étrangers pour des campagnes de stérilisation «coup de poing», *Outremer* 360, 8 mars 2023.

Différentes problématiques peuvent survenir d'une telle situation. Tout d'abord en droit de la concurrence, Il convient de vérifier que les appels à candidature en matière de prestation pour les campagnes de stérilisation n'entraînent pas des ententes sur les prix qui seraient dommageables à la Polynésie française et aux associations. En effet, la bonne utilisation des deniers publics conduit le Pays à examiner ces pratiques afin d'évaluer le coût réel de ces opérations et écarter, s'il y a lieu, toute pratique anticoncurrentielle et notamment celles prévues au 2° de l'article L.P. 200-1 du code polynésien de la concurrence: *«sont prohibées [...], lorsqu'elles ont pour objet ou peuvent avoir pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence sur un marché de la Polynésie française, les actions concertées, conventions, ententes expresses ou tacites ou coalitions, notamment lorsqu'elles tendent à: [...] / 2° faire obstacles à la fixation des prix par le libre jeu du marché en favorisant artificiellement leur hausse ou leur baisse»*⁴⁴.

En outre, il paraît rationnel que le comité d'attribution des subventions en matière de protection, de conservation, de gestion de valorisation de l'environnement et du bien-être animal de la Polynésie française puisse s'assurer que les projets subventionnés puissent profiter aux populations (détentrices de carnivores domestiques) les plus défavorisées pour éviter un effet d'aubaine pour les ménages plus aisés.

Pour le 2^e et 3^e axe, force est de constater qu'aucun travail manifeste en coopération avec le Ministère en charge de l'enseignement, à l'instar de campagne de communication plus large sur les réseaux sociaux. La montée en puissance de la nouvelle cellule dédiée au bien-être animal au sein de la DIREN semble être une condition substantielle pour initier ces deux axes qui sont fondamentaux pour une réussite globale des autres éléments présentés dans le rapport d'orientation budgétaire.

Pour le 5^e axe, si la sensibilité des animaux est déjà reconnue dans la délibération n° 2001-16 APF du 1^{er} février 2001 relative à la protection des animaux domestiques et des animaux sauvages apprivoisés ou tenus en captivité, il est possible de penser à une introduction de la notion dans le code civil applicable à la Polynésie française, à l'image du droit national où la sensibilité de l'animal était déjà reconnue dans le code rural avant son introduction dans le code civil. Cependant, on peut se demander l'intérêt d'une telle modification en Polynésie française. En effet, de nombreuses années après son entrée en vigueur, l'influence de l'article 515-14 du code civil sur les décisions des juridictions judiciaires nationales reste encore modeste, incertaine

44 A Ronzano, L'Autorité polynésienne de la concurrence fait le ménage dans le secteur des pompes funèbres en sanctionnant sévèrement une entente horizontale de prix (HPP Funéraire...), Concurrences N° 4-2022, Art. N° 110025, 5 septembre 2022.

et contradictoire⁴⁵, même si pour la juridiction administrative, il a pu entraîner un intéressant changement de perspective⁴⁶.

La sensibilité de l'animal n'est cependant pas la seule problématique normative liée à ce secteur. Il en existe bien d'autres dont celles qui vont être développées ci-après. Le 1^{er} élément et non des moindre est la nécessité de coordonner les définitions juridiques polynésiennes en la matière. En effet, s'il existe des références aux notions de carnivores/animaux domestiques et animaux sauvages⁴⁷, ou animaux de rente⁴⁸, ces notions ne sont pas clairement définies et limite aujourd'hui – en pratique du moins – le champs d'action de la nouvelle politique publique de bien-être animal aux seul chiens et chats. Il en est de même pour des notions plus spécifiques relatives aux animaux errants ou en divagation et au régime de propriété relatif à ces derniers.

Un autre problème est relatif à l'identification des carnivores domestiques. Malgré le fait qu'elle soit obligatoire par les dispositions de l'arrêté n° 48 CM du 9 janvier 2004 relatif à l'identification des carnivores domestiques et la création d'un fichier central territorial, la majeure partie des animaux transférés en fourrières ne sont pas identifiables par l'absence de tatouages ou de puces électroniques⁴⁹. Pour résoudre cette problématique, une mesure incitative d'assistance aux frais pour l'identification des animaux pourrait être mise en place (sur le budget de la mission condition animale), ainsi que l'instauration d'un prix plafond pour l'acte d'identification⁵⁰, ces mesures pouvant être potentiellement plus efficace qu'une simple application des sanctions prévues par l'arrêté de 2004 précité (contraventions de 2^e classe). En outre, un renforcement des dispositions prévues à l'article 22 du même arrêté sur la mise en place obligatoire et alternative d'un collier avec un numéro de téléphone et l'identité du propriétaire pourrait être rapidement réalisé.

Autre sujet de grande importance, il n'existe aujourd'hui aucune réglementation en matière de cession, vente ou achat d'animaux domestiques en Polynésie

45 J-P Marguenaud, F Burgat et J Leroy *Le droit animalier* PUF, 2016; M Falaise *Droit animalier* Breal Lexifac, 2^e éd, 2020.

46 CE, 8 juill 2020, n° 423342, relatifs à des autorisations ministérielles de détruire des loups.

47 Délibération n° 2001-16 APF du 1er février 2001 relative à la protection des animaux domestiques et des animaux sauvages apprivoisés ou tenus en captivité.

48 Délibération n° 80-107 du 29 août 1980 fixant les conditions d'importation des médicaments en Polynésie française.

49 Bien-être animal: le Sigfa s'implique dans la prévention, Radio 1, 5 juin 2024.

50 Prévu dans un projet de texte en Nouvelle-Calédonie: Projet de loi du pays relative à l'identification et à la cession des carnivores domestiques en Nouvelle-Calédonie (2022).

française⁵¹. Ce vide juridique est particulièrement fâcheux en ce qu'il ne permet pas de s'assurer que les animaux cédés à titre gratuit ou vendus ne soient pas trop jeunes pour être séparés de leur mère⁵² et que l'acheteur soit informé de l'état de santé de son nouvel animal. Ce type de réglementation permettrait au nouveau propriétaire de prendre connaissance de ses responsabilités lors de l'adoption, mais aussi d'encadrer la publication d'annonces relatives à la cession de chiens et de chats, de généraliser l'identification des animaux en la rendant obligatoire pour les éleveurs avant adoption, de prévoir un statut adapté d'éleveur et de favoriser l'adoption d'animaux en refuges ou fourrières. L'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie s'était prononcée de manière défavorable pour tout encadrement des prix mais n'avait pas abordé les dispositions proposées en matière de cession⁵³. En tout état de cause, ce type de réglementation générale est un prélude à une réflexion plus large sur certaines possibilités évoquées de limiter le nombre d'animaux par foyer ou de créer une fiscalité adéquate en la matière.

Eu égard à l'étendue des dispositions du code général des collectivités territoriales en matière de sécurité à propos des carnivores domestiques, on peut aussi largement s'interroger sur un potentiel empiètement de la compétence de l'État sur les secteurs ressortissant à la compétence de la Polynésie française, ou au moins s'interroger sur les interconnexions entre les différentes personnes morales de droit public en cause. La collectivité d'outre-mer peut sur le fondement de la loi organique statutaire interroger le Conseil d'État (*via* le Tribunal administratif de la Polynésie française) ou se lancer dans des procédures de déclassement, si de réels empiètements sont détectés⁵⁴.

Le 6^e et dernier axe relatif à la «responsabilisation» des propriétaires d'animaux est dédié au renforcement des sanctions et à la mise en place d'une fiscalité comportementale. Si le volet relatif aux sanctions est très développement pour le volet pénal, il est toujours possible pour la Polynésie française d'en créer de son côté dans le secteur de l'environnement ou de la biosécurité sur le fondement de l'article 20 et 21 de la loi organique statutaire. Pour rappel, l'article 20 précité dispose notamment que: «*La Polynésie française peut assortir les infractions aux actes*

51 En droit national, ce régime est prévu par les articles L214-6 à L214-8-2 du Code rural et de la pêche maritime, avec notamment une interdiction de vente de chiots et de ventes en ligne.

52 Ce qui entraîne des problématiques de socialisation et d'encadrement et peut favoriser une plus grande agressivité. V J Dehassse et C De Buyser, L'éducation du chien, le Jour, 1998.

53 Avis n° 2023-A-01 de l'Autorité de la Concurrence de la Nouvelle-Calédonie du 19 juin 2023 sur la demande d'avis concernant l'avant-projet de loi du pays relatif à l'identification et à la cession des carnivores domestiques en Nouvelle-Calédonie.

54 Art 12 et 175 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

prévus à l'article 140 dénommés "lois du pays" ou aux délibérations de l'assemblée de la Polynésie française de peines d'amende, y compris des amendes forfaitaires dans le cadre défini par le code de procédure pénale, respectant la classification des contraventions et délits et n'excédant pas le maximum prévu pour les infractions de même nature par les lois et règlements applicables en matière pénale. Elle peut assortir ces infractions de peines complémentaires prévues pour les infractions de même nature par les lois et règlements applicables en matière pénale.». Sur le fondement du même article, la Polynésie française: «peut également instituer des sanctions administratives (...)».

Pour la fiscalité comportementale, elle doit permettre d'inciter les usagers à se comporter d'une certaine manière et ne consiste pas à avoir comme objectif principal d'augmenter les ressources publiques. Elle peut être positive (aide soumise à un comportement) ou dissuasive (prélèvement lié à un comportement). Elles relèvent du domaine législatif et donc de la loi du Pays en Polynésie française. Elles doivent avoir un objectif d'intérêt général et respecter le principe de proportionnalité des mesures pour éviter toute rupture de l'égalité devant les charges publiques. De plus, elles doivent s'apprécier sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts proposés⁵⁵. La mise en place de tels mesures nécessitent un lourd travail interministériel, mais surtout des études d'impacts, en particulier pour les potentielles incitations fiscales positives comme pourraient l'être des aides: à l'identification de l'animal, à la stérilisation de l'animal, à l'éducation de l'animal ou encore à l'adoption d'animaux issus d'un refuge ou d'une fourrière. Une fiscalité négative peut aussi être envisagée à l'instar d'une obligation de qualification spécifique en cas de possession d'un nombre d'animaux supérieur à seuil déterminé, ou encore une taxation sur les cessions-vente d'animaux à l'exception de ceux issus de refuges, fourrières ou familles d'accueil.

Indépendamment des volets purement normatifs ou fiscaux, la question d'une aide systématique (financière, technique ou matérielle) aux communes de la Polynésie française pour les aider à mettre en place leurs fourrières paraît être important. En parallèle, les initiatives liées à la création de «refuges», aux missions plus larges que les fourrières, devraient aussi être favorisées. Ces deux types d'établissements nécessitent généralement de complexes autorisations en matière d'installations

⁵⁵ K Blairon «Je t'aime, moi non plus: les incitations budgétaires et fiscales en matière environnementale» Énergie - Environnement - Infrastructures n° 7, Juillet 2024, dossier 10.

classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ressortissantes aux dispositions du code polynésien de l'environnement.

IV CONCLUSION

Si les images d'animaux squelettiques, malades voir découpés et laissés sur le bord de la route sont insoutenables pour la plupart des polynésiens⁵⁶, les autorités publiques ne se sont saisies que très tardivement du sujet. Pourtant, contrairement à ce que de nombreux élus pourraient penser, il ne s'agit pas d'une politique publique ne bénéficiant qu'aux animaux pour des raisons de simple bienveillance. Il s'agit en réalité de stopper une bombe à retardement aux conséquences dramatiques au plan sanitaire, mais aussi à l'augmentation des violences intra-familiales ou sur les tiers⁵⁷, à la sécurité des personnes et aux fortes atteintes à l'économie et à l'image touristique de la Polynésie française. Une politique sur le «bien-être animal» est donc avant tout une politique pour les citoyens polynésiens et en lien direct avec des objectifs de développement économiques en faveur de l'augmentation du niveau de vie des populations locales. Malgré la complexité du secteur, nul empêchement dirimant n'existe en la matière et l'évolution normative des différentes thématiques évoquées *supra* est possible dès aujourd'hui.

S'opposer à un tel mouvement, c'est s'opposer à la nature même des populations *Mā'ohi* et des liens qui les unissent avec leurs *tāura*, esprits tutélaires et protecteurs dont font évidemment partie nos animaux.

56 Maltraitance animale: "Il faut en finir!" Tahiti Infos, 17 novembre 2023.

57 Ces dernières étant intrinsèquement liées aux violences réalisées à l'encontre d'animaux. JP Richier «D'une violence à l'autre» La Fondation Droit Animal, Éthique et Sciences (LFDA), 20 décembre 2011.