



HAL
open science

**Transparence v/ opacité: les pratiques administratives
en matière d'expérimentation animale devant le juge
administratif Commentaire sur TA Nice, 22 février 2022,
M. A, n°2100379
Pauline Türk**

► **To cite this version:**

Pauline Türk. Transparence v/ opacité: les pratiques administratives en matière d'expérimentation animale devant le juge administratif Commentaire sur TA Nice, 22 février 2022, M. A, n°2100379. Revue Lexsociété, 2024, 10.61953/lex.5396 . hal-04428174

HAL Id: hal-04428174

<https://hal.science/hal-04428174v1>

Submitted on 31 Jan 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License



TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE

[La lettre du Tribunal Administratif n°49](#)

Transparence v/ opacité : les pratiques administratives en matière d'expérimentation animale devant le juge administratif

Commentaire sur TA Nice, 22 février 2022, M. A, n°2100379

PAULINE TÜRK

Professeur de droit public

CERDACFF (EA n°7267) - Université Côte d'Azur

Résumé : L'exigence de transparence pèse sur l'administration dans tous les domaines, sauf exception pour motifs légaux. Mais dans certains cas, l'opacité est le fruit de résistances imputables aux services, qui occasionnent des procédures devant la CADA, puis le cas échéant devant le juge administratif. C'est le cas en matière d'expérimentation animale, s'agissant de nombreux documents, pourtant communicables selon la CADA, dont la communication est tardive, partielle, défailante, ou absente selon les cas. Par une série de jugements, dont l'un est ici commenté, le juge administratif est venu envoyer un signal clair aux autorités compétentes, en faveur de la communication des rapports d'inspection des établissements pratiquant l'expérimentation sur les animaux.

Mots clés : expérimentation, animal, transparence, documents administratifs, Commission d'accès aux documents administratifs, rapports d'inspection.

I. Des résistances à la transparence dans un domaine sensible

L'exigence de transparence pèse, de façon croissante, sur les pouvoirs publics et l'administration dans tous les domaines. Rares sont les secteurs qui résistent encore, ce qui peut résulter des textes eux-mêmes, compte tenu d'exceptions justifiées par divers motifs : impératifs de sécurité, respect de la vie privée, secret médical, des affaires, de la défense nationale, de l'instruction judiciaire.

Mais dans certains cas, l'opacité est le fruit de résistances imputables aux services, et donc la résultante de pratiques administratives. Cela entraîne des procédures, devant la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), puis le cas échéant devant le juge administratif. C'est le cas en matière d'expérimentation animale, s'agissant de nombreux documents dont la publicité est tardive, partielle, défailante, ou absente selon les cas, alors même qu'il s'agit de documents administratifs au sens de la réglementation applicable, comme le confirme la succession des avis de la CADA sur le sujet (par exemple avis n°20202630 DU 24/09/2020, n°20203201, 20202243, 20203205, 20202211 et 20203330 du 29/10/2020 ; 20210459 du 25/03/2021, 20213705 du 8/07/2021, *etc.*).

On connaît les règles prévues par le législateur en matière de droit d'accès du public aux documents administratifs, les dispositions de la loi du 17 juillet 1978 ayant été codifiées aux articles L 311-1 et suivants du code des relations entre le public et l'administration (CRPA). Il en ressort que les administrations sont tenues de publier en ligne ou de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, sous réserve d'exceptions limitativement énumérées, et de la possibilité, à raison de considérations précisément encadrées, d'occulter ou de disjoindre certaines mentions figurant dans le document communiqué.

De façon générale, on constate que les documents administratifs relatifs à l'expérimentation animale sont rarement rendus publics de manière spontanée, ou le sont de façon très sélective. Leur communication, sur demande, reste particulièrement difficile à obtenir : listes des établissements pratiquant l'expérimentation animale ; autorisations de projets d'expérimentation ; agréments des comités d'éthique qui évaluent les projets ; rapport d'activité annuel du Comité national de réflexion éthique sur l'expérimentation animale ;

bilans d'activité des comités d'éthique qu'il revient au CNREEA de produire chaque année ; calendrier et listes des inspections des établissements qui utilisent les animaux à des fins scientifiques ; rapports d'inspection eux-mêmes, produits par les services vétérinaires.

C'est bien ce dernier cas, relatif aux rapports des inspections menées dans les laboratoires d'expérimentation, qui a fait l'objet d'un examen devant le tribunal administratif de Nice. Celui-ci a été saisi, comme une trentaine d'autres tribunaux administratifs répartis sur le territoire, dans tous les ressorts dans lesquels les directions départementales de la protection des populations (DDPP) n'ont pas répondu favorablement, ou seulement incomplètement, aux demandes d'un responsable associatif. Ce dernier était désireux d'obtenir les rapports d'inspection des établissements pratiquant l'expérimentation animale, en parallèle de ses demandes tendant à obtenir la liste de ces établissements et celle des inspections, pour éclairer les pratiques dans ce domaine. Indépendamment de considérations militantes, le droit à l'information du public sur ces questions doit être effectif, comme pour toute autre activité administrative, *a fortiori* lorsque ce sont des établissements publics fonctionnant sur ressources publiques qui sont concernés, en application de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen selon lequel « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ».

II. Un jugement équilibré du tribunal administratif de Nice

A la suite du refus de dizaines de DDPP de lui transmettre les éléments demandés, ou de transmission de données partielles, notamment à raison de l'occultation de mentions ou de conclusions à ses yeux injustifiée, M. A a donc saisi de façon systématique la CADA, laquelle a rendu des avis favorables à la communicabilité dans la quasi-totalité des cas, avec parfois des réserves. Ces avis sont restés souvent sans effet. En cas de refus de l'administration de communiquer un document ayant fait l'objet d'un avis favorable de la CADA, c'est à la juridiction administrative qu'il appartient de connaître des litiges intéressant l'application, par l'administration, de la loi du 17 juillet 1978 (TC, 2 juillet 1984, Vinçot et Leborgne c/ Caisse MSA du Finistère).

En conséquence, en 2021, M. A. a saisi une trentaine de tribunaux administratifs, dont celui de Nice par une requête et des mémoires enregistrés les 4 janvier, 29 septembre et 1^{er} décembre 2021. Ceux-ci étaient dirigés contre la décision du 2 décembre 2020 par laquelle la DDPP des Alpes maritimes (DDPP06) « *n'a pas communiqué la totalité des documents demandés* », notamment en se limitant à ceux de l'année 2020, « *et a choisi d'occulter le nom de l'établissement et des passages entiers de commentaires* », sans justification, sur ceux des rapports d'inspection qu'elle a envoyés. Il était également demandé à ce qu'il plaise au tribunal d'enjoindre sous astreinte à la DDPP06 de procéder à la communication, sous 15 jours, de l'ensemble des rapports demandés, les occultations, lisibles et explicites, devant se borner aux seuls noms des personnes physiques (personnels des laboratoires inspectés ou vétérinaires inspecteurs). La requête s'appuyait sur l'avis n°20203189 rendu par la CADA le 29 octobre 2020, qui indique que les rapports d'inspection des laboratoires d'expérimentation sont des documents administratifs communicables, et que seuls certains types de mentions limitativement énumérés, en application des articles L311-1, L 311-2 et L311-6 CPRA (telles celles relevant du secret de la vie privée ou du secret des affaires, ou mettant en cause une personne physique identifiable) peuvent être occultées. La CADA précise que « *seules des informations précises et circonstanciées laissant craindre des représailles ciblées sont susceptibles de fonder un refus de communication au motif de l'atteinte à la sécurité publique et à la sécurité des personnes* ». C'est d'ailleurs pour faire suite à cet avis que la DDPP 06, après un premier refus implicite, avait finalement accepté de transmettre en décembre 2020 quelques-uns des rapports en sa possession, six précisément, non sans y avoir préalablement occulté les noms de personnes physiques et morales, les adresses des laboratoires et aussi certaines mentions relatives à des protocoles expérimentaux. L'administration fait valoir cet effort relatif dans ses mémoires en défense, à l'appui de l'irrecevabilité de la requête. Et elle justifie les occultations par « *le risque d'atteinte à la sécurité publique et à la sécurité des personnes* », au regard du « *risque d'actions antisécistes* ». Sont visées des actions contre un abattoir du département, ou visant le Marineland d'Antibes.

Les motifs invoqués par l'administration dans les dizaines d'affaires du même type jugées par les tribunaux administratifs en 2021 et 2022 s'inspirent d'une note de cadrage du ministère de l'Agriculture transmise à toutes les DDPP en janvier 2021. Ils s'appuient aussi sur un rapport d'information parlementaire

relatif aux entraves et obstructions opposées à certaines activités légales par des activistes de la protection animale (Rapport n°3810 de la mission d'information commune de l'Assemblée nationale, déposé le 21 janvier 2021). Les mêmes arguments ont été présentés par les différentes DDPP. Ils tiennent notamment aux inquiétudes liées à une « *sensibilité sociétale accrue en matière de protection du bien-être animal* », aux « *fortes oppositions menées à l'initiative d'activistes ou de militants anti-spécistes* », et parfois à des motifs matériels tenant à la « *charge de travail disproportionnée sur l'administration* » que font peser les demandes de communication, quand bien même, on le sait, la CADA permet à l'administration, « *lorsqu'une demande porte sur un nombre ou un volume important de documents* », d'étaler dans le temps « *la réalisation des photocopies afin que l'exercice du droit d'accès reste compatible avec le bon fonctionnement de ses services* » (Avis CADA n°20205346 du 11 février 2021 concernant la communication de dossiers de suivi individuels d'animaux détenus dans un laboratoire d'expérimentation animale).

Restait au tribunal à trancher le point suivant : les conditions de communication par la DDPP06 des rapports d'inspections menées dans les laboratoires pratiquant l'expérimentation sur le territoire du département sont-elles conformes aux dispositions précitées du code des relations entre le public et l'administration ?

Dans sa décision du 22 février 2022, n°2100379, le tribunal administratif de Nice répond par la négative. D'abord, il est jugé que la transmission de six rapports, comprenant des occultations qui ne se limitent pas au nom des personnes physiques protégées par le droit à la vie privée, ne rend pas sans objet la requête. Il est donc reconnu que le droit à l'information du public et le droit à la communication de documents administratifs dont bénéficie le requérant n'ont pas été satisfaits.

Certes, le juge admet les occultations ciblées de certains commentaires dans deux rapports, en tant qu'elles restent mineures et visent, selon la DDPP, à protéger le secret des affaires, s'agissant de projets scientifiques expérimentaux. Pour autant, après avoir écarté les moyens de légalité externe, et après avoir rappelé que les rapports d'inspection en question sont bien des documents administratifs au sens de l'article L 300-2 CRPA, donc communicables de plein droit au requérant sous les réserves habituelles, le juge considère que le requérant est fondé à demander l'annulation de la décision contestée de la

DDPP en tant que les rapports occultent le nom des établissements concernés, à une exception près. Il souligne en effet que « *l'atteinte à la sécurité publique ne se présume pas* ». Or non seulement les opérations d'activistes restent rares, mais surtout, comme cela était invoqué par le requérant, elles n'ont jamais concerné des établissements pratiquant l'expérimentation sur des animaux, alors même que ceux-ci peuvent être identifiés, et parfois même se signalent eux-mêmes en tant que tels sur leurs sites internet, ou dans des offres d'emplois par exemple. Le juge conclut ainsi, rappelant les exigences précises de la CADA sur ce point, qu'« *en l'état des éléments du dossier, la communication du nom des établissements contrôlés n'est pas susceptible de porter atteinte à la sécurité publique* ». Les noms des établissements pratiquant l'expérimentation ne devaient donc pas être occultés. Une exception est faite cependant pour un laboratoire identifié comme disposant de zones « A3 » et « P3 » où sont manipulés des virus dangereux. Le point d'équilibre est ici atteint, même si d'aucuns, les plus ardents partisans de la transparence, considèreront que le public aurait au contraire, pour des raisons de sécurité précisément, un intérêt tout particulier à être informé des lieux et conditions de la conduite par des établissements publics d'activités particulièrement dangereuses.

D'ailleurs, les rapports d'inspection concernant les installations nucléaires, eux, sont publiés sans occultation du nom des établissements ni d'ailleurs des irrégularités constatées, la publicité étant même étendue aux lettres de suite en cas d'irrégularités constatées. Ce régime de publicité est appliqué aussi à la plupart des installations classées (rapports d'inspection des Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, rapports de l'IRSN, *etc.*). Les laboratoires se livrant aux expérimentations les plus dangereuses bénéficient donc encore d'un régime particulier, qu'on pourrait discuter.

III. Un signal clair envoyé aux services compétents

Sous cette exception, le Préfet des Alpes maritimes est finalement enjoint, sans astreinte, de communiquer l'ensemble des rapports d'inspection, dans lesquels ne seront pas occultés les noms des établissements inspectés, dans un délai de 2 mois à compter de la notification du jugement. Le tribunal administratif de Nice rejoint sur ce point la position des autres tribunaux administratifs qui, à la

seule exception du tribunal de Lyon (jugement n°2100089 et 2100090 du 02/12/2021), ont tous rappelé les DDPP à leurs obligations de transparence, et considéré que, notamment, le nom des personnes morales et les non-conformités ne devaient pas être occultées des rapports communiqués (voir par exemple jugements n°2003298 du tribunal de Nancy du 20/12/2021, n°2100069 et 2006819 du tribunal de Strasbourg du 20/12/2021, n°2005940 et 2005943 du tribunal de Montpellier du 18/01/2022, ou encore n°2010551 du tribunal de Melun du 12/01/2022). La position générale des tribunaux administratifs est donc que seule l'anonymisation des noms des personnes physiques, et l'occultation de mentions précises relevant des exceptions prévues par le CRPA peuvent être justifiées. Ainsi, un signal clair est adressé par le juge aux services compétents : celui de se conformer à la réglementation nationale, et au passage aux textes européens qui préconisent la transparence sur ces sujets (directive européenne 2010/63/UE, règlement (UE) 2019/1010). Cela permettrait de mettre enfin en adéquation les actes de l'administration avec les engagements pris. Rappelons notamment la publication, en janvier 2021, d'une « Charte de transparence sur le recours aux animaux à des fins scientifiques et réglementaires en France » portée par le GIRCOR (groupement interprofessionnel rassemblant les établissements publics et privés pratiquant la recherche biomédicale ainsi que les entreprises du médicament), et soutenue par le ministère de la Recherche (MESRI). Elle affirme, notamment, le droit de chaque citoyen « à une information complète, claire et exacte sur les raisons et les conditions de l'utilisation d'animaux à des fins scientifiques ou réglementaires ».

La mise en œuvre de ces engagements, qui sont aussi des obligations légales, ne devraient plus nécessiter, chaque fois, de mobiliser la CADA et le juge administratif, déjà fort occupés, pour obtenir, dans ce domaine aussi, le respect du droit à l'information du public à la communication des documents administratifs.