

Conclusions

M. Nicolas AGNOUX, Rapporteur public

Illustrant le proverbe « chat échaudé craint l'eau froide », les autorités françaises n'ont pas manqué de réagir lorsque la Commission européenne, dans le cadre d'une procédure EU-Pilot, a mis en cause plusieurs lacunes dans la transposition de la directive 2010/63/UE du 22 septembre 2010 relative à la protection des animaux utilisés à des fins scientifiques. Les insuffisances de transposition de la directive 86/609 à laquelle cette dernière se substitue avaient en effet valu à la France en 2002 une condamnation de la Cour de justice (arrêt du 12 septembre 2002, aff. C-152/00).

Par un décret du 17 mars 2020, le Gouvernement a donc corrigé sa copie en modifiant les dispositions réglementaires du code rural et de la pêche maritime issues du décret initial de transposition du 1^{er} février 2013¹. Les critiques de la Commission étaient dirigées notamment contre deux articles :

- d'une part, l'article R. 214-90, transposant l'article 10 de la directive, dispose que les animaux utilisés ou destinés à être utilisés dans des procédures expérimentales appartenant aux espèces dont la liste est fixée par arrêté doivent avoir été **élevés à cette fin** et provenir d'éleveurs ou de fournisseurs agréés. Alors que la directive ouvrait la possibilité de dérogations « *sur la base d'éléments scientifiques* », le dernier alinéa du même article dispose pour sa part que des dérogations peuvent être accordées « *sur la base d'éléments scientifiques dûment justifiés lorsque la production des éleveurs agréés est insuffisante ou ne convient pas aux besoins spécifiques du projet* ». La Commission a regardé cette explication comme introduisant une condition supplémentaire, de nature à restreindre le champ de la dérogation ; le décret du 17 mars 2020 procède donc à l'abrogation des dispositions litigieuses ;

¹ Décret n° 2013-118 du 1er février 2013 relatif à la protection des animaux utilisés à des fins scientifiques.

- d'autre part, l'article R. 214-99 dispose que « *Tout établissement éleveur, fournisseur ou utilisateur doit être agréé* ». Tout en concédant que « *certains éléments indiquent que ce principe est établi dans la législation française* », la Commission a relevé que cet article, pas davantage que les autres dispositions du code, ne font explicitement apparaître la règle énoncée à l'article 12, §1 de la directive selon laquelle « *Les États membres veillent à ce que les procédures soient menées **dans un établissement utilisateur**. /L'autorité compétente peut accorder des **dérogations** au premier alinéa sur la base d'éléments scientifiques.* » Le décret du 17 mars 2020 complète donc l'article R. 214-99 par deux nouveaux alinéas qui reprennent ces précisions.

L'association One Voice vous demande d'annuler le décret en tant qu'il procède à ces deux modifications, en invoquant deux moyens liés.

Il est d'abord soutenu que le décret serait entaché d'irrégularité en ce qu'il n'a pas fait l'objet, malgré ses incidences sur l'environnement, d'une procédure de participation du public conformément à l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement qui assure lui-même la mise en œuvre du principe de participation garanti par l'article 7 de la Charte de l'environnement.

En défense, le ministre développe trois arguments non dénués de force mais dont seul le dernier nous semble de nature à écarter avec certitude le moyen soulevé.

D'abord, malgré ses incidences sur les animaux, la réglementation en litige ne se rattacherait pas au champ de l'environnement, en ce qu'elle a pour seul objet de régir les conditions de captivité et d'utilisation de certaines espèces hors de leur milieu naturel d'origine. Prise isolément, cette assertion nous semble fondée : si vous conférez une large acception à la notion « d'environnement » au sens de la Charte et des textes législatifs pris pour la mise en œuvre des garanties qu'elle institue, vous n'avez fait application de ces normes à des situations concernant le prélèvement et l'utilisation d'animaux que dans l'hypothèse où étaient en cause des risques d'atteinte à la biodiversité, donc à la préservation de l'espèce prise dans son ensemble (CE 26 avril 2006, *Association pour la protection des animaux sauvages*, n° 274339, inédit ; CE 24 juin 2019, *Association One Voice*, n° 420883, inédit)².

Cependant, ce débat présente peu d'utilité dans la mesure où l'obligation de participation du public définie à l'article L. 123-19-1 doit s'apprécier à raison **des effets** de la décision concernée sur l'environnement. Or par nature, l'utilisation d'animaux à des fins d'expérimentation scientifique est susceptible de présenter de tels effets, soit en puisant parmi des espèces menacées, soit en occasionnant, du fait d'accidents de laboratoire, des risques

² Voir également la décision du 29 janvier 2018, *Société Marineland, société Safari Africain de Port St Père et autre*, n° 412210, 412256, au recueil, au sujet des delphinariums ; la question du champ d'application de l'article L. 123-19-1 n'était toutefois pas explicitement soulevée.

pour les milieux naturels. Il convient donc, nous y reviendrons, d'examiner la portée effective des dispositions incriminées.

Le deuxième argument du ministre, plus délicat à manier, est tiré de ce que le décret attaqué se bornerait à tirer les conséquences nécessaires de la transposition d'une directive, de sorte que la participation du public serait privée d'effet utile.

Le ministre se prévaut d'un avis de la section des travaux publics du Conseil d'Etat, publié dans le rapport annuel pour 2018³ et rendu au sujet d'un décret pris pour la transposition d'une directive comportant des dispositions précises et inconditionnelles ne laissant aux États membres aucune marge de manœuvre. La section avait alors estimé que, dans une telle hypothèse, et « *compte tenu de la finalité de la participation du public qui est de lui permettre, par ses observations, d'infléchir le contenu des décisions ayant une incidence sur l'environnement et dans la mesure où, en l'espèce, cette participation ne peut avoir aucun effet utile, (...) le Gouvernement n'était pas tenu d'organiser cette participation du public.* »

Le présent litige semble se prêter à ce raisonnement, puisque les dispositions critiquées visent, en répondant aux critiques ciblées de la Commission, à aligner strictement le corpus réglementaire sur les termes de la directive, d'une part, en supprimant des conditions non prévues par le texte européen pour l'octroi des dérogations à l'interdiction d'utiliser des animaux non élevés à cette fin et, d'autre part, en consacrant explicitement la règle posée par la directive selon laquelle les expérimentations sont menées au sein de l'établissement agréé sauf dérogation expresse.

L'on peut toutefois nourrir quelques réticences à admettre que, dans l'hypothèse d'un texte ayant des incidences directes et significatives pour l'environnement, les exigences tirées de la transposition des directives puissent être invoquées pour neutraliser l'application du principe de participation, qui répond lui-même à une exigence de nature **constitutionnelle** (décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, cons. 48) et ce, alors que les directives européennes constituent une source importante du droit de l'environnement. La portée particulière de ce droit, qui vise à impliquer et associer activement le public à la délibération, pourrait donc justifier de s'écarter du mode de raisonnement ordinairement suivi dans le cas d'avis recueillis auprès d'instances consultatives. Quand bien même la marge d'action laissée par une directive serait réduite, les observations et propositions déposées par le public lors de la présentation du projet de texte nous paraissent avoir vocation, au-delà d'une discussion sur le bien-fondé des dispositions soumises à discussion, à nourrir un débat plus large, à commencer par l'opportunité d'édicter des normes allant au-delà des exigences de la directive.

³ Rapport public 2018, p. 339 - transposition par arrêté d'une directive d'exécution favorisant la commercialisation de plants indemnes de contamination par des organismes nuisibles (n° 395453 - 18 septembre 2018).

Sur ce dernier point, l'espace de débat apparaissait très restreint dans le cas d'espèce compte tenu des termes de l'article 2 de la directive 2010/63 qui, en autorisant les Etats-membres à maintenir les dispositions nationales en vigueur au 9 novembre 2010 visant à assurer une plus grande protection des animaux que celle prévue par la directive, semblent faire obstacle à l'adoption de nouvelles mesures plus restrictives à l'égard des opérateurs.

Reste qu'un débat public conserverait, même dans cette hypothèse, une portée utile pour délibérer des implications que présente le texte de transposition et des actions de tous ordres susceptibles d'être mises en œuvre par l'administration ainsi que toutes les parties prenantes pour accompagner sa mise en œuvre.

C'est pourquoi seul le troisième argument du ministre emporte notre conviction. De manière plus classique, il conteste l'existence d'effets suffisamment directs et significatifs sur l'environnement, auxquels l'article L. 123-19-1 conditionne sa propre application.

La modification apportée à l'article R. 214-90 concernant les dérogations à l'usage d'animaux spécifiquement élevés aux fins d'expérimentation ne présente aucune incidence identifiable sur l'environnement. D'une part, et nonobstant les remontrances de la Commission, la référence antérieure faite au caractère insuffisant de la production des éleveurs agréés ou à l'absence d'adaptation aux besoins spécifiques du projet d'expérimentation, que le décret supprime, apparaissait à nos yeux comme une simple explicitation de l'obligation de justifier la dérogation par des « éléments scientifiques », sans en restreindre le champ. D'autre part et en tout état de cause, cette suppression n'entraîne aucun risque supplémentaire pour la biodiversité dès lors que les conditions de recours aux animaux d'espèces non domestiques non tenus en captivité, strictement encadrées par l'article R. 214-92, ne sont pas modifiées par le décret attaqué.

Quant aux dispositions ajoutées à l'article R. 214-99, elles n'ont ni pour objet ni pour effet, contrairement à l'interprétation qu'en fait la requérante, d'autoriser des établissements **non agréés** à procéder à des expérimentations mais se bornent à préciser les conditions dans lesquelles un établissement peut être autorisé à conduire des expérimentations en dehors de ses locaux. Aucune incidence directe pour l'environnement n'est décelable – étant rappelé, si l'on devait invoquer les risques de sécurité, que les dispositions de l'article R. 214-112 n'autorisent la mise en liberté d'animaux utilisés dans des procédures expérimentales que sous réserve d'une autorisation préfectorale et en l'absence de tout danger pour la santé publique, la santé animale et l'environnement.

Vous pourrez donc écarter, compte tenu de l'absence d'effets directs et significatifs sur l'environnement, le moyen tiré du défaut de participation du public ainsi que, par voie de conséquence, le moyen de légalité interne tiré de l'atteinte au principe de non-régression de la protection de l'environnement.

PCMNC au rejet de la requête.