

N° 2001904
Association de défense des cirques de famille
Et n° 210580
Préfet du Puy-de-Dôme
(Rapporteur : M. Philippe Gazagnes)
Audience du 24 juin 2021

Conclusions
Ph CHACOT

Les deux affaires qui viennent d'être appelées portent sur un sujet d'actualité puisqu'il s'agit de l'interdiction d'installation de cirques présentant des spectacles avec des animaux sauvages. Plusieurs maires ou conseils municipaux ont en effet pris sur la période récente des arrêtés ou délibérations du même type d'interdiction d'installation de cirques avec animaux sur le territoire de leur commune.

Le maire de la commune de Clermont-Ferrand, par un arrêté 08/2020 du 2 octobre 2020, a interdit l'installation de cirques avec animaux sauvages en vue de leur représentation au public sur la commune.

Par la première requête n° 2001904, l'association de défense des cirques de famille vous demande l'annulation de cet arrêté municipal en invoquant le moyen de l'incompétence de l'auteur de l'acte et cinq moyens de légalité interne et notamment le fait qu'il s'agit d'une interdiction générale et absolue, d'une atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie ainsi qu'à celle d'aller et venir et d'un détournement de pouvoir.

Par la seconde requête, n° 2100580, le préfet du Puy-de-Dôme présente un déféré tendant également à l'annulation de cet arrêté. Le préfet ne soulève qu'un moyen de légalité interne tiré de l'interdiction générale et absolue édictée par l'arrêté attaqué.

Les questions juridiques étant similaires nous prononcerons donc des conclusions communes.

XX

Cet arrêté illustre, malheureusement, une fois de plus, la tendance que nous constatons depuis plusieurs années de l'intervention de maires ou des conseils municipaux dans des domaines qui ne relèvent pas de leurs compétences, la plupart du temps pour des motifs purement politiques. Tendance qui conduit les préfets à vous déférer ces arrêtés ou délibérations contribuant ainsi à encombrer inutilement le tribunal.

Nous ne pouvons que déplorer, à titre personnel, cette tendance qui conduit à encombrer inutilement la juridiction administrative.

Votre tribunal a ainsi été amené à examiner récemment, lors de son audience du 8 avril 2021, trois déférés du préfet du Puy de Dôme qui vous demandait d'annuler des arrêtés des maires de Clermont-Ferrand, Cournon d'Auvergne et Ceyrat portant interdiction d'utilisation des pesticides sur le territoire de leurs communes.

Voir notamment: TA de Clermont-Ferrand du 29 avril 2021 préfet du Puy-de-Dôme n° 192491 (concernant l'arrêté du maire de Clermont-Ferrand)

Votre jugement a annulé, sans surprise, ces arrêtés municipaux, pour incompétence, les maires étant intervenus, à tort, au titre de leur pouvoir de police générale, dans un domaine de compétence relevant d'une police spéciale confiée à l'Etat, qui fait intervenir tout d'abord divers intervenants de l'Etat, dont : l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation de l'environnement et du travail (ANSES), qui *in fine* délivre les autorisations de mise sur le marché des produits; puis éventuellement les ministres chargés de l'agriculture de la santé et de l'environnement, pour prendre les mesures d'interdiction ou de limitation de l'utilisation de ces produits ; et enfin les préfets, chargés de fixer localement les distances minimales d'utilisation des produits phytopharmaceutiques à proximité de certains lieux.

La juridiction administrative sanctionne depuis plusieurs années ce type d'initiative d'élus locaux, notamment :

dans le domaine de l'implantation d'antennes de téléphonie mobile :

CE 26 octobre 2011 commune de St Denis n°326492 ;

en matière d'interdiction de culture d'OGM :

CE 24 septembre 2012 commune de Valence n°342990 ;

ou plus récemment d'arrêtés interdisant l'installation des compteurs Linky :

CE 11 juillet 2019 commune de Cast n°426060.

Nous allons donc à nouveau vous proposer d'annuler cet arrêté du maire de Clermont-Ferrand, en suivant la ligne jurisprudentielle déjà tracée par plusieurs autres tribunaux et cours qui ont déjà annulé ce type d'arrêté.

La commune de Clermont-Ferrand, sans doute consciente de la totale illégalité de l'arrêté attaqué, présente en défense une demande de substitution de motifs pour tenter de sauver l'arrêté municipal.

Nous vous proposons donc, dans un premier temps, d'examiner les moyens invoqués par l'association requérante et le préfet afin de déterminer si l'un ou plusieurs d'entre eux peuvent conduire à l'annulation et, dans un deuxième temps, si c'est le cas, d'examiner la substitution de motifs afin de voir si elle peut faire échec à ces moyens.

x

1) Incompétence de l'auteur de l'acte

Le 1^{er} moyen présenté par l'association requérante est celui tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte.

C'est le moyen retenu par la plupart des juridictions pour annuler ce type de décision et nous commençons par son examen puisque que vous allez pouvoir le retenir sans hésitation possible, dans la première affaire, présentée par l'association de défense des cirques de famille, car le maire est clairement intervenu dans le champ d'une police spéciale relevant de l'Etat.

Pour prendre l'arrêté contesté le maire de Clermont-Ferrand s'est fondé sur les dispositions des articles L. 2212-1 et L2212-2 du code général des collectivités territoriales qui définissent les contours de la police municipale, qui vise notamment à assurer « *le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* ».

Or, il résulte des dispositions du code de l'environnement que le législateur a organisé une police spéciale des activités impliquant des animaux d'espèces non domestiques qu'il a confiée aux

autorités de l'Etat et dont l'un des objets est la protection de ces animaux ainsi que leur utilisation conformément aux principes énoncés aux articles L. 214-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime.

Par ailleurs, en application des règles de cette police spéciale, et comme l'indique l'association requérante, seul le préfet de département est compétent, en vertu des dispositions du code de l'environnement et de l'arrêté du 18 mars 2011 pour autoriser « *L'utilisation d'animaux d'espèces non domestiques au cours de spectacles itinérants, quelle que soit leur classe zoologique,* » et d'en effectuer le contrôle.

Il résulte de ce qui précède que ni les dispositions du code général des collectivités territoriales, qui réservent au maire l'exercice de la police municipale, ni celles du code rural et de la pêche maritime, ni celles du code de l'environnement et de l'arrêté du 18 mars 2011, qui prévoient la compétence du préfet du département en la matière, ni aucun autre texte, ne confèrent au maire le pouvoir d'interdire sur le territoire de la commune la présence de cirques détenant des animaux domestiques ou non.

Dans ces conditions, le maire de la commune de Clermont-Ferrand n'était pas compétent pour interdire sur le territoire de la commune l'installation de cirques détenant des animaux sauvages en vue de leur représentation au public.

Vous pourrez vous référer à plusieurs jugements retenant cette solution de l'incompétence, cette ligne jurisprudentielle commençant à être étouffée.

TA Toulon 28 dec 2017 préfet du Var n° 1701963 et 20 juil 2020 préfet du var n° 182095

TA Bastia 8 nov 2018 préfet de Haute Corse n° 1800479 C+

TA Lille 11 dec 2020 Fedé des cirques de tradition et assoc de défense des cirques de famille n° 183486

Dans ce jugement, le tribunal juge que : « *si les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales habilite le maire à prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, celui-ci ne saurait, sans porter atteinte aux pouvoirs de police spéciale conférés aux autorités de l'Etat, adopter sur le territoire de la commune une réglementation interdisant l'installation de cirques détenant des animaux sauvages destinée à assurer la protection du bien-être de ces animaux.* »

TA Lyon 25 nov 2020 assoc de défense des cirques de famille n° 1908161

Nos collègues de Lyon jugent que : « *le législateur a organisé une police spéciale des activités impliquant des animaux d'espèces domestiques et non domestiques qu'il a confiée aux autorités de l'Etat et dont l'un des objets est la protection de ces animaux ainsi que leur utilisation conformément aux principes énoncés aux articles L. 214-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime () ; il appartient au préfet de département de délivrer les autorisations nécessaires à l'exercice de cette activité et d'en effectuer le contrôle. Enfin, il ressort des dispositions de l'article R. 214-17 du code rural et de la pêche maritime que la police spéciale de la protection des animaux relève du préfet. Dès lors, le maire ne pouvait sans méconnaître sa compétence fonder la décision attaquée sur les textes visant à protéger les animaux non domestiques* »

Dans la même veine, plusieurs tribunaux sanctionnent également des délibérations de conseils municipaux interdisant l'implantation de cirques sur le territoire de leurs communes ; nous n'en citerons qu'un seul, le plus récent :

TA Nîmes 16 mars 2021 Assoc de défense des cirques de famille n° 1900187

Le moyen de légalité externe tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte sera donc retenu dans la première requête présentée par l'Association de défense des cirques de famille.

x

2) Légalité interne : interdiction générale et absolue

Le premier moyen de légalité interne invoqué, tant par l'association que le préfet, est celui de ce que l'arrêté attaqué constitue une mesure de police générale et absolue.

Dès lors qu'il s'agit du seul moyen invoqué par le préfet il convient de l'examiner. Comme nous l'avons indiqué l'arrêté contesté a été pris en application des dispositions articles L. 2212-1 et L2212-2 du code général des collectivités territoriales et donc sur la base des pouvoirs de police générale du maire.

Le préfet, tout comme l'association, soutiennent que l'arrêté d'interdiction du 2 octobre 2020 instaure une interdiction qui a une portée générale et absolue, ce que n'autorise pas la jurisprudence.

Nous sommes donc dans le régime classique posé par plusieurs arrêts du CE 18 avril 1902 commune de Neris les Bains rec p 275 ; 19 mai 1933 Benjamin R p 541 et 18 dec 1959 Société Films Lutécia n°36385.

Selon cette jurisprudence, ancienne et constante, une mesure de police ne peut avoir une portée générale et absolue et elle doit être nécessaire, adaptée et proportionnée aux buts recherchés.

En l'espèce vous ne pourrez que constater que l'article 1^{er} de l'arrêté du maire de Clermont-Ferrand indique : « *L'installation de cirques avec animaux sauvages, en vue de leur représentation au public est interdite sur la commune de Clermont-Ferrand* ».

Il s'agit donc là d'une mesure de portée générale et absolue puisqu'elle n'est pas limitée ni dans le temps ni dans l'espace.

La circonstance invoquée en défense, que les cirques sans animaux ne sont pas visés, n'enlève rien au caractère général et absolu de l'interdiction faite aux cirques avec animaux, qui sont spécifiquement et seuls visés par l'arrêté contesté.

Vous savez que le maire peut édicter une mesure de police visant à préserver l'ordre public ou la salubrité publique, si les circonstances locales le justifient, afin de préserver ou garantir notamment l'ordre public.

Mais vous constaterez que rien dans les dossiers ne vient corroborer une quelconque atteinte à l'ordre public ni établir les circonstances particulières qui auraient motivé la décision contestée.

En l'espèce, le maire de Clermont-Ferrand motive son arrêté par les considérations suivantes : « *La nécessité de prendre en compte la santé et le bien être animal à travers son transport et son exploitation à des fins récréatives ; les cirques ne peuvent répondre aux besoins biologiques et être adaptés aux mœurs des différentes espèces présentes ; les cirques présentent des spectacles mettant en scène lesdits animaux dans des postures contre nature nécessitant un dressage parfois violent sans prendre en compte leur sensibilité* ».

Toutefois, en se fondant sur de telles considérations générales, et notamment sur une maltraitance -postulée- des animaux sauvages, le maire n'établit nullement l'existence de circonstances particulières ni d'aucun risque relatif à l'ordre public, qui justifieraient l'arrêté attaqué.

Plusieurs juridictions ont retenu ce moyen.

TA Versailles 20 oct 2020 Fédé des cirques de tradition n° 1806168

Ce jugement décide qu'« *en se bornant à faire état de considérations générales sur la maltraitance imposée aux animaux sauvages ainsi exploités, qui serait contraire à la moralité publique, d'un travail de « pédagogie citoyenne (...) auprès des habitants et en particulier des jeunes sur les conditions de vie des animaux dans les cirques » et de la désignation d'un adjoint en charge de la condition animale, le maire de Viry-Châtillon ne se prévaut d'aucune circonstance locale particulière, ni d'aucun risque particulier et avéré de trouble à l'ordre public en cas d'installation sur le territoire de la commune de cirques »*

Voir également les jugements des TA de Bastia du 8 nov 2018 et de Lyon du 25 nov 2020 précités.

Le moyen tiré de ce que l'arrêté a une portée générale et absolue sera retenu.

3) Autres moyens

Vous disposez donc d'au moins un moyen dans chaque affaire pour annuler l'arrêté attaqué.

Mais dans sa requête, l'association de défense des cirques de famille invoque quatre autres moyens de légalité interne, que vous pourriez tout à fait retenir.

Elle soutient que l'arrêté attaqué porte atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, à la liberté de prestation de services protégée par le droit de l'Union européenne, à la liberté d'aller et de venir et à la liberté d'expression des artistes de cirque ; elle considère également que l'arrêté attaqué est entaché d'un détournement de pouvoir.

La défense de la commune sur ces différents points est peu convaincante et argumentée.

Habituellement, vous appliquez la règle de l'économie de moyen pour ne retenir qu'un moyen de légalité (interne si possible) pour sanctionner une décision illégale.

En l'espèce nous vous proposons, dans la requête présentée par l'association, de retenir plusieurs moyens : celui d'incompétence en légalité externe mais aussi plusieurs moyens de légalité interne, car plusieurs sont fondés.

Tout d'abord, celui du caractère général et absolu de la mesure de police édictée comme nous venons de le dire.

Mais aussi le moyen de l'atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie qui a déjà été retenu par d'autres juridictions :

TA Versailles 20 oct 2020 précité

Nous pensons également que vous pourrez retenir le détournement de pouvoir qui apparaît ici caractérisé au vu des éléments de défense présentés.

La commune se prévaut en effet du fait que les représentations publiques d'animaux sauvages font l'objet de débats et que la ministre de l'écologie a annoncé la mise en œuvre de l'interdiction de présentation d'animaux sauvage dans des cirques itinérants.

Il ressort donc clairement de ces arguments de défense, que les motifs qui ont prévalu à la prise de cet arrêté sont purement politiques (et de portée nationale et non communale) et que le maire, dont on a indiqué qu'il était intervenu hors du champ de sa compétence de police municipale, a fait usage de ses pouvoirs de police générale dans un but étranger à celui que loi lui confie, ce qui est la définition même du détournement de pouvoir.

Au final, si vous nous suivez, vous devrez donc donner raison à l'association et au préfet et annuler l'arrêté contesté.

Votre jugement dans l'affaire n°210580 (déféré préfectoral) retiendra le seul moyen invoqué de légalité interne d'une mesure de police à caractère général et absolue.

Votre jugement dans l'affaire n°201904 présentée par l'association de défense des cirques de famille pourrait retenir, outre ce moyen, ceux de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de l'atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie et du détournement de pouvoir.

4) Substitution de motifs

Cependant, comme nous l'avons indiqué, la commune en défense vous demande une substitution de motifs.

Nous avons rappelé que le maire de Clermont-Ferrand avait pris l'arrêté contesté sur des motifs relatifs à la prise en compte de la santé des animaux et à des supposées maltraitances liées au dressage.

La commune demande à ce que soit substitué à ces motifs le motif suivant : le respect de la condition animale serait, selon la commune, une composante de l'ordre public, au sens des dispositions des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales.

C'est surtout dans sa réponse au déféré que la commune développe cet argument.

Comme la commune le rappelle elle-même, une telle substitution de motif est invocable à tous stades de la procédure en première instance comme en appel, substitution qui permet de justifier légalement une décision initialement fondée sur un motif illégal.

La substitution peut être retenue par le juge, sous certaines réserves et notamment que cette substitution ne prive pas le requérant d'une garantie procédurale.

CE 6 fev 2004 Mme Hallal n° 240560

La commune estime que le respect de la condition animale est une composante de l'ordre public au même titre que la dignité humaine

C'est donc apparemment sur le terrain de la moralité publique que la commune tente la substitution de motifs.

Vous savez qu'il s'agit là d'un terrain sur lequel le juge administratif ne se risque que très prudemment.

Le Conseil d'Etat a admis que la moralité publique était une composante de la police générale notamment à propos d'arrêtés municipaux d'interdiction de projection de films.

Voir : un arrêt ancien du 3 avril 1914 Astaix Lebon 447 validant l'interdiction prononcée par un maire de projections cinématographiques représentant des agissements criminels ainsi que le célèbre arrêt du 18 dec 1959 Sté Films Lutecia lebon 693 figurant aux Grands arrêts de la juridiction administrative.

Mais la moralité étant liée à l'évolution de la société et des mentalités, c'est par définition une notion subjective et évolutive. Ce qui était immoral au début du XX^{ème} siècle ne l'est peut-être plus au début du XXI^{ème}.

S'il existe donc des arrêts faisant appel à cette notion de moralité publique, le courant jurisprudentiel reste cependant à l'état de ruisseau plutôt qu'à celui de fleuve.

Aujourd'hui les quelques arrêts faisant référence à cette notion de moralité comme composante de la police générale restent peu nombreux.

Ainsi récemment on pense à l'arrêt CE, 27 oct. 1995, *Cne de Morsang-sur-Orge et Ville d'Aix-en-Provence*, n° 136727, Lebon 372 consacrant la notion de dignité humaine au sujet de l'interdiction par un maire d'une attraction de lanciers de nains.

Comme vous le savez, le statut juridique de l'animal, auparavant assimilé à un bien meuble, a été modifié dans le code civil avec l'adoption de la loi du 16 février 2015. Désormais, et comme l'indique l'article 515-14 du code civil, l'animal est reconnu comme un « être vivant doué de sensibilité ».

En dépit de cette évolution juridique, nous ne pensons pas que vous pouvez aujourd'hui assimiler la condition animale à la dignité humaine et l'englober ainsi dans la notion de moralité publique, partie intégrante de l'ordre public au sein de la police générale exercée par le maire.

En l'état du droit interne, les jurisprudences récentes sur ce sujet des cirques comportant des animaux sauvages ne retiennent pas que la condition animale serait une composante de l'ordre public au sens des dispositions du code général des collectivités territoriales.

Ainsi le TA de Versailles 20 oct 2020 n° 186168 juge que « *les mauvais traitements des animaux ne relèvent pas de la sureté ni de la sécurité ou de la salubrité publique* »

Le TA de Lyon 25 nov 2020 n° 198161 juge plus radicalement que « *les motifs de la décision attaquée fondés sur les conditions générales de captivité des animaux dans les cirques et les conséquences du dressage sur leur comportement sont illégaux* »

Enfin, la CAA Bordeaux dans son arrêt du 20 mai 2021 commune de Pessac n° 19BX4491 juge que « *la circonstance que le traitement des animaux sauvages dans les cirques aurait un caractère immoral ne peut fonder légalement, en l'absence de circonstances locales particulières, qui ne sont pas établies, une mesure de police* »

Nous proposons donc d'écarter la demande de substitution de motifs et d'annuler l'arrêté attaqué, pour les motifs exposés plus haut.

Par ces motifs nous concluons :

Dans la requête présentée par l'association des cirques de famille n° 201904 :

- à l'annulation de l'arrêté du 2 octobre 2020 par lequel la commune de Clermont-Ferrand a interdit l'installation de cirques avec animaux sauvages en vue de leur représentation au public, pour incompetence de l'auteur de l'acte et pour trois motifs de légalité interne : mesure de police générale et absolue, atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie ; et détournement de pouvoir.

Dans le déféré présenté par le préfet du Puy-de-Dôme n° 210580 :

à l'annulation de l'arrêté du 2 octobre 2020, au motif qu'il s'agit d'une mesure de police générale et absolue.

Et au rejet du surplus des parties dans les deux requêtes.