

Pouvoir de police spéciale de l'Etat : présentation d'animaux dans les cirques

Lire les commentaires de :

Pauline Chardonnet

Les pouvoirs limités des maires voulant interdire les cirques animaliers

DÉCISION DE JUSTICE

TA Lyon – N° 1908161 – Association de défense des cirques de famille – 25 novembre 2020 – C [↗](#)

INDEX

Mots-clés

Pouvoir de police spéciale, Compétence de l'Etat, Animaux de cirque

Rubriques

Police administrative, Actes administratifs

[Résumé](#) [Note d'avocat](#)

Résumé

¹ Le tribunal administratif de Lyon a annulé l'arrêté par lequel le maire de Divonne-les-Bains a interdit l'installation de cirques et spectacles détenant des animaux en vue de leur présentation au public sur le territoire de sa commune. Saisi par l'association de défense des cirques de famille, le tribunal administratif a tout d'abord rappelé que le maire ne pouvait, en principe, pas s'immiscer dans le champ de la police spéciale des activités impliquant des animaux qui relève de la compétence de l'Etat.

² Les conditions générales de captivités des animaux dans les cirques et les conséquences du dressage sur leur comportement, invoquées par le maire ne suffisaient pas à justifier d'un péril grave et imminent, seul l'autorisant à intervenir dans cette matière. Par ailleurs, les éléments apportés par la commune n'établissaient pas le risque de réaction violente de la population en cas d'accueil de ce type de spectacles dans la localité. Les troubles à l'ordre public occasionnés lors d'une précédente installation de cirque, restés limités et a priori sans lien avec la présence d'animaux, ne pouvaient justifier une interdiction générale.

³ *135-02-03-02, 49-05, Police administrative, Pouvoir de police spéciale, Compétence de l'Etat, Animaux de cirque, Installation de cirques ou spectacles détenant des animaux, Convention de Washington du 3 mars 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, Arrêté du 18 mars 2011 fixant les conditions de détention et d'utilisation des animaux vivants d'espèces non domestiques dans les établissements de spectacles itinérants, R. 214-17 du code rural et de la pêche maritime*

Note d'avocat

Les pouvoirs limités des maires voulant interdire les cirques animaliers

Pauline Chardonnet

Avocat au barreau de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.6674](https://doi.org/10.35562/alyoda.6674)

¹ Résumé : *Dès lors que les autorités étatiques ont des pouvoirs en vertu d'une police spéciale des activités impliquant des animaux, un maire ne peut interdire la venue d'un cirque animalier sur le territoire de sa commune en motivant son arrêté par le Code de l'environnement et par le Code rural et de la pêche maritime. S'il agit au titre de ses pouvoirs de police administrative générale, le maire doit dûment justifier l'existence de troubles réels à l'ordre public.*

² Il arrive que des élus interdisent la venue de cirques animaliers sur le territoire de leur collectivité, alors même que les spectacles mettant en scène des animaux sauvages sont autorisés au niveau national.

³ En effet, la détention des animaux sauvages est seulement réglementée par un arrêté ministériel du 18 mars 2011 fixant les conditions de détention et d'utilisation des animaux vivants d'espèces non domestiques dans les établissements de spectacles itinérants. Ce texte prescrit notamment des normes en termes de confort de vie des animaux qui participent à des représentations et des règles de sécurité du personnel et du public.

⁴ En dépit de cette législation, plusieurs communes s'opposent à l'installation de cirques animaliers sur leur territoire. En cas de recours, ces interdictions sont souvent suspendues ou annulées par le juge administratif.

⁵ C'est dans ce contexte que le maire de la commune de Divonne-les-Bains a interdit l'installation de cirques et de spectacles détenant des animaux en vue de leur représentation au public sur le territoire de sa commune. Saisi par une association de défense des cirques de famille, le tribunal administratif de Lyon a annulé cette décision en jugeant, d'une part, que le maire ne pouvait pas s'immiscer dans le champ d'une police administrative spéciale et d'autre part, que la commune n'établissait pas de troubles à l'ordre public.

⁶ Ce jugement, conforme à la jurisprudence en la matière, met en exergue le risque d'annulation qu'encourt un arrêté du maire interdisant de manière générale la venue des cirques animaliers **(I.)**. Cette décision est l'occasion de rappeler la compétence, limitée, du conseil municipal en la matière **(II.)** et d'évoquer une proposition de loi allant dans le sens d'une interdiction des cirques détenant des animaux sauvages **(III.)**.

I. L'annulation de l'arrêté d'interdiction pris par un maire

Les arrêtés s'opposant à la venue des cirques animaliers sont très souvent annulés. En effet, comme en l'espèce, les magistrats considèrent que le maire ne peut s'immiscer dans une matière relevant d'une police spéciale (A.). En outre, l'interdiction générale encoure l'annulation lorsqu'elle n'est pas justifiée par des troubles réels à l'ordre public (B.)

A. Sur l'incompétence du maire

Ce jugement confirme que le maire ne peut s'immiscer dans une police spéciale régissant les activités impliquant des animaux, laquelle relève de la compétence de l'Etat.

À l'appui du recours, l'association requérante soutenait que le maire ne pouvait se fonder sur des dispositions du Code de l'environnement et du Code rural et de la pêche maritime pour arrêter la mesure de police. Sans surprise, un tel raisonnement est suivi par le tribunal.

D'une part, le Code rural et de la pêche maritime dispose notamment que l'animal « *est un être sensible* » qui « *doit être placé par son propriétaire dans des conditions compatibles avec les impératifs biologiques de son espèce* » (article L. 214-1) . Les agents de l'État ou de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage sont compétents pour procéder à l'inspection et contrôler le respect des règles du code en la matière (articles L. 201-6 et L. 221-5) . En outre, le préfet peut prendre les mesures nécessaires pour réduire la souffrance d'un animal victime de mauvais traitements ou d'absence de soins (article R. 214-7) . Dès lors, ces dispositions ne confèrent aucun pouvoir au maire pour « *prévenir la méconnaissance éventuelle des prescriptions concernant les animaux sauvages* » (TA Nancy, 22 mai 2018, n° 01701953 ; TA Toulon, 28 déc. 2017, n° 1701963, C+) .

D'autre part, le Code de l'environnement régleme la détention des animaux sauvages en captivité. Les cirques hébergeant des animaux non domestiques doivent détenir deux autorisations : un certificat de capacité et une autorisation d'ouverture de l'établissement (articles L. 413-2 et L. 413-3 Code de l'environnement) . Découle de ces dispositions que « *la prévention des mauvais traitements à l'égard des animaux ne relève pas des pouvoirs de police générale du maire mais du certificat de capacité délivré par le préfet* » (TA Montreuil, 3 oct. 2019, n° 1801566, C+ ; disponible sur *Lexbase*) .

Seul un péril grave et imminent aurait pu, le cas échéant, autoriser le maire à agir pour assurer la protection du bien-être animal. Tel n'était pas le cas en l'espèce.

B. Sur les motifs de la mesure de police

¹³ Dès lors, seuls les pouvoirs de police administrative générale peuvent, dans certaines conditions, autoriser un maire à interdire la venue de cirques animaliers sur le territoire de sa commune (TA Toulon, 28 déc. 2017, n° 01701963 C+) . En pratique, bon nombre d'arrêtés d'interdiction pris sur le fondement des articles L 2212-1 et L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales ont été jugés illégaux car injustifiés.

¹⁴ Toute mesure de police doit être nécessaire et proportionnée pour prévenir la commission d'infractions susceptibles de constituer un trouble à l'ordre public sans porter une atteinte excessive à l'exercice des libertés fondamentales. Dès lors, les interdictions générales et absolues sont annulées par le juge administratif (CE, 19 fév. 1909, Abbé Olivier, n° 027355, Lebon p. 181, au GAJA ; CE, 19 mai 1933, Benjamin, n° 017413, Lebon p. 541, au GAJA ; CE, Ass., 22 juin 1951, D., n° 000590, Lebon p. 362, au GAJA) .

¹⁵ En l'espèce, le tribunal administratif de Lyon a jugé que l'arrêté d'interdiction était entaché d'une erreur manifeste d'appréciation en ce que les troubles invoqués par la commune ne justifiaient pas une interdiction générale.

¹⁶ D'une part, les magistrats ont écarté les pièces de la commune tendant à démontrer l'hostilité de ses administrés à l'égard des cirques animaliers et faisant ainsi craindre des réactions violentes en cas d'accueil ou de représentation de cirques détenant des animaux. Seuls des plaintes exprimées en termes mesurés, une pétition dont la résidence des signataires était incertaine et des articles de presse avaient été produits par la commune.

¹⁷ D'autre part, la commune invoquait, en vain, des troubles liés à l'installation d'un cirque animalier quelques mois avant la prise de la décision attaquée. À cet égard, elle informait la juridiction qu'un cirque avait, par le passé, prolongé illégalement sa présence sur un terrain communal. Cependant, le tribunal a considéré qu'il n'était pas démontré qu'un tel comportement était dû à la détention d'animaux par le cirque, que les troubles liés à cette installation illégale étaient limités et ne justifiaient pas une interdiction générale à l'ensemble des cirques animaliers souhaitant s'installer sur le territoire de la commune de Divonne-les-Bains.

¹⁸ Une telle position fait écho à d'autres décisions juridictionnelles qui ont refusé d'admettre l'existence d'un trouble à l'ordre public, et annulé de ce fait la mesure de police. A titre d'exemple, un maire ne peut motiver son arrêté par des accidents qui se sont déroulés sur le territoire d'autres communes dans le cadre de représentations de cirques animaliers (TA Montreuil, 3 oct. 2019, n° 1801566, préc.). En outre, ne constitue pas non plus un motif justifiant une mesure de

police administrative « *une atteinte aux valeurs de respect de la nature et de l'environnement protégés par la Constitution* » (TA Toulon, 28 déc. 2017, n° 1701963, préc.) . Enfin, si le maire peut fonder une mesure de police en raison de l'immoralité d'une représentation, encore faut-il qu'il fasse état de « *circonstances locales particulières* » (TA Bordeaux, 23 sept. 2019, n° 1801513, disponible sur *Lexbase*). De telles circonstances ne sont pas établies par « *des affirmations générales sur le fait que les animaux sont dotés de sensibilité, qu'un nombre croissant de personne est sensible à la cause animale et que certains cirques ont arrêté de présenter des animaux* » (TA Montreuil, 3 oct. 2019, n° 1801566, préc.) .

19

En plus des magistrats, le Gouvernement rappelle régulièrement, aux élus que la détention d'animaux sauvages destinés à des représentations est « *réglementée* », donc autorisée par principe (Réponse ministérielle, n° 2428, JOAN 19 déc. 2017, page 6577 ; Réponse ministérielle n° 16584, JOS, 13 août 2020, page 3596) .

II. L'alternative légale mais fragile du vœu du conseil municipal

20

Les arrêtés de police étant souvent illégaux, les maires se trouvent dépourvus de moyens juridiques pour interdire les cirques animaliers.

21

Néanmoins, le conseil municipal peut adopter une délibération qui se borne à émettre un vœu, une prise de position ou une déclaration portant sur un objet à caractère politique relevant de la compétence d'autres personnes publiques et présentant un intérêt communal (article L. 2121-29 du Code général des collectivités territoriales) .

22

Les élus peuvent affirmer une prise de position politique dont le juge se refuse de contrôler la légalité, l'acte ne faisant pas grief. Même entaché de vices propres, ce vœu ne peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir : c'est seulement dans le cadre d'un déféré préfectoral qu'il peut être contesté (CE, Sect., 29 déc. 1997, SARL Enlem, n° 157623, Lebon p. 500) .

23

À titre d'exemple, la délibération par laquelle un conseil municipal s'est prononcé en faveur de l'interdiction des cirques détenant des animaux sauvages sur le territoire de sa commune et a demandé la mise en place d'une réglementation nationale se borne à émettre un vœu et prend une position sur une question ne relevant pas de sa compétence ; sa légalité ne peut être critiquée (TA Nancy, 22 janv. 2019, n° 1802270).

24

Cette immunité juridictionnelle est cependant fragile car un vœu peut être requalifié par le juge administratif. C'est ainsi le cas des délibérations par lesquelles les élus s'opposaient à "*recevoir sur [leur] territoire tout cirque détenant les animaux sauvages*". Ces

dernières ont été analysées comme de véritables décisions dont la légalité a été contrôlée par le juge administratif [CAA Marseille, 5 oct. 2016, n° 16MA03369](#) ; [TA Bastia, 22 oct. 2020, n° 1800925, disponible sur Lexbase](#)) . La différence entre un vœu exprimant une opinion politique et une décision faisant grief se révèle ténue et le risque d’annulation est réel.

III. Vers une interdiction légale et nationale des cirques animaliers

25

Face aux tensions entre les élus et les circassiens, les services de l’État ont mené une réflexion sur le bien-être animal et la situation économique des professionnels du cirque.

26

Depuis 2019, un large cycle de consultations et de concertations a été réalisé par le gouvernement. À l’issue de ces échanges, le ministère de la transition écologique a établi un plan d’actions en faveur de la faune sauvage captive ([Réponse ministérielle, n° 030893, JOAN 29 déc. 2020, page 9758](#)) . Dans ce contexte, [une proposition de loi](#) visant à renforcer la lutte contre la maltraitance animale a été adoptée par l’Assemblée Nationale en première lecture le 29 janvier 2021. Ce texte prévoit notamment d’interdire la détention, l’acquisition et la reproduction des animaux des espèces non domestiques détenus au sein d’établissements itinérants dans le but d’être présentés au public ([article 12](#)) . Ainsi, si de telles mesures visant à la « *fin de la captivité d’espèces sauvages utilisées à des fins commerciales* » venaient à être adoptées, les élus ne recourraient plus à des actes fragiles juridiquement pour afficher leur sensibilité au bien-être animal.