



## Commentaires et/ ou Conclusions

### COLLECTIVITES TERRITORIALES

Commentaire de l'arrêt n° 21DA00323 du 8 décembre 2022  
de la cour administrative d'appel de Douai

Par M. François ABOUADAOU  
*Doctorant contractuel à l'Université de Lille*  
EA n° 4487 – Centre Droits et Perspectives du Droit  
Equipe de recherches en droit public  
Université de Lille

#### **Collectivité territoriale – « Motion » d'un conseil municipal Police – Pouvoirs du maire de la commune d'interdire l'installation de tous cirques sur le territoire communal – Absence**

A la fin du I<sup>er</sup> siècle, le poète romain Juvénal ne manquait pas de critiquer dans ses *Satires* le peuple romain qui ne se souciait plus que du pain et des jeux, « *panem et circenses* ». A l'inverse, la présente affaire conduit à se demander si la formule contemporaine ne devrait pas être « *panem et non circenses* ». En effet, dans un contexte de prise en compte de plus en plus marquée de la dignité des animaux, le législateur a inséré, dès 2010, dans le code rural et de la pêche maritime les articles L. 214-1 et suivants qui prévoient, entre autre, que « *tout animal étant un être sensible doit être placé par son propriétaire dans des conditions compatibles avec les impératifs biologiques de son espèce* ». Puis, la loi n° 2015-177 du 16 février 2015 a ajouté un article 515-14 au code civil reconnaissant que les animaux sont des « *êtres vivants doués de sensibilité* ». Dans ce mouvement, les conditions de vie des animaux sauvages au sein des cirques itinérants ont fait l'objet de nombreuses critiques. C'est ainsi, qu'à partir de 2016, un nombre croissant de communes a affiché un refus d'accueillir ces cirques sur leur territoire. Ce refus se matérialisant soit par l'intervention d'un arrêté du maire, soit par un vœu ou une délibération du conseil municipal.

La commune d'Hénin-Beaumont a opté pour cette seconde hypothèse. Le 24 février 2017, le conseil municipal a adopté une « motion » par laquelle il « *renonce à recevoir, sur le territoire communal, tout cirque détenant des animaux sauvages* ». Mécontentes de celle-ci, la fédération des cirques de tradition et propriétaires d'animaux de spectacle et l'association de défense des

cirques de famille ont demandé au maire, par un courrier du 30 décembre 2017, de saisir le conseil municipal de la question de l'abrogation de cette motion. En réponse, le maire de la commune a opposé un refus par une décision du 9 janvier 2018. La fédération et l'association ont alors saisi le tribunal administratif de Lille qui a annulé, par un jugement du 11 décembre 2020, cette décision, le jugement enjoignant également au maire de la commune d'inscrire à l'ordre du jour du conseil municipal l'abrogation de la délibération du 24 février 2017 dans un délai de deux mois.

La commune d'Hénin-Beaumont a alors interjeté appel aux fins d'annulation de ce jugement et a également sollicité, par une seconde requête, qu'il soit sursis à l'exécution de ce jugement. Les deux demandes ont fait l'objet d'une jonction dans le cadre de la décision commentée.

Deux questions centrales occupent le débat contentieux dans cette instance. La première est de savoir dans quels cas une motion adoptée par un conseil municipal doit être regardée comme étant une décision faisant grief. La seconde, découlant de la réponse à la première, vise à déterminer si un conseil municipal est compétent pour adopter une délibération interdisant l'accueil de cirque avec animaux sauvages sur le territoire communal.

Pour rejeter la requête d'appel et statuer par voie de non-lieu sur la demande de sursis à exécution, la Cour retient que la motion adoptée était en réalité une décision faisant grief susceptible de faire l'objet d'un recours devant le juge de l'excès de pouvoir. Puis, elle juge que le conseil municipal était incompétent pour édicter une telle interdiction. De ces constatations, la juridiction d'appel déduit que le maire ne pouvait refuser de procéder à l'inscription de la demande d'abrogation de cette décision à l'ordre du jour du conseil municipal en raison de l'illégalité de celle-ci.

Cet arrêt n'est guère surprenant puisqu'il s'inscrit parfaitement dans la ligne jurisprudentielle tracée en matière d'interdiction de cirque détenant des animaux sauvages. Mais, il invite tout de même à revenir sur le contrôle de qualification de la « motion » du conseil municipal et sur l'autorité compétente pour réglementer la détention d'animaux non domestiques par les établissements itinérants.

Tout d'abord, sur la « motion » du conseil municipal, le contrôle *in concreto* opéré ici est classique. Le juge administratif ne s'estime jamais lié par la qualification purement formelle d'un acte et n'hésite pas à procéder à des requalifications (v. par ex. à propos de « recommandations » alors qu'il s'agit en réalité d'une décision : CE, Ass, 20 mai 1985, *Labbé et autre*, rec. p.157). En matière de motion ou de vœu du conseil municipal, le Conseil d'Etat contrôle de longue date le contenu de celui-ci afin de déterminer s'il s'agit ou non d'un tel acte (CE, 2 juillet 1909, n° 26816, *Commune de Thiron-Gardais*, rec. p.630 ; plus récemment CAA de Paris, 4 juin 2021, n° 20PA01495, *Commune de Cachan*, à propos de l'opposition d'un conseil municipal au déploiement des compteurs « Linky »). Dans le cas présent, la motion était emprunte d'un flou lexical qui laisse persister un doute quant à la volonté réelle du conseil municipal. La valeur normative d'expressions peu orthodoxes telles que « *renonce à recevoir* » laisse le lecteur interrogatif. Mais le juge d'appel fait finalement assez peu de cas de ce point. Il déduit facilement des termes employés l'existence d'une interdiction voulue par le conseil municipal, ce qui confère à celle-ci la qualification de décision faisant grief. Cette analyse au cas par cas est importante puisqu'à l'inverse, la motion qui appelle de ses vœux à l'édiction d'une réglementation nationale interdisant la présence d'animaux dans les cirques et qui déclare avoir l'« *intention d'œuvrer par tous les moyens légaux à sa disposition* » pour ne plus accueillir des cirques avec animaux est insusceptible de faire l'objet d'un recours devant le juge de l'excès de pouvoir (TA d'Orléans, 6 janvier 2023, n° 2004278).

Dans le cadre de ce contrôle, le juge administratif se limite néanmoins aux termes de la « motion » sans prendre en compte des éléments exogènes. Ainsi, la Cour a-t-elle considéré que la déclaration du responsable juridique de la commune précisant qu'il ne s'agissait que d'un vœu est sans incidence sur la qualification retenue par le juge. De même, écarte-t-elle le fait qu'un cirque ait été autorisé à s'installer après l'intervention de cette délibération. En effet, cet argument n'aurait pu prospérer que pour démontrer que le maire ne s'estimait pas en situation de

compétence liée au regard du vœu de la commune (CE, Sect, 26 avril 1939, *Bour*, rec. p.271 ; TA d'Orléans, 6 janvier 2023, n° 2004278).

Ensuite, afin de statuer sur la légalité de la délibération, le juge a dû déterminer l'autorité de police compétente pour réglementer la détention d'animaux sauvages par les cirques. Il ne fait aucun débat que le conseil municipal est manifestement incompétent pour édicter des mesures de police, tout comme il est incompétent pour enjoindre au maire de procéder à l'adoption de telles mesures (CE, 28 juin 1912, *Guislain*, rec. p.741). Le seul cas où le conseil municipal peut adresser des injonctions au maire est celui de la police des animaux malfaisants ou féroces en application des dispositions combinées des articles L. 2212-2 (7°) et L. 2122-21 (9°) du code général des collectivités territoriales (pour une application voir CE, 8 décembre 2000, n° 204756, *Commune de Breil-sur-Roya*, rec. p.582). Les termes de la délibération en indiquant « *il est donc de [son] devoir de prendre un arrêté sur l'interdiction de l'installation des cirques avec animaux sur le territoire communal* », s'apparente soit à une volonté pour le conseil municipal d'édicter une mesure de police, soit d'enjoindre le maire à le faire, ce qui apparaît, dans tous les cas, prohibé.

Par ailleurs, le juge prend soin de souligner, alors qu'il n'était pas tenu de la faire, que ce pouvoir de police spéciale est dévolu au préfet. Le juge prévient ainsi tout contentieux futur en neutralisant immédiatement l'hypothèse d'une intervention du maire au titre de ses pouvoirs de police. Cette position n'est guère surprenante puisque le juge administratif a toujours reconnu l'impossibilité pour un maire d'agir au titre de ses pouvoirs de police générale en la matière (TA de Toulon, 28 décembre 2017, n° 1701963, *Préfet du Var*). Ceci découle d'ailleurs de la prohibition faite au maire d'intervenir sur ce fondement pour mettre un terme aux maltraitements constatés sur les animaux (CAA de Nancy, 15 novembre 2010, n° 09NC01433, AJDA 2011, p.126). La jurisprudence est limpide sur le caractère exclusif de l'intervention de l'autorité de police spéciale en la matière : « *Selon le cadre législatif et réglementaire ainsi mis en place, il appartient au préfet de département de délivrer les autorisations nécessaires à l'exercice de cette activité et d'en effectuer le contrôle. Dès lors, le maire ne saurait, sur le fondement de ses pouvoirs de police générale, et sans porter atteinte aux pouvoirs de police spéciale ainsi conférés aux autorités de l'État, adopter, dans le but d'assurer la protection du bien-être et de la dignité des animaux, une mesure d'interdiction des spectacles de cirques d'animaux sur le territoire de sa commune telle celle de l'espèce.* » (CAA de Marseille, 30 novembre 2020, n° 19MA00047, *Commune de Bastia*). Pourtant, certaines décisions n'excluent pas l'intervention du maire au titre de ses pouvoirs de police générale lorsque l'installation d'un cirque détenant des animaux sauvages constitue un trouble à l'ordre public dans la commune, celui-ci pouvant notamment résulter de la commission d'infractions sur ces animaux (TA de Nancy, 22 mai 2018, n° 1701953, *Association « Défense cirque de famille »*). Néanmoins, pareille interdiction ne pourra intervenir qu'au cas par cas et non de manière générale et absolue.

Malgré tout, ce contentieux restera autant médiatique qu'éphémère puisque la loi n° 2021-1539 du 30 novembre 2021 prévoit une interdiction d'acquisition et de reproduction des animaux non domestiques pour les cirques itinérants à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2023. A terme, la seule détention de ces animaux sera elle-même interdite au 1<sup>er</sup> décembre 2028 (Art. L. 413-10 du code de l'environnement).