

340653
Association française du cheval et du
poney de sport européen (AFCPSE)

3^e sous-section jugeant seule
Séance du 20 février 2012
Lecture du 12 mars 2012

CONCLUSIONS

Vincent Daumas,
Rapporteur public

L'examen de cette requête implique une présentation du cadre juridique applicable à la reproduction et à l'amélioration génétique des équidés. Vous n'en êtes pas coutumiers et de surcroît, sa lecture est un peu ardue pour qui n'en est pas spécialiste, morcelé qu'il est entre les dispositions législatives et réglementaires du code rural, plusieurs arrêtés du ministre chargé de l'agriculture ainsi que des actes de l'Union européenne.

La reproduction et l'amélioration de ces animaux s'organise autour de la reconnaissance par voie réglementaire de races, définies par certains caractères généraux censés être partagés par les individus qui en relèvent. Cette reconnaissance s'accompagne aussi de la création d'un fichier généalogique sur lequel figurent tous les individus de la race concernée, dénommé « stud-book » ou « registre ». Les stud-books de races voisines peuvent être regroupés en « livres généalogiques ». Par exemple, le livre généalogique des races françaises de chevaux de trait regroupe notamment les stud-books du trait ardennais, du cheval Percheron ou encore celui du trait du Nord. Les articles D. 653-36 et D. 653-37-2 du code rural prévoient respectivement que le ministre chargé de l'agriculture fixe par arrêté la liste des races reconnues et celle des stud-books. Ces listes n'en constituent, en réalité, qu'une seule, qui est fixée, à la date de la décision attaquée, par un arrêté du 29 mai 2006 relatif aux races et appellations des équidés.

Il faut encore préciser qu'un stud-book est tenu par une ou plusieurs « associations de race » qui sont agréées par l'autorité administrative en tant qu'organismes de sélection en application des dispositions des articles L. 653-3 et R. 653-37 du code rural, ainsi que de l'arrêté du 3 avril 2002 fixant les conditions d'agrément des associations de race pour intervenir dans la sélection et l'amélioration génétique des équidés, pris pour leur application. Les conditions de cet agrément sont définies par une décision n° 92/353/CEE de la Commission européenne du 11 juin 1992, à laquelle l'article R. 653-37 renvoie implicitement en se référant « aux conditions prévues par la réglementation communautaire applicable ». Il découle de l'annexe de cette décision que les organisations ou associations tenant le livre généalogique d'origine d'une race doivent notamment, pour être agréées, avoir établi les principes relatifs à la définition des caractéristiques de la race couverte par le livre généalogique.

Une fois la race reconnue et la ou les associations correspondantes agréées, il résulte des articles R. 653-38 à R. 653-40, ainsi que de l'arrêté du 29 mai 2006 relatif aux conditions générales de tenue des stud-books des espèces équine et asine, qu'une « commission de stud-book » est constituée, regroupant des représentants de l'administration et des éleveurs

désignés par l'organisme agréé, qui a pour tâche de proposer au ministre un « règlement de stud-book ». Celui-ci précise la composition exacte de la commission, les conditions d'inscription des chevaux au stud-book et les conditions d'approbation des reproducteurs. Après avoir consulté la commission du livre généalogique, qui comprend des représentants de chacun des stud-books regroupés dans le livre généalogique concerné, le ministre approuve alors le règlement.

Le processus de reconnaissance d'une nouvelle race d'équidés se joue donc en trois actes :

- un premier arrêté modifie l'arrêté relatif aux races et appellations des équidés en y ajoutant cette race ;
- un deuxième arrêté porte agrément de la ou des associations de race ;
- un troisième arrêté porte approbation du règlement du stud-book.

Ces trois actes, vous l'avez compris, obéissent à une unité d'action, de sorte qu'ils sont, dans les faits, étroitement imbriqués : les deux premiers sont pratiquement concomitants, le troisième intervenant dans un second temps.

Ces précisions apportées, nous pouvons en venir aux termes du litige. L'association requérante, par courrier du 1^{er} octobre 2007, a demandé au ministre de l'agriculture la reconnaissance du « stud-book français du cheval et du poney de sport européen » ainsi que son agrément en tant qu'association de race. Le ministre a explicitement rejeté cette double demande par une décision du 3 janvier 2008. L'association a contesté cette décision devant le tribunal administratif de Nantes qui vous a transmis sa requête.

Relevons d'emblée que cette requête pose des difficultés d'interprétation, la première tenant à son objet. Son argumentation critique en effet la décision du ministre, pour l'essentiel, en tant qu'elle a refusé de l'agréer, semblant ignorer l'autre refus qui lui a été opposé, celui de reconnaître une race du « cheval et du poney de sport européen ». Mais nous croyons nécessaire, pour donner toute sa portée à la requête, que vous regardiez ses conclusions et les moyens présentés à son appui comme dirigés, tout à la fois, contre les deux décisions de refus prises par le ministre.

1. La première question qui se pose est celle de votre **compétence** pour connaître de la requête, en ces deux aspects.

La réponse ne nous semble pas faire de doute s'agissant du premier : l'arrêté par lequel le ministre chargé de l'agriculture fixe la liste des stud-books des races d'équidés définit les appellations que peuvent porter les chevaux ; compte tenu de cette portée, il nous semble clairement réglementaire. Le refus de prendre ou modifier un acte réglementaire étant lui-même réglementaire (CE assemblée 8 juin 1973, sieur R..., n° 84601, p. 405), vous êtes bien compétents, sur le fondement du 2° de l'article R. 311-1 du code de justice administrative, pour connaître de la requête en tant qu'elle conteste le refus de reconnaître une race du cheval de sport européen.

La question est moins évidente s'agissant du second aspect de la requête, celui sous lequel l'association conteste le refus de son agrément.

Une de vos décisions récentes a admis implicitement le caractère réglementaire d'un tel agrément (CE 3^e sous-section, 14 mai 2008, association du pur race lusitanien, n° 280307, inédite au Recueil). Mais auparavant, vous aviez admis, tout aussi implicitement, de connaître en tant que juges d'appel d'un litige portant sur le refus d'un agrément comparable

(CE 26 mai 1993, ministre c/ association « Unité nationale de sélection et de promotion de la race bovine jersiaise », n° 94760, aux tables du Recueil sur un autre point). La présente affaire est l'occasion de prendre explicitement parti sur la question.

En matière de fédérations sportives, vous jugez qu'un agrément ministériel a le caractère d'une décision réglementaire lorsqu'il investit l'organisme agréé d'une mission de service public et lui confère qualité pour exercer des pouvoirs d'organisation d'une pratique sportive, autrement dit lorsqu'il le dote de prérogatives de puissance publique (par exemple CE 8 octobre 2001, syndicat national des professeurs d'arts martiaux, n° 221206, au Recueil p. 453). Votre jurisprudence récente paraît se satisfaire de la reconnaissance, au travers de l'agrément, de l'existence d'une mission de service public (CE 7 août 2008, comité économique agricole fruits et légumes du bassin Rhône-Méditerranée, n° 291158, aux tables du Recueil p. 600).

En l'espèce, nous l'avons dit, aux termes de l'article L. 653-3 du code rural, les organismes de sélection assurent la tenue des livres généalogiques des races. En outre ces organismes, ou « associations de race », ont pour mission, en application de l'article 1^{er} de l'arrêté du 3 avril 2002 précité, de :

- participer à la sélection des équidés ;
- concourir à la définition de la politique d'amélioration génétique et de la sélection au sein du stud-book concerné ;
- assurer, au sein de ce stud-book, l'amélioration génétique et la sélection.

Or vous avez déjà reconnu, à plusieurs reprises, que la tenue de livres généalogiques de races canines constituait une mission de service public de caractère administratif (CE 28 juillet 1999, société centrale canine pour l'amélioration des races de chiens en France, n° 150296, inédite au Recueil ; CE 18 juin 2008, M. L..., n° 298857, aux tables du Recueil p. 615 ; CE 30 juin 2008, Mme S..., n° 296606, inédite). Vous avez également jugé que l'élaboration du règlement des épreuves techniques susceptibles de mettre en valeur les jeunes chevaux de sport et la mise en œuvre de ces épreuves constituent une mission de service public (CE 28 juillet 2000, M. G..., n° 197715, aux tables du Recueil p. 1258).

Dans ces conditions nous pensons que l'agrément conféré à une association de race, sur le fondement des dispositions des articles L. 653-3 et R. 653-37 du code rural, l'investit d'une mission de service public et que, pour cette raison, il revêt un caractère réglementaire.

Nous vous proposons, par conséquent, de vous reconnaître compétents pour statuer sur la requête dans son ensemble.

2. Nous pouvons en venir à l'examen des moyens.

Nous commencerons par les examiner en les regardant comme dirigés contre le refus par le ministre de reconnaître la race et le stud-book français du cheval et du poney de sport européen.

21. En premier lieu, l'association soutient que le ministre aurait pris sa décision avant la consultation de la commission du livre généalogique des races françaises de chevaux de selle et de la commission du livre généalogique des races de poneys. Le moyen n'est pas assorti de plus de précisions. Vous pourrez l'écarter comme manquant en fait, dès lors que le ministre a

pris sa décision, ainsi qu'il ressort de ses termes mêmes, après consultation de ces deux commissions les 12 et 13 décembre 2007, et que rien au dossier ne permet d'en douter.

22. En deuxième lieu, l'association soutient que le ministre aurait commis une erreur de droit en se croyant lié par les avis défavorables rendus par ces commissions. Là aussi le moyen manque en fait : il résulte des termes mêmes de la décision attaquée que le ministre, tout en prenant en compte ces deux avis, a apprécié lui-même l'opportunité de donner suite à la demande de l'association.

23. En troisième lieu, il est soutenu que le ministre aurait entaché sa décision d'une erreur de droit en se fondant sur un motif différent de ceux qui ont été débattus par les commissions. Là encore, le moyen n'est aucunement étayé. Mais quoiqu'il en soit vous pourrez l'écarter comme infondé. En effet, aucun texte ne prévoyant la consultation de ces commissions avant la reconnaissance d'une nouvelle race d'équidés, le ministre ne pouvait être lié par le sens des avis qu'elles ont rendus ; *a fortiori*, il n'était pas non plus lié par les motifs de ces avis.

24. En quatrième lieu, il est reproché au ministre d'avoir commis une erreur manifeste d'appréciation en refusant de reconnaître la race du cheval et du poney de sport européen.

C'est là le cœur de la contestation de l'association. Pour apprécier si le ministre a commis l'erreur reprochée, il faut tout d'abord indiquer qu'aucun texte ne précise les conditions de reconnaissance d'une race. La seule orientation donnée par les textes résulte de la définition de la race qui figure à l'article D. 653-9 du code rural, selon laquelle la race est « un ensemble d'animaux qui a suffisamment de points en commun pour pouvoir être considéré comme homogène par un ou plusieurs groupes d'éleveurs qui sont d'accord sur l'organisation du renouvellement des reproducteurs et des échanges induits, y compris au niveau international ».

Compte tenu de cette définition très lâche, le ministre dispose assurément d'une large marge d'appréciation pour reconnaître l'existence d'une race d'équidés et il nous semble évident que le contrôle du juge de l'excès de pouvoir sur les décisions qu'il prend en ce domaine doit être limité à l'erreur manifeste d'appréciation.

En l'espèce, le ministre a opposé un refus à la demande de l'association au motif que les critères retenus pour caractériser la race du cheval et du poney de sport européen étaient insuffisamment spécifiques.

Notons, sur ce point, qu'il existe une discussion sur la bonne version du projet de stud-book soumis au ministre par l'association. Mais les différences entre les deux projets qui figurent au dossier nous semblent trop marginales pour que la question ait une influence sur la réponse à apporter au moyen.

Dans ces deux projets, en effet, la définition des critères de la race est la même. Il existe trois modalités d'inscription d'un animal au stud-book :

- l'inscription au titre de l'ascendance ;
- l'inscription à titre initial ;
- l'inscription au titre de l'importation.

Cette dernière modalité d'inscription n'est pas en cause ici.

La version du règlement présentée par le requérant soumet l'inscription d'un animal à titre initial au respect cumulé de deux conditions dites « de sang » :

1°) il doit être issu de reproducteurs inscrits dans :

- un stud-book européen membre de la WBFSH (il s'agit de la fédération internationale d'élevage de chevaux de sport, qui regroupe 66 stud-books membres en 2011) ;
- ou un stud-book Pur Sang ;
- ou le stud-book AQPS (autre que pur sang) ;
- ou un stud-book trotteur ;
- ou enfin un stud-book poneys reconnu dans un Etat membre de la Communauté européenne ;

2°) il ne doit pas être inscriptible à un autre stud-book français.

En outre, cette version du règlement précise que les animaux ne satisfaisant pas à ces conditions peuvent être inscrits sur décision de la commission du stud-book, qui statuera soit sur dossier, soit sur présentation du sujet.

L'inscription au titre de l'ascendance est relativement simple : est inscrit au registre l'animal qui est issu de la saillie régulièrement constatée d'un étalon approuvé pour produire dans la race avec une poulinière sélectionnée, et qui n'est pas inscriptible à un autre stud-book français. Les poulinières pouvant produire au stud-book sont celles qui y sont inscrites, mais aussi celles qui sont inscrites à l'un des autres stud-books déjà mentionnés. La sélection des étalons reproducteurs se fait de la manière suivante : d'une part, sont automatiquement approuvés les étalons inscrits dans un des autres stud-books précédemment énumérés et approuvés pour produire dans leur stud-book ; d'autre part, les chevaux déjà inscrits au stud-book et ceux inscrits dans un des autres stud-books précédemment énumérés font l'objet de rassemblements permettant de distinguer différentes catégories de reproducteurs approuvés (notamment des reproducteurs « recommandés » et « élite »).

Dans la sélection qu'elle opère, la commission d'approbation des reproducteurs doit combiner des critères de force (relatifs au squelette et à la musculature), de transmission des forces (dynamique du cheval) et d'expression des forces (comportement à l'exercice). Il s'agit de « contribuer à la recherche de croisements d'animaux sensiblement différents, afin d'améliorer de façon concrète les caractères en carence dans chaque élevage » ; le cheval de sport européen doit être « fort et facile » pour « correspondre à la clientèle majeure : les femmes ».

Que retirer de tout cela ? On voit que la race du cheval et du poney de sport européen est essentiellement définie, à l'origine, par le croisement de chevaux inscrits dans des stud-books de cinq types (WBFSH, pur sang, AQPS, trotteur ou poney). Certes, l'inscription au titre de l'ascendance pour les produits issus de reproducteurs eux-mêmes déjà inscrits au stud-book apparaît un peu plus contrainte, dès lors que, d'une part, les étalons doivent passer devant la commission d'approbation (dont les critères n'apparaissent cependant pas drastiques), et que, d'autre part, ils font l'objet d'un processus de labellisation. Mais cette amélioration génétique ne concerne que la deuxième génération d'équidés inscrits. Surtout, il nous semble que l'appréciation de la spécificité d'une race doit se faire au regard des critères minimaux d'appartenance, c'est-à-dire des conditions d'inscription les moins exigeantes.

Or, s'agissant de ces conditions d'inscription, le projet de stud-book de l'association n'ajoute aucun critère à celui de la provenance de l'une des nombreuses races énumérées, si ce n'est celui de la non-inscriptibilité à un autre stud-book. Comme le relève le ministre, la race du

cheval et du poney de sport européen se présente en quelque sorte comme une race « par défaut ». Certes, le programme d'amélioration génétique, visant à sélectionner les étalons en distinguant les « recommandés » et les « élites », pourrait conduire à la constitution progressive d'une race plus homogène. Mais en l'absence de critère unificateur qui soit sélectif et permette de distinguer les chevaux et poneys de sport européens, la race apparaît particulièrement indéfinie.

Dans ces conditions, le ministre ne nous paraît avoir commis aucune erreur manifeste d'appréciation en refusant sa reconnaissance.

25. En cinquième lieu, l'association fait valoir qu'elle a pu, postérieurement à la décision attaquée, bénéficier des dispositions de l'article 1^{er} de l'arrêté du 24 septembre 2008 relatif aux conditions d'approbation des reproducteurs, ce qui démontre selon elle qu'elle s'inscrivait dans un projet de constitution d'une véritable race et révèle ainsi, *a posteriori*, l'erreur manifeste d'appréciation du ministre. Cet arrêté permet à des organismes désireux de constituer une race et ayant déposé une demande en ce sens de faire approuver des reproducteurs par les Haras nationaux, ce qui permet ensuite de procéder à des inséminations artificielles, pour les besoins de constitution de la race. Mais cette circonstance est postérieure à la décision attaquée et en excès de pouvoir, vous appréciez en principe la légalité d'une décision à la date à laquelle elle est intervenue. Vous ne pourrez donc en tenir compte. Au demeurant, elle tend plutôt à démontrer que l'association n'était pas encore parvenue à constituer une race suffisamment homogène pour être reconnue.

26. En sixième lieu, il est soutenu que le ministre aurait entaché sa décision d'une contradiction de motifs en refusant d'accéder aux demandes de l'association tout en reconnaissant l'intérêt de son projet. Mais il n'y a là évidemment aucune contradiction. Le ministre a tout à fait pu considérer que le projet de l'association, bien qu'intéressant, n'était pas encore suffisamment précis pour aboutir.

27. En septième lieu, l'association soutient que la décision du ministre est entachée de détournement de pouvoir. Le ministre aurait en effet cherché, en adoptant cette décision, à favoriser l'association nationale du selle français et des associations étrangères. Mais le moyen n'est que très peu argumenté et vous ne pourrez regarder le détournement de pouvoir comme établi.

Si vous nous suivez pour écarter ces différents moyens, vous rejetterez la requête de l'association en tant qu'elle est dirigée contre le refus ministériel de reconnaître la race et le stud-book français du cheval et du poney de sport européen.

28. L'examen des moyens dirigés contre le refus d'agrément de l'association en tant qu'organisme habilité à intervenir dans la sélection et l'amélioration génétique vous retiendra moins longtemps. En effet, comme nous l'avons dit plus haut, il découle des textes applicables que cet agrément ne peut être délivré à une association de race que pour lui permettre d'intervenir dans la sélection et l'amélioration génétique des équidés d'une race particulière. Dès lors que le ministre a refusé de reconnaître la race du cheval et du poney de sport européen, il était donc tenu de rejeter la demande d'agrément de l'association en tant qu'organisme de sélection intervenant dans la sélection et l'amélioration génétique de cette race. Il s'agit ici, nous semble-t-il, d'un cas de compétence liée, qui rend inopérants l'ensemble des moyens dirigés contre la décision, dès lors qu'ils ne remettent pas en cause la

situation de compétence liée (CE section, 3 février 1999, M. M..., n° 149722, au Recueil p. 6). Vous écarterez ces moyens comme tels.

Si vous nous suivez vous rejetterez donc la requête. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative feront obstacle à ce que vous fassiez droit aux conclusions présentées à ce titre par l'association.

Par ces motifs nous concluons au rejet de la requête.