

CONCLUSIONS

Mme Marie-Gabrielle MERLOZ, Rapporteuse publique

1. Cette affaire met en cause une nouvelle règle adoptée par la fédération pour la gestion du livre officiel des origines félines, applicable aux éleveurs de chats de la race Scottish/Highland à compter du 1^{er} juillet 2020.

Selon les termes du III de l'article L. 214-8 du code rural et de la pêche maritime (CRPM), l'inscription à « *un livre généalogique reconnu par le ministre chargé de l'agriculture* » détermine l'appartenance d'un chat ou d'un chien à une race à sa naissance, ce qui se traduit par l'émission d'un pedigree. Le pouvoir réglementaire a fait le choix d'une organisation centralisée. L'article D. 214-8 du même code, qui s'applique également aux espèces félines depuis un décret du 1^{er} août 2006¹, précise que ce « *livre généalogique unique* », divisé, pour chaque espèce, en autant de sections que de races, est tenu par une fédération nationale agréée, ouverte notamment aux associations spécialisées par race. Le ministre chargé de l'agriculture peut aussi agréer l'association spécialisée la plus représentative pour chaque race ou groupe de races, sous réserve qu'elle adhère à la fédération nationale agréée. L'association spécialisée agréée est alors chargée « *de définir les standards de la race* », c'est-à-dire les normes de référence par lesquelles sont définies les caractéristiques morphologiques de chaque race reconnue en tant que telle, « *ainsi que les règles techniques de qualification des animaux au livre généalogique en accord avec la fédération tenant le livre généalogique* ».

Depuis 1996, c'est une association « loi 1901 » qui est agréée pour assurer la tenue du livre généalogique pour les animaux de l'espèce féline en France : la fédération pour la gestion du livre officiel des origines félines, plus communément connue sous le nom de LOOF, dont le siège social est fixé à Pantin². Selon l'article 3 de ses statuts, elle a

¹ Décret n° 2006-991 du 1^{er} août 2006 relatif à la tenue des livres généalogiques pour les espèces canine et féline et modifiant le code rural.

pour objet « *d'assurer la sélection et la qualité des chats de race, ainsi que leur protection et de favoriser l'intégration de l'espèce féline dans la société ; / d'encadrer l'élevage félin ; / d'œuvrer pour une meilleure connaissance des chats de race* », ce « *dans le respect des lois et textes réglementaires pouvant s'appliquer à l'objet poursuivi par le LOOF et des dispositions générales et particulières prises par le Ministère de tutelle* ». Il ne ressort pas des pièces du dossier que le ministre ait agréé une association spécialisée pour une race de chat.

La race des chats Scottish (à poil court) et Highland (à poil long) se décline en deux variétés : avec des oreilles courtes et repliées vers l'avant, à plat (variété dite « fold ») ou avec les oreilles droites (variété dite « straight »). La particularité de la variété « fold » est due à une mutation génétique qui influence le développement du cartilage et peut malheureusement engendrer une maladie provoquant des malformations graves, à la fois douloureuses et invalidantes (ostéochondrodysplasie). En l'état des connaissances scientifiques disponibles, le risque de développement de cette maladie est accru chez les chats porteurs d'une variante mutante du gène « fold » dits de génotype homozygote, c'est-à-dire possédant deux copies (allèles) identiques de ce gène.

Pour ce motif, certaines associations de défense du bien-être animal s'opposent au maintien de cette race et à sa reproduction et certains pays l'ont même interdite. En France, le LOOF a fait le choix d'interdire les mariages de chats pouvant engendrer des chatons sujets au développement de cette maladie. Puis, le déploiement de nouveaux outils génétiques l'a conduit à promouvoir, à compter de 2017, une démarche de qualification des reproducteurs consistant notamment, sur une base volontaire, à procéder à des dépistages des principales affections invalidantes et à mentionner les résultats sur les pedigrees.

Le litige trouve son origine dans la décision du LOOF de renforcer l'encadrement de l'élevage des chats de la race Scottish/Highland en passant à une démarche plus contraignante, reposant sur une double obligation d'identification des reproducteurs et de contrôle de filiation des chatons. Par une décision adoptée lors de sa séance du 27 août 2019, le conseil d'administration du LOOF a ainsi imposé, pour les portées nées en France et les chats étrangers demandant leur enregistrement à compter du 1^{er} juillet 2020, d'une part, que « *tout reproducteur produisant des chatons Scottish/Highland (...) soit identifié génétiquement et testé pour le gène FOLD pour l'enregistrement d'une déclaration de saillie et de naissance, ainsi que les chats importés pour leur enregistrement au LOOF, ou au moment où ils reproduisent s'ils sont déjà enregistrés* » et, d'autre part, que « *les tests de filiation [soient] fournis pour tous les chatons au moment de la demande de pedigrees* ».

² Arrêté du 4 novembre 1996, remplacé par l'arrêté du 1^{er} août 2006 portant agrément de la Fédération pour la gestion du livre officiel des origines félines.

M. A..., qui est éleveur de chats spécialisé dans cette race, s'est ému de ces nouvelles règles auprès du LOOF, puis a porté le litige devant le juge administratif. Sa demande, adressée initialement au tribunal administratif de Paris, a été réorientée vers le tribunal administratif de Montreuil qui vous l'a renvoyée, par un jugement du 9 décembre 2022, en application du 2° de l'article R. 311-1 du CJA et « *en l'absence d'irrecevabilité manifeste de la requête* ». Si M. A... demande l'annulation du procès-verbal du 27 août 2019 ainsi que de la décision implicite de rejet née du silence gardé sur son recours gracieux, vous pourrez circonscrire les conclusions dont vous êtes saisis. Au vu de l'argumentation qu'il développe, il est en effet clair qu'il ne cible que la décision mentionnée au point 7 de ce procès-verbal relative à la race de chats Scottish/Highland et en tant seulement qu'elle conditionne la délivrance de pedigrees des chatons à la réalisation d'un test de filiation.

2. La compétence de la juridiction administrative pour connaître de ce litige, comme votre compétence de premier et dernier ressort, nous paraît acquise, pour les motifs indiqués dans le jugement de renvoi. Elle n'est du reste pas contestée.

Votre jurisprudence est peu nourrie sur la réglementation relative à la protection du patrimoine génétique des animaux des espèces canines et félines. Vous avez néanmoins jugé, à plusieurs reprises pour l'espèce canine et à une reprise pour l'espèce féline, que les missions confiées à la fédération nationale agréée par le ministre de l'agriculture, notamment la tenue d'un livre généalogique unique ainsi que la définition des standards de la race et des règles techniques de qualification des animaux au livre généalogique qui y sont étroitement liés, constituent des missions de service public à caractère administratif (CE, 6 juin 2018, *Fédération féline française*, n° 403977, inéd. au Rec. dans la lignée de : CE, 15 avril 1988, *Syndicat national des éleveurs de chiens de race*, n° 33813, aux T. (sol. impl.) ; CE, 28 juillet 1999, *Société centrale canine*, n° 150296, inédite au Rec. ; CE, 18 juin 2008, *L...*, n° 298857, aux T. sur un point connexe ; CE, 30 juin 2008, *S...*, n° 296606, inédite au Rec.). Nous ne voyons guère de raison de vous éloigner de ces précédents, dès lors que les règles en cause conditionnent l'inscription des chats au livre généalogique unique et nous paraissent dès lors bien se rattacher aux missions de service public à caractère administratif qui sont confiées au LOOF.

Par ailleurs, ces règles constituant des normes de portée générale et impersonnelle, la décision litigieuse revêt bien, à nos yeux, un caractère réglementaire et le LOOF peut sans difficulté être regardé comme une « *autorité à compétence nationale* » au sens du 2° de l'article R. 311-1 du CJA.

3. Il n'a pas échappé au tribunal que la recevabilité de cette demande était en revanche sujette à caution. Mais il nous paraît difficile, au vu des pièces du dossier et alors que les parties ne débattent pas de ce point, de juger que la demande de M. A... est tardive.

Vous ignorez en effet si le procès-verbal du 27 août 2019 et les décisions qu'il révèle ont fait l'objet d'une publication, seule susceptible, en ce qui concerne les actes réglementaires, de faire courir le délai de recours contentieux. S'il est manifeste que M. A... en a eu connaissance, d'une manière ou d'une autre, au plus tard le 3 octobre 2019, date du premier courrier adressé au LOOF pour s'en plaindre (mais qui n'est pas produit), cette circonstance n'est pas de nature à suppléer à la publication et la connaissance acquise ne peut pas jouer à l'égard d'un acte réglementaire (voyez entre autres : CE, Ass. 23 juillet 1943, *Dame B...*, n° 71362, Rec. p. 203 ; CE, 19 février 1993, *N...*, n° 106792, aux T. ; CE, 7 juillet 1993, *Syndicat CGT du personnel de l'hôpital Dupuytren*, aux T.).

Votre jurisprudence plus récente a certes ménagé certains tempéraments et admis, en l'absence de dispositions prescrivant une formalité de publicité déterminée, le recours à une autre forme de publicité, pourvu qu'elle soit suffisante ou adéquate, selon le terme désormais retenu par l'article L. 221-2 du code des relations entre le public et l'administration. La mise en ligne sur un site internet d'un acte dans son intégralité peut en particulier être regardée comme de nature à faire courir le délai de recours lorsqu'elle est réalisée dans des conditions permettant aux personnes intéressées un accès facile et garantissant sa fiabilité et sa date de publication (critères synthétisés par la décision du 20 mars 2019, *W...*, n°401774, aux T. combinant notamment les décisions de Section du 27 juillet 2005, *M...*, n° 259004, au Rec. et du 8 décembre 2018, *Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen*, n°409667, au Rec.). Le LOOF avait indiqué à la commission d'accès aux documents administratifs, saisie par M. A... en juillet 2020 à la suite de son refus de lui communiquer, notamment, l'intégralité du compte rendu litigieux, qu'un relevé de décisions du conseil d'administration était accessible sur son site internet. Mais vous ignorez tout de la date de cette publication et les pièces du dossier ne permettent pas davantage de s'assurer que les autres conditions fixées par votre jurisprudence sont respectées.

Par ailleurs, le recours gracieux de M. A..., reçu le 26 octobre 2020 par le LOOF, n'a fait l'objet d'aucun accusé de réception. En l'absence de mention des voies et délais de recours, le délai n'a pas commencé à courir. Ajoutons qu'en admettant même que le courrier du 18 octobre 2019 soit regardé comme le rejet d'un premier recours gracieux formé par M. A..., il ne mentionne pas davantage les voies et délais de recours.

L'intérêt pour agir de M. A..., qui voit les conditions d'exercice de son activité affectées par la décision contestée, étant par ailleurs évident, nous en venons au fond de l'affaire.

4. Le moyen de légalité externe s'écarte aisément. Selon l'article 11-1 des statuts, le conseil d'administration de la fédération pour la gestion du livre officiel des origines félines est chargé, notamment, de définir « *au besoin avec l'aide des commissions, comités, conseils concernés, toute charte, nomenclature, norme qui s'avérerait*

nécessaire, notamment par l'existence de difficultés d'interprétation, de litiges ou de demandes émanant de membres, de juges ou d'éleveurs ». Son article 11-2 précise que *« toute décision, sauf pour l'admission et les sanctions disciplinaires, est prise à la majorité simple des voix des membres présents ».* Si M. A... met en doute le respect de cette condition de majorité requise et la régularité de ce procès-verbal, il ressort de la copie intégrale produite par la fédération, accompagnée de la feuille d'émargement des membres présents, que la décision litigieuse a été votée à l'unanimité et que ce procès-verbal a été dûment paraphé et signé par le président et la secrétaire générale.

5. Au titre de la légalité interne, M. A... soutient que la mesure consistant à faire réaliser des tests de filiation sur chaque chaton de la race Scottish/Highland au moment de la demande de pedigree, alors que les reproducteurs ont été préalablement testés afin d'identifier s'ils sont porteurs du gène « fold » pour l'enregistrement d'une déclaration de saillie et de naissance, est disproportionnée par rapport au but recherché.

La réponse à ce moyen suppose au préalable de prendre parti sur votre degré de contrôle. Vous vous déterminez traditionnellement au regard de la latitude laissée à l'autorité compétente par les textes, du degré de technicité de la matière ou encore de la gravité des atteintes susceptibles d'être portées aux intérêts en présence. Si les textes laissent une large latitude au LOOF dans l'exercice des missions qui lui sont confiées, la décision litigieuse n'implique pas d'appréciation empreinte d'une particulière technicité ou laissant place à une incertitude scientifique et les enjeux sont réels pour l'exercice de l'activité des éleveurs. Il nous semble dès lors qu'il n'y a pas lieu de retenir votre contrôle.

Il est entendu que cette double mesure a pour objet d'éviter la transmission de deux gènes « fold » (homozygote) au cours de la reproduction et de prévenir le développement de la maladie génétique, progressive et inguérissable, à laquelle il est associé. L'objectif est de protéger le patrimoine génétique de la race de chats Scottish/Highland ainsi que de lutter contre le risque de fraude et garantir à l'acquéreur l'origine du chaton et le sécuriser sur son bagage génétique et sa santé. Ces mesures favorisent en outre l'avancée des connaissances scientifiques sur l'ostéochondrodysplasie, qui est encore mal comprise, et sont guidées par le respect du bien-être animal en évitant la naissance et l'élevage de chats sujets à cette maladie.

Le seul dépistage des reproducteurs ne suffirait-il pas à atteindre ces objectifs ? Le LOOF fait valoir qu'un contrôle strict de la reproduction est impossible et qu'il existe toujours un risque de double paternité et de saillies accidentelles. La difficulté vient également de ce que l'apparence physique des chatons ne permet pas de rassurer complètement sur l'existence ou non de cette mutation. Les oreilles ne commencent à se plier qu'à l'âge de trois ou quatre semaines et, selon les dernières données scientifiques disponibles, il arrive que cette caractéristique disparaisse à nouveau. Autrement dit, certains chats hétérozygotes porteurs d'un gène « fold » ont des oreilles

droites (« faux straight ») et risquent donc de développer une ostéochondrodysplasie ou de transmettre à leur tour cette caractéristique. Le test génétique du reproducteur permet de détecter la présence du gène « fold » dans le génome du chat, tandis que le test de filiation permet de contrôler la compatibilité de la filiation génétique indiquée par l'éleveur avec les deux géniteurs présumés préalablement testés.

M. A..., qui ne conteste pas ces éléments et cible plus particulièrement ce test de filiation, objecte que cette procédure stricte engendre un surcoût « considérable » pour les éleveurs qui voient, selon lui, leurs charges tripler. Mais outre que son estimation n'est guère convaincante et dépourvue de tout justificatif, les contraintes et le surcoût engendrés pour les éleveurs³ ne nous paraissent pas suffire à attester du caractère disproportionné de cette mesure au regard des objectifs poursuivis et du risque à terme, en cas de propagation de cette mutation, de remise en cause de l'élevage de cette race de chats. En outre, rien n'interdit aux éleveurs de répercuter, en tout ou partie, ces coûts dans le prix de vente et cette vérification de parenté nous paraît pouvoir être un atout pour l'éleveur qui est ainsi en mesure de certifier la généalogie de ses animaux et valoriser la qualité de son travail auprès des acheteurs.

PCMNC :

- **au rejet de la requête, y compris, par voie de conséquence, les conclusions présentées par M. A... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative,**
- **et à ce que ce dernier verse à la verse à la Fédération pour la gestion du livre officiel des origines félines la somme de 2000 euros qu'elle demande à ce même titre.**

³ D'après quelques prospections effectuées sur internet, le coût d'un test de filiation serait de l'ordre de 45 euros.