

**N° 462884**  
**Association One Voice**

**6<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> chambres réunies**  
**Séance du 20 mars 2024**  
**Lecture du 26 avril 2024**

## **CONCLUSIONS**

**M. Frédéric PUIGSERVER, rapporteur public**

1. L'occasion vous est donnée par le pourvoi de l'association One Voice de vous prononcer de nouveau sur ce qu'il est convenu d'appeler l'« appréciation dynamique » de la légalité par le juge de l'excès de pouvoir.

L'action de l'association est justifiée par les conditions de détention d'un hippopotame, dénommé « Jumbo », dans un cirque, qu'elle juge contraires aux prescriptions applicables à cet établissement.

Ces prescriptions ont été fixées par un arrêté du 24 octobre 2008 par lequel le préfet de la Drôme a autorisé M. A... B... à présenter au public dix lions et un hippopotame au sein de l'établissement mobile qu'il exploite sous l'enseigne « cirque Muller ».

Saisi par l'association d'une demande tendant à l'abrogation de cet arrêté et au placement de cet hippopotame dans un « sanctuaire », le préfet a diligenté, le 14 juin 2017, une visite d'inspection de l'établissement itinérant, à la suite de quoi il a, par un courrier en date du 28 juin 2017, rejeté la demande l'association.

L'association se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 3 février 2022 par lequel la cour administrative d'appel (CAA) de Lyon a confirmé le jugement du 19 novembre 2019 du tribunal administratif (TA) de Grenoble rejetant sa demande d'annulation de cette décision.

2. Le code de l'environnement encadre les conditions dans lesquelles des animaux d'espèces non domestiques peuvent être détenus en captivité dans certains établissements, notamment en vue de leur présentation au public.

Ce régime repose sur une double autorisation.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

D'une part, l'article L. 413-2 prévoit que : « *les responsables (...) des établissements destinés à la présentation au public de spécimens vivants de la faune locale ou étrangère, doivent être titulaires d'un certificat de capacité pour l'entretien de ces animaux* ».

Il est prévu, au niveau réglementaire, que ce certificat est « *personnel* »<sup>1</sup>, « *délivré par le préfet* »<sup>2</sup>, « *pour une durée indéterminée ou limitée* »<sup>3</sup>.

En l'espèce, il n'est pas contesté que M. A... B... dispose d'un tel certificat, qui lui a été délivré le 7 juillet 1998.

D'autre part, ce régime prévoit, à l'article L. 413-3, que : « *l'ouverture [de ces] établissements [doit] faire l'objet d'une autorisation* ».

Ils doivent disposer, pour être autorisés, selon l'article R. 413-9, d'« *installations fixes ou mobiles* » répondant à des « *caractéristiques (...) fixées par arrêtés (...)* ».

C'est un arrêté du 18 mars 2011 qui a fixé ces caractéristiques, notamment à son annexe I<sup>4</sup>, en ce qui concerne les hippopotames. Cette annexe prévoit que : « *les établissements de spectacles itinérants doivent disposer d'installations intérieures et extérieures à caractère fixe dans lesquelles les animaux (...) sont hébergés entre les périodes itinérantes de représentation* » et que : « *pendant la période itinérante, l'établissement dispose d'un véhicule de transport et, sur les lieux de stationnement, d'installations intérieures et extérieures* ». Elle fixe également les conditions de taille de ces équipements, qui doivent comporter obligatoirement une piscine, ainsi que les températures devant être respectées.

Dans le respect des exigences minimales ainsi fixées, l'autorisation d'ouverture est ensuite donnée à chaque établissement, ainsi que le prévoit l'article R. 413-19, par un « *arrêté [qui] fixe la liste des espèces (...), le nombre des animaux de chaque espèce (...) que l'établissement peut détenir ainsi que les activités susceptibles d'être pratiquées dans l'établissement* ». Il fixe également : « *(...) les prescriptions nécessaires en ce qui concerne :/ 1° La détention des animaux dans des conditions visant à satisfaire les besoins biologiques et de conservation des différentes espèces* ».

La durée de l'autorisation n'est limitée par aucun texte, mais, conformément au même article, elle « *ne peut être accordée que si les animaux (...) présentés au public participent à un spectacle (...)* ». L'article 9 de l'arrêté du 18 mars 2011 reprend cette condition et ajoute que : « *Les animaux âgés qui, en raison de leur état de santé, ne peuvent plus participer aux*

---

<sup>1</sup> Art. R. 413-3 du code de l'environnement.

<sup>2</sup> Art. R. 413-5.

<sup>3</sup> Art. R. 413-7.

<sup>4</sup> A laquelle renvoie le III de son article 3.

*spectacles, sont placés, sous la responsabilité des exploitants, en retraite dans des établissements fixes* », à savoir les « *refuges* » ou « *sanctuaires* » prévus à l'article L. 413-1-1.

C'est cette autorisation, donnée par un arrêté du préfet de la Drôme du 24 octobre 2008, ou plutôt le refus de son abrogation, qui est contestée dans notre affaire.

Les établissements ainsi autorisés sont, aux termes de l'article L. 413-3 : « *soumis au contrôle de l'autorité administrative* » et encourent, en cas de méconnaissance de leurs obligations, des sanctions administratives, qui, aux termes de l'article L. 413-5 : « *indépendamment des poursuites pénales (...), [peuvent] aller jusqu'à la fermeture de l'établissement* »<sup>5</sup>.

Avant de terminer ce panorama du droit applicable, nécessaire à la compréhension du problème contentieux que nous allons aborder, deux observations peuvent être faites.

La première concerne l'articulation de ce régime avec deux autres législations – celle des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)<sup>6</sup> et celle du bien-être animal<sup>7</sup> – qui se superposent, ainsi que le prévoient les articles L. 413-3 et R. 413-1.

La seconde concerne la mise en extinction du régime des « *établissements [de spectacle] itinérants* » par la loi du 30 novembre 2021<sup>8</sup>, avec une entrée en vigueur différée de sept ans – ce qui est donc sans effet sur notre litige.

3. Dans notre litige, donc, la cour a d'abord jugé que « les autorisations [en cause], qui constituent des mesures de police prises pour assurer la protection de la faune sauvage, créent des droits au profit de leurs bénéficiaires. Toutefois, de tels droits ne sont ainsi créés que dans la mesure où le détenteur de l'autorisation respecte les conditions fixées dans l'arrêté d'autorisation ». Elle en a déduit qu'en application de l'article L. 242-2 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), l'administration pouvait, sans condition de délai, les abroger dès lors que ces conditions n'étaient plus remplies.

Elle a ensuite jugé « qu'il ne [ressortait] pas des pièces du dossier qu'à la date à laquelle le préfet a refusé d'abroger l'arrêté d'ouverture [du 24 octobre 2008], le cirque b... ne respectait plus les conditions d'accueil des hippopotames figurant en annexe I [de l'arrêté du 18 mars 2011] » et elle a écarté « les rapports réalisés par des enquêteurs privés à [la] demande [de l'association] en 2018 et 2019 ainsi que les rapports de visites de février 2018 et 2019 de représentants de l'[ONCFS] (...), toutes les constatations qui y sont relatées [étant] postérieures au refus du préfet d'abroger l'arrêté du 24 octobre 2008 ».

<sup>5</sup> Elles sont précédées par la mise en demeure prévue par l'article R. 413-48 et précisées par l'article R. 413-49.

<sup>6</sup> Voir la rubrique 2140 de la nomenclature annexée à l'art. R. 511-9 du code de l'environnement.

<sup>7</sup> Art. L. 214-3 du code rural et de la pêche maritime.

<sup>8</sup> Art. L. 413-10 du code de l'environnement, créé par la loi n° 2021-1539 du 30 novembre 2021 visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes.

Et elle a jugé de même en ce qui concerne la participation de l'hippopotame à des spectacles.

4. Le premier temps de ce raisonnement, qui n'est pas critiqué par le pourvoi, appelle une observation : il nous semble que c'est à bon droit que la cour a jugé que l'autorisation en cause constitue une décision administrative individuelle créatrice de droits « conditionnelle ».

Il s'agit en effet d'une autorisation qui permet l'exercice d'une activité économique et qui, comme telle, crée des droits au profit de son bénéficiaire. N'y fait pas obstacle la circonstance que, dans le même temps, cette autorisation soit assortie de prescriptions édictées dans l'intérêt, notamment, du bien-être animal, qui est une composante de l'ordre public (voir CE 5 juill. 2013, *OABA*, n° 361441), ces prescriptions ne créant évidemment, en tant que mesures de police, aucun droit au profit de leur destinataire. Vous avez déjà admis l'existence de ce type de décision à « double visage », par exemple en matière d'organismes de formation professionnelle (CE 20 oct. 2021, *Association Institut reiki*, n° 440377) ou d'installations de production d'électricité (CE 21 mars 2022, *Association Libre Horizon et autres*, n° 451678).

L'administration pouvait donc, en application de l'article L. 242-2 du CRPA, abroger cette autorisation « *sans condition de délai* », dès lors que les conditions auxquelles elle était subordonnée n'étaient plus remplies. Elle pouvait le faire, comme le prévoit l'article L. 242-1, auquel déroge l'article L. 242-2, « *de sa propre initiative ou à la demande d'un tiers* »<sup>9</sup>. Et, en cas de refus opposé à un tiers, ce tiers était recevable à l'attaquer (voir, en matière d'autorisation de création d'une installation nucléaire de base : CE 11 avr. 2019, *Association Greenpeace France et autres*, n° 413548 ; et en matière d'autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité : décision *Association Libre Horizon et autres* préc.).

Le raisonnement de la cour, dans ses deux branches suivantes, relatives au respect des conditions d'accueil des hippopotames et à la participation de l'hippopotame Jumbo à des spectacles, appelle une seconde observation : la cour a statué comme juge de l'excès de pouvoir en se plaçant, classiquement, pour apprécier la légalité de la décision attaquée, à la date d'édiction de cette décision. Et c'est ainsi qu'elle a écarté les rapports produits par l'association requérante postérieurs à cette date.

Il nous semble en effet que, bien prise au titre d'un régime présentant de fortes similitudes avec celui des ICPE, soumises à un contentieux de pleine juridiction<sup>10</sup>, l'autorisation attaquée, relevant de la police administrative, se rattache au contentieux de l'excès de pouvoir.

---

<sup>9</sup> Les art. L. 242-1 et L. 242-2 relèvent la même section 1 du chapitre II du titre IV du livre II du CRPA, intitulée « Abrogation et retrait à l'initiative de l'administration ou sur la demande d'un tiers ».

<sup>10</sup> Art. L. 514-6 du code de l'environnement.

5. Il nous semble en revanche que la légalité de cette autorisation pourrait relever d'une « appréciation dynamique », c'est-à-dire que le juge de l'excès de pouvoir devrait l'apprécier au regard des circonstances de droit et de fait existant à la date à laquelle il statue.

Ce nouvel office du juge de l'excès de pouvoir a été inauguré, vous le savez, par votre décision d'Assemblée du 19 juillet 2019 *Association des Américains accidentels*, n° 424216. Jugeant que « l'effet utile de l'annulation pour excès de pouvoir du refus d'abroger un acte réglementaire illégal réside dans l'obligation (...) pour l'autorité compétente, de procéder à l'abrogation de cet acte afin que cessent les atteintes illégales que son maintien en vigueur porte à l'ordre juridique », il en est résulté que « lorsqu'il est saisi [d'un tel refus], le juge de l'excès de pouvoir est conduit à apprécier la légalité de l'acte réglementaire dont l'abrogation a été demandée au regard des règles applicables à la date de sa décision ».

Cette solution a depuis été appliquée à de nombreux cas de refus, non pas seulement d'abroger, mais aussi de prendre des mesures réglementaires (voir, en matière de police sanitaire, pour les VRTH : CE 7 févr. 2020, *Confédération paysanne*, n° 388649 et pour les couches jetables pour bébé : CE 23 déc. 2020, *M. C... et autres*, n° 431520 ; en matière d'actes de transposition d'une directive : CE Ass. 17 déc. 2021, *M. D...*, n° 437125 ; en matière des mesures d'application d'une loi : CE 7 oct. 2022, *Fédération nationale des étudiants en kinésithérapie*, n° 438233).

Elle a aussi été étendue – au cas par cas – à des décisions individuelles de refus (voir, pour le refus de la CNIL de prendre une mise en demeure en vue d'un déréfèrement : CE 6 déc. 2019, *Mme X.*, n° 391000 ; le refus de récupération d'aides d'Etat : CE 18 mars 2020, *Région Ile-de-France*, n° 396651 ; le refus d'abroger un décret d'extradition : CE 10 juin 2020, *M. E...*, n° 435348 ; le refus d'accès à des archives publiques : CE Ass. 12 juin 2020, *M. F...*, n° 422327, 431026 ; le refus de modification d'un traitement de données à caractère personnel : CE 10 juin 2021, *M. G...*, n° 431875).

Vous avez ensuite redéfini l'office du juge de l'excès de pouvoir saisi d'une décision positive réglementaire. Cet office se décompose en deux temps : le juge apprécie d'abord la légalité de l'acte à la date de son édicition et en prononce l'annulation rétroactive s'il l'estime illégal ; à défaut, s'il est saisi de conclusions en ce sens, il vérifie si un changement de circonstances n'a pas eu pour effet de le rendre illégal et, dans l'affirmative, il en prononce l'abrogation (CE Sect. 19 nov. 2021, *Association des avocats Elena France et autre*, n° 437141).

Vous avez alors réservé la question des actes individuels, conformément aux conclusions de Sophie Roussel sur cette affaire : « pour des raisons tenant aux caractéristiques de ce type d'actes et à des considérations de politique jurisprudentielle. » Et, depuis, vous avez explicitement écarté cette solution pour un décret d'extradition (CE 21 déc. 2023, *M. H...*, n° 476011) – laissant ainsi isolée la décision par laquelle vous aviez auparavant admis

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

l'« appréciation dynamique de la légalité » d'une mesure de suspension provisoire d'un sportif après contrôle antidopage (CE 28 févr. 2020, *M. I...*, n° 433886).

Ce dernier état de la jurisprudence nous paraît avoir voulu marquer une frontière claire entre, d'une part, les actes réglementaires, qui sont soumis à une « appréciation dynamique de la légalité », et, d'autre part, les actes individuels, qui en principe ne le sont pas.

6. C'est au regard de cet état de la jurisprudence que se pose à vous la question de savoir à quelle branche de cette alternative se rattache la décision administrative individuelle créatrices de droit conditionnelle en cause.

Il s'agit bien de se livrer à un examen au cas par cas, comme le recommandait Sophie Roussel dans ses conclusions sur la décision *Association des avocats Elena France et autre*, en identifiant « [une catégorie] d'actes non réglementaires, dont la légalité est particulièrement contingente, pour lesquels la recevabilité de conclusions d'abrogation pourrait (...) se justifier. Doivent [de la sorte] être appréciées, dans chaque hypothèse et de façon fine, les implications d'une telle évolution sur le travail juridictionnel ».

De ce point de vue, outre que l'annulation de la décision attaquée n'a d'intérêt que pour l'avenir, plusieurs éléments nous semblent plaider en faveur de son rattachement, comme les actes réglementaires, au régime de l'« appréciation dynamique de la légalité ».

En effet, du fait de son caractère conditionnel, la décision attaquée partage, avec les actes réglementaires, la caractéristique qu'elle peut être abrogée à toute époque dans les conditions prévues à l'article L. 242-2 du CRPA, sans porter atteinte à aucun droit acquis.

En réalité, il nous semble que, dans son caractère hybride de décision administrative individuelle créatrice de droits assortie de mesures de police, ce sont ces mesures qui prédominent largement. Or, on le sait, les mesures de police doivent tenir compte des « circonstances particulières de temps et de lieu » (CE Sect. 30 mai 1930, *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers*, n° 06781) et, pour citer Sophie Roussel : « [leur] légalité [paraît ainsi] particulièrement contingente ».

Enfin, compte tenu du faible volume contentieux que représente la décision attaquée, une évolution de l'office du juge ne devrait pas avoir d'impact notable sur le travail juridictionnel.

7. Le pourvoi de l'association ne pose, il est vrai, pas exactement la question en ces termes.

Il consiste, en se prévalant, d'une part, des lacunes du rapport d'inspection des services de l'Etat du 27 juin 2017, sur certains aspects des équipements et sur la participation de l'hippopotame Jumbo à des spectacles et, d'autre part, des constatations issues de rapports postérieurs à la décision attaquée, à voir, dans l'arrêt de la cour, une dénaturation des pièces

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

du dossier à ne pas avoir considéré que la preuve des non-conformités à la réglementation n'avait pas été rapportée et, à tout le moins, une erreur de droit à avoir fait peser elle une charge de la preuve excessive, sans faire elle-même usage de ses pouvoirs d'instruction.

Bien qu'ils ne formulent pas les choses en termes d'« appréciation dynamique » de la légalité, il nous semble que ces moyens mettent le doigt sur la difficulté en posant la question du sort à réserver aux rapports postérieurs à la décision attaquée.

Nous vous proposons donc de censurer l'arrêt de la cour pour ne pas s'être placée, pour apprécier la légalité du refus d'abroger la décision individuelle d'autorisation d'ouverture du 24 octobre 2008, à la date à laquelle elle a statué.

8. Si vous ne nous suivez pas, il nous semble en revanche que vous devrez rejeter le pourvoi.

Il nous semble en effet que, malgré les points de contrôle sur lesquels le rapport d'inspection des services de l'Etat du 27 juin 2017 ne s'est pas explicitement prononcé et compte tenu du fait que les autres rapports produits par l'association requérante sont postérieurs à la décision attaquée et ne contiennent pas d'élément permettant d'éclairer des circonstances passées (voir, *a contrario*, CE 31 août 2009, *Commune de Crégols*, n° 296458), la cour n'a pas dénaturé les pièces du dossier en ne regardant pas comme établies les non-conformités à la réglementation alléguées. Elle ne nous paraît pas non plus avoir méconnu les règles gouvernant la charge de la preuve devant le juge de l'excès de pouvoir (CE 26 nov. 2012, *Mme J...*, n° 354108).

Vous pourrez hésiter, enfin, sur le dernier moyen, tiré de l'erreur qu'aurait commise la cour à avoir mis à la charge de l'association une somme à verser au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, non seulement à M. A... B..., mais également à M. K... B....

Il ressort toutefois des pièces du dossier devant la cour que la procédure a été communiquée au cirque B... et que les productions de l'établissement comportaient les noms de MM. A... et K... B.... On peut ainsi admettre que, s'il n'avait pas été appelé dans la cause, ce dernier aurait eu qualité pour former tierce opposition, de sorte qu'il pourrait être regardé comme « partie » pour l'application de ces dispositions (CE 10 jan. 2005, *Association Quercy-Périgord contre le projet d'aéroport de Brive-Souillac et ses nuisances*, n° 265838).

9. Par ces motifs, nous concluons à l'annulation de l'arrêt de la CAA de Lyon du 3 février 2022, au renvoi de l'affaire devant cette cour et à ce que l'Etat verse à l'association One Voice la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.