

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
D'ORLÉANS**

N° 2004278

ASSOCIATION DE DEFENSE
DES CIRQUES DE FAMILLE

M. Frédéric Dorlencourt
Rapporteur

Mme Véronique Doisneau-Herry
Rapporteuse publique

Audience du 16 décembre 2022
Décision du 6 janvier 2023

135-02-01-02-01-03
135-02-01-02-02-03
54-01-01-02
54-07-01-06
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif d'Orléans

3^{ème} chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés le 25 novembre 2020 et le 11 septembre 2021, l'association de défense des cirques de famille demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 17 septembre 2020 du conseil municipal de Bourges en tant que, par cette délibération, le conseil a décidé de se réserver la possibilité d'œuvrer, par tous les moyens légaux à sa disposition, pour que la ville de Bourges n'accueille plus de spectacles ou de cirques utilisant des animaux ;

2°) d'annuler la décision du 13 novembre 2020 par laquelle le maire de Bourges, sur le fondement de la délibération du 17 septembre 2020, a refusé l'installation sur le territoire communal du « Cirque de Noël de France » pour la période du 19 au 24 décembre 2020.

L'association de défense des cirques de famille soutient que :

- elle dispose d'un intérêt suffisant lui donnant qualité pour agir et son président est habilité à ester en justice par l'article 11 des statuts ; « Cirque de Noël de France » est le nom du spectacle qu'elle réalise ;

- si le point 1 de la délibération attaquée constitue un vœu tel que le prévoit l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales, en revanche le point 2 ne constitue pas un simple vœu, mais une décision et une injonction faite au maire de mettre en œuvre les pouvoirs de police qu'il tient de la loi pour empêcher l'installation de cirques détenant des animaux sur le territoire communal ; par cette délibération, le conseil municipal a violé le principe d'indisponibilité des compétences qui fait obstacle, d'une part, à ce qu'une autorité empiète sur les compétences d'une autre, d'autre part, à ce qu'elle se lie par avance ;

- la décision du maire de Bourges est illégale, dès lors que, dans l'exercice de ses pouvoirs de police administrative, il ne saurait être lié par une demande ou une immixtion du conseil municipal ;

- tant le conseil municipal que le maire ont empiété sur les pouvoirs de police spéciale que le législateur a confiés par les articles L. 412-1 et suivants du code de l'environnement au ministre chargé de l'environnement ;

- la délibération et la décision attaquées sont entachées de détournement de pouvoir, dès lors que les pouvoirs de police du maire ont été utilisés pour des considérations étrangères au bon ordre, à la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques ;

- le conseil municipal et le maire ont porté atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, telle que définie par le droit interne, mais aussi à la liberté de prestation de services protégée par le droit de l'Union européenne ; ils ont également porté atteinte à la liberté d'aller et de venir consacrée par le droit interne et à la libre circulation des personnes consacrée par le droit de l'Union européenne ; ils ont enfin porté atteinte à la liberté d'expression des artistes de cirque.

Par un mémoire enregistré le 11 juin 2021, la commune de Bourges, représentée par la SCP d'avocats Sorel & Associés, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 1 000 euros soit mise à la charge de l'association de défense des cirques de famille en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune soutient que :

- l'association de défense des cirques de famille n'a pas d'intérêt à agir, dès lors que la demande d'autorisation d'occupation privative du domaine public était présentée par « Cirque de Noël de France », qui constitue une entité différente ;

- le président de l'association, faute d'avoir reçu une délégation par délibération spéciale du conseil d'administration conformément à l'article 5, alinéa 6, des statuts, n'avait pas qualité pour introduire le recours ;

- la délibération du 17 septembre 2020 du conseil municipal constitue un simple vœu, qui n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours en excès de pouvoir ;

- à supposer que la décision du 13 novembre 2020 soit illégale, une substitution de base légale est demandée, dès lors qu'en application de l'article 3 III du décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, aucun spectacle de cirque n'aurait pu avoir lieu aux dates souhaitées.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;

- le décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Dorlencourt,
- les conclusions de Mme Doisneau-Herry, rapporteure publique,
- et les observations de Me Ravalian, représentant la commune de Bourges.

Considérant ce qui suit :

1. Le conseil municipal de Bourges a, par une délibération du 17 septembre 2020 transmise en préfecture le 22 septembre 2020, adopté un « Vœu en faveur de l'interdiction de l'utilisation des animaux sauvages dans les cirques et les spectacles » dans les termes suivants : « DECIDE à l'unanimité / 1. d'émettre la demande d'une réglementation nationale interdisant la présence d'animaux dans les cirques ; / 2. de se réserver la possibilité d'œuvrer, par tous les moyens légaux à sa disposition, pour que Bourges n'accueille plus de spectacles ou de cirques utilisant des animaux ».

2. Par un courrier du 21 octobre 2020, M. Dubois, président de l'association de défense des cirques de famille, a demandé au maire de Bourges « un emplacement sur le domaine public pour le Cirque de Noël de France, afin d'y représenter un spectacle artistique de 2 heures, avec 12 numéros mettant en scène des jongleurs, acrobates, antipodistes, clowns... dont 3 numéros présentant au public des animaux domestiques (chevaux, poneys), exotiques (chameaux, lamas) et sauvages (lionnes et tigre) ». Le maire de Bourges a rejeté cette demande par un courrier du 13 novembre 2020, ainsi motivé : « Je suis au regret de ne pas pouvoir (...) donner une suite favorable, conformément au vœu en faveur de l'interdiction de l'utilisation des animaux sauvages dans les cirques et les spectacles, adopté par le conseil municipal de la Ville de Bourges le 22 septembre 2020. / Par contre, nous étudierons toute nouvelle demande d'installation concernant des propositions de spectacles sans animaux ».

3. L'association de défense des cirques de famille demande au tribunal d'annuler le point 2 de la délibération du 17 septembre 2020 du conseil municipal de Bourges, ainsi que la décision du 13 novembre 2020 du maire de cette commune.

Sur la fin de non-recevoir tirée de l'absence de qualité pour agir :

4. Il résulte de la combinaison des articles 5 et 11 des statuts de l'association de défense des cirques de famille que, si l'association peut être représentée en justice par tout membre du

conseil d'administration délégué à cet effet par une délibération spéciale, son président dispose en revanche de tout pouvoir pour intenter une action en justice, sans qu'aucune délibération du conseil d'administration ne soit nécessaire. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de ce que M. Dubois, président de l'association requérante, n'aurait pas qualité pour introduire l'action en l'absence de délibération spéciale du conseil d'administration doit être écartée.

Sur les conclusions dirigées contre le point 2 de la délibération du 17 septembre 2020 :

5. Aux termes de l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales : « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune (...) / Le conseil municipal émet des vœux sur tous les objets d'intérêt local* ». La délibération par laquelle l'organe délibérant d'une collectivité territoriale émet un vœu, une prise de position ou une déclaration d'intention ne constitue pas un acte faisant grief et n'est donc pas susceptible de faire l'objet d'un recours devant le juge de l'excès de pouvoir, à moins qu'il en soit disposé autrement par la loi, comme c'est le cas lorsque, sur le fondement de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, le préfet défère au tribunal administratif les actes qu'il estime contraires à l'ordre public ou à la légalité.

6. Il résulte des termes de la délibération attaquée que le conseil municipal de Bourges, après avoir dans son point 1 appelé de ses vœux l'édiction d'une réglementation nationale interdisant la présence d'animaux dans les cirques, s'est borné, dans le point 2 de cette délibération, à affirmer son intention d'œuvrer, par tous les moyens légaux à sa disposition, pour que la ville n'accueille plus de spectacles ou de cirques utilisant des animaux. Le conseil municipal, qui n'a ainsi prononcé aucune interdiction et qui n'a en tout état de cause pas empiété sur les pouvoirs de police générale du maire ni sur les pouvoirs de police spéciale confiés aux autorités de l'Etat en ce qui concerne les animaux vivants d'espèces non domestiques utilisés dans les spectacles itinérants, a ainsi émis une simple déclaration d'intention dépourvue de tout portée juridique – nonobstant l'interprétation que le maire de Bourges a cru devoir en faire. Par suite, les dispositions attaquées par l'association de défense des cirques de famille ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un recours devant le juge de l'excès de pouvoir. Les conclusions de la requête dirigées contre le point 2 de la délibération du 17 septembre 2020 doivent dès lors être rejetées.

Sur les conclusions dirigées contre la décision du 13 novembre 2020 :

7. D'une part, il ressort des pièces du dossier que la demande d'emplacement était présentée par M. Dubois au nom de l'association de défense des cirques de famille, « le Cirque de Noël de France » étant, non une personne morale distincte, mais le nom commercial sous lequel cette association produit les spectacles qu'elle organise. Par suite, l'association requérante justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation de la décision du 13 novembre 2020 par laquelle le maire de Bourges a rejeté la demande qui lui était soumise.

8. D'autre part, il résulte des termes mêmes de la décision attaquée que le maire de Bourges, pour refuser de faire droit à la demande d'autorisation d'occupation privative du domaine public qui lui était soumise, s'est uniquement fondé sur la délibération du 17 septembre 2020 du

conseil municipal, dont il a considéré qu'elle s'imposait à lui. Toutefois cette délibération, par laquelle le conseil a émis un vœu et formulé une déclaration d'intention, est dépourvue de toute portée juridique et ne saurait en tout état de cause lier le maire.

9. Dans son mémoire en défense, la commune de Bourges fait valoir que la décision attaquée aurait pu être légalement prise, sur le fondement des dispositions alors en vigueur du III de l'article 3 du décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020, au motif que ces dispositions interdisaient alors les rassemblements, réunions ou activités sur la voie publique ou dans un lieu ouvert au public mettant en présence de manière simultanée plus de six personnes. Toutefois, il ne résulte pas de l'instruction que le maire de Bourges aurait pris la même décision en considération de ce motif, alors notamment qu'il résulte des termes mêmes de la décision attaquée qu'il se disait prêt à étudier « toute nouvelle demande d'installation concernant des propositions de spectacles sans animaux ».

10. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que l'association de défense des cirques de famille est fondée à demander l'annulation de la décision du 13 novembre 2020 du maire de Bourges.

Sur les conclusions relatives aux frais exposés et non compris dans les dépens :

11. L'association de défense des cirques de famille ne peut être regardée comme la partie principalement perdante dans la présente instance. Par suite, les conclusions de la commune de Bourges tendant à ce qu'une somme soit mise à la charge de l'association requérante sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative doivent être rejetées.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La décision du 13 novembre 2020 susvisée du maire de Bourges est annulée.

Article 2 : Les conclusions de la requête de l'association de défense des cirques de famille sont rejetées pour le surplus.

Article 3 : Les conclusions de la commune de Bourges tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association de défense des cirques de famille et à la commune de Bourges.

Délibéré après l'audience du 16 décembre 2022, à laquelle siégeaient :

M. Dorlencourt, président,
Mme Le Toullec, première conseillère,
M. Lardennois, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 6 janvier 2023.

L'assesseure la plus ancienne,

Le président-rapporteur,

Hélène LE TOULLEC

Frédéric DORLENCOURT

La greffière,

Isabelle METEAU

La République mande et ordonne au préfet du Cher en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.