



HAL
open science

”Les particularités de la jurisprudence administrative clermontoise en matière de composantes de l’ordre public - L’affaire des cirques avec animaux sauvages”

Léa Murigneux

► **To cite this version:**

Léa Murigneux. ”Les particularités de la jurisprudence administrative clermontoise en matière de composantes de l’ordre public - L’affaire des cirques avec animaux sauvages”. La Revue du Centre Michel de l’Hospital [édition électronique], 2023, n° 26. hal-04168358

HAL Id: hal-04168358

<https://uca.hal.science/hal-04168358v1>

Submitted on 21 Jul 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

LES PARTICULARITÉS DE LA JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE CLERMONTOISE EN MATIÈRE DE COMPOSANTES DE L'ORDRE PUBLIC

L'affaire des cirques avec animaux sauvages

*The particularities of Clermont-Ferrand's administrative jurisprudence
about public order's components – The circuses with wild animals case*

Léa MURIGNEUX

*doctorante en droit public, Université Clermont Auvergne, Centre Michel de L'Hospital
UR 4232, F-63000 Clermont-Ferrand, France*

Le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a eu l'occasion de consacrer une nouvelle composante de l'ordre public : le respect de la condition animale. Par deux jugements du 8 juillet 2021, la juridiction a toutefois refusé d'établir une jurisprudence administrative locale en la matière. La construction des composantes de l'ordre public a pourtant démontré que les juges locaux impulsent les innovations jurisprudentielles. Les caractéristiques propres de l'affaire comme celle de l'ordre administratif peuvent expliquer le manque d'intérêt de la juridiction clermontoise pour la question de droit posée.

L'affaire des cirques avec animaux sauvages s'est présentée devant le tribunal administratif de Clermont-Ferrand dans un contexte d'évolution législative. Par une loi du 30 novembre 2021, les spectacles incluant des espèces d'animaux non domestiques dans les établissements itinérants ont été interdits. Cette mesure entrera en vigueur à l'expiration d'un délai de sept ans à compter de la promulgation de la loi¹. Les juges locaux sont des acteurs privilégiés de ces changements normatifs. L'affaire des cirques avec animaux sauvages s'inscrit en effet dans une volonté de certains élus politiques

1. Art. 46 de 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, *JORF*, n° 279, 1^{er} décembre 2021, texte n° 1 ; art. L. 413-10 II du Code de l'environnement.

d'accélérer la prise en compte du bien-être animal. Sous couvert de ce différend opposant les circassiens à la commune de Clermont-Ferrand, la juridiction clermontoise a pu interroger les limites des composantes de l'ordre public.

Le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a été saisi d'un recours déposé par l'association de défense des cirques de famille et d'un déféré introduit par le préfet du Puy-de-Dôme. Les requérants questionnaient la légalité de l'arrêté du 2 octobre 2020 par lequel le maire de Clermont-Ferrand a interdit l'installation de cirques avec animaux sauvages en vue de leur représentation au public sur le territoire de la commune. Par deux jugements du 8 juillet 2021², la juridiction clermontoise a annulé cet acte. Celui-ci édictait une interdiction générale et absolue de l'installation de cirques et spectacles d'animaux sur le territoire communal. En ce sens, il portait une atteinte disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie dont peuvent jouir les personnes dirigeant les établissements autorisés à présenter des spectacles utilisant des animaux sauvages.

Plus précisément, le tribunal administratif a analysé l'ensemble des composantes de l'ordre public. Selon lui, les mauvais traitements des animaux ne relèvent ni de la sûreté, ni de la sécurité, ni de la salubrité publique. Il n'existe pas, pour les animaux sauvages, un principe équivalent à celui du respect de la dignité de la personne humaine. S'il est immoral, et donc contraire au bon ordre, de maltraiter des animaux, l'interdiction générale des cirques et spectacles d'animaux en vue de leur présentation au public est disproportionnée en l'absence de circonstances locales particulières.

Également, il retient l'incompétence de l'auteur de l'acte dans l'instance où le moyen était soulevé. Celui-ci pouvait pourtant être écarté à la condition de réinterroger les composantes de l'ordre public. Certes, une police administrative spéciale est confiée au préfet par les dispositions de l'article L. 412-1 du Code de l'environnement, en matière d'utilisation des animaux non domestiques au cours de spectacles itinérants. L'objet de cette police est la protection de ces animaux ainsi que leur utilisation. Il appartient à l'autorité préfectorale de délivrer les autorisations nécessaires à l'activité des établissements de spectacles itinérants et d'en effectuer le contrôle. Toutefois, des concours entre polices générale et spéciale sont envisageables³. En admettant que la condition animale puisse être un objet de la police municipale, le moyen tiré de l'incompétence du maire pouvait être écarté. Comme l'indique Gilles Le Chatelier, la notion de police administrative « s'adapte à toutes les questions nouvelles pouvant intéresser l'ordre public⁴ ». L'affaire des cirques avec animaux sauvages s'inscrit pleinement dans cet élan d'innovation.

2. TA Clermont-Ferrand, 8 juillet 2021, *Association de défense des cirques de famille*, n° 2001904 et TA Clermont-Ferrand, 8 juillet 2021, *Préfet du Puy-de-Dôme*, n° 2100580.

3. Sur la complexité de la matière, Jacques Petit, « Les aspects nouveaux du concours entre polices générales et polices spéciales », *RFDA*, 2013, p. 1187 ; Hélène Hoepffner et Laetitia Janicot, « Le règlement des concours de police obéit-il à des principes directeurs ? », *AJDA*, 2020, p. 1211.

4. Gilles Le Chatelier, « Ordre public, pouvoirs de police du maire et libertés publiques : quelle articulation ? », *AJCT*, 2016, p. 536.

Le périmètre des composantes de l'ordre public reste cependant à déterminer. Par son arrêté, le maire de Clermont-Ferrand a interrogé leurs limites. La commune a donné la possibilité au tribunal administratif d'enrichir les règles régissant l'ordre public, notamment en sollicitant une substitution de motif tendant à la consécration du respect de la condition animale comme composante de l'ordre public. La juridiction clermontoise a toutefois refusé de faire évoluer l'ordre public, matériel comme immatériel. Cette mise en retrait du juge local est traditionnelle en la matière. L'affaire s'apparente à une série, au sens que nombre de tribunaux s'étaient déjà penchés sur la problématique⁵. La juridiction clermontoise s'est inscrite, par ses deux décisions annulant l'acte attaqué, dans la continuité de beaucoup d'autres jugements rendus sur une problématique identique. La jurisprudence administrative clermontoise en la matière n'est alors en rien singulière. Elle reste cependant pertinente dans la présente étude. Au-delà des possibilités offertes aux juges locaux, elle démontre les limites du processus de création d'une jurisprudence locale.

En effet, l'affaire des cirques avec animaux sauvages a ouvert un débat jurisprudentiel. Les composantes de l'ordre public peuvent être enrichies, tant dans leur contenu que par leur nombre. Cependant, l'évolution ne sera pas à l'initiative du tribunal administratif de Clermont-Ferrand. La série dont relève l'affaire bâillonne la création d'une jurisprudence locale, qui au surplus est chaperonnée par le contrôle du Conseil d'État. Ainsi, les composantes de l'ordre public sont adaptables au regard du caractère prétorien du droit administratif (I), mais restent immobiles en raison des caractéristiques de l'ordre administratif (II).

I. Des composantes adaptables, une affaire ouvrant un débat jurisprudentiel

En interdisant l'installation de cirques avec animaux sauvages en vue de leur représentation au public sur sa commune, le maire de Clermont-Ferrand questionne les limites de l'ordre public général. Comme l'indiquait Philippe Chacot, rapporteur public sur ces affaires, il est incontestable que l'acte attaqué est politique⁶. L'arrêté peut être perçu comme une proposition d'innovation et d'action dans un domaine particulier, celui de la condition animale. D'un point de vue plus juridique, l'arrêté

-
5. L'affaire des cirques avec animaux sauvages ne remplit pas l'entièreté des conditions fixées par les dispositions de l'article R. 222-1 du Code de justice administrative pour être qualifiée de série ; ce différend comporte pour autant certaines caractéristiques d'une série, notamment d'un point de vue quantitatif ; une série débute ordinairement au bout du dixième dossier présenté à l'échelle nationale devant les juridictions administratives, ce qui est le cas pour les litiges opposant les circassiens aux communes ; sur la notion de série, v. Vincent Boyer, « Le jugement par ordonnance sur les requêtes relevant d'une série : précisions sur la notion de "tête de série" », *AJDA*, 2007, p. 1688.
 6. Philippe Chacot, *ALYODA*, n° 3, 2021, concl. sur TA Clermont-Ferrand, 8 juillet 2021, *Association de défense des cirques de famille*, n° 2001904 et *Préfet du Puy-de-Dôme*, n° 2100580 ; également, Antoine Carpentier, « Les animaux sauvages dans les cirques : un dernier tour de piste ? », *ALYODA*, n° 3, 2021.

ouvre un débat jurisprudentiel nécessaire qui est loin d'être tari. La protection de l'ordre public suit les évolutions de la société. Ses composantes sont multiples et comportent un large champ. L'affaire des cirques avec animaux sauvages permet d'interroger cette adaptation. Les composantes de l'ordre public sont encore susceptibles d'être enrichies. Le juge administratif peut encore étendre les définitions attribuées à ces composantes, qu'elles relèvent de l'ordre public matériel comme de l'ordre public immatériel (A). Il peut également étoffer les composantes dans leur nombre. La consécration du respect de la condition animale comme composante autonome de l'ordre public était en effet sollicitée devant le tribunal administratif par la commune de Clermont-Ferrand (B).

A. Une adaptation des définitions

La définition de l'ordre public matériel s'appuie sur les dispositions de l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales. L'objet de la police municipale est textuellement fixé comme étant le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Ainsi, l'ordre public général est traditionnellement défini, à la suite de Maurice Hauriou, comme un ordre matériel et extérieur. Il se compose de la trilogie classique suivante : la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques. Pour chacune d'entre elles, le législateur a listé de manière non exhaustive des objets concrets. Le tribunal administratif de Clermont-Ferrand s'est emparé des uns comme des autres dans ses jugements.

Il rappelle les dispositions du 3° de l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales. Elles prévoient que la police municipale a pour objet le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements de personnes, tels que les spectacles. Les précisions de l'article ouvrent plusieurs possibilités en matière de respect de la condition animale. En ce sens, le tribunal administratif de Strasbourg fut précurseur dans la protection du bien-être animal. Il a, par un jugement du 8 juillet 2009⁷, fait application du 5° de l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales. Ces dispositions prévoient que la police municipale peut pourvoir d'urgence à toutes mesures d'assistance et de secours. En l'espèce, le maire de la commune de Didenheim avait chargé une association de procéder à l'enlèvement d'un poney et d'un veau appartenant au requérant et de placer ces deux animaux. Le juge strasbourgeois a considéré que l'autorité municipale pouvait légalement faire application de ses pouvoirs de police en la matière. Il s'agissait d'une mesure d'assistance et de secours au sens du 5° de l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales. Cette jurisprudence locale novatrice a toutefois trouvé ses limites au regard de l'appel du propriétaire des animaux. La cour administrative d'appel de Nancy a annulé l'arrêté en s'appuyant sur les composantes textuellement

7. TA Strasbourg, 8 juillet 2009, *M. S.*, n° 0700990 ; Florence Nicoud, « Maltraitance à animaux et pouvoir de police du maire », *AJDA*, 2011, p. 1446 : l'acte attaqué semblait « légitimé par le caractère insupportable des faits et le respect de la dignité de l'animal, ce qu'entérinerait le tribunal administratif de Strasbourg dans son jugement reconnaissant la légalité de l'arrêté ».

consacrées⁸. La décision de la cour a notamment inspiré le tribunal administratif de Clermont-Ferrand pour l'analyse de l'affaire des cirques avec animaux sauvages à l'aune de la trilogie classique.

Le juge clermontois reprend explicitement ces composantes, pour mieux les écarter. Il indique que :

Les mauvais traitements des animaux ne relèvent ni de la sûreté, ni de la sécurité ou de la salubrité publiques⁹.

Le tribunal fait notamment référence à l'arrêt précité du juge d'appel nancéien. Celui-ci retenait que les mauvais traitements envers les animaux ne relevaient « ni du bon ordre, ni de la sécurité ou de la salubrité publiques¹⁰ ». Le remplacement du bon ordre par la sûreté n'emporte pas de conséquence, le second englobant le premier. En effet, la trilogie classique de l'ordre public matériel s'émancipe de la lettre de l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales. La sûreté et la sécurité sont notamment regardées comme interchangeables¹¹. Les définitions de chacune des composantes sont malléables, mais il faut encore que le juge administratif accepte de faire entrer une mesure dans l'objet de la police municipale. Selon le tribunal administratif, les mauvais traitements sur les animaux ne relèvent pas de l'ordre public matériel. Ce cadre ne permet pas de mettre fin à de tels comportements. Si l'emploi des composantes législatives semble verrouillé, les composantes jurisprudentielles paraissent davantage laisser place à l'ouverture.

Le juge administratif a, en effet, fait évoluer l'ordre public en dépassant son caractère matériel permettant l'enrichissement des composantes. La moralité publique, puis le respect de la dignité de la personne humaine, ont été successivement consacrés par le Conseil d'État. Le tribunal administratif de Clermont-Ferrand fait référence dans ces jugements à ces deux composantes de l'ordre public immatériel.

La moralité publique fut la première composante à être consacrée. Plusieurs décisions admettaient déjà que la police administrative générale puisse avoir pour but la protection de la moralité publique¹². Le Conseil d'État a affirmé solennellement qu'elle était incluse dans l'ordre public général par son arrêt « Les films Lutétia »,

8. CAA Nancy, 15 novembre 2010, *M. S.*, n° 09NC01433 ; cette jurisprudence a été déclinée pour des affaires similaires ; par exemple, TA Lille, 26 octobre 2017, *M. et Mme X.*, n° 1402827 pour la saisine provisoire de plusieurs chiens, chats et volatiles ; TA Montpellier, ord., 20 juillet 2020, *Mme X.*, n° 2002766 pour la saisine de chats d'élevage.

9. TA Clermont-Ferrand, 8 juillet 2021, *Association de défense des cirques de famille*, n° 2001904 et TA Clermont-Ferrand, 8 juillet 2021, *Préfet du Puy-de-Dôme*, n° 2100580.

10. CAA Nancy, 15 novembre 2010, *M. S.*, n° 09NC01433.

11. Pour un éclaircissement des deux notions, v. Pierre Delvolvé, « Sécurité et sûreté », *RFDA*, 2011, p. 1085.

12. Par exemple, CE, 3 avril 1914, *Astaix, Kastor et autres*, n° 49603, Lebon 447 pour des projections cinématographiques représentant des agissements criminels.

le 18 décembre 1959¹³. Le tribunal administratif de Clermont-Ferrand reprend les termes de cette jurisprudence et reconnaît explicitement le caractère immoral de la maltraitance des animaux¹⁴. Cependant, l'absence de circonstances locales particulières ne lui permet pas de retenir le trouble à l'ordre public. La juridiction reprend la formulation d'un intéressant jugement du tribunal administratif de Versailles du 20 octobre 2020¹⁵ au sujet d'un arrêté similaire pris par le maire de la commune de Viry-Châtillon en 2016. L'autorité municipale faisait valoir que les mauvais traitements et la souffrance infligés aux animaux sauvages de cirque portaient atteinte à la moralité publique, composante de l'ordre public. La motivation du juge, lue *a contrario*, est la suivante : le caractère immoral du traitement des animaux sauvages dans les cirques peut fonder légalement un tel arrêté en présence de circonstances locales particulières. Ces dernières n'étant pas démontrées en l'espèce, le juge versaillais a annulé l'acte attaqué. Cette formulation tend pour autant à consacrer la condition animale comme partie intégrante de la moralité publique. Cependant, la condition des circonstances locales particulières est dans les faits rarement remplie. La seconde composante de l'ordre public immatériel est alors, sur ce point, plus pertinente.

Le respect de la dignité de la personne humaine a été consacré comme une composante de l'ordre public par deux arrêts rendus en assemblée par le Conseil d'État le 27 octobre 1995¹⁶. Même en l'absence de circonstances locales particulières, l'autorité investie du pouvoir de police municipale peut interdire une activité portant atteinte au respect de cette dignité. Le tribunal administratif de Clermont-Ferrand refuse d'étendre à l'animal cette composante attachée à la dignité de l'humain. Plus précisément, il indique que la commune clermontoise ne peut pas faire valoir « qu'il existerait, pour les animaux sauvages, un principe équivalent à celui du respect de la dignité humaine¹⁷ ». La juridiction écarte ainsi l'ensemble des moyens portant sur les composantes existantes de l'ordre public. Elle considère que la mesure prise par le maire de Clermont-Ferrand n'entraîne pas dans le champ de celles-ci. Pour autant,

13. CE, Sect., 18 décembre 1959, *Société « Les films Lutétia » et Syndicat français des producteurs et exportateurs de films*, n^{os} 36385 et 36428, Lebon 693 : si la représentation d'un film cinématographique est subordonnée à l'obtention d'un visa délivré par le ministre chargé de l'information, un maire peut user de ses pouvoirs de police en interdisant sur le territoire de sa commune la diffusion de ce film dès lors que sa projection est susceptible d'entraîner des troubles sérieux ou d'être, à raison de son caractère immoral et de circonstances locales, préjudiciable à l'ordre public.

14. Le juge clermontois renvoie à l'interdiction d'exercer des mauvais traitements envers les animaux sauvages apprivoisés ou tenus en captivité prévue par les dispositions de l'article L. 214-3 du Code rural et de la pêche maritime, mais également aux prescriptions des articles R. 214-17 et suivants de ce Code.

15. TA Versailles, 20 octobre 2020, *Fédération des cirques de tradition et propriétaires d'animaux de spectacles et l'association de défense des cirques de famille et autres*, n^o 1806168 : « En se bornant à faire état de considérations générales sur la maltraitance imposée aux animaux sauvages ainsi exploités [...], le maire de Viry-Châtillon ne se prévaut d'aucune circonstance locale particulière. »

16. CE, Ass., 27 octobre 1995, *Ville d'Aix-en-Provence*, n^o 143578 et CE, Ass., 27 octobre 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge*, n^o 136727, Lebon 372.

17. TA Clermont-Ferrand, 8 juillet 2021, *Association de défense des cirques de famille*, n^o 2001904 et TA Clermont-Ferrand, 8 juillet 2021, *Préfet du Puy-de-Dôme*, n^o 2100580.

les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté pouvaient être rejetées au regard d'une autre possibilité qui s'offrait au juge clermontois. Il lui était demandé de faire évoluer le nombre des composantes de l'ordre public.

B. Une adaptation du nombre

Dans son arrêté, le maire de la commune de Clermont-Ferrand retient plusieurs motifs. Il considère comme nécessaire la prise en compte de la santé et du bien-être de l'animal lors de son transport et son exploitation à des fins récréatives. Il indique que les cirques ne peuvent pas répondre aux besoins biologiques et être adaptés aux mœurs des différentes espèces présentes. Il expose enfin que les cirques présentant des spectacles mettant en scène ces animaux dans des postures contre nature, nécessitant un dressage parfois violent, ne prennent pas en compte leur sensibilité. Ces motifs font écho aux dispositions de l'article L. 214-1 du Code rural et de la pêche maritime, qui prévoient que tout animal est un être sensible devant être placé dans des conditions compatibles avec les impératifs biologiques de son espèce.

Toutefois, la commune a sollicité une substitution de motif devant le tribunal administratif de Clermont-Ferrand. Elle fait valoir que le respect de la condition animale est une composante de l'ordre public au sens des dispositions de l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales. Il ne fait aucun doute que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était fondée initialement sur ce motif. Le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a ainsi fait droit à cette demande de substitution¹⁸. Elle tend à accélérer un droit animalier¹⁹ qui ne se construit que trop lentement. Comme le fait valoir la commune de Clermont-Ferrand, la ministre de la Transition écologique avait déjà annoncé la mise en œuvre prochaine d'une interdiction de la présentation d'animaux sauvages dans des cirques itinérants²⁰. Quelques mois après les jugements du tribunal administratif de Clermont-Ferrand, était promulguée la loi visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes²¹.

18. Il ne s'agit pas de la seule condition ; le nouveau motif doit pouvoir légalement justifier l'acte attaqué, doit être fondé sur la situation existant à la date de la décision et la substitution ne doit pas priver le requérant d'une garantie procédurale liée au nouveau motif.

19. Sur ce point notamment, Denys-Sacha Robin, « Statut et bien-être des animaux : quelques remarques sur les balbutiements d'un droit international animalier », *JDI*, n° 2, 2016, doct. 5 ; Lucille Boisseau-Sowinski, « La consécration du droit animalier, complément utile au droit rural », *R. Droit rural*, n° 470, 2019, étude 5 ; Olivier Buisine, « Droit de l'animal », *RD rur.*, n° 496, 2021, étude 19.

20. Barbara Pompili, « Annonce en faveur du bien-être de la faune sauvage captive », 29 septembre 2020, déclaration devant l'Assemblée nationale. [En ligne] URL : <https://www.ecologie.gouv.fr/annonces-barbara-pompili-en-faveur-du-bien-etre-faune-sauvage-captive> [consulté le 04/04/2023].

21. 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, *JORF*, n° 279, 1^{er} décembre 2021, texte n° 1 ; la stratégie judiciaire consistant à conclure, à titre subsidiaire, à ce que les effets de l'annulation des arrêtés d'interdiction soient différés jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi n'a pas fonctionné ; par exemple, TA Caen, 13 juillet 2021, *Association de défense des cirques de famille*, n° 2001294.

Au-delà de ces règles nouvelles, la police municipale disposait déjà d'autres champs d'action pour prendre en compte le respect de la condition animale. Comme l'indique le tribunal administratif de Clermont-Ferrand, le Code de l'environnement et l'arrêté du 18 mars 2011²² ne retirent pas au maire l'exercice de ses pouvoirs de police qu'il tient des dispositions des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales. Il reste responsable de l'ordre public sur le territoire de sa commune. Il peut dès lors interdire un spectacle organisé par un établissement disposant pourtant des autorisations et agréments nécessaires. Il lui appartient en effet, par voie de décision individuelle, d'interdire tout spectacle susceptible d'entraîner des troubles sérieux ou d'être préjudiciable à l'ordre public. Plusieurs juridictions ont en ce sens eu l'occasion de confirmer la légalité de tels arrêtés municipaux²³. Toutefois, si des clefs sont déjà offertes à la police municipale, le juge administratif clermontois aurait pu lui en donner davantage.

En interrogeant le tribunal sur l'existence d'une nouvelle composante de l'ordre public, la commune de Clermont-Ferrand questionne l'ampleur du pouvoir municipal. Plus particulièrement, la condition animale fait l'objet d'un débat en la matière. La note de Florence Nicoud sous l'arrêt précité de la cour administrative d'appel de Nancy raisonne toujours dix ans plus tard. Elle rattachait la légalité de l'arrêté du maire de la commune de Didenheim à la légitimité de celui-ci. Cette décision visait à ce qu'il ne soit pas porté atteinte au « respect de la dignité de l'animal²⁴ ». L'avocate de la commune de Clermont-Ferrand est ainsi allée plus loin. De manière explicite, elle propose de reconnaître le respect de la condition animale comme composante autonome de l'ordre public. En effet, la naissance d'un doute quant à la prise en compte de cet élément au sein de l'ordre public général est pertinente. D'autres matières interrogent également les contours de ces composantes, notamment l'existence d'un ordre public écologique²⁵.

22. Arrêté du 18 mars 2011 fixant les conditions de détention et d'utilisation des animaux vivants d'espèces non domestiques dans les établissements de spectacles itinérants, *JORF*, n° 80, 5 avril 2011, texte n° 4.

23. Par exemple, TA Rouen, 29 juin 2001, *M. X.*, n° 002358 confirmant la légalité de l'arrêté du maire de la commune de Lillebonne rejetant la demande d'occupation du domaine public aux fins d'organiser un spectacle de cirque aux « motifs tirés de l'ordre public, de la sûreté, de la sécurité et de la meilleure utilisation du domaine public » (jugement confirmé par CAA Douai, 6 novembre 2003, *M. X. c/ commune de Lillebonne*, n° 01DA00885).

24. Florence Nicoud, *op. cit.* ; l'auteur construit notamment son raisonnement sous la forme interrogative : « Le maire estima que la protection de l'animal entrerait dans son pouvoir de police générale. Comment lui reprocher une telle action ? Si le Conseil d'État a pu légitimement considérer que l'interdiction d'un spectacle de lancer de nain rentrait bien dans le cadre des pouvoirs de police générale du maire au nom du respect de la dignité de la personne humaine, comment ne pas penser que de manière semblable, le placement d'animaux maltraités pouvait répondre à cette même logique ? En effet, l'animal étant considéré comme un être sensible, sa dignité ne mérite-t-elle pas également d'être protégée, au moyen notamment des pouvoirs de police générale du maire ? ».

25. Sur ce point, Agathe Van Lang, « L'ordre public écologique », in Charles-André Dubreuil (dir.), *L'ordre public*, Paris, Cujas, 2013, p. 205 ; plus récemment, Simon Jolivet, « La police de l'accès aux espaces protégés. Ordre public écologique et politique des "petits pas" », *Dr. Adm.*, n° 11, 2021, étude 15.

Le tribunal administratif de Clermont-Ferrand s'est, en l'espèce, refusé à consacrer la protection du bien-être animal comme composante de l'ordre public²⁶. Il indique que le maire ne peut utilement soutenir qu'il existerait pour les animaux un principe équivalent à celui du respect de la dignité humaine. Rapprocher la composante proposée à la composante existante aurait pourtant été opportun quant aux exigences juridiques. Si le respect de la personne humaine était transposé au respect de la dignité de l'animal, l'absence de circonstances locales n'aurait pas empêché le maire d'interdire de façon générale les spectacles exploitant les animaux sauvages.

Le juge clermontois reproche en ce sens à la commune de Clermont-Ferrand de se borner à faire état de considérations générales sur la maltraitance imposée aux animaux sauvages exploités, sans se prévaloir de circonstances particulières locales. Cette référence rappelle la condition posée par le Conseil d'État dans l'affaire « Les films Lutétia » à propos de la composante de la moralité publique. Elle est surtout une stratégie du tribunal. Comme l'indique Pierre Bon, l'exigence de circonstances locales particulières « n'étant pas la plupart du temps avérée, cela dispense le juge de prendre position sur le caractère immoral de l'activité qui a suscité l'intervention du maire, une prise de position qu'il cherche sans doute le plus possible à éviter²⁷ ». Peu de doute existe en l'espèce quant à l'absence de ces circonstances sur le territoire de la commune de Clermont-Ferrand, au même titre que la plupart des communes françaises²⁸. Il serait alors plus adapté qu'une potentielle composante relative au bien-être animal ne soit pas conditionnée à l'existence de circonstances particulières locales. Une interrogation similaire s'est posée à propos du respect de la dignité de la personne humaine. Le commissaire du gouvernement Patrick Frydman, dans ses conclusions sur l'arrêt « Commune de Morsang-sur-Orge », s'est questionné sur ce point :

Les contours de la notion de dignité de la personne humaine ne varient évidemment pas d'une commune à l'autre et il est clair que l'appréciation portée à cet égard par l'autorité de police municipale n'est nullement appelée à se fonder ici sur des circonstances à proprement parler locales²⁹.

26. Il ne s'est pas non plus engagé dans la consécration de la protection de l'environnement comme composante de l'ordre public ; par exemple, TA Clermont-Ferrand, 18 mars 2010, *Préfet de la Haute-Loire c/ commune de Chantuges*, n° 0901196 ; TA Clermont-Ferrand, 29 avril 2021, *Préfet du Puy-de-Dôme*, n° 1902491.

27. Pierre Bon, « Police municipale : règles de compétence », in *Encyclopédie des collectivités locales*, Paris, Dalloz, folio n° 2210, mars 2021, pt. 98.

28. L'absence de circonstances locales particulières fut relevée dans la plupart des affaires similaires ; par exemple, TA Bordeaux, 18 juin 2018, *Fédération des cirques de tradition et propriétaires d'animaux de spectacle, Association de défense des cirques de famille et Préfet de la Gironde*, nos 1705363 et 1800926.

29. Patrick Frydman, « L'atteinte à la dignité de la personne humaine et les pouvoirs de police municipale. À propos des "lancers de nains" », *RFDA*, 1995, p. 1204, conclu. sur CE, Ass., 27 octobre 1995, *Ville d'Aix-en-Provence*, n° 143578 et CE, Ass., 27 octobre 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge*, n° 136727, Lebon 372 ; le jugement attaqué en l'espèce s'était notamment appuyé sur ce point ; TA Versailles, 25 février 1992, *Société Fun productions, M. Wachenein c/ Commune de Morsang-sur-Orge*, nos 914481 et 914482 : « À supposer même que ledit spectacle ait porté atteinte à la "dignité humaine" et ait revêtu

La transposition du raisonnement en l'espèce est aisée. Les contours de la notion de condition animale ne varient pas d'une commune à l'autre. Il n'aurait alors pas été opportun de conditionner son respect à la caractérisation de circonstances particulières locales.

Le juge clermontois détenait ainsi toutes les clefs pour confectionner une jurisprudence originale en apportant sa pierre à l'édifice des composantes de l'ordre public. Il ne s'est toutefois pas aventuré sur ce chemin. La voie tracée par les autres tribunaux, qui se sont prononcés avant lui, paraissait moins semée d'embûches. La conséquence, récurrente, est la suivante : l'étincelle d'une innovation issue des juges locaux – par ailleurs souvent trop éclairés par le « soleil³⁰ » jurisprudentiel du Conseil d'État – s'éteint rapidement dans les couloirs de leur juridiction.

II. Des composantes immobiles, une série étouffant la jurisprudence locale

Les composantes de l'ordre public n'ont pas été enrichies quantitativement depuis près de trente ans. L'évolution de la construction du droit administratif et les caractéristiques de la justice administrative entérinent cette stabilisation, si ce n'est cet immobilisme. Le refus du tribunal clermontois d'innover n'est pas surprenant en l'espèce. D'une part, l'émergence d'une jurisprudence locale à l'occasion d'une affaire qui s'apparente à une série est limitée. Le juge clermontois est, en effet, intervenu après que plusieurs tribunaux administratifs ont annulé des arrêtés similaires, en précisant au fil des décisions une position de principe en la matière. La spécificité de cette affaire est issue de ce constat. La question de droit ne s'est pas uniquement posée devant le tribunal administratif de Clermont-Ferrand. Il n'était ni le premier ni le dernier à se prononcer sur la problématique. L'immobilité des composantes de l'ordre public devant le juge clermontois s'explique, par ailleurs, au regard de la prédominance du Conseil d'État dans la construction du droit administratif. La redéfinition des composantes de l'ordre public ou la consécration d'une nouvelle composante n'est pas une tâche aisée pour un tribunal administratif. Ainsi, si la multiplication des contentieux pour une question de droit identique ne laisse que peu de place à la création d'une jurisprudence locale (A), la difficulté tient également au monopole dont dispose le Conseil d'État en la matière (B).

un « aspect dégradant » ainsi que le soutient le maire, l'interdiction ne pouvait légalement être décidée en l'absence de circonstances locales particulières. »

30. Jean Rivero, « Le Conseil d'État, Cour régulatrice », *D.*, 1954, chron. XXVIII, p. 157 ; l'auteur poursuit en indiquant que les juridictions qui sont soumises au Conseil d'État ont la volonté de « se régler sur lui, statuer comme il eût statué lui-même ».

A. Une immobilité issue des tribunaux

Nombre de communes ont pris position en interdisant sur leur territoire la venue de cirques avec animaux sauvages³¹. Beaucoup de juridictions ont alors eu l'occasion de retenir l'illégalité d'un arrêté interdisant les cirques avec animaux sauvages, avant comme après les jugements du tribunal administratif de Clermont-Ferrand. Dès le 28 décembre 2017, l'incompétence du maire pour prononcer une telle interdiction a été retenue par le tribunal de Toulon. Le renoncement à accueillir des cirques détenant des animaux sauvages ne relevant :

ni du bon ordre ni de la sécurité ou de la salubrité publiques, ni même d'ailleurs de la moralité publique [...], la mesure litigieuse n'est pas au nombre de celles que le maire peut prendre dans le cadre de ses pouvoirs de police municipale³².

Le respect de la condition animale comme composante de l'ordre public a, par ailleurs, été rapidement étudié. Le juge clermontois a repris une formulation du tribunal administratif d'Amiens pour rejeter, à la suite de la demande de substitution de motifs sollicitée par la commune, le moyen tiré de l'existence du respect de la condition animale comme composante de l'ordre public. Le juge des référés amiénois a en effet, dès le 2 mars 2020, indiqué que le maire de la commune de Beauvais ne pouvait :

utilement soutenir qu'il existerait, pour les animaux sauvages, un principe équivalent à celui du respect de la dignité humaine, justifiant qu'en dehors de toute circonstance locale, les spectacles exploitant ces animaux puissent être interdits de façon générale³³.

Ainsi, une fois une solution dégagée par un tribunal administratif sur une affaire sérieuse, les juridictions du même ressort se mettent en ordre de marche, quand bien même certaines particularités pourraient être mises en lumière en la matière. D'autres tribunaux administratifs ont, en effet, eu l'occasion de rendre des décisions plus originales.

Des divergences parmi les juges locaux existent pour des raisons tenant à des exigences procédurales. Il peut s'agir d'un désistement prononcé d'office des circassiens pour absence de maintien de la requête³⁴, d'un non-lieu à statuer à la suite du retrait de

31. 439 communes au 30 décembre 2021 selon le site de l'association Code animal, dont 117 communes de plus de 10 000 habitants. [En ligne] URL : <https://www.cirques-de-france.fr/les-communes-qui-agissent-en-faveur-des-animaux> [consulté le 04/04/2023].

32. TA Toulon, 28 décembre 2017, *Préfet du Var*, n° 1701963.

33. TA Amiens, ord., 2 mars 2020, *Préfet de l'Oise*, n° 2000346 ; confirmé par TA Amiens, 27 mai 2021, *Préfet de l'Oise*, n° 2000353.

34. TA Melun, ord., 2 mai 2019, *Fédération des cirques de tradition et propriétaires d'animaux de spectacle et Association de défense des cirques de famille*, n° 1807239.

l'arrêté contesté³⁵, d'un rejet de la demande d'annulation pour tardiveté de la requête³⁶, ou encore, d'un rejet de la demande de transmission d'une question prioritaire de constitutionnalité³⁷. Des divergences moins formelles s'observent en outre au sein des tribunaux administratifs.

Les référés introduits par les associations circassiennes n'ont pas toujours abouti à une suspension des arrêtés, notamment lorsque ces requérantes n'établissaient pas l'existence d'un préjudice grave et immédiat³⁸. Par ailleurs, les autorités municipales n'ont pas toutes pris pour motif la maltraitance animale pour fonder les arrêtés contestés, sans que toutefois cette stratégie ne fonctionne³⁹. Dans d'autres affaires enfin, le maire n'a pas usé de ses pouvoirs propres afin d'interdire sur la commune l'installation de cirques avec animaux sauvages. Lorsque les conseils municipaux ont pris une délibération sur ce sujet, celle-ci a été annulée devant certaines juridictions⁴⁰ ou a été regardée comme n'étant pas un acte décisoire devant d'autres⁴¹.

Ainsi, multiples moyens et fondements ont été soumis à l'examen des juridictions administratives sans qu'elles ne permettent au pouvoir municipal de s'emparer

35. TA Bastia, ord., 27 novembre 2018, *Fédération des cirques de tradition et propriétaires d'animaux de spectacle et Association de défense des cirques de famille*, n° 1800435.

36. TA Bordeaux, ord., 9 juillet 2019, *Fédération des cirques de tradition et propriétaires d'animaux de spectacle et M. X.*, n° 1900959 ; dans cette affaire, le juge du référé suspension avait pourtant retenu le doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée (TA Bordeaux, ord., 20 mars 2019, *Fédération des cirques de tradition et propriétaires d'animaux de spectacle et M. X. c/ Commune de Saucats*, n° 1900959) ; l'exigence tenant aux délais de recours contentieux peut cependant être dépassée ; en ce sens, TA Versailles, ord., 26 avril 2022, *Préfet des Yvelines*, n° 2202685 ; en l'espèce, le préfet des Yvelines n'avait pas déféré au tribunal dans le cadre du contrôle de légalité l'arrêté du maire de la commune de Trappes mais a toutefois eu la possibilité de demander ultérieurement à celui-ci d'abroger son arrêté et de déférer le refus du maire au tribunal.

37. TA Amiens, ord., 2 mars 2020, *Préfet de l'Oise*, n° 2000346 ; en l'espèce, le maire de la commune de Beauvais a contesté la constitutionnalité des dispositions de l'article L. 412-1 du Code de l'environnement, s'appuyant sur le préambule et les articles 1^{er}, 2 et 3 de la Charte de l'environnement ; le tribunal a toutefois refusé de transmettre la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'État.

38. TA Cergy-Pontoise, ord., 22 octobre 2020, *Fédération des cirques de tradition & propriétaires d'animaux de spectacle*, n° 2010727 ; en l'espèce, la juridiction a rejeté le recours pour défaut d'urgence dès lors que la fédération requérante ne démontrait pas les circonstances qui auraient pu aggraver la situation économique qu'elle déplorait et qui trouveraient leur cause dans l'exécution de l'arrêté attaqué ; également, TA Lille, ord., 18 février 2022, *Association de défense des cirques de famille*, n° 2201187 ; en l'espèce, l'urgence de la situation n'était pas démontrée dès lors que le cirque requérant avait pu s'installer sur le territoire de la commune.

39. Pour un motif tiré de l'inadaptation du territoire de la commune pour accueillir des cirques, TA Montreuil, 3 octobre 2019, *Préfet de la Seine-Saint-Denis*, n° 1801566 ; pour un motif relatif à la commission d'infractions sur les animaux, TA Nancy, 22 mai 2018, *Association « Défense cirque de famille »*, n° 1701953.

40. Pour une annulation d'une délibération d'un conseil municipal dès lors que celui-ci s'était illégalement substitué au maire, TA Rennes, 22 juillet 2019, *Association de défense des cirques de famille et Fédération des cirques de tradition*, n° 1802010.

41. Pour un rejet de la demande d'annulation d'une délibération d'un conseil municipal, TA Montpellier, 1^{er} février 2022, *Association de défense des cirques de famille*, n° 2005150.

sans limite du bien-être animal. Pourtant, si le juge clermontois s'est inscrit dans des solutions préétablies, il aurait pu se permettre de faire œuvre jurisprudentielle.

Lorsqu'une solution a été déterminée par un tribunal administratif, il est, en toute hypothèse, délicat pour une autre juridiction de s'opposer à son homologue. Au risque d'une divergence jurisprudentielle, l'expression du désaccord reste cependant possible. Un exemple peut être donné à propos d'un contentieux extérieur à l'ordre public. Les tribunaux administratifs ne se sont notamment pas accordés sur la légalité des décisions préfectorales imposant la prise de rendez-vous sur les sites Internet des préfetures pour les demandes de titre de séjour. Celui de Strasbourg a déclaré irrecevable une telle requête⁴² quand le juge de Guyane a retenu l'erreur de droit du préfet⁴³. L'émergence d'une jurisprudence locale à l'occasion d'une affaire posant une question de droit déjà examinée par d'autres juridictions est alors possible. Elle n'est toutefois pas assurée de prospérer. En cas de désaccord entre plusieurs juridictions, la résolution du différend se trouve souvent dans la formulation d'une demande d'avis contentieux, comme ce fut le cas pour la divergence entre les juges guyanais et strasbourgeois⁴⁴. Le Conseil d'État semble ainsi la seule autorité habilitée à confirmer la jurisprudence dégagee localement.

B. Une immobilité issue du Conseil d'État

Les tribunaux administratifs sont réticents à devancer le Conseil d'État. Dans les différentes affaires des cirques avec animaux sauvages, les maires des communes concernées ont pourtant employé une stratégie judiciaire intéressante. Certains ont fait valoir que leur mesure relevait de la moralité publique. Ils rattachaient ainsi leur décision à une composante de l'ordre public existante. Cette manœuvre avait déjà été utilisée par les maires dans les affaires de « lanciers de nains ». Un parallèle intéressant peut, en effet, être dressé avec l'origine de la jurisprudence « Commune de Morsang-sur-Orge ». Avant que le conflit ne soit examiné par le Conseil d'État, les tribunaux administratifs ont été interrogés par l'autorité municipale quant à l'étendue des composantes de l'ordre public. Si celui de Versailles avait retenu que le spectacle de « lanciers de nains » ne portait pas atteinte à la dignité humaine en l'absence de circonstances locales particulières⁴⁵, celui de Besançon s'était quant à lui fondé sur

42. TA Strasbourg, 28 février 2022, *La Cimade, Service œcumérique d'entraide et autres*, n° 2104547.

43. TA Guyane, 28 octobre 2021, *La Cimade et autres*, n° 2100900.

44. À la suite de demandes d'avis contentieux (TA Versailles, 17 février 2022, *La Cimade et autres*, n°s 2105520 et 2105521 et TA Montreuil, 25 février 2022, *La Cimade et autres*, n° 2104333), le Conseil d'État a retenu que cette possibilité de saisir l'administration par voie électronique doit s'accompagner de solutions de substitution proposées aux usagers (CE, avis cont., 3 juin 2022, *La Cimade et autres*, n°s 461694, 461695 et 461922, Lebon 161).

45. TA Versailles, 25 février 1992, *Société Fun productions, M. Wachenein c/ Commune de Morsang-sur-Orge*, n°s 914481 et 914482.

la moralité publique pour rejeter le recours⁴⁶. Cette dernière composante de l'ordre public fut au cœur des conclusions prononcées par le commissaire du gouvernement Patrick Frydman⁴⁷. Le Conseil d'État consacra pour autant une nouvelle composante de l'ordre public, à savoir le respect de la dignité de la personne humaine. Ainsi que l'indique Pierre Bon :

Sans faire de détour, comme l'avait fait P. Frydman, par la notion de moralité publique [...], le Conseil d'État a privilégié un nouveau fondement⁴⁸.

Les juges locaux auraient pourtant pu anticiper cette décision en consacrant eux-mêmes la nouvelle composante.

L'avocate de la commune de Clermont-Ferrand s'est inscrite dans cette lignée. Elle n'a pas fait de détour en proposant d'enrichir les composantes de l'ordre public. L'historique de ces composantes ne peut que plaider à la faveur des initiatives jurisprudentielles des juges locaux. Innover à leur échelle peut donner un élan à une nouvelle jurisprudence. La doctrine s'intéressant à la construction des jurisprudences locales s'appuie sur cette liberté jurisprudentielle des juges du fond. Fabrice Melleray, reprenant la vision de René Chapus, indique que, s'il est compliqué pour les tribunaux de se détacher de la jurisprudence du Conseil d'État, cela ne leur interdit pas de « provoquer des évolutions jurisprudentielles⁴⁹ ». Plus précisément, Jean-Denis Combrexelle liste cinq champs de la jurisprudence locale : celle naissant du dialogue des juges, des contentieux de masse – dès lors que ces affaires remontent rarement devant le Conseil d'État –, des premières applications des textes nouveaux, des contentieux par nature locaux et des innovations jurisprudentielles⁵⁰. Cette dernière est particulièrement intéressante pour l'affaire des cirques avec animaux sauvages. Une nouvelle définition des contours des composantes de l'ordre public par le tribunal administratif de Clermont-Ferrand aurait pu inciter le Conseil d'État à faire évoluer sa propre jurisprudence. Toutefois, si la « décentralisation du pouvoir de créer du droit⁵¹ »

46. Sur ce point, Pierre Bon, « Police municipale : principes de fond », in *Encyclopédie des collectivités locales*, Paris, Dalloz, folio n° 2220, juillet 2019 (act. avril 2020), pt. 104.

47. Patrick Frydman, *op. cit.* ; le commissaire du gouvernement concluait en ces termes : « Il n'est pas douteux, à notre sens, et eu égard à nos développements antérieurs, que le respect de la dignité de la personne humaine constitue lui-même l'une des composantes essentielles de la moralité publique. Aussi la légalité des interdictions de spectacles de lancer de nains prononcées par les maires sur ce fondement nous semble-t-elle devoir être admise. »

48. Pierre Bon, « Police municipale : principes de fond », *op. cit.*, pt. 106.

49. René Chapus, « Rapport de synthèse », in *Trentième anniversaire des tribunaux administratifs*, Paris, CNRS, 1986, p. 331, cit. par Fabrice Melleray, « La possibilité d'une jurisprudence locale », *AJDA*, 2021, p. 2504.

50. Jean-Denis Combrexelle, « La jurisprudence locale », *AJDA*, 2021, p. 2500.

51. Christophe Colera, « Tribunaux administratifs et cours administratives d'appel : évolution sociologique et effets sur la jurisprudence », *Dr. et société*, n° 49, 2001, p. 874, cit. par Caroline Chamard-Heim, Cédric Meurant, Christophe Testard et Élise Untermaier-Kerléo, « L'existence d'une jurisprudence admi-

se met doucement en place, la pérennisation d'une jurisprudence locale implique l'inaction du Conseil d'État.

L'autorité d'une potentielle jurisprudence administrative clermontoise aurait été particulièrement faible. L'une des limites à l'émergence des jurisprudences locales réside dans la hiérarchie instaurée au sein de l'ordre administratif⁵². Pour reprendre le constat inscrit dans l'introduction des *Grandes décisions de la jurisprudence administrative lyonnaise*⁵³, beaucoup de décisions peuvent faire jurisprudence sans pour autant avoir autorité.

La portée d'une décision locale peut être attribuée au Conseil d'État qui ne fait pourtant que reprendre les motifs du premier juge. En effet, lorsqu'il a l'occasion de se prononcer sur une question identique, le Conseil d'État est reconnu comme l'auteur de la jurisprudence. La solution dégagée par le tribunal administratif de Clermont-Ferrand dans l'affaire « Dieudonné » en est un exemple. Le Conseil d'État ayant retenu une solution similaire à celle du juge clermontois, la règle jurisprudentielle lui a été attribuée⁵⁴. À l'inverse, en l'absence d'appel ou de cassation, la jurisprudence dégagée par la juridiction locale demeure. En effet, bien que son autorité puisse être facilement remise en cause, le premier juge garde la parentalité de sa jurisprudence. Par exemple, dans l'affaire « Faurisson⁵⁵ », le tribunal administratif de Clermont-Ferrand reste l'auteur de la jurisprudence, dès lors qu'aucun appel n'a été formé sur l'ordonnance du juge du référé liberté. Cela implique notamment que soit citée l'ordonnance clermontoise dans le commentaire sous la décision « Benjamin aux Grands arrêts de la jurisprudence administrative⁵⁶ ». Dans l'affaire des cirques avec animaux sauvages, la commune de Clermont-Ferrand n'a pas formé appel des

nistrative locale », in *Grandes décisions de la jurisprudence administrative lyonnaise*, Paris, LexisNexis, 2021, p. XIX.

52. En ce sens, v. Fabrice Melleray, *op. cit.* ; l'auteur démontre le monopole encore existant du Conseil d'État dans la création jurisprudentielle en citant Renaud Denoix de Saint Marc, visitant le tribunal administratif de Bordeaux en tant que vice-président du Conseil d'État, qui indiquait « jugez vite, nous jugerons bien » et Pierre Fanachi qui retenait qu'une véritable jurisprudence « ne peut être que le fruit d'une juridiction unique ».
53. Caroline Chamard-Heim, Cédric Meurant, Christophe Testard et Élise Untermaier-Kerléo, *op. cit.* : « Nombre de décisions produites par les juridictions du fond sont susceptibles de se réclamer de la jurisprudence : que dire d'une décision dont la portée est attribuée au Conseil d'État alors qu'il ne fait que reprendre la solution apportée par la cour administrative d'appel ? Que dire des décisions qui ne font l'objet ni d'un appel, ni d'un pourvoi en cassation et dont le dernier mot revient donc au juge de première instance ? ».
54. TA Clermont-Ferrand, ord., 5 février 2015, *Société « Les productions de la plume » et M. Dieudonné M'bala M'bala*, n° 1500221 et CE, ord., 6 février 2015, *Commune de Cournon-d'Auvergne*, n° 387726, Lebon 55.
55. TA Clermont-Ferrand, ord., 24 janvier 2020, *M. X et M. X.*, n° 2000155.
56. Marceau Long, Prosper Weil, Guy Braibant, Pierre Delvolvé et Bruno Genevois, « Grands arrêts de la jurisprudence administrative », *D.*, 2021, comm. n° 42, p. 287, obs. sur CE, 19 mai 1933, *Sieur Benjamin et Syndicat d'initiative de Nevers*, nos 17413 et 17520, Lebon 541.

jugements. L'arrêté a été annulé et le différend local est ainsi clos. D'autres collectivités ont toutefois persévéré.

Le Conseil d'État n'a pas eu l'occasion d'examiner la légalité d'arrêtés municipaux relatif à l'interdiction des cirques avec animaux sauvages. Peu de cours administratives d'appel ont eu l'occasion d'étudier ces arrêtés et toutes ont rejeté la demande d'annulation des jugements⁵⁷. En cas de pourvoi en cassation par les communes concernées, le Conseil d'État pourra alors se prononcer sur l'existence d'une nouvelle composante de l'ordre public, le respect de la condition animale.

Une intervention plus rapide du Conseil d'État était envisageable par la formulation d'une demande d'avis contentieux. Ce mécanisme, issu de la loi du 31 décembre 1987⁵⁸, permet aux juridictions ordinaires de formuler une question de droit nouvelle présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges. Cette évolution législative tendait à limiter les conséquences de la décentralisation du contentieux administratif⁵⁹, mais elle a affaibli la liberté jurisprudentielle des juridictions. La procédure d'avis contentieux, lorsqu'elle est actionnée, met un coup d'arrêt à l'expression des juges locaux. À titre d'exemple, le rapporteur public Hadi Habchi a exclu explicitement pour cette raison l'hypothèse pour le tribunal administratif de Lyon de formuler une telle demande au Conseil d'État. La juridiction pourrait :

“montrer patte blanche” [mais] la force d'une jurisprudence locale est bien plus impactante, signifiante, sur le justiciable, qu'une demande d'avis contentieux⁶⁰.

Le tribunal administratif de Clermont-Ferrand n'a également pas jugé bon de s'en remettre au Conseil d'État. Il a affirmé lui-même que les actuelles composantes de l'ordre public ne permettaient pas au pouvoir municipal d'interdire les cirques avec animaux sauvages sur son territoire.

Ainsi, ces composantes étaient adaptables mais sont pourtant restées immobiles. L'affaire des cirques avec animaux sauvages donnait la possibilité au tribunal administratif de Clermont-Ferrand de les enrichir, tant dans leur contenu que dans leur quantité, mais il a fait le choix de ne pas dégager une jurisprudence administrative clermontoise. C'est peut-être alors cela, la plus grande particularité d'une jurisprudence

57. CAA Versailles, 21 mars 2023, *Commune de Viry-Chatillon*, n° 20VE03238 ; CAA Nantes, 8 avril 2022, *Commune de Villers-sur-Mer*, n° 21NT02553 ; CAA Bordeaux, 20 mai 2021, *Commune de Pessac*, n° 19BX04491 ; CAA Marseille, 30 novembre 2020, *Commune de Bastia*, n° 19MA00047.

58. Art. 12 de la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif, *JORF*, n° 1, 1^{er} janvier 1988, p. 7 ; art. L. 113-1 du Code de justice administrative.

59. La loi du 31 décembre 1987 crée les cours administratives d'appel, ne permettant plus au Conseil d'État de connaître aussi rapidement l'ensemble des contentieux administratifs ; en ce sens, Laurent Richer, « Un problème de coordination au sein de la juridiction administrative », *AJDA*, 1992, p. 205 ; cette évolution fut de ce point de vue bénéfique pour les jurisprudences locales en multipliant les origines de la jurisprudence administrative.

60. Hadi Habchi, « Faut-il étendre la jurisprudence “Association des avocats Elena France” aux actes individuels non créateurs de droit ? », *AJDA*, 2022, p. 1165.

locale ; elle peut fleurir dans beaucoup de domaines mais faut-il encore que le juge accepte de planter la graine.