

N° 490953

---

REPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION C'EST ASSEZ !

---

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Pauline Hot  
Rapporteure

---

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux  
(Section du contentieux, 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> chambres réunies)

Mme Maïlys Lange  
Rapporteure publique

---

Sur le rapport de la 6<sup>ème</sup> chambre  
de la Section du contentieux

Séance du 9 décembre 2024  
Décision du 31 décembre 2024

---

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 17 janvier et 4 juillet 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association « C'est assez ! » demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite par laquelle le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires a rejeté sa demande tendant, d'une part, à l'interdiction de tout déplacement et transfert des cétacés des parcs français à des fins commerciales, que ce soit à destination d'un autre parc français ou d'un parc situé hors de France, à la seule exception des transferts vers un sanctuaire répondant aux conditions fixées par l'article L. 413-1-1 du code de l'environnement, et de l'importation en France de tout nouveau cétacé à des fins commerciales, à l'exception de leur accueil dans un sanctuaire, d'autre part, de modifier l'arrêté du 8 octobre 2018 du ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire, et du ministre de l'agriculture et de l'alimentation fixant les règles générales de détention d'animaux d'espèces non domestiques en vue de retirer les cétacés de la liste des espèces autorisées à la détention ;

2°) d'enjoindre à l'État de prendre toutes mesures utiles à cet effet et, notamment, d'adopter un nouvel arrêté en vue de rendre ces interdictions effectives ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction signée à Washington le 3 mars 1973 ;
- le règlement (CE) n° 338/97 du 9 décembre 1996 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce ;
- le code de l'environnement ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- 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 ;
- l'arrêté du 1<sup>er</sup> juillet 2011 de la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement et le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire fixant la liste des mammifères marins protégés sur le territoire national et les modalités de leur protection ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Pauline Hot, maîtresse des requêtes,
- les conclusions de Mme Maïlys Lange, rapporteure publique ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier que l'association « C'est assez ! » a demandé au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, d'une part, de prendre des dispositions permettant d'interdire tout déplacement ou transfert, à des fins commerciales, de cétacés détenus dans les parcs français, que ce soit à destination d'un autre parc français ou d'un parc situé à l'étranger, de même que l'importation en France de tout nouveau cétacé à des fins commerciales, à l'exception des transferts en vue de leur accueil dans un sanctuaire tel que prévu par l'article L. 413-1-1 du code de l'environnement, d'autre part, de modifier l'arrêté du 8 octobre 2018 du ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire, et du ministre de l'agriculture et de l'alimentation fixant les règles générales de détention d'animaux d'espèces non domestiques en vue du retrait des cétacés de la liste des espèces autorisées à la détention. L'association « C'est assez ! » demande au Conseil d'Etat d'annuler la décision de rejet née du silence gardé par le ministre sur cette demande et de prononcer l'injonction qu'implique cette annulation.

Sur le cadre juridique applicable :

2. En premier lieu, aux termes de l'article 4 du règlement (CE) n° 338/97 du 9 décembre 1996 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, qui se substitue au règlement (CEE) n° 3626/82 du 3 décembre 1982 du Conseil mettant en œuvre dans la Communauté la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction : « *L'introduction dans la Communauté de spécimens d'espèces inscrites à l'annexe A est subordonnée à la réalisation des vérifications nécessaires et à la présentation préalable, au bureau de douane frontalier d'introduction, d'un permis d'importation délivré par un organe de gestion de l'État membre de destination (...)* ». Aux termes de son article 5 : « *1. L'exportation et la réexportation hors de la Communauté de spécimens d'espèces inscrites à l'annexe A du présent règlement sont subordonnées à la réalisation des vérifications nécessaires et à la présentation préalable, au bureau de douane où sont accomplies les formalités d'exportation, d'un permis d'exportation ou d'un certificat de réexportation délivré par un organe de gestion de l'État membre où se trouvent les spécimens. / 2. Un permis d'exportation pour les spécimens des espèces énumérées à l'annexe A ne peut être délivré que lorsque les conditions suivantes sont remplies: a) l'autorité scientifique compétente a émis par écrit l'avis que la capture ou la récolte des spécimens à l'état sauvage ou leur exportation n'exercera aucune influence négative sur l'état de conservation de l'espèce ou sur l'étendue du territoire occupé par la population concernée de l'espèce; b) le demandeur apporte la preuve, document à l'appui, que les spécimens ont été acquis conformément à la législation en vigueur en matière de protection de l'espèce en question ; lorsque la demande est soumise à un État membre autre que l'État d'origine, cette preuve, document à l'appui, peut être apportée au moyen d'un certificat attestant que le spécimen a été prélevé dans son milieu naturel conformément à la législation en vigueur sur son propre territoire; c) l'organe de gestion s'est assuré: i) que tout spécimen vivant sera préparé au transport et expédié de façon à minimiser les risques de blessure, de maladie ou de traitement rigoureux et ii)- que les spécimens d'espèces non inscrites à l'annexe I de la convention ne seront pas utilisés à des fins principalement commerciales (...) et d) l'organe de gestion de l'État membre s'est assuré, après consultation de l'autorité scientifique compétente, qu'aucun autre facteur lié à la conservation de l'espèce ne s'oppose à la délivrance du permis d'exportation. / (...)* ». Aux termes de son article 8 : « *1. Il est interdit d'acheter, de proposer d'acheter, d'acquérir à des fins commerciales, d'exposer à des fins commerciales, d'utiliser dans un but lucratif et de vendre, de détenir pour la vente, de mettre en vente ou de transporter pour la vente des spécimens d'espèces inscrites à l'annexe A. (...)* ». Enfin, aux termes de son article 11 : « *Sans préjudice des mesures plus strictes que les États membres peuvent adopter ou maintenir, les permis et les certificats délivrés par les autorités compétentes des États membres au titre du présent règlement sont valables dans l'ensemble de la Communauté (...)* ». Parmi les espèces figurant à l'annexe A de ce règlement figurent les cétacés, dont font notamment partie les orques et les grands dauphins.

3. Il résulte de ces dispositions, qui ne font pas obstacle à l'édiction par un Etat membre de mesures plus restrictives, qu'un permis d'exportation pour les spécimens des espèces énumérées à l'annexe A du règlement du 9 décembre 1996, dont font partie les cétacés, ne peut légalement être délivré que lorsque certaines conditions sont satisfaites, notamment si l'organe de gestion compétent de l'Etat membre s'est assuré que tout spécimen vivant sera préparé au transport et expédié de façon à minimiser les risques de blessure, de maladie ou de traitement rigoureux et que les spécimens d'espèces non inscrites à l'annexe I de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, dont

font partie les orques et les grands dauphins qui figurent à son annexe II, ne seront pas utilisés à des fins principalement commerciales. Ce règlement prévoit également pour les spécimens de ces mêmes espèces un principe d'interdiction de vente et d'exposition à des fins commerciales, sauf dérogations.

4. En deuxième lieu, d'une part, l'article L. 412-1 du code de l'environnement prévoit que : « *La production, le ramassage, la récolte, la capture, la détention, la cession à titre gratuit ou onéreux, à travers tout support, y compris numérique, l'utilisation, le transport, l'introduction quelle qu'en soit l'origine, l'importation sous tous régimes douaniers, l'exportation, la réexportation de tout ou partie d'animaux d'espèces non domestiques et de leurs produits ainsi que de tout ou partie de végétaux d'espèces non cultivées et de leurs produits, dont la liste est fixée par arrêtés conjoints du ministre chargé de l'environnement et, en tant que de besoin, du ou des ministres compétents, s'ils en font la demande, sont soumis, suivant la gravité de leurs effets sur l'état de conservation des espèces concernées et des risques qu'ils présentent pour la santé, la sécurité et la salubrité publiques, à déclaration ou à autorisation de l'autorité administrative délivrée dans les conditions et selon les modalités fixées par un décret en Conseil d'Etat (...)* ». Aux termes de l'article R. 412-1 du même code : « *Les arrêtés prévus à l'article L. 412-1, pris par le ministre chargé de l'environnement, précisent les espèces ou les catégories de spécimens d'animaux non domestiques et de végétaux non cultivés concernés, les activités soumises à autorisation ou à déclaration, le cas échéant les parties du territoire et les périodes de l'année où l'autorisation ou la déclaration desdites activités est requise* ». Aux termes de l'article 9 de l'arrêté du 1<sup>er</sup> juillet 2011 de la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement et du ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire fixant la liste des mammifères marins protégés sur le territoire national et les modalités de leur protection : « *Est soumis à autorisation préalable en application de l'article L. 412-1 du code de l'environnement, en tout temps et sur tout le territoire national, y compris dans les eaux marines sous souveraineté et en tout temps, le transport des spécimens vivants des espèces de mammifères marins citées aux articles 2 et 3 du présent arrêté et figurant à l'annexe A du règlement (CE) n° 338/97 susvisé autres que ceux prélevés dans le milieu naturel : - du territoire national, y compris dans les eaux marines sous souveraineté et sous juridiction, après le 1er octobre 1995 ; / - du territoire européen, y compris dans les eaux marines sous souveraineté et sous juridiction des autres Etats membres de l'Union européenne, après la date d'entrée en vigueur de la directive du 21 mai 1992 susvisée (...). L'autorisation prend la forme des documents délivrés pour l'application du règlement (CE) n° 338/97 susvisé. / Elle est délivrée par le préfet du département de provenance du spécimen. / Pour les spécimens vivants provenant d'un autre Etat membre de l'Union européenne, l'autorisation délivrée par l'autorité compétente de cet Etat membre vaut autorisation pour l'application du présent article* ». L'article 2 de cet arrêté, auquel renvoie l'article 9, fixe la liste des espèces de cétacés soumises à ces dispositions. Il résulte de ces dispositions que le transport, l'importation et l'exportation de certains animaux d'espèces non domestiques, dont les cétacés, sont soumis à autorisation.

5. D'autre part, aux termes de l'article L. 214-1 du code rural et de la pêche maritime : « *Tout animal étant un être sensible doit être placé par son propriétaire dans des conditions compatibles avec les impératifs biologiques de son espèce.* » Aux termes de l'article R. 214-17 du même code : « *Il est interdit à toute personne qui, à quelque fin que ce soit, élève, garde ou détient des animaux (...) tenus en captivité : (...) / 3° De les placer et de les maintenir dans un habitat ou un environnement susceptible d'être, en raison de son exigüité, de sa situation inappropriée aux conditions climatiques supportables par l'espèce considérée ou de l'inadaptation des matériels, installations ou agencements utilisés, une cause de souffrances, de*

*blessures ou d'accidents ; / 4° D'utiliser, sauf en cas de nécessité absolue, des dispositifs d'attache ou de contention ainsi que de clôtures, des cages ou plus généralement tout mode de détention inadaptés à l'espèce considérée ou de nature à provoquer des blessures ou des souffrances. (...) ».*

6. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 413-12 du code de l'environnement, issu de la loi du 30 novembre 2021 visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes : « (...) II.- Il est interdit de détenir en captivité ou de faire se reproduire en captivité des spécimens de cétacés, sauf au sein d'établissements mentionnés à l'article L. 413-1-1 ou dans le cadre de programmes scientifiques dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé de la protection de la nature. Cette interdiction entre en vigueur à l'expiration d'un délai de cinq ans à compter de la promulgation de la loi n° 2021-1539 du 30 novembre 2021 précitée. (...) ». Enfin, aux termes de l'article L. 413-1-1 issu de la même loi : « Un refuge ou sanctuaire pour animaux sauvages captifs est un établissement à but non lucratif accueillant des animaux d'espèces non domestiques, captifs ou ayant été captifs, ayant fait l'objet d'un acte de saisie ou de confiscation, trouvés abandonnés ou placés volontairement par leur propriétaire qui a souhaité s'en dessaisir. (...) /Au sein d'un refuge pour animaux sauvages captifs, les animaux doivent être entretenus dans des conditions d'élevage qui visent à satisfaire les besoins biologiques, la santé et l'expression des comportements naturels des différentes espèces en prévoyant, notamment, des aménagements, des équipements et des enclos adaptés à chaque espèce. Toute activité de vente, d'achat, de location ou de reproduction d'animaux est interdite. (...) ». Il résulte de ces dernières dispositions qu'à compter du 2 décembre 2026, il sera interdit de détenir en captivité ou de faire se reproduire en captivité des spécimens de cétacés, sauf au sein des établissements répondant aux critères définis par l'article L. 413-1-1 du code de l'environnement.

Sur les conclusions de la requête en tant qu'elles sont dirigées contre le refus implicite d'édicter des mesures d'interdiction des transferts, déplacements et importations de cétacés à des fins commerciales, à l'exception de ceux qui s'effectuent vers un sanctuaire au sens de l'article L. 413-1-1 du code de l'environnement :

7. L'association « C'est assez ! » soutient que le refus du ministre d'interdire les transferts, déplacements et importations de cétacés à des fins commerciales, à l'exception de ceux qui s'effectuent vers un sanctuaire au sens de l'article L. 413-1-1 du code de l'environnement, méconnaît les dispositions des articles L. 413-12 et L. 413-1-1 du code de l'environnement, ainsi que les articles L. 214-1 et suivants ainsi que l'article R. 214-17 et suivants du code rural et de la pêche maritime et qu'il est entaché d'erreur manifeste d'appréciation, dès lors que ces opérations constituent des techniques d'élevages prohibées.

8. En premier lieu, la requérante ne peut utilement se prévaloir à l'encontre de la décision de refus qu'elle attaque de l'interdiction posée par l'article L. 413-12 du code de l'environnement, laquelle ne trouvera à s'appliquer qu'à compter du 2 décembre 2026.

9. En second lieu, toutefois, les dispositions mentionnées au point 4 soumettent la détention, le transport, l'importation et l'exportation des espèces en cause à un régime d'autorisation. Il résulte des dispositions de l'article 5 du règlement (CE) du 9 décembre 1996 cité au point 2 que, saisi sur le fondement de l'article L. 412-1 du code de l'environnement d'une demande d'autorisation d'exportation hors de l'Union européenne d'un cétacé qui figure à l'annexe II de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore

sauvages menacées d'extinction, tel qu'une orque ou un grand dauphin, l'autorité administrative compétente ne peut légalement délivrer cette autorisation s'il s'avère que les spécimens concernés seront utilisés à des fins principalement commerciales. Par ailleurs, dans l'hypothèse d'un transfert à l'intérieur du territoire national ou au sein de l'Union européenne, il appartient également à l'autorité administrative, pour délivrer l'autorisation demandée, de tenir compte du respect, d'une part, du bien-être animal tel qu'il est garanti par les dispositions des articles L. 214-1 et R. 214-17 du code rural et de la pêche maritime et, d'autre part, des conditions de cession des spécimens de ces espèces telles qu'elles sont encadrées par l'article 8 du même règlement, qui prohibent notamment la vente et l'exposition des cétacés à des fins commerciales.

10. Il résulte de ce qui précède que, compte tenu des conditions auxquelles est d'ores et déjà subordonnée la légalité des autorisations de transfert, déplacement et exportation de cétacés présents sur le territoire français, le refus de prendre des mesures supplémentaires d'encadrement réglementaire n'est pas entaché d'illégalité.

Sur les conclusions de la requête tendant à la modification de l'arrêté du 8 octobre 2018 du ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire, et du ministre de l'agriculture et de l'alimentation fixant les règles générales de détention d'animaux d'espèces non domestiques :

11. Le moyen tiré de ce que le refus de modifier l'arrêté du 9 octobre 2018 fixant les règles générales de détention d'animaux d'espèces non domestique méconnaît l'interdiction posée par l'article L. 413-12 du code de l'environnement, qui, ainsi qu'il a été dit, n'est pas entrée en vigueur, et l'article L. 413-1-1 du même code, qui n'interdit pas, par lui-même, la détention des cétacés, ne peut qu'être écarté. Le moyen tiré de ce que la décision de refus est entachée d'erreur manifeste d'appréciation n'est pas assorti de précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

12. Il résulte de tout ce qui précède que la requête de l'association « C'est assez ! » doit être rejetée, y compris ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

-----

Article 1<sup>er</sup> : La requête de l'association « C'est assez ! » est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à l'association "C'est assez !" et à la ministre de la Transition écologique, de l'Energie, du Climat et de la Prévention des risques.