Conseil d'État, 19 février 2026, n° 511614

Conseil d'État | juge des référés | 19 février 2026

Sujets abordés dans les motifs

#1 gestion d un service public

#2 atteinte grave et manifestement illégale

#3 présente instance

Chronologie de l’affaire

Tribunal administratif - Lyon
31/12/2025
N° 2516296

Conseil d'État
Juge des référés
19/02/2026
N° 511614

Exposé des faits

Vu la procédure suivante :

L’association Société Protectrice des Animaux du Roannais a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Lyon, statuant sur le fondement de l’article L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre l’exécution de l’arrêté du 17 décembre 2025 par lequel le maire de Roanne a mis en demeure le président de l’association de faire procéder à l’euthanasie de la chienne de type berger belge malinois « Tokyo » dans un délai de huit jours à compter de la notification de l’arrêté. Par une ordonnance n° 2516296 du 31 décembre 2025, le juge des référés du tribunal administratif a rejeté sa demande.

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 15 et 29 janvier 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d’Etat, l’association Société Protectrice des Animaux du Roannais demande au juge des référés du Conseil d’Etat, statuant sur le fondement de l’article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d’annuler cette ordonnance ;

2°) de faire droit à sa demande ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Roanne la somme de 5 000 euros au titre de l’article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la condition d’urgence est satisfaite dès lors que l’euthanasie ordonnée est imminente et irréversible ;

- l’arrêté litigieux porte une atteinte grave et manifestement illégale à son droit de propriété et au droit au respect de la vie privée des personnes qui ont noué un lien affectif avec la chienne « Tokyo » ;

- cet arrêté est insuffisamment motivé, en ce qu’il se borne à viser les articles L. 211-11 et suivants du code rural et de la pêche maritime sans plus de précisions ;

- il est entaché d’irrégularité, en premier lieu, en ce qu’il a été édicté sans procédure contradictoire préalable, alors qu’il n’y avait aucun danger immédiat et qu’un délai de deux semaines s’est écoulé après l’évaluation comportementale établie par un vétérinaire le 4 décembre, en second lieu, en ce que la mesure d’euthanasie a été ordonnée sans que le vétérinaire se soit prononcé ni ait même été saisi sur une telle mesure, en méconnaissance des articles L. 211-11 et L. 211-14-2 du même code ;

- il est privé de base légale et entaché d’une double erreur de droit au regard du II de l’article L. 211-11 de ce code, en l’absence de dangerosité de la chienne caractérisant un danger grave et immédiat au sens de ces dispositions et alors qu’aucune mesure de placement préalable n’a été jugée nécessaire ;

- la mesure d’euthanasie ordonnée n’est ni nécessaire ni proportionnée au but poursuivi.

Par un mémoire en défense, enregistré le 29 janvier 2026, la commune de Roanne conclut, à titre principal, au rejet de la requête et à ce que la somme de 5 000 euros soit mise à la charge de l’association requérante au titre de l’article L. 761-1 du code de justice administrative et, à titre subsidiaire, à ce qu’il soit interdit de sortir la chienne « Tokyo » sans muselière et sans laisse et que soit prescrit un mode de garde ne lui permettant pas d’échapper à la surveillance de ses détenteurs. Elle soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Après avoir convoqué à une audience publique, d’une part, l’association Société Protectrice des Animaux du Roannais et, d’autre part, la commune de Roanne ;

Ont été entendus lors de l’audience publique du 2 février 2026, à 10 heures 30 :

- Me Lyon-Caen, avocat au Conseil d’Etat et à la Cour de cassation, avocat de l’association Société Protectrice des Animaux du Roannais ;

- la représentante de l’association Société Protectrice des Animaux du Roannais ;

- Me Boutet, avocat au Conseil d’Etat et à la Cour de cassation, avocat de la commune de Roanne ;

à l’issue de laquelle la juge des référés a reporté la clôture de l’instruction au 12 février 2026 à 14 heures ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales ;

- le code général des collectivités territoriales ;

- le code rural et de la pêche maritime ;

- le code de justice administrative ;

Motifs

#1 gestion d un service public

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l’article L. 521-2 du code de justice administrative : « Saisi d’une demande en ce sens justifiée par l’urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d’une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d’un service public aurait porté, dans l’exercice d’un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. (…) ».

2. Aux termes de l’article L. 211-11 du code rural et de la pêche maritime : « I.- Si un animal est susceptible, compte tenu des modalités de sa garde, de présenter un danger pour les personnes ou les animaux domestiques, le maire ou, à défaut, le préfet peut prescrire à son propriétaire ou à son détenteur de prendre des mesures de nature à prévenir le danger. Il peut à ce titre, à la suite de l'évaluation comportementale d'un chien réalisée en application de l'article L. 211-14-1, imposer à son propriétaire ou à son détenteur de suivre la formation et d'obtenir l'attestation d'aptitude prévues au I de l'article L. 211-13-1. / En cas d'inexécution, par le propriétaire ou le détenteur de l'animal, des mesures prescrites, le maire peut, par arrêté, placer l'animal dans un lieu de dépôt adapté à l'accueil et à la garde de celui-ci. / Si, à l'issue d'un délai franc de garde de huit jours ouvrés, le propriétaire ou le détenteur ne présente pas toutes les garanties quant à l'application des mesures prescrites, le maire autorise le gestionnaire du lieu de dépôt, après avis d'un vétérinaire désigné par le préfet, soit à faire procéder à l'euthanasie de l'animal, soit à en disposer dans les conditions prévues au II de l'article L. 211-25. / Le propriétaire ou le détenteur de l'animal est invité à présenter ses observations avant la mise en œuvre des dispositions du deuxième alinéa du présent I. / II.- En cas de danger grave et immédiat pour les personnes ou les animaux domestiques, le maire ou à défaut le préfet peut ordonner par arrêté que l'animal soit placé dans un lieu de dépôt adapté à la garde de celui-ci et, le cas échéant, faire procéder à son euthanasie. / Est réputé présenter un danger grave et immédiat tout chien appartenant à une des catégories mentionnées à l'article L. 211-12, qui est détenu par une personne mentionnée à l'article L. 211-13 ou qui se trouve dans un lieu où sa présence est interdite par le I de l'article L. 211-16, ou qui circule sans être muselé et tenu en laisse dans les conditions prévues par le II du même article, ou dont le propriétaire ou le détenteur n'est pas titulaire de l'attestation d'aptitude prévue au I de l'article L. 211-13-1. / L'euthanasie peut intervenir sans délai, après avis d'un vétérinaire désigné par le préfet. Cet avis doit être donné au plus tard quarante-huit heures après le placement de l'animal. A défaut, l'avis est réputé favorable à l'euthanasie ».

3. Il résulte de l’instruction que la chienne « Tokyo », de type berger belge malinois, recueillie depuis 2021 par l’association Société Protectrice des Animaux du Roannais, a mordu un policier municipal circulant à vélo le 28 novembre 2025, alors qu’elle n’était plus tenue en laisse par la bénévole qui la promenait en forêt. Par un arrêté du 17 décembre 2025, le maire de Roanne, estimant que l’animal présentait un danger grave et immédiat, a ordonné au président de l’association de faire procéder à son euthanasie dans un délai de huit jours. L’association a saisi sur le fondement de l’article L. 521-2 du code de justice administrative le juge des référés du tribunal administratif de Lyon,

qui a rejeté sa demande de suspension de cet arrêté par une ordonnance du 31 décembre 2025 dont l'association relève appel.

4. D'une part, eu égard au caractère imminent et irréversible de la mesure d'euthanasie ordonnée, la condition d'urgence, qui n'est pas contestée par la commune de Roanne, doit être regardée comme remplie.

5. D'autre part, le fait pour une autorité publique d'ordonner l'euthanasie d'un animal constitue pour son propriétaire ou son détenteur, par nature et quels que soient les motifs d'une telle mesure, une atteinte grave à son droit de propriété ainsi que, compte tenu du lien affectif particulier établi avec lui, à son droit au respect de sa vie privée. Toutefois, aux termes mêmes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, l'usage par le juge des référés des pouvoirs qu'il tient de cet article est subordonné au caractère manifestement illégal de l'atteinte ainsi portée à une liberté fondamentale.

#2 atteinte grave et manifestement illégale

6. En l'espèce, il résulte de l'instruction que l'agression s'est produite alors que la bénévole qui promenait la chienne « Tokyo » en forêt avait posé sa longe au sol pour téléphoner et se retournait vers les deux policiers municipaux circulant à vélo sur un chemin à proximité, en levant la main dans leur direction pour les arrêter. Il ressort des pièces du dossier et notamment de l'évaluation comportementale établie le 4 décembre 2025 par un vétérinaire qu'elle serait imputable à un contexte de conditionnement par dressage sur une ou des stimulations non identifiables, qui avait déjà donné lieu à un épisode de morsure en 2021. Le vétérinaire estime que, du fait de l'imprévisibilité de telles stimulations, la chienne « Tokyo » présente un risque de dangerosité de niveau 3 sur 4, c'est-à-dire critique pour certaines personnes ou dans certaines situations, mais il relève son bon contrôle moteur et l'évalue comme une chienne calme, sociable et dépourvue d'agressivité. Au terme de l'évaluation menée, le vétérinaire conclut que cela doit pouvoir ne plus se reproduire si la chienne ne sort pas sans muselière et sans laisse et est gardée en logement et jardin clos, sans possibilité d'échapper à la surveillance de ses détenteurs, et n'envisage pas de mesure d'euthanasie. Dans ces conditions et dès lors que rien ne permet de penser que l'association requérante ne serait pas en capacité de garantir le respect des mesures de protection préconisées, il est manifeste que la mesure d'euthanasie ordonnée n'apparaît pas nécessaire, ni, en tout état de cause, proportionnée à l'objectif de protection de l'ordre public poursuivi par le maire de Roanne. Par suite et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens invoqués à l'appui de la requête, l'association requérante est fondée à soutenir que l'exécution de la décision du maire de Roanne porte une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.

7. Il résulte de ce qui précède que, contrairement à ce qui a été retenu par le juge des référés du tribunal administratif de Lyon, il y a lieu d'ordonner la suspension de l'exécution de l'arrêté du maire de Roanne ordonnant l'euthanasie de la chienne « Tokyo ». Il appartiendra le cas échéant au maire de Roanne de prescrire aux détenteurs de la chienne les mesures prévues au I de l'article L. 211-11 du code rural et de la pêche maritime.

#3 présente instance

8. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la commune de Roanne la somme de 3 000 euros à verser à l'association Société Protectrice des Animaux du Roannais, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Les dispositions de cet article font en revanche obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'association requérante, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

Dispositif

O R D O N N E :

Article 1er : L’ordonnance du 31 décembre 2025 du juge des référés du tribunal administratif de Lyon est annulée.

Article 2 : L’exécution de l’arrêté du 17 décembre 2025 du maire de Roanne ordonnant l’euthanasie de la chienne « Tokyo » est suspendue.

Article 3 : La commune de Roanne versera la somme de 3 000 euros à l’association Société Protectrice des Animaux du Roannais.

Article 4 : Les conclusions présentées par la commune de Roanne sont rejetées.

Article 5 : La présente ordonnance sera notifiée à l’association Société Protectrice des Animaux du Roannais et à la commune de Roanne.

Fait à Paris, le 19 février 2026

Signé : Suzanne von Coester