

## LES ANIMAUX ET LE DROIT ADMINISTRATIF

« L'animal est largement absent des études doctrinales en droit public<sup>1</sup>. » Aucune étude d'ensemble n'a été menée, et les raisons d'un tel manque apparaissent rapidement à qui envisage de le réparer : l'animal intervient un peu partout dans les différentes activités de l'administration. Une étude exhaustive est donc impossible, mais il est important de déterminer les domaines de rencontre entre les deux notions pour tenter de faire ressortir l'essentiel ; comme le souligne Marguerite Canedo dans son étude, l'animal est parfois un acteur du service public, ou un collaborateur ; mais il peut aussi apparaître sujet, si ce n'est objet, du service public... Pourtant, l'homme ne voit l'animal que dans le cadre de ses propres activités, lorsqu'il a besoin de l'utiliser. L'animal contribue effectivement à l'appréhension des deux notions clés du droit administratif – le service public et la puissance publique –, mais n'a pas encore de réel statut. Or, les différentes activités administratives dans lesquelles l'animal intervient pourraient conduire à lui reconnaître un statut juridique spécifique ; le droit administratif n'a pas encore franchi ce pas, alors que l'on peut percevoir l'amorce d'une protection constitutionnelle de l'animal par la Charte de l'environnement<sup>2</sup>.

57

---

1. Marguerite Canedo, « Les animaux du service public, état des lieux, ou l'histoire d'une petite souris grise... », in Collectif, *Le Droit administratif, permanences et convergences. Mélanges Jean-François Lachaume*, Dalloz, 2007, p. 165. Olivier Gassot, « L'animal, nouvel objet du droit constitutionnel », *RFDC*, n° 64, PUF, 2005, p. 703. Ce sont les seules études générales dont on dispose en droit public. En droit privé, le statut juridique de l'animal est appréhendé beaucoup plus souvent, l'étude majeure demeurant celle de Jean-Pierre Marguénaud, *L'Animal en droit privé*, PUF, 1992.

2. Olivier Gassot, art. cit., p. 711.

## LES ANIMAUX ET LE SERVICE PUBLIC

Certaines activités impliquant des animaux ont permis au juge administratif de reconnaître ou au contraire de refuser l'existence d'un service public. Dans des cas moins nombreux, la prise en compte de l'animal, de son bien-être, a été l'occasion pour le juge de réinterpréter et d'étendre les principes de fonctionnement du service public. Le statut de l'animal a ainsi influencé la consistance juridique d'un principe.

*Les animaux et l'existence du service public*

58 Selon le caractère direct ou indirect du rôle de l'animal dans l'activité administrative, il est possible de conclure à son influence dans l'identification d'une mission de service public. Bien souvent, ce rôle est utile à l'ancrage local du service public, enserré dans différents intérêts qu'il convient de protéger.

*Le rôle des animaux dans l'identification du service public*

Les animaux peuvent jouer un rôle dans l'identification même d'une mission de service public ou dans le refus de reconnaître une telle mission. Si l'on excepte les très célèbres arrêts *Terrier* et *Théron*<sup>3</sup>, les exemples jurisprudentiels ne sont pas très nombreux et recouvrent fréquemment le même domaine. Ainsi le juge rappelle-t-il constamment que les sociétés de courses de chevaux, en tant qu'elles sont chargées d'organiser les courses et le pari mutuel, ne sont pas investies d'une mission de service public et ont le caractère de personnes morales de droit privé, soumises au contrôle de la puissance publique dans les conditions fixées par les textes<sup>4</sup>. De manière générale, le juge estime que le domaine des jeux de hasard est étranger au service public, les paris hippiques en ligne devant être prochainement ouverts à la concurrence<sup>5</sup>. Même lorsque certaines sociétés disposent de compétences plus étendues, le Conseil d'État refuse de consacrer l'existence d'une mission de service public : selon les textes,

---

3. CE, 6 février 1903, *Terrier*, *Recueil Lebon*, p. 94, concl. Romieu, à propos de la destruction des vipères; CE, 4 mars 1910, *Théron*, *Recueil Lebon*, p. 193, concl. Pichat, relatif à la mise en fourrière des chiens errants.

4. CE, 9 février 1979, *Société d'encouragement pour l'amélioration des races de chevaux en France*, *Rec.*, p. 46. Cette jurisprudence est réaffirmée régulièrement: CE, 25 septembre 1996, *Société d'encouragement et des steeple-chases de France*, req. 146166 et 141204.

5. Un projet de loi sur l'ouverture à la concurrence du marché des jeux sur Internet devrait être voté pour une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2010.

les sociétés de courses ont pour seul objet l'organisation des courses de chevaux; les sociétés mères proposent à l'approbation du ministre de l'Agriculture le code des courses de leur spécialité et veillent au respect des prescriptions de ce code; elles ont qualité pour statuer sur les difficultés qui leur sont soumises par les commissaires des courses ou par le ministre de l'Agriculture. Elles délivrent seules, après enquête du service des courses et jeux du ministère de l'Intérieur, les autorisations de faire courir, d'entraîner et de monter. Le juge estime pourtant que, malgré ces missions, le gouvernement n'a pas entendu leur confier une mission de service public<sup>6</sup>. Mais la police de l'organisation des courses de chevaux, qui, elle, incombe au gouvernement, n'est-elle pas un service public<sup>7</sup>?

La solution est différente dès lors que l'on quitte le terrain des paris pour entrer dans celui de la sélection sportive ou de la compétition. Les organismes habilités à intervenir dans la sélection de chevaux sont agréés par le ministre de l'Agriculture, qui fixe les conditions de leur fonctionnement et en assure le contrôle; ainsi, l'arrêté qui habilite la Société hippique française à intervenir dans la sélection des chevaux de sport l'a-t-il chargée d'une mission de service public consistant à élaborer le règlement des épreuves techniques susceptibles de mettre en valeur les jeunes chevaux de sport et à mettre en œuvre ces épreuves<sup>8</sup>. De même, l'activité de la Société centrale canine, qui consiste à tenir le livre généalogique unique de l'espèce canine<sup>9</sup>, doit être regardée comme une mission de service public administratif, cette activité ayant un caractère parfois attractif<sup>10</sup>. La mission d'identification et de clas-

59

6. CE, 24 février 1999, *Société d'encouragement à l'élevage du cheval français*, req. 185113.

7. CE, 7 juin 1999, *Syndicat hippique national*, req. 188812.

8. CE, 28 juillet 2000, *Godignon, Rec.*, p. 904.

9. CE, 15 avril 1988, *Syndicat national des éleveurs de chiens de race, Rec.*, p. 638, confirmé par CE, 28 juillet 1999, *Société centrale canine pour l'amélioration des races de chien en France*, req. 150296, et par CE, 18 juin 2008, *A. Pascal*, req. 298857: la société doit tenir ce *Livre des origines françaises*; elle est, à ce titre, chargée d'inscrire les chiens de race sur un fichier unique divisé en sections correspondant à chacune des races répertoriées et de veiller au respect de la réglementation en vigueur par les éleveurs et propriétaires de ces chiens, notamment par des inspections, qui peuvent être inopinées dans les élevages.

10. Dans l'arrêt précité du 18 juin 2008, le Conseil d'État précise que la tenue du *Livre des origines françaises* et les décisions par lesquelles la Société centrale canine fixe les conditions d'inscription aux concours officiels, dont les récompenses sont portées dans le pedigree des animaux, sont indissociables de la mission de service public de tenue du livre généalogique exercée par cette société et constituent des actes pris dans le cadre de ses prérogatives de puissance publique. La Société centrale canine assure bien une mission d'intérêt général, mais non une activité à caractère social ou philanthropique, qui serait de nature à lui reconnaître un régime d'imposition particulier: CAA Paris, 27 mai 1993, ministre du Budget, 92PA00519.

sement des animaux constitue donc une activité de service public; le Syndicat national des vétérinaires d'exercice libéral gère, de son côté, le fichier national d'identification des animaux carnivores autres que les chiens. L'intérêt général de cette activité est directement lié à l'obligation d'identification des animaux carnivores domestiques, dans un souci de sécurité publique mais également de santé publique<sup>11</sup>.

L'animal sert ainsi à assurer la promotion du service public. On connaît le célèbre arrêt *Magnier*, dans lequel les hannetons ont contribué à faire reconnaître le caractère de service public à l'activité assurée par les fédérations départementales des groupements de défense contre les ennemis des cultures<sup>12</sup>; cette fédération est chargée d'organiser la protection des végétaux en luttant contre les animaux nuisibles; de même, la lutte contre les maladies des animaux domestiques est considérée  
60 comme une mission de service public. Cependant, il sera nécessaire de vérifier que l'exercice de cette activité ne contrevient pas aux règles de la concurrence et, en particulier, qu'elle ne conduit pas à une situation de monopole ou à un abus de position dominante sur un marché<sup>13</sup>. Certaines activités touristiques ou culturelles ont été remises à l'honneur grâce aux animaux; si le service public de transport utilise de moins en moins leur aide, certaines attractions dans des lieux prestigieux ont placé nos congénères à quatre pattes en bonne position; ainsi les Calèches du château de Versailles, société commerciale et concessionnaire contractuel du domaine du Château, a mis en place, en 1999, un service de navettes et de promenades en voiture à cheval; mais la société a inclus cette activité dans un ensemble beaucoup plus vaste, qui comprend en particulier la création de produits pédagogiques à destination des écoles de la région, ainsi que d'un cursus et d'un examen pour recruter des cochers...

La protection de la faune constitue également, conformément aux dispositions du code de l'environnement<sup>14</sup>, une véritable mission de

11. CE, 3 mai 2004, *Fondation Assistance aux animaux*, req. 249832, *Rec.*

12. CE, 13 janvier 1961, *Magnier*, *Rec.*, p. 33; *RDP*, 1961, p. 155, concl. Fournier.

13. Conseil de la concurrence, décision 00-D-55 du 8 février 2001, relative à la situation de « la concurrence dans le secteur de la désourisation et de la dératisation du département de l'Orne; en l'espèce, l'activité d'achat du bromadiolone, de fabrication et de mise à disposition des appâts pour la destruction des ragondins et des campagnols terrestres, qu'elle exerce en vertu de l'exclusivité conférée à ses adhérents pour l'application des missions d'intérêt collectif qui lui sont confiées et qui ne comportent aucune finalité de profit, ne peut être considérée comme s'exerçant dans le cadre d'un monopole sur un marché au sens du droit de la concurrence ».

14. L'article L. 411-2 du code évoque l'intérêt de la protection de la faune sauvage; l'article L. 511-1 se réfère quant à lui aux intérêts liés à la protection de la faune et de la flore sauvages.

service public ; l'objectif est d'éviter la disparition d'un certain nombre d'espèces animales et de conserver leur patrimoine génétique. Bien souvent, de telles missions de service public sont précisées dans le cadre des activités des fédérations départementales de chasseurs<sup>15</sup>. Même si la question a été largement discutée, la réintroduction d'ours dans les Pyrénées participe de cette activité et de la préservation de la diversité biologique ; elle constitue donc un objectif d'intérêt général au sens de l'article L. 110-1 du code de l'environnement. Le juge vérifie que les mesures prises au regard de cet objectif ne portent pas aux autres intérêts en présence, publics et privés, une atteinte excessive<sup>16</sup>.

Si les animaux contribuent à la reconnaissance d'un service public, ils sont parfois à l'origine de l'ancrage du service public au plan local.

### *La contribution des animaux à l'ancrage local du service public*

61

L'animal peut être impliqué dans une manifestation locale. Le juge administratif assimile en effet une manifestation locale traditionnelle à un service public ; tel peut être le cas d'une fête votive dans une commune lors de laquelle sont effectués des lâchers de taureaux<sup>17</sup>, de la fête traditionnelle de l'abrivado dans les rues des Saintes-Maries-de-la-Mer, comprenant un lâcher de vachettes<sup>18</sup>, de la fête locale de Saint-Gély-du-Fesc avec ses manifestations taurines<sup>19</sup> ou de celle de la commune d'Eyragues<sup>20</sup>. Mais une réglementation de police est nécessaire pour assurer la sécurité. De nombreuses communes ont tenté de renforcer leur attrait, soit directement, soit par l'intermédiaire de parcs à thèmes, en se fondant sur les activités des animaux ; on ne compte plus les spectacles d'aigles ou

---

Voir également la directive 92/43 du Conseil du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages. L'article D. 421-51 présente l'Observatoire national de la faune sauvage et de ses habitats.

15. Article R. 221-34.

16. CE, 23 février 2009, *Fédération transpyrénéenne des éleveurs de montagne*, req. 292397, *Rev. Environnement*, 2009, n° 4, p. 17, obs. P. Trouilly ; la décision de réintroduction n'est pas de nature à provoquer des difficultés dans certains secteurs de l'économie locale, elle ne porte pas atteinte à la biodiversité des sites ; des mesures spécifiques ont été prises pour prévenir les conséquences dommageables éventuelles d'une telle réintroduction, en particulier pour les éleveurs, mais aussi pour réduire le risque de mise en danger de la vie d'autrui. Les ours ne manifestent pas un comportement agressif vis-à-vis des autres ours, la mesure ne porte pas atteinte au bien-être des animaux dans leur ensemble. La décision et les mesures d'accompagnement qui l'entourent satisfont à l'objectif d'intérêt général qui s'attache à la sauvegarde d'une espèce animale menacée d'extinction.

17. CAA Marseille, 5 mai 2008, *Commune d'Aubais*, 06MA01446.

18. CE, 6 juin 1980, *Mme Claire X., épouse Y.*, 14697.

19. CAA Marseille, 8 octobre 2007, 06MA00112.

20. CAA Lyon, 8 janvier 1991, 89LY01429.

de dressage de chevaux, l'attention du public étant souvent attirée sur le fait que certaines espèces sont menacées. Le développement des gîtes ruraux ou des vacances à la ferme pour montrer la vie quotidienne des animaux participe de cette logique.

Si les animaux sont utiles au service public, il arrive parfois que la prise en compte de leur bien-être contribue à une réinterprétation de ses principes de fonctionnement.

### *Les animaux et le fonctionnement du service public*

62 Les animaux contribuent de moins en moins directement au fonctionnement du service public, sauf, bien entendu, dans le domaine du service public du sport, où ils en sont parfois la raison d'être. Les courses de chevaux, les compétitions équestres aux jeux Olympiques en sont une brillante illustration. Mais ils sont souvent absents des autres services publics; les voitures à cheval sont rangées depuis longtemps... Pourtant, les animaux peuvent jouer un rôle dans certaines missions actuelles de service public, et renouveler l'application de certains principes.

### *Des animaux indispensables au fonctionnement même du service public*

Le fonctionnement de certains services publics, comme celui des secours, dépend de la contribution animalière, ces derniers étant parfois considérés comme des collaborateurs occasionnels du service public. L'intervention des chiens<sup>21</sup> en montagne peut être déterminante pour retrouver des personnes ensevelies sous la neige (chiens d'avalanche) ou dans certaines activités de recherche, en particulier à la suite de tremblements de terre (chiens de décombres), à tel point que l'on a pu les qualifier d'agents du service public, puisque, sans eux, le service ne fonctionnerait pas. Il existe ainsi une unité cynophile à la préfecture de police de Paris; lorsqu'elle s'appelait encore brigade canine, sa mission était surtout de tenter de sauver des personnes de la noyade.

Plus difficile à présenter, l'activité de recherche<sup>22</sup> fait également intervenir et participer, contre leur gré, les animaux. La science progresse effectivement grâce aux expérimentations menées sur eux, l'activité étant strictement encadrée pour éviter toute souffrance inutile. La plupart du temps, les traitements sont d'abord testés sur les animaux avant d'être

---

21. Sur une analyse détaillée des missions confiées aux chiens, Marguerite Canedo, *op. cit.*, p. 201 sq.

22. Marguerite Canedo, *op. cit.*, p. 207 sq.

administrés aux humains. On admettra qu'il vaut mieux les considérer comme de véritables acteurs du service public de la recherche et de la santé plutôt que comme des objets de telles activités.

Comme on l'a indiqué, le service public du sport, dans certaines disciplines, ne peut fonctionner que grâce à la présence des animaux, entraînés et soignés correctement, ce qui pose parfois la question de leur dopage.

### *Les animaux et les principes du service public*

Les principes du service public ne paraissent concerner que de manière indirecte les animaux. Il est vrai que la continuité du service public des postes pouvait être, au XVIII<sup>e</sup> siècle, directement liée à la forme physique des chevaux... Les contraintes d'adaptation qui pèsent sur le service public l'ont conduit à renvoyer les animaux dans leurs écuries ou leurs habitats et à privilégier des techniques plus modernes. Il est pourtant deux domaines dans lesquels les principes du service public ont été interprétés pour tenir compte du bien-être animal : la neutralité et la qualité.

63

Est-il possible, au nom du principe de neutralité, d'interdire l'abattage rituel des animaux lors de fêtes religieuses ? Le juge a souhaité préciser la limite entre l'abattage rituel et l'existence d'une fête locale traditionnelle, qui aurait pu constituer une activité de service public. Ainsi explique-t-il que « le sacrifice d'un mouton le jour de l'Aïd el-Kebir, pratique liée à l'exercice d'un culte, constitue un "abattage rituel" qui ne peut être assimilé à "une mise à mort d'animaux lors de manifestations culturelles traditionnelles", au sens de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 1<sup>er</sup> octobre 1997 ; l'organisation de cet abattage est strictement encadrée quant à ses modalités par les dispositions de l'article 11 du décret précité et n'est en conséquence possible qu'au sein d'un abattoir<sup>23</sup> ». Les préfets peuvent donc, sans heurter la liberté de conscience et de religion des citoyens, strictement encadrer la vente et l'acheminement d'ovins vivants, pour s'assurer que toutes les bêtes seront bien sacrifiées dans des abattoirs agréés et non au domicile des acheteurs<sup>24</sup>.

23. CAA Paris, 9 mai 2001, *Commune de Corbeil-Essonnes c/ Association mondiale protection des animaux de ferme*, 00PA00124. C'est désormais l'article R. 214-73 du code rural qui prescrit les obligations.

24. TA Cergy-Pontoise, 27 janvier 2005, *Duport et autres, JCP-A*, 2005, p. 1134, concl. R. Fournalès ; TA Versailles, 30 décembre 2004, *EARL de la Brosse, AJDA*, 2005, p. 679, concl. P. Leglise. De manière plus large, voir CE, 25 novembre 1994, *Association culturelle israélite Cha'are Shalom Ve-Tsedek, Rec.*, p. 509, et la décision de la Cour européenne des droits de l'homme : CEDH, 27 juin 2000, *Cha'are Shalom Ve-Tsedek*.

Les arrêtés préfectoraux visaient à protéger les animaux et à respecter, sur le plan sanitaire, comme sur le plan de leur bien-être, les conditions de leur abattage. Il est parfois nécessaire, aux frontières du service public, de protéger la dignité de l'homme et de ses croyances au regard de l'image que véhicule l'animal. L'affaire dite de la Soupe au cochon avait incité le préfet de police de Paris à interdire plusieurs rassemblements liés à la distribution sur la voie publique d'aliments contenant du porc; selon le juge en référé, il n'a pas, eu égard au fondement, au but de la manifestation et à ses motifs portés à la connaissance du public par le site Internet de l'association, porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de manifestation<sup>25</sup>. Le juge du fond suit la même voie<sup>26</sup>, et estime que la distribution sur la voie publique de soupe à base de porc revêt un caractère provocateur, humiliant, voire injurieux à l'endroit des personnes qui, en raison de leur appartenance culturelle ou religieuse, sont volontairement exclues du dispositif d'aide, alors surtout qu'il s'agit le plus souvent de personnes fragilisées par l'absence de logement et de ressources. Les exemples demeurent heureusement assez rares.

64

Même si la qualité du service public ne fait pas partie des lois de Rolland, ce principe tend à s'imposer sous l'effet de la prise en compte du bien-être animal. Les préoccupations écologiques et environnementales, amplifiées par les crises sanitaires, ont amené les consommateurs à se préoccuper de la traçabilité et de la qualité de la viande et à se renseigner sur les conditions dans lesquelles l'animal a été traité. Les droits communautaire et européen retiennent le concept de bien-être animal<sup>27</sup>. Le souci de bien traiter les animaux améliore le service public de la santé et renforce la qualité des activités, en réglementant, par exemple, les installations d'élevage intensif<sup>28</sup>.

25. CE, 5 janvier 2007, *Association Solidarité des Français*, *AJDA*, 2007, p. 601, note B. Pauvert. Sur ce lien entre dignité et ordre public, voir Marguerite Canedo, « La dignité humaine en tant que composante de l'ordre public: l'inattendu retour en droit administratif d'un concept controversé », *RFDA*, 2008, p. 979.

26. TA Paris, 10 février 2009, *AJDA*, 2009, p. 234.

27. À titre d'exemples, voir la convention sur la protection des animaux dans les élevages du 10 mars 1976, adoptée par la Communauté européenne en novembre 1978, amendée en 1992 par un protocole se référant à la notion de bien-être; la directive du Conseil du 20 juillet 1998 relative à la protection des animaux dans les élevages, qui prescrit qu'aucune souffrance inutile ne peut être infligée. Certains textes ont pris en compte la sensibilité de l'animal, voir Olivier Gassot, *op. cit.*, p. 709. Voir également Olivier Le Bot, « La protection de l'animal en droit constitutionnel. Étude de droit comparé », *Revue de la recherche juridique*, 2207, p. 1823 (ou [http://www.lex-electronica.org/docs/articles\\_27.pdf](http://www.lex-electronica.org/docs/articles_27.pdf)).

28. Voir CJCE, 22 janvier 2009, *Association nationale pour la protection des oiseaux et des*

L'activité de service public est difficilement dissociable de ses moyens d'action. L'animal acteur du service public voit également son statut appréhendé par la puissance publique.

## LES ANIMAUX ET LA PUISSANCE PUBLIQUE

La puissance publique se traduit essentiellement par l'action de police, qui se mêle à l'activité du service public. La mise en jeu de la responsabilité, du fait de la puissance publique, trouve parfois son origine dans une action de l'animal. Dans les deux cas, le statut de l'animal est ambigu, acteur, collaborateur, tiers... La perception de l'animal par l'homme reste largement déterminée par le but fixé.

### *Les animaux et la police administrative*

65

Acteurs des missions de police ou sujets des mesures de police, les animaux tiennent un rôle central dans les différents dispositifs.

### *Les animaux, acteurs des missions de police*

Si certains animaux participent aux services de secours, ils contribuent également au service public de police et de maintien de l'ordre public. Les chiens sont parfois des acteurs de la police, souvent judiciaire; certains sont dressés à détecter de la drogue ou des explosifs, d'autres sont médaillés pour leur participation aux missions qui leur sont confiées. Les chevaux ont également une mission en lien avec la sécurité; la garde républicaine, créée initialement pour des besoins sécuritaires, voit ses missions davantage tournées aujourd'hui vers la sécurité des personnalités en voyage officiel<sup>29</sup>.

### *Les animaux, sujets des mesures de police*

La police de la chasse permet de réglementer cette activité en interdisant la pratique par rapport à certaines espèces ou dans certains lieux. Mais c'est surtout dans le domaine de la police administrative générale que de nombreuses mesures sont édictées. Les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) reconnaissent au maire des prérogatives en cas de divagation d'animaux, avec pouvoir de substitution du préfet. Il a en effet en charge la sûreté et la

---

*rivières-TOS*, aff. C-473/07, la Cour ayant, à cette occasion, qualifié les cailles, pigeons et perdrix de volailles.

29. Sur ces deux aspects, voir Marguerite Canedo, *op. cit.*, p. 205 *sq.*

commodité du passage dans les rues et voies publiques ; il doit prévenir les accidents, remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces ; le code rural l'autorise également, en cas de danger grave et immédiat pour les personnes ou les animaux domestiques, à ordonner que l'animal soit placé dans un lieu de dépôt adapté à l'accueil et à la garde de celui-ci, et à faire éventuellement procéder à son euthanasie<sup>30</sup>. Un maire qui se contente d'interdire la divagation d'animaux sans se soucier du respect effectif de cette interdiction commet une faute, la faute lourde étant ici aussi abandonnée<sup>31</sup>. Les arrêtés municipaux édictant de telles mesures doivent être motivés<sup>32</sup>.

66

Les dispositions les plus complexes sont relatives à la détention des chiens dangereux. La médiatisation de certains accidents a conduit le législateur et le pouvoir réglementaire à édicter des dispositions de manière redondante et désordonnée. Au titre de ses pouvoirs de police, un maire pouvait interdire la divagation de chiens, le regroupement de chiens par leurs maîtres sur le territoire de la commune<sup>33</sup>, ordonner qu'ils soient munis d'une muselière ou d'un collier ou qu'ils soient tenus en laisse. Il pouvait également prescrire que les chiens errants sans collier pourraient être abattus passé un certain délai<sup>34</sup>. La loi du 6 janvier 1999, modifiée par celle du 15 novembre 2001, précise que, si un animal est susceptible de présenter un danger, compte tenu en particulier des modalités de sa garde, le maire peut prescrire à son gardien toute mesure de nature à prévenir le danger. La détention des chiens était subordonnée au dépôt d'une déclaration en mairie, le maire

30. Cette disposition peut s'appliquer aux chiens, mais encore faut-il que l'animal soit bien classé dans la catégorie des chiens susceptibles d'être dangereux ; tel n'est pas le cas d'un chien croisé rottweiler, le juge des référés pouvant alors suspendre l'arrêté municipal ordonnant son euthanasie (CE, 6 août 2008, 313892) ; le juge vérifie que les mesures d'euthanasie ne sont pas disproportionnées à la dangerosité des animaux (CAA Douai, 10 janvier 2008, 07DA00957).

31. CE, 25 juillet 2007, *Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire*, 293882.

32. CAA Bordeaux, 24 juin 2008, *Commune de Dun*, 06BX02443 : l'arrêté du maire de Dun relatif à la divagation des taureaux de race brava sur le territoire de la commune est une décision administrative individuelle défavorable, qui constitue une mesure de police, relevant de l'exigence de motivation au titre de la loi du 11 juillet 1979. De plus, selon la loi du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application des dispositions de la loi de 1979 ne peuvent intervenir qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites. Voir également CAA Lyon, 9 octobre 2008, *M. Louis X.*, 05LY01643.

33. CAA Nantes, 3 février 2004, *Ville de Rennes*, JCP-A, 2004, n° 13, p. 434, concl. J.-F. Coënt.

34. Paul Cassia, « Les chiens dans l'espace public municipal », *LPA*, 2003, n° 161, p. 3.

donnant récépissé<sup>35</sup>. Après quelques faits divers retentissants, la loi du 5 mars 2007 définit le danger grave et immédiat permettant au maire de faire procéder sans délai à l'euthanasie du chien, rend effective l'obligation de déclaration des chiens de première catégorie et renforce les sanctions pénales. La loi du 20 juin 2008<sup>36</sup> impose, pour la détention d'un chien d'attaque ou de défense, la possession d'un permis délivré par le maire après obtention d'une attestation d'aptitude sanctionnant une formation portant sur l'éducation et le comportement canins et sur la prévention des accidents<sup>37</sup>; le chien doit subir une évaluation comportementale entre 8 et 12 mois; le propriétaire et le chien doivent être inscrits sur un fichier central; la souscription d'une assurance est obligatoire... Ne pourrait-on pas reconnaître, comme nos voisins suisses, le droit fondamental de posséder un animal, qui devrait être concilié avec l'exigence de sécurité, au lieu de se tourner vers le tout répressif<sup>38</sup> ?

67

Il arrive que l'animal soit au cœur des évolutions jurisprudentielles en matière de responsabilité.

### *Les animaux et la responsabilité de la puissance publique*

La responsabilité de la puissance publique peut être recherchée, soit pour les dommages causés aux animaux, soit pour les dommages causés par les animaux.

### *Les dommages causés aux animaux*

Les dommages causés aux animaux sont divers et nombreux du fait, par exemple, de la chasse. Mais la destruction d'animaux peut être décidée par les pouvoirs publics pour atteindre des objectifs de santé publique ou de protection de la nature. Il n'est guère utile d'insister sur la chasse. On rappellera que le juge administratif a été régulièrement saisi de la légalité, au regard des objectifs des directives communautaires<sup>39</sup>, d'arrêtés fixant les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse pour différentes

35. Le récépissé de déclaration a été considéré comme une mesure faisant grief.

36. Voir Alexis Frank, « De la protection des personnes contre les chiens dangereux », *AJDA*, 2008, p. 1821; Isabelle Corpart, « L'encadrement de la garde des chiens dangereux par la loi du 20 juin 2008 », *Revue de droit rural*, 2008, n°368, p. 25.

37. Décret 2008-897 du 4 septembre 2008 relatif au permis provisoire de détention d'un chien.

38. Jean-Marie Pontier, « Du danger présenté par certains chiens et des moyens d'y remédier », *JCP-A*, 2008, act. 608.

39. Pour un exemple récent, le juge statuant en référé: CE, 2 février 2009, *Association pour la protection des animaux sauvages*, 324321.

espèces d'oiseaux de passage ou de gibier d'eau (rallidés, canards colverts ou chipeaux). Il a conclu à maintes reprises à leur illégalité.

Certaines activités méritent d'être protégées contre des animaux nuisibles, dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques, pour éviter des dommages aux activités agricoles et sauvegarder la faune. C'est ainsi que le code de l'environnement donne compétence au ministre pour fixer la liste des animaux susceptibles d'être classés nuisibles. Un arrêté ministériel peut ainsi mentionner certaines espèces comme étant susceptibles d'être nuisibles, à charge pour le préfet de fixer, dans chaque département, en fonction de la situation locale, la liste des espèces d'animaux nuisibles, au regard des intérêts à protéger et à défendre. Mais les arrêtés préfectoraux ne sont légaux que si l'autorité administrative produit des éléments précis établissant, en fonction de la situation locale, une atteinte aux intérêts prévus par les textes pour justifier le classement<sup>40</sup>. L'inexacte appréciation de la situation locale lors de ce classement peut engager la responsabilité de l'État, parfois condamné à indemniser le préjudice moral subi par certaines associations de protection des animaux<sup>41</sup>.

Des raisons de santé publique et de lutte contre les risques d'épidémie peuvent inciter la puissance publique à ordonner, sous le contrôle du juge, la destruction d'animaux. Tel est le cas des décisions préfectorales d'abattage de troupeaux de bovins susceptibles d'être infectés par l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) ; des mesures d'indemnisation sont prévues sur le fondement des articles L. 221-1 et L. 221-2 du code rural<sup>42</sup>. Les animaux abattus sur ordre de l'administration peuvent être des ovins suspectés d'être infectés de tuberculose<sup>43</sup> ou un cheptel de salmonidés infecté de septicémie hémorragique virale<sup>44</sup>.

40. CAA Nancy, 2 mars 2009, *Association Oiseaux-Nature*, 07NC00868, à propos du classement de la martre et de la fouine comme espèces nuisibles. On pense au lapin de garenne, considéré comme animal nuisible à Paris (voir Pierre Sablière, « Le lapin de garenne saisi par le droit », *AJDA*, 2006, p. 1642).

41. CAA Nantes, 25 mars 2008, *Association pour la protection des animaux sauvages*, 07NT01586 : en exécution des arrêtés préfectoraux dont l'annulation a été prononcée pour illégalité, il avait été procédé à la destruction de 222 martres, 373 fouines, 175 belettes et 88 putois ; l'association requérante, qui a pour objet d'agir pour la protection de la faune et de la flore, la réhabilitation des animaux sauvages et la conservation du patrimoine naturel en général, est fondée à demander réparation du préjudice moral résultant de l'atteinte ainsi portée aux intérêts qu'elle s'est donné mission de défendre ; l'État est condamné à lui payer une somme de 3 000 euros ; le préjudice écologique dont l'association se prévaut doit être regardé comme se rattachant au préjudice moral pris en compte pour l'attribution de l'indemnité.

42. CE, 17 octobre 2008, *Mme Pierrette A.*, 291177.

43. CAA Bordeaux, 12 février 2009, *GAEC de Beauplat*, 07BX01324.

44. CAA Bordeaux, 29 janvier 2009, *Michel X.*, 07BX01113.

Les animaux peuvent enfin subir des dommages du fait de pollutions diverses, mais sans que la puissance publique soit nécessairement à l'origine du problème. Ils sont également parfois auteurs de dommages.

### *Les dommages causés par les animaux*

La protection de l'environnement devient une préoccupation essentielle et nombre de textes protègent certaines espèces sauvages ou interdisent leur destruction. Ces mesures entraînent parfois d'autres dommages que la puissance publique doit réparer.

C'est la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature qui a le plus souvent constitué le point de départ des actions en responsabilité contre l'État législateur. Les articles 3 et 4 de cette loi<sup>45</sup> précisent en effet que, lorsqu'un intérêt scientifique particulier ou que les nécessités de la préservation du patrimoine biologique justifient la conservation d'espèces animales non domestiques, la destruction ou la capture de ces espèces est interdite. La liste des espèces animales protégées est fixée par décret en Conseil d'État, les interdictions prévues pouvant être permanentes ou temporaires<sup>46</sup>. C'est ainsi que le goéland argenté a été inclus dans cette liste. Le juge administratif, selon une jurisprudence constante, estime que le préjudice résultant de la prolifération des animaux sauvages appartenant à des espèces dont la destruction a été interdite en application des dispositions législatives doit faire l'objet d'une indemnisation par l'État lorsque, excédant les aléas inhérents à l'activité en cause, il revêt un caractère grave et spécial et ne saurait, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement aux intéressés. Il faut donc s'assurer que les goélands argentés ont proliféré et qu'ils ont directement causé des dommages à certaines cultures<sup>47</sup>. Ont figuré sur la liste des espèces protégées ou y figurent encore les flamants roses<sup>48</sup>, le grand cormoran, longtemps bénéficiaire d'une protection absolue, entraînant

69

45. Qui ont fait l'objet d'une codification au code rural puis au code de l'environnement.

46. La liste peut varier en fonction des périodes et des conditions générales de la population animale (par exemple pour l'ours ou encore le loup : CE, 20 avril 2005, *Association pour la protection des oiseaux sauvages*, *AJDA*, 2005, p. 1398, note J.-M. Pontier ; *LPA*, 2006, n°60, p. 12, concl. Y. Aguila).

47. CAA Douai, 2 avril 2008, *EARL Agri-Artois*, 07DA00221 ; en l'espèce, les goélands argentés n'ont pas proliféré, mais les propriétaires des terrains cultivés n'ont pris aucune mesure destinée à les éloigner ni sollicité une autorisation temporaire de destruction. La responsabilité de l'État ne peut donc être engagée.

48. Voir CE, 21 janvier 1998, *Ministre de l'Environnement c/ Plan, Rec.*, p. 19, qui adopte une solution contraire à CAA Lyon, 1<sup>er</sup> février 1994, *Plan, Rec.*, p. 1053 : dommages causés aux rizières par les flamants roses.

une surpopulation cause de dommages considérables aux pisciculteurs. Le Conseil d'État a retenu la responsabilité de l'État en estimant que le régime de protection mis en place par la loi du 10 juillet 1976 a été directement à l'origine de la prolifération de ces oiseaux, donc des dégâts causés, qui revêtent un caractère anormal et spécial<sup>49</sup>. Cependant, si la loi ne se trouve pas directement à l'origine du dommage subi par les victimes, aucune indemnisation n'est due : ainsi l'activité de taxidermiste est-elle nécessairement affectée pour atteindre l'objectif fixé par la loi<sup>50</sup> ; le texte interdit en effet toute naturalisation d'espèces protégées.

L'État peut également prévoir lui-même un régime d'indemnisation pour des dommages causés par des animaux. Ainsi, en cas de dégâts causés aux récoltes par des sangliers ou des grands gibiers provenant d'une réserve où ils font l'objet de reprise ou d'un fonds sur lequel a été exécuté un plan de chasse, celui qui a subi un préjudice peut en réclamer l'indemnisation à l'Office national de la chasse. Ce régime spécial d'indemnisation des exploitants agricoles fait alors obstacle à l'introduction à l'encontre de l'État d'une action en réparation de ces dommages sur le fondement de la responsabilité sans faute<sup>51</sup>.

La responsabilité de la puissance publique peut également être mise en cause sur le fondement du défaut d'entretien normal d'un ouvrage public. Les sangliers ont ainsi donné lieu à plusieurs décisions juridictionnelles, condamnant la collectivité pour ne pas avoir signalé leur présence et donc le risque d'accident. L'obligation d'information n'est pas systématique, le juge rappelant logiquement que, eu égard aux conditions de la circulation sur les autoroutes, l'absence de tout aménagement particulier destiné à empêcher l'accès des grands animaux sauvages sur ces voies publiques ne constitue un défaut d'entretien normal qu'à proximité des massifs forestiers qui abritent du gros gibier ou dans les zones où le passage de grands animaux est habituel<sup>52</sup>. Une telle obligation de prévenir ou

49. CE, Sect., 30 juillet 2003, *Association pour le développement de l'aquaculture en Région Centre, RFDA*, 2004, p. 144, concl. F. Lamy, note P. Bon. La jurisprudence estimait jusqu'à cette décision que le législateur avait entendu exclure tout droit à indemnisation, compte tenu de l'objet en vue duquel les dispositions ont été adoptées et de l'intérêt général qui s'y rattache (voir *supra* l'arrêt *Plan*). La jurisprudence est désormais constante : CAA Bordeaux, 26 février 2004, *Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement c/ M. Pommereau, SCEP du Grand-Cerneant, M. Delagrange, AJDA*, 2004, p. 1941, note C. Deffigier.

50. CE, 14 décembre 1984, *Rouillon, Rec.*, p. 3.

51. CAA Marseille, 12 janvier 2009, *Mme Gabrielle X.*, 07MA01294.

52. CAA Marseille, 22 décembre 2008, *M. Laurent X.*, 06MA03147 ; compte tenu des circonstances de l'espèce, l'État est condamné pour défaut d'entretien normal, l'endroit étant une zone de passage habituel de grands animaux, aucun aménagement destiné à empêcher leur accès à l'autoroute n'ayant été prévu.

d'effectuer des aménagements existe alors même qu'aucun accident dû au passage de ces animaux ne s'est produit antérieurement<sup>53</sup>.

Certains dommages peuvent ne plus être accidentels mais permanents; le voisinage d'une porcherie nécessite l'édiction de mesures pour éviter des nuisances considérables, liées aux odeurs nauséabondes et aux rejets de toutes sortes. L'exploitation de ce type d'installation, *a fortiori* dans des conditions illégales, peut donc donner lieu à indemnisation pour dommage permanent de travaux publics, le préjudice pouvant être lié à la lenteur avec laquelle les autorités ont réagi<sup>54</sup>, à condition que les intéressés se soient plaints immédiatement<sup>55</sup>. Mais l'activité peut contaminer des exploitations voisines ou des terrains voisins, comme des étangs, une telle situation pouvant, si les conditions sont remplies, entraîner la responsabilité de l'État<sup>56</sup>. Il appartient de toute façon au maire de ne pas délivrer de permis de construire pour les maisons d'habitation situées dans des zones exposées à des nuisances graves du fait d'un tel élevage<sup>57</sup>.

71

Plus spécifique est la responsabilité de l'État recherchée en sa qualité de propriétaire, fondée sur le défaut d'entretien normal des ouvrages publics que constituent les pistes de décollage; en effet, les dommages causés par des volatiles entrés en collision avec un avion au moment où celui-ci s'apprête à décoller de l'aéroport relèvent du régime de responsabilité des travaux publics<sup>58</sup>. L'État doit démontrer que toutes les dispositions nécessaires ont bien été prises pour éviter la présence d'oiseaux sur les pistes lors des décollages<sup>59</sup>. Ainsi le fait de ne pas avoir effectué les opérations nécessaires pour évacuer le cadavre d'un hérisson sur une piste, ce qui a attiré une vingtaine de goélands leucophées dont

53. CAA Marseille, 24 novembre 2008, *Département des Bouches-du-Rhône*, 06MA02306: un motocycliste a été accidenté du fait de la traversée de la chaussée sur laquelle il se trouvait par un sanglier. Selon les expertises, le passage de sangliers était habituel dans cette zone, leur population atteignant le nombre de deux cents environ; même si aucune autre collision entre un véhicule et un sanglier n'avait été portée à la connaissance du département, ce dernier devait prévenir les usagers de la route départementale du danger résultant de sa traversée habituelle par les sangliers. Le manque de panneaux appropriés constitue donc un défaut d'entretien normal de la voie publique, ce qui permet à la victime d'engager l'entière responsabilité du département en l'absence de toute faute de sa part.

54. CAA Paris, *Mme Élisabeth X.*, 99PA03747.

55. CAA Nancy, 31 décembre 1997, *M. et Mme de Preester*, 94NC00889.

56. CE, 11 juillet 1986, *M. A.*, 61719.

57. CAA Nancy, 14 octobre 1999, *Mme Michèle X.*, 95NC00487.

58. CE, 28 juin 1989, *Société Uni-Air et Compagnie d'assurances L'Europe, Rec.*, p. 976.

59. L'État arrive rarement à prouver l'entretien normal: CAA Paris, 7 mai 2008, *Ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer c/ Consorts Dumon*, 06PA03237.

plusieurs ont été happés par le réacteur gauche d'un Airbus A 320 d'Air France qui assurait la liaison Marseille-Paris, engage-t-il la responsabilité de l'État<sup>60</sup>.

Le droit administratif ne s'intéresse à l'animal qu'à travers les activités humaines. Il semble pourtant en mesure de lui reconnaître un véritable statut, tout en prenant en compte les impératifs de sécurité et de santé publique<sup>61</sup>. Si l'animal n'est pas un agent de l'administration, comme au temps des capitaineries de chats, il apparaît néanmoins comme un véritable acteur du droit administratif, son statut spécifique se construisant progressivement autour d'une certaine protection.

72

---

60. CAA Marseille, 23 juin 2008, *Ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire*, 05MA00761.

61. Il en va de même en droit constitutionnel; selon Oliver Gassot, l'animal n'apparaît en droit constitutionnel que par le biais de la notion d'environnement et les principes qui lui sont afférents. Pour protéger l'homme, on protège l'environnement et, parfois, pour cela, l'animal (*op. cit.*, p. 719).

---

#### R É S U M É

---

*Les relations entre le droit administratif et l'animal sont placées sous le signe de l'anthropocentrisme, tant il est vrai que l'animal n'est, le plus souvent, pas pris en compte en tant que doté d'un statut mais seulement par l'intermédiaire des activités de l'homme, qui, elles, sont saisies par le droit administratif. Pourtant, la participation active de l'animal à l'appréhension des concepts clés de ce droit, le service public et la puissance publique, devrait lui permettre de se voir reconnaître un statut spécifique, largement orienté, comme en droit constitutionnel, vers sa protection.*