



LE MAIRE ET L'ANIMAL

Protection animale et bien-être animal : une prise en compte croissante par le législateur et le citoyen

Par Muriel Falaise.....116

Encadrement des cirques présentant des animaux vivants : quelle place pour le maire ?

Trois questions à M^e Arielle Moreau119

Les pouvoirs de police du maire en matière d'animaux errants et d'animaux dangereux

par Mehdi Bahouala.....121

Encadrement des chiens dangereux : rôle du maire

par Marianne Moliner-Dubost..... 126

Sécurité sanitaire et protection des animaux dans les abattoirs : les pouvoirs combinés de l'État et de la commune

par Jean-Charles Jobart..... 129

Le maire et la chasse

par Maëlle Comte..... 134

Police funéraire : quelle « place » pour l'animal ?

par Bertrand Hédin137

Le maire et l'animal, tel est le thème du dossier de l'AJCT, publié ici. Si immédiatement, et de façon traditionnelle, la problématique des animaux errants et dangereux émerge à l'évocation de ce « couple », il faut noter qu'au fil des siècles, le statut de l'animal est passé de celui de chose à celui d'être vivant sensible. Cela entraîne un changement de point de vue de la société et du citoyen sur l'animal. Est ainsi révélatrice la notion de bien-être animal qui a fait irruption dans la sphère publique.

Aussi, au-delà du rôle (limité, par ailleurs) du maire en matière d'encadrement de la chasse, l'AJCT s'interroge sur la place du premier magistrat de la ville face aux inhumations d'animaux domestiques, aux abattoirs ou aux refus de certains citoyens de voir des cirques s'installer dans leur commune.

compte rendu de la situation des biens et immobilisations nécessaires à l'exploitation du service avec une description des biens et le programme d'investissement, les engagements à incidences financières notamment en matière de personnel, une analyse de la qualité du service, enfin un compte rendu technique et financier comportant les informations relatives à l'exécution du service et notamment les tarifs pratiqués.

Le pouvoir de contrôle doit également s'appuyer sur le contrat de délégation qui peut préciser les moyens de contrôle de la collectivité délégante. À ce titre, il est utile que la convention précise que la collectivité peut diligenter un organisme de contrôle, exiger la consultation de toutes les pièces permettant de vérifier que le service public est correctement assuré, notamment au regard des critères de performance et de qualité du service stipulés dans la convention. Celle-ci peut préciser le contenu du rapport annuel d'activité et énumérer des indicateurs de performance à renseigner. Ce pouvoir de contrôle devra être prolongé par un pouvoir de sanction en cas de défaillance du délégataire.

Police administrative – Enfin, le maire est une autorité de police administrative. Même si les abattoirs relèvent de polices

administratives spéciales de l'État, la police du maire n'est pas totalement exclue. Elle peut être complémentaire, le maire venant ajouter des obligations au gestionnaire ou aux usagers de l'abattoir⁴⁵.

De même, le maire peut s'immiscer, au titre de sa police générale, dans l'exercice d'une police spéciale de l'État en cas de péril imminent notamment pour la santé, l'hygiène, la sûreté des personnes ou la protection de l'environnement⁴⁶.

(45) Par ex., CE 14 janv. 1976, n° 90948, E^h *Martinache et Liégeois*, Lebon, où le maire interdit à tout utilisateur de l'abattoir municipal d'y abandonner des déchets ou débris d'animaux.

(46) CE 22 janv. 1965, n° 56871, *Consorts Alix*, Lebon 44; CE 29 sept. 2003, n° 218217, *Houillères du bassin de Lorraine*, Lebon 677; AJDA 2003. 2164, concl. T. Olson; D. 2003. 2484; RDI 2004. 82, obs. Y. Jégouzo; CE 2 déc. 2009, n° 309684, C^o de *Rachecourt-sur-Marne*, Lebon 481; AJDA 2009. 2319; D. 2010. 2468, obs. F. G. Trébulle. V., égal., A.-S. Denolle, *Concours de polices en matière environnementale: quelle place pour le maire?*, AJCT 2019. 370.

LE MAIRE ET LA CHASSE

par Maëlle Comte

Maître de conférences en droit public, université Jean Monnet – Saint-Étienne, CERCRID UMR 5137 ; avocat associé, MCH AVOCATS

Avec plus de 1,2 million de pratiquants, la chasse représente un réel enjeu social et économique, comme en atteste la dernière réforme relative à la création de l'Office français de la biodiversité et modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement¹.

L'échelon communal n'est pas, de prime abord, l'échelon de droit commun en matière de chasse. En effet, l'État a toujours gardé un rôle prépondérant dans ce domaine afin d'éviter une destruction désordonnée des espèces et une gestion déraisonnée de la chasse sur les territoires. Le droit cynégétique laisse une place limitée au maire dans la gestion de la chasse sur son territoire. Il n'en demeure pas moins qu'il appartient au maire de se saisir des prérogatives qui lui sont attribuées par les textes afin de réglementer la chasse sur son territoire.

Le maire intervient à titre secondaire pour prendre des mesures de police administrative. Son rôle en matière d'organisation du territoire de chasse est encore plus limité.

■ Des pouvoirs de police administrative résiduels

La surveillance et la police spéciale de chasse, issues de la loi du 3 mai 1844 et aujourd'hui inscrites à l'article L. 420-2 du code de l'environnement, sont exercées par le ministère en charge de la chasse (actuellement le ministère de la Transition écologique et solidaire). À ce titre, il peut interdire la chasse de certaines espèces ou réglementer la destruction des animaux nuisibles. Le préfet est compétent au niveau départemental notamment pour fixer les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse.

Le maire dispose d'une compétence secondaire au titre de ses pouvoirs de police administrative générale et au titre de la destruction des nuisibles.

Intervention secondaire au titre des pouvoirs de police administrative générale

Article L. 2212-2 – L'existence d'une police spéciale de la chasse n'empêche pas le maire de prendre des mesures sur le fondement des dispositions de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales pour des motifs tirés de la sécurité publique.²

Jurisprudence – Il s'agit de la mise en œuvre de la jurisprudence classique en matière de concours de police. Le juge judiciaire a été le premier à affirmer que le maire pouvait interdire la chasse sur son territoire pour préserver les habitants des dangers de la chasse dans les vignes et sous les pommiers en période de vendange ou de cueillette des pommes. Pour la Cour de cassation, «les dispositions du code rural relatives à la chasse n'ont pas restreint

(1) Loi n° 2019-773 du 24 juill. 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement.

(2) CE 18 avr. 1902, n° 04749, C^o de *Neris-les-Bains*, Lebon 275.

le pouvoir qui appartient aux maires de prendre des arrêtés dans l'intérêt de la sûreté des campagnes»³. Le juge administratif a confirmé ces règles de compétence et la possibilité ainsi donnée au maire de faire usage de ses pouvoirs de police administrative générale et interdire la chasse dans un périmètre de 200 mètres autour des habitations (au lieu de la règle des 150 mètres prévue par le préfet) en raison d'incidents graves survenus précédemment⁴.

Ainsi, un maire peut-il interdire la chasse dans un rayon de 150 mètres autour du site d'une station d'épuration pour assurer la sécurité des usagers⁵.

L'usage des pouvoirs de police administrative par le maire doit avoir uniquement pour objet la préservation de la sécurité ou de la tranquillité publiques. Une mesure – telle qu'une interdiction de chasser dans un périmètre de 200 mètres autour des habitations avec neutralisation des armes et tenue des chiens en laisse – ne doit pas reposer sur un but de protection de la faune⁶.

Ainsi le maire peut-il seulement intervenir pour les actes de chasse susceptibles de troubler l'ordre public, et non pour tout acte de chasse comme l'utilisation de chiens courants, par exemple.

Intervention contrôlée en matière de destruction des nuisibles

Il existe deux types de battues de destruction : les battues municipales et les battues préfectorales.

Battues municipales – Les battues municipales sont régies par l'article L. 2122-21, 9° du code général des collectivités territoriales qui précise que le maire est chargé « de prendre, à défaut des propriétaires ou des détenteurs du droit de chasse, à ce dûment invités, toutes les mesures nécessaires à la destruction des animaux d'espèces non domestiques pour l'un au moins des motifs mentionnés aux 1° à 5° de l'article L. 427-6 du code de l'environnement et de requérir, dans les conditions fixées à l'article L. 427-5 du même code, les habitants avec armes et chiens propres à la chasse de ces animaux, à l'effet de détruire ces derniers, de surveiller et d'assurer l'exécution de ces mesures, qui peuvent inclure le piégeage de ces animaux, et d'en dresser procès-verbal ».

(3) Crim. 15 juill. 1964, n° 63-91.519, D. 1965, 60, note M. Bougné.

(4) CE 13 sept. 1995, n° 127553, *Fédération départementale des chasseurs de la Loire*, Lebon T. 941; Dr. adm. 1995, n° 775.

(5) CE 26 juin 2009, n° 309527, *Lacroix*, Lebon T. 642; JCP Adm. 2009, n° 229, obs. J. Moreau; RLCT sept. 2009, n° 49, p. 35, obs. E. Glaser; *ibid.* déc. 2009, n° 52, p. 24, note O. Carton; DGCT 2010, 479, obs. P. Bon.

(6) CAA Bordeaux, 15 janv. 2008, n° 05BX02220, *ACCA de Calzan*.

(7) CAA Marseille, 11 déc. 2006, n° 05MA00792.

(8) CE 11 juill. 1994, n° 140106, *Caux*.

De fait, en cas de carence des propriétaires ou des détenteurs du droit de chasse dans la régulation des espèces nuisibles, le maire peut ordonner des battues administratives.

Les animaux pour lesquels les battues administratives sont autorisées sont les animaux classés nuisibles sur le territoire de la commune. Sur ce point, le code général des collectivités territoriales renvoie encore à l'article R. 427-7 du code de l'environnement alors qu'il a été abrogé par le décret n° 2012-402 du 23 mars 2012 relatif aux espèces d'animaux classés nuisibles (le classement des espèces nuisibles relève aujourd'hui à titre principal du ministre chargé de la chasse).

Ces battues sont effectuées sous le contrôle et la responsabilité technique des lieutenants de louveterie nommés par le préfet. Le maire intervient généralement après avoir été sollicité par les habitants de la commune, victimes de dégâts causés par les animaux nuisibles, comme les sangliers. Il appartient au maire d'apprécier correctement la réalité et l'ampleur des dégâts, sous peine d'engager la responsabilité de la commune⁷.

Battues préfectorales – Le préfet peut organiser des battues administratives sur le fondement de l'article L. 427-6 du code de l'environnement. Dans les communes situées à proximité des massifs forestiers où les cultures sont menacées périodiquement de destruction par les sangliers ou dans celles où existent des formes d'élevage professionnel menacées périodiquement de destruction par les renards, le maire peut recevoir délégation du préfet pour ordonner des battues.

L'enchevêtrement des règles et la concurrence possible des battues municipales et des battues préfectorales sont assez symptomatiques de la place résiduelle réservée aux maires dans l'exercice du droit cynégétique.

■ Le maire et l'organisation de la chasse sur son territoire

Le rôle du maire dans l'organisation de la chasse sur son territoire diffère selon la configuration de l'exercice du droit de chasse. Dans l'hypothèse de l'existence de biens communaux, la délivrance du droit de chasser est un réel enjeu d'intérêt local. Et seules les communes où sont créées des associations communales de chasse agréées (ACCA) disposent d'un droit de regard dans l'organisation de la chasse.

Délivrance du droit de chasser sur les biens communaux

Les biens communaux sont ceux qui appartiennent indivisément à la généralité des habitants ou membres de la commune⁸. La gestion de ces biens relève majoritairement de règles coutumières. Les règles textuelles reposent essentiellement sur l'article 542 du code civil aux termes duquel « les biens communaux sont ceux à la propriété ou au produit desquels les habitants d'une ou plusieurs communes ont un droit acquis ».

Les communes disposent du droit de chasse sur leurs biens communaux et peuvent décider d'exploiter ce droit sous plusieurs formes.

Sans condition – D'abord, la commune peut simplement laisser les habitants de la commune chasser sur les biens communaux sans condition spécifique. Une telle possibilité n'est en pratique pas utilisée dans la mesure où les maires préfèrent pouvoir contrôler l'exercice de la chasse sur leur territoire.

Sociétés de chasse – Dès lors, le droit de chasser sur les biens communaux est attribué gratuitement aux sociétés de chasse

locales dans le cadre de baux de chasse⁹. Le bail peut être conclu de gré à gré ou par adjudication¹⁰; les biens communaux relevant du domaine privé, la soumission à une procédure de publicité et de mise en concurrence n'est pas obligatoire¹¹.

À ce titre, la commune doit veiller à respecter le principe d'égalité entre les différents habitants dans l'attribution du droit de chasser sur les biens communaux. Les conflits entre les sociétés de chasse sont très fréquents et le juge administratif est venu fixer les principes applicables. Ainsi, pour le Conseil d'État, « s'il est loisible à l'autorité compétente, pour déterminer les conditions d'utilisation des biens communaux ou sectionnaux, de donner à bail le droit de chasse sur ces biens, elle ne saurait, sans méconnaître l'égalité vocation de l'ensemble des habitants de la commune ou des ayants droit de la section à bénéficier de ces biens, réserver l'usage gratuit du droit de chasse à une personne physique ou morale déterminée, en l'absence de toute justification tirée de l'intérêt public »¹².

Dès lors, l'attribution du droit de chasser sur des biens communaux à une société de chasse unique doit être justifiée par une différence de situation¹³ ou un motif d'intérêt général¹⁴. Sur ce point, le juge administratif considère que l'octroi d'un monopole du droit de chasser sur des biens communaux à une société se justifie si cela favorise la pratique de la chasse par les habitants de la commune et permet de maintenir un lien social¹⁵. Des motifs tirés de la nécessité d'assurer la sécurité des habitants et des chasseurs peuvent justifier la dérogation au principe de libre disposition des biens communaux¹⁶. La différence de traitement qui résulte de l'attribution du droit de chasser à une seule société de chasse doit être en rapport avec l'usage des biens communaux¹⁷.

ACCA – Dans les communes où sont constituées des ACCA, les biens communaux sont généralement apportés au territoire de chasse de l'association, même si le juge administratif a admis la possibilité pour une commune de retirer les biens communaux du territoire de l'ACCA et de les louer au prix du marché à une société de chasse privée¹⁸.

Intervention marginale du maire dans la gestion des territoires de chasse

Le maire ne joue en principe aucun rôle dans la gestion des territoires de chasse. En effet, en dehors de l'usage du droit de chasse sur les biens communaux, le maire ne dispose d'aucune compétence pour gérer les modalités d'exercice du droit de chasse sur sa commune.

Le droit de chasse est un attribut du droit de propriété et seul le propriétaire peut autoriser la chasse sur son terrain. Ainsi le titulaire du droit de chasse peut-il délivrer des autorisations de chasser (permissions ou invitations).

En France, il existe deux grandes hypothèses : soit le titulaire du droit de chasse est un grand propriétaire terrien qui exerce seul son droit, soit un groupement cynégétique (une association loi 1901) est créé et exerce les droits de chasse apportés au groupement. Dans

ces différents cas, le maire n'intervient pas. Il s'agit de relations de droit privé entre titulaires de droit de chasse.

Création d'une ACCA – Il existe un seul cas dans lequel le maire va jouer un rôle dans l'organisation du droit de chasse sur la commune. Il s'agit de l'hypothèse dans laquelle est créée une ACCA sur la commune. À cet effet, le législateur a prévu deux cas dans lesquels peuvent être créées des ACCA :

- soit la création est obligatoire car la commune se situe dans un département dit « à ACCA obligatoire », dont la liste est fixée par arrêté ministériel;
- soit la création est initiée par les habitants de la commune et décidée par le président de la fédération départementale des chasseurs (avec l'accord de 60 % des propriétaires de la commune représentant 60 % du territoire de la commune)¹⁹.

Dans ces deux cas, le maire intervient pour assurer le bon déroulé de la procédure de création. En tout état de cause, une fois l'ACCA créée, le maire ne dispose plus d'aucune compétence à l'égard de l'association. En effet, les ACCA sont désormais placées sous le contrôle des fédérations départementales des chasseurs.

La loi du 24 juillet 2019 a transféré aux fédérations départementales des chasseurs la tutelle des ACCA jusque-là exercée par le préfet. Au-delà de la question du désengagement de la puissance publique sur ces sujets sensibles²⁰, ce transfert de compétences est assez significatif de l'organisation cynégétique en France et du rôle très secondaire qui est laissé aux maires dans ce domaine.

(9) CAA Marseille, 25 janv. 2016, n° 14MA04774, C^o de Fontans.

(10) CE 5 juill. 1985, *Sieur et dame Henry*, Lebon 562.

(11) CE 5 juill. 1985, *Sieur et dame Henry*, Lebon 562.

(12) CE 14 sept. 1994, n° 114910, C^o d'Escoutoux, Lebon 413; D. 1994, 231; RDI 1995, 305, obs. J.-B. Aubry et C. Maugué.

(13) CAA Lyon, 26 avr. 2007, n° 05LY01315, C^o de La Trinitat, AJDA 2007, 1429; CAA Marseille, 9 mars 2007, n° 07MA01967, *Assoc. des propriétaires chasseurs et non chasseurs de Saorge*.

(14) CE 29 mars 1991, n° 95825, C^o de Vêze.

(15) CAA Lyon, 11 mai 2006, n° 01LY01122, 5^e de chasse La Saint Hubert, AJDA 2006, 1916; RD rur. 2006, comm. 401.

(16) CAA Nantes, 9 déc. 2011, n° 11NT00002, C^o de Treguennec, AJDA 2012, 454.

(17) CAA Marseille, 25 juin 2018, n° 17MA04639, *Assoc. de propriétaires chasseurs et non chasseurs de Saorge*.

(18) CE 1^{er} juill. 1988, *Min. de l'Environnement c/ Antoine*, Lebon 622.

(19) C. envir., art. L. 422-6 et L. 422-7.

(20) Il faut rappeler que le régime juridique des ACCA permet un apport forcé des terrains à l'association (seuls les terrains en opposition sont exclus).