



Le maire et la chasse sur sa commune : quelques aspects juridiques

ANNIE CHARLEZ

ONCFS, Chef de la Mission Conseil Juridique, Paris.

En ce qui concerne le Code général des collectivités territoriales, ancien Code des communes, cette place est également limitée.

En fait, actuellement, le rôle du maire en matière de chasse et de destruction des animaux nuisibles est clairement réglementé dans trois domaines principaux :

- l'exploitation de la chasse sur les biens communaux ;
- la création d'une ACCA sur la commune et lors de l'enquête publique qui la précède ;
- la destruction des nuisibles par le biais, notamment, de battues communales ;
- la sécurité publique et particulièrement l'usage des armes à feu sur le territoire communal.

Le territoire de chasse communal

L'exploitation de la chasse sur les biens communaux

Cette exploitation peut se faire gratuitement au profit des habitants de la commune, sous plusieurs formes.

Tout d'abord, le conseil municipal peut décider de laisser les habitants de la commune chasser librement sur l'ensemble des propriétés communales, sans autre limitation que celle du respect de la réglementation applicable dans le département. Il s'agit là de l'application la plus simple de l'article 542 du Code civil, qui prévoit que les habitants de la commune peuvent bénéficier de l'usage des biens communaux¹. Cette disposition est plus particulièrement mise en œuvre dans les départements où règne encore la chasse dite « banale ».

Cependant, le maire et son conseil peuvent souhaiter que la chasse soit gérée correctement et non pas laissée sans contrôle. C'est pourquoi, le plus souvent, le droit de chasse sur les biens communaux peut être apporté à titre gratuit ou à un prix modique à l'association de chasse communale. Mais dans ce cas, le maire



© ONCFS

De nombreux élus locaux – notamment les maires – pensent qu'ils ont un rôle important à jouer pour réglementer la chasse sur le territoire de la commune qu'ils administrent ou dans le fonctionnement de la société de chasse locale. Or, le droit cynégétique tel qu'il est circonscrit dans le livre IV du Code de l'environnement laisse une faible place au maire de la commune où se situe une association de chasse, comme nous allons le voir...

n'est pas libre de louer sans respecter les conditions fixées par le Code civil. En cas de litige, c'est le juge administratif qui est compétent pour traiter le dossier, ainsi que le rappelle le Tribunal des conflits par décision en date du 4 novembre 1991, dès lors que la décision attaquée est celle prise par délibération du conseil municipal exécutée par le maire de la commune.

Par ailleurs, le Conseil d'État rappelle, dans une décision en date du 14 septembre 1994, que : « 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 de 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. »

La commune peut également décider d'apporter son droit de chasse à l'ACCA

avec ou sans contrepartie, en fonction généralement de la superficie des biens communaux ou des traditions locales applicables en la matière.

L'exploitation de la chasse à titre onéreux

Pour autant, la commune peut décider de louer le droit de chasse sur ses biens et pour cela faire par exemple opposition à l'apport de son droit de chasse à l'ACCA créée sur la commune. Dans ce cas, le Conseil d'État précise que : « Les dispositions de l'article 4 de la loi du 10 juillet 1964² ne s'opposent pas à ce qu'un conseil municipal invite le maire à formuler une demande de retrait des terrains faisant partie du domaine privé de la commune du territoire de chasse d'une

¹ Code civil – Biens communaux – Droits des habitants – Article 542 créé par Loi 1804-01-25 promulguée le 4 février 1804 : « Les biens communaux sont ceux à la propriété ou au produit desquels les habitants d'une ou plusieurs communes ont un droit acquis. »

² Devenu l'article L422-13 du Code de l'environnement.

association communale de chasse agréée auprès du président de l'association, puis décide de louer ces terrains à une société de chasse de droit privé. »

Il est clair que, dans ces circonstances, le prix fixé doit être celui du marché puisque les habitants de la commune bénéficieront du produit de la location demandée ; à moins qu'ils ne soient tous admissibles dans l'association sans restriction. En revanche, cette possibilité ne concerne pas les propriétaires n'habitant pas la commune, qui ne sont pas cités par l'article du Code civil.

La commune peut, soit louer ses biens par adjudication aux enchères publiques, soit louer à l'amiable le droit de chasse sur ses biens (par amodiation), et passer dans les deux cas un bail de chasse de droit commun avec l'adjudicataire ou le locataire. Elle n'est pas tenue de passer par un cahier des charges tel qu'il en existe un en droit local d'Alsace-Moselle, et peut donc se contenter de prendre le modèle proposé par l'ONCFS dans sa brochure sur le bail de chasse.

La création d'une ACCA

La décision de création selon la procédure B

La loi prévoit deux procédures de création d'une ACCA sur une commune :

- soit le département est inscrit par arrêté ministériel sur la liste des départements à ACCA obligatoires dans toutes les communes (procédure A) ;
- soit l'ACCA est créée à l'initiative des habitants de la commune selon la procédure B dite aussi « au coup par coup ». C'est dans ce second cas que le maire va avoir un rôle important dans le déclenchement de la procédure de création.

En effet, le lancement de la procédure est réalisé par une demande formée par 60 % des propriétaires de la commune représentant 60 % du territoire rural de la commune. Cette demande est remise au maire de la commune qui la transmet au préfet, avec son avis sur ce projet. Dans ce cas, le maire a ce que l'on appelle une « compétence liée » et a donc l'obligation de transmettre le dossier au préfet. Il n'a pas le droit de bloquer l'initiative à son niveau de responsabilité et, s'il ne transmet pas le dossier, commet ce que l'on appelle un excès de pouvoir qui sera sanctionné par le tribunal administratif.

Le préfet peut donner une suite favorable ou non à la demande qui lui est présentée. Il tiendra compte, bien entendu, de l'avis donné par le maire dans sa transmission du dossier. Dans le cas d'un avis favorable, le préfet prend un arrêté qui est affiché pendant un mois



L'arrêté préfectoral fixant la période annuelle de chasse doit être affiché en mairie et rester consultable librement durant toute cette période.

© R. Rouxel/ONCFS

dans la commune intéressée et le maire certifie l'accomplissement de cette mesure de publicité (articles R.222-14 et 15 du Code de l'environnement). Si l'avis est défavorable, le préfet n'est pas tenu de le suivre et a toute légitimité pour mener à bien les formalités de création.

La procédure de création

Le maire intervient également dans la constitution de l'ACCA quelle que soit la procédure utilisée (A ou B). Tout d'abord, il est chargé de certifier l'accomplissement des mesures de publicité relatives au lancement de l'enquête publique (article R.222-19) en vue de la création de l'ACCA.

Puis, une fois que le dossier d'enquête est rempli par le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête, il est déposé à la mairie de la commune pour être communiqué à tous les intéressés, en même temps qu'un registre côté et paraphé est ouvert pour recevoir les observations et réclamations des propriétaires et détenteurs de droit de chasse.

L'avis du dépôt du dossier d'enquête fait l'objet de nouvelles mesures de publicité, par affichage notamment, certifiées par le maire. Le dépôt du dossier en mairie a lieu pendant dix jours durant lesquels les habitants peuvent formuler leurs observations, notamment en ce qui concerne leur désir de s'opposer à l'apport de leur droit de chasse à l'ACCA ou signaler le regroupement de leurs terres avec d'autres propriétaires sous forme d'un bail ou d'une association.

C'est également sous le contrôle du maire et sa certification qu'est réalisé l'affichage de la convocation de l'assemblée

constitutive de l'ACCA, ainsi que celui qui fait part de la liste des terrains qui sont soumis à l'action de l'ACCA et l'arrêté du préfet qui prononce l'agrément de l'ACCA.

Toute cette procédure, nécessaire puisqu'il s'agit de réglementer l'usage du droit de propriété, implique de nombreuses mesures de publicité qui sont donc sous le contrôle et la certification du maire. Mais son rôle dans le fonctionnement même de l'ACCA peut être actif dans le cas où la commune est propriétaire d'un domaine privé chassable. En effet, dans ce cas, c'est le maire qui représente la commune avec l'aval du conseil municipal et qui fait la demande prévue par l'article L.422-21-III du Code de l'environnement, ce qui lui permet de participer à l'assemblée générale de l'ACCA et éventuellement d'être élu comme propriétaire non chasseur au conseil d'administration. Toutefois, cette dernière démarche comporte un certain nombre de risques politiques non négligeables.

Par ailleurs, le maire n'intervient plus dans la validation annuelle du permis de chasser et le visa qu'il délivrait a été supprimé par la loi du 26-07-2000 relative à la chasse, afin d'alléger les formalités pour les chasseurs. Il n'intervient pas davantage dans la procédure de fixation de périodes de chasse, mais le rôle de certification de l'affichage décrit ci-dessus pour les ACCA se retrouve également pour les arrêtés préfectoraux fixant les périodes de chasse et les modalités annuelles de destruction des nuisibles, ainsi que la liste des espèces nuisibles pour le département. Il est également important en cas de suspension de la chasse par le préfet, pour gel prolongé par exemple...

La chasse et la destruction des animaux classés nuisibles

La chasse

En ce qui concerne la chasse, le maire procède à l'affichage de l'arrêté préfectoral fixant la période annuelle de chasse et veille à ce que l'affiche reste visible et consultable librement pendant toute cette période. Il peut également accepter que soient affichées les dates de battues au grand gibier, à titre d'information pour les autres utilisateurs de la nature et pour des raisons de sécurité évidentes.

Les battues de destruction

Elles sont de deux sortes :

- celles prévues par le Code général des collectivités territoriales et le Code de l'environnement ;
- celles qui relèvent du seul Code de l'environnement par délégation du préfet.

En ce qui concerne les premières, qui visent la régulation des espèces classées nuisibles, le rôle du maire est principal dans l'organisation des battues communales en application du Code général des collectivités territoriales et plus spécialement de l'article L.2122-21-9°. Celui-ci prévoit que :

« Sous le contrôle du conseil municipal et sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département, le maire est chargé, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal et, en particulier :

[...] 9° 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 nuisibles, de requérir, dans les conditions fixées à l'article L.427-5 du Code de l'environnement, 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 des mesures ci-dessus et d'en dresser procès-verbal.

Par décret du 25-05-2001 n° 2001-450, le ministre chargé de la chasse a modifié les dispositions applicables à ces battues administratives communales et limité l'intervention des maires à la fois aux seules espèces dont la liste est fixée par un arrêté du 30 septembre 1988 et, en outre, déclarées nuisibles par le préfet dans son département.

Avec cette modification, le maire ne peut donc plus ordonner de battues de destruction d'espèces protégées telles que le loup, son pouvoir est cantonné aux seules espèces qui peuvent faire l'objet d'une destruction par les particuliers.

L'intervention du maire est subordonnée à une mise en demeure préalable du particulier défaillant par LRAR et après qu'un délai ait été respecté mettant en évidence la carence du particulier.

La battue est placée sous l'autorité du lieutenant de louveterie du secteur. Elle peut être sollicitée par des habitants de la commune victimes de dégâts causés par les espèces classées nuisibles et mal régulées.

Si le maire refuse d'intervenir, il peut dans ce cas engager la responsabilité de la commune, mais celle-ci ne sera retenue que si les particuliers ont alerté le maire et que ce dernier n'est pas intervenu alors que c'était nécessaire (cf. CAA de Marseille du 11-12-2006 n° 05MA00792).

Pour les secondes, décidées en application de l'article L.427-7 du Code de l'environnement, le maire peut recevoir délégation du préfet pour ordonner l'organisation de battues aux sangliers, sous le contrôle et la responsabilité technique du lieutenant de louveterie.

Ces battues « déléguées » interviennent dans les communes situées à proximité des massifs forestiers où les cultures sont menacées périodiquement de destruction par les sangliers.

Enfin, le maire peut recevoir également délégation du préfet pour ordonner des battues, sous le contrôle et la responsabilité technique du lieutenant de louveterie, dans les communes où existent des formes d'élevage professionnel menacées périodiquement par les renards.

La liste des communes concernées par ces opérations administratives est établie par arrêté du préfet.

Les déclarations de piégeage

Le maire intervient aussi dans le cadre de la destruction des nuisibles par les particuliers, pour l'enregistrement par ses services des déclarations de piégeage des populations animales.

Là encore, il a *compétence liée* pour cet enregistrement et ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation ; il a l'obligation de recueillir la déclaration sur le registre *ad hoc*, contrairement à ce que certains ont pu croire. Le maire de la commune où est pratiqué le piégeage appose le tampon de la mairie sur cette déclaration. Il en remet un exemplaire au déclarant qui le conserve par-devers lui. Le maire en conserve un exemplaire pour publication à l'emplacement réservé aux affichages officiels. Cet affichage a pour but l'information des habitants de la commune sur l'emplacement de la zone de piégeage.

La sécurité publique

En la matière, le maire tient son pouvoir des articles 2211-1 et 2212-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales. Ce pouvoir s'exerce sur la totalité du territoire de la commune sur laquelle il est, en vertu de son mandat électif, officier de police judiciaire. Quelques articles sont essentiels dans la détermination du pouvoir des maires et son étendue territoriale :

« Article L.2211-1 :

- Le maire concourt par son pouvoir de police à l'exercice des missions de *sécurité publique*

Article L.2212-1 :

- Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département, de la police municipale, *de la police rurale* et de l'exécution des actes de l'État qui y sont relatifs. »

Article L.2212-3 :

- La police municipale des communes riveraines de la mer s'exerce *sur le rivage de la mer* jusqu'à la limite des eaux. »

Le maire est cependant limité dans son intervention par les atteintes que ses décisions peuvent apporter, notamment en ce qui concerne la chasse, au droit de propriété.

La décision de principe en la matière est l'arrêt rendu par le Conseil d'État (CE, 13-09-1995, commune de Cellieu), par lequel la Haute Assemblée a validé l'arrêt d'un maire qui avait interdit la chasse à moins de 200 mètres des habitations, en raison des altercations fréquentes qui opposaient les riverains aux équipes de chasseurs.

La Fédération départementale des chasseurs de la Loire avait attaqué l'arrêt devant le Tribunal administratif de Lyon, qui l'avait déboutée par jugement en date du 24-04-1991. Le juge, pourtant vigilant en ce qui concerne les libertés publiques et la protection du droit de propriété, avait relevé l'atteinte à l'ordre public justifiant une mesure exceptionnelle d'interdiction, même si elle portait atteinte à l'un des droits d'usage du droit de propriété, le droit de chasse. Le Conseil d'État par décision du 13 septembre 1995 confirmait la décision en soulignant que :

« *si la police de la chasse est en vertu des dispositions de l'article L.220-1 du nouveau Code rural (article L.420-2 du Code de l'environnement), de la compétence du préfet, le maire n'a en l'espèce, compte tenu des atteintes déjà portées à la sécurité des habitations de la commune*



Le maire peut recevoir délégation du préfet pour ordonner l'organisation de battues aux sangliers, sous le contrôle et la responsabilité technique du lieutenant de louveterie.

© L. Barbier/ONCFS

de C, ni excédé les pouvoirs de police qu'il tient des dispositions de l'article L131-2 du Code des communes (L2211-2 du Code général des collectivités territoriales), ni pris une mesure disproportionnée par rapport aux risques encourus par les habitants en élargissant de 150 à 200 mètres le périmètre interdit à la chasse autour des habitations.»

Ce pouvoir du maire est également étendu à la zone littorale, lieu de la chasse maritime (article L2212-3). Toutefois, là encore, l'intervention doit être nécessitée par une atteinte flagrante à la sécurité et ne peut remettre en cause le droit qu'ont les membres des associations de chasse maritime d'exercer leur loisir sur les lots de chasse qui leur sont amodiés par l'autorité administrative.

C'est ainsi qu'un arrêté pris par un maire d'une commune littorale de Bretagne, par lequel l'usage des armes à feu sur le Domaine public maritime était interdit, a été annulé, car il ressortait des déclarations du maire que le but poursuivi était, non pas la sécurité publique, mais l'interdiction de la chasse (TA de Rennes, 26-12-1990, préfet des Côtes-du-Nord).

Le maire a l'obligation, lorsqu'il prend une telle mesure, de la limiter dans le temps et dans l'espace selon une jurisprudence constante du Conseil d'État ; faute de quoi, sauf circonstances exceptionnelles, il commet un excès de pouvoir.

Cette sécurité ne s'arrête pas au seul usage des armes à feu, car le maire peut également intervenir en ce qui concerne la circulation de véhicules à moteurs sur les chemins ruraux et pour garantir la santé publique des habitants de la commune.

Tout d'abord, aux termes de l'article L2213-4 du Code général des collectivités territoriales : « Le maire peut, par arrêté motivé, interdire l'accès de certaines voies ou de certaines portions de voies ou de

Le maire peut sanctionner les chasseurs qui abandonneraient les déchets provenant du dépeçage de la venaison sur place, sans précaution.

©J.-L. Hamann/ONCFS



Sur certaines communes littorales, un arrêté municipal restreint la chasse sur le DPM en été, période de forte fréquentation touristique. Ce type de mesure doit cependant demeurer limité dans le temps et dans l'espace.

© J. Bazus/ONCFS, SD 44

certains secteurs de la commune aux véhicules dont la circulation sur ces voies ou dans ces secteurs est de nature à compromettre soit la tranquillité publique, soit la qualité de l'air, soit la protection des espèces animales ou végétales, soit la protection des espaces naturels, des paysages ou des sites ou leur mise en valeur à des fins esthétiques, écologiques, agricoles, forestières ou touristiques ».

Cette intervention ne peut concerner l'ensemble des voies de circulation de la commune, c'est ainsi que la Cour administrative d'appel de Bordeaux rappelle par arrêt du 28 mai 2002 que « le maire ne peut, pour assurer la protection des espaces naturels, interdire l'accès de véhicules que sur certaines voies ou dans certains secteurs de la commune ; qu'il suit de là qu'en interdisant de façon générale et permanente la circulation des véhicules à moteur sur toute l'étendue du territoire de la commune non desservi par une voie bitumée, le maire d'Ance a outrepassé les pouvoirs qu'il tient de cette disposition (article L2213-4 du CGCT) ; »

Quant aux mesures sanitaires, le maire peut intervenir auprès des chasseurs qui laisseraient les déchets provenant du dépeçage de la venaison sur place, sans précaution (article L541-2 du Code de l'environnement) . En effet, ces déchets doivent, soit être enterrés s'ils sont de faible poids (40 kg maximum), soit, conformément au Code rural, être livrés au service de l'équarrissage³ ; ce qui doit être le cas pour les chasses de grands gibiers au cours desquelles de nombreux animaux sont tués. Rappelons que les chasseurs deviennent propriétaires de la venaison qu'ils ont tuée et qu'ils sont donc responsables de l'élimination des déchets produits.

Les chasseurs qui laisseraient sur place ces déchets sont passibles des sanctions prévues par l'article R.541-76 du Code pénal, et le maire peut en sa qualité d'autorité titulaire du pouvoir de police, après mise en demeure, assurer d'office

l'exécution des travaux nécessaires aux frais du responsable (article L541-3 du Code de l'environnement) et verbaliser les délinquants en sa qualité d'officier de police judiciaire sur l'étendue de sa commune.

En conclusion

Le maire dispose d'un certain nombre de pouvoirs qui touchent au droit de la chasse ou de la destruction des nuisibles et ces pouvoirs sont importants. Cependant, ils sont limités en ce qui concerne l'exercice de la chasse au sens large, le préfet étant en fait le maître d'œuvre en la matière.

Les pouvoirs du maire ne sont le plus souvent que la conséquence de l'exercice d'autres compétences plus générales ; nous ne citerons pour mémoire que ses fonctions d'officier de police judiciaire sur le territoire de la commune, qui pourraient même l'amener à relever des infractions à la police de la chasse. ■

³ Article L226-1 : « Constituent une mission de service public qui relève de la compétence de l'Etat la collecte, la transformation et l'élimination des cadavres d'animaux ou lots de cadavres d'animaux d'élevage de plus de 40 kilogrammes morts en exploitation agricole, outre-mer, ainsi que, en tous lieux, des catégories de cadavres d'animaux et de matières animales dont la liste est fixée par décret, pour lesquelles l'intervention de l'Etat est nécessaire dans l'intérêt général. (...) »

Article L226-3 : « Il est interdit de jeter en quelque lieu que ce soit les sous-produits animaux. Les propriétaires ou détenteurs de tous cadavres d'animaux doivent confier ces derniers à un établissement agréé en vue de leur élimination par incinération ou co-incinération. Les propriétaires ou détenteurs de matières animales doivent confier ces dernières à un établissement agréé en vue de leur élimination ou de leur utilisation. (...) »

Article L226-4 : « Par dérogation à l'article L226-2, dans les zones de pâturage estival en montagne et en cas de force majeure, ou en cas de nécessité d'ordre sanitaire, constatées par l'autorité administrative, il est procédé à l'élimination des cadavres d'animaux par incinération ou par enfouissement. L'élimination sur place des cadavres mentionnés à l'article L226-1 relève du service public de l'équarrissage. Il peut également être procédé à l'enfouissement des cadavres d'animaux familiaux et de sous-produits de gibiers sauvages. Les conditions et les lieux d'incinération et d'enfouissement sont définis par arrêté du ministre chargé de l'agriculture et, le cas échéant, des autres ministres intéressés. »