

Le Pigeon & le Droit Administratif
Hugo RICCI, Doctorant en Droit Public
Institut Maurice Hauriou,
Université Toulouse 1 Capitole
Membre du Collectif l'Unité du Droit

Oiseau granivore de la famille des colombidés, le pigeon a longtemps été un animal domestique, notamment en raison de son vol rapide, et sa capacité à être dressé en vue de porter des messages. Son sens de l'orientation et sa résistance aux éléments en ont fait durant de longues années un allié indispensable de l'homme en matière de communication. Symbole de paix lorsqu'il est opposé au faucon, ou lorsqu'il désigne un pigeon blanc, la colombe a été représentée comme un animal bienveillant, tant dans la Grèce et la Rome Antique¹, que dans l'ancien et le nouveau testament ou encore dans le coran. Animal porteur d'espoir, Noé fit partir de son arche une colombe afin de savoir si les eaux avaient baissé à la surface de la terre. Porteur d'information du temps du roi Salomon jusqu'à nos jours², cet oiseau a transmis grands nombres de messages à travers l'histoire, en temps de paix comme en temps de guerre³, et sur des distances pouvant aller jusqu'à un millier de kilomètre. Symbole de richesse également, notamment au moyen âge où les pigeons étaient élevés pour leur viande, et était protégés, les paysans ne pouvant les tuer, même s'ils dévorait les graines semées dans les champs. Au sein des pigeonniers, le nombre de nids devait être proportionnel à la surface des terres exploités pour le compte du seigneur, et certains peu scrupuleux n'hésitèrent pas à rajouter des nids supplémentaires en vue du mariage de leur enfant... ce qui donnera l'expression qui demeure de nos jours : « se faire pigeonner ».

Jean de La Fontaine dédie à cet animal deux fables⁴ aux seins desquelles il apparait comme messenger de paix, fonction symbolique toujours reprise de nos jours lors d'événements à caractère pacifique. Le pigeon étant évidemment un animal, juridiquement nul ne saurait douter qu'il soit un être vivant doué de sensibilité⁵.

Probablement une des espèces les plus visible en ville, le pigeon a pourtant aujourd'hui mauvaise réputation, associé aux nuisances sonores (roucoulements), visuelle et olfactive, et ce à tel point que la plupart de nos concitoyens semblent ignorer que pigeon et colombe sont en réalité le même animal. Associé à l'invasion ou une menace sanitaire, le pigeons est devenu au fil des ans un animal indésirable de nos villes, en particulier le pigeon biset, de sa dénomination latine *Columba livia*, aussi appelé pigeon des villes. C'est cette espèce qui nous intéresse ici, puisque c'est elle que l'on retrouve à près de 90% dans nos communes⁶, à tel point d'ailleurs qu'au fil des années, le biset est devenu omnivore, se nourrissant quasi-exclusivement des restes de nourritures qui se trouvent dans nos rues.

Le point de départ de ce qui pourrait être qualifié de « virage » dans la conception de l'animal semble se situer au début des années 1950, avec la catégorisation comme « animal errant » et

¹ La colombe était l'oiseau de Vénus, voir en ce sens Lamart., *Méditations*, 1820, p.212

² Voir en ce sens Florence Calvet, Jean-Paul Demonchaux, Régis Lamand et Gilles Bornert, « Une brève histoire de la colombophilie », *Revue historique des armées*, n°248, 2007, pp 93-105

³ Un film d'animation s'inspire d'ailleurs d'un pigeon voyageur français décoré de la Croix de guerre 1914-1918 pendant la Première Guerre mondiale. Voir en ce sens « *Vaillant, pigeon de combat !* » réalisé par Gary Chapman, 2005, Studios Vanguard

⁴ « Les Deux Pigeons » et « Les Vautours et les Pigeons », J. de La Fontaine 1678, Livre VII,

⁵ Loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures

⁶ Données issues de la ligue pour la protection des oiseaux, [en ligne] www.lpo.fr

qui est porteur de maladie ; le Professeur Pierre Lépine publie une étude au sein du bulletin de l'académie de médecine⁷ selon laquelle il démontre que près de 70% des pigeons parisiens sont porteurs d'une maladie (en particulier l'ornithose, une infection bactérienne). Cette étude sera largement reprise dans les médias de l'époque, le Parisien allant même jusqu'à parler d'invasion de la ville⁸. La toxoplasmose, la trichomonose, les salmonelles et la chlamydie aviaire⁹, sont également des maladies zoonoses que l'on associe à ces oiseaux, et bien que les cas de transmissions restent rares, elles n'en demeurent pas moins exister.

En nombre légèrement croissant ces dernières années¹⁰, notamment en raison du nombre assez faible de prédateur naturel, le pigeon est devenu nuisible dès lors qu'il a cessé de remplir ses fonctions : l'acidité des excréments attaque ainsi les bâtiments, édifices et le mobilier urbain, tout comme les nids, plumes et cadavres peuvent également représenter un facteur d'insalubrité ou/et de désagréments (bouchage de canalisations par exemple, qui favorise l'apparition d'autres désagréments, comme l'implantation des moustiques tigres, l'une des espèces les plus invasive au monde).

⁷ P. Lépine, « *L'infection des pigeons parisiens par le virus de l'ornithose* », avec V. Sauter, *Bulletin de l'académie de médecine*, 1951

⁸ *Le Parisien*, 12 décembre 1964 : « Paris est envahi, on parle de 100 000 à 400 000 pigeons, voire un million »

⁹ Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments, Bulletin Epidémiologique n°22, septembre 2006

¹⁰ Office Nationale de la Chasse et de la Faune Sauvage, Chiffres entre 1996 et 2014, « Pigeon colombin, Pigeon ramier et Tourterelle turque - Effectifs nicheurs » [en ligne] disponible sur oncfs.gouv.fr

I. Le pigeon, un animal indésirable au statut juridique incertain ; quid des conséquences ?

Si le statut juridique du pigeon peut être parfois incertain (A), la responsabilité du fait de ces êtres doués de sensibilité peut poser questions (B), plusieurs régimes pouvant être invoqués.

A. Le pigeon, un animal au statut juridique parfois incertain

Tantôt animal sauvage (1), tantôt animal domestique (2), l'espèce voit son statut juridique assez incertain, tout comme tant d'autres animaux.

1. Le pigeon sauvage, un animal sans maître

Le statut juridique du pigeon sauvage semble enclavé entre une espèce domestique et une espèce chassable, mais n'appartenant ni à l'une ni à l'autre, se trouve ainsi dans un vide juridique qui fait de lui un *res nullius*. Selon le règlement sanitaire départemental, il est non seulement interdit d'attirer systématiquement ou de façon habituelle des animaux dans l'intérieur des habitations, leurs dépendances et abords¹¹, mais également interdit « *de jeter ou de déposer des graines ou nourriture en tous lieux publics pour y attirer les animaux errants, sauvages ou redevenus tels, notamment les chats ou les pigeons* »¹². Ainsi, seuls les Maires semblent compétents pour réguler les populations présentes sur leurs communes. Pour autant, « *les pigeons vivant en liberté sur le territoire d'une commune ne constituent pas la propriété de cette collectivité* »¹³. Exit donc l'appropriation qu'aurait pu prévoir l'article 713 du code civil, ce qui semble par ailleurs logique, puisque ces biens meubles ne rentrent dans aucune des appropriations que prévoit le code général de la propriété des personnes publiques¹⁴. Cette même solution semble s'appliquer pour l'ensemble des animaux sauvages vivants.

Le fait que le pigeon sauvage ne soit ni un animal domestique, ni apprivoisé, ni tenu en captivité, exonère la répression pénale statuant sur la protection des animaux, tant à l'égard des actes de cruautés¹⁵, de mauvais traitements¹⁶, que des atteintes à la vie ou l'intégrité de l'animal¹⁷.

Pour autant, cela n'interdit nullement au Maire d'une commune d'utiliser un procédé contraceptif pour lutter contre la prolifération de l'espèce¹⁸.

2. Le pigeon-voyageur, un animal domestique

L'élevage ou l'utilisation des pigeons voyageurs relève d'une réglementation propre qui semble stricte : « *toute personne qui possède des pigeons voyageurs en colombier, qui en fait le commerce ou en reçoit à titre permanent ou transitoire, a l'obligation d'adhérer à une association colombophile* »¹⁹, et se voit attribuer une licence colombophile par la fédération

¹¹ Règlements Sanitaires départementaux, Article 26

¹² Règlements Sanitaires départementaux Article 120

¹³ Conseil d'Etat, 6 / 2 SSR, du 4 décembre 1995, n°133880, mentionné aux tables du recueil Lebon

¹⁴ Voir en ce sens code général de la propriété des personnes publiques, articles L1122-1, L1123-1 et suivants

¹⁵ Code pénal, Article L.521-1

¹⁶ Code pénal, Article R.654-1

¹⁷ Code pénal, Article R. 653-1

¹⁸ Conseil d'Etat, 6 / 2 SSR, du 4 décembre 1995, n°133880, précité

¹⁹ Code Rural, art. L. 211-31

colombophile française²⁰. Les pigeons voyageurs né en France²¹ doivent être immatriculés et un certificat d'immatriculation est remis au propriétaire.

B. La responsabilité des dommages causés par les pigeons

1. La responsabilité du fait des pigeons sauvage : *res nullius*

Bien que faisant partie de la catégorie des gibiers, le pigeon n'est pas concerné par la procédure d'indemnisation des dégâts causé par le gibier ou les grands gibiers²², qui ne concerne que les sangliers et les autres espèces de grand gibier (qui comprend chevreuil, cerf élaphe, cerf sika, daim, chamois, isard²³). Ainsi, les dégâts causés par les pigeons sauvages ne sont pas indemnisables, sauf exceptions²⁴.

Si la chasse aux pigeons est autorisée, l'implantation de ceux-ci est davantage concentrée dans les zones urbaines, ce qui rend ainsi leur chasse impossible, et totalement inadapté les pouvoirs de police traditionnel du maire, consistant en des battues administratives²⁵

Le maire d'une commune qui déciderait d'implanter un pigeonnier pour réguler la population de pigeon devient propriétaire non seulement du pigeonnier mais également de ses habitants, ceux-ci devenant juridiquement immeuble par destination ; il devra alors répondre des éventuels dommages causés par eux. Restera pour le défendeur la lourde tâche de prouver que les dommages seront issus des pigeons du pigeonnier municipal et non d'autres oiseaux...

2. La responsabilité du fait du pigeon domestique : un objet de garde

Traditionnellement, la responsabilité repose sur l'existence d'un dommage, causé par son propre fait, mais également par celui qui est causé par les choses que l'on a sous sa garde²⁶, et ce même égaré ou échappé²⁷.

Plus spécifiquement, le code rural²⁸ les assimiles à des volailles, et permet ainsi aux fermiers voisins de demander réparation en cas de dommages causé par ceux-ci. Les voisins pouvant aller jusqu'à tuer les volailles, mais seulement sur le lieu, au moment du dégât, et sans pouvoir se les approprier. Ils sont ainsi assimilés à des objets de garde au sens de l'article 1243 du Code civil, obligeant les propriétaires à réparer les dommages qu'ils causent²⁹, mais encore faut-il les identifier...

3. Les dommages causés aux avions lors du décollage : une responsabilité pour défaut d'entretien normal des ouvrages publics

Bien que pouvant apparaître comme capillotractée, il convient de s'intéresser au cas spécifique de la responsabilité pour faute présumée de l'Etat, du fait du défaut d'entretien

²⁰ Code Rural, art. L. 211-14

²¹ France métropolitaine, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion ou à Mayotte.

²² Code de l'environnement, Articles L. 426-1 et suivants

²³ Code de l'environnement, Article R426-10

²⁴ Voir *infra* sur le cas des aéroports

²⁵ Code général des collectivités territoriales, Article L2122-21, 9°

²⁶ Code Civil, Article 1242

²⁷ Code Civil, Article 1243

²⁸ Code rural, L. 211-5, al. 3

²⁹ Cour de Cassation, Chambre civile 2, du 24 mai 1991, 90-12.912, Publié au bulletin

normal des ouvrages publics que constituent les pistes aéronautiques. Un quelconque dommage qui surviendrait de la collision entre un avion et un (ou des) pigeons (ou tout autre oiseau) relèverait du régime de responsabilité des travaux publics³⁰, à condition qu'il soit sur la piste et non dans un couloir aérien, celui-ci ne constituant pas un ouvrage public³¹. L'obligation est de moyen et non de résultat, le juge étant très méticuleux s'agissant de l'analyse³², l'Etat n'arrivant d'ailleurs pas toujours à prouver l'entretien normal, et tout défaut de surveillance dans les missions de prévention du péril aviaire est de nature à engager sa responsabilité³³.

II. Le pigeon, sujet de mesures de police administrative : la lutte contre la présence invasive du pigeon sur le domaine public

Faute d'être une espèce inscrite au niveau national sur la liste des animaux nuisible par le ministre chargé de la chasse³⁴, le Préfet de Département³⁵ ne peut classer les espèces de pigeons³⁶ dans la liste des espèces susceptible d'occasionner des dégâts, c'est-à-dire de le considérer comme un animal nuisible.

Pourtant, l'animal demeure un indésirable de nos villes, la terminologie étant davantage sociologique que juridique, le biset étant assimilé à un « rat³⁷ volant » en association avec son image : porteur des maladies, vivant dans la saleté et la souillure. La prolifération du pigeon en zone urbaine a entraîné de facto une réaction des collectivités locales, qui tentent de les éradiquer.

De façon traditionnelle, le Maire est l'autorité compétente pour prendre et faire respecter les mesures nécessaires au maintien du « *bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* »³⁸ auquel s'ajoute le respect de la dignité de la personne humaine³⁹ et la défense de la moralité publique⁴⁰. Il convient de s'intéresser aux fondements de la lutte contre cet animal indésirable (A), avant de s'intéresser aux méthodes de lutte dont disposent les élus (B).

A. Les fondements de la lutte contre l'oiseau indésirable

Dans le cadre de son pouvoir de police administrative, le maire mène des opérations en vue de juguler la croissance des pigeons sur sa commune, dès lors que c'est nécessaire. Deux types de reproches peuvent être fait à l'occupant peu soigneux des édifices publics : l'atteinte à la

³⁰ Conseil d'Etat, 6 /10 SSR, du 28 juin 1989, n°75335, mentionné aux tables du recueil Lebon

³¹ Conseil d'Etat - 10/ 4 SSR, du 22 mars 1989, n° 89360

³² Cour administrative d'appel de de Marseille - 6ème chambre - formation à 3, 23 juin 2008 / n° 05MA00761

³³ Cour administrative d'appel de de Paris - 3ème chambre, 7 mai 2008 / n° 05PA04098 « *Considérant que l'accident litigieux a été causé par la présence de vanneaux huppés sur la piste 25 de l'aéroport lors du décollage de l'avion, alors que ce site n'avait pas été visité par le service de prévention du péril aviaire depuis 16 heures au moins et que les moyens fixes d'effarouchement étaient hors d'usage ; que les fautes commises par l'Etat dans sa mission de lutte contre le péril aviaire sur les aérodromes doivent donc être regardées, alors même qu'elles n'ont entraîné que la perte d'une chance sérieuse d'éviter l'accident, comme à l'origine de celui-ci ; que l'Etat doit donc être déclaré entièrement responsable des conséquences dommageables de cet accident* ».

³⁴ Code de l'environnement, Article R427-6

³⁵ Code de l'environnement, Article R427-7

³⁶ Arrêté du 3 avril 2012 pris pour l'application de l'article R. 427-6 du code de l'environnement et fixant la liste, les périodes et les modalités de destruction des animaux d'espèces susceptibles d'être classées nuisibles par arrêté du préfet

³⁷ Le rat n'est pas non plus inscrit sur la liste des animaux nuisibles

³⁸ Code général des collectivités territoriales, Article L2221-2

³⁹ Conseil d'Etat, 27 octobre 1995, Commune de Morsang-sur-Orge, n° 136727

⁴⁰ Conseil d'Etat, Section, du 18 décembre 1959, n°36385 et n°36428, Société « Les films Lutétia »

salubrité publique, par le biais des déjections mais également – nous l’avons vu – par le biais de la nécessité de lutter contre les maladies infectieuses que peuvent porter ces populations d’oiseaux ; et l’atteinte à la tranquillité publique par l’existence des roucoulements intempestifs. Par extension, l’atteinte à l’esthétisme public ou à la bonne réputation de la ville pourrait être également invoqué, tout particulièrement pour les communes fortement touristiques, par la dégradation des édifices et plus encore des monuments historiques.

B. Les méthodes de lutte contre la prolifération des pigeons

L’animal étant indésirable dans les communes, ces dernières ont mis en œuvre plusieurs techniques de lutte pour éviter la prolifération des pigeons.

1. Les captures à visée euthanasique

L’objectif de la capture est de réduire le nombre de pigeons à un endroit donnée de façon rapide, dès lors que leur présence est gênante. Généralement effectué en 3 temps, nourrissage pour les attirer, captures à l’aide de filets ou cages-trappes, puis euthanasie par gazage ou injection. Non seulement ces méthodes sont jugées comme « d’un autre âge » pas les associations de défenses des animaux, mais elles sont également efficaces que sur du court terme ; à moyen terme, une compensation démographique semble s’effectuer avec les populations voisines.

2. La stérilisation chimique

Une des méthodes qui semble les plus prisés par les communes, bien que cela soit difficilement vérifiable en l’état actuel des choses, la stérilisation chimique repose sur la distribution de graines de maïs enrobés d’hormones (médicament vétérinaire du nom d’ornisteril), mais une unique molécule est disponible à ce jour, et qui nécessite d’être distribué en continue, le processus étant réversible le cas échéant. La stérilisation chimique représente donc également un coût important pour les communes, puisque nécessitant l’achat de graines à l’année, et que les résultats nécessitent pour être très significatifs plusieurs années (diminution de quasiment 50% en 6 ans)⁴¹. Ces efforts pouvant être mis à mal par les badauds nourrissant les pigeons, entraînant une baisse de la consommation des graines contraceptives et donc de moins bons résultats.

3. L’utilisation de moyens répulsifs

Les sociétés spécialisées et les associations de protections animales proposent et recommandent un certain nombre de dispositifs empêchant les pigeons de se poser, comme par exemple des câbles tendus sur les corniches ou des pics métallique, qui empêchent l’oiseau de se poser. A cela s’ajoute des obstruteurs de tuiles pour éviter la nidification, et des répulsifs sous forme de granulés ou de sprays, mais qui nécessitent d’être renouvelé régulièrement, et entraînent un coût prohibitif pour les communes. Des moyens électromagnétiques (ou à ultrason) existent aussi depuis 1997 mais le coût élevé et le rayon d’action limité confine ce moyen de lutte aux communes doté de moyens financiers conséquents⁴², et avec l’apparition ces dernières années de nombreuses associations de

⁴¹ Martin Dobeic¹, Štefan Pintarič, Ksenija Vlahović, and Alenka Dovč, *Feral pigeon (Columba livia) population management in Ljubljana*, Université de Ljubljana VETERINARSKI arhiv 81, 285-298, 2011

⁴² Matthieu BROUSSOIS, *Etude d’un dispositif électromagnétique de lutte contre les pigeons*, Thèse de doctorat Vétérinaire, Faculté de Médecine de Créteil, 2005

personnes électrosensibles⁴³, l'implantation de ce type d'appareil risque de devenir plus problématique. Enfin, le principe même du répulsif étant de déplacer le problème ailleurs, il n'est généralement pas satisfaisant.

4. L'introduction de prédateurs naturels⁴⁴

Plusieurs communes (Berlin, Prague, Varsovie) ont renforcé la présence de prédateurs naturels des pigeons, notamment en installant des nichoirs sur des bâtiments très élevés pour permettre au faucon pèlerin de s'installer. Si un couple consomme entre 100 et 200 pigeons par an, cela ne limite que très faiblement la population de biset présente sur la commune ; de plus, le faucon pèlerin ne se nourrit pas exclusivement de pigeon, ce qui peut laisser présager la diminution d'autres espèces.

5. Les pigeonniers publics comme outil de régulation

Les autres moyens de lutte étant parfois inefficaces, certaines communes, comme la ville de Toulouse⁴⁵, ont décidé de réinstaurer l'utilisation des pigeonniers publics, mais à visée contraceptive. Le principe est de fixer des couples de pigeons sous forme d'une colonie en un lieu unique, et de réduire drastiquement la population via la technique dite du « claquage » des œufs, qui consiste à les secouer pour éviter la fécondation. Les œufs sont laissés en place quelque semaines, dans l'objectif que le couple continue de couvrir sans se rendre compte qu'il n'y aura pas d'oisillon et ne déserte pas le nid. L'initiative relativement récente (fin 2019) devrait permettre d'en tirer toutes les conclusions, mais le mode de vie du pigeon semble montrer que ce sont des animaux qui défèquent essentiellement là où ils dorment et sur leur lieu de nidification, ce qui permet déjà de réguler les déjections. Par ailleurs, la constitution d'une colonie permet également de limiter les nuisances sonores (roucoulements) par la concentration en un lieu unique, généralement situé loin des habitations. Plus durable, le coût financier à long terme semble relativement raisonnable, surtout comparé aux autres méthodes qui ne sont efficace qu'à court ou moyen terme⁴⁶.

⁴³ Que l'Organisation Mondiale de la Santé qualifie « *d'intolérance environnementale idiopathique aux champs électromagnétiques* », voir en ce sens OMS, *Champs électromagnétiques et santé publique : hypersensibilité électromagnétique*, décembre 2005 [en ligne] disponible sur www.who.int

⁴⁴ Gestion coordonnée de la population de pigeons de dans les différentes communes Bruxelloises, Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement, juin 2017 [en ligne] disponible sur www.environnement.brussels

⁴⁵ Voir en ce sens, *Le pigeonnier du jardin Bergougnan*, Mairie de Toulouse, toulouse.fr

⁴⁶ Myriem Lahidely, La gazette des communes, « Contre les pigeons, l'habitat contraceptif fait son nid », novembre 2013