

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE ROUEN**

N° 2004449

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIGUE DE PROTECTION DES OISEAUX,
ASSOCIATION POUR LA PROTECTION DES
ANIMAUX SAUVAGES

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Stéphane Guiral
Rapporteur

Le tribunal administratif de Rouen

(4^{ème} chambre)

Mme Ludivine Delacour
Rapporteuse publique

Audience du 11 juin 2021
Décision du 25 juin 2021

44-046-01
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 16 novembre 2020, la Ligue de protection des oiseaux et l'Association pour la protection des animaux sauvages, représentées par Me Victoria, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'instruction du 5 novembre 2020 par laquelle le préfet de l'Eure a fixé, pendant la période du confinement, les mesures de régulation de la faune sauvage et de destruction d'espèces animales susceptibles d'occasionner des dégâts dans le département ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- elles justifient d'un intérêt à agir contre l'instruction en litige ;
- les membres de la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage (CDCFS) n'ont pas reçu la convocation au moins cinq jours avant la séance, ainsi que l'exige l'article R. 133-8 du code des relations entre le public et l'administration ;
- l'instruction litigieuse n'a pas été précédée de la procédure de participation du public en méconnaissance de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement ;
- elle méconnaît les articles 3 et 4 du décret n°2020-1310 du 29 octobre 2020 ;
- elle ne respecte pas, en ce qui concerne les espèces susceptibles d'occasionner des dégâts (ESOD), et contrairement à l'instruction ministérielle du 31 octobre 2020, les modalités

de destruction fixées par l'arrêté du 3 juillet 2019 pris pour l'application de l'article R. 427-6 du code de l'environnement ;

- elle n'est pas proportionnée et excède la régulation cynégétique nécessaire du gibier, en permettant la destruction à tir de l'ensemble des ESOD du département, y compris en battue pour le renard, la fouine et le lapin de garenne, sans limiter ces opérations de régulation aux seules espèces animales susceptibles de générer, à cette période de l'année, des dégâts aux cultures, aux forêts ou aux biens.

Par un mémoire en défense, enregistré le 25 novembre 2020, le préfet de l'Eure conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- les associations requérantes ne justifient pas d'un intérêt à agir ;
- les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 25 novembre 2020, la fédération départementale des chasseurs de l'Eure, représentée par Me Baron, conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- son intervention est recevable ;
- les associations requérantes ne justifient pas d'un intérêt à agir ;
- l'instruction attaquée ne constitue pas un acte susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ;
- les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 2 mars 2021, la clôture de l'instruction a été fixée au 31 mars 2021 à 12h00.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de la santé publique ;
- le décret n°2020-1257 du 14 octobre 2020 ;
- le décret n°2020-1310 du 29 octobre 2020 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Guiral,
- les conclusions de Mme Delacour,
- les observations de Me André, représentant la fédération départementale des chasseurs de l'Eure.

Considérant ce qui suit :

1. Par une instruction du 5 novembre 2020, destinée au président de la fédération départementale des chasseurs, le préfet de l'Eure a arrêté, en application du décret du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19, les modalités d'organisation, pendant la période de confinement, des opérations de régulation des sangliers, des cervidés et de l'ensemble des ESOD dans le département. La Ligue de protection des oiseaux et l'Association pour la protection des animaux sauvages demandent, par la présente requête, l'annulation de cette instruction.

Sur l'intervention de la fédération départementale des chasseurs de l'Eure :

2. La fédération départementale des chasseurs de l'Eure justifie d'un intérêt au maintien de l'instruction attaquée dont les associations requérantes demandent l'annulation. Ainsi, son intervention en défense est recevable.

Sur les fins de non-recevoir opposées en défense :

3. En premier lieu, les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif peuvent être déférés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre. Ont notamment de tels effets ceux de ces documents qui ont un caractère impératif ou présentent le caractère de lignes directrices.

4. En l'espèce, contrairement à ce qui est soutenu en défense, l'instruction litigieuse autorise, pendant la période de confinement, au titre des missions d'intérêt général prévues par le décret du 29 octobre 2020, la régulation des espèces sauvages susceptibles de causer des dégâts aux activités humaines, en précisant, notamment, les animaux concernés ainsi que les modes de prélèvement autorisés. Dans ces conditions, eu égard à son objet et à son contenu, ce document, qui est destiné aux membres de la fédération départementale des chasseurs de l'Eure, est susceptible d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés de la mettre en œuvre. Par suite, l'instruction litigieuse est susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

5. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 142-1 du code de l'environnement : *« Toute association ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement peut engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celle-ci. / Toute association de protection de l'environnement agréée au titre de l'article L. 141-1 (...) justifient d'un intérêt pour agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec leur objet et leurs activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elles bénéficient de l'agrément dès lors que cette décision est intervenue après la date de leur agrément ».*

6. Il ressort des pièces du dossier, notamment de leurs statuts, que la Ligue de protection des oiseaux et l'Association pour la protection des animaux sauvages, qui sont des associations agréées de protection de l'environnement au titre de l'article L. 141-1 du code de

l'environnement, ont pour objet d'agir pour la protection de la faune sauvage et la défense des différentes espèces animales. Dès lors, les associations requérantes justifient d'un intérêt pour agir contre l'instruction litigieuse, qui, eu égard à son objet et à son contenu, doit être regardée comme ayant un rapport direct avec leur objet statutaire. Par suite, la fin de non-recevoir opposée en défense doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

7. En premier lieu, aux termes de l'article R. 421-29 du code de l'environnement : *« I. - La commission départementale de la chasse et de la faune sauvage concourt à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi, dans le département, de la politique du gouvernement dans le domaine de la chasse et de la protection de la faune sauvage. Elle est régie par les dispositions des articles 8 et 9 du décret n° 2006-665 du 7 juin 2006. / Elle est notamment chargée d'émettre, dans le respect des équilibres biologiques et des intérêts agricoles et forestiers, un avis sur la gestion des espèces chassées et la préservation de leurs habitats, ainsi que sur la détermination des espèces visées à l'article L. 427-8. / II. - Dans les cas et selon les modalités prévus par les dispositions législatives ou réglementaires, la commission : / 1° Se prononce sur les périodes, les modalités et pratiques de chasse, ainsi que sur celles de destruction des animaux classés susceptibles d'occasionner des dégâts ». Aux termes de l'article R. 133-8 du code des relations entre le public et l'administration : « Sauf urgence, les membres des commissions reçoivent, cinq jours au moins avant la date de la réunion, une convocation comportant l'ordre du jour et, le cas échéant, les documents nécessaires à l'examen des affaires qui y sont inscrites ».*

8. En l'espèce, eu égard à l'objet de l'instruction litigieuse qui autorise, pendant le confinement, la régularisation du sanglier et du cerf, ainsi que la destruction de l'ensemble des ESOD du département, la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage devait, contrairement à ce qui est soutenu en défense, être saisie en application des dispositions de l'article R. 421-29 du code de l'environnement. Il n'est pas contesté que cette commission, qui a d'ailleurs été consultée par le préfet, s'est réunie le 3 novembre 2020 sans qu'une convocation ait été adressée à ses membres au moins cinq jours avant la séance. Il ressort toutefois des pièces du dossier qu'en application du décret du 29 octobre 2020, les activités de chasse étaient interdites, à compter du 30 octobre 2020, sur l'ensemble du territoire national afin de lutter contre l'épidémie de covid-19. Dans ces conditions, eu égard à la nécessité de préserver l'équilibre agro-sylvo-cynégétique en maintenant la régulation des espèces animales susceptibles de causer des dégâts aux activités humaines, le préfet de l'Eure justifie, en l'espèce, compte tenu de la durée du confinement, l'urgence à consulter, dans un délai inférieur à cinq jours, la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage. Au surplus, alors que l'administration fait valoir en défense, sans que cela soit contesté, que la participation au cours de la séance a été importante et que, parmi les dix-sept participants, aucun membre n'a présenté d'observations sur le délai de convocation, il n'est pas établi que la réduction de ce délai ait privé les membres de la commission d'une garantie ni qu'il ait été susceptible d'avoir exercé, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision préfectorale. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 133-8 du code des relations entre le public et l'administration doit être écarté.

9. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement : « *I. - Le présent article définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public, prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement, est applicable aux décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration. / (...) / Ne sont pas regardées comme ayant une incidence sur l'environnement les décisions qui ont sur ce dernier un effet indirect ou non significatif* ».

10. L'instruction litigieuse, si elle autorise, pendant le confinement, les activités de régulation de certains grands gibiers et des ESOD du département, ne peut être regardée, alors que la chasse était ouverte depuis le 20 septembre 2020 dans le département pour l'ensemble des espèces concernées, comme ayant un effet significatif sur l'environnement. Dans ces conditions, le préfet de l'Eure n'était pas tenu d'organiser une procédure de participation du public avant de prendre l'instruction litigieuse. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement doit être écarté.

11. En dernier lieu, aux termes de l'article L. 420-1 du code de l'environnement : « *La gestion durable du patrimoine faunique et de ses habitats est d'intérêt général. La pratique de la chasse, activité à caractère environnemental, culturel, social et économique, participe à cette gestion et contribue à l'équilibre entre le gibier, les milieux et les activités humaines en assurant un véritable équilibre agro-sylvo-cynégétique (...)* ». Aux termes de l'article L. 3131-12 du code de la santé publique : « *L'état d'urgence sanitaire peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain ainsi que du territoire des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et de la Nouvelle-Calédonie en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population* ». L'article L. 3131-13 du même code précise : « *L'état d'urgence sanitaire est déclaré par décret en conseil des ministres pris sur le rapport du ministre chargé de la santé. Ce décret motivé détermine la ou les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles il entre en vigueur et reçoit application. Les données scientifiques disponibles sur la situation sanitaire qui ont motivé la décision sont rendues publiques. / (...) / La prorogation de l'état d'urgence sanitaire au-delà d'un mois ne peut être autorisée que par la loi, après avis du comité de scientifiques prévu à l'article L. 3131-19* ». Aux termes de l'article L. 3131-15 de ce code : « *I. - Dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré, le Premier ministre peut, par décret réglementaire pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, aux seules fins de garantir la santé publique : / 1° Réglementer ou interdire la circulation des personnes et des véhicules et réglementer l'accès aux moyens de transport et les conditions de leur usage ; / 2° Interdire aux personnes de sortir de leur domicile, sous réserve des déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux ou de santé* ».

12. En raison de la progression de l'épidémie de covid-19 au cours des mois de septembre et d'octobre, le président de la République a décrété, sur le fondement des dispositions des articles L. 3131-12 et L. 3131-13 du code de la santé publique, l'état d'urgence sanitaire, à compter du 17 octobre 2020, sur l'ensemble du territoire national. Par un arrêté du 29 octobre 2020, le Premier ministre a prescrit, sur le fondement de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

13. En vertu de l'article 3 du décret du 29 octobre 2020 précité, à l'exclusion des services de transport de voyageurs, des établissements recevant du public, des cérémonies funéraires et des cérémonies publiques, sont interdits les rassemblements, réunions ou activités sur la voie publique ou dans un lieu ouvert au public, autres que les manifestations sur la voie publique mentionnées à l'article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure, n'ayant pas un caractère professionnel et mettant en présence de manière simultanée plus de six personnes.

14. Par ailleurs, aux termes des dispositions du I de l'article 4 du même décret : « *Tout déplacement de personne hors de son lieu de résidence est interdit à l'exception des déplacements pour les motifs suivants en évitant tout regroupement de personnes : / (...) / 8° Participation à des missions d'intérêt général sur demande de l'autorité administrative* ».

15. En l'espèce, contrairement à ce qui est soutenu par les associations requérantes, le préfet de l'Eure, dont l'instruction en litige fixe, au demeurant, les mesures d'hygiène et les règles sanitaires devant être respectées au cours des activités concernées, pouvait, en application de ces dispositions, en particulier du 8° de l'article 4 du décret précité, autoriser la régulation des espèces animales susceptibles de causer des dégâts aux activités humaines au regard de l'intérêt général qui s'attache à la préservation de l'équilibre agro-sylvo-cynégétique.

16. Toutefois, eu égard au risque sanitaire encouru en raison de la propagation du virus, les activités ainsi autorisées doivent, dans ces circonstances particulières, être strictement adaptées et proportionnées, compte tenu notamment de la durée du confinement, à la nécessité de protéger les cultures, les forêts et les biens. Une telle exception aux mesures de confinement ne peut, dans ces conditions, être justifiée par la seule circonstance qu'une espèce animale est qualifiée d'ESOD.

17. En l'espèce, l'instruction litigieuse autorise, pendant la période du confinement, la régulation des sangliers, des cervidés et de l'ensemble des ESOD du département de l'Eure. Il ne ressort toutefois pas des pièces du dossier que les ESOD concernées par l'instruction en litige, en particulier les corbeaux freux, les corneilles noires, les pigeons ramiers et les étourneaux sansonnets, provoqueraient, en cette période de l'année, alors que la germination des cultures a débuté, des dégâts aux productions agricoles et forestières ainsi qu'aux biens nécessitant qu'il soit procédé, pendant le confinement, et pour chacune des ESOD concernées, à des actions de régulation. Il n'est pas non plus établi par les pièces versées aux débats ni davantage soutenu en défense que le nombre et la prolifération de ces ESOD atteindraient une proportion telle qu'une régulation de ces espèces, au demeurant sans limitation des prélèvements, pendant la durée du confinement, soit nécessaire. Dès lors, eu égard à la nécessité de garantir la santé publique dans les circonstances particulières liées à la propagation de l'épidémie, les dérogations aux mesures de confinement, prises par le préfet de l'Eure, pour permettre les actions de régulation des ESOD du département ne répondent pas à un motif d'intérêt général au sens et pour l'application des dispositions précitées du 8° de l'article 4 du décret précité. Par suite, les associations requérantes, qui ne contestent pas l'application des mesures litigieuses pour les sangliers et les cervidés, sont fondées à soutenir que l'instruction litigieuse, en ce qu'elle autorise, à titre dérogatoire, le déplacement de personnes en vue de participer à des opérations de régulation de l'ensemble des ESOD du département, méconnaît les dispositions du 8° de l'article 4 du décret du 29 octobre 2020.

18. Il résulte de tout ce qui précède que l'instruction attaquée doit être annulée en tant seulement qu'elle autorise, pendant le confinement, les actions de régulation des ESOD du département de l'Eure.

Sur les frais liés au litige :

19. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme globale de 800 euros au bénéfice des associations requérantes sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'intervention de la fédération départementale des chasseurs de l'Eure est admise.

Article 2 : L'instruction du 5 novembre 2020 du préfet de l'Eure est annulée en tant qu'elle autorise, pendant le confinement, les actions de régulation des espèces susceptibles d'occasionner des dégâts (ESOD) du département de l'Eure.

Article 3 : L'Etat versera à la Ligue de protection des oiseaux et à l'Association pour la protection des animaux sauvages la somme globale de 800 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à la Ligue de protection des oiseaux, à l'Association pour la protection des animaux sauvages, au ministre de la transition écologique et solidaire et à la fédération départementale des chasseurs de l'Eure.

Copie en sera adressée au préfet de l'Eure.

Délibéré après l'audience du 11 juin 2021, à laquelle siégeaient :

M. Cheylan, président,
Mme Dibie, première conseillère,
M. Guiral, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 25 juin 2021.

Le rapporteur,

Le président,

Signé : S. GUIRAL

Signé : F. CHEYLAN

La greffière,

Signé : C. LABROUSSE

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et solidaire en ce qui le concerne et à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.