

N° 2301024

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION AVES France

ASSOCIATION POUR LA PROTECTION DES
ANIMAUX SAUVAGES

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Sellès
Juge des référés

Le juge des référés,

Ordonnance du 4 mai 2023

54-035-02
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 14 avril 2023, l'association Aves France et l'association pour la protection des animaux sauvages (ASPAS), représentée par Me Robert, entendent demander au juge des référés, statuant en application des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) d'annuler, par voie d'exception, l'article R. 424-5 du code de l'environnement ;

2°) de suspendre l'exécution des arrêtés n° 64-2022-05-02-0004 et 64-2022-05-02-0003 relatifs à l'ouverture générale et à la clôture de la chasse, publiés au recueil des actes administratifs le 5 mai 2022, en ce que le préfet des Pyrénées-Atlantiques a autorisé une période complémentaire de chasse par vénerie sous terre du blaireau du 15 mai au 14 septembre 2023 ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1800 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

Sur la recevabilité de la requête :

- elles ont toutes deux intérêt à agir au regard de leur objet social ;
- un recours en annulation a été introduit le 25 mai 2022, dans le délai de recours contentieux ;

Sur l'urgence :

- le commencement d'exécution des arrêtés contestés est imminent ;
- les arrêtés ne semblent motivés que par la « problématique du dégât », sur la base de documents produits par la fédération départementale des chasseurs ;

- les prétendus dégâts aux cultures sont mêlés à ceux liés à la tuberculose bovine, laquelle est justement un motif de ne pas recourir à la vénerie sous terre au regard du risque sanitaire ;
- la préfecture ne précise ni les effectifs de blaireaux dans le département, ni leur évolution, ni les effets de la période complémentaire de chasse par vénerie sous terre ;
- aucun intérêt public ne s'oppose à ce que la période complémentaire de chasse par vénerie sous terre du blaireau soit suspendue dans l'attente de la décision au fond ;
- la destruction de blaireaux durant la phase juvénile présente un risque important sur la dynamique de l'espèce ;
- l'abatage d'animaux tels que le blaireau est par nature irréversible, quand bien même l'espèce ne serait pas en danger ;

Sur le doute sérieux quant à la légalité de la décision :

- la procédure de participation du public est irrégulière au regard du défaut de note de présentation des projets d'arrêtés ;
- les arrêtés litigieux ne sont ni datés ni signés ;
- les arrêtés contestés méconnaissent l'article L. 424-10 du code de l'environnement, en ce qu'ils autorisent la destruction de blaireaux n'ayant pas encore atteint l'âge adulte ;
- les arrêtés sont entachés d'une erreur manifeste d'appréciation dans la mesure où il n'existe aucune corrélation entre l'évolution des dégâts associés au blaireau et l'intensité de la vénerie sous terre ;
- les arrêtés sont entachés d'une erreur manifeste d'appréciation dans la mesure où la vénerie sous terre s'avère contre-productive pour lutter contre la propagation de la tuberculose bovine ;

Sur la demande d'annulation par voie d'exception de l'article R. 424-5 du code de l'environnement :

- en permettant la destruction, par morsure ou par terrassement du terrier, des blaireautins qui y sont présents toute l'année, les dispositions dudit article contreviennent directement à la protection des portées ou des petits de mammifères dont la chasse est autorisée, imposée par l'article L. 424-10 du code de l'environnement ;
- cet article est également contraire à la convention de Berne et à son décret de transposition du 22 août 1990.

Par un mémoire en défense, enregistré le 28 avril 2023, le préfet des Pyrénées-Atlantiques conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

Sur la recevabilité de la requête :

- les associations requérantes n'ont pas intérêt à agir, celles-ci ayant un ressort national ;
- la requête enregistrée le 14 avril 2023 est tardive, l'acte attaqué ayant été publié le 5 mai 2022.

L'urgence n'est pas caractérisée compte tenu :

- de l'absence de risque de disparition du blaireau européen ;
- du faible nombre de chasseurs pratiquant la vénerie sous terre du blaireau ;
- du faible taux de capture de blaireaux durant la période complémentaire dans le département ;

- de l'intérêt général qui s'attache à la vénerie sous terre du blaireau au regard des dégâts occasionnés par celui-ci (chemins et voiries, digues, engins agricoles, vignes et cultures de céréales).

Sur le doute quant à la légalité de la décision :

- une note de présentation a été publiée sur la page web de la consultation du public qui a eu lieu le 25 mars et le 14 avril 2022 ;

- les arrêtés sont datés du 2 mai 2022 et ont été signés par le préfet antérieurement à la publication au recueil des actes administratifs ;

- les arrêtés ne méconnaissent pas les dispositions de l'article L. 424-10 du code de l'environnement dans la mesure où le pic de naissance est plutôt identifié à la fin du mois de janvier et le pic de sevrage est situé aux alentours de fin avril ;

- le moyen tiré de l'erreur de fait qu'aurait commise l'administration en attribuant au blaireau des dégâts est infondé, 258 dossiers ayant été ouverts en 2022 à la suite de dégâts causés par des blaireaux ;

- la vénerie sous terre est interdite dans les zones infectées par la tuberculose bovine, rendant inopérant le moyen tiré de l'erreur de fait qu'aurait commise l'administration en autorisant une pratique contre-productive dans la lutte contre la tuberculose.

Sur l'exception d'illégalité de l'article R. 424-5 du code de l'environnement :

- cet article n'autorise pas la destruction des portées et des petits et n'entre donc pas en contradiction avec les dispositions de l'article L. 424-10 du code de l'environnement, ni avec les articles 7 et 8 de la convention de Berne.

Vu :

- la requête enregistrée le 25 mai 2022 sous le numéro 2201149 par laquelle les associations requérantes demandent l'annulation des décisions attaquées.

- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;

- 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 tenue le 28 avril 2023 à 10 heures 30 en présence de Mme Caloone, greffière d'audience :

- le rapport de Mme Sellès ;

- les observations de Me Robert, représentant associations requérantes, qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens ;

- les observations de Mme Regibier, représentante de la préfecture des Pyrénées-Atlantiques, qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens.

La clôture d'instruction a été prononcée au 2 mai 2023, à 12 heures.

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêtés n° 64-2022-05-02-0004 et 64-2022-05-02-0003 publiés au recueil des actes administratifs le 5 mai 2022, le préfet des Pyrénées-Atlantiques a notamment institué une période complémentaire de vénerie sous terre du blaireau du 15 mai 2023 au 14 septembre 2023. Les deux associations requérantes demandent au tribunal de suspendre l'exécution de ces arrêtés en ce qu'ils autorisent ladite période complémentaire de chasse à l'encontre des blaireaux.

Sur les fins de non-recevoir opposées en défense :

2. En premier lieu, dans l'hypothèse où des conclusions communes sont présentées par des requérants différents dans une même requête, il suffit que l'un des requérants soit recevable à agir devant la juridiction pour que le juge puisse, au vu d'un moyen soulevé par celui-ci, faire droit à ces conclusions.

3. Par suite, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la fin de non-recevoir opposée par le préfet des Pyrénées-Atlantiques tirée du défaut d'intérêt à agir de l'association AVES, l'intérêt à agir de l'association ASPAS étant établie, les conclusions à fins de suspension des arrêtés du préfet des Pyrénées-Atlantiques du 2 mai 2022 sont recevables.

4. En deuxième lieu, aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : *« La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée (...) »*.

5. Il résulte de l'instruction que la requête tendant à l'annulation des décisions attaquées a été enregistrée le 25 mai 2022, soit avant l'expiration du délai de recours contentieux. Par suite, il y a lieu de rejeter la fin de non-recevoir opposée en défense par le préfet des Pyrénées-Atlantiques.

Sur les conclusions tendant à l'annulation, par voie d'exception, de l'article R. 424-5 du code de l'environnement :

6. Aux termes de l'article L. 511-1 du code de justice administrative : *« Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal (...) »*.

7. Il résulte de ces dispositions que le juge des référés ne saurait prononcer l'annulation d'une disposition réglementaire sans excéder sa compétence. Par suite, les conclusions de la requête à fin d'annulation, par voie d'exception, de l'article R. 424-5 du code de l'environnement sont irrecevables et doivent être rejetées.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

8. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : *« Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité »*.

de la décision. (...) ». L'article L. 522-3 du même code dispose : « *Lorsque la demande ne présente pas un caractère d'urgence ou lorsqu'il apparaît manifeste, au vu de la demande, que celle-ci ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative, qu'elle est irrecevable ou qu'elle est mal fondée, le juge des référés peut la rejeter par une ordonnance motivée sans qu'il y ait lieu d'appliquer les deux premiers alinéas de l'article L. 522-1 ».*

En ce qui concerne la condition d'urgence :

9. Il résulte des dispositions précitées de l'article L. 521-1 du code de justice administrative que l'urgence justifie que soit prononcée la suspension d'un acte administratif lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il appartient au juge des référés d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de l'acte litigieux sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue.

10. Pour justifier de l'urgence qui s'attache à la suspension de l'exécution des arrêtés attaqués, les associations requérantes soutiennent qu'ils portent une atteinte aux intérêts qu'elles défendent dès lors qu'ils autorisent la pratique pour une période complémentaire du 15 mai au 14 septembre 2023 de la vénerie sous terre du blaireau alors que la mesure n'est pas justifiée au niveau du département et a pour conséquence la destruction irréversible de nombreux spécimens de blaireaux, une annulation a posteriori ne permettant pas de réparer les destructions réalisées. L'urgence résulte également de l'atteinte à l'équilibre biologique de l'espèce dans le département des Pyrénées-Atlantiques et de la chasse de jeunes blaireaux en méconnaissance de l'article L. 424-10 du code de l'environnement. Enfin, les associations requérantes exposent que l'arrêté n'est justifié par aucun intérêt public dès lors que le préfet des Pyrénées-Atlantiques ne démontre pas l'intérêt de la mesure au niveau local et que les arrêtés litigieux, relatifs à certaines mesures de surveillance et de lutte contre la tuberculose lors de la mise en évidence de cette maladie dans la faune sauvage, interdisent la pratique de la vénerie sous terre pour toutes les espèces dont la chasse est autorisée en raison du risque de contamination pour les équipages de chiens. Par suite, eu égard à l'objet de la mesure dont la suspension est demandée et aux dates qu'elle fixe pour la période complémentaire de vénerie sous terre, les intérêts défendus par les associations requérantes sont atteints de façon suffisamment grave et immédiate. Dès lors, la condition d'urgence prévue par l'article L. 521-1 du code de justice administrative doit être regardée comme satisfaite.

En ce qui concerne le doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée :

11. 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. / (...) / II. - Sous réserve des dispositions de l'article L. 123-19-6, le projet d'une décision mentionnée au I, accompagné d'une note de présentation précisant notamment le contexte et les objectifs de ce projet, est mis à disposition du public par voie électronique et, sur demande présentée dans des conditions prévues par décret, mis en consultation sur support papier dans les préfetures et les sous-préfetures en ce qui concerne les décisions des autorités de l'Etat, y compris les autorités administratives indépendantes, et des établissements publics de l'Etat, ou au siège de l'autorité en ce qui concerne les décisions des autres autorités. (...) ».* Les dispositions du I de l'article

L. 123-19-1 du code de l'environnement impliquent que les projets d'acte réglementaire de l'Etat ayant une incidence sur l'environnement sont mis à disposition du public afin de lui permettre de présenter des observations et propositions.

12. Si les documents accompagnant le projet d'arrêté relatif à la période d'ouverture et de clôture de la vénerie sous terre font état des dommages subis par les cultures et les espèces du territoire, ils ne précisent pas les objectifs et le contexte des mesures. Aucune indication n'est donnée notamment quant aux populations de blaireaux existants dans le département, aux nécessités et pratiques traditionnelles de cette chasse. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées est propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée.

13. Aux termes de l'article L. 424-10 du code de l'environnement : « *Il est interdit de détruire, d'enlever ou d'endommager intentionnellement les nids et les œufs, de ramasser les œufs dans la nature et de les détenir. Il est interdit de détruire, d'enlever, de vendre, d'acheter et de transporter les portées ou petits de tous mammifères dont la chasse est autorisée, sous réserve des dispositions relatives aux animaux susceptibles d'occasionner des dégâts. (...).* »

14. Il résulte de l'instruction que les blaireautins sont encore en période de sevrage en mai et juin, que leur période de dépendance peut prendre fin en août et leur phase d'émancipation durer jusqu'au mois de novembre. Par suite, l'exercice de la vénerie sous terre, pendant la période complémentaire instituée par l'arrêté dont la suspension est demandée, est susceptible de porter préjudice à des blaireautins n'étant pas encore émancipés et à la population du blaireau, eu égard à la dynamique de reproduction particulièrement lente de cette espèce. Si pour instaurer une période complémentaire de vénerie sous terre du blaireau, le préfet des Pyrénées-Atlantiques s'est fondé, au regard du dispositif de l'arrêté, sur les dégâts causés par cette espèce, ces données ne sont justifiées par aucun document attestant de tels dégâts au niveau local. Par ailleurs, les requérantes produisent le rapport d'expertise « gestion de la tuberculose bovine et des blaireaux » de l'ANSES d'août 2019 qui révèle le lien entre la vénerie sous terre et l'exposition de l'homme à des blaireaux infectés par la tuberculose bovine en raison du risque de contamination des équipages de chiens utilisés dans le cadre de cette pratique. D'ailleurs, la représentante de l'administration rappelle que sur certaines zones du département une telle pratique de chasse est interdite. Par suite, les moyens tirés de la méconnaissance de l'article L. 424-10 du code de l'environnement et de l'absence de justifications fournies par l'administration de la nécessité d'instituer une période complémentaire de vénerie sous terre du blaireau sont de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué.

15. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que les deux conditions prévues par l'article L. 521-1 du code de justice administrative sont remplies. Il y a donc lieu de prononcer la suspension de l'exécution des arrêtés publiés au recueil des actes administratifs le 5 mai 2022.

Sur les frais liés au litige :

16. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme globale de 1 800 euros demandées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'exécution des arrêtés du préfet des Pyrénées Atlantiques n° 64-2022-05-02-0004 et 64-2022-05-02-0003 du 5 mai 2022 fixant les dates d'ouverture et de clôture de la chasse dans le département des Pyrénées-Atlantiques, en tant qu'ils autorisent une période complémentaire de vénerie sous terre du blaireau du 15 mai au 14 septembre 2023, est suspendue.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association Aves France, à l'association pour la protection des animaux sauvages, à Me Robert et au préfet des Pyrénées-Atlantiques.

Fait à Pau, le 4 mai 2023

Le juge des référés,

Signé

M. SELLES

Le greffier,

Signé

M. CALOONE

La République mande et ordonne au préfet des Pyrénées-Atlantiques, en ce qui le concerne et à tous commissaires à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées de pourvoir à l'exécution de la présente ordonnance.

Pour expédition conforme :

Le greffier,

Signé

M. CALOONE