

N° 2201342 - 2201597

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION AVES France
ASSOCIATION POUR LA PROTECTION DES
ANIMAUX DITE ASPAS
ASSOCIATION ONE VOICE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Valérie Créantor
Rapporteuse

Le tribunal administratif de Caen
(3^{ème} chambre)

Mme Céline Absolon
Rapporteuse publique

Audience du 14 novembre 2023
Décision du 24 novembre 2023

44-046-01

C

Vu les procédures suivantes :

I. Par une requête et un mémoire, enregistrés les 8 juin 2022 et 5 octobre 2022 sous le n° 2201342, l'association Agir pour le Vivant et les Espèces sauvages (AVES) France et l'association pour la protection des animaux sauvages (ASPAS), représentée par Me Robert, demandent au tribunal :

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

2°) d'annuler l'arrêté du préfet de l'Orne du 16 mai 2022 relatif à l'exercice de la chasse dans le département de l'Orne en ce qu'il autorise deux périodes complémentaires de vénerie sous terre du blaireau du 1^{er} juillet 2022 au 15 septembre 2022 et du 15 mai au 30 juin 2023 ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 800 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- elles disposent d'un agrément au niveau national et justifient d'un intérêt pour agir ;
- l'arrêté a été adopté à l'issue d'une procédure irrégulière, en méconnaissance de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement ;
- la période complémentaire de vénerie sous terre instituée par l'arrêté attaqué autorise la destruction de blaireaux n'ayant pas encore atteint l'âge adulte et, ce faisant, elle contrevient à

l'équilibre biologique du blaireau ainsi qu'aux dispositions de l'article L. 424-10 du code de l'environnement ;

- les motifs justifiant l'arrêté attaqué sont entachés d'erreur de fait ;
- l'article R. 424-5 du code de l'environnement méconnaît l'article L. 424-10 du même code ainsi que la convention de Berne du 19 septembre 1979 et son décret de transposition n° 90-756 du 22 août 1990.

Par un mémoire, enregistré le 19 septembre 2023, le préfet de l'Orne conclut au rejet de la requête au motif que les moyens soulevés par les associations requérantes ne sont pas fondés.

II. Par une requête et un mémoire, enregistrés les 5 juillet 2022 et 3 janvier 2023 sous le n° 2201597, l'association One Voice, représentée par Me Han Kwan, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du préfet de l'Orne du 16 mai 2022 relatif à l'exercice de la chasse dans le département de l'Orne en ce qu'il autorise deux périodes complémentaires de vénerie sous terre du blaireau du 1^{er} juillet 2022 au 15 septembre 2022 et du 15 mai au 30 juin 2023 ;

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

Elle soutient que :

- elle dispose d'un agrément au niveau national et justifie d'un intérêt pour agir ;
- il appartient au préfet de l'Orne de démontrer que la convocation des membres de la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage à la réunion du 15 avril 2022 est intervenue conformément aux dispositions de l'article R. 133-8 du code des relations entre le public et l'administration ;
- l'arrêté a été adopté à l'issue d'une procédure irrégulière, en méconnaissance de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement ;
- l'arrêté attaqué méconnaît l'interdiction stricte de mise à mort des petits posée à l'article L. 424-10 du code de l'environnement ;
- il méconnaît l'équilibre biologique du blaireau imposé par l'article L. 420-1 du code de l'environnement ;
- le préfet a entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation en ne l'assortissant pas de prescriptions visant à garantir la sélectivité de la vénerie sous terre ;
- le préfet a commis une erreur d'appréciation en ne prenant pas en compte l'équilibre agro-sylvo-cynégétique, ainsi que l'exige l'article L. 420-1 du code de l'environnement.

Par un mémoire en défense, enregistré le 22 décembre 2022, le préfet de l'Orne conclut au rejet de la requête au motif que les moyens soulevés par l'association requérante ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- l'arrêté du 7 décembre 2016 relatif à certaines mesures de surveillance et de lutte contre la tuberculose lors de la mise en évidence de cette maladie dans la faune sauvage, et notamment son article 7 ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;

- 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 Mme Créantor,
- et les conclusions de Mme Absolon.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 16 mai 2022, le préfet de l'Orne a autorisé deux périodes complémentaires de vénerie sous terre du blaireau du 1^{er} juillet 2022 au 15 septembre 2022 et du 15 mai 2023 au 30 juin 2023 dans tout le département. L'association AVES France, l'ASPAS et l'association One Voice demandent l'annulation de cet arrêté en ce qu'il autorise deux périodes complémentaires de vénerie sous terre du blaireau à compter du 1^{er} juillet 2022 au 15 septembre 2022 et du 15 mai 2023 au 30 juin 2023.

2. Les requêtes de l'association One Voice, de l'association AVES France et de l'ASPAS sont dirigées contre la même décision et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a donc lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. 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 (...). / II. - Dans les cas et selon les modalités prévues 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 code des relations entre le public et l'administration : « *Sauf urgence, les membres de la commission 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.* »

4. Il ressort des pièces du dossier que la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage (CDCFS) a émis un avis le 15 avril 2022 sur le projet d'arrêté. Bien que le compte-rendu de cette réunion fasse apparaître qu'une discussion s'est engagée sur les observations du public à l'issue d'une présentation du projet d'arrêté, il ne ressort toutefois pas des pièces du dossier que les membres de la commission aient été destinataires des documents nécessaires à l'examen des affaires inscrites à l'ordre du jour en ce qui concerne l'ouverture d'une période complémentaire de vénerie sous terre des blaireaux. Par suite, le moyen doit être accueilli.

5. En deuxième lieu, l'arrêté préfectoral relatif à la vénerie du blaireau dans le département de l'Orne, qui autorise la vénerie sous terre du blaireau, notamment pour une période complémentaire à compter du 15 mai 2023, a une incidence directe et significative sur l'environnement au sens du I de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement. Aux termes du II de ce même article : « *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(...). / Au plus tard à la date de la publication de la décision et pendant une durée minimale de trois mois, l'autorité administrative qui a pris la décision rend publics, par voie électronique, la synthèse des observations et propositions du public avec l'indication de celles dont il a été tenu compte, les observations et propositions déposées par voie électronique ainsi que, dans un document séparé, les motifs de la décision ».

6. Il est constant que préalablement à son adoption, l'arrêté attaqué a été soumis à la participation du public par voie électronique, entre le 21 mars et le 10 avril 2022, en application des dispositions de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement précitées. Il ressort des pièces du dossier qu'une note de présentation du projet accompagnant le projet d'arrêté soumis à la participation du public a été mise à la disposition du public sur le site internet de la préfecture. Si cette note mentionne l'objet de l'arrêté, rappelle le cadre légal et réglementaire applicable et mentionne que « l'exercice de la vénerie sous terre du blaireau est autorisé pour une période complémentaire du 1^{er} juillet 2022 au 15 septembre 2022 et du 15 mai 2023 au 30 juin 2023 », elle ne précise pas les objectifs et le contexte en particulier les motifs justifiant l'ouverture d'une période complémentaire pour l'exercice de la vénerie sous terre du blaireau. En outre, aucune indication n'est donnée notamment quant aux populations de blaireaux existant dans le département, aux nécessités et pratiques traditionnelles de chasse, ou quant aux prises par déterrage effectuées les années précédentes. Si le préfet fait valoir que la note précise que l'arrêté a pour objectif « de protéger et préserver les espèces de gibier dont la chasse est autorisée, tout en permettant le prélèvement d'animaux occasionnant des dégâts aux cultures à des moments cruciaux (semis, récoltes) et à la sylviculture », il admet par ailleurs que le projet d'arrêté ne comporte aucune motivation particulière. Dans ces conditions, la note de présentation mise à la disposition du public, qui se contente de présenter l'objet du projet d'arrêté, sans énoncer son contexte et ses objectifs, ne satisfait pas aux exigences légales du II de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement. Par suite, l'association requérante est fondée à soutenir que l'arrêté attaqué est entaché d'un vice de procédure.

7. Un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable n'est toutefois de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de cette décision ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie.

8. En l'espèce, les vices de procédure mentionnés aux points 4 et 6 ont privé le public d'une garantie. Il s'ensuit que l'arrêté litigieux a été édicté à la suite d'une procédure irrégulière dans des conditions de nature à l'entacher d'illégalité.

9. En troisième lieu, 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. (...)* ». Aux termes de l'article R. 424-5 de ce code : « *La clôture de la vénerie sous terre intervient le 15 janvier. / Le préfet peut, sur proposition du directeur départemental de l'agriculture et de la forêt et après avis de la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage et de la fédération des chasseurs, autoriser l'exercice de la vénerie du blaireau pour une période complémentaire à partir du 15 mai.* ». Il résulte ainsi des dispositions du

deuxième alinéa de l'article R. 424-5 du code de l'environnement que, si elles permettent au préfet d'autoriser une période de chasse complémentaire par vénerie sous terre du blaireau à compter du 15 mai, elles n'ont pas pour effet d'autoriser la destruction de petits blaireaux ou de nuire au maintien de l'espèce dans un état de conservation favorable, le préfet étant notamment tenu, pour autoriser cette période de chasse complémentaire, de s'assurer, en considération des avis de la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage et des circonstances locales, qu'une telle prolongation n'est pas de nature à porter atteinte au bon état de la population des blaireaux ni à favoriser la méconnaissance, par les chasseurs, de l'interdiction légale de destruction des petits blaireaux.

10. D'une part, pour justifier de l'instauration de deux périodes complémentaires de vénerie sous terre du blaireau du 1^{er} juillet 2022 au 15 septembre 2022 et du 15 mai 2023 au 30 juin 2023, le préfet de l'Orne s'est fondé sur la population importante de blaireaux et la présence de tuberculose bovine dans le département. Toutefois, si le préfet se prévaut des résultats d'une étude réalisée en 2016 par l'Office national de la chasse et de la faune sauvage qui fait état d'une densité de population importante sur le territoire, ce document ancien ne permet pas à lui seul de démontrer que la population des blaireaux est en augmentation dans le département. La croissance de la population de blaireaux dont fait état le préfet ne saurait davantage se déduire de l'augmentation sur cinq ans des prélèvements opérés par vénerie sous terre. Par ailleurs, si le préfet fait état de la nécessité de dépister par la capture de blaireaux la tuberculose bovine dont le blaireau est un vecteur, il ressort des pièces du dossier, en particulier du compte-rendu du procès-verbal de la CDCFS que deux cent blaireaux ont été piégés en deux ans et demi sur la commune de Ménil-Hubert-sur-Orne et que seuls deux cas positifs ont été recensés. Le préfet indique également que sept blaireaux porteurs de la tuberculose bovine ont été recensés en 2022 dont cinq sur la commune de Ménil-Hubert-sur-Orne et deux sur la commune de la Lande-Saint-Siméon. A cet égard, le préfet de l'Orne a, par un arrêté du 1^{er} avril 2022, autorisé les agents de l'office français de la biodiversité ainsi qu'un lieutenant de louveterie à prélever des blaireaux et des sangliers, par tout moyen qu'ils jugeront nécessaire, sur la commune de Ménil-Hubert-sur-Orne et sur les communes limitrophes, sur le fondement de l'arrêté du 7 décembre 2016 susvisé. Alors que cet arrêté a été mis en œuvre du 1^{er} avril au 31 mai 2022, le préfet n'établit ni n'allègue que l'impact de cet arrêté s'est avéré limité dès lors qu'il ne donne aucune indication sur le nombre de prélèvements effectués dans ce contexte. Ensuite, l'arrêté attaqué autorise la vénerie sous terre dans les communes concernées par la tuberculose bovine alors que l'article 7 de l'arrêté du 7 décembre 2016 susvisé interdit dans les zones à risque 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. Enfin, si l'arrêté mentionne dans ses considérants, la nécessité de maintenir un équilibre agro-sylvo-cynégétique, le préfet ne l'établit pas. En conséquence, par les éléments qu'il produit, le préfet ne démontre pas l'intérêt de l'arrêté attaqué au regard de l'objectif de régulation, ni au regard de la lutte contre la tuberculose bovine. Dans ces conditions, le préfet de l'Orne ne peut être regardé comme justifiant de la nécessité d'instituer une période complémentaire de vénerie sous terre du blaireau à partir du 15 mai 2023.

11. D'autre part, ainsi qu'il a été dit au point 4, le préfet a consulté la CDCFS sur le projet d'arrêté. La commission a rendu un avis favorable le 15 avril 2022. Lors de la réunion de cette commission, le préfet a indiqué que la population des blaireaux était bien portante alors qu'il est constant qu'aucun recensement fiable de la population n'a été établi dans le département. Si le préfet affirme que la période complémentaire de vénerie sous terre instituée par l'arrêté attaqué n'est pas de nature à menacer la présence de l'espèce dans le département de l'Orne dès lors que les blaireaux, qui ont deux mois et demi à trois mois au 15 mai, sont sevrés et qu'ils ne peuvent plus être considérés comme « petits » au sens de l'article L. 424-10 du code de l'environnement, il ressort de la littérature scientifique produite par les associations concernant la

reproduction des blaireaux et leur comportement parental, que les mises-bas interviennent principalement en février et que le sevrage intervient généralement dans les quatre premiers mois de vie des blaireautins, alors par ailleurs que ceux-ci n'atteignent leur taille adulte et ne sont pleinement émancipés de leur mère qu'à la fin de leur premier automne. Or, le préfet indique que 85 % des prélèvements des blaireaux réalisés sur les cinq dernières années, soit environ la majeure partie, ont eu lieu pendant la période complémentaire de vénerie sous terre. Ainsi, le préfet n'établit pas que cette espèce serait dans un état de conservation et présenterait une dynamique de reproduction ainsi qu'une densité actuelle tels que serait caractérisé, localement, un déséquilibre agro-sylvo-cynégétique. Enfin, l'arrêté, qui ne fixe par ailleurs, aucune limite de prélèvement dans le cadre des périodes complémentaires autorisées, est de nature à porter atteinte au bon état de conservation de cette espèce, et d'affecter durablement l'équilibre biologique de cette espèce.

12. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 424-10 du code de l'environnement précité doit être accueilli.

13. 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. / Le principe de prélèvement raisonnable sur les ressources naturelles renouvelables s'impose aux activités d'usage et d'exploitation de ces ressources. Par leurs actions de gestion et de régulation des espèces dont la chasse est autorisée ainsi que par leurs réalisations en faveur des biotopes, les chasseurs contribuent au maintien, à la restauration et à la gestion équilibrée des écosystèmes en vue de la préservation de la biodiversité. Ils participent de ce fait au développement des activités économiques et écologiques dans les milieux naturels, notamment dans les territoires à caractère rural. ».*

14. Si l'arrêté fait état dans ses considérants, de la nécessité de maintenir un équilibre agro-sylvo-cynégétique, le préfet n'allègue ni n'établit que les blaireaux seraient à l'origine de dégâts agricoles dans le département. Il ne produit aucun recensement de dégâts causés par les blaireaux les années précédentes qui permettrait d'estimer le potentiel de nuisance de cette espèce sur les cultures agricoles. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 420-1 du code de l'environnement doit être accueilli.

15. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens, que l'association AVES France, l'association ASPAS et l'association One Voice sont fondées à demander l'annulation de l'arrêté du 16 mai 2022 du préfet de l'Orne en tant qu'il autorise deux périodes complémentaires de vénerie sous terre du blaireau du 1^{er} juillet 2022 au 15 septembre 2022 et du 15 mai 2023 au 30 juin 2023.

Sur les frais liés au litige :

16. S'agissant de la requête n° 2201342, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat une somme globale de 1 500 euros à verser à l'association AVES France et l'ASPAS, en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

17. S'agissant de la requête n° 2201597, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros à verser à l'association One Voice.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'arrêté du préfet de l'Orne du 16 mai 2022 relatif à l'ouverture et à la clôture de la chasse pour la campagne 2022-2023 est annulé en tant qu'il autorise une période complémentaire de vénerie sous terre du blaireau du 1^{er} juillet 2022 au 15 septembre 2022 et du 15 mai au 30 juin 2023.

Article 2 : L'Etat versera une somme globale de 1 500 euros à l'association AVES France et l'ASPAS et une somme de 1 500 euros à l'association One Voice sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association AVES France, à l'association pour la protection des animaux sauvages, à l'Association One Voice et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Copie en sera adressée pour information au préfet de l'Orne.

Délibéré après l'audience du 14 novembre 2023, à laquelle siégeaient :

- M. Guillou, président,
- Mme Créantor, conseillère,
- Mme Remigy, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 24 novembre 2023.

La rapporteure,

Signé

V. CREANTOR

Le président,

Signé

H. GUILLOU

La greffière,

Signé

E. BLOYET

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires en ce qui le concerne, ou à tous commissaires 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.

Pour expédition conforme,
La greffière,

E. BLOYET