

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE ROUEN**

N° 2004445

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'arrêté du 5 novembre 2020 par lequel le préfet de la Seine-Maritime a réglementé les activités cynégétiques et mis en œuvre, pendant la période du confinement, les mesures de régulation de la faune sauvage et de destruction des 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 des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- elles justifient d'un intérêt à agir contre l'arrêté attaqué ;
- l'arrêté attaqué méconnaît l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration ;
- 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'arrêté attaqué n'a pas été précédé de la procédure de participation du public en méconnaissance de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement ;

- il méconnaît les articles 3 et 4 du décret n°2020-1310 du 29 octobre 2020 ;
- il 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 ;
- il n'est pas proportionné et excède la régulation cynégétique nécessaire du gibier, en permettant la destruction à tir du corbeau freux, de la corneille noire et du pigeon ramier sans que ces opérations de régulation soient limitées 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 10 mars 2020, le préfet de la Seine-Maritime 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 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 Mme Le Belleguic, représentant le préfet de la Seine-Maritime.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 5 novembre 2020, le préfet de la Seine-Maritime a déterminé, 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 de la faune sauvage et de destruction 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 cet arrêté.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense :

2. 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 (...) justifie 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* ».

3. 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. Par ailleurs, contrairement à ce qui est soutenu en défense, l'arrêté en litige autorise, pendant la période de confinement, au titre des missions d'intérêt général prévues par le décret du 29 octobre 2020, la régulation de certaines espèces susceptibles de causer des dégâts aux activités humaines, en précisant, notamment, les animaux concernés ainsi que les modes de prélèvement autorisés. Dès lors, les associations requérantes justifient d'un intérêt pour agir contre l'arrêté en litige, qui, eu égard à son objet et à son contenu, doit être regardé comme ayant un rapport direct avec leur objet statutaire. Par suite, la fin de non-recevoir opposée par le préfet doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

4. En premier lieu, aux termes des dispositions de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Toute décision prise par une administration comporte la signature de son auteur ainsi que la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci* ».

5. Si l'arrêté attaqué ne mentionne pas, en méconnaissance de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration, le nom et le prénom du préfet de la Seine-Maritime, il comporte la qualité et la signature de son auteur. Il n'en résulte, ainsi, en l'espèce, aucune ambiguïté quant à l'identité du signataire de cet acte. Par suite, ce moyen doit être écarté.

6. En deuxième lieu, 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* ».

7. En l'espèce, la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage de la Seine-Maritime, qui a été convoquée par l'administration le 2 novembre 2020, s'est réunie le 3 novembre 2020. Il s'ensuit que le délai de cinq jours prévu par l'article R. 133-8 précité n'a pas été respecté. 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 la Seine-Maritime 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 la participation des membres de la commission a été forte, qu'un représentant de la Ligue pour la protection des oiseaux était présent et qu'aucune observation n'a été formulée quant au délai de convocation ainsi qu'en atteste le compte rendu de la séance, il ne ressort pas des pièces du dossier 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.

8. En troisième 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 ».*

9. L'arrêté litigieux, s'il autorise, pendant le confinement, les activités de régulation des grands gibiers et de certaines ESOD du département, ne peut être regardé, 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 la Seine-Maritime n'était pas tenu d'organiser une procédure de participation du public avant de prendre l'arrêté litigieux. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement doit être écarté.

10. 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 ».*

11. 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.

12. 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.

13. 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* ».

14. En l'espèce, contrairement à ce qui est soutenu par les associations requérantes, le préfet de la Seine-Maritime, dont l'arrêté 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 la préservation de l'équilibre agro-sylvo-cynégétique.

15. 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.

16. En l'espèce, l'arrêté en litige autorise, pendant la période du confinement, la régulation des sangliers, des cervidés et de certaines ESOD telles que le pigeon ramier, le corbeau freux et la corneille noire, en permettant, notamment, pour ces derniers animaux une régulation à tir, à l'affût et à poste fixe individuel matérialisé de mains d'homme. Il ne ressort toutefois pas des pièces du dossier que les ESOD concernées par l'arrêté en litige provoqueraient, en cette période de l'année, alors que la germination a débuté, notamment pour la culture du colza, des dégâts aux productions forestières et agricoles ainsi qu'aux biens, nécessitant qu'il soit procédé, pour chacune de ces ESOD, à des actions de régulation pendant le confinement. 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, 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 la Seine-Maritime, pour permettre les actions de régulation du pigeon ramier, du corbeau freux et de la corneille noire ne répondent pas à un motif d'intérêt général au sens et pour l'application des dispositions 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, en tant qu'il autorise, à titre dérogatoire, le déplacement de personnes en vue de participer à des opérations de régulation des ESOD mentionnées ci-dessus, l'arrêté litigieux méconnaît les dispositions du 8° de l'article 4 du décret du 29 octobre 2020.

17. Il résulte de tout ce qui précède que l'arrêté attaqué doit être annulé en tant seulement qu'il autorise, pendant le confinement, les actions de régulation du pigeon ramier, du corbeau freux et de la corneille noire.

Sur les frais liés au litige :

18. 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 au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'arrêté du 5 novembre 2020 du préfet de la Seine-Maritime est annulé en tant qu'il autorise, pendant le confinement, les actions de régulation du pigeon ramier, du corbeau freux et de la corneille noire dans le département de la Seine-Maritime.

Article 2 : 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 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la Ligue de protection des oiseaux, à l'Association pour la protection des animaux sauvages et au ministre de la transition écologique et solidaire.

Copie en sera adressée au préfet de la Seine-Maritime.

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.