

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE GRENOBLE**

N°2100679

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION COHERENCE NATURE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Jean-Louis Ban
Rapporteur

Le tribunal administratif de Grenoble

M. Nathan Villard
Rapporteur public

(3ème chambre)

Audience du 11 janvier 2024
Décision du 1^{er} février 2024

44-045
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés les 2 février 2021, 2 mai 2022 et 16 août 2023, l'association Cohérence Nature et l'association pour la protection des animaux sauvages, représentées par Me Stahl, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la décision par laquelle le préfet de la Drôme a implicitement refusé de faire cesser la chasse sur le site Natura 2000 FR 8210041 les Ramières Val de Drôme pour sa partie située sur le domaine public fluvial ;

2°) d'enjoindre au préfet de la Drôme d'abroger les licences de chasse en cours de validité en tant qu'elles s'appliquent au site Natura 2000 les Ramières Val de Drôme et de ne pas délivrer de nouvelles licences de chasse sur le domaine public fluvial de la Drôme situé dans ce site Natura 2000 ;

3°) d'enjoindre subsidiairement au préfet de la Drôme d'instruire la création d'une réserve de chasse sur le domaine public fluvial de la Drôme situé dans ce site Natura ou de soumettre à évaluation d'incidences l'attribution de licences de chasse en tant qu'elles s'appliquent sur le domaine public fluvial de la Drôme situé dans ce site Natura 2000 ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- le comité consultatif de la Réserve naturelle des Ramières n'a pas donné son avis sur la reconduction de concession des licences individuelles de chasse sur le domaine public fluvial de la Drôme dans sa partie incluse dans la réserve naturelle en méconnaissance de l'article 8 du décret du 2 octobre 1987 ;

- le prix des licences de chasse a été arrêté par une personne incompétente en méconnaissance de l'article D. 422-108 du code de l'environnement ;

- eu égard à son impact significatif sur les espèces ayant justifié la désignation du site Natura 2000 et sur les autres espèces protégées, la chasse sur ce site aurait dû être soumise à évaluation d'incidences Natura 2000 soit en ajoutant l'activité aux listes locales établies pour la Drôme soit sur décision motivée du préfet au titre de l'article L. 414-4 IV bis du code de l'environnement ;

- il sera ainsi reconnu, par la voie de l'exception, l'illégalité des arrêtés préfectoraux du 25 novembre 2014 en tant qu'ils ne concernent pas la chasse dans le site Natura 2000 et, en tout état de cause, la chasse dans le site Natura 2000 est irrégulière ;

- la chasse sur le domaine public fluvial de la Drôme étant exploitée par concession de licences à prix d'argent le préfet de la Drôme a méconnu l'article D. 422-98 du code de l'environnement en ne fixant ni l'assiette des lots de chasse et en ne déterminant pas les lots qui sont exploités par concession de licences ;

- le préfet, en qualité de gestionnaire du domaine public fluvial et le directeur départemental de l'agriculture et de la forêt n'ont fixé ni le nombre des licences de chasse, ni l'étendue des droits qu'elles confèrent à leurs bénéficiaires en méconnaissance de l'article D. 422-108 du code de l'environnement ;

- le refus du préfet de la Drôme de créer une réserve de chasse et de faune sauvage est illégal au regard des articles L. 422-27 et D. 422-98 du code de l'environnement ;

- le préfet, en refusant de faire cesser la chasse sur le domaine public fluvial dans le site Natura 2000 « Les Ramières Val de Drôme » a porté atteinte au principe de cohérence des politiques publiques en matière de conservation de la biodiversité consacré notamment par l'article L. 110- 3 du code de l'environnement ;

- en refusant d'interdire la chasse sur le site Natura 2000 Les Ramières Val de Drôme, le préfet de la Drôme méconnait les principes de prévention et de précautions résultant des dispositions combinées de l'article 6.2 de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992, du V de l'article L. 414-1 du code de l'environnement, de l'article 7 de la directive 2009/147/CE du Parlement et du Conseil du 30 novembre 2009, dite directive « Oiseaux » et de l'article 5 de la charte de l'environnement.

Par un mémoire en défense enregistré le 21 janvier 2022, la préfète de la Drôme conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable dès lors que les associations requérantes ne tenaient d'aucun texte le pouvoir de mettre en demeure le préfet de la Drôme d'arrêter la pratique de la chasse sur le domaine public fluvial et son absence de réponse ne saurait, dès lors, faire naître une décision faisant grief pouvant faire l'objet d'un recours juridictionnel ;

- l'interdiction de chasser sur le secteur litigieux du domaine public fluvial de la rivière Drôme résulte non d'une décision administrative mais du jugement d'annulation du tribunal administratif de Grenoble du 3 février 2016 ; la requête est donc irrecevable pour ce motif ;

- les moyens ne sont pas fondés.

Vu :

- la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages ;
- la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'environnement ;
- le décret n°87-819 du 2 octobre 1987 portant création de la réserve naturelle des Ramières du val de Drôme ;
- l'arrêté du 13 mars 2019 portant approbation du cahier des charges fixant les conditions générales de la location par l'Etat du droit de chasse sur son domaine public fluvial pour la période du 1er juillet 2019 au 30 juin 2028 ;
- 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. Ban,
- les conclusions de M. Villard, rapporteur public,
- les observations de Me Le Coq, représentant l'association Cohérence Nature et l'association pour la protection des animaux sauvages.

Considérant ce qui suit :

1. Par décret du 2 octobre 1987, le premier ministre a créé la Réserve Naturelle Nationale des Ramières (RNNR) d'une superficie de 346 hectares dans le département de la Drôme. Ce décret n'interdit pas la chasse qui y est exercée « conformément à la réglementation en vigueur » tout en prévoyant que des réserves pourront y être constituées. Ce site a été également désigné comme site Natura 2000 par un arrêté ministériel du 23 décembre 2003 et classé en Zone de Protection Spéciale visant la conservation des espèces d'oiseaux sauvages figurant à l'annexe I de la Directive "Oiseaux" ou qui servent d'aires de reproduction, de mue, d'hivernage ou de zones de relais à des oiseaux migrateurs. Par arrêté du 16 juillet 2013, le préfet de la Drôme a institué une réserve de chasse et de faune sauvage sur une portion de 9,5 km du domaine public fluvial de la rivière Drôme située incluse dans la RNNR et le site Natura 2000. Par jugement du 3 février 2016, le tribunal administratif de Grenoble a toutefois annulé cet arrêté pour défaut de consultation de la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage et de mise à disposition d'une note de présentation sur le site internet de la préfecture de la Drôme. Après avoir engagé la reprise de la procédure de la création d'une réserve de chasse et de faune sauvage à la suite de cette annulation, le préfet de la Drôme a finalement renoncé à l'instituer. Aussi, à compter de la saison 2016, des licences individuelles de chasse au gibier d'eau ont été délivrées par les services du préfet de la Drôme sur le lot de chasse constitué par le domaine public fluvial de la rivière Drôme.

2. Par un courrier du 1^{er} octobre 2020, l'association Cohérence Nature et l'association pour la protection des animaux sauvages ont « mis en demeure » le préfet de la Drôme de prendre toute mesure permettant l'arrêt de la chasse sur la partie domaine public fluvial du site Natura 2000 Les Ramières du Val de Drôme, de créer une réserve de chasse et de faune sauvage, de retirer les licences de chasse irrégulières et de fournir une évaluation des incidences de la reprise de la chasse. Le préfet de la Drôme n'a pas répondu à ces demandes.

3. Dans leur requête, les associations requérantes demandent seulement l'annulation du refus du préfet de la Drôme de faire « cesser la chasse » sur le domaine public fluvial de la

rivière Drôme. Bien que des moyens propres soient dirigés contre ces décisions, elles ne sollicitent ni l'annulation ni l'abrogation des licences de chasse qui ont été délivrées par le préfet de la Drôme mais seulement qu'il lui soit enjoint d'y procéder. Dans ces conditions, les requérantes doivent être regardées comme demandant au tribunal l'annulation du refus implicite du préfet d'instituer sur le domaine public fluvial de la Drôme une réserve de chasse et de faune sauvage avec pour conséquence l'interdiction totale de la chasse dans la réserve ainsi instituée.

Sur la recevabilité des conclusions d'annulation :

4. En premier lieu, les associations requérantes pouvaient demander au préfet de la Drôme, même sans texte, de faire cesser l'activité de chasse sur le domaine public fluvial de la rivière Drôme sur lequel il est détenteur du droit de chasse et d'y instituer la réserve de chasse et de faune sauvage prévue à l'article L. 422-27 du code de l'environnement. Dès lors, le préfet de la Drôme n'est pas fondé à soutenir que son absence de réponse aux demandes des associations formulées dans leur courrier du 1^{er} octobre 2020 était insusceptible de donner naissance à une décision faisant grief et de faire l'objet ensuite d'un recours juridictionnel.

5. En second lieu, eu égard à ses motifs, l'autorité de la chose jugée qui s'attache au jugement d'annulation du 3 février 2016 ne faisait pas obstacle à ce que le préfet de la Drôme reprenne la procédure de création d'une réserve de chasse et de faune sauvage sur le domaine public fluvial de la Drôme. Au demeurant, il avait entendu le faire en élaborant un projet d'arrêté préfectoral en ce sens avant d'y renoncer pour des motifs, retracés dans les comptes rendus des séances de la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage des 24 avril 2019 et 15 mai 2019, liés à l'absence de consensus local, qui apparaissent étrangers aux critères légaux. Le préfet de la Drôme ne peut donc sérieusement soutenir que la reprise de l'autorisation de chasser sur le domaine public fluvial résulte non d'une décision administrative mais du jugement du 3 février 2016 et que, pour ce motif, la requête des associations requérantes serait irrecevable.

6. Il résulte de ce qui précède que les fins de non-recevoir opposées par le préfet de la Drôme doivent être rejetées.

Sur les conclusions d'annulation :

7. L'article L. 422-27 du code de l'environnement dispose : « *Les réserves de chasse et de faune sauvage ont vocation à : - protéger les populations d'oiseaux migrateurs conformément aux engagements internationaux ; - assurer la protection des milieux naturels indispensables à la sauvegarde d'espèces menacées ; - favoriser la mise au point d'outils de gestion des espèces de faune sauvage et de leurs habitats ; - contribuer au développement durable de la chasse au sein des territoires ruraux. Elles sont créées par l'autorité administrative à l'initiative du détenteur du droit de chasse ou de la fédération départementale ou interdépartementale des chasseurs lorsqu'il s'agit de conforter des actions d'intérêt général (...).* ».

8. L'article R. 422-82 du même code dispose : « *Les réserves de chasse et de faune sauvage prévues à l'article L. 422-27 sont instituées par le préfet (...) La décision du préfet rejetant la demande d'institution d'une réserve, qu'elle émane du détenteur du droit de chasse ou de la fédération départementale ou interdépartementale des chasseurs, doit être motivée* ». Aux termes de l'article R. 422-86 : « *L'arrêté ou la décision d'institution de réserve prévoit l'exécution d'un plan de chasse ou d'un plan de gestion cynégétique lorsque celui-ci est nécessaire au maintien des équilibres biologiques et agro-sylvo-cynégétiques. Les conditions d'exécution de ce plan doivent être compatibles avec la protection du gibier et la préservation de sa tranquillité. Tout autre acte de chasse est interdit* ».

9. Il ressort des pièces du dossier que le domaine public fluvial de l'État est, dans ce secteur, l'un des rares sites favorables au stationnement des oiseaux d'eau dans la vallée de la Drôme et constitue une étape sur les grandes voies de migration de la faune sauvage. Ce site est déjà classé en réserve naturelle nationale en tant qu'étape sur les grandes voies de migration de la faune et également en zone de protection spéciale pour les oiseaux au titre des II et IV l'article L. 414-1 du code de l'environnement par un arrêté ministériel du 23 décembre 2003 précisant la liste des espèces d'oiseaux justifiant cette désignation au titre du réseau européen Natura 2000. Ces diverses protections du site n'entraînent pas, par elles-mêmes, interdiction de la pratique de la chasse sur la partie du domaine public fluvial. Ainsi, il n'est pas contesté que parmi les 23 espèces ayant justifié la désignation du site « en tant qu'aire de reproduction, de mue, d'hivernage ou de zones de relais, au cours de la migration », 12 sont chassées.

10. Les résultats du suivi ornithologique réalisé par le conservateur de RNNR lors de sa mise en place de la réserve de chasse et de faune sauvage entre 2013 et 2016 confirment l'intérêt d'instituer une réserve sur le fondement de l'article L. 422-27 du code de l'environnement. Celle créée entre 2013 et 2016 a ainsi permis, en limitant le dérangement des oiseaux, un accroissement sensible et immédiat du nombre d'espèces et du nombre d'individus stationnant au sein de son périmètre. Le conservateur constate dans son étude que « Nous sommes passés dès septembre 2013 de 0 à 7 canards avant la réserve, à 80 à 120 canards avec la réserve de chasse, des colverts majoritairement. Les espèces les plus fréquentes sont les canards de surface qui trouvent des milieux favorables à leur alimentation toute l'année dans le lit de la rivière Drôme. Depuis 2013, les canards stationnent toute la saison de chasse, d'août à février, ce qui n'était pas le cas avant la création de la réserve de chasse ».

11. Le Conseil Scientifique Régional du Patrimoine Naturel Auvergne Rhône-Alpes, regroupant des spécialistes désignés pour leurs compétences scientifiques a d'ailleurs demandé, dans son avis rendu le 16 mai 2019 concernant le plan de gestion 2018-2027 de la Réserve naturelle nationale des Ramières, «la mise en place d'une réserve de chasse et de faune sauvage sur le domaine public fluvial de la rivière Drôme sur le territoire de la réserve naturelle ».

12. Le plan de gestion de la RNNR approuvé par arrêté préfectoral du 1er août 2019 estime « très pertinent » de faire à nouveau une réserve de chasse et de favoriser le développement d'outils de gestion des espèces.

13. Aussi, compte tenu de l'incidence négative avérée et significative de l'activité de la chasse sur ce site à haute valeur ornithologique pour de nombreuses populations d'oiseaux migrateurs et d'espèces menacées, le domaine public fluvial de la rivière Drôme a pleinement vocation à devenir, dans ce secteur de la RNNR, une réserve de chasse et de faune sauvage qui permettrait de répondre aux objectifs de protection et de gestion énoncés par l'article L. 422-27 du code de l'environnement en complément des classements existants. Dans ces conditions, en refusant implicitement d'engager la procédure de création d'une telle réserve demandée par les associations requérantes, le préfet de la Drôme a commis une erreur manifeste dans l'usage du large pouvoir d'appréciation qu'il tient des dispositions de l'article L. 422-27 du code de l'environnement.

14. Il résulte de ce qui précède que cette décision doit être annulée sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête.

Sur les conclusions d'injonction :

15. Le présent jugement d'annulation implique seulement mais nécessairement que le préfet de la Drôme engage, dans le délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement, la procédure prévue aux articles R. 422-82 à R. 422-85 du code de l'environnement en vue de créer une réserve de chasse et de faune sauvage sur la partie du domaine public fluvial de la rivière Drôme incluse dans la RNNR.

Sur les frais d'instance :

16. Il y a lieu de faire application des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative et de mettre à la charge de l'Etat une somme globale de 1 500 euros au titre des frais exposés par l'association Cohérence Nature et l'association pour la protection des animaux sauvages.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La décision par laquelle le préfet de la Drôme a implicitement refusé d'engager la procédure de création d'une réserve de chasse et de faune sauvage sur la partie du domaine public fluvial de la rivière Drôme se situant dans la RNNR est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au préfet de la Drôme d'engager, dans le délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement, une procédure de création d'une réserve de chasse et de faune sauvage sur la partie du domaine public fluvial de la rivière Drôme se situant au sein du périmètre de la RNNR dans les conditions définies au point 15.

Article 3 : L'Etat versera à l'association Cohérence Nature et l'association pour la protection des animaux sauvages une somme globale de 1 500 euros en application 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 l'association Cohérence Nature, l'association pour la protection des animaux sauvages et au préfet de la Drôme.

Délibéré après l'audience du 11 janvier 2024, à laquelle siégeaient :

Mme Triolet, présidente,
M. Ban, premier conseiller.
M. Callot, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 1^{er} février 2024.

Le rapporteur,

La présidente,

J-L. Ban

A. Triolet

La greffière,

J. Bonino

La République mande et ordonne au préfet de l'Isère en ce qui le concerne et 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.