

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE DIJON**

N° 2201600, 2201740

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION AVES FRANCE
ASSOCIATION POUR LA PROTECTION DES
ANIMAUX SAUVAGES ET DU PATRIMOINE
NATUREL
ASSOCIATION ONE VOICE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Dijon

(2^{ème} chambre)

M. Irénée Hugez
Rapporteur

Mme Nelly Ach
Rapporteuse publique

Audience du 23 mars 2023
Décision du 30 mars 2023

44-005-07-01
44-045-06
44-046
C

Vu la procédure suivante :

I. Par une requête et un mémoire, enregistrés sous le numéro 2201600 les 21 juin et 6 octobre 2022, l'association Aves France et l'association pour la protection des animaux sauvages et du patrimoine naturel (ASPAS), représentées par l'association d'avocats à responsabilité professionnelle individuelle Géo Avocats, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 27 mai 2022 du préfet de la Nièvre relatif à l'ouverture et à la clôture de la chasse pour la campagne 2022-2023 dans le département de la Nièvre ;

2°) 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 ont intérêt à agir ;
- leur requête n'est pas tardive ;

- le préfet de la Nièvre a méconnu les dispositions du II de l'article L. 123-19-1 en ne mettant pas à disposition du public une note de présentation présentant notamment le contexte et les objectifs du projet de période complémentaire de chasse du blaireau, privant le public d'une garantie essentielle ;

- l'arrêté attaqué contrevient à l'équilibre biologique du blaireau et méconnaît les dispositions de l'article L. 424-10 du code de l'environnement, dès lors que les blaireautins ne sont sevrés que vers la mi-juillet, qu'ils sont dépendants des adultes jusqu'à la fin septembre et qu'ils n'atteignent leur maturité sexuelle qu'entre mars et novembre de l'année suivante ;

- le préfet ne démontre pas la réalité des dégâts aux cultures dont il se prévaut pour justifier la période complémentaire de vénerie sous terre du blaireau ;

- le préfet ne pouvait fonder son arrêté sur les dégâts aux cultures, dès lors que la vénerie sous terre du blaireau ne permet pas de faire décroître les dégâts attribués aux blaireaux ;

- le préfet ne pouvait se limiter à évaluer la population des blaireaux dans la Nièvre à partir de l'enquête réalisée par la fédération départementale des chasseurs de la Nièvre, qui a intérêt à l'ouverture d'une période complémentaire de chasse ;

- la densité de blaireaux dans la Nièvre est inférieure à la densité moyenne en France ;

- l'article R. 424-5 du code de l'environnement, dont l'illégalité est soulevée par la voie de l'exception, méconnaît les dispositions de l'article L. 424-10 de ce code et la convention de Berne du 19 septembre 1979.

Par un mémoire en défense, enregistré le 16 août 2022, le préfet de la Nièvre conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- l'association Aves France n'est pas une association de protection de l'environnement agréée par l'État, ni même reconnue d'utilité publique, de sorte qu'elle n'a pas d'intérêt à agir hors de son champ géographique, circonscrit au département de la Seine-Maritime ;

- les moyens soulevés par les associations requérantes ne sont pas fondés.

Par une intervention en défense, enregistrée le 5 juillet 2022, la fédération départementale des chasseurs de la Nièvre, représentée par Me Lagier, conclut au rejet de la requête, à ce que les pièces n° 8, 9, 11, 19, 24, 27, 28 et 29, produites en annexe de la requête soient écartées des débats et à ce qu'une somme de 2 000 euros chacune soit mise à la charge des associations requérantes.

Elle soutient que :

- elle a intérêt à intervenir en défense ;

- la vocation nationale de l'objet social de l'association Aves France rend irrecevable son recours ;

- l'association Aves France n'a pas intérêt à agir, dès lors que l'objet de l'association Aves France est la protection des espèces menacées, et que le blaireau n'est pas une espèce sauvage menacée ;

- elle n'a pas la qualité d'association agréée pour la protection de l'environnement au sens des articles L. 142-1 et suivants du code de l'environnement ;

- elle n'a pas d'intérêt à agir à l'encontre d'une décision qui n'a d'effet que dans une aire géographique très limitée et ne soulève aucune question excédant les seules circonstances locales ;

- la réalité de l'activité de cette association n'est pas établie, de sorte qu'elle n'a pas intérêt à agir ;

- la direction de cette association est réservée à un petit groupe d'individus, et son nom est la propriété inaliénable d'un seul individu, en méconnaissance de l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 ;

- l'ASPAS n'établit pas que M. Giraud était toujours administrateur de cette association lorsqu'il a convoqué le conseil d'administration qui a délibéré le 16 mai 2022 sur le mandat confié à Mme Ambrosini ;

- cette délibération du 16 mai 2022 est contraire à celle du 18 juillet 2020 qui donne à Mme Rubin une délégation pour décider de toute action en justice et pour représenter l'association en justice ;

- Mme Ambrosini a mandaté son conseil sur le fondement d'une délégation qui a été donnée à Mme Rubin ;

- la requête est irrecevable, dès lors que son objet est incompréhensible ;

- le tribunal devra écarter du débat les pièces rédigées en anglais ;

- le blaireau n'est pas une espèce protégée ;

- les moyens soulevés par les associations requérantes ne sont pas fondés.

Les parties ont été informées par une lettre du 16 août 2022 que cette affaire était susceptible, à compter du 3 octobre 2022, de faire l'objet d'une clôture d'instruction à effet immédiat en application des dispositions de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative.

La clôture de l'instruction a été fixée au 16 novembre 2022 par ordonnance du même jour.

Les parties ont été informées le 9 février 2023, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité des conclusions propres présentées par la fédération départementale des chasseurs de la Nièvre, tant celles présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, que celles tendant à ce que des pièces annexées à la requête soient écartées des débats, dès lors que les conclusions, présentées par des intervenants et distinctes de celles des parties, sont irrecevables.

Par un mémoire, enregistré le 13 février 2023, qui a été communiqué, la fédération départementale des chasseurs de la Nièvre, représentée par Me Lagier, a présenté des observations en réponse à ce moyen.

Par un mémoire, enregistré le 13 février 2023, qui a été communiqué, l'association Aves France et l'association pour la protection des animaux sauvages et du patrimoine naturel, représentées par l'association d'avocats à responsabilité professionnelle individuelle Géo Avocats, ont présenté des observations en réponse à ce moyen.

II. Par une requête et un mémoire, enregistrés sous le numéro 2201740 les 5 juillet et 11 octobre 2022, l'association One Voice, représentée par la société civile professionnelle Moreau, Nassar, Han Kwan, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 27 mai 2022 du préfet de la Nièvre relatif à l'ouverture et à la clôture de la chasse pour la campagne 2022-2023 dans le département de la Nièvre, en tant qu'il autorise une période complémentaire de vénerie sous terre du blaireau ;

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

Elle soutient que :

- elle est agréée au titre de la protection de l'environnement dans le cadre national, en application de l'article L. 142-1 du code de l'environnement depuis le 5 janvier 2019 et bénéficie ainsi d'une présomption d'intérêt pour agir ;
- sa présidente a qualité pour agir au nom de l'association, en vertu de l'article 18 de ses statuts ;
- la requête n'est pas tardive ;
- il appartient au préfet de démontrer que la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage a été consultée sur le projet d'arrêté, que ses membres ont été effectivement convoqués et que la convocation était accompagnée des documents nécessaires ;
- aucun des documents adressés aux membres de la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage ne comprenait d'informations spécifiques relatives à la période complémentaire de la vénerie sous terre du blaireau, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 133-8 du code des relations entre le public et l'administration ;
- aucune note de présentation du projet, ni aucun document permettant d'apprécier la situation locale et la pertinence du projet n'a été mis à disposition du public, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, privant ainsi le public d'une garantie ;
- la note de présentation soumise à consultation publique était insuffisamment précise, notamment quant aux populations de blaireaux dans le département de la Nièvre, quant à la nécessité de la période complémentaire, quant aux pratiques traditionnelles de chasse et quant au nombre d'animaux prélevés au cours des années précédentes par vénerie sous terre ;
- l'arrêté attaqué a été pris en méconnaissance des dispositions de l'article L. 424-10 du code de l'environnement ;
- il appartient au préfet de démontrer qu'il s'est appuyé sur des données scientifiques pour établir, d'une part, l'importance de la population de blaireaux dans le département de la Nièvre, et d'autre part, que son arrêté ne porte pas atteinte à l'équilibre biologique du blaireau, notamment en raison de la présence de petits dans les terriers en cette période ;
- en autorisant une période complémentaire de vénerie sous terre, sans s'appuyer sur des données scientifiques fiables, ni sur aucun protocole reconnu pour comptabiliser les populations de blaireaux et leur évolution, le préfet de la Nièvre a commis une erreur manifeste d'appréciation ;
- le préfet de la Nièvre a commis une erreur manifeste d'appréciation, dès lors qu'il n'a pris aucune mesure de nature à prévenir la destruction excessive de blaireaux lors de la période complémentaire de vénerie sous terre ;
- en ne prévoyant pas de prescriptions techniques visant à garantir la sélectivité de ce mode de chasse en période complémentaire, le préfet a également commis une erreur manifeste d'appréciation ;
- le préfet ne pouvait se fonder, pour édicter l'arrêté litigieux, sur l'existence de dégâts importants aux cultures ou aux infrastructures de transport, dès lors d'une part, que la réalité et l'importance de tels dégâts ne sont pas établis, et d'autre part que l'existence de dégâts aux cultures et aux infrastructures de transport peut être traitée par le biais de mesures alternatives ou par des destructions administratives ;
- il ne pouvait pas davantage se fonder sur le risque de diffusion de la tuberculose bovine.

Par un mémoire en défense, enregistré le 16 septembre 2022, le préfet de la Nièvre conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par l'association requérante ne sont pas fondés.

Les parties ont été informées par une lettre du 16 septembre 2022 que cette affaire était susceptible, à compter du 24 octobre 2022, de faire l'objet d'une clôture d'instruction à effet immédiat en application des dispositions de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative.

La clôture de l'instruction a été fixée au 16 novembre 2022 par ordonnance du même jour.

Vu :

- l'ordonnance n° 2201622 du 5 juillet 2022 du juge des référés du tribunal administratif de Dijon ;
- les autres pièces des dossiers.

Vu :

- la Charte de l'environnement ;
- le code de l'environnement ;
- la loi du 1^{er} juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ;
- le code civil local ;
- l'arrêté du 18 mars 1982 relatif à l'exercice de la vénerie ;
- l'arrêté du 31 mai 2021 portant publication de la liste des associations agréées au titre de la protection de l'environnement dans le cadre national ;
- 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. Irénée Hugez,
- les conclusions de Mme Nelly Ach, rapporteure publique,
- et les observations de M. Yahyaoui, représentant l'association One Voice.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté référencé 58-2022-05-27-0001, du 27 mai 2022, le préfet de la Nièvre a fixé les dates d'ouverture et de clôture de la chasse pour la campagne 2022-2023 dans le département de la Nièvre. L'article 4 de cet arrêté autorise l'exercice de la vénerie du blaireau pendant une période complémentaire allant du 1^{er} juillet au 14 septembre 2022 et du 15 mai au 30 juin 2023. Par leurs requêtes respectives, et eu égard à la portée de leur argumentation, l'association One Voice, l'association Aves France et l'association pour la protection des animaux sauvages et du patrimoine naturel (ASPAS) doivent être regardées comme demandant au juge de l'excès de pouvoir d'annuler le seul article 4 de cet arrêté.

2. Les requêtes de l'association One Voice, et de l'association Aves France et l'association pour la protection des animaux sauvages et du patrimoine naturel sont dirigées contre la même décision. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

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

3. La fédération départementale des chasseurs de la Nièvre a intérêt au maintien de l'article attaqué de l'arrêté du 27 mai 2022 du préfet de la Nièvre. Par suite, son intervention en défense est recevable.

Sur la recevabilité :

4. En premier lieu, comme cela a été dit au premier point du présent jugement, la requête de l'association Aves France et de l'association pour la protection des animaux sauvages et du patrimoine naturel doit être regardée comme dirigée contre le seul article 4 de de l'arrêté du 27 mai 2022 du préfet de la Nièvre. Par suite, la fin de non-recevoir, tirée de ce que l'objet de cette requête serait incompréhensible, ne peut qu'être écartée.

5. En deuxième lieu, dans l'hypothèse où des conclusions communes sont présentées par des requérants différents dans plusieurs requêtes que la juridiction décide de joindre, 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 communes. En revanche, les conclusions propres à chaque requérant ne sauraient être accueillies sans que les fins de non-recevoir qui leur sont opposées aient été écartées.

6. En l'espèce, l'association One Voice est recevable à demander au tribunal l'annulation de l'article 4 de l'arrêté du 27 mai 2022 du préfet de la Nièvre. Par suite, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la recevabilité des autres associations requérantes à demander cette annulation et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les fins de non-recevoir opposées par la fédération départementale des chasseurs de la Nièvre et par le préfet de la Nièvre, les conclusions à fin d'annulation sont recevables.

7. En troisième lieu, les conclusions, présentées par des intervenants et distinctes de celles des parties, sont irrecevables. Il en est ainsi, notamment, des conclusions présentées par un intervenant volontaire tendant à ce que la partie perdante soit condamnée à payer la somme qu'il demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

8. Il résulte de ce qui précède que les conclusions propres présentées par la fédération départementale des chasseurs de la Nièvre, qui a présenté un mémoire en intervention volontaire dans la seule instance n° 2201600 et qui, ce faisant, constitue dans cette instance, un intervenant volontaire et non une partie comme elle le soutient, tant les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, que celles tendant à ce que des pièces annexées à la requête soient écartées des débats, sont irrecevables et doivent, pour ce motif, être rejetées.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

9. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 424-2 du code de l'environnement : « *Nul ne peut chasser en dehors des périodes d'ouverture de la chasse fixées par l'autorité administrative selon des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat.(...)* ». Aux termes de l'article R. 424-5 du même 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.* ».

10. Aux termes de l'article 7 de la Charte de l'environnement : « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi (...) de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.* ». Aux termes des I et II 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. / Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux décisions qui modifient, prorogent, retirent ou abrogent les décisions mentionnées à l'alinéa précédent soumises 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. / 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. Lorsque le volume ou les caractéristiques du projet de décision ne permettent pas sa mise à disposition par voie électronique, la note de présentation précise les lieux et horaires où l'intégralité du projet peut être consultée. / (...) Les observations et propositions du public, déposées par voie électronique ou postale, doivent parvenir à l'autorité administrative concernée dans un délai qui ne peut être inférieur à vingt et un jours à compter de la mise à disposition prévue au même premier alinéa. / Le projet de décision ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai permettant la prise en considération des observations et propositions déposées par le public et la rédaction d'une synthèse de ces observations et propositions. Sauf en cas d'absence d'observations et propositions, ce délai ne peut être inférieur à quatre jours à compter de la date de la clôture de la consultation. / Dans le cas où la consultation d'un organisme consultatif comportant des représentants des catégories de personnes concernées par la décision en cause est obligatoire et lorsque celle-ci intervient après la consultation du public, la synthèse des observations et propositions du public lui est transmise préalablement à son avis. / 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.* ».

11. Il ressort des pièces du dossier que la note de présentation du 15 avril 2022 mise à disposition du public et visant à préciser notamment le contexte et les objectifs de l'arrêté litigieux au sens des dispositions précitées du II de l'article L. 123-9-1 du code de l'environnement se borne à mentionner les dispositions de l'article R. 424-6 du code de l'environnement, relatives à la période générale d'ouverture de la chasse à tir, l'avis favorable de la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage sur l'arrêté litigieux, et les autorités et organismes qui ont été associés à sa préparation. Il mentionne enfin que d'autres arrêtés traitent des espèces soumises à plan de chasse et plan de gestion cynégétique. S'agissant de la période complémentaire de vénerie sous terre du blaireau, la note de présentation établie par le préfet de la Nièvre ne mentionne ni le contexte ni les objectifs de cette période complémentaire de chasse. Elle saurait, dès lors, tenir lieu de l'information sur le contexte et les objectifs du projet prévue par les dispositions précitées du premier alinéa du II de l'article

L. 123-19-1 du code de l'environnement, dans le champ duquel entrerait cet arrêté, qui n'est pas dépourvu d'une incidence sur l'environnement au sens de cet article, ce qui n'est, au demeurant, pas contesté par le préfet de la Nièvre.

12. 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.

13. En l'espèce, le non-respect, par l'autorité administrative, de la procédure prévue par les dispositions de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, préalablement à l'édiction de l'arrêté litigieux, a privé le public, et notamment les associations requérantes, d'une garantie. Il s'ensuit que ces associations sont fondées à soutenir que l'article 4 de l'arrêté litigieux a été pris à la suite d'une procédure irrégulière et, dans des conditions, de nature à l'entacher d'illégalité.

14. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens des requêtes, et dès lors que ces dispositions sont divisibles du reste de l'arrêté, que les associations requérantes sont fondées à demander l'annulation de l'article 4 de l'arrêté du 27 mai 2022 du préfet de la Nièvre relatif à l'ouverture et à la clôture de la chasse pour la campagne 2022-2023 dans le département de la Nièvre, qui autorise l'exercice de la vénerie sous terre du blaireau pendant la période complémentaire allant du 1^{er} juillet au 14 septembre 2022 et du 15 mai au 30 juin 2023 inclus, dans le département de la Nièvre.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

15. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a, en tout état de cause, pas lieu de faire droit aux conclusions des associations requérantes présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

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

Article 2 : L'article 4 de l'arrêté du 27 mai 2022, par lequel le préfet de la Nièvre a autorisé l'exercice de la vénerie sous terre du blaireau pendant la période complémentaire allant du 1^{er} juillet au 14 septembre 2022 et du 15 mai au 30 juin 2023, dans le département de la Nièvre, est annulé.

Article 3 : Le surplus des conclusions des requêtes de l'association Aves France, de l'association pour la protection des animaux sauvages et du patrimoine naturel et de l'association One Voice est rejeté.

Article 4 : Les conclusions propres de la fédération départementale des chasseurs de la Nièvre sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à l'association Aves France, à l'association pour la protection des animaux sauvages et du patrimoine naturel, à l'association One Voice, au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et à la fédération départementale des chasseurs de la Nièvre.

Copie en sera adressée au préfet de la Nièvre.

Délibéré après l'audience du 23 mars 2023, à laquelle siégeaient :

M. Nicolet, président,
Mme Zeudmi Sahraoui, première conseillère,
M. Hugez, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 mars 2023.

Le rapporteur,



I. Hugez

Le président,



Ph. Nicolet

La greffière,



L. Curot

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,
Le greffier,