

N° 17BX02598

ASSOCIATION INDRE NATURE

Mme Elisabeth Jayat
Président

Mme Florence Madelaigue
Rapporteur

M. Guillaume de La Taille Lolainville
Rapporteur public

Audience du 25 juin 2019
Lecture du 9 juillet 2019

44-046-01

C

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Bordeaux

5^{ème} chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association Indre Nature a demandé au tribunal administratif de Limoges, à titre principal, d'annuler l'article 3 de l'arrêté du préfet de l'Indre en date du 17 mai 2016 fixant les dates d'ouverture et de clôture de la chasse pour l'année cynégétique 2016-2017 dans le département de l'Indre autorisant la chasse sous terre au blaireau pour les périodes complémentaires du 1^{er} juillet au 31 juillet 2016 et du 15 mai au 30 juin 2017 et, à titre subsidiaire, d'annuler l'arrêté du 17 mai 2016 dans son ensemble si le caractère séparable de l'article 3 n'était pas admis.

Par un jugement n° 1600958 du 15 juin 2017, le tribunal administratif de Limoges a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée le 2 août 2017, l'association Indre Nature, représentée par Me Mongis, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Limoges du 15 juin 2017 ;

2°) à titre principal, d'annuler l'article 3 de l'arrêté du préfet de l'Indre en date du 17 mai 2016 fixant les dates d'ouverture et de clôture de la chasse pour l'année cynégétique 2016-2017 dans le département de l'Indre qui autorise la chasse sous terre au blaireau pour les périodes complémentaires du 1^{er} juillet au 31 juillet 2016 et du 15 mai au 30 juin 2017 ;

3°) à titre subsidiaire, d'annuler l'arrêté du 17 mai 2016 dans son ensemble si le caractère séparable de l'article 3 n'était pas admis ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'article 3 de l'arrêté du 17 mai 2016 est divisible des autres dispositions de cet arrêté dès lors qu'il ne vise que le blaireau dont il autorise la chasse selon une technique particulière et pour des périodes complémentaires à celles découlant de l'article 2 de cet arrêté ;

- la note de présentation prévue à l'article L. 120-1 du code de l'environnement, qui ne précisait pas le contexte et les objectifs du projet d'autorisation de la chasse sous terre au blaireau, a privé le public de la possibilité de produire des observations ; cette irrégularité retenue par le tribunal a privé le public d'une garantie et a eu une influence directe sur le sens de la décision ; cette note de présentation doit éclairer autant l'autorité décisionnaire que le public sur la pertinence de la période complémentaire de chasse en vue de satisfaire l'objectif du maintien ou du rétablissement de l'équilibre agro-sylvo-cynégétique ;

- le tribunal administratif de Limoges a reconnu que l'article R. 133-8 du code de l'environnement avait été méconnu dès lors que l'autorité administrative n'a pas communiqué aux membres de la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage l'information relative au lancement de la procédure de participation du public prévue à l'article L. 120-1 du code de l'environnement, la note de présentation, et tous documents renseignant sur la population de blaireaux, l'importance quantitative des pertes de récoltes et des indemnités accordées par les assurances des agriculteurs au titre des dommages occasionnés par cette espèce ;

- en l'absence de fourniture de toute information permettant d'apprécier la pertinence de cette période complémentaire et de son étendue territoriale, le vote réalisé uniquement sur le principe d'une période complémentaire, atteste que l'insuffisance constatée par le tribunal a exercé une influence sur le sens de la décision ; en ne permettant pas aux membres de la commission de se prononcer in concreto sur le projet d'autorisation d'une période complémentaire de chasse au blaireau par déterrage, l'administration a privé l'association, ses membres et le public en général d'une garantie ; ce vice substantiel entache d'irrégularité la procédure ;

- le tribunal n'a pas répondu au moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 133-5 du code des relations entre le public et l'administration ; la convocation pour les réunions de la CDCFS des 30 mars et 18 avril 2016 a été signée par M. Xavier Ory, chef du service d'appui aux territoires ruraux, qui ne disposait pas d'une délégation du préfet, ce qui a constitué en l'espèce un vice substantiel en ce qu'il n'a pas permis l'inscription à l'ordre du jour de la réunion de la demande de l'association et la fourniture de documents susceptibles d'étayer le projet d'autorisation d'une période complémentaire de chasse ;

- l'ancienneté des études relatives à la population de blaireaux dans le département a conduit le tribunal à faire une appréciation erronée des faits ; le tribunal a ignoré la question de l'impact de cette population sur l'équilibre agro-sylvo-cynégétique qui conditionne la mise en œuvre de l'article R. 424-5 du code de l'environnement ; une population importante n'implique pas nécessairement un trouble de l'équilibre agro-sylvo-cynégétique notamment en raison de la

superficie du territoire concerné ; les prélèvements de blaireaux énoncés par le tribunal portent à la fois sur la période ordinaire et sur la période complémentaire, ne permettant pas ainsi de déterminer l'efficacité des prélèvements liés à la période complémentaire dans ce maintien ou ce retour à l'équilibre agro-sylvo-cynégétique ;

- la prolongation de période de chasse sous terre institue la vénerie sous terre comme mode ordinaire de chasse du blaireau, ce qui méconnaît les prescriptions de l'article L. 420-1 du code de l'environnement ;

- le préfet devait justifier, sur le fondement de l'article 3 de la charte de l'environnement ou de l'article 9 de la convention de Berne, que l'autorisation de la période complémentaire de chasse par déterrage était de nature à limiter ses conséquences sur la population de blaireaux ou constituait la seule solution satisfaisante pour prévenir les dommages environnementaux ;

- ces dispositions sont entachées de détournement de pouvoir dès lors qu'elles ont été prises dans un but autre que celui de maintenir la gestion durable du patrimoine faunique et de ses habitats.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 5 octobre 2017, la fédération départementale des chasseurs de l'Indre, représentée par Me Lagier, conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- elle a intérêt à intervenir dans cette instance ;
- il n'existe aucune directive de l'Union européenne dont l'application viserait le blaireau ;
- l'association requérante ne peut utilement se référer à la convention de Berne qui ne produit pas d'effet dans l'ordre juridique interne ;
- les moyens soulevés par l'association Indre nature ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 12 novembre 2018, la clôture d'instruction a été fixée au 15 janvier 2019 à 12 heures.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la charte de l'environnement ;
- la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, signée à Berne le 19 septembre 1979 ;
- le code de l'environnement ;
- 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 Florence Madelaigne ;
- les conclusions de M. Guillaume de La Taille Lolainville, rapporteur public,
- et les observations de Me Augu, représentant l'association Indre Nature.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 17 mai 2016, le préfet de l'Indre a fixé les dates d'ouverture et de clôture de la chasse pour l'année cynégétique 2016-2017 dans le département de l'Indre. L'association Indre nature relève appel du jugement par lequel le tribunal administratif de Limoges a rejeté sa demande tendant à l'annulation de l'arrêté du 17 mai 2016 en tant qu'il autorise à l'article 3 la chasse sous terre du blaireau pour une période complémentaire du 1^{er} au 31 juillet 2016 et du 15 mai au 30 juin 2017 dans tout le département.

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

2. Une intervention ne peut être admise que si son auteur s'associe soit aux conclusions de l'appelant, soit à celles du défendeur.

3. Le représentant de l'Etat, à qui la requête de l'association Indre Nature a été communiquée, n'a pas présenté de mémoire tendant au rejet de la requête. Par suite, l'intervention de la fédération départementale des chasseurs de l'Indre n'est pas recevable.

Sur la recevabilité des conclusions :

4. Le juge administratif, lorsqu'il est saisi de conclusions tendant à l'annulation partielle d'un acte dont les dispositions forment un ensemble indivisible, est tenu de rejeter ces conclusions comme irrecevables. L'article 3 de la décision du 17 mai 2016 du préfet de l'Indre fixe des dispositions particulières pour la chasse par déterrage des blaireaux. L'objet de ces dispositions est matériellement distinct de l'objet de celles des autres articles et la validité des unes ne conditionne pas la validité des autres. Les dispositions de l'article 3 de l'arrêté ne forment donc pas avec les autres dispositions de ce même arrêté, un ensemble indivisible. Par suite, l'association Indre nature est recevable à demander l'annulation des seules dispositions de l'article 3 de l'arrêté du 17 mai 2016.

Sur la régularité du jugement :

5. Il ressort du point 12 du jugement attaqué, que le tribunal a répondu au moyen tiré de l'incompétence de l'auteur qui a convoqué la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage. Ainsi, contrairement à ce que soutient l'association requérante, le tribunal, qui n'a pas omis de statuer sur ce moyen, n'a pas entaché son jugement d'irrégularité.

Sur la légalité de l'arrêté attaqué en tant qu'il autorise l'exercice de la vénerie sous terre du blaireau pendant une période complémentaire allant du 1^{er} au 31 juillet 2016 et du 15 mai au 30 juin 2017 :

6. Il ressort des pièces du dossier que les dispositions de l'article 3 de l'arrêté du 17 mai 2016 dont l'association Indre Nature demande l'annulation, ont pour objet d'allonger la période de chasse par vénerie, ouverte du 15 septembre 2016 au 15 janvier 2017, en prévoyant, pour le blaireau, deux périodes complémentaires, du 1^{er} au 31 juillet 2016 et du 15 mai 2017 au 30 juin 2017.

7. 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 de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable à la date de l'arrêté attaqué : « *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. 120-2, 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 (...)* ».

8. La note de présentation du projet d'arrêté fixant pour le département de l'Indre les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse pour l'année cynégétique 2016-2017, en date du 12 avril 2016, mentionne l'objet de l'arrêté, les dispositions réglementaires applicables ainsi que les « éléments principaux du projet d'arrêté » parmi lesquels figurent « les dates de chasse à courre, à cor et à cri ainsi que les périodes complémentaires pour la chasse du blaireau sous terre » mais ne précise pas les objectifs et le contexte des mesures en particulier les motifs justifiant l'ouverture de périodes complémentaires pour l'exercice de la vénerie sous terre du blaireau. Aucune indication n'est donnée notamment quant aux populations de blaireau existant dans le département, quant aux nécessités et pratiques traditionnelles de chasse, ou quant aux prises par déterrage effectuées les années précédentes. Dans ces conditions, et comme le tribunal l'a relevé à juste titre, 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. 120-1 du code de l'environnement dans le champ duquel entrerait ledit arrêté dès lors que l'arrêté litigieux n'est pas dépourvu d'une incidence sur l'environnement au sens de cet article.

9. 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.

10. En l'espèce, le non-respect, par l'autorité administrative, de la procédure prévue par les dispositions de l'article L. 120-1 du code de l'environnement préalablement à l'édition de l'arrêté litigieux a privé le public, et notamment les associations de défense de l'environnement, d'une garantie. Il s'ensuit que l'association Indre Nature est fondée à soutenir que l'arrêté litigieux a été pris à la suite d'une procédure irrégulière dans des conditions de nature à l'entacher d'illégalité.

11. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que l'association Indre Nature est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement contesté, le tribunal administratif de Limoges a rejeté sa demande tendant à l'annulation de l'article 3 de l'arrêté en date du 17 mai 2016 en tant qu'il prévoit deux périodes complémentaires pour la vénerie sous terre du blaireau.

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

12. Il y a lieu, sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, de mettre à la charge de l'Etat le paiement à l'association Indre nature de la somme de 1 500 euros au titre des frais qu'elle a exposés dans la présente instance.

DECIDE :

Article 1^{er}: L'intervention de la fédération départementale des chasseurs de l'Indre n'est pas admise.

Article 2 : Le jugement du tribunal administratif de Limoges du 15 juin 2017 et l'arrêté du 17 mai 2016 du préfet de l'Indre, en tant qu'il prévoit une période complémentaire de chasse du blaireau par vénerie sous terre du 1^{er} juillet au 31 juillet 2016 et du 15 mai au 30 juin 2017, sont annulés.

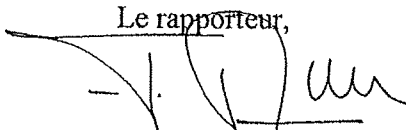
Article 3 : L'Etat versera à l'association Indre Nature une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

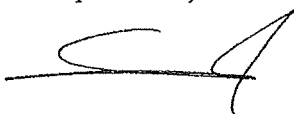
Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à l'association Indre Nature, au ministre de la transition écologique et solidaire et à la fédération départementale des chasseurs de l'Indre. Une copie en sera adressée pour information au préfet de l'Indre.


Délibéré après l'audience du 25 juin 2019 à laquelle siégeaient :

Mme Elisabeth Jayat, président,
M. Frédéric Faïck, premier conseiller,
Mme Florence Madelaigue, premier conseiller,

Lu en audience publique, le 9 juillet 2019.

Le rapporteur,

Florence Madelaigue

Le président,

Elisabeth Jayat

Le greffier,

Florence Delige

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 du présent arrêt.

