

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULOUSE**

N° 2005842

ASSOCIATION POUR LA PROTECTION DES
ANIMAUX SAUVAGES ET DU PATRIMOINE
NATUREL

Mme Sophie Namer
Rapporteure

Mme Michèle Torelli
Rapporteure publique

Audience du 10 septembre 2021
Décision du 24 septembre 2021

44-046
61-01-01-02
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Toulouse

(3^{ème} Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 17 novembre 2020, l'association pour la protection des animaux sauvages et du patrimoine naturel, représentée par Me Vergnoux, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 6 novembre 2020 de la préfète du Tarn relatif à la mise en œuvre de dérogations au confinement pour des missions d'intérêt général en matière de régulation de la faune sauvage et de destruction d'espèces animales susceptibles d'occasionner des dégâts aux productions agricoles et forestières ;

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

Elle soutient que :

- l'arrêté litigieux est entaché d'un vice de procédure dès lors qu'il a été précédé d'un avis de la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage rendu à la suite d'une procédure irrégulière en raison du non-respect du délai de convocation prévu par l'article R. 133-8 du code des relations entre le public et l'administration ;

- il est également entaché d'un vice de procédure en ce qu'il n'a pas été précédé d'une procédure de participation du public ;

- il porte une atteinte grave à l'intérêt public lié à la lutte contre l'épidémie de covid-19 et méconnaît les dispositions des articles 3 et 4 du décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ;

- son objet ne relève pas d'une mission d'intérêt général au sens du 8° du I de l'article 4 du décret du 29 octobre 2020 dès lors qu'il permet des activités de chasse qui excèdent la régulation nécessaire des espèces susceptibles de générer des dégâts aux cultures, aux forêts et aux biens.

Par un mémoire en défense, enregistré le 26 mars 2021, la préfète du Tarn conclut au rejet de la requête.

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

Par ordonnance du 4 juin 2021, la clôture d'instruction a été fixée au 5 juillet 2021.

Un mémoire présenté pour l'association pour la protection des animaux sauvages a été enregistré le 4 juillet 2021 et n'a pas été communiqué.

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° 2020-1310 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 Mme Namer,
- les conclusions de Mme Torelli, rapporteure publique,
- et les observations de Me Vergnoux, représentant l'ASPAS, et de MM. Mader et Delapanouse, représentants de la préfète du Tarn.

Considérant ce qui suit :

1. L'association pour la protection des animaux sauvages et du patrimoine naturel (ASPAS) demande l'annulation de l'arrêté du 6 novembre 2020 de la préfète du Tarn relatif à la mise en œuvre de dérogations au confinement pour des missions d'intérêt général en matière de régulation de la faune sauvage et de destruction d'espèces animales susceptibles d'occasionner des dégâts aux productions agricoles et forestières.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. En premier lieu, aux termes de l'article R. 133-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Les dispositions du présent chapitre s'appliquent aux commissions administratives à caractère consultatif, quelle que soit leur dénomination, placées auprès des autorités de l'Etat et des établissements publics administratifs de l'Etat, à l'exception des*

autorités administratives indépendantes et des commissions créées pour l'application de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, de l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et des articles L. 4124-1 et R. 4124-1 à R. 4124-25 du code de la défense. / Constituent des commissions administratives à caractère consultatif au sens du présent chapitre toutes les commissions ayant vocation à rendre des avis sur des projets de texte ou de décision même si elles disposent d'autres attributions. / Les dispositions du présent chapitre ne s'appliquent ni aux commissions administratives à caractère consultatif composées exclusivement d'agents de l'Etat, ni aux instances d'étude ou d'expertise, ni aux organes créés au sein des établissements publics administratifs de l'Etat ou des services à compétence nationale pour assister leurs autorités compétentes dans l'exercice de leurs missions. Elles ne s'appliquent pas non plus aux comités constitués pour entendre les personnes susceptibles d'être nommées à certains emplois publics ». Aux termes de l'article R. 133-8 du même code : « 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 ».

3. Il ressort des pièces du dossier que les membres de la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage, consultés préalablement à l'adoption de l'arrêté litigieux, ont reçu un courrier électronique le 3 novembre 2020 leur indiquant l'objet de la consultation et comportant en pièce jointe un projet d'arrêté. Dès lors qu'il leur a été demandé de répondre à cette consultation au plus tard le 5 novembre, les dispositions précitées de l'article R. 133-8 du code des relations entre le public et l'administration, qui imposent un délai de convocation de cinq jours, n'ont pas été respectées. Il résulte toutefois de la synthèse de l'avis de la commission réalisé par la direction départementale des territoires le 5 novembre 2020 que tous les membres de la commission ont émis un avis ainsi que, pour un grand nombre d'entre eux, des observations et il ne ressort pas des pièces du dossier que la réduction du délai de convocation ait privé les membres de la commission d'une garantie ni qu'il ait été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision préfectorale. Dans ces conditions, le vice affectant le déroulement de la procédure n'est pas de nature à entacher d'illégalité la décision prise par la préfète du Tarn.

4. En deuxième 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. / 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 (...) ».

5. L'arrêté litigieux, s'il autorise, pendant le confinement, les activités de régulation des grands gibiers et des espèces susceptibles d'occasionner des dégâts, ne peut être regardé, alors que la chasse était ouverte depuis le 13 septembre 2020 dans le département du Tarn pour l'ensemble des espèces concernées, comme ayant un effet significatif sur l'environnement. Dans ces conditions, la préfète du Tarn n'était pas tenue d'organiser une procédure de participation du public avant de prendre l'arrêté litigieux. Par suite, le moyen tiré du vice de procédure tiré de l'absence de mise en œuvre d'une procédure de participation du public doit être écarté.

6. En troisième lieu, aux termes de l'article 1^{er} du décret du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire : « I. - Afin de ralentir la propagation du virus, les mesures d'hygiène définies en annexe 1 au présent décret et de distanciation sociale, incluant la distanciation physique d'au moins un mètre entre deux personnes, dites barrières, définies au niveau national, doivent être observées en tout lieu et en toute circonstance. / II. - Les rassemblements, réunions, activités, accueils et déplacements ainsi que l'usage des moyens de transports qui ne sont pas interdits en vertu du présent décret sont organisés en veillant au strict respect de ces mesures. Dans les cas où le port du masque n'est pas prescrit par le présent décret, le préfet de département est habilité à le rendre obligatoire, sauf dans les locaux d'habitation, lorsque les circonstances locales l'exigent ». Aux termes du III de l'article 3 du même décret : « Les rassemblements, réunions ou activités sur la voie publique ou dans un lieu ouvert au public autres que ceux mentionnés au II mettant en présence de manière simultanée plus de six personnes sont interdits. / Ne sont pas soumis à cette interdiction : / 1° Les rassemblements, réunions ou activités à caractère professionnel ; / 2° Les services de transport de voyageurs ; / 3° Les établissements recevant du public dans lesquels l'accueil du public n'est pas interdit en application du présent décret ; / 4° Les cérémonies funéraires organisées hors des établissements mentionnés au 3°, dans la limite de 30 personnes ; / 5° Les cérémonies publiques mentionnées par le décret du 13 septembre 1989 susvisé. / La dérogation mentionnée au 3° n'est pas applicable pour la célébration de mariages ». Aux termes 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 ».

7. L'arrêté litigieux, qui ne comporte aucune dérogation explicite à la règle, énoncée par l'article 3 du décret du 29 octobre 2020, d'interdiction des rassemblements de plus de six personnes sur la voie publique ou dans un lieu ouvert au public, ne peut être regardé comme autorisant les chasseurs à déroger à cette règle. A cet égard, ledit arrêté prévoit notamment que « toute action de régulation (...) devra être réalisée en limitant au strict nécessaire le nombre de personnes mobilisées » et l'association requérante n'établit ni même n'allègue que l'une ou plusieurs des actions de régulation autorisées nécessite la participation de plus de six personnes. Ainsi, l'ASPAS n'est pas fondée à soutenir que l'arrêté litigieux porte une atteinte grave à l'intérêt public lié à la lutte contre l'épidémie de covid-19 et méconnaît les dispositions des articles 3 et 4 du décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

8. 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 (...) ».

9. En raison de la progression de l'épidémie de covid-19 au cours des mois de septembre et d'octobre 2020, 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 sur l'ensemble du territoire national, à compter du 17 octobre 2020. 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.

10. 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. 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* ».

11. En l'espèce, la préfète du Tarn, 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 ou de nuire à l'équilibre des biotopes au regard de l'intérêt général qui s'attache à la préservation de l'équilibre agro-sylvo-cynégétique.

12. 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.

13. L'arrêté en litige autorise, pendant la période du confinement, la régulation des chevreuils, cerfs, daims, mouflons, sangliers, renards, corneilles noires, ragondins et pigeons ramier en permettant la chasse à tir, en battue ou à l'affut du grand gibier ainsi que la chasse à tir, à poste fixe, des autres espèces. L'arrêté permet également le piégeage du renard, de la corneille noire, de la fouine et de la pie ainsi que du ragondin et du rat musqué. Si l'association requérante soutient que la préfète a ainsi autorisé la régulation de l'ensemble des espèces sans distinguer entre celles qui étaient susceptibles de causer des dégâts au cours de la période de confinement durant laquelle la chasse se trouvait de fait fermée et les autres espèces, la préfète pouvait à bon droit autoriser la régulation de l'ensemble des espèces susceptibles de causer des dégâts conséquents sur le territoire avant la prochaine saison de chasse, en vue du maintien de l'équilibre agro-sylvo-cynégétique, dès lors que l'intervention du confinement un mois après que la chasse ait été ouverte dans le département du Tarn était de nature à compromettre la bonne

exécution des plans de chasse prévenant les dommages agricoles et forestiers et assurant cet équilibre. L'Etat fait valoir à cet égard que les prélèvements de pigeons ramier doivent être effectués pendant la période de chasse, et non au printemps, quand bien même cette espèce occasionne des dégâts pendant la saison du printemps, car la chasse de cette espèce est alors interdite. L'association requérante ne critique pas utilement cette argumentation en se contentant de faire valoir, sans l'établir, que les individus présents dans le département en automne migrent vers le nord de l'Europe avant le printemps. S'agissant des renards, classés espèce susceptible d'occasionner des dégâts dans le département, l'arrêté litigieux mentionne des dégâts de l'ordre de 50 000 euros par an, ce que l'association ne conteste pas utilement. Enfin, en ce qui concerne les cervidés, la préfète du Tarn produit un extrait du rapport d'activité 2019-2020 de la fédération départementale des chasseurs du Tarn dont il ressort que le montant total des dommages imputables au grand gibier a été supérieur à 60 000 euros pour la saison 2018-2019 et que 85,5% de ces dommages sont causés par les sangliers, 13,9% par les cerfs et la part résiduelle par les chevreuils et les mouflons. Elle doit ainsi être regardée comme établissant l'importance des dommages causés par les sangliers et les cerfs.

14. En revanche, la préfète du Tarn ne justifie ni par le rapport d'activité 2019-2020 de la fédération départementale des chasseurs du Tarn ni par les autres pièces produites que les chevreuils, les daims et les mouflons sont susceptibles de causer des dégâts importants dans le département. Elle ne justifie pas davantage la nécessité de maintenir, pendant la période de confinement, le prélèvement de chevreuils, de daims et de mouflons pour le maintien de l'équilibre agro-sylvo-cynégétique. Dès lors, eu égard à la nécessité de garantir la santé publique dans les circonstances particulières liées à la propagation de l'épidémie et de limiter par voie de conséquence les dérogations aux mesures de confinement aux seules mesures nécessaires à la bonne exécution des missions d'intérêt général, les dérogations adoptées par la préfète du Tarn pour permettre les actions de régulation du chevreuil, du daim et du mouflon ne peuvent être regardées comme répondant 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, l'association requérante, qui ne conteste pas l'application des mesures litigieuses pour les sangliers, les corneilles noires, les ragondins, les fouines, les pies et les rats musqués, est fondée 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 chevreuils, daims et mouflons, l'arrêté litigieux méconnaît les dispositions du 8° de l'article 4 du décret du 29 octobre 2020.

15. Il suit de là que l'association pour la protection des animaux sauvages et du patrimoine naturel est seulement fondée à demander l'annulation de l'arrêté du 6 novembre 2020 de la préfète du Tarn relatif à la mise en œuvre de dérogations au confinement pour des missions d'intérêt général en matière de régulation de la faune sauvage et de destruction d'espèces animales susceptibles d'occasionner des dégâts aux productions agricoles et forestières en tant que cet arrêté permet de déroger au décret du 29 octobre 2020 pour la participation des chasseurs aux actions de régulation des chevreuils, daims et mouflons.

Sur les frais liés au litige :

16. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions de l'ASPAS présentées sur le fondement 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 6 novembre 2020 de la préfète du Tarn relatif à la mise en œuvre de dérogations au confinement pour des missions d'intérêt général en matière de régulation de la faune sauvage et de destruction d'espèces animales susceptibles d'occasionner des dégâts aux productions agricoles et forestières est annulé en tant qu'il permet de déroger au décret du 29 octobre 2020 pour la participation des chasseurs aux actions de régulation des chevreuils, daims et mouflons.

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

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association pour la protection des animaux sauvages et du patrimoine naturel et à la ministre de la transition écologique.

-Une copie en sera adressée à la préfète du Tarn.

Délibéré après l'audience du 10 septembre 2021, à laquelle siégeaient :

M. Grimaud, président,
M. Le Fiblec, premier conseiller,
Mme Namer, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 24 septembre 2021.

La rapporteure,

Le président,

S. NAMER

P. GRIMAUD

La greffière,

M. ALRIC

La République mande et ordonne à la préfète du Tarn en ce qui la concerne ou 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 ordonnance.

Pour expédition
La greffière



Le Greffier
M. ALRIC