

N° 464089
Association Oiseaux-Nature

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 6 février 2023
Décision du 1^{er} mars 2023

CONCLUSIONS

M. Nicolas AGNOUX, Rapporteur public

Les arrêtés ministériels fixant la liste des espèces nuisibles font régulièrement l'objet de recours examinés par votre 6^{ème} chambre, plus rarement par vos chambres réunies.

Si le présent litige est soumis à votre formation de jugement, c'est qu'il soulève une question de principe sur le degré de votre contrôle, ou dit plus trivialement la grosseur de votre loupe, pour apprécier la légalité des arrêtés délimitant au niveau *infra-départemental* les zones dans lesquelles ces espèces peuvent être détruites.

On rappelle que la législation sur les espèces nuisibles, désignées depuis la loi Biodiversité du 8 août 2016¹ sous le vocable moins péjoratif d'« espèces susceptibles d'occasionner des dégâts », permet à l'autorité administrative compétente de désigner des espèces que le propriétaire, possesseur ou fermier peut, en tout temps, détruire sur ses terres (art. L. 427-8 du code de l'environnement).

A l'origine, une liste unique de ces espèces était fixée au niveau national, ce qui était de nature à occasionner des annulations lorsqu'il n'était pas établi que les espèces visées occasionnaient des dommages sur la totalité du territoire (ainsi, du pigeon ramier : CE 9 juillet 1980, *Fédération française des sociétés de protection de la nature*, n°15844, aux tables).

Un décret du 30 septembre 1988 avait alors institué un régime en deux étapes : le ministre fixait d'abord une liste nationale pérenne d'espèces *susceptibles* d'être classées comme nuisibles puis, sur la base de cette liste, les préfets établissaient chaque année la liste applicable dans leur département, en tenant compte de critères tirés, entre autres, de la prévention des dommages pour les activités agricoles. Mais ce système totalement déconcentré avait pour inconvénient de ne pas assurer une coordination suffisante des décisions préfectorales.

¹ Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Depuis la réforme intervenue en 2012², le pouvoir décisionnel est remonté au ministre chargé de la chasse qui édicte trois listes distinctes mentionnées respectivement aux 1° à 3° du I de l'article R. 427-6, sur la base des critères définis au II du même article :

- une liste d'animaux classés nuisibles sur l'ensemble du territoire et à titre pérenne, tels que le ragondin³ ;
- une liste d'animaux classés nuisibles dans chaque département, sur la base des propositions du préfet et pour une période de trois ans : c'est celle faisant l'objet de la présente requête ;
- enfin, comme dans le mécanisme antérieur mais de manière résiduelle : une liste complémentaire d'espèces susceptibles d'être classées comme nuisibles, sur décision préfectorale valable un an.

Cette recentralisation a eu pour effet, s'agissant de décisions ministérielles de nature réglementaire, de vous rendre compétent en premier et dernier ressort pour connaître des recours dirigés contre les arrêtés triennaux. Comme ces arrêtés traitent d'environ dix espèces et de cent départements, vous aurez, en faisant la multiplication, un ordre de grandeur du nombre potentiel de questions soumises à votre examen ; en donnant une très modeste illustration les décisions récentes de votre 6^e chambre comptant plus de 80 paragraphes. Or l'examen n'aura rien de superficiel vous avez fait de longue date le choix d'opérer un contrôle normal sur les décisions de classement des espèces nuisibles (CE 9 mai 1975, *Fédération Française des sociétés de protection de la nature*, n° 95713, au recueil p. 294 ; CE 20 avril 2005, *ASPAS*, n° 271216 et s., aux tables).

Les choses pourraient se compliquer davantage, et nous en arrivons à l'examen du présent litige, lorsque la contestation porte sur le bien-fondé des périmètres infra-départementaux retenus par l'administration.

Par un arrêté du 3 juillet 2019, le ministre a défini, en application du 2° de l'article R. 427-6, la liste, les périodes et les modalités de destruction des espèces susceptibles d'occasionner des dégâts. L'annexe à cet arrêté établit pour chaque département les espèces concernées, soit au titre de l'ensemble du département soit, dans certains cas, au titre d'une liste de communes.

Faisant partiellement droit au recours formé par l'association requérante, votre 6^e chambre a annulé plusieurs dispositions de cet arrêté par une décision du 7 juillet 2021, notamment en tant qu'il inscrit le renard roux dans le département des Vosges « *en dehors des zones où il est susceptible d'occasionner des dégâts* ». Selon les motifs de cette décision, « *s'il ressort des pièces des dossiers que le renard roux serait à l'origine de dégâts circonscrits dans quelques communes de ce département et que cette espèce serait susceptible de porter une atteinte significative aux intérêts protégés par le II de l'article R. 427-6 du code de l'environnement dans ce département (...), il ne ressort pas des pièces des dossiers que cette espèce, qui apporte une contribution positive à l'écosystème forestier dans un département où la*

² Décret n° 2012-402 du 23 mars 2012 relatif aux espèces d'animaux classés nuisibles.

³ Arrêté du 2 septembre 2016 relatif au contrôle par la chasse des populations de certaines espèces non indigènes et fixant, en application de l'article R. 427-6 du code de l'environnement, la liste, les périodes et les modalités de destruction des espèces non indigènes d'animaux classés nuisibles sur l'ensemble du territoire métropolitain.

couverture forestière est particulièrement importante, est susceptible d'occasionner des dégâts dans l'ensemble du département. »

La solution peut sembler sévère, alors que les termes de l'article R. 427-6 (I, 2°) font référence à un classement par département, sans envisager un zonage plus fin. Néanmoins, le ministre avait ouvert la voie à une telle sophistication en invitant les préfets, dans sa circulaire du 26 mars 2012, à envisager le classement d'une partie seulement du département⁴.

Tirant les conséquences de cette annulation, le ministre a établi, par un arrêté modificatif du 16 février 2022 qui fait l'objet de la présente requête, une liste de 262 communes parmi les 507 que compte le département des Vosges, dans lesquelles la destruction du renard est autorisée.

L'association requérante soutient qu'en fixant cette liste, qui couvre plus de la moitié du département, le ministre aurait entaché son arrêté d'une erreur d'appréciation et méconnu le principe de proportionnalité.

Nous pensons que vous devrez rejeter cette requête.

D'abord et de manière générale, il ressort des pièces du dossier que le ministre s'est bien fondé, pour désigner chacune des communes concernées, sur l'un ou l'autre des deux critères alternatifs définis par votre jurisprudence, laquelle autorise l'inscription d'une espèce au titre d'un département, soit lorsque cette espèce est répandue de façon significative dans le département et que, compte tenu des caractéristiques géographiques, économiques et humaines de celui-ci, sa présence est susceptible de porter atteinte aux intérêts protégés par ces dispositions, soit lorsqu'il est établi qu'elle est à l'origine d'atteintes significatives aux intérêts protégés par ces mêmes dispositions. (CE 16 juillet 2014, *Fédération départementale des chasseurs de la Charente-Maritime et autres*, n° 363446 et autres, aux tables). Il s'agit donc de caractériser soit la conjonction d'une forte présence de l'espèce dans le département et d'activités vulnérables soit, plus directement, l'existence de dégâts constatés au cours de la période récente.

En l'espèce, le ministre a transposé à bon droit à l'échelle des communes la grille d'analyse appliquée habituellement à l'échelle du département, en sélectionnant celles des communes vosgiennes dans lesquelles est établie, soit la présence d'activités d'élevages de volaille, lapins et petit gibier ou encore l'existence d'un lâcher récent de petit gibier de repeuplement, soit l'existence d'une déclaration de dégâts émanant de professionnels ou de particuliers.

Ensuite et dans le détail, la désignation des 262 communes retenues par application de cette grille n'apparaît pas sérieusement contestée par la requérante, alors que le ministre produit une cartographie détaillée et un tableau faisant apparaître la situation de chaque commune au regard des critères précités, qui rendent compte d'un travail d'analyse assez rigoureux.

⁴ Circulaire DEVL1204370C du 26 mars 2012 relative à des modifications du code de l'environnement et à la procédure de classement des espèces d'animaux nuisibles, p. 8.

Les critiques émises par la requérante ne sont pas suffisamment étayées pour remettre en cause le bien-fondé de ce classement. Ainsi l'argument tiré de ce que les dispositifs de protection mis en œuvre par les éleveurs rendraient inutiles le classement du renard en espèce nuisible n'apparaît pas sérieux compte tenu des dégâts effectivement enregistrés.

En ce qui concerne les données utilisées pour réaliser cette analyse infra-départementale qui présentent quelquefois un caractère un peu ancien en l'absence de meilleure information disponible, nous pensons que, même au prisme d'un contrôle normal, vous pourriez prouver de pragmatisme en proportionnant les exigences pesant sur l'administration lorsqu'elle se livre à une analyse à l'échelle infra-départementale.

En outre, et contrairement à ce qu'affirme la requérante, le ministre ne pouvait être tenu de procéder à un zonage au niveau *infra-communal* de manière à exclure les zones boisées dans lesquelles le renard roux n'occasionne pas de dégâts mais participe au contraire à la régulation des campagnols et permettrait donc indirectement de freiner le développement de la maladie de Lyme qui transite par ces rongeurs.

Une telle degré de précision, qui n'est pas prescrit par les textes, ferait peser une charge manifestement disproportionnée sur l'administration et rendrait quasiment illusoire votre propre contrôle. Par ailleurs et sur le fond, il n'est pas démontré qu'une limitation générale du piégeage du renard aux abords des zones habitées et des exploitations serait suffisante pour éviter les dommages causés par cette espèce qui reste, pour l'heure, en essor.

Enfin, l'arrêté attaqué ne nous paraît pas pouvoir être lu comme ignorant par principe les apports positifs du renard aux équilibres écologiques ; la circulaire ministérielle de 2012 précitée recommandait d'ailleurs aux préfets de n'envisager le classement du renard qu'à l'issue d'une « analyse précise des avantages et inconvénients » dans les départements affectés par des pullulations de rongeurs ou petits herbivores. S'agissant plus précisément de la contribution de l'espèce à la lutte contre la maladie de Lyme, le ministre en relativise la portée dans ses écritures en défense, la destruction massive des surmulots ne pouvant être présentée comme l'axe central de cette politique sanitaire.

PCMNC au rejet de la requête.