

# Protection de la nature

Vincent Delval

DANS **REVUE JURIDIQUE DE L'ENVIRONNEMENT 2018/2 Volume 43**, PAGES 409 À 421  
ÉDITIONS **JLE**

ISSN 0397-0299

ISBN 9782756205922

Date de mise en ligne : 05/07/2018

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-juridique-de-l-environnement-2018-2-page-409?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour JLE.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](http://cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

## DROIT NATIONAL - PROTECTION DE LA NATURE

*Arrêté préfectoral portant sur la régulation de la population de blaireaux pendant six mois sur plusieurs communes.*

*Référé suspension - Condition d'urgence non remplie.*

**Tribunal administratif de Lille, ordonnance du 14 août 2017, Groupement pour la défense de l'environnement de l'arrondissement de Montreuil-sur-Mer et du Pas-de-Calais, n° 1706635.**

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision (...)* » ; qu'aux termes de l'article L. 522-1 dudit code : « *Le juge des référés statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale. Lorsqu'il lui est demandé de prononcer les mesures visées aux articles L. 521-1 et L. 521-2, de les modifier ou d'y mettre fin, il informe sans délai les parties de la date et de l'heure de l'audience publique (...)* » ; qu'enfin aux termes du premier alinéa de l'article R. 522-1 dudit code : « *La requête visant au prononcé de mesures d'urgence doit (...) justifier de l'urgence de l'affaire.* » ;

2. Considérant que l'urgence justifie que soit prononcée la suspension d'un acte administratif lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre ; qu'en matière de réglementation de la chasse, une disposition ne saurait être regardée comme ayant des conséquences suffisamment graves pour justifier l'usage des pouvoirs du juge des référés du seul fait que son application entraînera la mort de certains animaux ; qu'il y a lieu de se fonder sur les conséquences de la mesure au regard de l'objectif de protection de l'espèce concernée ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article 7 de la Convention de Berne signée en 1979 dans le cadre du Conseil de l'Europe : « *1. Chaque Partie contractante prend*

*les mesures législatives et réglementaires appropriées et nécessaires pour protéger les espèces de faune sauvage énumérées dans l'annexe III. / 2. Toute exploitation de la faune sauvage énumérée dans l'annexe III est réglementée de manière à maintenir l'existence de ces populations hors de danger, compte tenu des dispositions de l'article 2. / 3. Ces mesures comprennent notamment : a) l'institution de périodes de fermeture et/ou d'autres mesures réglementaires d'exploitation ; b) l'interdiction temporaire ou locale de l'exploitation, s'il y a lieu, afin de permettre aux populations existantes de retrouver un niveau satisfaisant ; c) la réglementation, s'il y a lieu, de la vente, de la détention, du transport ou de l'offre aux fins de vente des animaux sauvages, vivants ou morts » ; qu'aux termes de son article 8 : « S'agissant de la capture ou de la mise à mort des espèces de faune sauvage énumérées dans l'annexe III, (...) les Parties contractantes interdisent l'utilisation de tous les moyens non sélectifs de capture et de mise à mort et des moyens susceptibles d'entraîner localement la disparition, ou de troubler gravement la tranquillité des populations d'une espèce, en particulier des moyens énumérés dans l'annexe IV » ; que le blaireau (*Meles Meles*) est inscrit à l'annexe III de cette convention ;*

4. Considérant, d'une part, que le Groupement pour la défense de l'environnement de l'arrondissement de Montreuil-sur-Mer et du Pas-de-Calais (GDEAM-62) soutient que la condition d'urgence est remplie dès lors que la décision attaquée porte atteinte de manière grave et immédiate aux intérêts qu'il défend, notamment eu égard au caractère irrémédiable de ses conséquences sur la population des blaireaux, espèce répertoriée parmi les espèces protégées figurant à l'annexe III de la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe du 19 septembre 1979 ; qu'il n'est pas contesté que l'association requérante est une association créée sous le régime de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 dont l'objet social est la défense des animaux et qui est titulaire de l'agrément ministériel prévu par l'article L. 142-1 du code de l'environnement ; que par ailleurs, et ainsi qu'il a été rappelé au point 3, le blaireau fait partie des espèces de faune sauvage protégées par la convention de Berne du 15 septembre 1979, ratifiée par la France par la loi n° 89-1004 du 31 décembre 1989 autorisant l'approbation d'une convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe ; que toutefois, eu égard au libellé de l'article 7 précité de la convention de Berne, ladite stipulation n'a entendu créer d'obligations qu'entre les États parties sans produire d'effet direct dans l'ordre juridique interne, de sorte que l'espèce ne figure pas parmi les espèces protégées en droit interne, et a valablement été classée parmi les espèces chassables en vertu de l'arrêté du 26 juin 1987 fixant la liste des espèces de gibier dont la chasse est autorisée ;

5. Considérant, d'autre part, que le GDEAM-62 soutient que l'amputation de population locale est préjudiciable à la bonne santé de l'espèce, dès lors que le blaireau est un animal peu répandu dont le taux de reproduction est très faible, que la décision attaquée a déjà reçu un début d'exécution ayant abouti à l'abattage d'une vingtaine de blaireaux, et que le préfet ne démontre pas le caractère insuffisant des abattages effectués durant la saison de chasse générale, notamment par les 30 équipages spécialisés recensés dans le département selon le schéma cynégétique départemental, lesquels exercent déjà une pression importante sur



la population de l'espèce qui a, par ailleurs, été fortement impactée par la battue administrative autorisée par l'arrêté du 25 août 2016 ; que l'association requérante soutient, sans l'établir, que le taux de natalité au sein de l'espèce concernée est de 2 à 3 blaireutins par femelle et par portée, et que le taux de mortalité est de l'ordre de 30 à 50 % des blaireutins avant l'âge d'un an ; que l'association requérante produit également une note du Conseil scientifique du patrimoine naturel et de la biodiversité faisant état d'une estimation de la « *densité de blaireaux adultes entre 1 et 10 pour 10 km<sup>2</sup> alors qu'elle atteignait 200 à 500 pour 10 km<sup>2</sup> au Royaume-Uni en 2009* » ; que toutefois, de telles informations ne permettent pas d'évaluer la population de blaireaux dans les circonscriptions concernées par la décision attaquée, ni le risque encouru par cette population du fait de l'abattage de 90 animaux ; qu'en outre, cette note ne met en évidence aucun risque de disparition de l'espèce, et indique que le blaireau est une espèce présente dans toute la France métropolitaine (à l'exception de la Corse) et que le blaireau a peu d'ennemis naturels ; que si le préfet n'apporte aucun élément permettant d'évaluer la population de blaireaux dans les zones concernées, il fait état de ce que la vénerie du blaireau est actuellement autorisée, par application de l'arrêté préfectoral autorisant la chasse du blaireau pour une période complémentaire du 15 mai 2017 jusqu'à l'ouverture générale de la chasse de la campagne 2017-2018, sans limite d'abattage ; que la note de présentation accompagnant le projet d'arrêté du préfet de la Somme autorisant une battue administrative visant les blaireaux, et soumis à la consultation publique du 23 juin au 13 juillet 2017, indique qu'un recensement effectué en 2013-2014 fait état de la présence de 1 617 blaireutières ; que la note du Conseil scientifique du patrimoine naturel et de la biodiversité indique que le blaireau est organisé en clan d'une dizaine d'individus au sein des blaireutières, de sorte que si la population de blaireaux ne peut pas être évaluée avec précision, il est raisonnable d'estimer que leur nombre dans le département de la Somme est important ; qu'il ressort également de la note du Conseil scientifique du patrimoine naturel et de la biodiversité que « *d'une manière générale, la longueur des déplacements est de quelques kilomètres (...) mais des distances très grandes peuvent parfois être observées (...)* Cette capacité de dispersion à longue distance ne doit pas être ignorée dans la compréhension de l'écologie de cette espèce » ; que la combinaison de l'importance du nombre de blaireaux dans le département de la Somme et de la capacité de dispersion de ces blaireaux, dont le nombre vient s'ajouter aux populations déjà présentes dans les circonscriptions du Pas-de-Calais concernées par la décision attaquée, permet d'estimer que si l'application de l'arrêté attaqué est en cours et qu'elle est susceptible de conduire à la mise à mort de blaireaux dans la limite du quota de 90 animaux prévu par l'article 4 de cet arrêté, il ne ressort pas des pièces jointes présentées par l'association requérante qu'elle est susceptible de porter une atteinte grave à la protection des espèces animales qu'elle a pour objet de défendre ;

**6.** Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la condition d'urgence ne peut être regardée comme remplie ; que, dès lors, sans qu'il soit besoin d'examiner si la condition tenant à l'existence de moyens propres à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision litigieuse est satisfaite, les conclusions du GDEAM-62 à fin de suspension de ladite décision, ainsi que celles tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, doivent être rejetées ;

**Ordonne :**

**Article 1<sup>er</sup> :** La requête du Groupement pour la défense de l'environnement de l'arrondissement de Montreuil-sur-Mer et du Pas-de-Calais est rejetée.

**Article 2 :** La présente ordonnance sera notifiée au Groupement pour la défense de l'environnement de l'arrondissement de Montreuil-sur-Mer et du Pas-de-Calais et au ministre de la transition écologique et solidaire.

## **NOTE**

### **APPRÉCIATION RESTRICTIVE DU CRITÈRE DE L'URGENCE : LA THÉORIE DU BILAN À L'ÉPREUVE DES ATTEINTES À LA FAUNE SAUVAGE**

Parmi les différents outils juridiques à disposition des associations environnementales pour lutter contre les décisions administratives portant atteinte à la faune sauvage, le référé suspension tient une place prépondérante. En effet, toute destruction de la faune étant irréversible, la suspension d'un arrêté relatif aux périodes de chasse, à la réglementation des nuisibles ou à la régulation de certaines espèces importe plus que n'importe quelle annulation *a posteriori*, une fois que la décision de l'administration a produit tous ses effets.

Depuis la disparition du sursis à exécution au profit du référé suspension en 2001<sup>1</sup>, le juge administratif apprécie le caractère urgent de la suspension à travers ses jurisprudences *Confédération nationale des radios libres et Préfet des Alpes-Maritimes*, selon lesquelles la condition d'urgence doit être regardée comme remplie « lorsque la décision administrative contestée préjudicie de manière suffisamment grave et

---

<sup>1</sup> La réforme de 2001 s'est traduite par la substitution du critère de l'urgence à celui du préjudice difficilement réparable. Cette substitution est à l'origine d'un débat doctrinal relatif au champ d'action de la suspension. Pour un durcissement de la suspension, voir : Xavier Braud, « Du sursis à exécution au référé suspension, simple réforme en trompe-l'œil ou évolution inquiétante ? », *RJE*, 4/2000, p. 575 ; Xavier Braud, « Les impacts négatifs du référé-suspension sur la protection de l'environnement », *RJE*, 2/2003, p. 193 ; Cécile Castaing, « La mise en œuvre du principe de précaution dans le cadre du référé-suspension », *AJDA*, 15 décembre 2003, n° 43, p. 2290. Pour un élargissement, voir : Mattias Guyomar et Pierre Collin, « Les conditions de mise en œuvre du référé-suspension », *AJDA*, Chr., 20 février 2001, p. 146 ; Sophie Overney, « Le référé-suspension et le pouvoir de régulation du juge », *AJDA*, 20 septembre 2001, p. 714 ; Karine Butéri, « La condition d'urgence dans la procédure du référé suspension », *LPA*, 20 décembre 2001 p. 17.



immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre »<sup>2</sup>, et être appréciée « objectivement, au regard de l'ensemble des circonstances de chaque espèce »<sup>3</sup>. Lorsqu'il est appelé à se prononcer sur des décisions de l'administration portant atteinte à la faune sauvage, le juge administratif cristallise alors son attention sur le critère du « préjudice suffisamment grave ». En effet, l'immédiateté est traditionnellement reconnue, notamment lorsque les mesures de destruction d'animaux débutent à la date de publication de la décision litigieuse. En revanche, l'appréciation de la gravité du préjudice impose en principe de la part du juge de recourir à la théorie du bilan, afin de décider si l'urgence à suspendre s'avère plus pressante que l'urgence à exécuter<sup>4</sup>.

À l'occasion d'une ordonnance du 14 août 2017 portant sur un arrêté préfectoral visant à réguler la population de blaireaux pendant six mois sur plusieurs communes du département du Pas-de-Calais, le juge des référés du Tribunal administratif de Lille semble pourtant s'être substantiellement éloigné de cette méthode (2), illustrant toutes les difficultés qu'ont les juridictions administratives à s'accorder sur les contours du risque avéré d'un « préjudice suffisamment grave » en matière de protection de la faune sauvage, condition nécessaire pour que la suspension demandée revête un caractère urgent (1).

## I. L'APPRÉCIATION DE LA GRAVITÉ DU PRÉJUDICE EN MATIÈRE DE PROTECTION DE LA FAUNE SAUVAGE

Tandis qu'avant 2001 le juge administratif pouvait simplement constater l'existence ou l'absence d'un préjudice difficilement réparable, il doit désormais, dans son appréciation de la gravité du préjudice, à la fois effectuer un rapport de proportionnalité entre l'intérêt à suspendre et celui à exécuter, et à la fois motiver sa décision. Le degré de rigueur avec lequel le juge des référés motive sa décision demeure toutefois très disparate, et varie en fonction « des justifications apportées dans la demande et de l'argumentation présentée en défense »<sup>5</sup>.

Pour reconnaître l'existence d'un préjudice grave en matière d'atteinte à la faune sauvage, il arrive ainsi au juge de se référer aux seuls intérêts défendus par les statuts de l'association requérante. Il faut reconnaître qu'il n'existe pas pour une association de protection de l'environnement plus grave préjudice que la destruction d'espèces animales qu'elle a justement pour objectif de protéger. Aussi, le juge administratif a pu estimer que la condition relevant de l'urgence était remplie, au simple regard de l'objet statutaire de l'association requérante et du caractère irréversible

<sup>2</sup> CE, 19 janvier 2001, Confédération nationale des radios libres, n° 228815.

<sup>3</sup> CE, 28 février 2001, Préfet des Alpes Maritimes, n° 229562, n° 229563 et n° 229721.

<sup>4</sup> Roland Vandermeeren, « L'appréciation de la condition d'urgence : la prise en compte des différents intérêts en présence », *D.*, 2002, p. 2222.

<sup>5</sup> CE, 25 avril 2001, Association des habitants du littoral du Morbihan, n° 230025.

de la mesure. C'est le cas d'arrêtés autorisant le prélèvement d'un loup<sup>6</sup>, classant la belette, le putois, la fouine et le renard comme nuisibles<sup>7</sup>, ou encore autorisant des tirs de nuit et des piégeages de blaireaux<sup>8</sup>. Le juge administratif ne circonscrit toutefois pas toujours son analyse de la gravité du préjudice à une référence énigmatique aux intérêts défendus par les statuts de l'association. Il lui arrive également de rechercher si l'espèce incriminée est répandue sur le territoire, et quelle est l'atteinte qui lui est portée. Le Tribunal administratif d'Amiens a ainsi considéré que les destructions de blaireaux envisagées par un arrêté du Préfet de l'Oise étaient, « au regard de celles opérées les années précédentes, susceptibles de concerner un grand nombre d'individus et une grande partie de la population existante, dont la reproduction est d'un taux très faible ; qu'il est constant que le blaireau figure au nombre des espèces patrimoniales fragiles protégées par la Convention de Berne et fait partie intégrante du patrimoine naturel ; qu'ainsi, l'ASPAS doit être regardée comme apportant la preuve, qui lui incombe, d'une situation d'urgence »<sup>9</sup>. Dans le même sens, le Tribunal administratif de Pau a également estimé qu'il y avait préjudice grave, dès lors qu'un arrêté préfectoral autorise la destruction de Grands tétras, alors qu'il n'existe aucune indication sur l'effectif de l'espèce dans le département des Pyrénées-Atlantiques<sup>10</sup>. D'autres considérations, comme les risques que peut

**6** CE, ord., 10 juin 2005, ASPAS, n° 280890 : « Considérant que la mesure consistant, à titre dérogatoire, à prélever un animal de l'espèce *Canis lupus* dans une zone territoriale définie, porte une atteinte suffisamment grave et immédiate aux intérêts que l'association ASPAS entend défendre ; qu'ainsi la condition tenant à l'urgence doit être regardée comme remplie ». Voir également : TA, Grenoble, ord. 10 juin 2011, ASPAS, n° 1102726 ; TA Nancy, ord., 16 décembre 2016, ASPAS et autres, n° 1603519.

**7** TA Nancy, ord., 5 septembre 2008, ASPAS, n° 0802584 ; TA Caen, ord., 9 mars 2010, ASPAS, n° 1000340 : « Considérant que la requérante se prévaut du fait que l'exécution de l'arrêté litigieux par les destructions d'espèces qu'elle entraînerait créerait une situation irréversible et que l'arrêté porte atteinte aux intérêts qu'elle a la charge de défendre ; que, par suite, la condition d'urgence qui, ainsi qu'il a été dit, s'apprécie concrètement et objectivement, est satisfaite en l'espèce ».

**8** TA Grenoble, ord., 21 avril 2011, ASPAS, n° 11001809 : « Considérant que l'arrêté contesté a pour objet d'autoriser durant la période du 23 février 2011 au 30 juin 2011 à capturer ou à détruire des blaireaux sur les communes de Sallanches, Domancy, Cordon et Passy ; qu'ainsi son exécution est susceptible de porter une atteinte grave et immédiate aux intérêts que l'association s'est donnée pour mission de défendre ; que la condition d'urgence est, par suite, remplie ». Voir également : TA Grenoble, ord. 21 avril 2011, ASPAS, n° 1101811 ; TA Grenoble, ord. 21 avril 2011, ASPAS, n° 1101813.

**9** TA Amiens, ord., 19 juillet 2010, ASPAS, n° 1001893.

**10** TA Pau, ord., 17 septembre 2009, Association Sepanso Bearn et Association Fonds d'Intervention Éco-pastoral, n° 0901780 : « Considérant qu'au soutien de leur demande de suspension de l'exécution de la décision litigieuse, les associations requérantes font valoir que l'arrêté attaqué fixe la période de chasse du Grand Tétrás du 20 septembre au 11 octobre 2009 ; qu'il ressort des pièces du dossier que le nombre d'animaux de cette espèce pouvant être tués n'est pas limité alors que l'effectif de cette espèce, globalement en régression dans le massif pyrénéen, ne peut être connu avec une approximation suffisante que par des modes de recensement non utilisés dans les Pyrénées-Atlantiques ; qu'eu égard aux intérêts que les associations requérantes entendent défendre, à savoir la préservation des espèces animales protégées vivant dans les Pyrénées, la condition d'urgence doit être regardée comme remplie ».



faire courir la mesure sur d'autres animaux<sup>11</sup>, ou lorsque l'administration autorise des prélèvements pendant les différents stades de reproduction et de dépendance de l'espèce<sup>12</sup>, peuvent également rentrer en ligne de compte pour que la condition du préjudice grave tenant à l'urgence soit remplie.

En même temps qu'une association environnementale doit justifier d'une atteinte aux intérêts qu'elle défend, encore faut-il également que la mesure de destruction décidée soit effectivement justifiée, c'est-à-dire qu'il y ait un intérêt à exécuter la décision. En effet, en application de la théorie du bilan et en l'absence d'un tel intérêt à exécuter, le juge des référés ne peut que suspendre la décision litigieuse si l'intérêt à exécuter est nul. Pour identifier cet intérêt à exécuter, le juge administratif recourt là encore à la méthode du faisceau d'indices, s'appuyant désormais régulièrement sur plusieurs éléments lui permettant d'apprécier le bien-fondé de l'arrêté contesté : l'intérêt économique, l'intérêt sanitaire, auxquels il est possible d'ajouter, plus rarement, l'intérêt sécuritaire de la mesure contestée. En matière d'atteinte à la faune sauvage, le juge administratif peut se montrer très exigeant quant aux éléments permettant de justifier les mesures litigieuses prises par l'administration<sup>13</sup>. L'intérêt économique peut alors être apprécié de manière stricte et l'administration doit justifier et chiffrer les dommages causés par l'espèce animale incriminée. En l'absence de ce type d'indications, les tribunaux administratifs n'hésitent pas à reconnaître que la mesure litigieuse n'est pas justifiée. C'est le cas en principe lorsque l'administration ne donne aucun chiffrage précis des dommages<sup>14</sup>, quand les montants des dégâts aux cultures sont très peu élevés<sup>15</sup> ou lorsqu'il n'existe aucun moyen d'imputer les dégâts causés à l'espèce visée par la mesure de destruction<sup>16</sup>. En l'absence de telles indications, n'importe quelle destruction de la faune sauvage devrait apparaître de nature à justifier l'urgence de la suspension : moins la destruction de l'espèce incriminée est justifiée, plus l'atteinte portée aux intérêts protégés par l'association environnementale est grave, et plus il est urgent de suspendre la décision contestée.

**11** TA Toulouse, ord., 17 septembre 2009, Comité écologique ariégeois, n° 0904098 : « Qu'ainsi, même si les prélèvements de grand tétras et de lagopèdes alpins par acte de chasse sont restreints par rapport à la population présente dans le département de l'Ariège et même si un ours seulement a été blessé par accident lors d'une battue en 2008, la condition de l'urgence à suspendre l'exécution de l'arrêté en date du 10 juin 2009, fixant la période d'ouverture générale de la chasse à tir et de la chasse au vol pour la campagne 2009/2010, en ce que cette décision concerne le grand tétras et le lagopède alpin et en ce qu'elle ne prévoit aucune mesure de protection de l'ours s'appliquant à la chasse en battue, est satisfaite ».

**12** CE, ord., 5 février 2014, Association Humanité et Biodiversité et autres, n° 375071, n° 37573, n° 375075, n° 375079.

**13** Le juge va parfois jusqu'à vérifier que des « mesures de protection suffisantes » prévues à l'article 16 de la Directive 92/43/CEE dite « Habitats » ont été prises. Voir : TA Marseille, ord., 22 septembre 2010, ASPAS, n° 1005848.

**14** TA Lyon, 5 octobre 2009, ASPAS, n° 0905584 ; TA Orléans, ord., 28 décembre 2009, ASPAS, n° 0903525.

**15** TA Orléans, 28 décembre 2009, ASPAS, n° 0903525 et n° 0903198.

**16** TA Nancy, 6 octobre 2009, ASPAS et Association Meuse Nature Environnement, n° 0901767 et n° 0901815 ; TA Pau, 6 octobre 2009, ASPAS, n° 0901863.

Une fois les intérêts à suspendre et à exécuter la décision connus, il revient au juge de dresser un bilan de ces intérêts. Cet exercice est périlleux car l'arbitrage que le juge effectue entre des impératifs de nature différente peut s'avérer extrêmement sensible. Dans le célèbre contentieux de « la chasse aux requins », l'intérêt défendu par la mesure d'exécution s'attachait par exemple directement à la protection de la vie et de l'intégrité des baigneurs et des pratiquants des sports de glisse, face à la multiplication des agressions de requins<sup>17</sup>. Face à un tel objectif, toute autre considération pouvait, spontanément, sembler négligeable. Pourtant, le Tribunal administratif de Saint-Denis avait suspendu l'arrêté au motif que celui-ci portait une atteinte disproportionnée à l'intérêt public tenant à la préservation de la faune et de la flore dans la réserve naturelle marine de la Réunion, laquelle comprend des zones de protection dans lesquelles la pêche est interdite<sup>18</sup>. Dans le même sens, dans le cadre des nombreux contentieux relatifs aux mesures de destruction de loups, le juge des référés a tendance à également reconnaître que la condition tenant à l'urgence est remplie malgré l'intérêt économique à prélever les canidés. Allant plus loin que le Conseil d'État<sup>19</sup>, plusieurs tribunaux administratifs ont récemment détaillé le bilan des intérêts en présence auquel ils ont procédé, en vérifiant au titre de l'urgence que la mesure visant l'animal était nécessaire : « Considérant que la mesure consistant, à titre dérogatoire, à prélever des animaux de l'espèce *Canis lupus*, dans une zone territoriale définie, porte une atteinte grave et immédiate aux intérêts que les associations entendent défendre ; qu'en outre, si la réalité des atteintes à la vie pastorale n'est pas contestée par les associations requérantes, d'une part, en raison du nombre de têtes de bétail tuées, d'autre part, en raison des atteintes aux conditions d'exploitation économique de la filière ovine, l'administration n'établit pas que la pérennité de l'élevage ovin dans le département du Var, qui contribue à la conservation de la biodiversité et à la lutte contre l'incendie, serait compromise par la présence du loup (...) ; que, dans ces conditions, eu égard à l'ensemble des intérêts en présence, et à l'office du juge des référés, la condition tenant à l'urgence doit en l'espèce être regardée comme remplie »<sup>20</sup>. Cette initiative, qui amène le juge à vérifier le bien-fondé de la mesure prise par l'administration dans son appréciation de l'urgence, montre l'étendue de ses pouvoirs dans le cadre de la théorie du bilan. Certes, les intérêts à exécuter la décision sont considérables – le loup cause régulièrement plusieurs milliers d'euros de préjudices aux éleveurs ovins – mais la pérennité de l'élevage n'est pas remise en cause par la présence du loup. Au regard du bilan des intérêts en présence, une telle décision est dès lors de nature à constituer un préjudice grave au regard des intérêts protégés par l'association environnementale.

<sup>17</sup> À la suite de plusieurs attaques de requins, le maire de la commune de Saint-Leu avait pris un arrêté portant autorisation et appel au public pour des prélèvements préventifs de requins bouledogues sur tout le territoire maritime de la commune, depuis le rivage jusqu'à 300 mètres de la limite des eaux.

<sup>18</sup> TA Saint-Denis, ord., 7 juin 2013, Association pour la protection des animaux sauvages et du patrimoine naturel, n° 1300707. La suspension fut confirmée par le Conseil d'État (CE, ord., 30 décembre 2013, Commune de Saint-Leu, n° 369628).

<sup>19</sup> CE, ord., 10 juin 2005, ASPAS, n° 280890.

<sup>20</sup> TA Toulon, ord., 24 septembre 2015, ASPAS et autres, n° 1503106 ; TA Marseille, ord. 19 juin 2015, ASPAS et autres, n° 1504471 ; TA Nîmes, ord., 9 août 2016, ASPAS et autres, n° 1602366.



On voit ici combien l'office du juge est délicat, mais aussi combien le panel d'éléments d'appréciation à sa disposition est dense : statuts de l'association, caractère irréversible de la mesure envisagée, recensement et situation de la population animale, réalité et chiffrage des dégâts causés par l'espèce visée, nécessité et utilité de la mesure litigieuse, etc. Autant d'éléments qui participent à la réalisation du bilan. Dans son ordonnance du 14 août 2017, le juge lillois, tout en motivant abondamment sa décision, ne semble toutefois pas être allé au terme de cette analyse du bilan, en s'arrêtant à la faiblesse de l'intérêt à suspendre, sans rechercher s'il existait réellement un intérêt à exécuter.

## II. LE RISQUE DE DÉNATURATION DE LA THÉORIE DU BILAN

C'est au cours de l'été, à une période propice aux autorisations de destruction d'animaux sauvages, que le juge des référés lillois était donc amené à se prononcer sur la demande de suspension d'un arrêté du Préfet du Pas-de-Calais, visant à permettre, lors de battues administratives, la destruction de près de cent blaireaux dans le sud du département. La Direction départementale des territoires et de la mer soutenait que le blaireau était à l'origine dans le département de nombreux dégâts causés aux cultures, et qu'il existait un risque important de transmission de la tuberculose bovine aux élevages par les mustélidés. Le Groupement pour la défense de l'environnement de l'arrondissement de Montreuil-sur-Mer et du Pas-de-Calais (GDEAM-62), association de protection de l'environnement agréée à l'origine du référé, prétendait au contraire que la destruction par collets du blaireau, animal déjà chassé toute l'année, était injustifiée compte tenu des dégâts anecdotiques recensés dans le département, et de l'absence de risque de transmission de la maladie, arguments auxquels s'ajoutaient de nombreuses irrégularités procédurales que la jurisprudence *Danthony*<sup>21</sup> ne semble pas pouvoir couvrir.

Estimant qu'« en matière de réglementation de la chasse, une disposition ne saurait être regardée comme ayant des conséquences suffisamment graves pour justifier l'usage des pouvoirs du juge des référés du seul fait que son application entraînera la mort de certains animaux ; qu'il y a lieu de se fonder sur les conséquences de la mesure au regard de l'objectif de protection de l'espèce concernée », le juge des référés se contenta alors de vérifier quelle était la « valeur » du blaireau dans le département du Pas-de-Calais, et rejeta le référé pour absence d'urgence, sur le fondement que la perte de quatre-vingt-dix blaireaux ne constituait pas un préjudice grave à la protection de l'espèce. Or, si ce considérant tout droit issu d'une décision du Conseil d'État de 2007<sup>22</sup> semble repris bien mal à propos, c'est surtout la nature du bilan effectué par le juge qui laisse dubitatif.

D'abord, l'arrêté contesté devant le juge des référés lillois n'avait que très peu à voir avec la réglementation de la chasse. Certes, les battues administratives de

<sup>21</sup> CE, 23 décembre 2011, *Danthony*, n° 335033.

<sup>22</sup> CE, ord., 9 février 2007, *Ligue de Protection des Oiseaux*, n° 301302. À notre connaissance, ce considérant n'a jusqu'à aujourd'hui jamais été réutilisé par le Conseil d'État.

l'article L. 427-6 du Code de l'environnement sont prévues au Titre II du Livre IV dudit Code relatif à la chasse. Pour autant, elles répondent à des procédures et objectifs radicalement différents. Les battues administratives sont menées par les lieutenants de louveterie (et non par les chasseurs)<sup>23</sup> qui sont des officiers publics chargés de différentes missions, comme la lutte contre le braconnage. Le recours à ces battues est ponctuel et son objectif, précisé à l'article L. 427-6 du Code de l'environnement, n'a aucun lien avec la chasse puisqu'il s'agit d'un objectif de régulation de la population de la faune sauvage, principalement pour prévenir les dommages importants aux cultures et à l'élevage, ou dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques. La battue administrative ne figure donc pas au titre de la réglementation de la chasse. Les faits de 2007, à l'origine de ce considérant, sont d'ailleurs très éloignés de ceux de l'espèce. En 2007, la LPO avait attaqué un arrêté du ministre de l'Écologie et du Développement durable du 17 novembre 2006, qui repoussait les dates de fermeture de la chasse aux oiseaux de passage et au gibier d'eau, du 10 au 20 février 2007. La période de chasse, qui débute généralement en septembre et qui s'étale sur environ six mois, avait donc déjà produit l'essentiel de ses effets le 17 novembre, date de la publication de l'arrêté. Il n'y avait donc aucune urgence à suspendre en février un arrêté qui repoussait de dix jours la date de fermeture de la chasse, alors que celle-ci était autorisée depuis plusieurs mois. La situation des blaireaux était radicalement différente puisque l'arrêté venait d'être publié et la destruction était autorisée jusqu'en janvier. Dernière étrangeté, en rappelant que « le seul fait que l'application [de l'arrêté litigieux] entraînera la mort de certains animaux » ne produit pas de « conséquences suffisamment graves » pour justifier l'urgence, le juge veut écarter l'argument selon lequel l'irréversibilité de la destruction des animaux sauvages emporte de fait l'urgence. Or, s'il est vrai que l'irréversibilité de la mesure ne suffit pas, à elle-seule, à emporter la condition d'urgence, c'est oublier qu'en réalité l'irréversibilité n'est même pas une condition nécessaire au prononcé d'une suspension d'exécution. Au contraire, dès 2001, le président Labetoulle a reconnu l'urgence qu'il y avait à suspendre l'exécution d'un arrêté ministériel permettant aux préfets de déroger aux dates de chasse, pour certaines espèces et en petite quantité : il peut y avoir urgence alors même qu'il n'y a pas, loin s'en faut, irréversibilité<sup>24</sup>.

Ensuite, et surtout, la principale difficulté de ce considérant repose sur la nature de la théorie du bilan proposée, laquelle s'écarte substantiellement de celle utilisée

---

**23** Art. L. 427-1 C. env. : « Les lieutenants de louveterie sont nommés par l'autorité administrative et concourent sous son contrôle à la destruction des animaux mentionnés aux articles L. 427-6 et L. 427-8 ou ponctuellement aux opérations de régulation des animaux qu'elle a ordonnées. Ils sont consultés, en tant que de besoin, par l'autorité compétente, sur les problèmes posés par la gestion de la faune sauvage ».

**24** CE, ord., 12 février 2001, France Nature Environnement et autres, n° 2299797, n° 229876 et n° 230026 : « Considérant, en premier lieu que selon l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté attaqué : "en application de l'article R. 224-6 du code rural, le préfet peut décider de déroger aux dates de fermeture pour permettre la chasse en petites quantités des oies, des pigeons ramiers et des grives jusqu'au 20 février" ; qu'eu égard à l'objet ainsi défini de l'arrêté et à la date qu'il fixe, la condition de l'article L. 521-1 du code de justice administrative relative à l'urgence est remplie ».



en principe par le juge des référés lorsque celui-ci est amené à se prononcer sur les atteintes à la faune sauvage. En effet, les éléments mis en balance sont ici « les conséquences de la mesure au regard de l'objectif de protection de l'espèce concernée ». Si le juge lillois prend ici en compte les conséquences de la mesure litigieuse comme intérêt à suspendre – c'est-à-dire les atteintes à la faune sauvage –, il ne prend pas en considération en revanche les intérêts à exécuter, mais simplement « l'objectif de protection de l'espèce concernée ». Cette formule étonne car le juge ne recherche plus au titre du bilan si la mesure prévue est nécessaire ou superflue, utile ou inutile, justifiée ou injustifiée, proportionnée ou disproportionnée. Au contraire, il se contente d'apprécier uniquement s'il existe un intérêt à éviter la destruction de blaireaux. En premier lieu, le juge s'appuie sur un recensement des blaireautières (trous de blaireaux) effectué trois ans auparavant dans le seul département voisin de la Somme, pour estimer que le nombre de blaireaux est suffisant dans le département du Pas-de-Calais. Il n'existe pourtant aucun recensement dans le Pas-de-Calais du nombre de blaireaux. Pire, dans d'autres départements limitrophes de la Somme, comme la Seine-Maritime, aucun arrêté autorisant la destruction de blaireaux au cours de battues administratives n'a été pris par la Préfecture depuis plusieurs années. Le juge relève ensuite qu'« il ne ressort pas des pièces jointes présentées par l'association requérante qu'elle est susceptible de porter une atteinte grave à la protection des espèces animales qu'elle a pour objet de défendre ». Pour justifier qu'un prélèvement de quatre-vingt-dix blaireaux soit préjudiciable à l'espèce dans le département, l'association environnementale aurait-elle donc dû effectuer elle-même un recensement du nombre de blaireaux, recensement dont les résultats auraient de toute façon été contestés par le Préfet ? Cette démonstration n'est pas sérieuse et montre combien l'analyse réalisée par le juge lillois peine à convaincre, ne faisant peser aucune obligation de justification sur les services de la préfecture. Dans le département du Pas-de-Calais, le nombre de blaireaux est inconnu et il n'existe aucun recensement de la population de l'espèce. Une fois l'atteinte avérée, même faible, à la faune sauvage, il appartenait à l'administration de justifier qu'un prélèvement de quatre-vingt-dix blaireaux était proportionné et nécessaire, et que les blaireaux étaient bien à l'origine des dégâts annoncés<sup>25</sup>.

Partant, le juge des référés recourt à une version tronquée du bilan sans rechercher s'il existait un intérêt à exécuter. Il y avait pourtant matière à suspendre tant les intérêts à exécuter étaient minces. Il était d'abord impossible d'imputer au blaireau les dommages causés aux cultures. Les rares attestations faites ou photographies prises par les agriculteurs (seulement une demi-douzaine sur tout le département...) n'indiquaient pas que de tels dégâts n'aient pas pu être causés par d'autres animaux, comme des renards, des lapins ou de simples chiens durant une promenade dominicale. Quant au risque de propagation de la tuberculose bovine par les blai-

---

**25** CAA Nancy, 2 mars 2009, Association Oiseaux-Nature, n° 07NC00868 : « Considérant que si l'administration fait état de comptages faits en 2005 depuis les véhicules des gardes-chasse montrant que fouines et martres sont, surtout les premières, répandues de façon significative dans le département, elle ne produit aucun élément établissant, en fonction de la situation locale, une atteinte aux intérêts invoqués pour justifier ce classement ; que dès lors, le préfet des Vosges n'a pu légalement pour ce motif procéder au classement de la martre et de la fouine comme nuisibles dans ce département pour l'année 2007 » .

reaux, celui-ci n'était pas plus établi. En effet, seuls deux foyers de tuberculose bovine ont été recensés ces dernières années dans le Pas-de-Calais, dans la partie nord du département, c'est-à-dire bien loin des circonscriptions du sud dans lesquelles les battues avaient été autorisées. Qui plus est, les études scientifiques les plus récentes ont montré que le blaireau n'est pas, contrairement aux idées reçues, le principal vecteur de transmission de la maladie<sup>26</sup>. Cette dénaturation de la théorie du bilan est d'autant plus surprenante qu'il y a quelques mois, dans une espèce quasi-identique à celle qui nous intéresse, le Tribunal administratif de Nancy a rendu une ordonnance concernant un arrêté autorisant le prélèvement de cormorans dans le département des Vosges. À cette occasion, le tribunal retient l'urgence en notant que la destruction de grands cormorans, limitée en nombre et qui n'avait pas encore débuté, portait d'emblée une atteinte grave et immédiate aux intérêts que l'Association Oiseaux-Nature entendait défendre. Surtout, le juge écarte l'argument avancé par le préfet selon lequel les tirs de prélèvement n'auraient aucune incidence sur les effectifs de l'espèce, prenant le soin d'indiquer que sur le territoire du département des Vosges spécifiquement, l'état de la population de cormorans n'était pas établi<sup>27</sup>. Il faut dire que, dans le département des Vosges, aucun recensement des grands cormorans n'avait été réalisé et que le grand cormoran n'est qu'un prédateur parmi d'autres, comme la truite, le brochet, la sandre et la perche. L'incidence même des grands cormorans sur la population de poissons n'était au mieux pas prouvée, au pire marginale. On ne peut que saluer ici la rigueur du raisonnement du juge lorrain, qui applique dans sa totalité la théorie du bilan entre l'intérêt à suspendre et celui à exécuter. En exerçant un véritable bilan entre l'intérêt collectif et écologique à suspendre l'arrêté et l'intérêt public à l'exécuter, nul doute que l'absence du second aurait poussé le juge lillois à suspendre. En effet, l'appréciation globale de l'urgence s'apparente fortement au contrôle dit du bilan coûts/avantages exercé habituellement en matière d'utilité publique, ou plus récemment à propos des dérogations à l'interdiction de destruction d'espèces protégées<sup>28</sup>, et si l'on connaît le nombre restreint d'applications positives de cette « théorie »<sup>29</sup>, le juge

<sup>26</sup> Voir notamment : Aristides Moustakas, et Matthew Evans, « A big-data spatial, temporal and network analysis of bovine tuberculosis between wildlife (badgers) and cattle », *Stochastic Environmental Research and Risk Assessment*, 2017, Vol. 31, Issue 2, p. 315-328 ; Angela Cassidy, « 'Big science' in the field: experimenting with badgers and bovine TB, 1995-2015 », *History and Philosophy of the Life Sciences*, 2015, Vol. 37, Issue 3, p. 305-325.

<sup>27</sup> TA Nancy, ord., 24 janvier 2017, Association Oiseaux-Nature, n° 1700072 : « Considérant que la mesure, consistant, à titre dérogatoire, à définir les modalités selon lesquelles il pourra être procédé à la destruction par tir de spécimens de l'espèce protégée Grand Cormoran (*phalacrocorax carbo sinensis*), à hauteur notamment de 650 oiseaux sur des sites en eau libre et de 50 oiseaux sur les piscicultures extensives en étang pour la saison 2016/2017, porte une atteinte grave et immédiate aux intérêts que l'association requérante entend défendre, nonobstant la circonstance, au demeurant non établie par le préfet s'agissant du département des Vosges, que les tirs de prélèvement n'auraient pas d'incidence significative sur l'évolution des effectifs de l'espèce ; qu'ainsi la condition tenant à l'urgence doit être regardée comme remplie en l'espèce ».

<sup>28</sup> Voir notamment CAA Lyon, 16 décembre 2016, Union régionale Fédération Rhône-Alpes de protection de la Nature et a., n° 15LY03097, 15LY03110.

<sup>29</sup> Olivier Le Bot, « Urgence à suspendre l'abattage des éléphants du Parc de la Tête d'Or : le fondement anthropocentrique retenu par le juge des référés », *LPA*, 8 avril 2013, n° 70, p. 10.



administratif a pour principe, lorsqu'il constate l'absence d'avantages, de juger le bilan négatif et d'annuler l'acte litigieux<sup>30</sup>. En application de cette théorie du bilan, le juge des référés ne pouvait donc que suspendre l'arrêté litigieux, dès lors que l'intérêt à exécuter était nul. En dénaturant la théorie du bilan sans rechercher s'il existe un intérêt à exécuter, le risque est donc d'autoriser la destruction d'animaux sauvages, sans aucune justification d'intérêt public.

\*\*\*

Il est parfois regrettable que, lorsque la vie d'animaux sauvages est en jeu, le juge des référés puisse écarter les demandes de suspension sur le fondement de l'absence d'urgence, lorsque des doutes plus que sérieux sur la légalité ont été mis en évidence. Il arrive d'ailleurs régulièrement que le juge administratif se démarque au principal de solutions retenues en référé, en relevant que des arrêtés autorisant la destruction d'animaux sauvages ne se justifient au regard d'aucun intérêt public, mais au contraire d'un intérêt cynégétique, l'objectif étant, en période électorale, de céder aux chasseurs en prolongeant des périodes de chasse ou en autorisant des battues administratives<sup>31</sup>. Ce raisonnement n'a pourtant que peu de sens : plusieurs mois après la mise en œuvre de la mesure, les animaux visés par celle-ci ont déjà été détruits, et l'annulation des décisions de l'administration ne permet plus aux associations de protéger ce pour quoi elles ont été créées. Nous ne sommes pas sans savoir que le juge administratif a déjà instauré des présomptions d'urgence réfragables, lorsqu'une décision risque de bouleverser la situation du requérant d'une manière certaine, immédiate et difficilement réversible. En matière d'urbanisme, c'est le cas des autorisations de démolir<sup>32</sup> ou de construire, lorsque les travaux ne sont pas encore achevés<sup>33</sup>, ou encore des décisions de préemption, lorsque l'acquéreur évincé n'est pas entré en possession du bien ou du droit préempté<sup>34</sup>. Peut-être serait-il temps d'étendre cette présomption d'urgence aux cas d'atteintes à la faune sauvage ?

**Vincent DELVAL**  
Docteur en droit public  
CRDP Lille

<sup>30</sup> Voir notamment : CE, 28 mars 1997, Association contre le projet de l'autoroute transchablaisienne, n° 170856 et 170857 ; CE, 22 octobre 2003, Association SOS Rivières, n° 231953.

<sup>31</sup> Par exemple : CE, ord., 8 février 2012, ASPAS, n° 356465 et CE, 7 novembre 2012, ASPAS, n° 356464. Le juge des référés n'avait pas reconnu d'urgence à suspendre un arrêté autorisant la destruction de l'oie cendrée, de l'oie rieuse et de l'oie des moissons. Quelques mois plus tard, le Conseil d'État annulait l'arrêté. En l'espèce, une expérimentation réduite à dix jours, non encadrée par un programme de recherche, non guidée par un protocole de recherche et ne comportant comme opération que le seul tir du sujet de l'étude, ne présentait pas un intérêt scientifique mais cynégétique. L'arrêté aurait probablement dû être suspendu en raison de l'absence d'intérêt à exécuter.

<sup>32</sup> CE, 18 novembre 2009, Ministre de la santé c. Société La méridionale des bois et matériaux, n° 327909.

<sup>33</sup> CE, 27 juillet 2001, Commune de Tulle, n° 230231.

<sup>34</sup> CE, 13 novembre 2002, Hourdin, n° 248851.