

FR_GERICHTE 603 2017 48 vom 21. März 2018

FR Kantonsgericht, 2018-03-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_603_2017_48

FR: FR_GERICHTE 603 2017 48 du 21 mars 2018

IT: FR_GERICHTE 603 2017 48 del 21 marzo 2018

Regeste

Arrêt de la IIIe Cour administrative du Tribunal cantonal

Erwägungen

E. 1

a) Pour être susceptibles d'un recours devant les instances cantonales, les actes attaqués doivent être considérés comme des décisions. L'art. 4 du code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) définit les décisions comme étant des mesures de caractère obligatoire prises dans un cas d'espèce en application du droit public et qui ont pour objet de créer, modifier ou annuler des droits ou des obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou le contenu des droits ou d'obligations (let. b), ou de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations (let. c). La décision a la particularité de toucher, par son contenu, la situation juridique du destinataire. Elle est un acte individuel et concret s'adressant à une ou plusieurs personnes déterminées dans un cas d'espèce (cf. ATF 128 II 156 consid. 3a). Cette notion s'oppose à celle d'actes normatifs cantonaux. Ces derniers comprennent toutes les lois et ordonnances édictées par les autorités cantonales et contiennent par définition des règles générales et abstraites destinées à s'appliquer à un nombre indéterminé de personnes qui rentreront ultérieurement dans leur champ d'application (arrêt TF 2C_589/2016 du 8 mars 2017, consid. 6.2.1 et les références citées). Les mesures d'entités étatiques ou de particuliers qui pourraient porter atteinte à un but de protection de l'art. 1er de la loi du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451) doivent prendre la forme d'une décision. En particulier, lorsqu'une unité de l'administration octroie pour des motifs de police à un privé ou à une autorité qui lui est subordonnée une autorisation de police, par exemple l'autorisation de procéder à une activité en soi prohibée par l'art. 7 al. 1 LChP, il faut partir du principe qu'il s'agit d'une décision (cf. ATF 141 II 233 consid. 4.1.2 et 4.2 / JdT 2016 I 307). En l'espèce, l'arrêté du Conseil d'Etat du 24 janvier 2017 autorise de procéder à une activité en soi prohibée par l'art. 7 al. 1er LChP, en tant qu'il permet que des prélèvements de sangliers et de chevreuils s'effectuent en dehors des périodes de protection prévues à l'art. 5 let. b et d LChP, et porte atteinte au but de protection de l'art. 1 let. d LPN, soit la protection de la faune et de la flore indigènes, ainsi que de leur diversité biologique et de leur habitat naturel. L'acte attaqué doit dès lors être considéré comme une décision, susceptible d'un recours auprès du Tribunal de céans. b) Selon l'art. 11 al. 1 let. b CPJA, ont qualité de parties les organisations et autorités auxquelles la loi reconnaît la qualité de partie. Aux termes de l'art. 12 al. 1 let. b LPN, ont qualité pour recourir contre les décisions des autorités cantonales ou fédérales les organisations qui se vouent à la protection de la nature, à la protection du paysage, à la conservation des monuments historiques ou à des tâches semblables, pour autant qu'elles

soient actives au niveau national et

Tribunal cantonal TC Page 5 de 16 poursuivent un but non lucratif. L'organisation a le droit de recourir uniquement dans les domaines du droit visés depuis dix ans au moins par ses statuts (al. 2) et le Conseil fédéral désigne les organisations qui ont qualité pour recourir (al. 3), ce qu'il a fait en édictant l'ordonnance du 27 juin 1990 relative à la désignation des organisations habilitées à recourir dans le domaine de la protection de l'environnement ainsi que de la protection de la nature et du paysage (ODO; RS 814.076). WWF Suisse, Birdlife Suisse et Pro Natura étant tous trois habilités à recourir au sens de la LPN selon l'annexe à l'ODO, ils ont la qualité pour recourir (art. 1 ODO). Enfin, en tant que les recourants sont des organisations de protection de la nature et du patrimoine actives au niveau national qui visent la défense d'intérêts purement publics, il n'est pas nécessaire pour ces dernières d'avoir un intérêt (de fait ou de droit) digne de protection ni de viser la protection des intérêts de leurs membres, ce en dérogation aux conditions ordinaires pour recourir (cf. ATF 141 II 233 consid. 4.2.2). c) Enfin, le droit de recours suppose un intérêt actuel à l'annulation ou à la modification de la décision entreprise. En principe, l'intérêt doit exister non seulement au moment du dépôt du recours, mais encore au moment où l'arrêt est rendu. Il est toutefois fait exceptionnellement abstraction de l'exigence d'un intérêt actuel, lorsque la contestation peut se reproduire en tout temps dans des circonstances identiques ou analogues, que sa nature ne permet pas de la trancher avant qu'elle ne perde son actualité et que, en raison de sa portée de principe, il existe un intérêt public suffisamment important à la solution de la question litigieuse (ATF 136 II 101 consid. 1.1; 135 I 79 consid. 1.1; arrêt TF 1C_564/2016 du 2 mars 2017 consid. 3.1). En l'espèce, si les autorisations de tir qui sont à la base du présent litige étaient certes valables jusqu'au 15 août 2017 seulement, de telles autorisations sont nécessairement limitées dans le temps et risquent d'être à nouveau édictées à l'avenir, ce que confirme l'autorité intimée dans son courrier du 22 février 2018. De plus, il existe un intérêt public important à examiner la légalité de telles autorisations édictées par le Conseil d'Etat, si bien qu'en l'espèce, il convient de faire abstraction de l'exigence de l'intérêt actuel au recours. d) Interjetés par ailleurs dans le délai et les formes prescrits par les art. 79 ss CPJA, les recours sont recevables en vertu de l'art. 114 let. a CPJA. La Cour de céans peut dès lors en examiner les mérites.

E. 2

Dans la mesure où les deux recours - déposés par Birdlife Suisse (603 2017 43) ainsi que par Pro Natura Fribourg, Pro Natura - Ligue suisse pour la protection de la nature et WWF Fribourg (603 2017 48) - visent le même état de faits et contiennent des griefs similaires, les causes sont jointes en application de l'art. 42 CPJA.

E. 3

Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, le Tribunal cantonal ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA).

E. 4

Dans un premier grief, Pro Natura et WWF Suisse reprochent au Conseil d'Etat d'avoir choisi une procédure erronée en basant son autorisation de régulation sur l'art. 12 al. 2 LChP, qui serait selon eux réservé à des cas exceptionnels, lorsque certains animaux

protégés causent des dégâts importants. La régulation poursuivie aurait dès lors dû se faire avec l'assentiment préalable du

Tribunal cantonal TC Page 6 de 16 Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (ci-après: le DETEC), au sens de l'art. 5 al. 5 LChP. a) L'art. 12 LChP est consacré à la prévention des dommages causés par la faune sauvage, et distingue notamment les mesures de régulation (al. 4), qui tendent à réduire une population d'animaux d'une espèce protégée, ce qui suppose d'importants dommages ou un grave danger, qui nécessitent l'autorisation du DETEC, des mesures dites exceptionnelles, qui peuvent être prises contre certains animaux protégés ou pouvant être chassés, lorsqu'ils causent des dégâts importants (al. 2), et des mesures dites individuelles, qui tendent à protéger du gibier les animaux domestiques, les bien-fonds et les cultures (al. 3; cf. ATF 136 II 101 consid. 5.1). Le sanglier et le chevreuil ne sont pas des espèces protégées (cf. art. 2 let. b et d LChP), en tant qu'elles ne jouissent pas d'une protection absolue au sens de l'art. 7 al. 1 LChP (cf. Message du 27 avril 1983 concernant la loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages [ci-après: Message 1983], FF 1983 II 1229, 1253). Les sangliers de plus de deux ans ne peuvent pas être chassés du 1er mars au 30 juin et les sangliers de moins de deux ans ne bénéficient d'aucune période de protection hors des forêts (art. 3bis al. 2 let. a de l'ordonnance du 29 février 1988 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages, OChP; RS 922.01); les chevreuils ne peuvent pas être chassés du 1er février au 30 avril (art. 5 al. 1 let. d LChP). Le droit cantonal prévoit quant à lui des périodes de protection plus longues que le droit fédéral (cf. art. 61 et 64 ss de l'ordonnance cantonale du 6 juin 2016 concernant la chasse, OCha/FR; RSF 922.11). L'art. 31 al. 2 LCha/FR prévoit qu'aux conditions fixées par le droit fédéral, le Conseil d'Etat détermine les mesures qui peuvent être prises contre certains animaux protégés ou pouvant être chassés. Ces mesures gardent toutefois un caractère exceptionnel et sont exécutées par les gardes-faune en collaboration avec les chasseurs. Cette disposition met en œuvre les mesures exceptionnelles qui sont envisagées à l'art. 12 al. 2 LChP. Parmi les mesures fixées par le Conseil d'Etat figure le tir de certaines espèces, qui a pour but le refoulement d'une population animale d'une espèce d'un endroit donné (prélèvement d'un nombre restreint d'individus), par opposition au tir de régulation qui poursuit un objectif de réduction (cf. ATF 136 II 101 consid. 5.2). L'art. 12 al. 2 LChP doit être appliqué dans les cantons à titre exceptionnel seulement, et il convient, le cas échéant, de faire preuve de la plus grande retenue si l'espèce est protégée (cf. Message 1983, p. 1244; ATF 136 II 101 consid. 5.5). Pour savoir si l'on est en présence d'une mesure exceptionnelle, ce n'est pas tant l'intention poursuivie par les autorités ordonnant la mesure que l'ampleur de cette mesure qui est déterminante. Une mesure ne peut être qualifiée d'exceptionnelle au sens de l'art. 12 al. 2 LChP que si elle vise uniquement des individus isolés et individualisés. L'Office fédéral de l'environnement considère qu'une mesure exceptionnelle ne doit pas viser plus de 10 % environ de la population reproductrice d'une espèce déterminée. Cette limite n'a pas un caractère absolu. Il s'agit d'un simple ordre de grandeur, qui peut cependant servir de valeur indicative, en tout cas s'agissant d'une espèce protégée (cf. ATF 136 II 101 consid. 5.5). Si un nombre de tirs supérieur est nécessaire pour prévenir les dommages, il faut, dans le cas des espèces pouvant être chassées, augmenter la régulation de base par la chasse ordinaire (Message du 23 août 2017 concernant la modification de la loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages [ci-après: Message 2017], FF 2017 5745 ss, ad art. 12 al. 2 et 4, p. 5779).

Tribunal cantonal TC Page 7 de 16 Dans le cas des espèces pouvant être chassées, les tirs ne doivent en aucun cas remplacer à grande échelle la régulation des populations. Il n'en reste pas moins que, en vertu de l'art. 12 al. 2 LChP, les cantons peuvent autoriser ou ordonner, durant la période de protection, le tir d'animaux pouvant être chassés afin de réduire leur nombre localement en raison de circonstances particulières, par exemple pour éviter d'importants dommages dans les quartiers d'hiver. Cela étant, le tir doit viser les animaux isolés qui peuvent être mis en lien causal avec les dégâts documentés ou - lorsque, pour des raisons pratiques, cela n'est pas possible ou uniquement à grands frais - il faut que ce lien soit fortement plausible (Message 2017, ad art. 12 al. 2 et 4, p. 5778 s.). Aux termes de l'art. 5 al. 5 LChP, les cantons peuvent, avec l'assentiment préalable du DETEC, écourter temporairement les périodes de protection, dans le but de réduire des populations trop importantes ou de conserver la diversité des espèces. b) En l'espèce, la question à résoudre à titre liminaire est celle de savoir, notamment au vu de la taille de la population animale visée par l'arrêté litigieux et du territoire sur lequel il est applicable, si c'est à raison que le Conseil d'Etat s'est fondé sur l'art. 12 al. 2 LChP et a considéré que la mesure revêtait un caractère exceptionnel ou si, au contraire, le Conseil d'Etat aurait dû faire application de l'art. 5 al. 5 LChP et écourter temporairement les périodes de protection afin de diminuer le nombre de sangliers et de chevreuils, toutefois, avec l'assentiment préalable du DETEC. Pour sa part, l'art. 12 al. 4 LChP ne peut quoi qu'il en soit pas trouver application ici dès lors que ni le sanglier ni le chevreuil ne sont des espèces protégées au sens de la loi. Cette disposition est par ailleurs destinée à disparaître selon le projet de révision partielle de la LChP (cf. Message 2017, ad art. 12 al. 2 et 4, p. 5779). L'art. 12 al. 3 LChP ne peut pas davantage s'appliquer puisqu'il concerne les situations d'autodéfense à titre individuel (cf. Message 1983, p. 1244). Cela étant, la question à résoudre dépend d'abord de celle de savoir, malgré tout, quelle est la volonté du Conseil d'Etat, à savoir régulation des populations de sangliers et des chevreuils ou mesures exceptionnelles en raison de la survenance de dégâts importants au sens de l'art. 12 al. 2 LChP, afin de déterminer si la voie choisie était la bonne. aa) S'agissant des sangliers, tant les considérants de l'arrêté que ses dispositions ne permettent pas de conclure que les tirs visent uniquement des individus isolés et individualisés au sens de la mesure exceptionnelle de l'art. 12 al. 2 LChP, mais qu'ils poursuivent manifestement la réduction du nombre de sangliers en général. En effet, le but poursuivi par le Conseil d'Etat est bien la régulation de la population des sangliers, eu égard tant à l'emploi des termes "tirs de régulation" à de réitérées reprises qu'à la motivation du Conseil d'Etat, selon laquelle "les conditions de chasse dans [certains] territoires sont difficiles et ne permettent pas une régulation satisfaisante du cheptel par les chasseurs durant les périodes ouvertes à la chasse". L'autorité intimée le confirme dans ses observations en mentionnant que le but de l'arrêté est de réguler les sangliers notamment car ils causent des dégâts importants aux cultures (cf. observations du 21 mars 2017, ch. 2 base légale, p. 2). Elle précise surtout que la régulation de la population des sangliers est indispensable étant donné qu'il n'a aucun prédateur dans la plupart des régions du canton (cf. observations du 21 mars 2017, ad 3, p. 3). Enfin, la volonté du canton de réguler la population de sangliers ressort également de la séance

Tribunal cantonal TC Page 8 de 16 intercantonale ayant réuni des représentants des cantons de Fribourg et de Vaud ainsi que des autorités fédérales le 12 septembre 2016. Cet objectif de régulation ressort également du fait que l'arrêté autorise les tirs "sur l'ensemble du territoire du canton de Fribourg, [certes] aux endroits où des dégâts récurrents [...] ont été relevés", mais non pas en réponse directe à des dégâts déterminés causés par un ou plusieurs

individu/s à des endroits donnés, comme le veulent les mesures exceptionnelles au sens de l'art. 12 al. 2 LChP. Or, les deux dispositions de la LChP traitant des solutions pour réduire une espèce animale trop importante (soit les art. 12 al. 4 LChP et 5 al. 5 LChP) subordonnent les mesures visées à l'assentiment du DETEC. L'objectif poursuivi par le Conseil d'Etat ne pouvait dès lors pas se fonder sur l'art. 12 al. 2 LChP pourtant invoqué mais devait faire l'objet de la procédure prévue à l'art. 5 al. 5 LChP, lequel implique l'assentiment préalable du DETEC. En tout état de cause, l'arrêté litigieux prévoit le prélèvement des sangliers durant la période du 1er mars au 15 août, soit durant la période de protection des sangliers reproducteurs de plus de deux ans qui court du 1er mars au 30 juin selon le droit fédéral. Si une telle pratique est en soi licite s'agissant des sangliers de moins de deux ans qui se trouvent hors des forêts (cf. art. 3bis al. 2 let. a OChP), l'arrêté ne précise aucunement que les tirs se limiteront à ces derniers. On doit en déduire que l'autorité intimée entendait s'en prendre également aux mâles reproducteurs, manifestement d'ailleurs pour plus d'efficacité de la mesure. Dans ces conditions, le texte litigieux ne pouvait pas se fonder, pour ce motif également, sur l'art. 12 al. 2 LChP pour atteindre l'objectif visé, lequel pouvait être concrétisé en revanche par la mesure de l'art. 5 al. 5 LChP qui prévoit effectivement la possibilité d'écourter temporairement les périodes de protection pour réguler une population animale, mais avec l'assentiment du DETEC. En outre, le nombre de prélèvements (40) en soi vient confirmer la volonté du Conseil d'Etat de réguler la population de sangliers. En effet, en 2016 par exemple, 97 sangliers ont été abattus durant les périodes de chasse. Les 40 têtes visées par l'arrêté représentent dès lors près de la moitié en plus. Dans ces circonstances, on peut douter qu'il s'agisse de mesures devant demeurer exceptionnelles. Par ailleurs, s'agissant de ces 40 sangliers, le Conseil d'Etat ne convainc pas quand il indique qu'il s'agit d'un "nombre maximum, qui sera atteint uniquement si les dégâts de la faune s'avèrent conséquents pour les exploitants" et qu'un animal ne sera "en aucun cas [...] prélevé dans le seul et unique but d'atteindre les quotas annoncés". En effet, de fait, le nombre de sangliers abattus dans le canton de Fribourg hors des périodes de chasse s'est constamment élevé à plus de 40 ces cinq dernières années (cf. Annuaire statistique du canton de Fribourg 2018, Gibier abattu pendant la période de chasse, par genre, de 2011/12 à 2016/17 [T07-20], p. 182). En 2016 par exemple, il résulte d'une comparaison entre les statistiques fédérales (Statistiques de l'Office fédéral de la statistique du 3 octobre 2017, Mammifères abattus selon l'espèce et les cantons, en 2016 [T 7.5.1.2]) et les statistiques cantonales précitées, que le nombre de sangliers abattus hors période de chasse s'est élevé à 51 (148 sangliers abattus sans distinction de périodes selon les statistiques fédérales - 97 sangliers abattus en période de chasse selon les statistiques cantonales). Il apparaît dès lors difficilement admissible de penser que le chiffre de 40 ne serait pas atteint si l'on se base sur les expériences réalisées les années passées.

Tribunal cantonal TC Page 9 de 16 Enfin, les tirs au sens de l'art. 12 al. 2 LChP doivent viser des animaux isolés "qui peuvent être mis en lien causal avec les dégâts documentés" ou dont le lien avec les dégâts est à tout le moins fortement plausible. En prévoyant ainsi 40 prélèvements dans des lieux où des dégâts ont été constatés mais sur tout le territoire du canton, force est d'admettre que le lien entre un ou des animaux déterminés et des dommages concrets n'est ni établi ni rendu fortement plausible. Pour ce motif également, les conditions de l'art. 12 al. 2 LChP ne sont pas réunies, s'agissant des sangliers, et cette disposition ne peut trouver application pour concrétiser la volonté du Conseil d'Etat. Il en résulte que c'est à raison que les recourants reprochent au Conseil d'Etat d'avoir fondé la mesure, dans un but de régulation de la population des sangliers, sur l'art. 12 al. 2 LChP au

lieu de l'art. 5 al. 5 LChP. bb) S'agissant des chevreuils dont l'arrêté autorise le tir de 10 individus, la Cour relève qu'il est impossible que la population reproductrice de ces derniers présente sur le canton de Fribourg soit inférieure à 100 individus, dès lors que le nombre de chevreuils abattus annuellement dans le canton de Fribourg est supérieur à 1'000, ce depuis plus de 10 ans (cf. statistiques de l'Office fédéral de la statistique du 3 octobre 2017, Mammifères abattus selon l'espèce et les cantons [T 7.5 1.2]). Dès lors, les tirs autorisés restent clairement en dessous de la limite de 10 % avancée par la jurisprudence. En outre, les explications données, mais aussi le contexte général, permettent d'opérer une distinction entre sangliers et chevreuils quant au but poursuivi par le Conseil d'Etat. Les premiers sont trop nombreux car ils ne connaissent pas de prédateurs dans le canton et peuvent se reproduire jusqu'à deux fois l'an avec des portées de 2 à 8 petits, au contraire des chevrettes qui ne portent qu'une fois l'an un voire deux faons. De plus, les chevreuils tués durant les périodes usuelles de chasse sont bien plus nombreux que les sangliers, contribuant ainsi à la régulation "naturelle" de l'espèce. Dans ces circonstances, force est d'admettre que le Conseil d'Etat entendait autoriser le prélèvement de chevreuils en lien avec des dégâts déterminés, au sens de la mesure exceptionnelle de l'art. 12 al. 2 LChP, et non pas dans un but de régulation, au contraire des sangliers. Le respect du pourcentage de bêtes prélevées par rapport à sa population totale n'est cependant pas suffisant à lui seul. Pour être qualifiée d'exceptionnelle au sens de l'art. 12 al. 2 LChP, la mesure doit en effet viser des individus isolés et individualisés. Au vu du très faible nombre de chevreuils dont le tir est autorisé par rapport à sa population totale dans le canton, mis en relation avec le fait que les prélèvements peuvent avoir lieu en soi sur l'ensemble du canton de Fribourg, la mesure préconisée par le Conseil d'Etat ne peut raisonnablement pas être considérée comme visant des individus isolés et individualisés en réponse directe à des dégâts déterminés à des endroits donnés, comme le veut l'art. 12 al. 2 LChP. Certes, les tirs devaient avoir lieu aux endroits où des dégâts ont été constatés, mais il doit exister une corrélation plus étroite entre un dégât constaté à un endroit donné et un prélèvement autorisé (cf. consid. 7 ci-dessous), laquelle fait défaut ici - même en termes de plausibilité de la causalité - dès lors que les tirs sont autorisés à l'avance de manière générale et abstraite. Partant, c'est également à raison que les recourants reprochent au Conseil d'Etat d'avoir autorisé le prélèvement de chevreuils. Ici, toutefois, ce n'est pas la mauvaise procédure qui a été choisie; ce sont bien plus les conditions de l'art. 12 al. 2 LChP qui ne sont pas toutes réunies.

E. 5

Reste à savoir si le Conseil d'Etat peut se prévaloir d'avoir obtenu du DETEC l'assentiment préalable, respectivement une autorisation préalable de l'OFEV, lui permettant de réaliser les

Tribunal cantonal TC Page 10 de 16 prélèvements litigieux sur les sangliers. Pour l'autorité intimée en effet, lors d'une séance intercantonale en septembre 2016, les autorités fédérales qui y étaient représentées ont été informées de l'intention du canton de réguler la population de sangliers et qu'elles s'y sont ralliées. a) Selon l'art. 5 al. 5 LChP, afin de pouvoir écarter temporairement les périodes de protection, dans le but de réduire des populations trop importantes notamment, les cantons doivent obtenir l'assentiment préalable du DETEC. Lorsque de telles mesures de régulation doivent être exécutées dans des réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs (ci-après: les réserves OROEM) - qui représentent un lieu d'hivernage et de repos important pour les oiseaux migrateurs et qui participent en outre à la protection et à la conservation des oiseaux d'eau vivant toute l'année en Suisse -, elles

requièrent pour leur part une autorisation préalable de l'OFEV, si la réserve est d'importance internationale (art. 9 al. 1ter let. a de l'ordonnance du 21 janvier 1991 sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale, OROEM; RS 922.32), comme c'est le cas des réserves visées par l'arrêté. b) Lors de la séance intercantonale du 2 septembre 2016, il a certes été question de régulation du sanglier dans les réserves OROEM (cf. compte-rendu de la réunion – Plan de gestion du sanglier VD du 2 septembre 2016, p. 1), mais le représentant du canton a annoncé que Fribourg allait publier une "demande de tir par le gardiennage de 30 sangliers de mars à juin 2017", ce à quoi il a été répondu par le représentant des autorités fédérales que, pour les sangliers de moins de deux ans, "il n'y a pas besoin de publier". Ce qui précède ne peut en aucun cas être considéré comme un accord ou un assentiment préalable au sens des dispositions précitées. Il faut en effet admettre, au vu des buts visés par les périodes de protection animales tout comme par les réserves OROEM en termes de protection de la faune et des oiseaux, que le législateur fédéral a manifestement voulu limiter les mesures que pourraient initier les cantons à cet égard à ce qui est absolument nécessaire, en soumettant dites mesures à l'assentiment préalable des autorités fédérales. Pareille procédure permet au demeurant de veiller à coordonner les mesures entre les différents cantons. Il y a dès lors lieu de considérer que, même si la procédure ne doit pas être trop formaliste, un accord exprès doit être signifié et il doit l'avoir été en toute connaissance de cause, à savoir se fonder à tout le moins sur le nombre de prélèvements envisagé, leur lieu précis mais aussi sur l'espèce concernée ainsi que sur sa population actuelle. Les quelques informations données lors de cette séance et la réaction du représentant des autorités fédérales ne sauraient remplir ces exigences. Il sied d'abord de constater que le représentant des autorités fédérales n'a en soi pas donné son accord, selon le procès-verbal en question: il s'est contenté d'apporter, en guise de réponse, une précision concernant les sangliers de moins de deux ans, lesquels ne nécessitent pas de démarches spécifiques. Ensuite, l'information qui a été portée à sa connaissance portait sur la "publication d'une demande" de tirs, si bien que l'on ne peut considérer, face à sa réaction, que les tirs étaient autorisés. Enfin, les chiffres avancés lors de cette séance portaient sur 30 sangliers contre les 40 finalement autorisés par l'arrêté, sans parler de la période des tirs qui s'est étendue finalement jusqu'à la mi-août; par ailleurs, aucune information n'a même été donnée concernant les prélèvements de chevreuils. Partant, à défaut d'assentiment ou d'accord préalable, les exigences de l'art. 5 al 5 LChP n'ont pas été respectées.

Tribunal cantonal TC Page 11 de 16

E. 6

Sur le vu de tout ce qui précède, dès lors que la procédure de l'art. 5 al. 5 LChP n'a pas été suivie pour la régulation des sangliers et que les conditions de l'art. 12 al. 2 LChP n'étaient pas toutes réunies pour les 10 chevreuils, les recours, bien fondés, doivent être admis.

E. 7

Si l'arrêté avait été encore en vigueur, il aurait toutefois été annulé et les causes renvoyées à l'autorité intimée avec des injonctions, au sens de l'art. 98 al. 2 CPJA. Dans cette perspective, en lien avec les reproches formulés par les recourants, il y a lieu de relever ce qui suit, s'agissant de mesures exceptionnelles au sens de l'art. 12 al. 2 LChP en réponse à des dégâts donnés. Ceci découle de l'exigence de motivation que doit respecter un arrêté fondé sur cette disposition, lequel, rappelons-le, constitue une décision ainsi que de la

jurisprudence du TF et des recommandations émises par l'OFEV le 2 novembre 2016. Soulignons que le Conseil d'Etat pourrait par ailleurs augmenter la régulation de base par la chasse ordinaire, comme le propose le Message 2017, en élargissant les périodes de chasse au détriment des périodes de protection cantonales, dès lors que ces dernières vont au-delà des exigences fédérales en la matière, à tout le moins sur des périodes déterminées, ceci ne nécessitant aucunement l'assentiment des instances fédérales. Cela lui permettrait également de tirer quelques chevreuils supplémentaires, sans devoir réunir les conditions de l'art. 12 al. 2 LChP. a) Dans le contexte de cette dernière disposition, l'espèce animale concernée doit ressortir clairement de la décision, ce qui était ici bien le cas. Cela étant, il y a aussi lieu de préciser la population actuelle de la région et non pas seulement celle résidant plus particulièrement par exemple sur la rive sud du lac de Neuchâtel, ceci afin de déterminer si la mesure visée respecte la limite de 10 % posée par la jurisprudence en vue d'éviter que des tirs de régulation ne soient en réalité voulus. De plus, doit y figurer la part de la population reproductrice puisque le 10 % s'y rapporte. En outre, l'arrêté autorise le tir de 10 "chevreuils" notamment durant la période de mai et juin au cours de laquelle les chevrettes mettent bas. Précisons que les chevreuils adultes pèsent de 20 à 25 kg (<http://www.oncfs.gouv.fr/Connaitre-les-espèces-ru73/Le-Chevreuil-ar977>, consulté le 6 mars 2018) et que les montants prélevés auprès des chasseurs étant différents selon que le chevreuil pèse +/- 13 kg, il en résulte clairement que les prélèvements autorisés par l'arrêté visent aussi les jeunes de cette espèce. Or, l'art. 7 al. 5 LChP prévoit que les cantons règlent en particulier la protection des jeunes animaux et de leurs mères en période de chasse, ainsi que celle des oiseaux adultes pendant la couvaison; les précités ont besoin d'une protection particulière en période de chasse (cf. Message 1983, p. 1239). Le droit cantonal fribourgeois ne prévoit aucune disposition relative à la protection des jeunes faons; s'agissant des sangliers, l'art. 64 al. 4 OCha/FR prévoit en revanche que le tir des laies qui conduisent des marcassins rayés est interdit. Si, d'une manière générale, l'abatage de jeunes animaux n'est pas prohibé lorsqu'il y a lieu d'assurer la régulation de l'espèce (cf. not. art. 3bis al. 2 let. a OChP pour les jeunes sangliers), l'arrêté litigieux ne vise précisément pas la régulation des chevreuils (cf. consid. 4b/bb ci-avant). Partant, à défaut de disposition légale cantonale en la matière, la terminologie utilisée dans l'arrêté (brocard au lieu du terme générique de chevreuil, par exemple) devrait permettre de garantir la protection des faons et des chevrettes durant la période des tirs autorisés. La seule volonté

Tribunal cantonal TC Page 12 de 16 exprimée par le Conseil d'Etat dans ses écritures, selon laquelle ces derniers seront limités aux chevreuils mâles qui auront causé des dégâts, ne saurait suffire à cet égard. b) S'agissant de la délimitation spatiale de la mesure prise en général, l'arrêté précise que la mesure s'étend "sur l'ensemble du territoire du canton de Fribourg, aux endroits où des dégâts récurrents causés par des sangliers et des chevreuils ont été relevés, y compris dans les districts francs et les réserves d'oiseaux". Comme déjà évoqué, ceci ne suffit pas pour répondre aux exigences de l'art. 12 al. 2 LChP: la description des lieux doit être plus précise et correspondre aux endroits où des dégâts importants ont été constatés. On peut imaginer à cet égard que le Conseil d'Etat s'inspire des secteurs de faune pour définir les zones où les tirs sont autorisés dans une région donnée. Cela étant, l'arrêté autorise en outre expressément les tirs dans les réserves OROEM. Il autorise de même les tirs dans les districts francs du canton, lesquels contribuent à protéger des mammifères et oiseaux rares et menacés ainsi que leurs habitats. Si l'arrêté litigieux indique bien la population de sangliers à l'intérieur ou aux abords des réserves, il ne précise pas le nombre qui doit être régulé spécifiquement dans ces réserves (cf. art. 9 al. 1bis let. a OROEM).

S'agissant des chevreuils, aucun des deux points ne ressort de l'arrêté. S'agissant du type, de l'ampleur et du lieu de la menace émanant des sangliers (cf. art. 9 al. 1bis let. b OROEM), l'arrêté contient les indications nécessaires à cet égard. Relevons par ailleurs que l'autorité intimée a produit des plans détaillant le lieu ainsi que le montant des dégâts imputables aux sangliers, plans qu'il y aurait lieu de mettre à disposition des personnes ou associations qui voudraient avoir accès au dossier en vue d'examiner l'opportunité d'un recours. S'agissant des chevreuils, l'arrêté était en revanche muet sur ces questions. Le Conseil d'Etat, en cours de procédure, indique que "le prélèvement des chevreuils est prévu hors des sites OROEM [mais que] si un animal blessé s'y réfugie, le garde-faune doit pouvoir accéder au périmètre protégé pour abrégé ses souffrances". Cela étant, l'arrêté ne consigne rien de tel et il n'y a, partant, aucune garantie que tel aurait bien été le cas, dès lors que les tirs étaient expressément autorisés aux endroits où des dégâts récurrents ont été relevés, y compris dans les zones ici en question. L'arrêté ne dit rien de mesures plus modérées qui pourraient éliminer la menace ou empêcher les dommages (cf. art. 9 al. 1bis let. d OROEM). Enfin, il y a encore lieu de constater que les conséquences indésirables probables que l'intervention aura sur les zones protégées (cf. art. 9 al. 1bis let. e OROEM) n'ont fait l'objet d'aucun examen. A tout le moins, rien de tel ne figure dans l'arrêté. Il n'est dès lors pas possible de se rendre compte de la portée de ce dernier en vue de se déterminer sur un éventuel recours. S'agissant plus particulièrement des districts francs fédéraux, ni l'arrêté ni même les déterminations du Conseil d'Etat par la suite n'exposent les raisons qui imposent que les tirs s'effectuent également dans ces zones protégées. Vu le caractère épars des dégâts causés par les sangliers dans le district de la Gruyère, il ne semble pas exclu que les hardes se déplacent également hors des districts francs fédéraux, là où leur prélèvement serait dès lors possible sans gêner la faune des zones protégées (cf. art. 8 de l'ordonnance du 30 septembre 1991 concernant les districts francs fédéraux, ODF; RS 922.31). Pareille remarque peut être faite pour les chevreuils, étant par ailleurs à nouveau relevé que l'étendue des dégâts qu'ils occasionnent n'a aucunement été démontrée.

Tribunal cantonal TC Page 13 de 16 Vu l'importance de ces réserves et zones protégées et les conditions spécifiques qui doivent être réunies pour y permettre l'intervention des chasseurs, il y a dès lors lieu d'être rigoureux sur la motivation que doit contenir la décision autorisant pareils tirs, s'agissant notamment de la délimitation spatiale de la mesure. c) S'agissant des dommages, l'arrêté doit indiquer l'importance des dégâts occasionnés par l'espèce animale visée, séparément pour chaque secteur concerné, à distinguer encore des montants alloués à des mesures de prévention, tous éléments que ne précisait nullement l'arrêté litigieux, évoquant uniquement une somme globale de CHF 130'000.-. Le lien de causalité entre l'espèce animale visée et le dommage constaté doit aussi clairement ressortir de la décision se fondant sur l'art. 12 al. 2 LChP dès lors qu'à défaut d'un tel lien la mesure ne peut tout simplement pas être ordonnée. Des précisions à cet égard permettent aussi de vérifier l'exigence de la connexité entre l'animal et le dommage. d) Les tirs ordonnés en vertu de l'art. 12 al. 2 LChP constituent l'ultima ratio. Il est dès lors indispensable que l'arrêté se prononce sur l'échec de mesures alternatives moins incisives, dans le respect du principe de la proportionnalité. Il ne suffit pas de se limiter à évoquer des montants versés au titre de mesures de prévention en lien par ailleurs avec l'importance des dégâts. Dans le même ordre d'idées, on peut imaginer ici aussi que l'élargissement de la période de chasse puisse constituer l'une des mesures moins incisives à mettre en place, cas échéant avant d'autres, dès lors que les périodes de chasse ne peuvent empiéter sur les périodes de protection fédérales. Il en va de même pour les chevreuils, dont la chasse n'était - avant

prolongation - ouverte que quelques jours en 2017 (cf. art. 7 de l'ordonnance DIAF du 19 juin 2017 concernant la planification de la chasse pour la saison 2017, OPlan 2017; RSF 922.111).

E. 8

Les recourants reprochent ensuite à l'arrêté d'autoriser des tirs, non seulement depuis des miradors, mode dont la conformité était par ailleurs jusqu'alors tolérée, mais en plus désormais avec des véhicules ou à l'approche, sur une période élargie, et pour les chevreuils également. Ils remettent ainsi en cause la proportionnalité des mesures. a) Pour ce qui est de l'usage de véhicules, constatons que le texte allemand de l'arrêté permet de comprendre que les tirs pouvaient avoir lieu depuis des véhicules ("erfolgen von [...] Fahrzeugen aus"), dont on ne sait en revanche pas s'ils sont en mouvement ou pas. Cela étant, le canton n'a pas fait usage de la possibilité prévue par le législateur fédéral d'autoriser les tirs à partir de véhicules à moteur en marche, en soi interdits par principe (cf. art. 2 al. 1 let. k OChP), pour prévenir les dégâts causés par la faune sauvage au sens de l'art. 3 al. 1 let. b OChP, par les membres de la police de la chasse ou des chasseurs au bénéfice d'une formation spéciale. En effet, de manière très claire, le Conseil d'Etat a interdit formellement la poursuite et le tir d'un animal sauvage à partir d'un moyen de transport motorisé. En outre, lors du tir, ni la personne qui tire ni son arme ne doivent toucher un tel moyen de transport (cf. art. 28 al. 1 et 2 OChP/FR; cf. ég. art. 31 al. 3 OChP/FR). Or, non seulement l'arrêté ne limite pas les tirs aux seuls chasseurs titulaires d'une formation spéciale mais surtout il autorise l'usage de véhicules, en mouvement ou pas, qu'il a pourtant clairement interdit. Ceci est contraire aux options prises par le canton; partant, la solution retenue par l'arrêté est inadmissible de ce point de vue. Elle l'est d'autant plus que certaines des réserves d'importance internationale ici en cause prévoient la traversée de la réserve uniquement à pied sur

Tribunal cantonal TC Page 14 de 16 les sentiers balisés, voire même interdisent carrément - pour certaines zones de la réserve de Chevroix jusqu'à Portalban par exemple - les déplacements en véhicule, sous réserve principalement de l'exploitation agricole et forestière ainsi que de l'entretien et la surveillance des rives, des biotopes et de la faune. Dans ce contexte, les déclarations d'intention de l'autorité intimée à cet égard n'y changent manifestement rien. Pour ce motif également, les recours sont bien fondés. b) Pour ce qui est du rapport entre l'intérêt public à la préservation de la tranquillité de la faune en général, soit tant les animaux visés par les tirs que surtout les autres animaux vivant ou non dans les réserves, et l'intérêt public à la prévention des dégâts causés par les premiers cités (principe de la proportionnalité au sens étroit), il y a lieu de relever ce qui suit. A titre liminaire, il faut concéder au Conseil d'Etat que les tirs supplémentaires autorisés, de par leur nombre, n'ont probablement qu'un impact relatif sur la faune; en effet, les tirs annuels de mammifères dans le canton de Fribourg se montent constamment à plus de 3'000 (cf. statistiques de l'OFS du 3 octobre 2017 sur le gibier abattu selon l'espèce, selon les cantons), et l'arrêté litigieux prévoit le tir de seulement 50 animaux supplémentaires. En revanche, le rallongement de la période durant laquelle les tirs peuvent se dérouler a un impact notablement plus grand sur la faune. Rappelons que l'arrêté autorise en effet les tirs durant une période s'étendant du 1er mars au 15 août, soit durant l'entier de la période de protection prévue par le droit fédéral pour les sangliers et durant cinq mois sur les six prévus pour les chevreuils (cf. art. 5 al. 1 let. b et d LChP et art. 3bis al. 2 let. a OChP). Pareille autorisation sur l'entier de la période de protection minimale des sangliers et sur 5/6e de celle des chevreuils ne peut pas demeurer sans impact sur les animaux en question.

Il s'avère par ailleurs que les sangliers en particulier réagissent mal à une longue période de chasse, deviennent craintifs et provoquent dès lors davantage de dégâts (cf. Message 1983, p. 1235 s.), ce qui paraît évidemment particulièrement contre-productif si l'on veut réguler une population précisément en vue de réduire les dommages qu'elle cause. Rien ne permet non plus de dire pourquoi le Conseil d'état a opté directement pour la mesure la plus incisive visant l'entier des périodes de protection fédérales, respectivement la quasi-totalité d'entre elles. On peut dès lors douter de la proportionnalité de la mesure de ce point de vue, sans parler du fait que l'on peut même se demander s'il est possible de supprimer purement et simplement toute période de protection dès lors que même les mesures visant à la régulation d'une espèce, au sens de l'art. 5 al. 5 LChP, ne prévoient que la limitation (temporaire) de ces périodes. En outre, en particulier à l'intérieur des réserves OROEM, un allongement pareil de la période durant laquelle les tirs sont autorisés ne peut pas rester sans provoquer des nuisances considérables sur la faune protégée qui s'y réfugie et pour laquelle ces réserves ont été précisément créées. La superficie de ces réserves est petite et, de ce point de vue également, l'impact des tirs y est plus important que dans les autres régions du canton. Il y a lieu, partant, de vérifier avec une attention particulière l'effet des modes de chasse sur les espèces vivant dans ces réserves. S'agissant des tirs depuis les miradors, force est de constater qu'ils sont autorisés de manière générale en vertu de l'art. 32 Ocha/FR et en particulier également pour la chasse des sangliers

Tribunal cantonal TC Page 15 de 16 dans les réserves cantonales et internationales (cf. art. 66 al. 5 OCha/FR). Ils constituent vraisemblablement d'ailleurs le moyen le moins invasif pour abattre des animaux à l'intérieur des réserves OROEM. En effet, en raison de leur faible empreinte au sol et du fait qu'ils ne se déplacent pas, même s'ils peuvent être mobiles, ils n'ont qu'un impact limité sur la faune dès lors qu'ils réduisent les déplacements, en particulier des humains. Il n'y a ainsi pas lieu de les remettre en cause. Il en va d'autant plus ainsi que la majeure partie des dégâts causés par les sangliers semble se situer dans les réserves en question ou à leurs abords. Les tirs réalisés à l'approche, autorisés par l'arrêté, ont davantage d'impact sur la faune et la flore, en particulier à l'intérieur des réserves OROEM, les chasseurs étant en mouvement. La flore et le sol seront nécessairement endommagés par les déplacements de ces derniers. Toutefois, la fréquentation accrue des réserves OROEM par les sangliers a également un impact négatif sur cette même flore, ce qui a par ailleurs en particulier justifié la mise en place de limites strictes concernant l'agrainage à poste fixe et l'agrainage à la volée (cf. art. 66 al. 6 et 7 OCha/FR). Sur le vu de ce qui précède et tout bien considéré, il faut admettre que la possibilité pour les chasseurs d'effectuer des tirs à l'approche reste dans un rapport raisonnable avec l'intérêt à la protection de la faune et de la flore. Enfin, le fait que l'arrêté étende aux chevreuils les tirs autorisés au sein des réserves OROEM est sans pertinence, en tant que l'espèce animale qui cause les dégâts que les prélèvements tendent à limiter n'est que peu déterminante pour juger de l'impact de tels prélèvements sur la faune et la flore, notamment des réserves OROEM.

E. 9

Dans un dernier moyen, les recourants se plaignent du fait que les mesures préconisées par l'arrêté n'ont pas été discutées et coordonnées ni encore moins harmonisées avec les cantons voisins. Relevons d'emblée à cet égard que la procédure préalable via les autorités fédérales en vue de réguler une population animale au sens de l'art. 5 al. 5 LChP permet précisément de veiller à la coordination entre cantons voisins, à l'instar de Fribourg et Vaud. S'agissant

en revanche de mesures de l'art. 12 al. 2 LChP, elles n'ont pas spécifiquement à être coordonnées à ce niveau dès lors qu'elles visent à éliminer les seuls responsables de dégâts importants.

E. 10

Sur le vu de tout ce qui précède, force est d'admettre que l'arrêté litigieux ne constitue manifestement pas l'instrument adéquat pour réguler la population des sangliers, ce que le Conseil d'Etat ne pouvait par ailleurs pas ignorer, s'agissant notamment de l'assentiment préalable des autorités fédérales. En outre, l'arrêté, même au titre de mesure exceptionnelle au sens de l'art. 12 al. 2 LChP, ne satisfait pas à nombre de ses conditions d'application et est lacunaire sur plus d'un point en termes de motivation. Il était dès lors pour le moins difficile de déterminer les motifs qui ont guidé le Conseil d'Etat et sur lesquels il a fondé sa décision. Partant, le droit de recours des associations s'en est trouvé entravé, alors même que la promulgation d'un tel arrêté vise justement à leur permettre d'exercer leurs prérogatives en la matière. Le Tribunal fédéral précise d'ailleurs expressément à cet égard que les projets qui ouvrent la voie à un recours associatif doivent être publiés de façon suffisamment précise ou communiqués par écrit, faute de quoi, le droit fédéral ne peut pas être mis en œuvre (cf. ATF 141 II 233 consid. 3.1). Dans ces circonstances, il y aura lieu, à l'avenir, de veiller aux principes évoqués dans les considérants qui précèdent. Bien fondés, les recours doivent dès lors être admis.

Tribunal cantonal TC Page 16 de 16 Il n'est pas perçu de frais de procédure (art. 133 CPJA) ni alloué de dépens. la Cour arrête: I. Les causes 603 2017 43 et 603 2017 48 sont jointes. II. Les recours sont admis. Le Conseil d'Etat est invité à se tenir aux considérants de l'arrêt en vue de prochaines mesures prises en application de la LChP. III. Il n'est pas perçu de frais de procédure ni alloué de dépens. IV. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. Fribourg, le 21 mars 2017/ape/ghe Présidente Greffière-stagiaire

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.