HAL
open science

Les animaux “ nuisibles ” en Droit : permanence, évolutions… et contingence(s)

Simon Jolivet

To cite this version:

Simon Jolivet. Les animaux “ nuisibles ” en Droit : permanence, évolutions… et contingence(s). Marianne Faure-Abbad, David Gantschnig, Laurence Gatti, Adrien Lauba, Jean-Victor Maublanc. Les animaux, LGDJ / Presses universitaires juridiques de Poitiers, pp.425-446, 2020, 978-2-38194-002-1. hal-03362411

HAL Id: hal-03362411

https://hal.science/hal-03362411v1

Submitted on 1 Oct 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les animaux « nuisibles » en Droit : permanence, évolutions… et contingence(s)[1]

Simon Jolivet
Maître de conférences en droit public
Université de Poitiers (Institut de droit public – EA 2623)

L'expression « animaux malfaisants ou nuisibles » a disparu du code de l'environnement depuis la loi « Biodiversité » du 8 août 2016[2], complétée par un décret d'application du 28 juin 2018[3] qui a opéré un pareil toilettage de la partie réglementaire du code. Cette suppression était attendue depuis longtemps. Dès 1985, le député Georges Colin écrivait dans son rapport parlementaire sur la modernisation du droit de la chasse que « les termes d'animaux nuisibles ou malfaisants ne répondent plus à la sensibilité et aux connaissances biologiques actuelles »[4]. Critiquée pour son anthropocentrisme et la représentation fantasmatique du sauvage qu'elle véhicule, la notion d'animal nuisible ou malfaisant a surtout été disqualifiée scientifiquement[5]. L'écologie scientifique enseigne en effet qu'au sein de l'écosystème, toute espèce a son utilité, et participe à l'équilibre de l'ensemble. La domoécologie (l'écologie des populations) précise que si aucune espèce n'est nuisible par nature[6], cela signifie que seule une population locale d'une espèce donnée peut être, et encore momentanément, considérée comme nuisible[7].

L'exposé des motifs du projet de loi Biodiversité fonde sur cette idée la proposition de suppression de l'expression « animaux malfaisants ou nuisibles » : « Le terme « nuisible », hérité de l'ancien code rural et employé dans le code de l'environnement est effectivement une version très anthropocentrée autour de certaines formes de la biodiversité et nie la place dans

[1] À Amélia, qui n'a rien d'un animal nuisible mais qui est née le 5 juillet 2019, jour où eut lieu la conférence qui a préfiguré cet article.
[2] Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, *JO* du 9 août 2016, texte n° 2. Pour une vue complète, y compris sur les nuisibles, v. C. Cans et O. Cizel (dir.), *Loi biodiversité : ce qui change en pratique*, Éd. Législatives, 2017.
[3] Décret n° 2018-530 du 28 juin 2018 portant diverses dispositions relatives à la chasse et à la faune sauvage, *JO* du 29 juin 2018, texte n° 8.
[4] Rapport de M. Georges Colin, Député de la Marne, sur la modernisation du droit de la chasse et de la faune sauvage, remis à Mme Huguette Bouchardeau, ministre de l'Environnement, le lundi 16 septembre 1985, p. 122.
[5] A. Micoud, P. Laneyrie, C. Chantrel, *Les animaux dits nuisibles : essai sur l'évolution récente d'une notion*, SRETIE-CNRS, 1989 ; A. Micoud, « Comment en finir avec les animaux dits nuisibles », *Études rurales*, 1993, p. 83.
[6] Nuisible est dérivé du verbe nuire, qui vient du latin « nocere » : « causer du tort, faire du mal » : https://www.cnrtl.fr/etymologie/nuire.
[7] É. Naim-Gesbert, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement*, Bruylant, 1998, p. 307 et 308. Rappelons ici qu'une population, au sens écologique du terme, est un ensemble d'animaux d'une même espèce qui vivent ou se localisent temporairement dans un espace défini, c'est-à-dire un biotope.

les dynamiques écologiques de toutes les espèces. Elle tend à faire ainsi de l'élimination de certaines espèces un but absolu au mépris de leur participation à certains cycles biologiques ou au principe général de conservation d'une réelle biodiversité. Au contraire, les pratiques actuelles visent à procéder à des régulations de populations sur la base des dégâts réellement occasionnés et des dynamiques propres des espèces concernées. Il est donc proposé de modifier le terme de « nuisibles et malfaisants » en le remplaçant par le terme de « déprédateurs », terme posant la question de leurs dégâts et non de leur simple existence dans l'écosystème »[8].

Au fil de la discussion parlementaire, la périphrase « espèces susceptibles d'occasionner des dégâts » a finalement été préférée au terme « déprédateurs », qui aurait pu laisser croire que les espèces concernées occasionnent des dégâts « par nature », et ne souligne pas assez la dimension à la fois « aléatoire et comportementale » pouvant justifier « au cas par cas et de manière dûment circonstanciée, la régulation de certaines espèces »[9].

Quoi qu'il en soit, la suppression de l'expression « animaux malfaisants ou nuisibles » dans le code de l'environnement prive-t-elle de son objet une réflexion juridique sur les animaux nuisibles ? La réponse est clairement négative : au-delà de ce changement terminologique, dont nous ne minimisons pas l'importance compte tenu de la « fonction d'authentification »[10] que jouent les mots employés dans les textes de droit pour notre représentation de la faune sauvage, le statut juridique des « ex-nuisibles » n'a pas été véritablement modifié sur le fond ni par la loi « Biodiversité », ni par son décret d'application du 28 juin 2018.

Ce statut qui puise ses sources dans le droit révolutionnaire, et même d'ancien régime pour certains aspects, subsiste. Toutefois, il a connu de très grandes modifications au cours du siècle passé, mais exige un certain sens de la nuance pour la conduite de son analyse.

Au préalable, il convient de distinguer la notion d'animal nuisible dans le langage courant, et dans le langage juridique. Dans l'Histoire des sociétés humaines, la trace de la genèse de la notion d'espèce nuisible se perd, et il semble qu'elle soit anthropologiquement liée à la peur ancestrale des grands animaux sauvages. Plus généralement, la notion d'espèce nuisible semble

[8] Projet de loi relatif à la Biodiversité n° 1847, présenté par M. Philippe Martin le 26 mars 2014.
[9] Rapport (AN) n° 2064 de Madame la députée Geneviève Gaillard. Sur les travaux parlementaires, v. plus largement A. Crozes : « La place de l'anthropocentrisme dans la notion « d'espèce nuisible » : état des lieux et évolutions d'un statut fonctionnel », *RJE* n° 4/2018, p. 708.
[10] A. Micoud, « Comment en finir avec les animaux dits nuisibles », *loc.cit.*, p. 84.

renvoyer au sentiment originel de vivre dans une nature hostile à notre espèce. En Droit, « l'animal nuisible n'est (…) pas envisagé en soi mais sous l'angle des effets qu'il produit sur l'environnement (et plus particulièrement l'environnement humain). C'est une qualification fonctionnelle qui a pour finalité d'asseoir une légitime destruction dans un cadre juridique élargi par rapport aux situations ordinaires de chasse ou de danger »[11]. Le rat surmulot, qui est sans doute l'un des animaux qui vient en premier à l'esprit lorsque l'on pense aux nuisibles, n'est par exemple pas un animal nuisible au sens strictement juridique du terme[12]. Cela n'est d'ailleurs pas forcément à son avantage : n'ayant pas de statut juridique précis, « l'espèce peut faire l'objet de mesures de lutte pour prévenir les dégâts dont elle est à l'origine sans encadrement réglementaire particulier »[13] !

Ensuite, l'analyse de la notion juridique d'animal nuisible nous confronte à une temporalité complexe où s'entrecroisent le court terme (c'est la suppression du mot, sans affecter la chose, dans le code de l'environnement entre 2016 et 2018), le long terme (c'est la survivance, malgré tout, de ce statut qui traverse les siècles), et le moyen terme (ce sont les évolutions tout à fait significatives qu'il a connues, en particulier sous l'influence du droit international et européen de l'environnement émergent, depuis un demi-siècle).

Notre approche, pour traiter ce sujet, sera résolument diachronique : il s'agira d'éclairer le droit positif à l'aune des fondements historiques encore bien présents, bien que sous-jacents, tout en montrant les ruptures peut-être moins spectaculaires que le changement de vocabulaire de 2016-2018, mais juridiquement plus significatives sur le moyen terme. Ces ruptures ont conduit à rendre compatible, en tout cas dans une certaine mesure, le droit de la destruction des nuisibles par rapport aux obligations environnementales internationales de la France.

Pour faciliter la compréhension de la matière, nous proposerons la clé de lecture suivante : celle d'une dialectique entre la permanence et les évolutions du droit des « nuisibles ». Ce qui perdure, c'est l'existence d'un (ou plus exactement de plusieurs) droit(s) de destruction de certains animaux sauvages, « droit » étant ici entendu dans un sens différent et en tout cas plus large qu'autorisation, plutôt dans le sens de « système » (I). Ce qui évolue, ce sont les conditions

[11] C. Saint-Didier, « Les animaux nuisibles ou l'homme mesure de toute chose », *in* « Les statuts de l'animal. Pluralité de perceptions, pluralité de régimes », *RSDA* n° 2/2012, p. 488.
[12] « La campagne de Paris Animaux Zoopolis pour les rats », *RSDA* n° 1/2018, p. 221, entretien avec Philippe Reigné.
[13] *Ibid.*, p. 224.

d'intervention de la destruction : l'encadrement croissant des modalités de classement et de destruction des animaux concernés (II). Le panorama serait cependant incomplet si n'étaient mises en lumière les contingences de la qualification des espèces animales comme nuisibles ; elles interrogent la ou les identités de l'animal nuisible, qui à certains égards semble(nt) connaître plus de fluctuations qu'une évolution réellement linéaire (III).

I Permanence du droit de destruction des animaux nuisibles

La permanence concerne à la fois l'existence d'un droit de destruction des nuisibles, mais aussi son éclatement en plusieurs catégories juridiques voisines (A). Au-delà de la terminologie, le rapprochement entre elles s'opère du fait de l'homogénéité des conceptions véhiculées par le système de destruction (B).

A) Hétérogénéité des catégories

Si l'on peut affirmer que la loi du 8 août 2016 n'entraîne qu'une fausse disparition des nuisibles en droit, c'est non seulement parce qu'elle n'affecte pas le statut juridique des espèces animales susceptibles d'être classées comme telles, mais aussi parce qu'elle ne fait pas disparaître des notions très voisines de celle d'animal nuisible. Pour le dire autrement, il y a en Droit l'animal nuisible au sens strict (1), et l'animal nuisible au sens plus large du terme, qui fait l'objet d'un droit de destruction comparable (2).

1) Les animaux nuisibles au sens strict

L'animal nuisible au sens strict du terme, c'est celui que l'on retrouve aujourd'hui dans le titre II « Chasse » du Livre IV « Patrimoine naturel » du Code de l'environnement. Encore faut-il préciser qu'au sein même de cet ensemble, il y a en fait deux sous-catégories que la réforme de 2016 permet de mieux distinguer entre elles. Alors qu'auparavant les textes les nommaient indifféremment les « animaux nuisibles » (ou malfaisants), désormais l'article L. 427-6 du code de l'environnement traite des « espèces non domestiques »[14], et l'article L. 427-8 des espèces

[14] « Sans préjudice du 9° de l'article L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales, chaque fois qu'il est nécessaire, sur l'ordre du représentant de l'Etat dans le département, après avis du directeur départemental de l'agriculture et de la forêt et du président de la fédération départementale ou interdépartementale des chasseurs, des opérations de destruction de spécimens d'espèces non domestiques sont effectuées pour l'un au moins des motifs suivants :

animales « susceptibles d'occasionner des dégâts »[15]. La distinction repose sur la nature du système mis en place : droit de destruction administrative pour les espèces non domestiques, et droit de destruction par les particuliers pour les espèces « susceptibles d'occasionner des dégâts ».

Le droit de destruction administrative consiste, pour le préfet de département, à pouvoir ordonner pour certains motifs (sur lesquels nous reviendrons ultérieurement) des opérations de destruction de spécimens d'espèces non domestiques. Ces opérations peuvent prendre la forme de chasses, battues générales ou particulières ou d'opérations de piégeage (art. L. 427-6 du C. envir.).

Avec le droit de destruction par les particuliers, le propriétaire, possesseur ou fermier, peut « en tout temps » détruire sur ses terres « les espèces d'animaux susceptibles d'occasionner des dégâts » qui auront été préalablement classées sur l'une des trois listes arrêtées par le ministre chargé de la chasse (art. L. 427-8 et R. 427-6 du C. envir.). Les conditions d'exercice de ce droit (moyens pouvant être employés, conditions de temps et de lieu) sont précisées par décret en Conseil d'État.

Cette dualité de régimes entre mesures administratives et droits des particuliers s'explique d'abord pour des raisons historiques. Sous l'Ancien régime, il existait un privilège de chasse réservé à la noblesse. Les cultivateurs n'avaient pas le droit de se défendre contre les déprédations occasionnées par le gibier (malgré une certaine tolérance s'agissant de la

---

1° Dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels ;
2° Pour prévenir les dommages importants, notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriétés ;
3° Dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ;
4° Pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique ;
5° Pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement.
Ces opérations de destruction peuvent consister en des chasses, des battues générales ou particulières et des opérations de piégeage.
Elles peuvent porter sur des animaux d'espèces soumises à plan de chasse en application de l'article L. 425-6. Elles peuvent également être organisées sur les terrains mentionnés au 5° de l'article L. 422-10.
Ces opérations de destruction ne peuvent porter sur des animaux d'espèces mentionnées à l'article L. 411-1. Le cas échéant, elles peuvent être adaptées aux spécificités des territoires de montagne, en particulier en matière de protection des prairies permanentes, dans le cadre et les limites fixés à l'échelon national.
Pour l'application du présent article au loup, nécessité est constatée, dès lors qu'une attaque avérée survient sur des animaux d'élevage, que celle-ci soit du fait d'un animal seul ou d'une meute et ouvre droit à indemnisation de l'éleveur. En ce cas, le préfet délivre sans délai à chaque éleveur ou berger concerné une autorisation de tir de prélèvement du loup valable pour une durée de six mois. »

[15] « Un décret en Conseil d'Etat désigne l'autorité administrative compétente pour déterminer les espèces d'animaux susceptibles d'occasionner des dégâts que le propriétaire, possesseur ou fermier peut, en tout temps, détruire sur ses terres et les conditions d'exercice de ce droit. »

destruction des nuisibles non comestibles[16]). En pratique, la défense des récoltes contre les nuisibles avait été déléguée par les seigneurs à une institution royale : la louveterie, dont les lieutenants organisaient des battues. Au moment de la Révolution française, l'obtention du droit de chasse est une revendication forte des populations rurales dans les cahiers de doléances, face à la nécessité ressentie de se protéger de façon plus efficace contre les déprédations des animaux nuisibles[17]. Après l'abolition des privilèges dans la nuit du 4 août 1789, le décret général sur la chasse des 28 et 30 avril 1790 proclame, dès son préambule, que « le droit exclusif de la chasse est aboli, et le droit rendu à tout propriétaire de détruire ou faire détruire sur ses possessions seulement, toute espèce de gibier ».

De cette époque date la dualité des fondements textuels : le droit de destruction des nuisibles accordé aux particuliers puise sa source dans le décret sur la chasse du 28 et 30 avril 1790, qui inspirera la loi sur la chasse du 3 mai 1844 sur laquelle nous reviendrons. Les destructions administratives ont pour origine deux autres textes, dans le droit moderne : l'arrêté du 19 pluviôse an V du Directoire exécutif sur les battues aux nuisibles (qui en réaffirme le principe), et l'ordonnance du 10 août 1814 sur la louveterie (qui fait renaître l'institution brièvement supprimée pendant la Révolution et lui confie à nouveau, mais sous l'autorité du préfet, l'organisation des battues aux nuisibles)[18].

Aujourd'hui, la distinction entre les deux régimes subsiste au sein du code de l'environnement. Leur finalité est différente : d'une part, la protection de la propriété motive l'octroi aux particuliers d'un droit de défense contre les nuisibles ; d'autre part, le maintien de l'ordre public justifie l'organisation de battues aux nuisibles[19]. Les espèces animales auxquelles ces deux régimes de destruction sont susceptibles de s'appliquer sont, aussi, partiellement différentes. Alors que le droit de destruction des particuliers ne peut s'exercer que vis-à-vis d'espèces animales classées sur des listes ministérielles comme « susceptibles d'occasionner des dégâts »,

---

[16] J. Fromageau, « Genèse du droit de la chasse dans les pays européens », *in* SFDE, *La chasse en droit comparé*, L'Harmattan, 1999, p. 12. La raison est que les nuisibles non comestibles n'étaient pas considérés comme des gibiers nobles.

[17] Sur l'analyse des revendications liées à la chasse et aux nuisibles dans les cahiers de doléances, v. J. de Malafosse, « Nature et Liberté, Les acquis de la Révolution Française », *RDR* n°178, 1989, p. 486 ; J. Bart, « La conquête paysanne du droit de chasse sous la Révolution française » in *L'imaginaire de la Chasse, Hier et Demain*, atelier CRC France, coll. Création et monde rural, 1988, spéc. p. 68-70.

[18] Sur la divergence de fondement textuel, voir J. Guilbaud, *La chasse et le droit*, Litec, 15ème éd., 1999, p. 389 ; également H. Tripette, *Droit pénal de la chasse ou contribution du droit pénal de la chasse à la protection de la nature*, thèse droit, Lyon III, 2005, p. 59.

[19] Sur la distinction des finalités, voir J. De Malafosse, *Droit de la chasse et protection de la nature*, PUF, Paris, coll. Droit d'aujourd'hui, 1979, p. 220-221.

le droit de destruction administrative n'est pas limité *a priori* à certaines espèces animales « non domestiques », à l'exclusion, en principe, des espèces animales protégées (c'est-à-dire mentionnées à l'article L. 411-1 du C. envir.). La jurisprudence est claire sur ce point : ainsi, l'absence du blaireau parmi les espèces classées nuisibles au titre du droit de destruction des particuliers ne fait pas obstacle, par principe, à l'organisation de battues administratives à l'encontre d'animaux de cette espèce[20].

Alors qu'il n'y a déjà pas homogénéité au sein des nuisibles au sens strict, il faut encore compter avec les nuisibles au sens large.

2) Les animaux nuisibles au sens large

Il existe ce que l'on pourrait appeler des avatars des nuisibles : ainsi les bêtes fauves en droit de la chasse (a), ou les organismes nuisibles en droit rural (b).

a) En droit de la chasse : les bêtes fauves

La catégorie la plus proche est celle des « bêtes fauves » qui, contrairement à l'appellation « nuisibles », n'a pas été remplacée par un terme moins désuet avec la loi Biodiversité du 8 août 2016. Ainsi, l'article L. 427-9 du code de l'environnement dispose toujours que « sans préjudice des dispositions prévues à l'article L. 427-8, tout propriétaire ou fermier peut repousser ou détruire, même avec des armes à feu, mais à l'exclusion du collet et de la fosse, les bêtes fauves qui porteraient dommages à ses propriétés ».

C'est aussi la loi sur la chasse de 1844 qui a fixé le régime de la destruction des bêtes fauves, même si cette notion apparaît déjà dans une déclaration royale d'Henri III, datée du 10 décembre 1581[21]. Plusieurs éléments permettent de distinguer le droit de destruction des bêtes fauves par les particuliers de celui, accordé à ces mêmes particuliers, de détruire les espèces susceptibles d'occasionner des dégâts.

[20] CE, 31 mars 2010, *Assoc. Française des équipages de Vénerie sous terre*, n° 316563.
[21] M. Petit, *Traité complet du droit de la chasse*, vol.1, Paris, Gustave Thorel, 1838, p. 50 à 67 et 85, cité *in* É. Naim-Gesbert, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement*, *op.cit.*, p. 305.

Le premier élément de distinction, fondamental, concerne le type de situations dans lesquelles le droit de détruire les bêtes fauves est susceptible de s'appliquer. Celui-ci a été conçu par les auteurs de la loi de 1844 comme un droit de légitime défense[22], qualification parfois employée par la jurisprudence[23]. Il s'oppose en cela au droit préventif qu'est celui de destruction des espèces susceptibles d'occasionner des dégâts, lequel permet la destruction des animaux classés comme tels alors même qu'ils ne commettraient actuellement aucun dégât.

Le deuxième élément de distinction en résulte très directement : les conditions de légalité de la destruction des bêtes fauves ne sont pas déterminées *a priori* par l'administration, mais vérifiées *a posteriori* par le juge en cas de contentieux. Cela vaut d'abord pour les modalités de la destruction : moyens pouvant être employés, conditions de temps et de lieu. À ce titre, l'existence d'un péril actuel ou imminent est essentielle dans l'appréciation jurisprudentielle. La charge de la preuve des dommages causés par la bête fauve, et surtout celle de la simultanéité de la riposte, pèsent sur le propriétaire mis en cause[24]. La jurisprudence admet la licéité de l'usage du droit de légitime défense juste avant et juste après que la bête fauve a commis ses méfaits, et contrôle ceci assez strictement[25]. Si la riposte est antérieure à la commission du méfait, le juge exige certaines circonstances particulières qui accréditent l'imminence du dommage, à savoir le stationnement prolongé de l'animal sur le terrain, et l'existence de dégâts précédemment causés par des individus de la même espèce[26]. Si, en revanche, la riposte est postérieure, elle doit s'effectuer dans un laps de temps très court après commission de l'acte incriminé. Par conséquent, comme c'est le cas en matière de légitime défense de « droit commun », les juges condamnent la poursuite de l'animal à la trace, le lendemain de ses méfaits ; en effet, il ne s'agit plus ici d'un acte de légitime défense, mais bien d'un acte de chasse[27]. Enfin, comme pour la légitime défense prévue au code pénal, les juridictions exigent une certaine proportionnalité dans la réponse apportée à « l'agression »[28].

---

[22] Voir, par exemple, J.-H. Robert et M. Rémond-Gouilloud, *Droit pénal de l'environnement*, Masson, 1983, p. 239 ; X. Perrot, « Bêtes fauves, animaux malfaisants et nuisibles dans la loi du 3 mai 1844 sur la police de la chasse. Entre taxinomie administrative et casuistique judiciaire », *RSDA* n° 1/2012, p. 379.
[23] Pour un exemple, Cass. Crim., 15 juillet 1910, S. 1913, I, p. 171.
[24] Voir, pour un exemple, Trib.corr. Montbéliard, 4 juin 1965, D. 1965, 734, note J. Peltier.
[25] J. Guilbaud, *La chasse et le droit*, *op.cit.*, p. 408.
[26] Cass. Crim., 14 novembre 1896, D. 1897, I, 472.
[27] Cass. Crim., 11 avril 1959, D. 1959, 383.
[28] Cass. Crim., 17 décembre 1968, Bull. 1968, p. 830 : tuer un sanglier qui laboure un champ non ensemencé n'est pas une réponse proportionnée à l'atteinte commise par celui-ci à la propriété privée.

De la même manière, c'est le juge qui, en l'absence d'une liste prédéfinie, vérifie *a posteriori* si le ou les individus d'une espèce animale étaient effectivement susceptibles d'être qualifiés de bêtes fauves au sens de l'article L. 427-9 du code de l'environnement. Xavier Perrot a ainsi raison d'opposer, dans la loi du 3 mai 1844, la logique de « taxinomie administrative » présidant au classement des animaux nuisibles, et celle de « casuistique judiciaire »[29] s'appliquant aux bêtes fauves (ainsi qu'à la destruction administrative). Plus largement, cet auteur montre que le régime des bêtes fauves correspond à une concession du législateur de 1844 face aux propriétaires privés qui craignent que la nécessité d'un classement préalable des espèces nuisibles entrave leur liberté de tuer les animaux qu'ils considèrent menaçants pour leur propriété[30].

Toutefois, après une période d'hésitation quant à l'illimitation potentielle de la catégorie des bêtes fauves, deux arrêts de principe sont rendus par la Cour de cassation en 1880 et 1883, qui entérinent une conception relativement restrictive de la notion[31]. Dans le premier, la Cour indique que doivent être considérées comme bêtes fauves, outre celles désignées comme telles par la vénerie (cerfs, daims et chevreuils), les bêtes noires (sangliers) mais aussi les bêtes rousses (loups, renards, ours). La haute juridiction décide en revanche d'exclure l'ensemble des oiseaux, qui auraient toujours été distingués des bêtes fauves, y compris dans les ordonnances royales d'Ancien régime. Logiquement, en 1883, la Cour fait application du principe posé trois ans auparavant, et estime que les moineaux, « même réunis en bande », ne peuvent constituer des bêtes fauves. À la suite de ces arrêts de principe, une liste jurisprudentielle des bêtes fauves se constitue progressivement. Outre les animaux déjà mentionnés, la jurisprudence a ainsi admis au sein de la catégorie des bêtes fauves la plupart des mustélidés, vraisemblablement car ces petits mammifères carnassiers, sans être de grande taille, sont considérés comme particulièrement agressifs[32]. En revanche, les lapins et les lièvres (en plus des oiseaux) sont exclus de jurisprudence constante.

---

[29] X. Perrot, « Bêtes fauves, animaux malfaisants et nuisibles dans la loi du 3 mai 1844 sur la police de la chasse. Entre taxinomie administrative et casuistique judiciaire », *loc.cit.*, p. 365.
[30] *Ibid.*, spéc. p. 368-369.
[31] Cass. Crim., 11 juin 1880, D. 1880, I, 281 ; Cass. Crim., 5 janvier 1883, D. 1883, 55.
[32] É. Naim-Gesbert, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement*, *op.cit.*, p. 305. Blaireaux, martres, fouines, putois, hermines, belettes et loutres ont ainsi été reconnus comme bêtes fauves.

On peut également trouver, en dehors du droit de la chasse, d'autres législations sectorielles où se rencontrent des avatars peut-être moins évidents des animaux nuisibles. C'est le cas des organismes nuisibles du droit rural.

b) En droit rural : les organismes nuisibles

En droit positif, ce sont les articles L. 251-3 et suivants du code rural qui portent sur les mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux cultivés[33]. Sans revenir sur les procès intentés aux ravageurs des cultures au Moyen-Âge[34], l'organisation rationnelle de la lutte contre les organismes nuisibles par la police de protection des végétaux remonte à la loi du 15 juillet 1878 relative aux mesures à prendre pour arrêter les progrès du phylloxera et du doryphora. À l'époque on parle d'ennemis des cultures ou de fléau des cultures, dénomination qui ne sera abandonnée au profit de celle d'organismes nuisibles qu'en 1992[35]. La loi du 15 juillet 1878 met en place les groupements de défense contre les ennemis des cultures[36], organismes de droit privé regroupant les agriculteurs à l'échelle communale (ou intercommunale aujourd'hui) autour de la lutte contre les fléaux des cultures. Ils assurent un service public administratif, sous le contrôle de l'administration[37]. Son existence justifie l'impossibilité faite aux propriétaires de soustraire leur terrain à la lutte contre les fléaux des cultures ; en cas de refus, le groupement de défense s'en charge lui-même, mais aux frais des récalcitrants[38].

[33] Cette section du code rural a été récemment réformée, pour adaptation au droit de l'Union européenne, par l'ordonnance n° 2019-1110 du 30 octobre 2019, *JO* du 31 octobre 2019, texte n° 88. Désormais, la plupart des listes d'organismes nuisibles sont établies par référence aux listes européennes. V. cependant l'arrêté (toujours en vigueur) du 31 juillet 2000 établissant la liste des organismes nuisibles aux végétaux, produits végétaux et autres objets soumis à des mesures de lutte obligatoire, *JO* du 31 août 2000, texte n° 41.

[34] La contribution d'Adrien Lauba dans le présent ouvrage porte sur ce sujet. V. aussi N. Maillard, « L'homme, l'animal nuisible et le juge ecclésiastique dans les Consilia de Barthélémy de Chasseneuz (XVIe siècle) », *RSDA* n° 1/2012, p. 391.

[35] Loi n° 92-1477 du 31 décembre 1992 relative aux produits soumis à certaines restrictions de circulation et à la complémentarité entre les services de police, de gendarmerie et de douane, *JO* du 4 janvier 1993, p. 198.

[36] É. Naim-Gesbert, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement*, *op.cit.*, p. 298. On remarque au passage l'emploi révélateur de la rhétorique guerrière, dans le choix d'appellation des « groupements de défense contre les ennemis des cultures ». Depuis la loi du 31 décembre 1992, on parle de Groupements de Défense Contre les Organismes Nuisibles (GDON, art. L 252-1 du C. rur.).

[37] Sur la nature « singulière » de ces syndicats professionnels, voir M. Despax, *Droit de l'environnement*, Litec, 1980, p. 257 à 259.

[38] CE, 13 janvier 1961, *Magnier*, Rec. p. 32. : *RDP* 1961, p. 155, concl. J. Fournier. Il s'agissait ici de lutter contre une pullulation de hannetons, et un propriétaire s'était refusé à payer sa part pour les frais occasionnés par cette lutte.

Les mesures de lutte contre les organismes nuisibles complètent celles de lutte contre les espèces susceptibles d'occasionner des dégâts de l'article L. 427-8 du code de l'environnement, et les « espèces non domestiques » de l'article L. 427-6 (et les « bêtes fauves » de l'article L. 427-9) : elles ne s'appliquent pas qu'aux animaux, et ne s'appliquent généralement pas aux mêmes animaux, même si en réalité des recoupements existent. Schématiquement, les espèces animales potentiellement concernées par les mesures susmentionnées sont plutôt des gibiers, autrement dit des espèces susceptibles d'actes de chasse, alors que les animaux qui peuvent entrer dans la qualification des organismes nuisibles au sens du code rural (vertébrés et *a fortiori* invertébrés) seraient trop petits pour être des gibiers[39].

Quoi qu'il en soit, ceci montre que l'hétérogénéité des catégories juridiques d'animaux nuisibles est surtout due à des raisons historiques de stratification et de sectorisation du droit. Malgré ces différences, on peut soutenir qu'il existe une certaine homogénéité des conceptions dans la construction de ce système de destruction de certaines espèces animales « indésirables ».

B) Homogénéité des conceptions

Il y a d'abord ce que l'on pourrait appeler une matrice commune : le concept de *res nullius* (1), et ensuite l'inscription dans une conception utilitaire plus large des rapports entre l'Homme et la nature (2).

1) Une matrice commune : le concept de *res nullius*

L'insertion de la notion d'espèce nuisible au sens large dans le droit moderne coïncide avec une nouvelle conception de la faune sauvage qui (re)devient, au 19ème siècle, une *res nullius*. Le concept de res nullius est une coutume issue du droit romain, tombée en désuétude sous l'Ancien Régime. Il a été réactivé au 19ème siècle par des jurisconsultes « pétris de droit romain » afin de qualifier juridiquement la faune sauvage[40], l'hypothèse que celle-ci continue d'appartenir au roi ou à l'aristocratie étant devenue extravagante après 1789. La *res nullius*, à l'instar de la *res communis*, a en effet pour caractéristique d'échapper à l'emprise du

[39] J. Guilbaud, *La chasse et le droit*, *op.cit.*, p. 416.
[40] A. Charlez, « Les dommages causés par le gibier et l'agriculteur », *Les petites affiches*, 27 avril 1994, n° 50, p. 67.

propriétaire du sol. C'est ce qui la distingue de la *res propria*. Mais alors que la *res communis*, qui appartient à tout le monde, n'est susceptible d'aucune appropriation privative (l'eau en est un exemple), la *res nullius*, quant à elle, n'appartient à personne. Elle peut donc être appropriée librement par voie d'occupation[41]. Mais la contrepartie de n'appartenir à personne est aussi l'absence de responsable en cas de dommages, qui justifie l'octroi d'un droit de légitime défense à son encontre[42].

Les animaux nuisibles sont cependant des *res nullius* à statut particulier, qui s'autonomisent partiellement de la catégorie « mère » par leurs conditions de destruction. D'une part, alors que le statut de *res nullius* implique simplement une autorisation de destruction, le droit appliqué aux nuisibles va bien au-delà dans la mesure où la destruction est organisée systématiquement. D'autre part, avec le seul statut de *res nullius*, marqué du sceau de l'indifférence à l'égard d'une ressource[43], l'autorisation de destruction est normalement illimitée. Il en va ainsi d'espèces qualifiées par Viviane Lévy-Bruhl de « capturables sans restriction »[44], parmi lesquelles on compte certains reptiles et batraciens, mais surtout des invertébrés (moustiques, frelons, *etc*.). Paradoxalement, lorsqu'une *res nullius* est reconnue comme espèce nuisible, elle ne peut plus être détruite dans n'importe quelles conditions. La légalité de sa destruction dépend en effet du respect de conditions de temps, de lieu, et de moyens employés (*cf infra*).

La construction d'un système de destruction s'inscrit ensuite dans un contexte plus large de classement des animaux, et plus généralement des ressources naturelles, en fonction de leur utilité différentielle pour l'Homme.

2) Les rapports utilitaires de l'Homme vis-à-vis de la nature

Fondant sa justification sur certains passages de la Genèse, la séparation stricte entre l'Homme et la nature, transformée en simple objet, trouve ses prémices au Moyen-âge. Mais c'est au 16ème siècle, avec le triomphe de l'Humanisme et l'avènement du capitalisme industriel, que l'on peut véritablement affirmer que « la vision prométhéenne de la soumission de la nature à

[41] V., sur ce point, M. Rémond-Gouilloud, « Ressources naturelles et choses sans maître », *in* B. Edelman et M.-A. Hermitte (dir.), *L'homme, la nature et le droit*, Christian Bourgois éditeur, 1988, spéc. p. 219 à 223.
[42] C. de Klemm, *L'indemnisation des dommages causés par la faune sauvage*, éd. du Conseil de l'Europe, coll. Sauvegarde de la Nature, n° 84, 1996, spéc. p. 35 à 37.
[43] M. Rémond-Gouilloud, « Ressources naturelles et choses sans maître », *loc.cit.*, p. 222.
[44] V. Lévy-Bruhl, *La protection de la faune sauvage en droit français*, thèse droit, Lyon III, 1992, p. 331.

l'humain est devenue hégémonique dans la culture occidentale »[45]. Au 17ème siècle, la science moderne se donne pour but, selon la fameuse formule de Descartes, de rendre l'Homme « maître et possesseur de la nature »[46].

S'agissant des espèces nuisibles proprement dites, la conséquence de la vision dualiste et anthropocentrique des rapports de l'Homme à la nature consiste en la réalisation d'un classement des ressources naturelles selon leur utilité différentielle[47]. Autrement dit, on divise les êtres vivants de la « Création » selon qu'ils sont utiles, neutres ou nuisibles à l'Homme. Les animaux utiles doivent être valorisés et exploités, ceux qui sont indifférents méprisés. Ceux qui sont jugés nuisibles, enfin, soit parce qu'ils sont directement dangereux pour l'homme (les serpents par exemple), soit parce qu'ils perturbent ses activités de maîtrise de la nature, doivent être éradiqués. Le nuisible émerge du croisement entre deux oppositions : celle entre espèces utiles et espèces inutiles, et celle entre espèces inoffensives et offensives. Le nuisible est un animal non seulement inutile, mais offensif c'est-à-dire prédateur d'une espèce (animale ou végétale) utile à l'Homme[48].

Ainsi, le critère prédominant pour la qualification du nuisible est classiquement celui de l'atteinte aux intérêts humains, et cela est toujours vrai dans une large mesure en droit positif. Nous avons déjà vu que c'est la protection des végétaux cultivés qui motive le classement et la lutte contre les organismes nuisibles du code rural. S'agissant des « ex-nuisibles » du code de l'environnement, les motifs qui permettent l'organisation d'opérations de destruction d'individus d'espèces « non domestiques » (art. L. 427-6 du C. envir.) et le classement des espèces « susceptibles d'occasionner des dégâts » (art. R. 427-6 du C. envir.) sont très proches les uns des autres. Il s'agit en particulier de la prévention des dommages importants, notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriétés, ainsi que de l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques[49]. En pratique, ce sont principalement les intérêts agricoles et cynégétiques qui motivent la destruction des nuisibles.

---

[45] J.-P. Déléage, *Une histoire de l'écologie*, Seuil, coll. Points Sciences, 1994, p. 149.
[46] R. Descartes, *Discours de la méthode,* Flammarion, 1966, p. 84.
[47] O. Delfour, « Histoire de la conservation des espèces », *in* M. Cornu et J. Fromageau (éd.), *Genèse du droit de l'environnement* : *droit des espaces naturels et des pollutions*, L'Harmattan, vol. 2, 2001, p. 247.
[48] A. Treillard, « Le législateur français a-t-il peur des nuisibles ? », *in* R. Luglia (dir.), *Sales bêtes ! Mauvaises herbes ! « Nuisible », une notion en débat*, PUR, 2018, p. 205.
[49] La protection de la faune et de la flore fait également partie, aujourd'hui, des motifs pouvant justifier le classement des espèces susceptibles d'occasionner des dégâts ou la réalisation d'opération de destruction d'individus d'espèces non domestiques. Nous y reviendrons en deuxième partie.

Si de nombreux éléments de continuité s'observent concernant la situation juridique des nuisibles, ils ne doivent pas dissimuler l'existence de certaines ruptures.

II Évolutions des conditions d'intervention de la destruction des nuisibles

Sous l'influence du droit de l'environnement émergent, les conditions de légalité du classement des nuisibles (A) et les modalités de leur destruction ont été de plus en plus encadrées afin de les rendre compatibles avec les impératifs de ce nouveau corpus juridique (B).

A) De l'espèce à la population : les conditions de légalité du classement

Le passage d'une approche par espèce à une approche par population est le résultat conjugué d'évolutions textuelles (1) et jurisprudentielles (2).

1) Évolutions des textes

Depuis la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature[50], dont l'article 1 dispose que « la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres écologiques auxquels ils participent (...) sont d'intérêt général », le droit des nuisibles a été réformé significativement à trois reprises (indépendamment de la loi Biodiversité du 8 août 2016, dont les modifications sont essentiellement terminologiques).

Pris au visa de la loi de 1976, l'arrêté du 12 juin 1979 relatif aux espèces de gibier chassables (art. 2)[51] ne parle plus de tirs en vue de la « destruction des nuisibles », mais de « régulation des populations » à propos des conditions spécifiques de chasse pour certaines espèces dont la liste est fournie (douze mammifères et six oiseaux[52]). Cette disposition constitue, bien avant la loi Biodiversité, la première manifestation de la disparition de toute mention de l'espèce nuisible dans un texte relatif aux animaux chassables. Cependant, grâce à l'apparition de la notion de régulation, elle permet malgré tout de continuer à penser et à traiter les problèmes pouvant être

[50] Loi n° 76-629, *JO* du 13 juillet 1976, p. 4203.
[51] Arrêté du 12 juin 1979 relatif aux espèces de gibier que l'on peut chasser sur le territoire européen de la France et en zone maritime, *JO* du 22 août 1979, p. 7231. Cet arrêté a été abrogé par l'article 2 de l'arrêté du 26 juin 1987 fixant la liste des espèces de gibier dont la chasse est autorisée, *JO* du 20 septembre 1987, p. 10942.
[52] Blaireau, renard, sanglier, chat haret, belette, fouine, hermine, martre, putois, lapin de garenne, ragondin, rat musqué, corbeau freux, corneille noire, choucas des tours, pie bavarde, pigeon ramier, étourneau sansonnet.

causés par certaines populations en raison de leur prolifération[53]. La notion de régulation était déjà un des points centraux de la directive « Oiseaux » du 2 avril 1979[54], adoptée quelques mois avant l'arrêté sur le gibier chassable, et dont l'article 7 § 4 énonce le principe de « régulation équilibrée du point de vue écologique ». Il semble donc que l'arrêté de 1979 vienne prendre acte du contexte « communautaire », en s'assimilant à sa « philosophie dominante »[55].

Le décret du 30 septembre 1988 relatif à la destruction des animaux classés nuisibles[56] revient certes à une terminologie plus classique, qui perdurera jusqu'en 2016, mais il opère un passage de la notion « d'espèce » à celle de « population » dans l'appréciation de la nuisibilité[57]. Plusieurs indices peuvent nous en convaincre. Parmi eux, figure en bonne place l'innovation du système de la double liste des nuisibles, une nationale et une départementale. Conformément au décret, le ministre chargé de la chasse doit dans un premier temps établir, au niveau national, une liste *a priori* pérenne des « espèces d'animaux susceptibles d'être classés nuisibles ». Le mot important de cette expression est « susceptible » : c'est en fait une présomption de nuisibilité qu'établit le ministre. Il revient ensuite au préfet, dans chaque département et en fonction de la situation locale, de déterminer les animaux nuisibles, parmi ceux figurant sur la liste ministérielle. La déconcentration du classement des nuisibles amène à ne plus considérer tels que des populations identifiables non seulement localement, mais également temporairement, puisque la liste préfectorale doit être réactualisée tous les ans. Ainsi, la déconcentration permet de soumettre les modalités de classement des nuisibles aux impératifs de protection des espèces[58], énoncés par la loi de 1976 et la directive « Oiseaux ». Il s'agit en particulier de faire en sorte que « le classement comme nuisible d'une espèce ne nuise pas à la survie ou au bon état de conservation de sa population » dans le département[59].

---

[53] A. Micoud, P. Laneyrie, et C. Chantrel, *Les animaux nuisibles : essai sur l'évolution récente d'une notion, op.cit.*, p. 22.
[54] Codifiée à droit constant par la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, *JOUE* L 20 du 26 janvier 2010, p. 7.
[55] É. Naim-Gesbert, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement*, *op.cit.*, p. 311.
[56] Décret n° 88-940 relatif à la destruction des animaux classés nuisibles en application de l'article 393 du code rural, *JO* du 2 octobre 1988, p. 12437.
[57] Sur ce point, v. A. Micoud, P. Laneyrie, et C. Chantrel, *Les animaux nuisibles : essai sur l'évolution récente d'une notion, op.cit.*, p. 25 à 27 ; également É. Naim-Gesbert, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement*, *op.cit.*, p. 307 et 308.
[58] R. Romi, « 1988, année des mises au point ou année des rendez-vous manqués ? », chronique de droit de la chasse, *RJE* n° 2/1989, p. 175.
[59] Circulaire du 26 mars 2012 relative à des modifications du code de l'environnement et à la procédure de classement des espèces d'animaux nuisibles, NOR : DEVL1204370C, *BO MEDDTL* n° 2012/8 du 10 mai 2012, p. 8.

La dernière réforme en date est celle organisée par le décret du 23 mars 2012 (art. R. 427-6 du C. envir.)[60]. Elle introduit une distinction entre trois groupes d'espèces animales, dont la destruction est organisée par trois arrêtés ministériels différents.

Le premier groupe correspond aux espèces « non indigènes » classées « susceptibles d'occasionner des dégâts » sur l'ensemble du territoire métropolitain par un arrêté ministériel en principe annuel. Il s'agit actuellement de cinq mammifères (le chien viverrin, le raton laveur, le vison d'Amérique, le ragondin, et le rat musqué) et d'un oiseau (la bernache du Canada)[61]. La bernache du Canada est d'ailleurs la seule espèce à être ajoutée à la liste des espèces susceptibles d'occasionner des dégâts, par rapport à la période antérieure, tous groupes d'espèces confondus.

Le deuxième groupe correspond aux espèces d'animaux indigènes classées susceptibles d'occasionner des dégâts dans chaque département. Dix espèces sont potentiellement concernées : cinq mammifères (la belette, la fouine, la martre, le putois, le renard), et six oiseaux (le corbeau freux, la corneille noire, la pie bavarde, le geai des chênes et l'étourneau sansonnet). Le système de double liste est conservé à l'égard de ce deuxième groupe, la différence avec la période précédente étant que les listes départementales ne sont plus adoptées par le préfet mais directement par arrêté triennal du ministre (pris sur proposition du préfet après avis de la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage)[62]. Ceci a pour principale conséquence que le contentieux est centralisé au niveau du Conseil d'État, ce qui met fin à la multitude des jugements contradictoires de tribunaux administratifs que l'on a pu observer auparavant[63].

Le troisième groupe, enfin, correspond à la « liste complémentaire » des espèces d'animaux susceptibles d'occasionner des dégâts que les préfets pourront continuer à classer par arrêté

[60] Décret n° 2012-402 du 23 mars 2012 relatif aux espèces d'animaux classés nuisibles, *JO* du 25 mars 2012, texte n° 5 : *RSDA* n° 1/2012, p. 116, chron. J. Makowiak.
[61] Arrêté du 2 septembre 2016 relatif au contrôle par la chasse des populations de certaines espèces non indigènes et fixant, en application de l'article R. 427-6 du code de l'environnement, la liste, les périodes et les modalités de destruction des espèces non indigènes d'animaux classés nuisibles sur l'ensemble du territoire métropolitain, *JO* du 14 septembre 2016, texte n° 5.
[62] Arrêté du 3 juillet 2019 pris pour l'application de l'article R. 427-6 du code de l'environnement et fixant la liste, les périodes et les modalités de destruction des espèces susceptibles d'occasionner des dégâts, *JO* du 6 juillet 2019, texte n° 10.
[63] C. Cans et J. Makowiak, *Code de l'environnement Dalloz*, 22ème éd., 2019, p. 2151.

annuel. Cela signifie concrètement que rien ne change pour elles, par rapport à la période précédente. Trois espèces sont concernées : le lapin de garenne, le pigeon ramier et le sanglier.

Parallèlement à ces réformes successives, la jurisprudence du Conseil d'État a également contribué à encadrer plus strictement les modalités de classement des nuisibles[64].

2) Évolutions de la jurisprudence administrative

L'évolution a été amorcée dès un arrêt du 9 mai 1975[65], où pour la première fois le juge adopte un contrôle normal sur les autorisations de destruction des animaux nuisibles. Il innove aussi en se référant à la notion d'équilibre biologique[66]. À partir de cette décision, le juge a progressivement ajouté des exigences supplémentaires pour l'administration, surtout après les décrets de 1988 et 2012.

Dans sa jurisprudence la plus récente[67], le Conseil d'État considère que les espèces peuvent être classées nuisibles (aujourd'hui, susceptibles d'occasionner des dégâts), « soit lorsqu'elles sont répandues de façon significative dans le département concerné et, compte tenu des caractéristiques géographiques, économiques et humaines de celui-ci, lorsqu'elles sont susceptibles de porter atteinte aux intérêts protégés par le IV de l'article R. 427-6 du code de l'environnement, soit lorsqu'il est établi qu'elles sont à l'origine d'atteintes significatives aux intérêts protégés par ces mêmes dispositions ». Ces critères alternatifs sont prétoriens, et répondent tous deux à la logique du standard, commune en matière environnementale[68]. En l'espèce, le standard est celui du caractère « significatif » des atteintes ou de la répartition spatiale. Conformément à cette jurisprudence, la circulaire du 26 mars 2012 envisage clairement deux hypothèses : soit l'espèce considérée est d'ores et déjà à l'origine d'atteintes significatives aux intérêts protégés, et les préfets doivent alors établir ces atteintes significatives ; soit les atteintes portées par l'espèce ne peuvent être qualifiées de significatives, et les préfets devront établir que l'espèce est « significativement » présente dans le département et que les

[64] C. Lagier, « La question des animaux nuisibles dans la jurisprudence administrative », *in* P. Migot et Ph. Stahl (dir.), *Prédation et gestion des prédateurs*, ONC-UNFDC, 1993, p. 135.
[65] CE, 9 mai 1975, *Fédération française des sociétés de protection de la nature*, *RJE* n°1/1976, p. 42, concl. M. Gentot.
[66] V. Lévy-Bruhl, *La protection de la faune sauvage en droit français*, *op.cit.*, p. 364.
[67] CE, 14 juin 2017, *Assoc. Pour la protection des animaux sauvages*, n° 393045 : *RSDA* n° 1/2017, p. 181, chron. B. Des Bouillons.
[68] J. Makowiak et S. Nadaud, Chronique « Droit de l'environnement », *RSDA* n° 1/2012, spéc. p. 178-179.

caractéristiques de ce dernier rendent la présence de cette espèce susceptible de porter atteinte aux intérêts protégés[69].

En tout état de cause, la charge de la preuve repose sur l'administration et le Conseil d'État n'admet aucune « présomption de nuisibilité »[70]. Il privilégie la fourniture d'études scientifiques, mais en leur absence accepte, comme indicateurs fiables de la présence significative de l'espèce dans le département, les comptes rendus de piégeage, les déclarations de dégâts, ou les réponses faites par les maires[71]. En l'absence d'éléments « suffisamment probants », la circulaire du 26 mars 2012 demande aux préfets de ne pas inscrire ou proposer l'inscription de l'espèce considérée sur les listes départementales.

Une fois les conditions de légalité du classement réunies, la destruction des animaux « nuisibles » répond à des modalités faisant l'objet d'un encadrement de plus en plus serré.

B) Sélectivité et sensibilité : l'encadrement des modalités de la destruction

L'influence du droit de l'environnement se fait aussi sentir en matière d'encadrement des modalités de la destruction[72]. En effet, il a fallu mettre en conformité le droit des nuisibles avec la directive « Oiseaux » qui, dans son article 8 § 1, prohibe les modes de destruction non sélectifs. De plus, en dépit des incertitudes tenant à l'applicabilité aux animaux sauvages de l'article 9 de la loi du 10 juillet 1976[73], la sensibilité des nuisibles a été progressivement prise en compte. Dès 1984, une politique publique du piégeage a été impulsée, visant à sa sélectivité et à la limitation des souffrances animales[74]. Puis le décret de 1988, dans son article 9, a posé le principe que « les pièges doivent être sélectifs par leur principe ou leurs conditions d'emploi » (art. R. 427-13 du C. envir.). La limitation de la souffrance des animaux fait partie des objectifs que doit poursuivre le ministre chargé de la chasse lorsqu'il fixe les conditions d'utilisation des pièges (art. R. 427-17 du C. envir.).

---

[69] Circulaire du 26 mars 2012 relative à des modifications du code de l'environnement et à la procédure de classement des espèces d'animaux nuisibles, précitée, p. 6.
[70] Expression utilisée dans la circulaire du 26 mars 2012 (p. 6). V. par ex. CE, 20 octobre 1997, *Fédération départementale des chasseurs de l'Aisne*, n° 121377.
[71] Même arrêt et circulaire précitée, p. 6.
[72] R. Romi, « 1988, année des mises au point ou année des rendez-vous manqués ? », *loc.cit.*, p. 177-178.
[73] « Tout animal étant un être sensible doit être placé par son propriétaire dans des conditions compatibles avec les impératifs biologiques de son espèce ».
[74] J. Guilbaud, *La chasse et le droit*, *op.cit.*, p. 395.

Concrètement, ces objectifs se sont traduits par la réduction à quatre puis à trois des moyens autorisés pour la destruction des espèces susceptibles d'occasionner des dégâts. Les toxiques ont été interdits en raison de leur faible sélectivité par le décret du 23 mars 2012 (art. R. 427-10 du C. envir.), lequel prend acte de l'interdiction de la bromadiolone par un arrêté du 6 avril 2007[75]. Cependant, une disposition de rang législatif continue de prévoir, sur autorisation préfectorale, « la lutte chimique par le recours à des appâts empoisonnés » contre les populations de rats musqués et de ragondins. Il s'agit de l'article L. 251-3-1 du code rural[76], lequel n'est pas relatif aux espèces susceptibles d'occasionner des dégâts, mais aux organismes nuisibles. La contradiction entre ces textes illustre les difficultés d'articulation qu'engendre l'hétérogénéité des catégories d'animaux nuisibles au sens large, surtout lorsque les mêmes espèces, telles le ragondin et le rat musqué, sont susceptibles de répondre à plusieurs qualifications.

Quoi qu'il en soit, pour la destruction des espèces susceptibles d'occasionner des dégâts autres que le ragondin et le rat musqué, seuls subsistent le déterrage, le piégeage, et la destruction à tir[77]. Avec, parmi eux, une situation pour le moins contrastée : si le dernier, jugé plus sélectif et moins susceptible d'entraîner des souffrances inutiles, semble se maintenir, les deux premiers sont en revanche en perte de vitesse. Plusieurs techniques associées à ces procédés ont été interdites, telles que[78] : les pièges de nature à provoquer des traumatismes, l'utilisation de la canne-fusil, l'emploi de gaz explosif ou toxique injecté dans les terriers, l'emploi délibéré de tout dispositif électrocutant, ou encore l'utilisation des pièges ayant pour effet d'entraîner la mort de l'animal par noyade[79].

---

[75] Arrêté du 6 avril 2007 relatif au contrôle des populations de ragondins et de rats musqués. *JO* du 17 mai 2007, texte n° 114.

[76] Issu de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, *JO* du 24 février 2005, texte n° 1.

[77] C. envir., art. R. 427-9 et s.

[78] Cet inventaire est dressé par Amelia Crozes : « La place de l'anthropocentrisme dans la notion « d'espèce nuisible » : état des lieux et évolutions d'un statut fonctionnel », *loc.cit.*, p. 708.

[79] Arrêté du 29 janvier 2007 modifié fixant les dispositions relatives au piégeage des animaux classés nuisibles en application de l'article L. 427-8 du code de l'environnement, *JO* du 18 avril 2007, texte n° 31 ; arrêté du 1er août 1986 modifié relatif à divers procédés de chasse, de destruction des animaux nuisibles et à la reprise du gibier vivant dans un but de repeuplement, *JO* du 5 septembre 1986, p. 10769.

Par ailleurs, le recours à certains procédés justifie une compétence particulière qui est soumise à la délivrance d'un agrément administratif (pour les piégeurs[80]) ou une reconnaissance par l'administration (pour les lieutenants de louveterie[81]).

Du fait de cet encadrement de plus en plus strict des moyens de destruction des nuisibles par les particuliers, mais aussi de l'impératif de protection des espèces posé par le droit de l'environnement, on a vu s'opérer, à partir de la fin des années 1970, la résurgence de la destruction administrative des nuisibles. Devenue le dernier recours après la Révolution, la destruction administrative tend au contraire à redevenir aujourd'hui l'outil de régulation des populations de droit commun, du fait qu'elle semble présenter davantage de garanties, s'agissant des impératifs de protection, que la destruction par les particuliers[82]. Les mesures de destruction administrative sont toujours réalisées par les lieutenants de louveterie[83]. Ceux-ci sont considérés comme les « conseillers techniques de l'administration en matière de destruction d'animaux susceptibles d'occasionner des dégâts »[84]. Le préfet supervise les battues qu'ils organisent.

Les évolutions relatives à la situation juridique des nuisibles vont certes vers plus d'encadrement de la destruction, mais elles sont loin d'être linéaires. On le remarque en particulier lorsque l'on s'intéresse à l'identité des animaux qualifiés comme tels.

III Contingence(s) des qualifications : l'identité du nuisible en question(s)

Les espèces animales auxquelles est appliquée la qualification juridique de « nuisible », ou l'un de ses avatars, ont connu des fluctuations importantes depuis le début du 20ème siècle. Cela est dû en particulier à deux facteurs. Le premier est l'amélioration des connaissances scientifiques sur le fonctionnement des écosystèmes, avec le développement de l'écologie scientifique. Le second tient à l'émergence du droit international et européen de l'environnement, dont l'influence sur le droit interne sera croissante.

[80] Art. R. 427-16 du C. envir.
[81] Art. R. 427-1 et s. du C. envir.
[82] J. Guilbaud, *La chasse et le droit*, *op.cit.*, p. 378-379.
[83] Art. L. 427-1 à L. 427-7 du C. envir.
[84] Art. R. 427-1 du C. envir.

Deux mouvements attestent spécialement de ce changement dans l'identité du nuisible : le premier est la réduction de cette catégorie par la sortie d'un certain nombre d'espèces animales devenues protégées (A). Le second mouvement est au contraire l'application d'un droit de destruction à un nouveau type d'espèces animales qui ont pour caractéristique commune d'avoir été introduites (intentionnellement ou non) par l'Homme dans des écosystèmes où elles étaient naturellement absentes (B).

A) Nuisibles, protégés : des frontières poreuses

Deux éléments ont conduit à rapprocher progressivement le statut juridique de certaines espèces animales protégées, et celui de (certaines) espèces animales considérées comme nuisibles. Le premier vient d'être évoqué : il s'agit de l'encadrement croissant des conditions de légalité du classement et des modalités de destruction des animaux nuisibles.

Le deuxième élément consiste au contraire en l'affaiblissement de la protection accordée à certaines espèces protégées, qui ont pour point commun d'être d'anciens nuisibles devenus protégés au fur et à mesure de l'élargissement de cette catégorie juridique. En effet, il faut rappeler que c'est la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (art. 3) qui introduit véritablement le concept d'espèce protégée en droit français, potentiellement applicable à la faune (et à la flore) sauvages dans son ensemble. Le fondement de la protection est « strictement scientifique » : la démonstration d'une quelconque utilité pour l'Homme n'est pas nécessaire. Dès lors, cette loi va avoir des conséquences significatives pour le passage de certaines espèces de la catégorie de « nuisibles » à « protégées ». Sur son fondement, mais aussi pour appliquer les engagements internationaux (Convention de Berne du 19 septembre 1979[85]) et européens (Directive « Oiseaux » du 2 avril 1979, Directive « Habitats-Faune-Flore » du 21 mai 1992[86]) de la France, des listes d'espèces protégées vont être progressivement adoptées qui comprennent de nombreuses anciennes espèces nuisibles : le loup, l'ours, le castor, les rapaces diurnes, des échassiers (hérons), des palmipèdes (cormorans), etc.

[85] Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, conclue sous les auspices du Conseil de l'Europe.
[86] Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, *JOUE* n° L 206 du 22 juillet 1992, p. 7.

Toutefois, la protection de ces espèces n'a pas fait disparaître les dégâts que celles-ci sont susceptibles de causer aux activités humaines (notamment agricoles). D'autant moins que cette protection a eu pour effet, dans un certain nombre de cas, d'augmenter les effectifs des populations de ces espèces. Une forme de différenciation va progressivement s'opérer au sein des espèces protégées[87], qui va conduire à brouiller la frontière entre elles et les nuisibles. Alors que le législateur de 1976 paraît ne concevoir de protection qu'intégrale (soit l'application cumulative à chaque espèce protégée de toutes les interdictions prévues par la loi), le pouvoir réglementaire instituera des formes de protection partielle à l'occasion de la fixation des listes d'espèces protégées. La différenciation est poussée à l'extrême avec le loup (et dans une moindre mesure d'autres espèces telles que les grands cormorans) : les textes adoptés depuis quelques années[88] pour stabiliser la population témoignent d'une double rupture : d'une part le plafond annuel de destruction est perçu comme un objectif et non un maximum (actuellement 10% des loups peuvent être détruits chaque année en principe, mais ce plafond est systématiquement relevé en cours d'année, jusqu'à 19% en 2019[89]), d'autre part l'atteinte portée à l'espèce est déconnectée des dommages causés aux troupeaux. On se rapprocherait ainsi d'une logique de régulation du loup, terme habituellement employé pour les nuisibles[90].

Or, la différenciation est à la source d'un double brouillage dans le statut de la faune sauvage : au sein de la catégorie des espèces protégées, mais surtout entre elles et leur supposée antithèse que sont les nuisibles. Apparaît ainsi l'étrange statut intermédiaire des espèces « protégées-nuisibles »[91]. Certes, l'exclusion de principe entre les statuts d'espèce nuisible et d'espèce protégée va être affirmée par les textes. Selon l'article R. 427-6 du code de l'environnement, « les listes des espèces d'animaux classées susceptibles d'occasionner des dégâts ne peuvent comprendre d'espèces dont la capture ou la destruction est interdite en application de l'article L. 411-1 ». De même, l'article R. 427-27 du code de l'environnement interdit au propriétaire

[87] Ph. Billet, « Variations autour de la notion d'espèce protégée », *in* M.-P. Camproux-Duffrène et M. Durousseau (dir.), *La protection de la nature 30 ans après la loi du 10 juillet 1976*, PUS, 2007, p. 80.
[88] Les derniers en date étant : l'arrêté du 19 février 2018 fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup, et l'arrêté du 19 février 2018 fixant le nombre maximum de spécimens de loups (Canis lupus) dont la destruction pourra être autorisée chaque année (*JO* du 20 février 2018).
[89] Arrêté du 26 juillet 2019 portant expérimentation de diverses dispositions en matière de dérogations aux interdictions de destruction pouvant être accordées par les préfets concernant le loup (Canis lupus), *JO* du 27 juillet 2019, texte n° 11 : P. Le Hir, « Jusqu'à 100 loups pourront être abattus en 2019 », *Le Monde*, 1er août 2019.
[90] G. Audrain-Demey, « Le loup : de la protection des troupeaux à la régulation de l'espèce », *RJE* n° 2/2016, p. 234.
[91] V. notamment É. Naim-Gesbert, « Éthique à un ennemi : de l'espèce nuisible à l'espèce invasive », *in* A.-F. Zattara-Gros (dir.), *Bioéthique et genre*, LGDJ, 2013, p. 56.

ou au fermier de détruire les bêtes fauves lorsqu'elles appartiennent à une espèce protégée. Cependant, l'article L. 427-6 du code de l'environnement est plus ambigu car, s'il prohibe en principe l'organisation d'opérations de destruction administrative de spécimens d'espèces non domestiques à l'encontre des espèces protégées dans son alinéa 4, il met à part le cas du loup dans son alinéa 5. L'article R. 427-4 du code de l'environnement[92] va plus loin, dans l'organisation d'une passerelle entre le droit des nuisibles et le droit des espèces protégées. Inséré dans un chapitre du code consacré à la destruction des animaux susceptibles d'occasionner des dégâts, il prévoit la possibilité que des chasses et battues soient dirigées à l'encontre d'animaux appartenant à des espèces protégées, à condition que celles-ci se réalisent dans les conditions prévues par les textes qui organisent leur protection (et surtout les dérogations à la protection). Saisi d'une exception d'inconventionnalité d'une battue au loup, le Conseil d'État a jugé l'article R. 427-4 du code de l'environnement compatible avec la Convention de Berne du 19 septembre 1979 et avec la Directive Habitats du 21 mai 1992, qui organisent pourtant la protection stricte de cette espèce. Le vocabulaire utilisé dans le considérant de principe de l'arrêt du 30 juin 2003[93] illustre la relativité des identités au sein de la faune sauvage : « de manière compatible avec cette convention et cette directive [qui prévoient des dérogations aux règles de protection], le décret attaqué conserve au préfet et au maire comme aux propriétaires ou aux fermiers, la possibilité d'intervention contre une espèce protégée qui se révèlerait nuisible dans les circonstances de lieu et de temps particulières ». Une espèce peut être à la fois protégée et nuisible, même si cette appréciation n'a pas d'incidence sur la qualification de l'espèce en cause, qui reste une espèce protégée, mais seulement son régime (qui peut supporter des dérogations à la protection).

Ajoutons à cela que le rapprochement entre les régimes applicables, indépendamment du statut formel, est accentué pour certains nuisibles, dont la « protection » (toute relative) est plus forte que les autres. Comme il y a une différenciation au sein des espèces protégées, il y a aussi une différenciation au sein des espèces nuisibles[94]. Elle bénéficie à des espèces qui sont listées dans les annexes de directives européennes relatives à la conservation de la nature : les oiseaux sauvages indigènes (corbeau freux, corneille noire, pie bavarde, geai des chênes, étourneau

[92] « Les chasses et battues ordonnées en application de l'article L. 427-6 ne peuvent être dirigées contre des animaux appartenant à une espèce dont la capture ou la destruction est interdite en application de l'article L. 411-1 que dans les conditions prévues par les textes qui organisent leur protection.
La liste des moyens interdits pour la réalisation des opérations mentionnées à l'article L. 427-6 est définie par un arrêté du ministre chargé de la chasse. »
[93] CE, 30 juin 2003, *Fédération régionale ovine du Sud-Est et a.*, n° 236573.
[94] C. Saint-Didier, « Les animaux nuisibles ou l'homme mesure de toute chose », *loc.cit.*, p. 502.

sansonnet, pigeon ramier), car la directive Oiseaux pose un principe général de protection des espèces d'oiseaux sauvage vivant naturellement sur le territoire de l'Union, et certains mustélidés (martre et putois) qui figurent à l'annexe V de la directive Habitats[95]. Pour ces espèces classées « susceptibles d'occasionner des dégâts », la destruction ne peut avoir lieu qu'après démonstration de l'absence de solutions alternatives, qu'il s'agisse par exemple de l'effarouchement, d'épouvantails ou de filets de protection[96]. L'analogie avec les espèces protégées est remarquable, car la démonstration de l'absence de solutions alternatives satisfaisantes est aussi une condition d'obtention d'une dérogation à la protection (avec l'existence d'un motif légitime et l'absence de nuisance à l'état de conservation favorable des espèces concernées)[97].

Il est même assez probable que la jonction finisse par s'opérer pour les mustélidés, dont certains sinon tous pourraient sortir du statut d'espèces susceptibles d'occasionner des dégâts et devenir des espèces protégées dans un avenir plus ou moins proche. Il sont déjà sortis provisoirement de ce statut, à deux reprises pour la belette et la martre (2002[98] et 2008[99]) et à une seule pour le putois (2008), avant d'y être réintégrés au gré des changements de circonstances politiques. Les adversaires de ce classement (et souvent partisans de la protection) mettent en avant le déclin des populations de mustélidés, et la nécessité de prendre en compte non seulement les coûts (en termes de dégâts), mais les bénéfices que la société retire de la régulation des populations de ravageurs des cultures (organismes nuisibles au sens du code rural !) opérés par ces petits carnassiers[100].

Alors que la réhabilitation de certains nuisibles « historiques » est engagée, des animaux d'un autre type font au contraire l'objet d'une lutte de plus en plus acharnée : ceux appartenant aux espèces exogènes envahissantes.

---

[95] Pour les « espèces animales et végétales d'intérêt communautaire dont le prélèvement dans la nature et l'exploitation sont susceptibles de faire l'objet de mesures de gestion ».
[96] Tous éléments que rappelle la circulaire du 26 mars 2012 précitée (p. 7-8).
[97] Art. L. 411-2 du C. envir.
[98] Arrêté du 21 mars 2002 modifiant l'arrêté du 30 septembre 1988 fixant la liste des espèces d'animaux susceptibles d'être classés nuisibles, *JO* du 4 avril 2002, p. 5945.
[99] Arrêté du 2 décembre 2008 modifiant l'arrêté du 30 septembre 1988 fixant la liste des espèces d'animaux susceptibles d'être classés nuisibles, *JO* du 11 décembre 2008, p. 18841.
[100] Sur ces aspects, v. J.-J. Gouguet, « L'animal nuisible utile : les leçons d'un paradoxe », *RSDA* n° 1/2012, p. 417.

B) L'espèce exogène envahissante : le retour du nuisible métamorphosé ?

Le changement de statut des espèces exogènes, en l'espace d'un siècle, est assez spectaculaire lui aussi, et suit sans grande surprise la même chronologie : l'évolution du Droit (2) succède à celle des représentations scientifiques et sociales (1).

1) L'évolution des représentations scientifiques et sociales à propos des espèces animales exogènes

Les introductions d'espèces exogènes ou exotiques[101] sont loin d'être un phénomène récent : elles accompagnent les migrations des populations humaines[102]. Aussi longtemps que les conceptions utilitaires du rapport à la nature ont triomphé, les espèces exogènes ont joui d'une image globalement très positive. Lorsqu'elles sont importées sous nos latitudes en provenance de contrées lointaines, le but est à la fois d'enrichir la diversité de la flore et de la faune indigènes, et d'augmenter les capacités productrices de la nature. Les espèces exogènes sont alors perçues comme un réservoir dans lequel il est légitime et même souhaitable de puiser[103]. En outre, lorsque notre espèce colonise de nouveaux espaces, elle a l'habitude d'y introduire des animaux familiers. Les colons britanniques, désorientés au milieu des kangourous et autres espèces endémiques d'Australie, décident d'y importer des animaux dont ils connaissent mieux l'éthologie, tels que le lapin ou le renard[104].

Jusqu'à la fin du 18ème siècle, les acclimatations utilitaires d'espèces exotiques ne font l'objet d'aucun plan prédéfini, et peuvent alors être qualifiées d'hasardeuses[105]. En revanche, à partir de la création de la Société impériale zoologique d'acclimatation, en 1854, l'acclimatation

[101] Les textes fluctuent sur le qualificatif à retenir : exotique, non indigène, exogène. Le qualificatif « exogène » paraît préférable car il signifie littéralement « qui vient de l'extérieur », alors qu'exotique renvoie à un au-delà de l'occident : C. Cans et C. de Klemm, « Un cas d'irréversibilité : l'introduction d'espèces exogènes dans le milieu naturel », *RJE* n° spécial 1998, p. 101.
[102] R. Barbault, *Un éléphant dans un jeu de quilles : l'homme dans la biodiversité*, Points, 2006, spéc. p. 154-156.
[103] N. Linossier, *Les introductions et les réintroductions d'animaux d'espèces non domestiques*, thèse droit, Lyon III, 1994, p. 8.
[104] J. Diamond, *Effondrement : comment les sociétés décident de leur disparition ou de leur survie*, Gallimard, 2006, p. 448-449.
[105] N. Linossier, *Les introductions et les réintroductions d'animaux d'espèces non domestiques*, *op.cit.*, p. 6.

utilitaire devient une réelle science[106]. La mission de cette Société est ainsi « l'introduction, l'acclimatation et la domestication d'animaux d'espèces utiles ou d'ornement »[107].

La phase scientifique d'acclimatation, marquée par l'encouragement des pouvoirs publics aux introductions, a perduré jusqu'aux années 1960. Des écologues tentent alors d'alerter les pouvoirs publics et l'opinion sur les dangers de certaines introductions d'espèces exogènes. Le contexte s'y prête : les transports et le commerce international se développent de façon exponentielle, accroissant d'autant les occasions d'introduction d'espèces exogènes. De plus, la dégradation et le morcellement des habitats, qui fragilisent écosystèmes et espèces indigènes, favorisent la réussite de l'acclimatation des espèces envahissantes et amplifient ses conséquences[108].

Or, les effets néfastes des introductions d'espèces exogènes envahissantes sont nombreux[109]. La mise en danger de certaines espèces indigènes peut prendre la forme de prédation directe, de compétition pour une même niche écologique, ou encore, plus insidieusement, de « pollution génétique par hybridation »[110] avec une espèce indigène. Les espèces envahissantes perturbent parfois plus largement le fonctionnement d'un écosystème, jusqu'à l'irréversibilité. Tout combiné, des scientifiques estiment que l'introduction d'espèces exogènes est actuellement la deuxième cause de perte de biodiversité dans le monde entier, derrière la destruction et la fragmentation des habitats[111]. Par ailleurs, les conséquences de l'introduction des espèces envahissantes sont aussi socio-économiques, c'est-à-dire qu'elles affectent directement les activités humaines[112]. On peut ainsi (re)citer les exemples des introductions du phylloxéra et du doryphore en Europe de l'Ouest au 19ème siècle, et leurs impacts respectifs sur la vigne et la culture de la pomme de terre.

---

[106] *Ibid.*, p. 9-11.
[107] Art. 2 du Règlement constitutif de la Société impériale zoologique d'acclimatation. Cité *in* N. Linossier, *Les introductions et les réintroductions d'animaux d'espèces non domestiques*, *op.cit.*, p. 10.
[108] R. Barbault, *Un éléphant dans un jeu de quilles : l'homme dans la biodiversité*, *op.cit.*, p. 155.
[109] Pour un « inventaire », v. C. Cans et C. de Klemm, « Un cas d'irréversibilité : l'introduction d'espèces exogènes dans le milieu naturel », *loc.cit.*, spéc. p. 104-108.
[110] R. Dajoz, *La Biodiversité : l'avenir de la planète et de l'homme*, Ellipses, 2008, p. 128.
[111] R. Barbault, *Un éléphant dans un jeu de quilles : l'homme dans la biodiversité*, *op.cit.*, p. 155.
[112] C. Shine, N. Williams et L. Gündling, *Guide pour l'élaboration d'un cadre juridique et institutionnel relatif aux espèces exotiques envahissantes*, UICN, coll. Droit et politique de l'environnement n°40, 2000, p. 10-11.

Une fois ces problèmes mis en évidence, et diffusés auprès des décideurs et du grand public, la lutte contre les espèces exogènes s'organise et passe notamment par des évolutions du Droit. C'est ici que l'on retrouve le droit des nuisibles.

2) La réception juridique

Le droit de la destruction des animaux nuisibles a été logiquement le premier réceptacle juridique de la prise de conscience des problèmes causés par certaines espèces exogènes[113]. Ainsi, certaines espèces exogènes envahissantes ont été progressivement insérées dans les listes des animaux nuisibles du code de l'environnement. Certaines espèces exogènes particulièrement problématiques sont aussi inscrites sur la liste des organismes nuisibles du code rural : c'est le cas notamment du ragondin et du rat musqué. D'autres animaux exogènes plus petits, notamment des insectes (comme le doryphore), ne figurent que sur cette dernière liste.

On ne peut en tout état de cause parler, à ce stade, de prise en compte explicite de la notion d'espèce exogène envahissante, car lesdites insertions n'ont rien eu de systématique. À l'inverse, elles ont été réalisées au cas par cas, au fur et à mesure qu'étaient introduites de nouvelles espèces exogènes, et que leur caractère envahissant se manifestait. Pendant longtemps, aucune distinction n'a ainsi été opérée entre les nuisibles « indigènes » et « exogènes » au sein du droit de la destruction des nuisibles. La principale innovation du décret du 23 mars 2012 réside justement dans la distinction entre les nuisibles (aujourd'hui espèces susceptibles d'occasionner des dégâts) indigènes et non indigènes, seuls ces derniers faisant nécessairement l'objet d'une politique de destruction sur l'ensemble du territoire métropolitain.

Cette clarification s'inscrit dans un contexte de renforcement de la lutte contre les espèces exogènes envahissantes, exigé par les engagements internationaux et européens de la France. En effet, l'Union européenne a par exemple adopté, le 22 octobre 2014, le règlement relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes[114]. Il repose sur un système de liste positive d'espèces exotiques envahissantes (comprenant à la fois des espèces animales et végétales), définies comme « une espèce exotique

[113] C. de Klemm, *Les introductions d'organismes non indigènes dans le milieu naturel*, éd. du Conseil de l'Europe, coll. Sauvegarde de la Nature n°73, 1996, p. 44 et s.
[114] Règlement (UE) n ° 1143/2014 du Parlement européen et du Conseil, *JOUE* n° L 317, 4 novembre 2014, p. 35.

dont l'introduction ou la propagation s'est révélée constituer une menace pour la biodiversité et les services écosystémiques associés, ou avoir des effets néfastes sur la biodiversité et lesdits services » (art. 3). Une approche hiérarchique en trois étapes est retenue : prévention de l'introduction, éradication si celle-ci est possible, et dans le cas contraire gestion des espèces largement répandues.

En conséquence, le législateur a souhaité mettre en conformité le droit français avec le règlement en utilisant l'opportunité de la loi Biodiversité du 8 août 2016[115]. Deux nouvelles sous-sections sont créées au sein du code de l'environnement : « prévention de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes », et « lutte contre certaines espèces animales et végétales introduites ». Sans entrer dans les détails, un principe d'interdiction d'introduction dans le milieu naturel est (ré)affirmé. Cependant, le volet de lutte contre les espèces déjà introduites a été jugé « très peu développé » par certains auteurs[116]. Il s'agit notamment, « dès que la présence dans le milieu naturel d'une des espèces » concernées est constatée, de permettre au préfet de « procéder ou faire procéder à la capture, au prélèvement, à la garde ou à la destruction des spécimens de cette espèce » (C. envir., art. L. 411-8).

L'arrêté du 14 février 2018 relatif à la prévention de l'introduction et de la propagation des espèces animales exotiques envahissantes sur le territoire métropolitain[117] a adopté la liste des espèces animales exotiques envahissantes auxquelles seront applicables les dispositions précitées. Les espèces non indigènes déjà listées comme susceptibles d'occasionner des dégâts y figurent toutes (en plus de nombreuses autres, telles que le frelon asiatique qui a connu une expansion fulgurante depuis son introduction involontaire en 2004[118]) : le ragondin, le rat musqué, le raton laveur, le chien viverrin, la bernache du Canada, le vison d'Amérique. Pour ces espèces, on peut penser que le volet « gestion » continuera à être largement assumé au titre du droit de destruction des espèces susceptibles d'occasionner des dégâts, plutôt qu'en vertu des dispositions de transposition du règlement européen de 2014.

---

[115] C. Cans et O. Cizel (dir.), *Loi biodiversité. Ce qui change en pratique*, *op.cit.*, p. 300 et s.
[116] *Ibid*., p. 315.
[117] *JO* du 22 février 2018, texte n° 12. Le dispositif est aussi applicable outre-mer sur la base de listes spécifiques. V. par exemple l'arrêté du 28 novembre 2019 relatif à la régulation de l'introduction et de la propagation des espèces animales exotiques envahissantes sur le territoire de la Guyane - interdiction de toutes activités portant sur des spécimens vivants, *JO* du 13 décembre 2019, texte n° 7.
[118] J.-M. Normand, « L'inexorable invasion du frelon asiatique en France », *Le Monde*, 15 juin 2019.

On peut y voir le signe d'une certaine résilience du droit des nuisibles : après que de nombreux anciens nuisibles sont devenus protégés, voilà qu'il se trouve un nouvel objet de destruction, autant sinon davantage dicté par des considérations environnementales qu'agricoles ou cynégétiques. Il faut toutefois faire attention à ne pas reproduire les mêmes erreurs que par le passé, lorsque les nuisibles étaient accusés de tous les maux, en désignant trop rapidement les espèces exogènes comme des boucs émissaires de la perte de la diversité biologique[119]. Est-ce seulement la perte de diversité biologique, ou n'est-ce pas plus subjectivement la perte d'une naturalité illusoire, que l'on combat en s'attaquant aux espèces introduites (volontairement ou non) par l'Homme, à la différence des espèces étendant *naturellement* leur aire de répartition (à l'instar de la tourterelle turque depuis les années 1970) ?

[119] Pour un point de vue critique de la lutte contre les espèces exogènes envahissantes, v. par exemple A. Gosseries, « De la nécessité de distinguer protection de l'environnement, conservation de la nature et conservation de la biodiversité. L'exemple de l'introduction d'une sous-espèce non européenne d'espèce protégée », note sous CJCE, 8 février 1996, aff. C-202-94, *RJE* n°2/1997, p. 226.