

CONSEIL D'ETAT

statuant
au contentieux

N° 498595, 498598

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIGUE POUR LA PROTECTION DES
OISEAUX (LPO) et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Ordonnance du 21 novembre 2024

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu les procédures suivantes :

I. Sous le n° 498595, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 24 octobre et 6 novembre 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO), l'Association pour la protection des animaux sauvages (ASPAS), l'Association pour la sauvegarde et la réhabilitation de la faune des Antilles (ASFA), l'association To-Ti-Jon, l'Association des amateurs amicaux des oiseaux et de la nature aux Antilles (AMAZONA) et l'Association pour l'étude et la protection de la vie sauvage dans les petites Antilles (AEVA) demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution des articles 1er, 3 et 4, applicables au département de la Guadeloupe et à la collectivité de Saint-Martin, de l'arrêté de la ministre de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques du 3 octobre 2024 relatif à l'ouverture et la fermeture de la chasse aux oiseaux de passage et au gibier d'eau en Guadeloupe, en Martinique, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon pour la saison cynégétique 2024-2025 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- leur requête est recevable et qu'elles justifient d'un intérêt pour agir ;
- la condition d'urgence est satisfaite en ce que, d'une part, l'arrêté attaqué autorise, jusqu'en janvier 2025 et sans restrictions suffisantes, la chasse d'espèces dont l'état de conservation est défavorable ou en déclin et, d'autre part, son exécution porte un préjudice suffisamment grave et immédiat à l'intérêt de protection de la faune sauvage qu'elles défendent ;
- il existe un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée ;
- l'arrêté attaqué est intervenu au terme d'une procédure irrégulière dès lors que son adoption n'a pas été précédée, d'une part, d'une procédure de consultation publique, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement et, d'autre part, d'une proposition de la Fédération nationale des chasseurs et d'un avis de l'Office français

de la biodiversité, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 425-14 du code de l'environnement ;

- c'est au prix d'une erreur manifeste d'appréciation dans l'application des dispositions des articles L. 425-14, L. 425-15, R. 424-1 et R. 425-18 du code de l'environnement que la ministre de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques a considéré que les restrictions à la chasse fixées par l'arrêté attaqué étaient suffisantes, au regard du principe de précaution, pour assurer la conservation des espèces bécassine de Wilson, bécasseau à échasses, maubèche des champs, bécasseau à poitrine cendrée, pluvier bronzé, pluvier argenté, chevalier semipalmé et grand chevalier à pattes jaunes ;

- c'est en méconnaissance du principe de précaution que la ministre de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques a considéré que l'état de conservation des espèces concernées était une préoccupation mineure et en a autorisé la chasse, alors que, d'une part, le bécasseau à échasses et le grand chevalier à pattes jaunes appartiennent à la catégorie « quasi menacée » selon le Groupe d'experts sur les oiseaux et leur chasse et que, d'autre part, le pluvier argenté appartient à la catégorie « vulnérable ».

Par un mémoire en intervention, enregistré le 31 octobre 2024, la Fédération nationale des chasseurs, la fédération départementale des chasseurs de la Guadeloupe et la fédération départementale des chasseurs de la Martinique concluent au rejet de la requête. Elles soutiennent que leur intervention est recevable et que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense et un nouveau mémoire, enregistrés les 4 et 7 novembre 2024, la ministre de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques conclut au rejet de la requête. Elle soutient que la condition d'urgence n'est pas satisfaite, et que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

II. Sous le n° 498598, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 24 octobre et 6 novembre 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la LPO, l'ASPAS, l'ASFA, l'AMAZONA et AEVA demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution des articles 5 et 7, applicables au département de la Martinique, du même arrêté ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- leur requête est recevable et qu'elles justifient d'un intérêt pour agir ;
- la condition d'urgence est satisfaite en ce que, d'une part, l'arrêté attaqué autorise, jusqu'en janvier 2025 et sans restrictions suffisantes, la chasse d'espèces dont l'état de conservation est défavorable ou en déclin et, d'autre part, son exécution porte un préjudice suffisamment grave et immédiat à l'intérêt de protection de la faune sauvage qu'elles défendent ;

- il existe un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée ;
- l'arrêté attaqué est intervenu au terme d'une procédure irrégulière dès lors que son adoption n'a pas été précédée, d'une part, d'une procédure de consultation publique, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement et, d'autre part, d'une proposition de la Fédération nationale des chasseurs et d'un avis de l'Office français de la biodiversité, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 425-14 du code de l'environnement ;

- c'est par une méconnaissance de l'autorité de la chose jugée attachée aux décisions du juge administratif que la ministre de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques a adopté l'arrêté attaqué alors que l'exécution d'un arrêté du préfet de la Martinique en date du 16 juillet 2024 organisant à l'identique la chasse des mêmes espèces a été suspendue par le juge des référés du tribunal administratif de la Martinique le 8 octobre 2024 ;

- c'est au prix d'une erreur manifeste d'appréciation dans l'application des dispositions des articles L. 425-14, L. 425-15, R. 424-1 et R. 425-18 du code de l'environnement que la ministre de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques a considéré que les restrictions à la chasse fixées par l'arrêté attaqué étaient suffisantes, au regard du principe de précaution, pour assurer la conservation des espèces bécassine de Wilson, bécasseau à échasses, maubèche des champs, bécasseau à poitrine cendrée, pluvier bronzé, pluvier argenté, chevalier semipalmé et grand chevalier à pattes jaunes ;

- c'est en méconnaissance du principe de précaution que la ministre de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques a considéré que l'état de conservation des espèces concernées était une préoccupation mineure et en a autorisé la chasse, alors que, d'une part, le bécasseau à échasses et le grand chevalier à pattes jaunes appartiennent à la catégorie « quasi menacée » selon le Groupe d'experts sur les oiseaux et leur chasse et que, d'autre part, le pluvier argenté appartient à la catégorie « vulnérable ».

Par un mémoire en intervention, enregistré le 31 octobre 2024, la Fédération nationale des chasseurs, la fédération départementale des chasseurs de la Guadeloupe et la fédération départementale des chasseurs de la Martinique concluent au rejet de la requête. Elles soutiennent que leur intervention est recevable et que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense et un nouveau mémoire, enregistrés les 4 et 7 novembre 2024, la ministre de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques conclut au rejet de la requête. Elle soutient que la condition d'urgence n'est pas satisfaite, et que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- le code de l'environnement ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir convoqué à une audience publique, la Ligue pour la protection des oiseaux et autres, la Fédération nationale des chasseurs et autres et la ministre de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques ;

Ont été entendus lors de l'audience publique du 6 novembre 2024, à 10 heures 30 :

- les représentants de la Ligue pour la protection des oiseaux et autres ;

- les représentants de la ministre de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques ;

- le représentant de la Fédération nationale des chasseurs et autres ;

à l'issue de laquelle le juge des référés a reporté la clôture de l'instruction au 8 novembre 2024 à 17 heures ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision* ».

2. Les requêtes de Ligue pour la protection et autres tendent à la suspension de l'exécution de dispositions du même arrêté. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule ordonnance.

3. La Fédération nationale des chasseurs, la fédération départementale des chasseurs de la Guadeloupe et la fédération départementale des chasseurs de la Martinique justifient d'un intérêt au maintien des dispositions contestées. Leurs interventions sont, par suite, recevables.

4. Selon l'article L. 424-2 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable en l'espèce : « *Nul ne peut chasser en dehors des périodes d'ouverture de la chasse fixées par l'autorité administrative selon des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat. / Les oiseaux ne peuvent être chassés ni pendant la période nidicole ni pendant les différents stades de reproduction et de dépendance. Les oiseaux migrateurs ne peuvent en outre être chassés pendant leur trajet de retour vers leur lieu de nidification. / Des dérogations peuvent être accordées, s'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et à la condition de maintenir dans un bon état de conservation les populations migratrices concernées : / (...) 2° Pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées et de manière sélective, la capture, la détention ou toute autre exploitation judicieuse de certains oiseaux en petites quantités ; / (...)* ». L'article R. 424-6 du même code dispose que : « *La chasse à tir est ouverte pendant les périodes fixées chaque année par arrêté du préfet, pris sur proposition du directeur départemental des territoires ou du directeur départemental des territoires et de la mer après avis de la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage et de la fédération des chasseurs, et publié au moins sept jours avant la date de sa prise d'effet* ». Aux termes de l'article R. 424-1 de ce code : « *Afin de favoriser la protection et le repeuplement du gibier, le préfet peut dans l'arrêté annuel prévu à l'article R. 424-6, pour une ou plusieurs espèces de gibier : / 1° Interdire l'exercice de la chasse de ces espèces ou d'une catégorie de spécimen de ces espèces en vue de la reconstitution des populations ; / 2° Limiter le nombre des jours de chasse ; / 3° Fixer les heures de chasse du gibier sédentaire et des oiseaux de passage* ». Selon l'article R. 424-9 de ce code : « *Par exception aux dispositions de l'article R. 424-6, le ministre chargé de la chasse fixe par arrêté les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse aux oiseaux de passage et au gibier d'eau, après avis du Conseil national de la chasse et de la faune sauvage. Cet arrêté prévoit les conditions spécifiques de la chasse de ces gibiers* ».

5. Aux termes de l'article L. 425-14 du code de l'environnement : « Dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat, le ministre peut, sur proposition de la Fédération nationale des chasseurs et après avis de l'Office français de la biodiversité, fixer le nombre maximal d'animaux qu'un chasseur est autorisé à prélever dans une période déterminée sur un territoire donné. / Dans les mêmes conditions, le préfet peut, sur proposition de la fédération départementale ou interdépartementale des chasseurs, fixer le nombre maximal d'animaux qu'un chasseur ou un groupe de chasseurs est autorisé à prélever dans une période déterminée sur un territoire donné. / Ces dispositions prennent en compte les orientations du schéma départemental de gestion cynégétique ». Selon l'article L. 425-15 du même code : « Sur proposition de la fédération départementale ou interdépartementale des chasseurs, le préfet inscrit, dans l'arrêté annuel d'ouverture ou de fermeture de la chasse, les modalités de gestion d'une ou plusieurs espèces de gibier lorsque celles-ci ne relèvent pas de la mise en oeuvre du plan de chasse ». L'article R. 425-18 du même code dispose que : « L'arrêté par lequel le ministre chargé de la chasse peut fixer le nombre maximal d'animaux qu'un chasseur est autorisé à prélever pendant une période déterminée sur un territoire donné peut porter sur une ou plusieurs espèces, à l'exclusion de celles pour lesquelles un plan de chasse est obligatoire en application de l'article R. 425-1-1. / (...) / Le nombre maximal d'animaux d'une ou plusieurs espèces qu'un chasseur est autorisé à prélever en application de l'arrêté ministériel mentionné au premier alinéa peut, par arrêté préfectoral pris sur proposition de la fédération départementale ou interdépartementale des chasseurs et après avis de la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage : / - être réduit pour une période déterminée sur un territoire donné ; / - être fixé par jour ou par semaine ».

6. Il résulte de l'instruction que, par des arrêtés du 10 et du 16 juillet 2024, les préfets de la Guadeloupe et de la Martinique ont fixé les dates d'ouverture et les modalités de la chasse pour la saison 2024-25, pour tous les gibiers, respectivement sur les territoires du département de la Guadeloupe et la collectivité de Saint-Martin, d'une part, et sur celui du département de la Martinique, d'autre part. Par un arrêté du 3 octobre 2024, la ministre de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques a adopté en application des dispositions de l'article R. 424-9 du code de l'environnement, citées au point 4, un arrêté fixant les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse aux oiseaux de passage et aux gibiers d'eau et les conditions spécifiques de la chasse de ces gibiers, en Guadeloupe, en Martinique, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon, dont les articles 1 à 7 reprennent en ce qui concerne ces espèces des dispositions identiques à celles qui avaient été édictées par les arrêtés préfectoraux des 10 et 16 juillet 2024. Les associations requérantes demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, d'ordonner la suspension de l'exécution, d'une part, des articles 1er, 3 et 4 de cet arrêté, applicables au département de la Guadeloupe et à la collectivité de Saint-Martin, d'autre part, de ses articles 5 et 7, applicables au département de la Martinique.

7. En premier lieu, aux termes de l'article 1er de la Charte de l'environnement : « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ». Aux termes de son article 5 : « Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en oeuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage ». Aux termes du 1° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, la protection et la gestion des espaces, ressources et milieux naturels s'inspirent notamment du « principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ».

8. Il résulte de l'instruction que les risques invoqués par les associations requérantes, relatifs à la conservation des oiseaux migrateurs limicoles, sont des risques connus. Ils ne sont, dès lors, pas au nombre de ceux, mentionnés au 1° de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, présentant des incertitudes quant à leur réalité et à leur portée en l'état des connaissances scientifiques. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance du principe de précaution ne peut être regardé comme propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité des dispositions contestées.

9. En deuxième lieu, les associations requérantes ne sauraient utilement se prévaloir à l'encontre des articles 5 et 7 de l'arrêté contesté de ce qu'une ordonnance rendue par le juge des référés du tribunal administratif de la Martinique le 8 octobre 2024, postérieurement à l'édition de cet arrêté, a suspendu l'exécution de certaines dispositions de l'arrêté du 16 juillet 2024 du préfet de la Martinique.

10. Aucun des autres moyens soulevés n'apparaît de nature, en l'état de l'instruction, à faire naître un doute sérieux sur la légalité des dispositions contestées

11. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur le respect de la condition d'urgence, les conclusions de la requête tendant à la suspension de l'exécution des dispositions contestées doivent être rejetées, ainsi que celles tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

ORDONNE :

Article 1^{er} : Les requêtes n^{os} 498595 et 498598 sont rejetées.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à la Ligue pour la protection des oiseaux, première requérante dénommée, à la ministre de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques et à la Fédération nationale des chasseurs.

Fait à Paris, le 21 novembre 2024.

Signé : Jean-Yves Ollier

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

P/O La secrétaire,


Agnès Hoarau