

SCP Waquet, Farge, Hazan
Avocat au Conseil d'Etat et à
la Cour de cassation
27, quai Anatole France 75007 PARIS

N° 488805

CONSEIL D'ETAT

SECTION DU CONTENTIEUX

INTERVENTION EN DEMANDE

POUR : **La Fédération départementale des chasseurs de
la Guadeloupe**

FAITS

Par un arrêté en date du 6 juillet 2023, le préfet de la Guadeloupe a fixé la période d'ouverture générale de la chasse à tir dans le département de la Guadeloupe, du samedi 29 juillet 2023 au dimanche 7 janvier 2024.

Il également fixé la période de chasse spécifique des espèces charadriiformes et d'ansériformes mentionnées dans l'arrêté ministériel du 17 février 1989, ainsi que de la colombe à croissants et du pigeon à cou rouge.

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) et l'association To-Ti-Jon ont saisi le juge des référés du tribunal administratif de la Guadeloupe d'une requête tendant à la suspension de l'exécution de cet arrêté.

Par une ordonnance n° 2301097 en date du 25 septembre 2023, le juge des référés a fait droit à leur demande.

C'est l'ordonnance attaquée par le recours du ministre.

La fédération exposante intervient par le présent mémoire au soutien du recours du ministre.

DISCUSSION

Premièrement, l'ordonnance attaquée est entachée d'une erreur de droit et est insuffisamment motivée en ce qu'elle se borne à se fonder de manière générale sur « *les éléments versés au dossier* » pour caractériser une situation d'urgence.

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 ».

La condition d'urgence est remplie lorsqu'il est démontré que la décision administrative contestée « *préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre* » (CE, 19 janvier 2001, *Confédération nationale des radios libres*, Rec. 29).

L'office du juge des référés a été défini avec précision par le Conseil d'Etat :

« Il appartient au juge des référés d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de l'acte contesté sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue. L'urgence doit être appréciée objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'affaire » (v. en dernier lieu, CE, 10 novembre 2023, n° 469464).

La caractérisation de l'urgence doit s'appuyer sur des éléments précis et circonstanciés. Le juge des référés doit apprécier l'urgence de la situation de façon concrète, et il ne saurait en aucun cas se contenter de considérations générales. Doit en conséquence être rejeté le

recours d'une association à l'encontre d'un arrêté relatif à la tenderie aux grives ou aux merles noirs, dès lors que celle-ci « se borne à faire état de considérations générales sur la souffrance animale suscitée par ce type de chasse traditionnelle ainsi que sur l'évolution des populations d'oiseaux de campagne en France » (CE, 16 octobre 2019, Association One Voice, n° 434536).

Tout particulièrement, lorsqu'est invoqué le péril pour l'état de conservation de l'espèce dont la chasse est autorisée, l'urgence doit être caractérisée au regard des données scientifiques disponibles, afin d'établir le caractère excessif du prélèvement autorisé :

« Pour caractériser l'urgence qu'il y aurait à suspendre les arrêtés contestés, la Ligue pour la protection des oiseaux invoque l'imminence de la date de début de la campagne 2020-2021. Elle soutient également, d'une part, que les prélèvements autorisés seraient excessifs au regard de la population « française » totale d'alouettes des champs et, d'autre part, que les méthodes de capture autorisées présentent un caractère non sélectif générant un risque important de capture d'oiseaux autres que ceux visés, notamment d'espèces protégées en application du code de l'environnement. Elle soutient enfin que les arrêtés litigieux pourraient donner lieu à un recours en manquement de la Commission européenne contre la France. Toutefois, l'association requérante n'établit pas, en l'état de l'instruction, le caractère excessif du prélèvement autorisé d'alouettes des champs ni le caractère non sélectif des méthodes de capture en cause. Dans ces conditions, les éléments qu'elle invoque ne suffisent pas à caractériser une situation d'urgence de nature à justifier la suspension de l'exécution des arrêtés attaqués » (CE, 22 septembre 2020, n° 444599).

Encore :

« Considérant que l'arrêté du ministre de l'écologie et du développement durable du 17 janvier 2005 relatif aux dates de fermeture de la chasse aux oiseaux de passage et au gibier d'eau a fixé cette date au 10 février en ce qui concerne la chasse au pigeon ramier ; que l'arrêté du 17 novembre 2006 dont la fédération France Nature Environnement demande la suspension reporte cette date du 10 au 20 février pour le seul département du Gers et pour le seul mode de chasse « au tir au posé dans les arbres à l'aide d'appelants vivants à poste fixe matérialisé de main d'homme » ; que si l'application de cet arrêté est imminente, il ne ressort ni des pièces du dossier ni des déclarations recueillies au cours de l'audience qu'elle est susceptible de porter un atteinte suffisamment grave à la protection des espèces animales que la fédération France Nature Environnement a pour objet de défendre, dès lors que, d'une part, les travaux scientifiques invoqués ne permettent pas d'établir que les premières migrations pré-nuptiales qui pourraient se produire dans le département du Gers durant la seconde décennie de février affecteraient une proportion importante des pigeons ramiers migrants, d'autre part, que la chasse pratiquée selon la seule

méthode autorisée n'est susceptible d'entraîner qu'un prélèvement modeste sur la population des pigeons ramiers au regard tant du prélèvement autorisé par l'arrêté du 17 janvier 2005 que de la population totale de cette espèce, dont la conservation n'est pas menacée, et ne comporte que des risques réduits de confusion entre le pigeon ramier et le pigeon colombin dont la chasse n'est autorisée que jusqu'au 10 février ; qu'ainsi la condition d'urgence ne peut être regardée comme remplie » (CE, 8 février 2007, n° 300858).

Doivent en conséquence être censurées les ordonnances qui retiennent l'urgence par des motifs généraux (CE, 18 novembre 2009, n° 327909).

En l'espèce, pour juger que la condition d'urgence était remplie, le juge des référés a statué par les motifs suivants :

« La période de chasse des espèces charadriiformes et d'ansériformes mentionnées dans l'arrêté ministériel du 17 février 1989 et du pigeon à cou rouge telle que définie par l'arrêté en litige commence le 29 juillet 2023 pour se terminer le 7 janvier 2024 inclus. S'agissant de la colombe à croissants, cette période commence du 1^{er} septembre 2023 au 7 janvier 2024 inclus. Compte tenu des éléments versés au dossier relatifs au statut de conservation de ces espèces dans le département de la Guadeloupe et des dégâts potentiellement conséquents que leur causerait une campagne de chasse, même assortie de certaines restrictions définies en fonction des espèces, l'exécution de cet arrêté, d'application immédiate, porte atteinte de manière suffisamment grave et immédiate aux intérêts que les associations requérantes défendent, conformément à leurs statuts. Dans ces circonstances, la condition d'urgence est remplie » (ordonnance attaquée, pt. 5).

Ces motifs sont insuffisants.

Le juge des référés ne pouvait se borner à faire une référence globale aux « *éléments versés au dossier* », sans mieux préciser ceux sur lesquels il entendait se fonder et les raisons pour lesquelles ces éléments faisaient ressortir une situation d'urgence au sens de l'article L. 521-1 précité du code de justice administrative.

Ces motifs stéréotypés, qui ne font pas de référence précise aux données de conservation des espèces, sont insusceptibles de constituer une appréciation objective et concrète de l'ensemble des éléments du dossier.

En se bornant à se référer aux éléments versés au dossier, sans mieux s'expliquer sur ceux qu'il retenait au fondement de son appréciation, le juge des référés a insuffisamment motivé son ordonnance.

La cassation est certaine.

Deuxièmement, et en admettant pour les seuls besoins de la discussion que la motivation adoptée soit suffisante, c'est en tout état de cause au prix d'une dénaturation des faits et pièces du dossier que le juge des référés a pu retenir que l'exécution de l'arrêté litigieux porterait une atteinte grave et immédiate à l'état de conservation des espèces.

Aucune des espèces dont la chasse était contestée devant le juge des référés ne se trouve dans un état de conservation critique, ou proche de l'être.

On rappellera que les différentes listes établies en Guadeloupe par l'UICN sont les suivantes : éteinte au niveau mondial (EX), disparue de Guadeloupe (RE), en danger critique (CR), en danger (EN), vulnérable (VU), quasi-menacée (NT), préoccupation mineure (LC) et données insuffisantes (DD).

L'ensemble des espèces se trouve, au niveau mondial, en préoccupation mineure, soit le niveau le plus bas, et qui signifie que l'espèce, outre qu'elle n'est pas menacée, n'est pas à risque de l'être.

Au niveau régional, sont également en préoccupation mineure la sarcelle à ailes bleues, le grand chevalier à pattes jaunes, le bécasseau à poitrine cendrée, la bécassine de Wilson, le pluvier argenté, le chevalier semipalmé et la colombe à croissants.

Le canard d'Amérique, le canard pilet, le canard chipeau, le canard souchet, la sarcelle à ailes vertes, le dendrocygne à ventre noir, le morillon à collier, le petit morillon, le petit chevalier à pattes jaunes, la maubèche des champs, le bécasseau à échasses, et le pigeon à cou rouge ne sont pas classés en Guadeloupe, du fait de données insuffisantes. Aucun élément du dossier ne permet toutefois de présumer que ces espèces se trouveraient dans un état critique de conservation.

Le canard colvert et le dendrocygne fauve ne font pas l'objet d'une évaluation en Guadeloupe, du fait de leur introduction récente ou de leur présence occasionnelle ou marginale. En d'autres termes, il s'agit d'espèces dont l'état de conservation ne dépend pas de leur présence en Guadeloupe où elles sont résiduelles.

La seule espèce classée « quasi-menacée » au niveau de la Guadeloupe est le pluvier bronzé. Ce qui signifie bien qu'il ne l'est pas.

L'état de conservation de l'ensemble des espèces en cause ne fait l'objet d'aucune réelle préoccupation, et aucun risque d'extinction n'est à craindre, en particulier du fait du nombre particulièrement limité de prélèvements fixé par le préfet aux articles 4 et 5 de l'arrêté litigieux.

En jugeant au contraire, sans aucune réelle justification, que l'exécution de l'arrêté préfectoral pourrait causer des dégâts potentiellement conséquents à l'état de conservation des espèces, le juge des référés a dénaturé les faits et pièces du dossier.

L'ordonnance sera censurée.

Troisièmement, c'est au prix d'une nouvelle erreur de droit que le juge des référés a retenu que le moyen tiré de l'incompétence du préfet pour fixer la période de chasse des charadriiformes et des ansériformes était de nature à créer un doute sérieux.

La fédération exposante s'associe sur ce point au moyen développé par le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires au soutien de son pourvoi.

La répartition des compétences entre le préfet et le ministre opérée par les articles R. 424-6 et R. 424-9 du code de l'environnement ne trouve en effet à s'appliquer que sur le territoire métropolitain. Dans les territoires d'outre-mer, où l'article R. 424-9 n'est pas applicable, le préfet est compétent pour fixer la période de chasse du gibier d'eau et des oiseaux de passage.

On ajoutera aux développements du ministre que la répartition des compétences des articles R. 424-6 et R. 424-9 répond aux principes de déconcentration et de subsidiarité.

La directive « Oiseaux » 2009/147/CE du 30 novembre 2009 a pour objectif d'assurer la conservation des oiseaux sauvages sur le territoire européen des Etats membres, ainsi que le rappelle son article 1^{er}.

L'échelle d'appréciation du niveau de conservation des espèces est toutefois susceptible de varier. Le quatrième considérant de la directive énonce d'ailleurs à cet égard :

« Les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen des États membres sont en grande partie des espèces migratrices. De telles espèces constituent un patrimoine commun et la protection efficace des oiseaux est un problème d'environnement typiquement transfrontalier qui implique des responsabilités communes ».

La répartition de la compétence pour fixer les périodes de chasse, opérée par les articles R. 424-6 et R. 424-9 du code de l'environnement, répond à la nécessité de désigner l'autorité la plus à même d'apprécier l'état de conservation global d'une espèce, et les mesures à prendre pour la protéger.

S'agissant du gibier d'eau et des oiseaux de passage, la population des espèces n'est pas cantonnée à un territoire précis, et peut recouvrir l'ensemble du territoire national voire s'étendre sur le territoire de plusieurs Etats membres.

C'est pourquoi l'article R. 424-9 attribue compétence au ministre, autorité centrale la plus à même d'apprécier, à l'échelle du territoire national, l'état de conservation de ces espèces et de prendre les mesures propres à éviter sa dégradation.

A l'inverse, s'agissant du gibier sédentaire, l'échelle d'appréciation de l'état de conservation de l'espèce est celle du département, et c'est en conséquence au préfet que l'article R. 424-6 du code de l'environnement attribue la compétence d'en fixer les périodes de chasse.

L'attribution au ministre de la compétence pour les oiseaux de passage et le gibier d'eau répond aux exigences de transposition de la directive « Oiseaux », dont l'objectif est de garantir la conservation des oiseaux sauvages à l'échelle du territoire européen.

Cet objectif est inapplicable à la Guadeloupe, qui ne se trouve pas sur ce territoire européen et à laquelle la directive est inapplicable. Il n'y a pas, dans ce département, de distinction à faire entre les espèces présentes dans le département et les espèces présentes sur un territoire plus étendu qui appellerait une appréciation globale du ministre.

Eu égard à la situation géographique de la Guadeloupe, l'état de conservation des espèces ne peut être apprécié qu'à l'échelle du département ; et c'est en conséquence au seul préfet qu'il revient de fixer les dates d'ouverture et de clôture de la chasse.

L'article R. 424-10 du code de l'environnement ne déroge pas uniquement quant aux dates limite possibles ; il fait obstacle à l'application de l'article R. 424-9 du même code, qui n'est applicable que sur le territoire métropolitain.

En jugeant l'inverse, le juge des référés du tribunal administratif de la Guadeloupe a commis une erreur de droit.

A nouveau, la cassation est acquise.

Quatrièmement, le juge des référés a commis une erreur de droit et a insuffisamment motivé sa décision en jugeant que le moyen tiré de la violation du principe de précaution, s'agissant de la colombe à croissants, était de nature à créer un doute sérieux, sans rechercher si les prélèvements autorisés n'étaient pas proportionnés aux effectifs de l'espèce.

L'ordonnance attaquée relève expressément que la colombe à croissants fait l'objet d'une préoccupation mineure selon la liste rouge des

espèces menacées établie par l'UICN en 2021. Elle retient toutefois que les incertitudes relatives à la période de nidification, qui pourrait se poursuivre d'octobre à décembre, justifiait la suspension de la chasse au regard du principe de précaution (pt. 11).

Le juge des référés constate cependant de manière expresse que la période d'octobre à décembre ne constitue qu'une période de reproduction secondaire. En outre, cette seule circonstance est insusceptible, en elle-même, de caractériser un risque d'atteinte à l'état de conservation de l'espèce.

La seule circonstance que les prélèvements soient autorisés pendant une période de nidification secondaire n'implique en rien un risque de dommage pour la conservation de l'espèce. Tout dépend du rapport de proportion existant entre les effectifs de l'espèce et le nombre de prélèvements autorisés.

Or le juge des référés s'est abstenu de procéder à une telle recherche pourtant nécessaire. Il a commis une erreur de droit et a insuffisamment motivé sa décision.

La cassation s'impose.

Cinquièmement, s'agissant du pigeon à cou rouge, le juge des référés a dénaturé les faits et pièces du dossier en fondant la suspension de l'arrêté litigieux sur la prétendue absence de données suffisantes relativement à cette espèce.

Il ressort en effet de l'étude de M. Rivera Milan, au demeurant citée par l'ordonnance attaquée (pt. 12), que ses travaux ont mis en évidence que « *l'abondance du pigeon simple, du pigeon à cou rouge et de la buse à queue rousse a augmenté à partir de faibles effectifs et s'est approchée des niveaux de capacité de charge à la fin des années 1990 en réponse à l'augmentation de la recherche de ressources de nourriture et de nidification dans les forêts à deuxième croissance à travers l'île* » (p. 13).

Il ressort de manière expresse et sans ambiguïté aucune de cette étude que les effectifs de l'espèce ont augmenté pour se rapprocher de la capacité de charge de l'espèce, soit le nombre maximal d'animaux qu'un territoire peut tolérer sans que les ressources végétales ou le sol ne subissent de dégradation irréversible.

Dans ces conditions, le juge des référés ne pouvait, sans la dénaturer, retenir que cette étude n'apportait pas d'éléments scientifiques permettant d'évaluer l'état de la population, et déduire de la prétendue insuffisance des données que le moyen tiré de la violation du principe de précaution était de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté attaqué.

A tous égards, la cassation est inévitable.

A ce stade, l'intérêt d'une bonne administration de la justice justifie que le Conseil d'Etat règle l'affaire au titre de l'instance de référé, sur le fondement de l'article L. 821-2 du code de justice administrative. La fédération départementale des chasseurs de la Guadeloupe entend ici expressément reprendre l'ensemble de ses moyens et conclusions soulevés devant le juge des référés du tribunal administratif de la Guadeloupe, ainsi que les moyens soulevés à l'appui de son pourvoi.

—

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire ou suppléer, même d'office, l'exposante conclut qu'il **PLAISE AU CONSEIL D'ETAT** :

- **ANNULER** l'ordonnance attaquée ;
- réglant l'affaire au titre de l'instance de référé, **REJETER** la requête des associations LPO, ASPAS, ASFA, To-Ti-Jon ;
- **METTRE A LA CHARGE** des associations LPO, ASPAS, ASFA, To-Ti-Jon la somme de 3.000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

S.C.P. WAQUET - FARGE - HAZAN
Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation