

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LA GUADELOUPE**

N° 2301414

**LIGUE POUR LA PROTECTION DES
OISEAUX ET AUTRES**

Mme Sollier
Rapporteuse

M. Sabatier-Raffin
Rapporteur public

Audience du 19 septembre 2024
Décision du 30 septembre 2024

44-046-01
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de la Guadeloupe

(2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 17 novembre 2023, l'association Ligue pour la protection des oiseaux, l'Association pour la protection des animaux sauvages (ASPAS), l'Association pour la sauvegarde et la réhabilitation de la faune des Antilles (ASFSA), l'association To-ti-jon et l'Association des mateurs amicaux des z'oiseaux et de la nature aux Antilles (AMAZONA), représentées par Me Victoria, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté DEAL-RN n° 971-2023-11-07-00004 du 7 novembre 2023 du préfet de la Guadeloupe relatif à la saison de chasse 2023-2024 dans la collectivité de Saint-Martin concernant les espèces de Charadriiformes et d'Anseriformes, le pigeon à cou rouge et la colombe à croissants ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- l'arrêté attaqué est entaché d'un défaut de compétence de son auteur, dès lors qu'il relève de la compétence exclusive du ministre chargé de la chasse d'instaurer les périodes de chasses pour les oiseaux de passage et gibiers d'eau en vertu de l'article R. 424-9 du code de l'environnement ;

- concernant la colombe à croissants, l'arrêté attaqué est entaché d'une erreur de droit dès lors que la période de chasse autorisée de la colombe à croissants recouvre la période de

nidification de l'espèce, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 424-2 du code de l'environnement ;

- concernant le pigeon à cou rouge :

- l'arrêté attaqué est entaché d'une erreur de droit dès lors que la période de chasse autorisée recouvre la période de nidification de l'espèce, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 424-2 et R. 424-1 du code de l'environnement ;

- il méconnaît le principe de précaution mentionné aux articles 5 de la Charte de l'environnement et L. 110-1 du code de l'environnement et est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation, car l'état des effectifs et la dynamique de la population guadeloupéenne ne sont pas connus ce qui risquerait de menacer l'état de conservation de cette espèce ; les restrictions apportées par le préfet apparaissant insuffisantes pour éviter tout risque pour l'état de conservation de l'espèce ;

- concernant les limicoles, l'arrêté attaqué méconnaît le principe de précaution et est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation dès lors qu'il risque de porter atteinte à l'état de conservation des espèces dont il autorise la chasse, notamment dès lors qu'elles sont en déclin, voire menacées, et en raison de l'insuffisance des quotas de prélèvements fixés par jour et par chasseur.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 27 novembre 2023, la Fédération départementale des chasseurs de la Guadeloupe, représentée par Me Lagier et Me Bonzy, conclut au rejet de la requête.

La requête a été communiquée au préfet de la Guadeloupe le 17 novembre 2023, qui n'a pas produit d'observations en défense.

Par un courrier du 22 juillet 2024, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office tiré de l'irrecevabilité de l'intervention en défense de la fédération départementale des chasseurs de la Guadeloupe en l'absence de production par le préfet de la Guadeloupe, auquel la requête a été communiquée, d'un mémoire tendant au rejet de celle-ci.

Par ordonnance du 10 juin 2024, la clôture d'instruction a été fixée au 4 juillet 2024.

Vu :

- l'ordonnance n°2301415 du 28 novembre 2023, par laquelle le juge des référés a suspendu l'exécution de l'arrêté du 7 novembre 2023 relatif à la saison de chasse 2023-2024 dans la collectivité de Saint-Martin concernant les espèces de Charadriiformes et d'Anseriformes, le pigeon à cou rouge et la colombe à croissants ;

- les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- la directive CEE, du Conseil du 2 avril 1979, portant conservation des oiseaux sauvages ;

- le code de l'environnement ;

- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

A été entendu au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Sollier, rapporteuse,
- les conclusions de M. Sabatier-Raffin, rapporteur public,
- et les observations de Me Victoria, représentant les associations requérantes.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté DEAL-RN n°971-2023-11-07-00004 du 7 novembre 2023 relatif à la saison de chasse 2023-2024 dans la collectivité de Saint-Martin, le préfet de la Guadeloupe a fixé la reprise de la chasse à tir du 10 novembre 2023 au 7 janvier 2024 inclus, pour les espèces de Charadriiformes et d'Ansériformes mentionnées dans l'arrêté du 17 février 1989 modifié, le pigeon à cou rouge et la colombe à croissants. Les associations requérantes demandent l'annulation de cet arrêté du préfet de la Guadeloupe.

Sur l'intervention de la Fédération départementale des chasseurs de la Guadeloupe :

2. Aux termes de l'article R. 632-1 du code de justice administrative : « *L'intervention est formée par mémoire distinct. (...)* » Une intervention ne peut être admise que si son auteur s'associe soit aux conclusions de l'appelant, soit à celles du défendeur.

3. En l'espèce, le préfet de la Guadeloupe, à qui le recours des associations requérantes a été communiqué, n'a pas présenté de mémoire tendant au rejet du recours. Par suite, l'intervention de la Fédération départementale des chasseurs de la Guadeloupe n'est pas recevable.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la légalité externe

4. L'article L. 424-2 du code de l'environnement dispose : « *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 (...)* ». Aux termes de l'article R. 424-6 du code de l'environnement : « *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.* » L'article R. 424-1 du même code dispose : « *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.* » Aux termes de l'article R. 424-9 du même 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. D'une part, il résulte de la combinaison de ces dispositions que, si le préfet de département est en principe compétent pour fixer chaque année la période de chasse à tir des gibiers, le ministre chargé de la chasse dispose d'une compétence exclusive pour fixer les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse aux oiseaux de passage et au gibier d'eau. En outre, la circonstance que le préfet puisse notamment, dans le cadre des pouvoirs qu'il détient en vertu de l'article R. 424-1 du code de l'environnement, et pour des motifs de protection de la ressource cynégétique, interdire la chasse de certaines espèces ou catégories de spécimens d'espèces et limiter le nombre de jours de chasse, y compris concernant la chasse à tir des oiseaux de passage et du gibier d'eau, ne lui confère toutefois aucune compétence pour étendre la période de chasse des oiseaux de passage et du gibier d'eau déterminée par arrêté du ministre chargé de la chasse ou, en l'absence d'un tel arrêté, pour déterminer lui-même la période de chasse de ces espèces. Il s'ensuit, qu'à la date de l'arrêté attaqué, seules les dispositions précitées du code de l'environnement régissaient la répartition des compétences pour fixer les périodes de chasse à tir des gibiers, lesquelles ne limitent pas leur champ d'application au territoire européen de la France.

6. D'autre part, si les articles R. 424-10 à R. 424-13 du code de l'environnement instituent dans certaines collectivités d'outre-mer des règles spécifiques relatives à la période générale d'ouverture et de fermeture de la chasse et à la période d'ouverture et de fermeture de la chasse de certaines espèces, aucune de ces dispositions ne concerne le territoire de la collectivité de Saint-Martin. En outre, si le ministre compétent a fixé les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse aux oiseaux de passage et au gibier d'eau par deux arrêtés des 24 mars 2006 et 19 janvier 2009, ces deux arrêtés, qui visent en particulier le décret n° 2003-1112 du 24 novembre 2003 portant publication de l'accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie, ne régissent cependant que la situation des oiseaux de passage et de gibier d'eau présents sur le territoire européen de la France. Ils ne s'appliquent dès lors pas aux oiseaux de passage et de gibier d'eau présents sur le territoire de la Guadeloupe, pour lesquels la chasse a été autorisée par arrêté ministériel du 17 février 1989 fixant la liste des espèces de gibier dont la chasse est autorisée sur le territoire du département de la Guadeloupe et auquel se réfère l'arrêté attaqué du 7 novembre 2023. Par ailleurs, il est constant qu'aucun arrêté du ministre chargé de la chasse n'a fixé les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse pour les espèces d'oiseaux de passage et de gibiers d'eau présentes sur le territoire de la collectivité de Saint-Martin. Dans ces conditions, le préfet de la Guadeloupe n'était pas compétent pour déterminer lui-même les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse dans la collectivité de Saint-Martin pour les espèces d'oiseaux de passage et de gibier d'eau que constituent, d'une part, les espèces relevant de l'ordre des ansériformes, comprenant la sarcelle à ailes bleues (*spatula discors*), le canard d'Amérique (*anas americana*), le canard colvert (*anas platyrhynchos*), le canard pilet (*anas acuta*), le canard chipeau (*anas strepera*), le canard souchet (*anas clypeata*), la sarcelle à ailes vertes (*anas crecca*), le dendrocygne fauve (*dendrocygna bicolor*), le dendrocygne à ventre noir (*dendrocygna autumnalis*), le morillon à collier (*aythya collaris*) et le petit morillon (*aythya affinis*), ainsi que, d'autre part, les espèces relevant de l'ordre des charadriiformes, comprenant le petit chevalier à pattes jaunes (*tringa flavipes*), le grand chevalier à pattes jaunes (*tringa melanoleuca*), la maubèche des champs (*bartramia longicauda*), le bécasseau à échasses (*calidris himantopus*), le bécasseau à poitrine cendrée (*calidris melanotos*), la bécassine de Wilson (*gallinago delicata*), le pluvier bronzé (*pluvialis dominica*), le pluvier argenté (*pluvialis squatarola*), et le chevalier semipalmé (*tringa semipalmata*). Par conséquent, l'arrêté attaqué du préfet de la Guadeloupe du 7 novembre 2023 est entaché d'incompétence en tant qu'il fixe, à Saint-Martin, la période de chasse de ces espèces de gibier d'eau et d'oiseaux de passage. Il doit, par suite, et dans cette mesure, être partiellement annulé en ce qu'il concerne les espèces précitées.

En ce qui concerne la légalité interne

7. D'une part, aux termes de l'article 5 de la Charte de l'environnement : « *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 œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage* ». L'article L. 110-1 du code de l'environnement définit le principe de précaution comme le principe 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* ». D'autre part, l'article R. 424-1 du même code dispose : « *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 (...)* ».

8. En l'espèce, les associations requérantes produisent l'étude bibliographique et propositions d'actions en faveur de l'avifaune des Antilles de Mme Renaud, laquelle indique, en se fondant sur les études de Chipley en 1991, de Raffaele en 1998 et de Del Hoyo en 2005, que la colombe à croissants est une espèce rare dans les petites Antilles et même absente de Saint-Martin. Devant de telles incertitudes, en l'absence de données scientifiques supplémentaires concernant la population et l'évolution de la population de colombes à croissants sur le territoire de la collectivité de Saint-Martin, il appartenait au préfet de la Guadeloupe, en vertu du principe de précaution, d'adopter des mesures effectives et proportionnées pour préserver cette espèce sur le territoire de la collectivité de Saint-Martin. Or, l'arrêté attaqué, qui a doublé le nombre de prélèvements maximum autorisés de colombes à croissants par jour et par chasseur par rapport à la saison de chasse précédente, en autorisant le prélèvement maximal de dix pièces par chasseur et par jour, sans connaissance précise sur l'état des effectifs ou sur la dynamique de population, a entaché l'arrêté attaqué d'une erreur manifeste d'appréciation et a méconnu le principe de précaution mentionné aux articles 5 de la Charte de l'environnement et L. 110-1 du code de l'environnement en autorisant la chasse à tir de la colombe à croissants sur le territoire de la collectivité de Saint-Martin. Dans ces conditions, alors que les mesures prévues ne peuvent suffire à garantir la sauvegarde de l'espèce de colombe à croissants, les associations requérantes sont fondées à soutenir qu'en autorisant la chasse à tir de la colombe à croissants à compter du 10 septembre 2023 jusqu'au 7 janvier 2024, le préfet de la Guadeloupe a entaché l'arrêté attaqué d'une erreur manifeste d'appréciation et a méconnu le principe de précaution mentionné aux articles 5 de la Charte de l'environnement et L. 110-1 du code de l'environnement.

9. En second lieu, concernant le pigeon à cou rouge, il ressort des pièces du dossier que cette espèce est toujours classée dans la catégorie « données insuffisantes » de la liste rouge des espèces menacées en France, établie en janvier 2022 par le comité français de l'Union internationale pour la conservation de la nature. Il ressort du site internet de l'Union internationale pour la conservation de la nature, accessible tant au juge qu'aux parties, que la classification d'une espèce dans la catégorie « données insuffisantes » indique que son risque d'extinction n'a pas été évalué et qu'il est recommandé d'accorder aux espèces concernées le même degré de protection qu'aux taxons menacés, au moins jusqu'à ce que leur état puisse être évalué. Il ressort de l'étude bibliographique et propositions d'actions en faveur de l'avifaune

des Antilles de Mme Renaud, que le pigeon à cou rouge « peut être considéré comme rare car peu visible, cependant aucune étude n'a réellement estimé sa population au sein de la Caraïbe ou plus précisément des Antilles françaises » et que « cette estimation et la tendance évolutive de la population de pigeons sont des informations primordiales pour avoir connaissance de la fragilité potentielle de l'espèce ». Il résulte de cette étude qu'elle confirme l'absence de données suffisantes sur l'état de conservation de cette espèce dans la collectivité de Saint-Martin. Il ressort également de ce document que le pigeon à cou rouge est suspecté d'être en déclin à cause de la prédation, des catastrophes naturelles et de la chasse.

10. Devant de telles incertitudes, il appartenait au préfet de la Guadeloupe, en vertu du principe de précaution, d'adopter des mesures effectives et proportionnées pour préserver l'espèce de pigeons à cou rouge sur le territoire de la collectivité de Saint-Martin. Or, en augmentant le nombre de prélèvements maximum autorisés de pigeons à cou rouge par jour et par chasseur de cinq à sept par rapport à la saison de chasse précédente, sans connaissance précise sur l'état des effectifs ou sur la dynamique de population de cette espèce, le préfet de la Guadeloupe a entaché l'arrêté attaqué d'une erreur manifeste d'appréciation et a méconnu le principe de précaution mentionné aux articles 5 de la Charte de l'environnement et L. 110-1 du code de l'environnement. Dans ces conditions, compte tenu de l'absence de données précises sur l'évolution de la population du pigeon à cou rouge à Saint-Martin à la date de la décision attaquée, les associations requérantes sont fondées à soutenir qu'en autorisant la chasse à tir du pigeon à cou rouge à compter du 10 novembre 2023 jusqu'au 7 janvier 2024, le préfet de la Guadeloupe a entaché l'arrêté attaqué d'une erreur manifeste d'appréciation et a méconnu le principe de précaution mentionné aux articles 5 de la Charte de l'environnement et L. 110-1 du code de l'environnement.

11. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que l'arrêté du préfet de la Guadeloupe du 7 novembre 2023 doit être annulé en tant qu'il autorise, sur le territoire de la collectivité de Saint-Martin, la chasse des espèces charadriiformes et d'ansériformes mentionnées dans l'arrêté ministériel du 17 février 1989, ainsi que la chasse de la colombe à croissants et du pigeon à cou rouge à compter du 10 novembre 2023 jusqu'au 7 janvier 2024.

Sur les frais liés au litige :

12. Il y a lieu dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 500 euros au titre des frais non compris dans les dépens et exposés par l'association pour la protection des oiseaux, l'association pour la protection des animaux sauvages, l'association To-ti-jon, l'association pour la sauvegarde et la réhabilitation de la faune des Antilles et l'association des mateurs amicaux des z'oiseaux et de la nature aux Antilles.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'intervention de la Fédération départementale des chasseurs de la Guadeloupe n'est pas admise.

Article 2 : L'arrêté DEAL-RN n°971-2023-11-07-00004 du 7 novembre 2023 du préfet de la Guadeloupe est annulé en tant qu'il autorise, dans la collectivité de Saint-Martin, la chasse 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 entre le 10 novembre 2023 et le 7 janvier 2024.

Article 3 : L'Etat versera à l'association Ligue pour la protection des oiseaux, à l'association pour la protection des animaux sauvages, à l'association To-ti-jon et à l'association pour la sauvegarde et la réhabilitation de la faune des Antilles et à l'association des mateurs amicaux des z'oiseaux et de la nature aux Antilles, la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à l'association Ligue pour la protection des oiseaux, à l'Association pour la protection des animaux sauvages, à l'association To-ti-jon, à l'Association pour la sauvegarde et la réhabilitation de la faune des Antilles, à l'Association des mateurs amicaux des z'oiseaux et de la nature aux Antilles, à la Fédération départementale des chasseurs de la Guadeloupe et au préfet de la Guadeloupe.

Copie en sera adressée au ministre de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques.

Délibéré après l'audience du 19 septembre 2024, à laquelle siégeaient :

M. Gouès, président,
Mme Sollier, conseillère,
Mme Biodore, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 septembre 2024.

La rapporteuse,

Signé

M. SOLLIER

Le président,

Signé

S. GOUÈS

La greffière,

Signé

A. CETOL

La République mande et ordonne au préfet de la Guadeloupe, en ce qui le 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

L'adjointe de la greffière en chef

Signé

A. Cétol