

N° 460440

Association Réunion Biodiversité

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 6 janvier 2023

Décision du 25 janvier 2023

CONCLUSIONS

M. Nicolas AGNOUX, Rapporteur public

Parmi les cibles ambitieuses définies par l'accord de Kunming-Montréal sur la biodiversité conclu le mois dernier à l'issue de la COP 15, figure l'objectif de réduire le taux d'introduction des espèces exotiques envahissantes de 50 % d'ici 2030.

L'invasion des milieux naturels par les espèces exotiques constitue en effet, après la destruction des habitats mais avant le réchauffement climatique et la pollution, la deuxième cause d'extinction d'espèces animales et végétales. Déplacées, volontairement ou non, par les activités humaines hors de leur région d'origine, les espèces exotiques envahissantes sont susceptibles de causer des ravages dans leur nouvel environnement, en s'appropriant les ressources des espèces indigènes ou en devenant pour elles de redoutables prédateurs¹, que l'on pense à la perche du Nil introduite dans le lac Victoria, ou plus près de nous au frelon asiatique². Les conséquences peuvent être catastrophiques dans les écosystèmes géographiquement isolés et ayant évolué en vase clos, comme ceux des territoires insulaires ultramarins.

Au niveau européen, le Règlement (UE) n°1143/2014 du 22 octobre 2014 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes confie à la Commission le soin d'établir une liste des espèces « préoccupantes pour l'Union » dont l'introduction sur le territoire de l'Union, le transport ou la commercialisation sont interdites (art. 4 et 7). Les Etats membres peuvent la compléter d'une liste des espèces préoccupantes à l'échelle nationale (art. 12), susceptibles d'être soumises aux mêmes restrictions. Les Etats comptant des régions ultrapériphériques doivent en outre adopter une liste des espèces préoccupantes pour chacune de ces régions (art. 6).

¹ Les espèces invasives peuvent également porter atteinte aux espèces indigènes lorsqu'elles sont le vecteur de pathologies ou de parasites, ou encore en tant qu'elles génèrent des hybridations.

² Voir Bourdet, J. : « Espèces envahissantes : une catastrophe écologique et économique », *Journal du CNRS* (sept. 2021).

Au niveau national, ces règles sont transposées aux articles L. 411-5 et L. 411-6 du code de l'environnement³. En vertu du premier article, sont classées sur une liste dite de « niveau 1 » les espèces dont *l'introduction dans le milieu naturel* est interdite. Le second article prévoit le classement sur une liste dite de « niveau 2 » de espèces les plus préoccupantes dont l'entrée sur le territoire, le transport, le commerce et la détention sont interdites⁴.

C'est sur ce dernier fondement que les ministres en charge de l'environnement et de l'agriculture ont édicté, par un arrêté du 28 juin 2021, la liste de niveau 2 applicable sur le territoire de La Réunion. L'association Réunion Biodiversité vous saisit d'un recours en excès de pouvoir tendant à son annulation.

1. Les moyens de légalité externe soulevés par la requête ne soulèvent guère de difficultés.

Le premier, tiré de ce que l'arrêté attaqué devait être revêtu de la signature du ministre des outre-mer sera facilement écarté : ce ministre n'est pas au nombre de ceux que l'article L. 411-6 désigne pour prendre l'arrêté interministériel fixant la liste des espèces exotiques envahissantes et aucun autre texte ne l'investit d'un pouvoir réglementaire en cette matière.

Le deuxième, tiré de ce que la liste n'aurait pas été établie, ainsi que l'exige l'article 6 §2 du règlement n°1143/2014, « *en concertation* » avec la région ultrapériphérique concernée, manque en fait : le préfet a recueilli l'avis du conseil régional et du conseil départemental de la Réunion.

Le troisième tiré de l'irrégularité de la procédure de participation du public n'est pas davantage sérieux, en ses deux branches. C'est d'abord à tort que l'association soutient que la consultation du public devait être organisée à partir du site internet des services déconcentrés de La Réunion et non du site internet des services centraux du ministère ; l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement impose une mise à disposition par voie électronique sans plus de précision et le choix d'un support national se justifiait, du reste, compte tenu de l'impact du texte pour les opérateurs implantés hors de la collectivité. La requérante affirme ensuite que l'administration aurait interrompu prématurément la consultation, à la veille du terme qui avait été indiqué et correspondant au jeudi de l'Ascension. Il apparaît effectivement que les dernières contributions se sont échelonnées jusqu'au mercredi soir, ce qui pourrait laisser supposer que le serveur n'était plus ouvert le lendemain. Néanmoins, à supposer même que la consultation ait été ainsi amputée de quelques heures, cette irrégularité ne nous semble pas, dans les circonstances de l'espèce, de nature à avoir privé le public d'une garantie, dès lors notamment que la durée minimale de 21 jours imposée par la loi a été respectée, ni avoir eu d'incidence sur le sens de la décision.

³ Ces dispositions ont fait l'objet d'une mise en cohérence avec le règlement européen mais lui préexistaient.

⁴ Voir pour un récapitulatif des textes pris en application de cette législation : https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/arretes_especes_exotiques_envahissantes_recapitulatif.pdf

Par un quatrième moyen, l'association requérante conteste l'absence de publication des motifs de la décision attaquée. Mais c'est inutilement qu'elle invoque, en premier lieu, les dispositions de l'article L. 123-19-1 faisant obligation à l'administration de publier par voie électronique les motifs de la décision, dont la méconnaissance demeure sans incidence sur la légalité même de la décision (CE 18 décembre 2019, *ASPAS*, n° 419897, aux tables sur un autre point), en deuxième lieu, les stipulations du paragraphe 2 de l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux relatif au droit à une bonne administration, qui s'adresse non aux Etats membres mais uniquement aux institutions, organes et organismes de l'Union (CE 24 avril 2019, *CGT et a.*, n° 405793 et s., aux tables sur un autre point) et, en dernier lieu, les stipulations de l'article 6, point 9 de la convention d'Aarhus⁵ qui, si elles sont pourvues d'un effet direct, n'imposent pas la motivation de la décision ou la publication simultanée de la décision et de ses motifs (CE Ass., 12 avril 2013, *Association coordination interrégionale stop THT*, n° 342409, au recueil)⁶.

Par un dernier moyen de légalité externe, la requérante fait grief aux ministres de n'avoir pas notifié la liste des espèces exotiques envahissantes définie pour le territoire de la Réunion à la Commission européenne, en méconnaissance du §4 de l'article 6 du règlement européen⁷. Mais ce moyen n'est pas de nature à affecter la régularité de l'arrêté attaqué – la notification ayant au demeurant bien été opérée en septembre 2021.

2. Une série de moyens de légalité interne est tirée de la méconnaissance des règles définies à ce même article 6 du règlement.

Il est d'abord reproché aux auteurs de l'arrêté de s'être abstenus d'énumérer de manière exhaustive les espèces classées comme espèces exotiques envahissantes, en faisant référence à des unités taxonomiques plus larges (classe, ordre, famille et genre).

Par exemple, l'arrêté désigne l'ensemble de la classe des mammifères à l'exception de six espèces (lièvre à collier noir ; cerf de Java ; tangué ; hamsters de Campbell, de Roborovski, et russe). De même, pour les oiseaux, reptiles, poissons et amphibiens, l'arrêté se réfère à des ordres, des familles ou des genres pris en leur entier, sans détailler les espèces qui les composent.

Mais aucune disposition du règlement n'interdit au pouvoir réglementaire de procéder de la sorte. Ce mode de rédaction est au contraire cohérent avec le choix, sur lequel on va revenir, de retenir un champ d'interdiction très large : compte tenu du nombre écrasant d'espèces

⁵ aux termes duquel chaque Etat partie « *veille aussi à ce que, une fois que la décision a été prise par l'autorité publique, le public en soit promptement informé suivant les procédures appropriées. Chaque Partie communique au public le texte de la décision assorti des motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée* ».

⁶ Ainsi que l'indiquait A. Lallet dans ses conclusions, ces stipulations imposent à l'autorité administrative de porter les motifs de sa décision à la connaissance du public à sa demande.

⁷ « 4. Les États membres notifient immédiatement à la Commission les listes visées au paragraphe 2, ainsi que toute mise à jour de ces listes, et en informent les autres États membres. »

susceptibles de devoir être mentionnées (environ 70.000, selon le ministre), il est le plus conforme aux exigences de lisibilité et d'accessibilité du droit. Le texte ne souffre d'aucune imprécision dans la mesure où les différentes espèces appartenant à chaque classe sont déterminées par la taxonomie.

La requête conteste ensuite la mention figurant, en note de bas de page, selon laquelle l'arrêté attaqué n'est pas applicable aux espèces que l'arrêté classant les espèces invasives de « niveau 1 » désigne comme pouvant être introduites dans le milieu naturel à La Réunion. Mais ce renvoi ne présente aucune contrariété possible avec le règlement européen.

3. Le dernier moyen, le plus sérieux, est tiré de l'erreur d'appréciation dont les ministres auraient entaché l'arrêté en définissant la liste des espèces concernées.

L'association qui représente notamment les intérêts des animaleries, critique le caractère trop large du périmètre retenu, notamment en ce qui concerne les reptiles, les poissons et les oiseaux ; elle reproche aussi aux ministres, à l'inverse, de n'avoir pas étendu l'interdiction à une famille de poissons, les Cichlidés, à l'exception de deux espèces.

Ce moyen vous conduit d'abord à expliciter, pour la première fois, la nature de votre contrôle⁸.

A titre de parallèle, on rappellera que le choix de classer une espèce en tant qu'espèce protégée au sens de l'article L. 411-1 du code de l'environnement fait l'objet d'un contrôle restreint (CE 27 février 1981 *M. P...*, n° 20730, inédit ; CE, 5 juillet 1999, *Société catalane de botanique et d'écologie*, n° 194834, aux tables ; CE 5 février 2020, *ASPAS et ASFA*, n° 422631, inédit). En revanche, vous exercez un contrôle normal sur le classement en espèce nuisible et symétriquement, sur la décision de ne pas procéder à ce classement (CE 16 juillet 2014, *Fédération départementale des chasseurs de la Charente-Maritime et autres*, n° 363446, aux tables).

De manière générale, les éléments qui déterminent votre degré de votre contrôle tiennent à la latitude laissée au pouvoir réglementaire par les normes supérieures, à la gravité des atteintes susceptibles d'être portées aux intérêts en présence et au degré de technicité de la matière.

Sur le premier point, on relèvera que l'article L. 411-6 autorise le classement en espèce envahissante lorsque « *les nécessités de la préservation du patrimoine biologique, des milieux naturels et des usages qui leur sont associés* » justifient d'éviter sa diffusion, ce qui donne peu de prise à un contrôle approfondi, ces critères n'ayant pas davantage été précisés au niveau réglementaire (art. R. 411-37 à R. 411-45). Pour sa part, le règlement européen laisse aux Etats membres la plus grande marge de manœuvre pour déterminer, en complément à la

⁸ Cette question avait été abordée une première fois à l'occasion d'un litige portant sur deux arrêtés relatifs au classement des espèces exotiques envahissantes sur le territoire de la Martinique, sans être explicitement tranchée compte tenu des moyens alors invoqués (CE 6^e jjs 14 novembre 2022, *Centre caribéen de développement durable et solidaire*, n°449891, 450053, inédit).

liste des espèces préoccupantes pour l'Union arrêtée par la Commission, la liste des espèces préoccupantes à son échelle (art. 12) ou à celle d'une région ultrapériphérique (art. 6), cette notion étant définie à l'article 2 comme « *une espèce exotique envahissante (...) pour laquelle un État membre considère, en s'appuyant sur des données scientifiques, que les effets néfastes de sa libération et de sa propagation, même s'ils ne sont pas pleinement démontrés, sont lourds de conséquences pour son territoire, ou une partie de celui-ci, et requièrent une action au niveau de l'État membre concerné* » – la nature de ces actions étant elle-même laissée à l'appréciation des États, à la seule réserve qu'elles soient compatibles avec le traité et notifiées à la Commission conformément au droit de l'Union.

S'agissant ensuite de la balance des intérêts en présence, les atteintes résultant du classement d'une espèce apparaissent relativement circonscrites. Ce classement a certes pour conséquence d'autoriser la destruction des spécimens déjà présents sur le territoire (art. L. 411-8) mais dans des proportions par construction limitées, s'agissant de mesures préventives visant des espèces introduites hors de leur milieu naturel d'origine. L'impact économique des interdictions d'importation et à de commercialisation des espèces, notamment les animaux de compagnie ou d'agrément, apparaît essentiellement concentré sur le secteur des animaleries. A l'inverse, une carence de l'administration à contrer la diffusion de certaines espèces très invasives pourrait avoir des conséquences désastreuses sur les écosystèmes. L'enjeu pourrait plaider en faveur d'un contrôle asymétrique, limitant le contrôle normal aux décisions refusant de classer certaines espèces.

Toutefois, et en troisième et dernier lieu, le nombre et la diversité extrêmes des espèces concernées, le caractère technique et souvent parcellaire de la littérature scientifique et surtout les incertitudes inhérentes à la diffusion des espèces dans un milieu exogène (toutes circonstances étrangères à l'analyse propre aux espèces nuisibles) plaident pour un contrôle certes attentif mais nécessairement distancié. Cette approche nous paraît en ligne avec votre jurisprudence qui, à l'égard des mesures de police administrative destinées à prévenir des risques, notamment sanitaires, retient un contrôle restreint en ce qui concerne l'existence et l'importance du danger et un contrôle entier, qualifié de contrôle de proportionnalité, quant au choix des mesures mises en œuvre pour y parer (CE 28 juillet 2000, *Association FO consommateurs et autres*, n° 212115, au recueil ; CE 15 mai 2009, *Société France Conditionnement Création et autres*, n°312449, 312454 et 312485, au recueil ; CE 20 octobre 2017, *SELARL Docteur Dominique D...*, n°398615, aux tables sur un autre point ; CE 23 décembre 2020, *M. G.. et autres*, n° 431520, aux tables sur un autre point).

Il est vrai que, lorsqu'est invoqué le principe de précaution garanti par l'article 5 de la Charte de l'environnement, vous exercez un contrôle normal sur l'appréciation du risque et un contrôle de l'erreur manifeste sur les mesures de précaution à prendre (CE Ass., 12 avril 2013, *Association coordination interrégionale stop THT et autres*, n° 342409, au recueil). Mais au prisme de cette jurisprudence, la détermination des espèces à désigner nous paraît davantage se rattacher au choix des mesures prises pour parer le risque général que représente la déstabilisation des biotopes par des espèces invasives : autrement dit, un contrôle normal ne

semble se justifier, selon cette logique, qu'à l'égard d'une décision des ministres refusant ne faire usage de leur pouvoir de police et s'abstenant d'édicter la liste applicable aux différentes collectivités insulaires.

Pour en revenir à la requête, aucun des arguments avancés par l'association Réunion Biodiversité ne nous paraît de nature à caractériser une erreur manifeste dans le choix des espèces désignées ou non comme des espèces exotiques envahissantes.

On soulignera au préalable le caractère tout à fait particulier du territoire de La Réunion, caractérisé par un endémisme de flore et de faune exceptionnel, qui lui vaut d'être identifié parmi les 34 « points chauds » de la biodiversité dans le monde par l'Union mondiale pour la nature (UICN). La rareté et la fragilité de ce patrimoine justifient donc un champ d'interdiction large.

En particulier, si la requérante invoque les analyses de l'association Nature Océan Indien de 2012 faisant état d'une introduction possible sur le territoire de La Réunion de plusieurs espèces de geckos, les ministres mettent en évidence, sans être utilement contredits, le caractère incomplet de l'étude en ce qui concerne l'impact lié aux prédateurs de ces reptiles sur les invertébrés et donc sur une part importante de la chaîne alimentaire. Quant aux critiques tenant à l'absence de classement de l'ensemble de la famille des cichlidés, elle n'est étayée par aucun élément précis, alors que le Conseil scientifique régional du patrimoine naturel de protection de la nature avait confirmé le choix des ministres de n'interdire que les deux espèces les plus à risque. De manière générale, il ressort des pièces du dossier que les ministres ont cherché, dans chaque catégorie d'animaux d'agrément, à préserver quelques exceptions susceptibles de maintenir aux animaleries une offre minimale parmi les espèces apparaissant les moins dangereuses, telles que certaines espèces d'inséparables.

PCMNC au rejet de la requête.