

N° 460895
Association One Voice

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 12 mai 2023
Lecture du 2 juin 2023

CONCLUSIONS

M. Nicolas AGNOUX, Rapporteur public

En matière de dates d'ouverture de la chasse, l'administration se risque parfois au jeu du chat et de la souris avec son juge.

L'exemple le plus topique, pour ne pas dire le plus caricatural, est sans doute celui de la période de chasse annuelle des oies sauvages qui, en dépit d'annulations répétées prononcées par le Conseil d'Etat, font fréquemment l'objet d'une rallonge de quelques jours au-delà de la date fixée par un premier arrêté au 31 janvier pour respecter les exigences de la directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009 relative à la conservation des oiseaux sauvages. A plusieurs reprises, des arrêtés ministériels de prolongation ont ainsi été opportunément édictés jusqu'à l'avant-veille de cette échéance¹ « *afin que le délai de réponse du juge des référés laisse quelques jours de récréation aux chasseurs à l'affût* »².

C'est alors à une course de vitesse que sont confrontées les associations de protection de l'environnement, qui sont en cette matière les principales vigies de la légalité, afin d'obtenir l'annulation et, à court terme, la suspension de ces actes administratifs notoirement illégaux.

Dès lors, il n'est guère surprenant que l'association One Voice ait nourri quelque inquiétude à la lecture du décret du 23 décembre 2021³ dont l'objet principal est d'accélérer l'entrée en vigueur des arrêtés préfectoraux relatifs à l'ouverture de la chasse à tir et à la fixation du nombre d'animaux à prélever parmi les espèces soumises à plan de chasse. Le texte réduit le différé d'application fixé respectivement aux articles R. 424-6 et R. 425-2 du code de l'environnement : le délai minimal entre la publication de l'arrêté préfectoral annuel d'ouverture de la chasse à tir et sa prise d'effet, qui était jusqu'alors de vingt jours, est abaissé à sept jours et celui séparant l'arrêté préfectoral fixant le plafond de spécimens prélevés et le

¹ CE 19 décembre 2014, *Association Humanité et Biodiversité et a.*, n°375070 et s. ; CE 11 décembre 2019, *LPO et a.*, n°427513 et s.

² Michallet, I., *Regarder passer les oies sauvages... et tirer !*, AJDA 2020. 73.

³ Décret n° 2021-1779 du 23 décembre 2021 relatif à diverses dispositions cynégétiques.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

début de chaque campagne cynégétique⁴ passe d'un mois (ou trois semaines pour le sanglier) à sept jours également.

1. Vous écarterez, au préalable, le premier moyen de la requête ayant trait à la consultation du conseil national de la chasse et de la faune sauvage. Il ressort des pièces du dossier que le ministre a adressé, dans les délais prescrits par l'article R. 133-8 du code des relations entre le public et l'administration, la convocation comportant l'ordre du jour et les documents nécessaires à son examen.

2. La critique centrale de la requête, qui a donc trait aux effets du décret attaqué sur l'effectivité du droit au recours, emprunte trois terrains contentieux distincts.

2.1. Le premier, qui porte sur la régularité externe de l'acte, est tiré de ce qu'en s'abstenant de soumettre le projet de décret à une consultation du public, le ministre aurait méconnu les exigences de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement qui met en œuvre le principe énoncé à l'article 7 de la Charte de l'environnement de participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

Toutefois, aux termes mêmes de cet article, ne sont pas regardées comme ayant une incidence sur l'environnement les décisions qui ont sur ce dernier un effet indirect ou non significatif.

Or les dispositions contestées, qui ont pour seul objet de modifier le différé d'application des arrêtés préfectoraux, sont par elles-mêmes sans incidence sur les modalités de chasse, leur durée ou la détermination des espèces et des quotas de spécimens.

La circonstance qu'elles touchent aux conditions d'édiction de décisions susceptibles de présenter de tels effets ne suffit pas à caractériser un effet direct, dès lors qu'elles ne modifient pas elles-mêmes l'impact de ces décisions sur l'environnement.

C'est ainsi qu'ont été regardées comme n'ayant pas d'effet direct sur l'environnement, au sens de ces dispositions, les décisions portant délimitation de périmètres au sein desquels un organisme unique peut se voir délivrer, de manière centralisée, les autorisations de prélèvement d'eau pour l'irrigation pour le compte de l'ensemble des utilisateurs locaux (CE 9 octobre 2013, *Syndicat de gestion des eaux et de l'environnement du Gâtinais Est et Ouest de l'arrondissement du Montargois*, n°370051, aux tables), ou encore les dispositions d'un décret permettant au préfet de déroger à des normes arrêtées par l'administration de l'Etat, y compris à l'occasion de décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, s'agissant de dérogations visant à alléger les démarches administratives, réduire les délais de procédure ou favoriser l'accès aux aides publiques (CE 21 mars 2022, *Association Les amis de la Terre France et autres et UFC-Que choisir*, n°440871, au recueil sur un autre point). Il

⁴ Ce délai était initialement fixé à dix jours (article 371 de l'ancien code rural). Il a été porté à vingt jours lors de la création du code rural et de la pêche maritime par le décret n°89-805 du 27 octobre 1989 portant codification et modification des textes réglementaires concernant la protection de la nature (article R. 224-3, repris à l'article R. 424-6 du code de l'environnement). Durant la crise sanitaire liée au covid-19, le décret n° 2020-583 du 18 mai 2020 avait temporairement ramené l'ensemble de ces délais à 7 jours.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

en est de même du décret incluant le projet de tour Triangle au nombre des constructions pouvant donner lieu à une procédure intégrée de mise en compatibilité des documents d'urbanisme sans avoir ni pour objet ni pour effet de permettre lui-même la réalisation de ce projet (CE 29 juillet 2020, *Association de sauvegarde du Patrimoine Monts* 14 e.a., n° 429235, inédit).

Certes, l'association requérante invoque spécifiquement les conséquences sur l'environnement qui résulteraient d'une entrée en vigueur accélérée des arrêtés préfectoraux fixant la date d'ouverture de la chasse et les quotas de prélèvements.

Mais comme l'expliquait Julie Burguburu dans ses conclusions sur l'affaire *Unicem* du 22 octobre 2018, aux tables (n°408943) « *pour être directe, l'incidence doit (...) relever d'une certaine évidence par rapport à cet objet ou, à tout le moins, ne pas être subordonnée à une analyse trop poussée d'effets en chaîne initiés par les dispositions en cause.* »

A cet égard, l'argumentation de la requête procède d'une chaîne de causalité trop subtile pour caractériser une incidence directe sur l'environnement, l'impact allégué étant tiré de ce que, dans l'hypothèse où un arrêté préfectoral porterait une atteinte illégale à la protection des espèces protégées en ouvrant de manière excessive les périodes de chasse ou les quotas de spécimen et où le juge administratif serait saisi d'un recours contre ces actes, l'entrée en vigueur plus rapide de l'acte qu'autorise le décret ait pour effet que l'annulation ou la suspension de l'acte par le tribunal intervienne trop tardivement pour éviter, dans l'intervalle, une atteinte à la préservation de l'espèce concernée.

L'impact environnemental allégué transite donc à la fois par la survenue d'un incident (l'existence d'un recours contentieux contre un arrêté illégal) et la mise en cause des règles de procédure contentieuse (le délai de jugement par le tribunal), éléments étrangers à l'objet du décret attaqué. Ce double détour nous semble faire obstacle à la reconnaissance d'une incidence directe au sens de l'article L. 123-19-1.

L'appréciation aurait sans doute été plus délicate si les pièces du dossier avaient révélé que l'objectif réel des auteurs du décret était de contrecarrer partiellement les effets de futures décisions juridictionnelles au détriment de la protection de l'environnement. Mais, alors qu'aucun détournement de pouvoir n'est allégué, il ressort des mentions figurant dans la notice du décret que la réduction des différés d'application vise, dans un objectif de simplification administrative, à compenser le délai supplémentaire d'au moins 21 jours qui s'impose désormais aux préfets en amont de l'édition de leur arrêté, compte tenu de l'obligation qui leur est faite de soumettre les arrêtés préfectoraux à une consultation publique.

Enfin, à supposer même que vous reconnaissiez au décret attaqué une incidence directe sur l'environnement, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 123-19-1 ne pourrait être accueilli dès lors que cette incidence ne peut être regardée comme significative, ainsi que nous allons vous l'indiquer dans le cadre de l'examen du dernier moyen.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

2.2. Si vous nous suivez, vous écarterez par voie de conséquence le moyen suivant tiré de la méconnaissance du principe de non-régression défini au 9° de l'article L. 110-1 du code de l'environnement. En l'absence d'incidence, c'est-à-dire d'incidence directe et significative sur l'environnement, le décret attaqué ne saurait porter atteinte à ce principe (CE 21 juillet 2022, *Association de défense contre les nuisances aériennes (ADVOCNAR)*, n° 459090, inédit).

2.3. Le dernier moyen de la requête, qui met cette fois directement en cause l'atteinte portée au droit au recours, soulève les questions les plus intéressantes.

L'article 16 de la Déclaration de 1789 garantit le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif⁵, qui implique une intervention à temps du juge, le Conseil constitutionnel tenant compte, pour apprécier l'existence d'une atteinte substantielle portée à cette garantie, de la nature des droits auxquels la décision est susceptible de faire grief et du caractère irrémédiable des effets de cette décision.

C'est au regard des exigences posées par cet article que vous avez récemment interprété les dispositions du code de procédure pénale comme faisant obstacle à ce qu'un décret d'extradition soit mis à exécution avant l'expiration du délai de recours et, lorsque le Conseil d'Etat a été saisi, avant qu'il n'ait statué sur le recours (CE 31 décembre 2021, *M. Compaoré*, n°439436, aux tables).

Bien sûr, le caractère suspensif du recours ne constitue pas en lui-même un élément indispensable de l'effectivité du droit au recours (décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, paragr. 83). Mais dans certaines hypothèses, la combinaison de l'absence d'effet suspensif du recours et de l'absence de délai légal d'examen du recours par le juge est susceptible de caractériser une violation de l'article 16 : il en est ainsi, par exemple, des décisions du CHSCT engageant une expertise aux frais de l'employeur, ce dernier étant tenu de payer les honoraires à l'expert alors même qu'il obtiendrait ultérieurement l'annulation de la décision du CHSCT (décision n° 2015-500 QPC du 27 novembre 2015, paragr. 10).

En outre, au sujet des décisions individuelles susceptibles de porter atteinte aux libertés les plus fondamentales, le Conseil constitutionnel a déjà usé de réserves d'interprétation imposant au juge compétent de statuer dans les plus brefs délais : le juge des libertés et de la détention, pour le placement en hospitalisation sans consentement d'une personne présentant des troubles mentaux (décision n° 2010-71 QPC du 26 novembre 2010, cons. 39) ; le juge des référés, pour l'arrêt des traitements médicaux d'une personne hors d'état d'exprimer sa volonté (décision n° 2017-632 QPC du 2 juin 2017, paragr. 17).

⁵ Aux termes de la décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, l'article 16 de la Déclaration de 1789 implique qu'il ne puisse « être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction ».

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

On notera que dans la présente affaire, la garantie dont l'association requérante s'estime privée n'est tirée ni du caractère suspensif du recours en annulation, ni d'un délai maximal imposé au juge pour statuer, ni stricto sensu du caractère immédiatement exécutoire des arrêtés préfectoraux, mais de l'existence d'un délai suffisant entre la publication du texte et son entrée en vigueur. Cependant, ce dernier critère nous semble également participer de la protection du droit à un recours effectif. Ainsi, la décision QPC précitée relative à l'arrêt des traitements médicaux énonçait également, à titre de réserve d'interprétation, que la décision d'arrêt des soins doit être notifiée aux proches dans des conditions leur permettant d'exercer un recours en temps utile. On mentionnera, dans le même sens, l'ordonnance rendue le 4 avril dernier par le juge des référés du tribunal administratif de Paris qui, au sujet de la publication tardive des arrêtés du préfet de police de Paris interdisant chaque soir, de 17h à 3h du matin, les défilés et rassemblements non déclarés dans plusieurs secteurs de la capitale et dont la publication intervenait, au mieux, le jour même dans un recueil d'actes administratifs mis en ligne à 17 heures, a enjoint au préfet de publier ces arrêtés dans un délai permettant un accès utile au juge des référés libérés⁶.

Il n'est pas contestable que les arrêtés préfectoraux fixant les dates d'ouverture de la chasse et les quotas sont susceptibles de porter des dommages irréversibles à l'environnement si leur application conduit à la destruction de nombreux spécimens d'une espèce placée dans un mauvais état de conservation. Si elles n'instituent pas de mesure privative de liberté, ces décisions sont de nature à méconnaître le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, proclamé par l'article premier de la Charte de l'environnement, dont vous avez jugé, nous allons y revenir, qu'il présente le caractère d'une liberté fondamentale (CE 20 septembre 2022, *M. et Mme P...*, n°451129, au recueil).

Cette circonstance implique que soient ménagées des garanties suffisantes pour assurer le droit à un recours effectif, d'autant plus que l'administration ne peut se prévaloir de motifs d'intérêt général ou de contraintes insurmontables justifiant une entrée en vigueur précipitée des arrêtés préfectoraux en litige (voir a contrario, au sujet des saisies douanières : décision n° 2011-208 QPC du 13 janvier 2012, cons. 7).

Au regard de ces exigences, le nouveau délai fixé par le décret attaqué porte-t-il une atteinte illégale aux conditions d'exercice du droit au recours ?

En défense, le ministre rappelle d'abord les garanties que constituent, pour les requérants, le caractère rétroactif de l'annulation prononcée par le juge administratif, ainsi que la possibilité d'obtenir la réparation d'un éventuel préjudice à raison de la responsabilité fautive de l'Etat⁷ ; mais elles n'apparaissent, à l'évidence, pas suffisantes : l'effectivité du droit au recours se joue ici dans la capacité du juge à faire cesser sans délai les effets de l'arrêté préfectoral illégal.

⁶ TA Paris (JR), 4 avril 2023, *Association de défense des libertés constitutionnelles et a.*, n°2307385, AJDA n°13/2023, p. 637.

⁷ CE 30 mars 2015, *ASPAS*, n° 375144, inédit.

A cet égard, le référé-suspension défini à l'article L. 521-1 du CJA permet au juge de statuer dans des délais courts et au moyen d'une procédure souple. En outre, les dispositions de l'article R. 522-13 du code de justice administrative lui permettent de rendre son ordonnance immédiatement exécutoire (v. par ex. ordonnance du 6 février 2019, *LPO et a.*, n°427504 et s.).

Certes, la condition d'urgence n'est pas présumée satisfaite pour les arrêtés définissant les périodes de chasse, le juge des référés devant tenir compte du champ d'application temporel et géographique de l'autorisation de chasser, ainsi que des effectifs de l'espèce dans la zone considérée (CE 5 juin 2007, *ASPAS*, n°303525, aux tables et aux conclusions contraires de M. Guyomar). Néanmoins plusieurs décisions récentes de votre juge des référés témoignent d'une plus grande souplesse en retenant l'urgence au seul vu de l'état de conservation général de l'espèce (CE (JR) 5 juillet 2013, *ASPAS*, n° 369669 (a contrario) ; CE (JR) 26 août 2019, *LPO*, n°433434 ; CE (JR) 21 octobre 2022, *Association One Voice et a.*, n°468151 et s.).

Dans la plupart des cas, cette voie de recours apparaît suffisante pour faire cesser les atteintes à l'environnement. Pour en revenir aux précédents des oies sauvages cité en introduction, l'arrêté ministériel du 30 janvier 2014, pris à la veille de la fermeture de la chasse pour prolonger cette période jusqu'au 10 février 2014, avait ainsi été suspendu par une ordonnance rendue le 4 février (n° 375071 et s.).

Toutefois, ainsi que le soulignait la mission « flash » sur le référé spécial environnemental conduite par l'Assemblée nationale en 2021⁸, « le délai d'audience, qui peut parfois être de plusieurs semaines, ne permet pas toujours au juge d'intervenir avant l'exécution d'une décision contestée ». A titre d'illustration, les dernières ordonnances rendues par le juge des référés des tribunaux de Pau et de Toulouse, saisis de recours contre les arrêtés définissant les quotas de chasse du grand tétras, édictés eux-mêmes généralement deux jours avant leur entrée en vigueur, sont rendues que dans un délai moyen de neuf jours, soit après une semaine de chasse effective, alors que les quotas ne portent que sur un ou quelques spécimens de cette espèce rare, de sorte que dans certains cas, le juge des référés ne peut que constater le non-lieu.

La réduction à sept jours du différé minimal d'entrée en vigueur qu'autorise le décret attaqué pourrait donc soulever une interrogation sérieuse dans certaines hypothèses mettant en cause des espèces en mauvais état de conservation à l'égard desquelles une courte période de chasse peut avoir des effets irréversibles.

Toutefois, les doutes que vous auriez pu nourrir sur la légalité du décret nous semblent dissipés par l'effet de votre décision précitée du 20 septembre 2022, *M. et Mme P...* qui, en consacrant le droit de vivre dans un environnement équilibré comme une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du CJA, permet désormais l'intervention du juge des référés-liberté, lequel a l'obligation de statuer en quarante-huit heures⁹.

⁸ Mission « flash » sur le référé spécial environnemental, communication de Mmes Moutchou et Untermaier, 10 mars 2022.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Le présent litige relève précisément de l'un des cas de figure ayant justifié cette évolution jurisprudentielle : que le relevait Philippe Ranquet dans ses conclusions, « *le délai très bref du référé-liberté peut être mieux adapté à ces situations de risque imminent que le mécanisme du référé-suspension (...) comme (...) des autorisations de battues ou de tirs sur une espèce protégées, susceptibles d'être mises en œuvre à tout moment* ».

Bien entendu, cette voie de recours est soumise à la condition plus stricte d'une atteinte grave et manifestement illégale, ce qui nous semble néanmoins coïncider avec les situations évoquées précédemment et propres à des espèces particulièrement menacées.

Notons pour finir que si la LPO fait également valoir les délais incompressibles nécessaires à la rédaction et au dépôt de ses recours, les arrêtés préfectoraux sont précédés d'une phase de consultation obligatoire qui permet aux associations d'en prendre connaissance et de préparer leurs arguments.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, nous vous proposons d'écarter le moyen tiré de l'atteinte au droit à un recours effectif protégé par l'article 16 de la Déclaration de 1789 et, pour les mêmes motifs, celui tiré de la méconnaissance de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de l'article 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Vous pourrez réserver, comme vous l'avez déjà fait par le passé, le caractère opérant du moyen tiré de l'invocation de l'article 9 de la convention d'Aarhus, la question d'un éventuel effet direct de ces stipulations étant sans incidence sur la solution du litige (CE 3 avril 2020, *Association La Demeure Historique*, n° 426941, aux tables sur un autre point).

PCMNC au rejet de la requête.

⁹ A contrario on relèvera la célérité du juge des référés libertés lorsqu'il connaît des arrêtés préfectoraux réglementant l'exercice de la chasse (JRTA Orléans, n°2101718 ; JRTA Lyon, n°2101594).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.