

**CONSEIL D'ETAT**

statuant  
au contentieux

N° 468608

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

FEDERATION NATIONALE DE LA  
PÊCHE EN FRANCE ET DE LA  
PROTECTION DES MILIEUX  
AQUATIQUES

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Ordonnance du 10 novembre 2022

**LE JUGE DES RÉFÉRÉS**

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 1<sup>er</sup> novembre 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Fédération nationale de la pêche en France et de la protection des milieux aquatiques (FNPF) demande 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 de l'arrêté du 19 septembre 2022 fixant les plafonds départementaux dans les limites desquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant les grands cormorans (*Phalacrocorax carbo sinensis*) pour la période 2022-2025, en tant qu'il ne prévoit pas de quotas ou plafonds départementaux de destruction de grands cormorans en eaux libres pour la période 2022-2025 ;

2°) d'enjoindre à l'Etat de fixer ces quotas ou plafonds départementaux de destruction de grands cormorans en eaux libres à un niveau identique à celui de la campagne 2019-2022 dans un délai de quinze jours à compter de la date de notification de l'ordonnance à intervenir ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la condition d'urgence est satisfaite dès lors que, dans le silence de l'arrêté attaqué, aucune réglementation ne pourra être mise en place pour préserver la faune des cours et plans d'eau cette année pendant la période de chasse ;

- il existe un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée ;

- à titre principal, l'arrêté est entaché d'une erreur de droit dès lors qu'il méconnaît les dispositions de l'arrêté-cadre du 26 novembre 2010 ;

- à titre subsidiaire, l'arrêté est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation et d'une inexactitude matérielle dès lors que la nécessité des quotas ou plafonds départementaux de destruction de grands cormorans en eaux libres est, contrairement à ce qu'énonce l'arrêté, établie.

Par un mémoire en défense, enregistré le 7 novembre 2022, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires conclut au rejet de la requête. Il soutient que la condition d'urgence n'est pas satisfaite et que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 8 novembre 2022, l'association Ligue pour la protection des oiseaux (LPO) demande au juge dès référés du Conseil d'Etat de rejeter la demande de suspension de l'arrêté attaqué et de mettre à la charge de la requérante la somme de 3 000 euros à son profit, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La requête a été communiquée au ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, qui n'a pas produit de mémoire.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la directive n° 2009/147/CE du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages ;
- le code de l'environnement ;
- l'arrêté du 29 octobre 2009 fixant la liste des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection ;
- l'arrêté-cadre du 26 novembre 2010 fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant les grands cormorans (*Phalacrocorax carbo sinensis*) ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir convoqué à une audience publique la FNPF, le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et la Ligue pour la protection des oiseaux ;

Ont été entendus lors de l'audience publique du 8 novembre 2022, à 15 heures :

- Me Hannotin, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de la FNPF ;
  - les représentants de la FNPF ;
  - les représentants du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires ;
  - les représentants de la Ligue pour la protection des oiseaux ;
- à l'issue de laquelle le juge des référés a clos l'instruction ;

Considérant ce qui suit :

Sur l'intervention :

1. La Ligue pour la protection des oiseaux justifie d'un intérêt au maintien de l'arrêté attaqué du 19 septembre 2022. Par suite, son intervention en défense est recevable.

Sur la demande en référé :

2. 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* ».

3. Selon l'article 5 de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages : « *Sans préjudice des articles 7 et 9, les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour instaurer un régime général de protection de toutes les espèces d'oiseaux visées à l'article 1<sup>er</sup> et comportant notamment l'interdiction : / a) de les tuer ou de les capturer intentionnellement, quelle que soit la méthode employée ; / b) de détruire ou d'endommager intentionnellement leurs nids et leurs œufs et d'enlever leurs nids (...)* ». Aux termes de l'article 9 de la même directive : « *1. Les États membres peuvent déroger aux articles 5 à 8 s'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, pour les motifs ci-après : / a) - dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publique, / - dans l'intérêt de la sécurité aérienne, / - pour prévenir les dommages importants aux cultures, au bétail, aux forêts, aux pêcheries et aux eaux, / - pour la protection de la faune et de la flore (...)* ».

4. L'article L. 411-1 du code de l'environnement dispose que « *I. - Lorsqu'un intérêt scientifique particulier, le rôle essentiel dans l'écosystème ou les nécessités de la préservation du patrimoine naturel justifient la conservation de sites d'intérêt géologique, d'habitats naturels, d'espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de leurs habitats, sont interdits : / 1° La destruction ou l'enlèvement des œufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation d'animaux de ces espèces ou, qu'ils soient vivants ou morts, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur détention, leur mise en vente, leur vente ou leur achat (...)* ». Aux termes de l'article L. 411-2 du même code : « *I. - Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles sont fixées : / 1° La liste limitative des habitats naturels, des espèces animales non domestiques (...) ainsi protégés ; / (...) / 4° La délivrance de dérogations aux interdictions mentionnées aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 411-1, à condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, pouvant être évaluée par une tierce expertise menée, à la demande de l'autorité compétente, par un organisme extérieur choisi en accord avec elle, aux frais du pétitionnaire, et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle : / a) Dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels ; / b) Pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété (...)* ». Aux termes de l'article R. 411-1 du même code : « *Les listes des espèces animales non domestiques et des espèces végétales non cultivées faisant l'objet des interdictions définies par l'article L. 411-1 sont établies par arrêté conjoint du ministre chargé de la protection de la nature et soit du ministre chargé de l'agriculture, soit, lorsqu'il s'agit d'espèces marines, du ministre chargé des pêches maritimes* ». En vertu de l'article R. 411-6 de ce code : « *Les dérogations définies au 4° de l'article L. 411-2*

sont accordées par le préfet ». Enfin, aux termes de l'article R. 411-13 du même code : « Les ministres chargés de la protection de la nature, de l'agriculture et le cas échéant des pêches maritimes fixent par arrêté conjoint pris après avis du Conseil national de la protection de la nature : / (...) / 2° Si nécessaire, pour certaines espèces dont l'aire de répartition excède le territoire d'un département, les conditions et limites dans lesquelles les dérogations sont accordées afin de garantir le respect des dispositions du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement ».

5. Un arrêté du 29 octobre 2009 a fixé la liste des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire, parmi lesquels figure le grand cormoran, ainsi que les modalités de leur protection. Un arrêté du 26 novembre 2010 a ensuite fixé les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant les grands cormorans afin de prévenir les dommages importants que ces oiseaux causent aux piscicultures ainsi que les risques que présente la prédation du grand cormoran pour les espèces de poissons protégées. Cet arrêté précise notamment les territoires dans lesquels des interventions peuvent être autorisées par les préfets de département ainsi que les périodes concernées, détermine les modalités d'exécution des opérations de destructions et prévoit, à son article 4, que, pour chaque campagne de prélèvements, le nombre de spécimens qui peuvent être détruits est limité par des quotas départementaux fixés par arrêté ministériel.

6. En application de ces dispositions, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire ont pris, le 19 septembre 2022, un arrêté fixant les quotas départementaux dans les limites desquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant les grands cormorans (*Phalacrocorax carbo sinensis*) pour la période 2022-2025. L'association requérante demande la suspension de l'exécution de cet arrêté en tant qu'il ne prévoit pas de quotas ou plafonds départementaux de destruction des grands cormorans en eaux libres.

7. Elle soutient que l'arrêté contesté, en s'abstenant de déterminer des quotas de prélèvement applicables aux cours et plans d'eau libres, aurait méconnu la portée de l'arrêté du 26 novembre 2010 fixant le cadre dans lequel les préfets peuvent accorder des dérogations à l'interdiction de destruction de grands cormorans et serait entachée d'une erreur manifeste d'appréciation et d'une inexactitude matérielle, la prédation par le grand cormoran sur les milieux aquatiques étant avérée et susceptible de participer à la mise en danger de certaines espèces de poissons menacées ou protégées.

8. Si l'article 4 de l'arrêté du 26 novembre 2010 prévoit qu'un arrêté ministériel fixe des quotas départementaux d'oiseaux qui peuvent être détruits pour chaque campagne de prélèvement, déterminés par type de territoire au regard de la protection des piscicultures et des populations menacées, c'est sous réserve que la nécessité de ces prélèvements soit justifiée au regard des critères fixés à l'article L. 411-2 du code de l'environnement de dérogation à l'interdiction de destruction des espèces protégées posée par le 1° de l'article L. 411-1 du même code. Il ne ressort pas des pièces du dossier, ainsi que des éléments recueillis à l'audience, que la prédation des grands cormorans sur les plans et cours d'eau libres porte sur des espèces aquatiques protégées ou menacées une atteinte telle qu'elle imposait, à la date de l'arrêté litigieux, une telle dérogation. Par suite, au regard des éléments soumis au juge des référés à la date de la présente décision, les moyens présentés au point précédent ne sont pas propres à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté attaqué.

9. Il suit de ce qui précède que les conclusions présentées par la Fédération nationale de la pêche en France et de la protection des milieux aquatiques, y compris celles présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, ne peuvent qu'être

rejetées, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la condition d'urgence posée par l'article L. 521-1 du même code.

10. La ligue pour la protection des oiseaux n'étant pas partie à la présente instance, les conclusions qu'elle présente au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative doivent être rejetées.

ORDONNE :

Article 1<sup>er</sup> : L'intervention de la Ligue pour la protection des oiseaux est recevable.

Article 2 : La requête de la Fédération nationale de la pêche en France et de la protection des milieux aquatiques est rejetée.

Article 3 : Les conclusions présentées par la Ligue pour la protection des oiseaux au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à la Fédération nationale de la pêche en France et de la protection des milieux aquatiques, au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et au ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.

Copie sera adressée à l'association Ligue pour la protection des oiseaux.

Fait à Paris, le 10 novembre 2022

Signé : Damien Botteghi

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires 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,

La secrétaire,



Nathalie Planchette