


TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PAU

recu le 04/04/2024



ps

N° 2002351

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION DEFENSE DES MILIEUX
AQUATIQUES
et ASSOCIATION REWILD

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Samuel Rousseau
Rapporteur

Le tribunal administratif de Pau

(3^{ème} Chambre)

Mme Marianne Duchesne
Rapporteuse publique

Audience du 13 mars 2024
Décision du 2 avril 2024

03-08-005
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête, des mémoires et pièces complémentaires, enregistrés les 29 novembre et 10 décembre 2020, le 14 mai 2022 et le 17 novembre 2023, les associations Défense des milieux aquatiques et Rewild, représentées par Me Crecent, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 27 octobre 2020 par laquelle le préfet des Landes a rejeté leur demande tendant à ce que soient mis en œuvre ses pouvoirs de police de l'environnement afin de tenir compte des effets de la pratique de la chasse sur la réserve naturelle du marais d'Orx et du site Natura 2000 « domaine d'Orx » et que soit prononcée l'interdiction des activités de chasse à proximité de la réserve du marais d'Orx, qu'il soit procédé à la destruction de l'ensemble des tonnes de chasse et des palombières situées à proximité de la réserve, qu'un inventaire des espèces qui sont présentes dans les deux plans d'eau jouxtant la réserve soit réalisé, que le préfet intègre ces zones humides dans la réserve, et qu'il transmette aux associations requérantes le compte-rendu des activités de contrôle des activités de chasse sur cette réserve naturelle, ensemble la décision implicite de rejet née du silence gardé par le préfet sur cette demande ;

2°) d'enjoindre au préfet des Landes d'interdire la pratique de la chasse à proximité de la réserve naturelle du marais d'Orx et du site Natura 2000 « Domaine d'Orx » et de détruire les tonnes de chasse et palombières existantes, situées sur les berges sud du « marais nord » ainsi que l'arasement de leurs clôtures, de modifier le périmètre de la réserve naturelle du marais d'Orx en vue d'y intégrer les deux plans d'eau artificiels situés sur les parcelles cadastrées section B

n^{os} 162 et 166, et de communiquer aux associations requérantes le compte-rendu des contrôles effectués sur les activités de chasse réalisées sur la réserve naturelle du marais d'Orx ;

3°) et de mettre à la charge de l'État une somme de 1 500 euros, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- les associations requérantes justifient d'un intérêt à agir dès lors que la présente requête entre dans le champ de leur objet statutaire ;

En ce qui concerne la décision du 27 octobre 2020 prise dans son ensemble :

- l'autorité signataire de la décision attaquée devra justifier de sa compétence ;

En ce qui concerne la légalité de la décision en ce qu'elle refuse d'interdire les activités de chasse à proximité de la réserve du marais d'Orx :

- cette décision méconnaît le paragraphe 2 de l'article 6 de la directive Habitats du V de l'article L. 414-1 du code de l'environnement dès lors que :

* le préfet des Landes ne démontre pas que le site Natura 2000 Domaine d'Orx ferait l'objet de mesures de prévention appropriées pour éviter les perturbations de nature à affecter de façon significative les espèces d'oiseaux migrateurs ;

* le préfet des Landes ne démontre pas que la décision d'autoriser la chasse en périphérie n'a pas d'effets significatifs sur le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable des espèces d'oiseaux migrateurs ;

* le principe d'évitement des perturbations significatives des espèces s'applique à titre permanent et porte sur des activités ou événements passés, présents ou futurs, ce qui pourrait nécessiter, s'il y a lieu, d'interrompre l'activité de chasse ;

- elle méconnaît également l'obligation de soumettre à une évaluation des incidences Natura 2000 l'autorisation des activités de chasse en périphérie immédiate de la zone de protection spéciale, prévue par le I et le IV bis de l'article L. 414-4 du code de l'environnement ;

- elle méconnaît le paragraphe 3 de l'article 6 de la directive Habitats ainsi que le VI de l'article L. 414-4 du code de l'environnement et les articles R. 414-19 et R. 414-21 de ce code dès lors que :

* la création de deux plans d'eau artificiels et l'existence des tonnes de chasse autour de la partie nord du marais devaient faire l'objet d'une évaluation des incidences Natura 2000 ;

* l'État s'abstient de prendre les mesures appropriées pour éviter les perturbations susceptibles d'avoir un effet significatif sur les espèces pour lesquelles la zone de protection spéciale du marais d'Orx a été créée ;

- elle méconnaît, par ailleurs, le 3° de l'article 11 du décret de classement n° 95-148 du 8 février 1995 portant création de la réserve naturelle du marais d'Orx dès lors que ces dispositions interdisent de troubler la tranquillité des lieux en utilisant tout instrument sonore, ce qui inclut les fusils de chasse ;

- l'absence de réalisation de l'évaluation des incidences Natura 2000 méconnaît le principe de précaution défini par l'article 5 de la Charte de l'environnement ;

En ce qui concerne la légalité de la décision portant refus de classer les deux plans d'eau implantés sur les parcelles cadastrées section B n° 166 et n° 162 dans le périmètre de la réserve naturelle du marais d'Orx :

- la création des deux plans d'eau artificiels aggrave la perte d'attractivité de la zone de protection spéciale pour les espèces protégées dès lors que :

* les oiseaux sont détournés vers ces plans d'eau où ils seront la cible des chasseurs alors qu'ils auraient dû naturellement trouver refuge dans le périmètre de l'aire Natura 2000 ;

* en effrayant les oiseaux par le bruit des détonations, la chasse, ouverte jour et nuit, du 21 août au 31 janvier, contrarie les efforts des gestionnaires du site Natura 2000 en faveur d'une limitation du dérangement des espèces d'oiseaux et va donc à l'encontre de l'objectif de conservation du site ;

- des herbicides sont utilisés aux abords des plans d'eau artificiels alors que le document d'objectifs de la zone de protection spéciale précise que les produits chimiques y sont interdits ;

- les deux plans d'eau artificiels représentent un volume tampon qui perturbe le régime hydraulique de la réserve, en portant atteinte à l'intégrité de la nappe phréatique, à la circulation de l'eau, à son stockage, à son évacuation ;

En ce qui concerne la légalité de la décision portant refus de détruire des tonnes de chasse :

- la régularisation au titre de la loi sur l'eau accordée en 2015 est contraire à l'article L. 414-4 du code de l'environnement et porte atteinte au principe de précaution garanti par l'article 5 de la Charte de l'environnement ;

- la création de deux étendues d'eau libre de plus de 0,1 ha et de moins de 3 ha en dérivant et en captant un ruisseau classé qui participe à la réserve naturelle des marais d'Orx sans déclaration ni autorisation, méconnaît les dispositions des articles L. 241-1 à L. 241-11 et R. 214-1 du code de l'environnement ;

- ces deux tonnes de chasse qui fonctionnent la nuit n'ont pas reçu d'autorisation de la fédération de chasse des Landes pour la première tonne, ni d'autorisation de l'ACCA d'Orx pour la seconde tonne, ce qui méconnaît les dispositions de l'article R. 424-19 du code de l'environnement ;

- la création de ces deux tonnes de chasse sur des parcelles classées en zone naturelle Nn, après le gel du nombre de tonnes de chasse au 1^{er} janvier 2000, méconnaît les dispositions du plan local d'urbanisme de la commune d'Orx ;

- la modification du chemin rural de la parcelle D002 pour permettre à des poids lourds d'apporter les matériaux pour construire ces tonnes en dur, n'a fait l'objet d'aucune déclaration préalable ni d'aucun permis de construire ;

- une clôture a été installée sans déclaration préalable, en méconnaissance des dispositions du c) de l'article R421-12 du code de l'urbanisme ;

- des arbres ont été abattus en méconnaissance des dispositions du g) de l'article R421-23 du code de l'urbanisme et de l'alinéa 2 de l'article L. 350-3 du code de l'environnement ;

En ce qui concerne la légalité de la décision portant refus de dénoncer au procureur de la République les infractions aux règles de l'urbanisme :

- les travaux de construction des deux tonnes de chasse et de creusement des deux plans d'eau artificiels sur les parcelles cadastrées section B n° 166 et n° 162 constituent des infractions aux dispositions du plan local d'urbanisme de la commune d'Orx dès lors que ces parcelles sont classées en zone naturelle et que le PLU interdit d'y réaliser des constructions sans rapport avec la protection et l'entretien du milieu naturel.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 septembre 2021, le préfet des Landes conclut au rejet de la requête, pour irrecevabilité à titre principal, et au fond à titre subsidiaire.

Il fait valoir que :

- la requête est trop imprécise pour permettre d'apprécier l'étendue des conclusions formulées par les associations requérantes ;
- les moyens soulevés par les requérantes ne sont pas fondés.

Par un mémoire enregistré le 17 mai 2022, l'association Fédération Société pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature dans le sud-ouest (SEPANSO) (Landes), déclare intervenir volontairement au soutien des conclusions présentées par les associations requérantes, et demande au tribunal d'annuler la décision du 27 octobre 2020 par laquelle le préfet des Landes a rejeté l'ensemble des demandes des associations, ensemble la décision implicite de rejet née le 29 septembre 2020 du silence gardé par le préfet sur cette même demande.

Elle fait valoir que :

- elle justifie d'un intérêt à agir dès lors que la présente requête relève de son objet statutaire ;
- les décisions contestées méconnaissent les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 6 de la directive « Habitats » relative à l'évitement des perturbations significatives ainsi que les dispositions de l'article L. 414-4 du code de l'environnement dès lors que l'administration n'a pas pris les mesures indispensables à la conservation des oiseaux sauvages qui viennent s'abriter dans la réserve naturelle du marais d'Orx ;
- elles méconnaissent, également, les dispositions de l'alinéa 3 de l'article 6 de la directive « Habitats » relatives à l'obligation d'évaluation des incidences Natura 2000 ainsi que les dispositions des articles L. 414-4, R. 414-19 et R. 414-21 du code de l'environnement dès lors que les activités de chasse à proximité de la réserve du marais d'Orx auraient dû faire l'objet d'une évaluation des incidences de ces activités sur un site Natura 2000.

Par une ordonnance du 20 novembre 2023, la clôture de l'instruction a été fixée, en dernier lieu, au 31 décembre 2023.

Un mémoire présenté pour le préfet des Landes, enregistré le 28 décembre 2023, n'a pas été communiqué.

Des pièces complémentaires présentées pour les associations Défense des milieux aquatiques et Rewild, enregistrées le 31 décembre 2023, n'ont pas été communiquées.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, notamment la Charte de l'environnement à laquelle renvoie son Préambule ;
- la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 ;
- la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 ;
- le code de l'environnement ;

- le code de l'urbanisme ;
- le décret n° 95-148 du 8 février 1995 ;
- le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Rousseau,
- les conclusions de Mme Duchesne, rapporteure publique,
- et les observations de M. Kerform et de M. Guillemotonia, représentants la préfecture des Landes.

Considérant ce qui suit :

1. Classé réserve naturelle nationale depuis le 8 février 1995, le marais d'Orx est une zone spéciale de conservation « zones humides associées au marais d'Orx » et une zone de protection spéciale « domaine d'Orx » au titre de la réglementation protégeant les sites Natura 2000, ainsi qu'une zone d'importance pour la conservation des oiseaux et une zone humide d'importance internationale. Créée par un arrêté du 26 octobre 2004, la zone de protection spéciale n° FR7210063 « domaine d'Orx » vise en particulier à protéger 111 espèces d'oiseaux énumérées en annexe de cet arrêté. Le périmètre de cette zone recouvre notamment la partie nord du marais d'Orx, plus étroite que les parties centrale et sud du marais, et entièrement située sur le territoire de la commune d'Orx. Les terrains situés à sa périphérie sont compris dans le territoire de chasse de l'association communale de chasse agréée (ACCA) de cette commune. Sept installations destinées à la chasse y sont implantées dont une tonne de chasse située au nord du marais, quatre tonnes de chasse et deux palombières au sud. Par une lettre du 24 juillet 2020 reçue le 29 juillet suivant, les associations Défense des milieux aquatiques et Rewild ont demandé au préfet des Landes de constater que toute chasse périphérique à moins de 600 mètres constitue une perturbation significative pour les espèces protégées de l'aire Natura 2000 et, en conséquence, d'interdire les activités de chasse à proximité de la réserve du marais d'Orx, de procéder à la destruction de l'ensemble des tonnes de chasse et des palombières situées à proximité de cette réserve et de saisir le juge pénal des suites de la violation de la réglementation d'urbanisme, de réaliser également un inventaire des espèces qui sont présentes dans les deux plans d'eau jouxtant la réserve afin d'intégrer ces zones humides dans le périmètre de la réserve nationale et, enfin, de leur transmettre le compte-rendu des activités de contrôle des activités de chasse sur la réserve naturelle du marais d'Orx. Une décision implicite de rejet est née le 29 septembre 2020 du silence gardé pendant deux mois par le préfet des Landes sur ces demandes, à laquelle s'est substituée une décision expresse rejetant l'ensemble de ces demandes, en date du 27 octobre 2020. Par la présente requête, les associations Défense des milieux aquatiques et Rewild demandent l'annulation de cette décision, ensemble la décision implicite initialement née du silence gardé par le préfet.

Sur l'intervention :

2. Eu égard aux effets que la pratique des activités de chasse à proximité immédiate de la réserve naturelle du marais d'Orx est susceptible de générer sur la conservation des espèces d'oiseaux protégées par la zone de protection spéciale « Domaine d'Orx » et, plus généralement, sur les espèces qui font l'objet de la protection liée à l'existence de cette réserve naturelle et de plusieurs zones de conservation, l'association Fédération SEPANSO (Landes) qui, dans ses

statuts, s'est notamment donné pour objectif d'agir pour la sauvegarde de la faune, de la flore, du milieu dont elles dépendent, justifie d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien des conclusions présentées par les associations requérantes.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la compétence du signataire de la décision :

3. Il ressort des pièces du dossier que, par un arrêté du 25 février 2020 publié au registre des actes administratifs de la préfecture des Landes le même jour, le préfet des Landes a délégué à M. Thierry Mazaury, directeur départemental des territoires et de la mer, signataire de la décision attaquée du 29 septembre 2020, la compétence pour signer tous les actes et correspondances relatifs aux règles de construction, les décisions d'ouverture des enquêtes publiques relatives aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement, les décisions concernant les espaces protégés et, en matière de chasse, les décisions d'agrément des réserves mises en place par les associations communales de chasse agréées ainsi que les autorisations individuelles pour la chasse du gibier d'eau la nuit à partir de postes fixes. Par suite, le moyen tiré de l'incompétence du signataire de la décision attaquée doit être écarté.

En ce qui concerne le refus du préfet d'interdire la chasse à proximité de la réserve du marais d'Orx :

4. Il ressort des pièces du dossier que pour rejeter la demande des associations tendant à ce que les activités de chasse soient interdites à proximité du marais d'Orx, le préfet des Landes, dans la décision attaquée du 27 octobre 2020, a refusé de faire usage des pouvoirs de police qu'il tient de l'article L. 414-1 du code de l'environnement, en se fondant principalement sur les motifs tirés de ce qu'il n'a pas été jugé opportun de créer un périmètre de protection spécifique autour de la réserve naturelle nationale du marais d'Orx lors de sa création, que la réglementation spécifique à la réserve ne s'applique qu'à l'intérieur de son périmètre et sur ce que l'administration ne peut interdire la chasse au-delà du périmètre de cette réserve.

5. En premier lieu, aux termes du V de l'article L. 414-1 du code de l'environnement transposant les dispositions du point 2 de l'article de la directive 92/43/CE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages : « (...) V. - Les sites Natura 2000 font l'objet de mesures destinées à conserver ou à rétablir dans un état favorable à leur maintien à long terme les habitats naturels et les populations des espèces de faune et de flore sauvages qui ont justifié leur délimitation. Les sites Natura 2000 font également l'objet de mesures de prévention appropriées pour éviter la détérioration de ces mêmes habitats naturels et les perturbations de nature à affecter de façon significative ces mêmes espèces. / Ces mesures sont définies en concertation notamment avec les collectivités territoriales intéressées et leurs groupements concernés ainsi qu'avec des représentants de propriétaires, exploitants et utilisateurs des terrains et espaces inclus dans le site. / Elles tiennent compte des exigences économiques, sociales, culturelles et de défense, ainsi que des particularités régionales et locales. Elles sont adaptées aux menaces spécifiques qui pèsent sur ces habitats naturels et sur ces espèces. Elles ne conduisent pas à interdire les activités humaines dès lors qu'elles n'ont pas d'effets significatifs sur le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable de ces habitats naturels et de ces espèces. / Les mesures sont prises dans le cadre des contrats ou des chartes prévus à l'article L. 414-3 ou en application des dispositions législatives ou réglementaires, notamment de celles relatives aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins, aux réserves naturelles, aux biotopes ou aux sites classés ». Aux termes de l'article L. 414-3 du même code : « I. - Pour l'application du document d'objectifs, les titulaires de droits réels et

Elles affirment encore qu'à l'occasion de la seconde évaluation des espèces de la directive Oiseaux (2013-2018), le Muséum National d'Histoire Naturelle considère la chasse comme « l'un des principaux facteurs de pression impactant l'état des espèces » aux côtés de certaines pratiques agricoles, l'urbanisation et l'industrialisation, la pollution et le changement climatique. Elles font enfin valoir qu'un coup de fusil de chasse de calibre 12 génère un bruit résiduel de 91 dB dans l'axe du tir, ce qui correspond à une circulation intense sur autoroute, et de 81 dB dans l'axe situé à 90 degrés par rapport à l'axe de tir, ce qui, compte tenu de l'emplacement de quatre des cinq tonnes aux abords du marais d'Orx, et de la largeur d'environ 600 mètres de la partie nord de ce marais, provoque l'effarouchement des oiseaux et diminue l'attractivité de la zone de protection spéciale.

9. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que les activités de chasse existaient avant la création des sites Natura 2000 « Domaine d'Orx » et « zones humides associées au marais d'Orx » et qu'en tout état de cause, l'article 9 du décret du 8 février 1995 interdit la chasse dans la réserve naturelle du marais d'Orx. Par ailleurs, l'administration précise, en défense, que l'éventuelle extension du périmètre de la réserve naturelle sera étudiée dans le cadre du renouvellement du plan de gestion de la réserve naturelle, qui est en cours d'élaboration. Enfin, s'il est possible de tirer de l'ensemble des éléments produits à l'appui de la requête une diminution du nombre de spécimens au niveau de la région Nouvelle-Aquitaine, les causes sont décrites comme multiples et se trouvent certes dans l'effet sonore des détonations de tir et la menace de saturnisme résultant des projectiles en plomb avalés par les oiseaux, mais aussi dans le réchauffement climatique qui modifie le comportement des oiseaux, ainsi que la disponibilité des ressources alimentaires, variable selon les aléas météorologiques. Les associations requérantes ne produisent aucune étude démontrant que les espèces d'oiseaux protégées du marais d'Orx connaissent une baisse du nombre d'individus, et que cette diminution pourrait être attribuée à des activités de chasse pratiquées à proximité de la réserve. Dès lors, s'il est affirmé que les espèces protégées de la réserve naturelle du marais d'Orx sont en danger, en raison de la chasse et du risque de saturnisme lié à l'ingestion de plomb, il n'est pas établi et il ne résulte nullement de l'instruction que les activités de chasse à proximité du marais ont un impact significatif sur la conservation des oiseaux présents dans le marais d'Orx. Par suite, il ne peut être retenu qu'en refusant de prendre les mesures demandées d'interdiction de la chasse, complémentaires à la protection déjà assurée à ce site, le préfet des Landes a méconnu les obligations qui résultent des dispositions de l'article 6 de la directive Habitats et les pouvoirs qu'il détient de l'article L. 414-1 du code de l'environnement.

10. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 424-4 du code de l'environnement : « Dans le temps où la chasse est ouverte, le permis donne à celui qui l'a obtenu le droit de chasser de jour, soit à tir, soit à courre, à cor et à cri, soit au vol, suivant les distinctions établies par des arrêtés du ministre chargé de la chasse. (...) / Il donne également le droit de chasser le gibier d'eau à la passée, à partir de deux heures avant le lever du soleil au chef-lieu du département et jusqu'à deux heures après son coucher, dans les lieux mentionnés à l'article L. 424-6. / Pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées et de manière sélective, la chasse de certains oiseaux de passage en petites quantités, le ministre chargé de la chasse autorise, dans les conditions qu'il détermine, l'utilisation des modes et moyens de chasse consacrés par les usages traditionnels, dérogatoires à ceux autorisés par le premier alinéa. (...) ». Aux termes de l'article R. 424-9 du code de l'environnement : « 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 ». Aux termes de l'article R. 424-14 de ce même code : « Le ministre chargé de la chasse fixe la nomenclature du gibier d'eau et des oiseaux de passage autres que la caille. Il peut, par arrêté pris après avis du Conseil national de la chasse et de la faune sauvage, suspendre pendant une durée maximale de cinq ans la possibilité de chasser certaines espèces de gibier qui sont en mauvais état de

personnels portant sur les terrains inclus dans le site ainsi que les professionnels et utilisateurs des espaces marins situés dans le site peuvent conclure avec l'autorité administrative des contrats, dénommés "contrats Natura 2000". Les contrats Natura 2000 conclus par les exploitants agricoles peuvent prendre la forme de contrats portant sur des engagements agro-environnementaux. (...) / II. - Les titulaires de droits réels et personnels portant sur les terrains inclus dans le site ainsi que les professionnels et utilisateurs des espaces situés dans le site peuvent adhérer à une charte Natura 2000. La charte Natura 2000 comporte un ensemble d'engagements définis par le document d'objectifs et pour lesquels le document d'objectifs ne prévoit aucune disposition financière d'accompagnement. (...) ».

6. Il appartient aux seules autorités compétentes de déterminer, parmi les mesures juridiques qui sont susceptibles d'être prises, celles qui sont les mieux à même d'assurer le respect des obligations qui leur incombent. Le refus de prendre une mesure déterminée ne saurait être regardé comme entaché d'illégalité au seul motif que la mise en œuvre de cette mesure serait susceptible de concourir au respect de ces obligations. Il ne saurait en aller autrement que dans l'hypothèse où l'édiction de la mesure sollicitée se révélerait nécessaire au respect de l'obligation en cause et où l'abstention de l'autorité compétente exclurait, dès lors, qu'elle puisse être respectée. En toute hypothèse, la personne qui entend demander à l'administration de respecter une obligation qui lui incombe peut se borner à lui demander de prendre toute mesure de nature à permettre le respect de cette obligation.

7. Il ressort des pièces du dossier que le marais d'Orx a été désigné zone de protection spéciale n° FR7210063 sous le nom de site Natura 2000 « domaine d'Orx » par un arrêté du 26 octobre 2004 du ministre de l'écologie et du développement durable, pour la conservation et la protection de plusieurs espèces figurant à l'annexe I de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009, et zone spéciale de conservation n° FR7200719 sous le nom de site Natura 2000 « zones humides associées au marais d'Orx » par un arrêté du 28 novembre 2015 du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et par le ministre de la défense, pour la conservation et la protection d'habitats et des espèces de faune et de flore sauvages figurant dans les annexes I et II de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992, dite « directive Habitats ». A cet égard, le marais d'Orx est situé sur l'un des principaux axes européens de migration, ce qui en fait une aire d'accueil privilégiée pour les oiseaux migrateurs. Ce site protégé a notamment pour objectif à long terme de « conserver et améliorer la capacité d'accueil de l'avifaune » en « adaptant les pratiques culturelles dans le Marais Nord et la gestion des espaces prairiaux afin de répondre aux exigences écologiques de l'avifaune » et pour objectif opérationnel de « limiter le dérangement afin de favoriser l'hivernage et / ou la nidification de l'avifaune ». Il concerne de nombreux oiseaux, notamment les rapaces, les hérons, et le gibier d'eau comme l'oie cendrée et la sarcelle d'hiver.

8. Les associations requérantes font valoir que dans la liste rouge des espèces protégées en France dressée par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) en juillet 2019, la bécassine des marais est classée comme espèce « en danger critique d'extinction » et que la sarcelle d'été, la sarcelle d'hiver, l'oie cendrée, le fuligule milouin, la barge à queue noire, les courlis cendré et corlieu, ont été classés comme espèces « vulnérables ». Elles rappellent que l'inventaire national du patrimoine universel prévu par les dispositions de l'article L. 411-5 du code de l'environnement alors en vigueur, auquel concourt notamment le Muséum National d'Histoire Naturelle, qualifie l'état de conservation dans la région Nouvelle-Aquitaine de « défavorable » à court et/ou à long terme pour le bécasseau maubèche, la bécasse des bois, le canard colvert, le canard siffleur, le canard souchet et le pluvier doré d'une part, et que, d'autre part, les fuligules milouin, milouinan et morillon, le râle d'eau, le vanneau huppé et la barge à queue noire, le chevalier combattant, les courlis cendré et corlieu, les sarcelles d'été et d'hiver et la bécassine des marais font l'objet d'observations d'effectifs et d'aire de distribution défavorables.

conservation ». Aux termes de l'article R. 424-6 du même code : « *La chasse à tir est ouverte pendant les périodes fixées chaque année par arrêté du préfet, pris sur proposition du directeur départemental de l'agriculture et de la forêt après avis de la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage et de la fédération des chasseurs, et publié au moins vingt jours avant la date de sa prise d'effet* ». Aux termes de l'article R. 424-1 du même code : « *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* ». Par un arrêté du 26 mai 2023, le préfet des Landes a fixé les dates d'ouverture-clôture et les modalités d'exercice de la chasse pour la campagne 2023-2024 dans le département des Landes.

11. Il résulte des dispositions précitées des articles L. 424-4, R. 424-9 et R. 424-14 du code de l'environnement que le ministre chargé de la chasse autorise, dans les conditions qu'il détermine, l'utilisation des modes et moyens de chasse consacrés par les usages traditionnels et fixe la nomenclature du gibier d'eau et des oiseaux de passage ainsi que les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse à ce gibier et à ces oiseaux, ce qu'il a fait par un arrêté du 26 juin 1987 fixant notamment la liste du gibier d'eau et des oiseaux de passage, un arrêté du 24 mars 2006 relatif à l'ouverture de la chasse aux oiseaux de passage et au gibier d'eau et un arrêté du 19 janvier 2009 relatif aux dates de fermeture de la chasse à ce même gibier. Il suit de là que le préfet n'est pas compétent pour interdire la chasse à partir de postes fixes tels que les tonnes et les palombières ni pour interdire la chasse au gibier d'eau et aux oiseaux de passage.

12. En outre, le refus opposé par le préfet à une demande tendant à ce qu'il fasse usage des pouvoirs de police qu'il détient des dispositions précitées de l'article R. 424-6 du code de l'environnement, ainsi d'ailleurs que par l'article 11 du décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements, n'est entaché d'illégalité que dans le cas où à raison de la gravité du péril résultant d'une situation particulièrement dangereuse pour le bon ordre, la sécurité ou la salubrité publique, cette autorité, en n'ordonnant pas les mesures indispensables pour faire cesser ce péril grave, méconnaît ses obligations légales.

13. En l'espèce, et en tout état de cause, il n'est ni établi ni même allégué, et il ne résulte pas de l'instruction, que les activités de chasse pratiquées autour de la réserve naturelle nationale du marais d'Orx caractériseraient une situation particulièrement dangereuse pour le bon ordre, la sécurité ou la salubrité publique, dont il résulterait un péril grave. Dès lors, en refusant d'interdire la chasse aux abords du marais nord de la réserve naturelle du marais d'Orx, le préfet n'a pas davantage méconnu ses obligations légales résultant des dispositions précitées.

14. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 414-4 du code de l'environnement : « *I. – Lorsqu'ils sont susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000, individuellement ou en raison de leurs effets cumulés, doivent faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences au regard des objectifs de conservation du site, dénommée ci-après " Evaluation des incidences Natura 2000 " : / 1° Les documents de planification qui, sans autoriser par eux-mêmes la réalisation d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations, sont applicables à leur réalisation ; / 2° Les programmes ou projets d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations ; / 3° Les manifestations et interventions dans le milieu naturel ou le paysage. (...) / III. – Sous réserve du IV bis, les documents de planification, programmes ou projets ainsi que les manifestations ou interventions soumis à un régime administratif d'autorisation, d'approbation ou de déclaration au titre d'une législation ou d'une réglementation distincte de Natura 2000 ne font l'objet d'une évaluation des incidences Natura*

2000 que s'ils figurent : / 1° Soit sur une liste nationale établie par décret en Conseil d'Etat ; / 2° Soit sur une liste locale, complémentaire de la liste nationale, arrêtée par l'autorité administrative compétente. / IV. Tout document de planification, programme ou projet ainsi que toute manifestation ou intervention qui ne relève pas d'un régime administratif d'autorisation, d'approbation ou de déclaration au titre d'une législation ou d'une réglementation distincte de Natura 2000 peut être soumis à autorisation en application de la présente section et fait alors l'objet d'une évaluation des incidences Natura 2000. Sans préjudice de l'application du IV bis, une liste locale des documents de planification, programmes ou projets ainsi que des manifestations ou interventions concernés est arrêtée par l'autorité administrative compétente parmi ceux figurant sur une liste nationale de référence établie par décret en Conseil d'Etat. / IV bis. — Tout document de planification, programme ou projet ainsi que manifestation ou intervention susceptible d'affecter de manière significative un site Natura 2000 et qui ne figure pas sur les listes mentionnées aux III et IV fait l'objet d'une évaluation des incidences Natura 2000 sur décision motivée de l'autorité administrative. V. — Les listes arrêtées au titre des III et IV par l'autorité administrative compétente sont établies au regard des objectifs de conservation des sites Natura 2000, en concertation notamment avec des représentants de collectivités territoriales et de leurs groupements, de propriétaires, d'exploitants et d'utilisateurs concernés ainsi que d'organisations professionnelles, d'organismes et d'établissements publics exerçant leurs activités dans les domaines agricole, sylvicole, touristique, des cultures marines, de la pêche, de la chasse et de l'extraction. Elles indiquent si l'obligation de réaliser une évaluation des incidences Natura 2000 s'applique dans le périmètre d'un ou plusieurs sites Natura 2000 ou sur tout ou partie d'un territoire départemental ou d'un espace marin. / VI. — L'autorité chargée d'autoriser, d'approuver ou de recevoir la déclaration s'oppose à tout document de planification, programme, projet, manifestation ou intervention si l'évaluation des incidences requise en application des III, IV et IV bis n'a pas été réalisée, si elle se révèle insuffisante ou s'il en résulte que leur réalisation porterait atteinte aux objectifs de conservation d'un site Natura 2000. A défaut pour la législation ou la réglementation applicable au régime d'autorisation, d'approbation ou de déclaration concerné de définir les conditions dans lesquelles l'autorité compétente s'oppose, celles-ci sont définies au titre de la présente section. En l'absence d'opposition expresse dans un délai déterminé, le document de planification, le programme, le projet, la manifestation ou l'intervention entre en vigueur ou peut être réalisé à compter de l'expiration dudit délai ».

15. Il ressort des pièces du dossier que la décision en litige du 27 octobre 2020 par laquelle le préfet a refusé de faire droit aux différentes demandes des associations, n'entre ni dans le champ des documents de planification et programmes, ni dans celui des projets d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations, des manifestations ou des interventions dans le milieu naturel ou le paysage, au sens et pour l'application des dispositions précitées de l'article L. 414-4 du code de l'environnement. Dès lors, elle n'est pas soumise à l'obligation, prévue par ce même article, de réaliser une évaluation de ses incidences au regard des objectifs de conservation des sites Natura 2000 « domaine d'Orx » et « zones humides associées au marais d'Orx ». Au surplus, il ne ressort pas des pièces versées aux débats, qui ne comportent pas d'éléments circonstanciés sur l'état de conservation des oiseaux présents dans la réserve naturelle du marais d'Orx, que le préfet aurait dû procéder à un nouvel inventaire des espèces présentes dans la réserve naturelle nationale du marais d'Orx, même avant de répondre aux demandes dont les associations l'avaient saisi. Le moyen ne peut donc qu'être écarté.

16. En quatrième lieu, l'article 11 du décret du 8 février 1995 portant création de la réserve naturelle du marais d'Orx, qui s'insère dans le règlement de la réserve, opposable aux tiers, interdit de troubler la tranquillité des lieux en utilisant tout instrument sonore. Toutefois, ces dispositions ne s'imposent que dans le périmètre de la réserve, dans laquelle en vertu de l'article 9 du même décret, la chasse est déjà interdite. Par suite, le moyen tiré de ce que la décision du préfet méconnaîtrait sur ce point le décret de 1995 doit être écarté.

17. En cinquième et dernier lieu, si les associations requérantes font encore valoir que l'administration ne peut autoriser la chasse en périphérie de la zone de protection spéciale en l'absence d'évaluation des incidences Natura 2000, sans méconnaître le principe de précaution consacré par l'article 5 de la Charte de l'environnement, il résulte des pièces du dossier que la décision attaquée n'a nullement pour objet d'autoriser la chasse, tandis qu'il ne ressort d'aucune pièce du dossier que le refus d'interdire la chasse à proximité de cette réserve naturelle, ferait peser un risque de dommage grave et irréversible sur les espèces de la réserve naturelle du marais d'Orx ou d'atteinte à l'environnement susceptible de nuire de manière grave à la protection assurée à ce site. Par suite, tel que soulevé, le moyen doit être écarté.

En ce qui concerne le refus de modifier le périmètre de la réserve et d'y inclure les deux plans d'eau implantés sur les parcelles B 162 et B 166 :

18. Aux termes de l'article L. 332-1 du code de l'environnement : « I. - Des parties du territoire terrestre ou maritime d'une ou de plusieurs communes peuvent être classées en réserve naturelle lorsque la conservation de la faune, de la flore, du sol, des eaux, des gisements de minéraux et de fossiles et, en général, du milieu naturel présente une importance particulière ou qu'il convient de les soustraire à toute intervention artificielle susceptible de les dégrader. (...) ». Aux termes de l'article L. 332-2 du même code : « I. — Le classement d'une réserve naturelle nationale est prononcé pour assurer la conservation d'éléments du milieu naturel d'intérêt national ou la mise en œuvre d'une réglementation européenne ou d'une obligation résultant d'une convention internationale. (...) / III. — La décision est prise par décret après accord de l'ensemble des propriétaires concernés, tant sur le périmètre de la réserve que sur la réglementation envisagés. A défaut d'accord de l'ensemble des propriétaires concernés, le classement est prononcé par décret en Conseil d'État ». Aux termes de l'article L. 332-16 du même code : « Le conseil régional, pour les réserves naturelles régionales, ou le représentant de l'Etat, pour les réserves naturelles nationales, peut instituer des périmètres de protection autour de ces réserves. (...) ». Aux termes de l'article L. 332-17 du même code : « A l'intérieur des périmètres de protection, des prescriptions peuvent soumettre à un régime particulier ou interdire toute action susceptible d'altérer le caractère ou de porter atteinte à l'état ou l'aspect de la réserve naturelle. Les prescriptions concernent tout ou partie des actions énumérées à l'article L. 332-3 ».

19. Aux termes, par ailleurs, de l'article 2 du décret du 8 février 1995 portant création de la réserve naturelle du marais d'Orx : « Il est créé un comité consultatif de la réserve présidé par le préfet ou son représentant. / La composition de ce comité est fixée par arrêté du préfet. Il comprend, de manière équilibrée, des représentants : / 1° De propriétaires, d'usagers et de collectivités territoriales intéressées ; / 2° D'administrations et d'établissements publics concernés ; / 3° D'associations de protection de la nature et des personnalités scientifiques qualifiées ». Aux termes de l'article 3 de ce même décret : « Le comité consultatif donne son avis sur le fonctionnement de la réserve, sur sa gestion et sur les conditions d'application des mesures prévues au présent décret. / Il se prononce sur le plan de gestion de la réserve. / Il peut faire procéder à des études scientifiques et recueillir tout avis en vue d'assurer la conservation, la protection ou l'amélioration du milieu naturel de la réserve ».

20. D'une part, par le décret du 8 février 1995 portant création de la réserve naturelle du marais d'Orx, le Premier ministre a fixé, dans son article 1^{er}, la liste des parcelles cadastrées et des emprises classées dans cette réserve. Dès lors que le préfet n'est pas compétent pour modifier le périmètre de la réserve fixé par le décret du 8 février 1995, son refus sur ce point n'est pas illégal.

21. D'autre part, il ne résulte pas de l'instruction que les associations de protection de la nature, consultées par les services de l'État lors de l'instruction du dossier de classement du marais d'Orx en réserve naturelle nationale, aient sollicité la création d'un périmètre de protection autour de la future réserve, comme elles en avaient la possibilité en vertu des articles L. 332-16 et L. 332-17 du code de l'environnement. En outre, il résulte de l'instruction, et il est souligné par le préfet en défense, que le comité consultatif de gestion de la réserve naturelle du marais d'Orx, dans sa composition issue de l'arrêté du 2 février 2017, qui comporte trois représentants d'associations agréées pour la protection de l'environnement, à savoir le président de la SEPANSO Landes, le président de la Ligue de protection des oiseaux aquitaine, et le président de l'association Landes Nature, n'a fait aucune remarque dans ses bilans d'activités produits pour les années 2019 et en 2020, relatives à des perturbations qui résulteraient pour les oiseaux des activités de chasse se déroulant à proximité de la réserve ou la nécessité de détruire les tonnes de chasses et les palombières situées à la périphérie du marais.

22. En outre, s'il ressort des pièces du dossier que ces plans d'eau, qui étaient soumis à un régime de déclaration préalable, ont été créés sans respecter cette formalité, cette déclaration a néanmoins été déposée le 13 juin 2014 et le préfet ne s'y est pas opposé par une décision du 20 mars 2015. Du reste, à supposer même que les associations requérantes soient regardées comme contestant cette décision, il ressort des pièces du dossier que le délai de recours alors en vigueur et fixé à l'art R. 514-3-1 du code de l'environnement était d'un an pour les tiers, à compter de la publication ou de l'affichage en mairie de la décision concernée.

23. Enfin, si les associations requérantes font aussi valoir que les deux plans d'eau artificiels représentent un volume tampon qui perturbe le régime hydraulique de la réserve, en portant atteinte à l'intégrité de la nappe phréatique, à la circulation de l'eau, à son stockage, à son évacuation, ces circonstances ne peuvent, en tout état de cause, entraîner l'annulation de la décision attaquée dès lors qu'ainsi que rappelé, le préfet n'est pas compétent pour délimiter le périmètre de la réserve.

24. Il suit de là que les associations requérantes ne sont pas fondées à soutenir que la décision attaquée portant refus de classer les deux plans d'eau artificiels dans le périmètre de la réserve naturelle du marais d'Orx serait illégale.

En ce qui concerne le refus de détruire les tonnes de chasse implantées sur les parcelles cadastrées section B n° 162 et n° 166 :

25. Aux termes de l'article R. 424-17 du code de l'environnement : « I.- *La chasse de nuit au gibier d'eau ne peut s'exercer dans les départements mentionnés à l'article L. 424-5 qu'à partir de huttes, tonnes, gabions, hutteaux ou autres postes fixes qui existaient au 1er janvier 2000 et qui ont fait l'objet d'une déclaration auprès du préfet du département de situation avant le 1er janvier 2001 (...).* / II.- *La déclaration est souscrite par le propriétaire de l'installation. (...)* ».

26. Il n'est pas allégué et il ne ressort pas des pièces du dossier que les deux tonnes de chasse en litige n'existaient pas avant le 1^{er} janvier 2000 et qu'elles n'auraient pas été déclarées. Si, dans une lettre du 24 janvier 2006, versée aux débats, la fédération départementale des chasseurs des Landes précise que la tonne construite par M. Agnes serait « nouvelle », une telle pièce ne suffit pas à établir l'illégalité de cette construction.

27. Par ailleurs, si les associations font état de la construction des tonnes de chasse en litige, en méconnaissance de dispositions du plan local d'urbanisme d'Orx, elles n'assortissent pas leur moyen de précisions permettant d'en trancher le bien-fondé tandis qu'il n'est pas justifié d'une

Article 3 : La présente décision sera notifiée à l'association Défense des milieux aquatiques, à l'association Rewild, au préfet des Landes et à l'association Fédération SEPANSO (Landes).

Délibéré après l'audience du 13 mars 2024, à laquelle siégeaient :

Mme Perdu, présidente,
M. Rousseau, premier conseiller,
Mme Portès, conseillère.

Rendue publique par mise à disposition au greffe le 2 avril 2024.

Le rapporteur,

signé

S. ROUSSEAU

La présidente,

signé

S. PERDU

La greffière,

signé

A. STRZALKOWSKA

La République mande et ordonne au préfet des Landes 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 :
La greffière,

demande adressée au maire de la commune afin de faire respecter ces dispositions d'urbanisme, et qu'il n'appartient pas au préfet de faire dresser procès-verbal des infractions au code de l'urbanisme. Enfin, lorsqu'une personne physique ou morale a été condamnée pour une infraction prévue aux articles L. 480-4 et L. 610-1 du code de l'urbanisme, seul le juge pénal est compétent pour prononcer à son encontre une mesure ordonnant la démolition d'une construction édifiée en méconnaissance des règles d'urbanisme.

28. Dès lors, en opposant un refus à la demande de destruction des deux tonnes de chasse implantées sur les parcelles cadastrées section B n° 162 et n° 166, le préfet des Landes n'a commis aucune illégalité. En tout état de cause, il n'est pas démontré que la destruction de ces tonnes de chasse serait une mesure nécessaire à la conservation, à la protection ou à l'amélioration du milieu naturel de la réserve, de sorte qu'en refusant d'y procéder, le préfet n'a pas davantage méconnu ses obligations en matière de protection de l'environnement.

En ce qui concerne le refus de signaler au procureur de la République des infractions aux règles de l'urbanisme :

29. Si les requérantes font encore valoir que les travaux de construction des tonnes de chasse et de création de deux plans d'eau artificiels sur les parcelles cadastrées section B n° 162 et n° 166 méconnaissent des règles d'urbanisme, notamment celles du plan local d'urbanisme de la commune, il appartient au maire, saisi éventuellement d'une demande en ce sens, au titre de ses pouvoirs de police de l'urbanisme, de constater ou de faire constater l'infraction par un procès-verbal puis de le transmettre au procureur de la République. Tel que soulevé, et dès lors qu'il n'est pas justifié de ce que le préfet aurait eu connaissance des infractions alléguées, le moyen tiré de ce que la décision attaquée serait sur ce point également entachée d'illégalité doit être écarté.

30. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation présentées par l'association Défense des milieux aquatiques et l'association Rewild doivent être rejetées.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

31. Le rejet des conclusions à fin d'annulation de la requête de l'association Défense des milieux aquatiques et de l'association Rewild n'appelle aucune mesure d'exécution. Par suite, les conclusions à fin d'injonction de cette même requête doivent être également rejetées.

Sur les frais liés à l'instance :

32. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'a pas la qualité de partie perdante dans la présente instance, la somme dont les associations requérantes demandent le versement au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens.

D É C I D E :

Article 1^{er} : L'intervention de l'association Fédération SEPANSO (Landes) est admise.

Article 2 : La requête de l'association Défense des milieux aquatiques et de l'association Rewild est rejetée.