

Le : 02/12/2013

Conseil d'État

N° 370902

ECLI:FR:CEORD:2013:370902.20130813

Inédit au recueil Lebon

Juge des référés

SPINOSI, avocat(s)

lecture du mardi 13 août 2013

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu le recours, enregistré le 5 août 2013 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présenté par le ministre de l'intérieur ; le ministre demande au juge des référés du Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'ordonnance n° 1300885 du 19 juillet 2013 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Saint-Denis, statuant sur le fondement de l'article

L. 521-2 du code de justice administrative, a enjoint au préfet de La Réunion de procéder à la détermination des mesures nécessaires devant être incessamment mises en oeuvre, le cas échéant dans la réserve marine et la bande des 300 mètres de la commune de Saint-Leu, pour tenter de mettre fin ou, à défaut, de prévenir le plus efficacement possible le risque caractérisé et imminent résultant des attaques de requins-bouledogues adultes sur le littoral le plus exposé de l'île de La Réunion ;

2°) de rejeter les conclusions présentées par la commune de Saint-Leu en première instance ;

il soutient que le juge des référés du tribunal administratif de Saint-Denis :

- a commis une erreur de droit en ne relevant pas que la requête de la commune de Saint-Leu était irrecevable, faute pour elle de justifier subir directement l'atteinte à la liberté fondamentale dont elle se prévaut ;
- a commis une erreur de droit en ne relevant pas que la requête de la commune était irrecevable en tant qu'elle demandait au juge des référés d'enjoindre au préfet de prendre des mesures de prévention du risque résultant des attaques de requins, alors que le maire est compétent pour prendre les mesures adéquates ;
- a entaché son ordonnance d'une contradiction de motifs en enjoignant au préfet de déterminer des mesures à prendre dans le délai de quinze jours, alors que l'article L. 521-2 du code de justice administrative prévoit que les mesures au titre de ces dispositions doivent être prises dans le délai de quarante-huit heures ;
- a commis une erreur de droit en jugeant que la condition d'urgence était satisfaite, alors que la prolifération des requins ou leur sédentarisation autour de La Réunion n'est pas établie scientifiquement ;
- a commis une erreur de droit en jugeant que l'Etat aurait porté, par sa carence, une atteinte manifestement illégale à la liberté fondamentale invoquée, alors que le représentant de l'Etat avait pris de nombreuses mesures et que la plupart des mesures de prévention de ce risque relèvent de la compétence communale ;
- a commis une erreur de droit en ne relevant pas qu'il n'y avait pas de rapport direct entre la carence imputée à l'autorité préfectorale et la gravité de ses effets au regard du droit à la vie ;
- a commis une erreur de droit en enjoignant au préfet de prendre des mesures relevant de ses pouvoirs de police spéciale alors qu'il devait prioritairement être fait usage des pouvoirs de police du maire ;

Vu l'ordonnance attaquée ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 8 août 2013, présenté pour la commune de Saint-Leu, qui conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; elle soutient que les moyens soulevés par le ministre ne sont pas fondés et notamment que :

- l'administration se contredit en soutenant que le maire serait la seule autorité administrative compétente pour prendre certaines des mesures sollicitées alors qu'elle avait soutenu dans une instance précédente que l'autorité municipale était incompétente ;
- les mesures d'interdiction de baignade prises par l'arrêté du préfet de La Réunion du 26 juillet 2013, l'annonce par celui-ci du prochain prélèvement de quatre-vingt-dix requins et la présentation par le Gouvernement d'un plan d'action contre le risque présenté par les requins, portant notamment sur la régulation des populations de requins-tigres et bouledogues, privent d'objet la requête d'appel du ministre, dès lors que l'autorité administrative s'est ainsi pleinement conformée aux injonctions du juge des référés ;

- la commune de Saint-Leu a d'autant plus intérêt à agir que les requins-bouledogues recherchent les eaux à faible salinité telles que celles aux abords de la plage communale ;
- le juge des référés du tribunal administratif de Saint-Denis a enjoint au préfet de prendre des mesures pouvant être mises en oeuvre rapidement et n'a donc pas méconnu les dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ;
- malgré les mesures prises précédemment, la multiplication des attaques de requins révèle une carence caractérisée de l'autorité publique en matière de prévention de ce risque ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, le ministre de l'intérieur, d'autre part, la commune de Saint-Leu ;

Vu le procès-verbal de l'audience publique du 9 août 2013 à 10 heures au cours de laquelle ont été entendus :

- le représentant du ministre de l'intérieur ;
- les représentants du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ;
- Me Salve de Bruneton, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de la commune de Saint Leu ;
- les représentants de la commune de Saint-Leu

et à l'issue de laquelle l'instruction a été close ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 9 août 2013 présentée pour la commune de Saint-Leu ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le décret n° 2007-236 du 21 février 2007 ;

Vu le code de justice administrative ;

1. Considérant que la commune de Saint-Leu a saisi le juge des référés du tribunal administratif de Saint-Denis, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'une demande tendant à enjoindre au préfet de La Réunion d'autoriser la pêche de requins-bouledogues adultes, y compris dans le périmètre de la réserve marine de La Réunion, de prendre sans délai toute mesure utile afin d'encourager le prélèvement de requins de cette espèce et de déterminer, dans une décision ultérieure, les mesures complémentaires pouvant être rapidement mises en oeuvre pour réduire le risque d'attaques de ces requins, telle l'installation de filets et de dispositifs de pêche adaptés ; que, par une ordonnance du 19 juillet 2013, le juge des référés du tribunal administratif de Saint-Denis a enjoint à l'administration préfectorale de procéder, dans le délai de quinze jours, à la détermination des mesures nécessaires pour prévenir le risque d'attaques de requins-bouledogues adultes, le cas échéant dans la réserve marine et dans la " bande des 300 mètres " de la commune de Saint-Leu, sans exclure des actions de pêche ou de prélèvement d'individus de cette espèce ;

Sur les fins de non-recevoir opposées par le ministre de l'intérieur :

2. Considérant que des attaques de requins mortelles ou mutilantes se sont produites dans l'espace maritime de la commune de Saint-Leu ou celui de communes voisines ; que la commune a, dès lors, contrairement à ce que soutient le ministre de l'intérieur, intérêt à saisir le juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de conclusions tendant à ce que soient prises par l'autorité préfectorale des mesures de nature à prévenir ces attaques ;

3. Considérant que si le maire dispose de pouvoirs au titre de la police spéciale de la baignade et des activités nautiques, il n'est pas contesté que certaines des mesures sollicitées par le maire de Saint-Leu dans sa requête sont de la compétence du préfet de La Réunion, même si les pouvoirs de police spéciale que celui-ci détient dans la réserve marine lui ont été confiés principalement avec un objectif de gestion de celle-ci ; que, par suite, la fin de non-recevoir opposée par le ministre de l'intérieur et tirée de ce que la commune de Saint-Leu n'est pas recevable à demander au juge des référés le prononcé de mesures relevant de sa compétence doit également être rejetée ;

Sur l'atteinte à une liberté fondamentale et sur l'urgence :

4. Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : " Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et

manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures “ ;

5. Considérant que le droit au respect de la vie, rappelé notamment par l'article 2 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, constitue une liberté fondamentale au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ; que, lorsque l'action ou la carence de l'autorité publique crée un danger caractérisé et imminent pour la vie des personnes, portant ainsi une atteinte grave et manifestement illégale à cette liberté fondamentale, et que la situation permet de prendre utilement des mesures de sauvegarde dans un délai de quarante-huit heures, le juge des référés peut, au titre de la procédure particulière prévue par cet article, prescrire toutes les mesures de nature à faire cesser le danger résultant de cette action ou de cette carence ; qu'il peut, le cas échéant, après avoir ordonné des mesures d'urgence, décider de déterminer dans une décision ultérieure prise à brève échéance les mesures complémentaires qui s'imposent et qui peuvent être très rapidement mises en oeuvre ;

6. Considérant qu'il résulte de l'instruction que onze attaques de requins, dont cinq mortelles, ont eu lieu entre juin 2011 et juillet 2013 à l'ouest de l'île de La Réunion ; que si les victimes étaient pour la plupart des pratiquants de sports de glisse, la dernière, le 15 juillet 2013, était une adolescente qui se baignait à proximité du rivage ; que l'existence d'un tel risque mortel, notamment pour une activité ordinaire de baignade proche du rivage, révèle un danger caractérisé et imminent pour la vie des personnes, qui excède ceux qui peuvent être normalement encourus lors de la pratique d'une activité sportive ou de loisirs par une personne avertie du risque pris ;

7. Considérant, il est vrai, qu'à la suite de la recrudescence des attaques de requins à La Réunion, des maires des communes concernées ont pris des arrêtés limitant l'accès aux plans d'eau des plages communales dans certaines circonstances ; que l'Etat a engagé un programme d'études sur le comportement des deux espèces de requins côtiers en cause, afin notamment d'étudier leur éventuelle sédentarisation ; que le préfet a pris des mesures d'interdiction de certaines activités nautiques, notamment par un arrêté du 19 décembre 2011 ; qu'il résulte cependant de l'instruction que ces mesures étaient insuffisantes pour remédier à la situation résultant de la multiplication des attaques de requins, notamment de celles qui se sont produites à proximité du rivage ; qu'une situation aussi exceptionnelle, qui impose aux autorités publiques de déterminer d'urgence les mesures de leur compétence de nature à réduire ce danger, constitue, en l'espèce, une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale que constitue le droit au respect de la vie ; que, dans ces conditions, la condition d'urgence est également satisfaite ;

Sur l'injonction :

8. Considérant qu'il appartient aux autorités administratives compétentes de déterminer les mesures les mieux à même de réduire les risques d'attaques de requins, et leur degré d'urgence, en tenant compte de leur faisabilité, de leur efficacité, de leurs coûts et de leurs inconvénients, au vu notamment des études scientifiques et des expérimentations menées ; qu'il résulte de l'instruction, notamment des études comparatives internationales, que les risques d'atteinte à la vie ou à l'intégrité corporelle des baigneurs ou des pratiquants de

sports nautiques à la suite d'attaques de requins peuvent être réduits, par tout ou partie des mesures suivantes : interdiction ou limitation de toutes les activités de loisirs nautiques ou de certaines d'entre elles dans les zones à risques ; signalisation de ces zones très visible et explicite sur les risques exceptionnels encourus en cas de non-respect de la réglementation et information générale des publics concernés susceptibles d'accéder à ces zones ; mise en place de dispositifs de surveillance des requins et d'alerte des personnes dans les zones où se pratiquent ces activités, lorsqu'elles ne sont pas interdites ; installation d'équipements faisant obstacle à l'entrée des requins dans des espaces ainsi sécurisés ou assurant leur pêche sélective ; enfin, prélèvement de requins des espèces dangereuses et non protégées, soit, à La Réunion, des requins-bouledogues et des requins-tigres, cette dernière mesure, controversée, semblant ne pouvoir être efficace que si les requins sont sédentarisés ; que ces différentes mesures relèvent, à La Réunion, soit de la compétence des autorités municipales, soit de celle du représentant de l'Etat dans le département, au titre, d'une part, des compétences qu'il tient des dispositions de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales pour prendre des mesures excédant le territoire d'une commune ou en cas de carence de l'autorité municipale et, d'autre part, des pouvoirs donnés à ce préfet, dans la réserve naturelle nationale marine, par le décret du 21 février 2007 qui en porte création ;

9. Considérant qu'ainsi qu'il a été dit, les mesures de sauvegarde prescrites par le juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative pour faire cesser ou réduire le danger résultant de l'action ou de la carence de l'administration doivent porter effet dans un délai très bref ; que ce n'est qu'en complément de ces mesures d'urgence que le juge des référés peut décider de déterminer, dans une décision ultérieure prise à brève échéance, les autres mesures qui s'imposent et qui doivent elles-mêmes pouvoir être très rapidement mises en oeuvre ; qu'ainsi, les mesures de prélèvements de requins ou d'installation de dispositifs limitant leur incursion dans certaines zones, dont les effets favorables éventuels sont insusceptibles de se produire à bref délai, ne peuvent être prescrites par le juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ; qu'en outre, s'il n'appartient pas au juge des référés de déterminer les mesures à prendre à la place de l'autorité administrative et s'il peut ordonner la réalisation d'un diagnostic d'une situation et une étude des modalités de mise en oeuvre des mesures qu'il prescrit, il ne peut se borner à fixer un objectif général sans préciser les domaines dans lesquels des mesures pouvant porter effet dans un bref délai doivent être prises ;

10. Considérant que, postérieurement à la notification de l'ordonnance attaquée, le préfet de La Réunion a décidé, par un arrêté en date du 26 juillet 2013, l'interdiction de la baignade et de certaines activités nautiques, jusqu'au 1er octobre 2013, sauf dans le lagon et certaines zones aménagées et surveillées et, lors d'un entretien de presse le 26 juillet 2013, a annoncé le prélèvement à intervenir de quatre-vingt-dix requins des deux espèces responsables des attaques ; que des autorités gouvernementales ont annoncé un plan comportant diverses autres mesures et études en vue de diminuer les risques d'attaques de requins autour de l'île ; que, toutefois, à court terme, seules les mesures d'interdiction de baignade et d'activités nautiques, dans des zones où un dispositif efficace de surveillance et d'alerte n'a pas été mis en place, sont susceptibles de supprimer le risque d'attaques, à la condition que ces interdictions soient respectées, ce qui implique qu'elles soient convenablement signalées et que la population soit largement informée de ces mesures d'interdiction et des risques encourus en ne les respectant pas ;

11. Considérant que, dès lors, dans l'attente des effets éventuels des autres mesures annoncées ou envisagées, il est urgent de mettre en place une signalisation adaptée des interdictions ou des limitations de baignade et d'activités nautiques, en précisant clairement la nature des risques, ainsi que d'assurer une information sur ces interdictions et risques non seulement de la population permanente mais aussi des personnes ne résidant pas habituellement dans l'île et qui sont donc moins sensibilisées à ces risques ; qu'ainsi, il y a lieu d'enjoindre à l'autorité préfectorale, dans le délai de dix jours à compter de la notification de la présente ordonnance, en tant qu'elle a pris la mesure d'interdiction de baignade et de certaines activités nautiques dans un ressort excédant le territoire d'une commune, de s'assurer qu'une information suffisante est assurée sur les interdictions de baignade et de certaines activités nautiques édictées, jusqu'au 1er octobre 2013, et les risques encourus par le non-respect de ces interdictions, cette information devant être faite, d'une part, sur les lieux où ces interdictions s'appliquent et, d'autre part, par les voies de communication les plus appropriées, à destination de l'ensemble des populations concernées dans le département ; que cette injonction se substitue aux prescriptions de l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Saint-Denis ; que l'ordonnance attaquée doit être réformée en ce qu'elle a de contraire à la présente ordonnance ;

ORDONNE :

Article 1er : Il est enjoint au préfet de La Réunion de prendre, dans le délai de dix jours, les mesures mentionnées au point 11 de la présente ordonnance.

Article 2 : L'ordonnance du 19 juillet 2013 du juge des référés du tribunal administratif de Saint-Denis est réformée en ce qu'elle a de contraire à la présente ordonnance.

Article 3 : Le surplus du recours du ministre de l'intérieur est rejeté.

Article 4 : L'Etat versera à la commune de Saint-Leu la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : La présente ordonnance sera notifiée au ministre de l'intérieur et à la commune de Saint Leu.

Copie en sera adressée, pour information, au ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.