

TEXTE INTÉGRAL

Recours : Excès de pouvoir
Inédit au recueil Lebon

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Vu, 1°, sous le n° 324320, la requête, enregistrée le 22 janvier 2009 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par l'ASSOCIATION POUR LA PROTECTION DES ANIMAUX SAUVAGES, dont le siège est 10, rue Haguenau à Strasbourg (67000), représentée par son président ; l'ASSOCIATION POUR LA PROTECTION DES ANIMAUX SAUVAGES demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler les arrêtés du 19 janvier 2009 du ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire relatifs, d'une part, aux dates de fermeture de la chasse aux oiseaux de passage et au gibier d'eau hormis les limicoles et les oies et, d'autre part, aux dates de fermeture de la chasse aux limicoles pour 2009 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 1500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu, 2°, sous le n° 324352, la requête, enregistrée le 22 janvier 2009 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par l'association FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT, dont le siège est au Muséum national d'histoire naturelle, 57, rue Cuvier à Paris (75231 Cedex 05) ; l'association FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêté du 19 janvier 2009 du ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire relatif aux dates de fermeture de la chasse aux oiseaux de passage et au gibier d'eau, hormis les limicoles et les oies, en tant qu'il fixe au 10 février la fermeture de la chasse des rallidés et des canards autres que le canard colvert et le canard chipeau ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 1500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu, 3°, sous le n° 324354, la requête, enregistrée le 22 janvier 2009 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par l'association FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT, dont le siège est au Muséum national d'histoire naturelle, 57, rue Cuvier à Paris (75231 Cedex 05) ; l'association FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêté du 19 janvier 2009 du ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire relatif aux dates de fermeture de la chasse aux limicoles pour 2009 en tant qu'il fixe au 8 février la fermeture de la chasse des limicoles autres que le vanneau huppé ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 1500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu, 4°, sous le n° 324362, la requête, enregistrée le 23 janvier 2009 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par l'association LIGUE ROC, dont le siège est 110, boulevard Saint-Germain à Paris (75006) ; l'association LIGUE ROC demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêté du 19 janvier 2009 du ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire relatif aux dates de fermeture de la chasse aux limicoles pour 2009 en tant qu'il fixe au 8 février la fermeture de la chasse des limicoles autres que le vanneau huppé ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 1500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu, 5°, sous n°324364, la requête, enregistrée le 23 janvier 2009 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par l'association LIGUE ROC, dont le siège est 110, boulevard Saint-Germain à Paris (75006) ; l'association LIGUE ROC demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêté du 19 janvier 2009 du ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire relatif aux dates de fermeture de la chasse aux oiseaux de passage et au gibier d'eau, hormis les limicoles et les oies, en tant qu'il fixe au 10 février la fermeture de la chasse des rallidés et des canards autres que le canard colvert et le canard chipeau ;

2°) d'enjoindre au ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire de prendre sans délai un nouvel arrêté fixant pour tous les canards et les rallidés une date de fermeture qui ne soit pas postérieure au 31 janvier ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 3000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu, 6°, sous le n° 324463, la requête, enregistrée le 26 janvier 2009 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par la LIGUE POUR LA PROTECTION DES OISEAUX, dont le siège est La Corderie Royale BP 90263 à Rochefort (17305 Cedex) ; la LIGUE POUR LA PROTECTION DES OISEAUX demande au Conseil d'Etat

1°) d'annuler l'arrêté du 19 janvier 2009 du ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire relatif aux dates de fermeture de la chasse aux limicoles, en tant qu'il fixe au-delà du 31 janvier 2009 la fermeture de la chasse des limicoles autres que le vanneau huppé ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 3000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu, 7°, sous le n° 342490, la requête, enregistrée le 27 janvier 2009 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par la LIGUE POUR LA PROTECTION DES OISEAUX, dont le siège est La Corderie Royale BP 90263 à Rochefort (17305 Cedex) ; la LIGUE POUR LA PROTECTION DES OISEAUX demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêté du 19 janvier 2009 du ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire relatif aux dates de fermeture de la chasse aux oiseaux de passage et au gibier d'eau, hormis les limicoles et les oies, en tant qu'il fixe au-delà du 31 janvier la fermeture de la chasse des canards et des rallidés autres que le canard colvert et le canard chipeau ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 3000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu, 8°, sous le n° 326341, la requête, enregistrée le 23 mars 2009 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par la LIGUE POUR LA PROTECTION DES OISEAUX dont le siège est La Corderie Royale BP 90263 à Rochefort (17305 Cedex) ; la LIGUE POUR LA PROTECTION DES OISEAUX demande au Conseil d'Etat :

1°) à titre principal, d'annuler l'arrêté du 19 janvier 2009 du ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire relatif aux dates de fermeture de la chasse

aux oiseaux de passage et au gibier d'eau, hormis les limicoles et les oies, en tant qu'il fixe au-delà du 10 janvier 2009 la fermeture de la chasse au canard colvert et au-delà du 20 janvier, la fermeture de la chasse au canard chipeau et à la sarcelle d'hiver et, à titre subsidiaire, d'annuler le même arrêté en tant qu'il fixe postérieurement au 15 janvier la fermeture de la chasse au canard colvert, au canard chipeau et à la sarcelle d'hiver ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 3000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu la directive 79/409/CEE, du Conseil du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages, notamment son article 7§4 ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Richard Senghor, Maître des Requêtes,
- les observations de la SCP Waquet, Farge, Hazan, avocat de la Fédération nationale des chasseurs,
- les conclusions de M. Mattias Guyomar, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Waquet, Farge, Hazan, avocat de la Fédération nationale des chasseurs ;

Considérant que les requêtes de l'ASSOCIATION POUR LA PROTECTION DES ANIMAUX SAUVAGES, de l'association FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT, de l'association LIGUE ROC et de la LIGUE POUR LA PROTECTION DES OISEAUX sont dirigées contre les deux mêmes arrêtés du 19 janvier 2009, relatifs, le premier, aux dates annuelles de fermeture de la chasse

aux oiseaux de passage et au gibier d'eau hormis les limicoles et les oies, et, le second, aux dates de fermeture de la chasse aux limicoles pour l'année 2009 ; qu'elles présentent à juger des questions semblables ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Sur les interventions en défense présentées pour la Fédération nationale des chasseurs :

Considérant que la Fédération nationale des chasseurs a intérêt au maintien des arrêtés attaqués par les associations requérantes ; qu'ainsi, ses interventions en défense sont recevables ;

Sur la fin de non-recevoir opposée à l'ASSOCIATION POUR LA PROTECTION DES ANIMAUX SAUVAGES :

Considérant que, contrairement à ce qui est soutenu, les conclusions dirigées contre les deux arrêtés litigieux présentent entre elles, eu égard à l'objet de ces arrêtés, un lien suffisant ; que, par suite, l'ASSOCIATION POUR LA PROTECTION DES ANIMAUX SAUVAGES est recevable à demander l'annulation des arrêtés contestés par une même requête ;

Sur les conclusions dirigées contre l'arrêté du 19 janvier 2009 relatif aux dates de fermeture de la chasse aux oiseaux de passage et au gibier d'eau, hormis les limicoles et les oies :

Sur les conclusions à fin de non-lieu :

Considérant que par l'arrêté attaqué, en date du 19 janvier 2009, le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire a fixé des dates annuelles de fermeture de la chasse aux oiseaux de passage et au gibier d'eau qui s'échelonnent, selon les espèces, entre le 31 janvier et le 20 février ; que par une ordonnance du 2 février 2009, le juge des référés du Conseil d'Etat a suspendu cet arrêté en tant qu'il autorisait la chasse aux canards de surface autres que le canard colvert et le canard chipeau au-delà du 2 février 2009 ; que le même jour, le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire a pris un nouvel arrêté, publié au Journal officiel le 3 février suivant, substituant pour ces espèces comme date de fermeture de la chasse, la date du 3 février à celle du 10 février ; que cet arrêté, postérieur à l'introduction des présentes requêtes, ne les a pas privées d'objet dès lors que les

associations requérantes demandent l'annulation de l'arrêté contesté en tant qu'il a autorisé la chasse aux canards au-delà du 10 ou du 31 janvier et que celui-ci a reçu application au-delà de ces dates ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article R. 424-9 du code de l'environnement : (...) 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 ; qu'il ressort des pièces du dossier que le Conseil national de la chasse et de la faune sauvage a été régulièrement réuni et composé lors de la séance du 16 décembre 2008 au cours de laquelle il a procédé à l'examen du projet d'arrêté litigieux ; que, par suite, celui-ci a été pris au terme d'une procédure régulière ;

Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article 7§4 de la directive 79/409/CEE, du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages (directive oiseaux), les Etats membres veillent en particulier à ce que les espèces auxquelles s'applique la législation de la chasse ne soient pas chassées pendant la période nidicole ni pendant les différents stades de reproduction et de dépendance. Lorsqu'il s'agit d'espèces migratrices, ils veillent en particulier à ce que les espèces auxquelles s'applique la législation de la chasse ne soient pas chassées pendant leur période de reproduction et pendant leur trajet de retour vers leur lieu de nidification (...) ; que l'article L. 424-2 du code de l'environnement prévoit que : Nul ne peut chasser en dehors des périodes d'ouverture de la chasse fixées par l'autorité administrative selon des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat./ Les oiseaux ne peuvent être chassés ni pendant la période nidicole ni pendant les différents stades de reproduction et de dépendance. Les oiseaux migrateurs ne peuvent en outre être chassés pendant leur trajet de retour vers leur lieu de nidification (...) ; qu'il résulte notamment de ces dispositions, qui doivent être interprétées compte tenu des objectifs de la directive, tels qu'ils ont été explicités par la Cour de justice des Communautés européennes, en particulier dans ses arrêts du 19 janvier 1994 et du 7 décembre 2000, que la protection prévue pour ces espèces, tant pour la période nidicole et les différents stades de

reproduction et de dépendance que pour le trajet de retour des espèces migratrices vers leur lieu de nidification, doit être une protection complète, excluant des risques de confusion entre espèces différentes, et que la fixation de dates échelonnées en fonction des espèces ou en fonction des différentes parties du territoire n'est légalement possible que s'il peut être établi, au regard des données scientifiques et techniques disponibles, que cet échelonnement est compatible avec l'objectif de protection complète ;

Quant à la fermeture de la chasse aux canards de surface, aux canards plongeurs et aux rallidés :

Considérant que l'arrêté du 19 janvier 2009 a retenu le 10 février, date ultérieurement ramenée au 3 février, comme date de fermeture de la chasse aux canards de surface autres que le canard colvert et le canard chipeau ; que le même arrêté a fixé au 10 février la date de fermeture de la chasse aux canards plongeurs et aux rallidés ;

Considérant que, si les périodes de chasse de chaque espèce doivent être fixées en fonction des données propres à cette espèce quant à la période de vulnérabilité, c'est sous réserve que les risques de confusion entre les espèces ne fassent pas obstacle à la fixation de périodes différentes ; qu'il ressort, d'une part, du rapprochement entre les données scientifiques disponibles telles qu'elles ressortent des pièces du dossier, et notamment le rapport n° 2 établi en février 2004 par l'Observatoire national de la faune sauvage et de ses habitats, et, d'autre part, de l'interprétation rappelée ci-dessus de l'article 7§4 de la directive du 2 avril 1979, que si le début de la période de vulnérabilité est la première décade de février pour les canards de surface autres que le canard colvert et le canard chipeau, espèces pour lesquelles cette période débute à la troisième décade de janvier, il se situe également à la première décade de février pour les canards plongeurs fréquentant les plans d'eau et cours d'eau intérieurs et entre la première et la troisième décade de février pour les rallidés ;

Considérant que l'arrêté du 19 janvier 2009 est entaché d'illégalité en tant qu'il a fixé à des dates distinctes la clôture de la chasse aux canards colvert et chipeau, aux autres canards de surface, aux canards plongeurs fréquentant les plans d'eau et cours d'eau intérieurs et aux rallidés, alors que des

risques de confusion importants, accrus par les modes de chasse spécifiques aux oiseaux d'eau et migrateurs, existent entre ces espèces, notamment s'agissant des femelles, qui fréquentent les mêmes milieux naturels ; que, par suite, la fixation de la date de fermeture de la chasse pour ces espèces ne saurait intervenir au-delà du dernier jour de la décade de vulnérabilité du canard colvert et du canard chipeau, période de migration pré-nuptiale la plus précoce de ces différentes espèces, soit le 31 janvier au plus tard ;

Considérant, en revanche, que s'agissant des canards plongeurs fréquentant les rivages marins, dont la période de migration pré-nuptiale commence au plus tôt à la troisième décade de février, les risques de confusion avec les autres espèces sont nuls ou quasi nuls, la présence en mer de ces autres espèces étant exceptionnelle ; que par suite l'arrêté a pu légalement fixer une date de fermeture de la chasse distincte, fixée au 10 février, pour la macreuse brune, la macreuse noire, le fuligule milouinan, le harlede de Miquelon et l'eider à duvet ;

Quant à la fermeture de la chasse aux pigeons :

Considérant qu'il ressort du rapprochement entre, d'une part, l'ensemble des données scientifiques actuellement disponibles, et notamment le rapport n° 3 établi en mars 2005 par l'Observatoire national de la faune sauvage et de ses habitats, et, d'autre part, de l'interprétation de l'article 7§4 de la directive du 2 avril 1979, que les pigeons ramiers entrent en période de vulnérabilité au cours de la deuxième décade du mois de février et, à l'est du Rhône, au cours de la troisième décade du mois de février ; qu'en outre, les risques de confusion avec d'autres espèces de colombidés pour lesquelles la fermeture de la chasse est fixée au 10 février ne sont pas établis, compte tenu des aires de dispersion respectives de ces oiseaux ; que par suite, le ministre a pu légalement fixer dans 26 départements au 20 février la date de clôture de la chasse de cette espèce ;

Sur les conclusions dirigées contre l'arrêté du 19 janvier 2009 relatif aux dates de fermeture de la chasse aux limicoles pour 2009 :

Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que le Conseil national de la chasse et de la faune sauvage a été régulièrement réuni et composé lors de la séance du 16 décembre 2008 au cours de laquelle il a procédé à l'examen du projet d'arrêté litigieux ; que, par suite, celui-ci a été pris au terme d'une procédure régulière ;

Considérant, en second lieu, qu'il ressort du rapprochement entre, d'une part, l'ensemble des données scientifiques actuellement disponibles et, d'autre part, l'interprétation de l'article 7§4 de la directive du 2 avril 1979, que les limicoles entrent en période de dépendance au cours de la deuxième décade de février, à l'exception de l'huîtrier pie dont la période de fragilité débute au cours de la décade immédiatement précédente ; que, si les associations requérantes soutiennent qu'il existe un risque de confusion entre les espèces de canards et rallidés, d'une part, et les limicoles, d'autre part, qui justifierait qu'une date unique de fermeture de la chasse soit retenue pour l'ensemble des oiseaux de passage et du gibier d'eau, il ne ressort pas des données scientifiques actuellement disponibles qu'un tel risque soit avéré ; qu'en revanche, il ressort de ces mêmes données scientifiques que l'arrêté est illégal en tant qu'il fixe une date de clôture de la chasse aux limicoles postérieure au 31 janvier 2009, en raison des risques de dérangement, incompatibles avec l'objectif de protection complète fixé par la directive, qui en résultent pour des espèces non chassables fréquentant les mêmes milieux naturels ;

Sur les conclusions à fin d'injonction :

Considérant que la présente décision implique nécessairement que le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat arrête des dates d'ouverture de la chasse aux canards et aux rallidés conformes aux motifs de la présente décision ; que, cependant, du fait des modifications apportées à l'arrêté relatif aux dates annuelles de fermeture de la chasse aux oiseaux de passage et au gibier d'eau par un arrêté ministériel du 18 janvier 2010, les conclusions à fin d'injonction formées par les requérantes sont devenues pour partie sans objet ; que, par suite, il n'y a lieu de les accueillir qu'en tant qu'elles concernent les canards plongeurs fréquentant les plans d'eau et cours d'eau intérieurs, pour lesquels la

date de fermeture de la chasse reste fixée au 10 février, en application de l'arrêté litigieux du 19 janvier 2009 resté en vigueur sur ce point ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 1000 euros à l'ASSOCIATION POUR LA PROTECTION DES ANIMAUX SAUVAGES, de 1000 euros à l'association FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT, de 1000 euros à l'association LIGUE ROC et de 1000 euros à la LIGUE POUR LA PROTECTION DES OISEAUX, au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens ;

Considérant en revanche que la Fédération nationale des chasseurs, intervenante en défense, n'étant pas partie à la présente instance, les dispositions de cet article font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat la somme qu'elle demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1er : Les interventions de la Fédération nationale des chasseurs sont admises.

Article 2 : L'article 1er de l'arrêté du 19 janvier 2009 relatif aux dates de fermeture de la chasse aux oiseaux de passage et au gibier d'eau, hormis les limicoles et les oies, est annulé en tant qu'il fixe des dates de fermeture de la chasse distinctes et postérieures au 31 janvier, entre les espèces de canards de surface, les canards plongeurs fréquentant les plans d'eau et cours d'eau intérieurs et les rallidés.

Article 3 : L'article 1er de l'arrêté du 19 janvier 2009 relatif aux dates de fermeture de la chasse aux limicoles est annulé en tant qu'il fixe une date de fermeture de la chasse postérieure au 31 janvier pour les espèces autres que le vanneau huppé.

Article 4 : Il est enjoint au ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat de prendre un nouvel arrêté dans un délai de quatre mois à compter de la notification de la présente décision fixant la date de fermeture de la chasse aux canards plongeurs fréquentant les plans d'eau et cours d'eau intérieurs conformément aux motifs de la présente décision.

Article 5 : L'Etat versera 1000 euros à l'ASSOCIATION POUR LA PROTECTION DES ANIMAUX SAUVAGES, 1000 euros à l'association FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT, 1000 euros à l'association LIGUE ROC et 1000 euros à la LIGUE POUR LA PROTECTION DES OISEAUX, en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 6 : Les conclusions de la Fédération nationale des chasseurs tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 7 : Le surplus des conclusions des requêtes est rejeté.

Article 8 : La présente décision sera notifiée à l'ASSOCIATION POUR LA PROTECTION DES ANIMAUX SAUVAGES, à l'association FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT, à l'association LIGUE ROC, à la LIGUE POUR LA PROTECTION DES OISEAUX, à la Fédération nationale des chasseurs et au ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat.

Composition de la juridiction : M. Martin, M. Guyomar Mattias, M. Richard Senghor, SCP WAQUET, FARGE, HAZAN