

CONSEIL D'ETAT

statuant
au contentieux

Nos 345350, 345371, 345382, 346163,
346267

ASSOCIATION FRANCE NATURE
ENVIRONNEMENT et autres

M. Didier Ribes
Rapporteur

M. Xavier de Lesquen
Rapporteur public

Séance du 14 décembre 2011
Lecture du 23 décembre 2011

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 6ème et 1ère sous-sections réunies)

Sur le rapport de la 6ème sous-section
de la section du contentieux

Vu, 1° sous le n° 345350, la requête, enregistrée le 28 décembre 2010 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par l'association FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT, dont le siège est au 10, rue Barbier au Mans (72000), représentée par un de ses administrateurs ; l'association demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement du 22 novembre 2010 relatif aux dates de fermeture de la chasse aux oiseaux de passage et au gibier d'eau, en tant qu'il fixe au 10 février la fermeture de la chasse des oies cendrées, rieuses et des moissons ;

2°) d'enjoindre au ministre de prendre un nouvel arrêté fixant pour toutes les oies une date de fermeture de la chasse qui ne soit pas postérieure au 20 janvier, subsidiairement au 31 janvier ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu, 2° sous le n° 345371, la requête, enregistrée le 28 décembre 2010 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par l'association LIGUE POUR LA PROTECTION DES OISEAUX, dont le siège est 8-10, rue du docteur Pujos à Rochefort (17305), représentée par son président ; l'association demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le même arrêté du 22 novembre 2010, en tant qu'il fixe au 10 février la date de fermeture de la chasse aux oies cendrées, rieuses et des moissons ;

2°) d'enjoindre au ministre de prendre dans les meilleurs délais, sous astreinte, un arrêté fixant au 20 janvier 2011 la fermeture de la chasse aux oies cendrées, rieuses et des moissons ou, à titre subsidiaire, au 31 janvier ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu, 3° sous le n° 345382, la requête et le mémoire complémentaire, enregistrés les 29 décembre 2010 et 31 janvier 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés par l'association LIGUE ROC POUR LA PRESERVATION DE LA FAUNE SAUVAGE ET LA DEFENSE DES BONS CHASSEURS, dont le siège est 110, boulevard Saint-Germain à Paris (75006), représentée par sa vice-présidente ; l'association demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le même arrêté du 22 novembre 2010, en tant qu'il fixe au 10 février la date de fermeture de la chasse aux oies cendrées, rieuses et des moissons ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu, 4° sous le n° 346163, la requête, enregistrée le 28 janvier 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par l'association FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT dont le siège est au 10, rue Barbier au Mans (72000), représentée par un de ses administrateurs ; l'association demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le même arrêté du 22 novembre 2010, en tant qu'il refuse d'abroger l'arrêté du 19 janvier 2009 relatif aux dates de fermeture de la chasse aux oiseaux de passage et au gibier d'eau en tant qu'il fixe au 10 février la fermeture de la chasse des oies cendrées, rieuses et des moissons ;

2°) d'enjoindre au ministre de procéder à cette abrogation ;

3°) d'enjoindre au ministre de prendre dans les meilleurs délais un nouvel arrêté fixant pour toutes les oies une date de fermeture de la chasse qui ne soit pas postérieure au 20 janvier, ou à titre subsidiaire au 31 janvier ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu, 5° sous le n° 346267, la requête enregistrée le 31 janvier 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par l'association LIGUE POUR LA PROTECTION DES OISEAUX dont le siège est 8-10, rue du docteur Pujos à Rochefort (17305), représentée par son président ; l'association demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 22 novembre 2010 en tant qu'il n'abroge pas l'arrêté du 19 janvier 2009 fixant au 10 février la date de fermeture de la chasse aux oies cendrées, oies rieuses et oies des moissons ;

2°) d'enjoindre au ministre, sous astreinte, de procéder à cette abrogation ;

3°) d'enjoindre au ministre, sous astreinte, de prendre un arrêté fixant au 20 janvier la date de la fermeture de la chasse aux oies cendrées, oies rieuses et oies des moissons ou à défaut, et à titre subsidiaire, au 31 janvier ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 10 000 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, notamment le 4° de son article 7 ;

Vu la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009, notamment le 4° de son article 7 ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Didier Ribes, Maître des Requêtes,
- les observations de la SCP Waquet, Farge, Hazan, avocat de la Fédération nationale des chasseurs,
- les conclusions de M. Xavier de Lesquen, 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 n°s 345350, 345371 et 345382 sont dirigées contre le même arrêté du 22 novembre 2010, relatif aux dates annuelles de fermeture de la chasse aux oiseaux de passage et au gibier d'eau, en tant qu'il fixe au 10 février la date de fermeture de la chasse aux oies cendrées, aux oies rieuses et aux oies des moissons ; que les requêtes n°s 346163 et 346267 sont dirigées contre ce même arrêté, en tant qu'il révèle le refus opposé par le ministre en charge de la chasse à la demande des associations requérantes, présentée par courrier du 22 octobre 2010, d'abroger et de modifier la date de fermeture de la chasse à ces mêmes oiseaux ; 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 de l'arrêté attaqué par les associations requérantes ; qu'ainsi, ses interventions en défense sont recevables ;

Sur les fins de non-recevoir :

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, par un arrêté du 18 janvier 2010, le ministre chargé de la chasse a modifié le tableau de l'article 1^{er} de l'arrêté du 19 janvier 2009 et fixé la date de fermeture de la chasse au 10 février, de manière pérenne, pour les oies cendrées, rieuses et des moissons, espèces pour lesquelles l'arrêté du 19 janvier 2009 ne fixait pas jusqu'alors la date de fermeture de la chasse, laquelle avait été fixée pour ces espèces au 31 janvier par l'arrêté du 17 janvier 2005 relatif aux dates de fermeture de la chasse aux oiseaux de passage et au gibier d'eau et, pour la seule année 2008, au 10 février par l'arrêté du 28 janvier 2008 relatif aux dates de fermeture de la chasse aux oiseaux de passage et au gibier d'eau pour 2008 ; que le ministre soutient que l'arrêté du 22 novembre 2010 se borne, s'agissant

des oies, à reproduire les dispositions en vigueur et que les conclusions dirigées contre cet arrêté sont, par suite, tardives ;

Considérant que les requérantes font valoir qu'elles n'ont pas contesté dans le délai du recours contentieux les dispositions de l'arrêté du 18 janvier 2010 relatives à la date de la chasse aux oies au motif qu'elles s'étaient engagées, lors d'une table ronde sur la chasse réunie par le ministre en janvier 2010, à ne pas former de recours contre cet arrêté dans l'attente de la décision du Conseil d'Etat sur les recours qu'elles avaient formés contre l'arrêté du 19 janvier 2009 ; que, le Conseil d'Etat ayant, par sa décision du 23 juillet 2010, annulé certaines dispositions de cet arrêté et le ministre n'ayant pas répondu à la lettre du 22 octobre 2010 par laquelle elles lui demandaient de modifier l'arrêté du 19 janvier 2009 pour fixer au 31 janvier la date de fermeture de la chasse aux oies, les travaux de la table ronde ayant, en outre, été suspendus, les associations requérantes ont alors contesté l'arrêté du 22 novembre 2010 qui traduisait, selon elles, le refus du ministre de répondre à leur demande d'avancer cette date ; que, toutefois, ces circonstances, pour particulières qu'elles soient, ne permettent pas de regarder l'arrêté attaqué comme intervenu dans des circonstances nouvelles et comme n'étant pas, dès lors, purement confirmatif du précédent arrêté ; que les requêtes tendant à l'annulation de l'arrêté du 22 novembre 2010, en tant qu'il maintient au 10 février la date de fermeture de la chasse aux oies, ont été présentées plus de deux mois après la publication au Journal officiel de la République française de l'arrêté du 18 janvier 2010 ; qu'elles sont, par suite, irrecevables ;

Considérant, en revanche, que l'association FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT, sous le n° 346163, et l'association LIGUE POUR LA PROTECTION DES OISEAUX, sous le n° 346267, sont recevables à demander l'annulation du même arrêté du 22 novembre 2010 en tant qu'il doit, en maintenant au 10 février la date de fermeture de la chasse aux oies cendrées, rieuses et des moissons, être regardé comme un refus opposé par le ministre chargé de la chasse à la demande de modification de l'arrêté du 19 janvier 2009, tel que modifié par celui du 18 janvier 2010, qu'elles lui ont présentée le 22 octobre 2010 ;

Sur le refus de modifier l'arrêté du 19 janvier 2009 :

Considérant qu'aux termes de l'article 7, § 4, de la directive du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages (directive « oiseaux »), dont les dispositions sont désormais reprises à l'article 7, § 4, de la directive du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009, 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'en vertu de l'article R. 424-9 du même code, il appartient au ministre chargé de la chasse de fixer 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, par un arrêté qui prévoit les conditions spécifiques de la chasse de ces gibiers ;

Considérant qu'il y a lieu, pour apprécier la légalité des dispositions prises à cet effet, de se référer à l'interprétation qu'a donnée la Cour de justice de l'Union européenne de l'article 7, § 4, de la directive « oiseaux » ; qu'il en résulte 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 ; qu'à cet égard, la Cour de justice a notamment précisé que les méthodes de détermination des dates de la chasse aux oiseaux qui visent ou aboutissent à ce qu'un pourcentage donné des oiseaux d'une espèce échappent à cette protection ne sont pas conformes à l'article 7, § 4, de la directive « oiseaux » ;

Considérant que les différents documents existants pour déterminer les dates de la chasse aux oiseaux reposent sur un découpage des mois de l'année en trois périodes de dix jours et déterminent, parmi ces trois périodes, celle à partir de laquelle une espèce considérée peut être regardée comme se trouvant en situation de vulnérabilité ; que, si la date de fermeture de la chasse à cette espèce peut être fixée à l'intérieur de la décade retenue comme début de la période de vulnérabilité lorsque les données scientifiques et techniques établissent que la fixation de cette date dans le cours de cette décade est justifiée, ces mêmes données scientifiques et techniques peuvent également justifier, au regard du principe de protection complète de l'espèce en cause, une fixation de la date de fermeture de la chasse à cette espèce dès la fin de la décade précédente ;

Considérant que l'arrêté du 22 novembre 2010 maintient au 10 février, ainsi qu'il a été dit, la clôture de la chasse aux oies cendrées, rieuses, et des moissons ; qu'il ressort du rapprochement entre, d'une part, les données scientifiques actuellement disponibles telles qu'elles ressortent des pièces du dossier, en particulier les rapports des organismes compétents dans le domaine cynégétique établis au cours de l'année 2009 et, d'autre part, l'interprétation mentionnée ci-dessus de l'article 7 § 4 de la directive du 2 avril 1979, que si la période de vulnérabilité débute, pour ces espèces, à la première décade de février, la tendance révélée à l'augmentation importante du niveau de migration atteint au cours de cette décade impose une fermeture de la chasse dès la fin de la décade précédente pour satisfaire à l'objectif de protection complète de ces espèces ; qu'il suit de là que le maintien de la clôture de la chasse aux oies cendrées, rieuses, et des moissons à la date du 10 février par l'arrêté du 22 novembre de 2010, qui révèle le refus d'abroger les dispositions correspondantes de l'arrêté du 19 janvier 2009, est entaché d'illégalité ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'association FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT et l'association LIGUE POUR LA PROTECTION DES OISEAUX sont fondées à demander l'annulation du refus opposé par le ministre en charge de la chasse d'abroger l'arrêté du 19 janvier 2009, en tant qu'il fixe au 10 février la date de fermeture de la chasse aux oies cendrées, rieuses et des moissons ;

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution » ;

Considérant que la présente décision implique nécessairement que le ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement arrête une nouvelle date de clôture de la chasse aux oies cendrées, aux oies rieuses et aux oies des moissons conforme à la présente décision ; qu'il y a lieu, dès lors, d'enjoindre au ministre de fixer, dans un délai d'un mois à compter de la notification de la présente décision, une date de clôture de la chasse pour ces espèces qui ne soit pas postérieure au 31 janvier ; que dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction de l'astreinte demandée par l'association LIGUE POUR LA PROTECTION DES OISEAUX ;

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

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le somme de 1 000 euros à verser respectivement à l'association FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT et à l'association LIGUE POUR LA PROTECTION DES OISEAUX ;

DECIDE :

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

Article 2 : Les requêtes n°s 345350, 345371, et 345382 de l'association FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT, de l'association LIGUE POUR LA PROTECTION DES OISEAUX et de l'association LIGUE ROC POUR LA PRESERVATION DE LA FAUNE SAUVAGE ET LA DEFENSE DES BONS CHASSEURS sont rejetées.

Article 3 : Le refus du ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement d'abroger l'arrêté du 19 janvier 2009 modifié en tant qu'il fixe au 10 février la date de fermeture de la chasse aux oies cendrées, rieuses et des moissons est annulé.

Article 4 : Il est enjoint au ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement de fixer, dans le délai d'un mois à compter de la notification de la présente décision, une date de clôture de la chasse aux oies cendrées, aux oies rieuses et aux oies des moissons qui ne soit pas postérieure au 31 janvier.

Article 5 : L'Etat versera une somme de 1 000 euros respectivement à l'association FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT et à l'association LIGUE POUR LA PROTECTION DES OISEAUX au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 6 : Le surplus des conclusions des requêtes n°s 346163 et 346267 est rejeté.

Article 7 : La présente décision sera notifiée à l'association FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT, à l'association LIGUE POUR LA PROTECTION DES OISEAUX, à l'association LIGUE ROC POUR LA PRESERVATION DE LA FAUNE SAUVAGE ET LA DEFENSE DES BONS CHASSEURS, à la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement et à la Fédération nationale des chasseurs.