

Chasse

Alexis Pernot

DANS **REVUE JURIDIQUE DE L'ENVIRONNEMENT 2011/1 Volume 36** , PAGES 109 À 120
ÉDITIONS JLE

ISSN 0397-0299

Date de mise en ligne : 13/08/2015

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-juridique-de-l-environnement-2011-1-page-109?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour JLE.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

DROIT NATIONAL

CHASSE

- *Arrêté préfectoral du 29 mai 2009 fixant les dates d'ouverture et de clôture de la chasse et, pour certains animaux, des conditions spécifiques de chasse pour la campagne 2009-2010 dans le département de la Haute-Saône. Intérêt à agir du Syndicat des propriétaires producteurs forestiers de Franche-Comté, membre de la commission départementale de chasse et de la faune sauvage. Absence de justification préfectorale pour les restrictions apportées dans l'arrêté litigieux à l'exercice de la chasse pour les populations de grand gibier.*

Tribunal administratif de Besançon, 1^{re} Chambre, 25 février 2010, M. G., M. C. et Syndicat des propriétaires producteurs forestiers de Franche-Comté c/ Préfet de Haute-Saône, n° 0901155

Sur l'intervention de la fédération départementale des chasseurs de la Haute-Saône :

Considérant que la fédération départementale des chasseurs de la Haute-Saône a intérêt au maintien des dispositions litigieuses ; que son intervention est par suite recevable ;

Sur la fin de non-recevoir opposée par le préfet de la Haute-Saône et la fédération départementale des chasseurs de la Haute-Saône :

Considérant que le préfet de la Haute-Saône et la fédération départementale des chasseurs de la Haute-Saône opposent une fin de non-recevoir tirée de ce que le Syndicat des propriétaires producteurs forestiers de Franche-Comté n'aurait pas d'intérêt à demander l'annulation de l'arrêté litigieux ; qu'aux termes de l'article R. 421-29 du Code de l'environnement : « I. La commission départementale de la chasse et de la faune sauvage concourt à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi, dans le département, de la politique du Gouvernement dans le domaine de la chasse et de la protection de la faune sauvage. Elle est régie par les dispositions des articles 8 et 9 du décret n° 2006-665 du 7 juin 2006. Elle est notamment chargée d'émettre, dans le respect des équilibres biologiques et des intérêts agricoles et forestiers, un avis sur la gestion des espèces chassées et la préservation de leurs habitats [...] II. Dans les cas et selon les modalités prévus par les dispositions législatives ou réglementaires, la commission : 1° Se prononce sur les périodes, les modalités et pratiques de chasse, ainsi que sur celles de destruction des animaux classés nuisibles ;

2° Est consultée sur l'attribution des plans de chasse et sur la gestion des lots de chasse sur les domaines publics fluvial et maritime ; 3° Intervient en matière d'indemnisation des dégâts aux récoltes, aux cultures et aux forêts causés par le grand gibier » ; qu'aux termes de l'article R. 421-30 dudit code : « I. La commission départementale de la chasse et de la faune sauvage est présidée par le préfet et à Paris, par le préfet de police. Elle comprend : [...] 4° Des représentants de la propriété forestière privée, de la propriété forestière non domaniale relevant du régime forestier et de l'Office national des forêts [...] » ; qu'il ressort des pièces du dossier que le syndicat requérant est membre de la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage, dont la consultation est requise préalablement à l'édition de l'arrêté litigieux ; que, par suite, cette seule qualité donne au syndicat requérant intérêt à agir contre les dispositions litigieuses ; que la fin de non-recevoir opposée par le préfet de la Haute-Saône et la fédération départementale des chasseurs de la Haute-Saône doit par suite être écartée ;

Sur la fin de non-recevoir opposée par la fédération départementale des chasseurs de la Haute-Saône seule :

Considérant que M. G. et M. C. sont tous deux titulaires d'un plan de chasse au chevreuil pour la saison 2009-2010 ; qu'ils ont, par suite, intérêt à demander l'annulation des dispositions litigieuses ; que la fin de non-recevoir opposée par la fédération départementale des chasseurs de la Haute-Saône doit donc être écartée ;

Sur les conclusions aux fins d'annulation de l'article 4 de l'arrêté du 29 mai 2009 et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête :

Considérant que les requérants soutiennent qu'aucune justification n'est apportée aux limitations à l'exercice de la chasse prévue par l'article 4 de l'arrêté du 29 mai 2009 qui dispose qu'« en application de l'article R. 424-1 du Code de l'environnement, la pratique de la chasse à tir est interdite le mardi et le vendredi sauf jours fériés, à l'exception de la chasse au gibier d'eau et aux oiseaux de passage » ; qu'aux termes de l'article R. 424-1 du Code de l'environnement : « 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 » ; qu'alors que les requérants soutiennent sans être contestés que les populations de grand gibier sont en constante progression dans le département de la Haute-Saône depuis une dizaine d'années, le préfet de la Haute-Saône n'apporte aucun élément de nature à justifier les restrictions qu'il a, par l'article 4 précité, apportées à l'exercice du droit de chasse ; qu'en l'absence de tout élément justificatif fourni en défense, les requérants sont fondés, pour ce motif, à demander l'annulation de l'article 4 de l'arrêté du 29 mai 2009 ;

Sur les conclusions aux fins d'annulation de l'article 5 de l'arrêté du 29 mai 2009 :

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article R. 424-6 du Code de l'environnement : « 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 » ; qu'il ressort des pièces du dossier que la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage s'est réunie le 20 mai 2009 pour se prononcer, notamment, sur le projet d'arrêté en litige et a rendu un avis en date du 25 mai 2009, antérieur à l'arrêté litigieux du 29 mai 2009 ; que le moyen tiré du vice de procédure du fait de l'absence d'un tel avis, tel que soulevé, ne peut, par suite, qu'être écarté ;

Considérant, en deuxième lieu, que les requérants soutiennent que l'arrêté attaqué révèle une carence du préfet de la Haute-Saône dans l'exercice des pouvoirs de police qui lui sont attribués en matière de fixation des plans de chasse ; que cependant, à l'appui de ce moyen, les requérants ne peuvent utilement se prévaloir d'une éventuelle illégalité de l'article 7 de l'arrêté litigieux à l'encontre des dispositions de l'article 5 qui est le seul article, avec l'article 4, dont l'annulation est demandée ; que de même, la circonstance, à la supposer d'ailleurs établie, que le plan de gestion départemental des sangliers confierait des pouvoirs aux unités de gestion cynégétique qui relèveraient en réalité de la seule compétence préfectorale, est par elle-même sans incidence sur la légalité de l'article 5 litigieux qui, en tout état de cause, a bien été pris par le préfet de la Haute-Saône ;

Considérant, en troisième et dernier lieu, que l'article 5 de l'arrêté litigieux prévoit que : « La chasse en temps de neige est interdite à l'exception : de la chasse au gibier d'eau, avec ou sans chien d'arrêt, dans les marais non asséchés, sur les lacs, étangs, rivières, canaux et réservoirs, le tir au-dessus de la nappe d'eau étant seul autorisé, sous réserve de disposer du droit de chasse sur celle-ci ; de la chasse au grand gibier permise uniquement les samedi, dimanche et jours fériés ; de la chasse à courre et de la vénerie sous terre ; de la chasse du renard, du ragondin et du rat musqué tous les jours chassables » ; qu'aux termes de l'article R. 424-2 du Code de l'environnement : « I. La chasse en temps de neige est interdite. Toutefois, le préfet peut dans l'arrêté annuel autoriser en temps de neige : 1° La chasse au gibier d'eau : a) En zone de chasse maritime ; b) Sur les fleuves, rivières, canaux, réservoirs, lacs, étangs et dans les marais non asséchés, le tir au-dessus de la nappe d'eau étant seul autorisé ; 2° L'application du plan de chasse légal ; 3° La chasse à courre et la vénerie sous terre ; 4° La chasse du sanglier, du lapin, du renard et du pigeon ramier ; 5° La chasse des animaux dont la liste est établie, pour chaque département, par le ministre chargé de la chasse. II. Il fixe également les conditions restrictives d'exercice de ces chasses nécessaires à la protection des différentes espèces de gibier » ; que si les requérants soutiennent que les dispositions de l'article 5 de l'arrêté litigieux portent une atteinte injustifiée et disproportionnée à l'exercice de leur droit de chasse, il résulte de ce qui précède que le préfet de la Haute-Saône, en posant le principe par ledit article 5 de l'interdiction de la chasse par temps de neige, n'a fait qu'appliquer les dispositions de l'article R. 424-2 du Code de l'environnement ; que par ailleurs les requérants n'apportent aucun élément de nature à établir qu'en déterminant les dérogations à l'exercice de la chasse en temps de neige tel qu'il l'a fait par les dispositions de l'article 5 de l'arrêté attaqué, le préfet aurait commis une erreur manifeste d'appréciation ; que le moyen ne peut par suite qu'être écarté ;

Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ce qui précède que, par les moyens qu'ils invoquent, les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation de l'article 5 de l'arrêté n° 47 du 29 mai 2009 du préfet de la Haute-Saône relatif à l'ouverture et à la clôture de la chasse pour la campagne 2009-2010 dans le département de la Haute-Saône ;

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

Considérant qu'aux termes de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative : « Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation » ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de condamner l'Etat, qui est pour l'essentiel partie perdante en la présente instance, à verser à M. G., M. C. et au Syndicat des propriétaires producteurs forestiers de Franche-Comté ensemble la somme totale de 1 000 € en application de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative ;

Décide :

Article premier. – L'intervention de la fédération départementale des chasseurs de la Haute-Saône est admise.

Art. 2. – L'article 4 de l'arrêté n° 47 du 29 mai 2009 du préfet de la Haute-Saône relatif à l'ouverture et à la clôture de la chasse pour la campagne 2009-2010 dans le département de la Haute-Saône est annulé.

Art. 3. – L'Etat versera à M. G., M. C. et au Syndicat des propriétaires producteurs forestiers de Franche-Comté ensemble la somme totale de 1 000 € (mille euros) en application de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative.

Art. 4. – Le surplus des conclusions présentées par M. G., M. C. et le Syndicat des propriétaires producteurs forestiers de Franche-Comté est rejeté.

Art. 5. – Le présent jugement sera notifié à M. G., à M. C., au Syndicat des propriétaires producteurs forestiers de Franche-Comté, à la fédération départementale des chasseurs de la Haute-Saône et au ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat.

MM. D. Mazzega, prés. ; X. Fabre, rapp.

CONCLUSIONS

M. G., M. C. et le Syndicat des propriétaires producteurs forestiers de Franche-Comté vous demandent d'annuler les articles 4 et 5 de l'arrêté n° 47 du 29 mai 2009 par lequel le préfet de Haute-Saône a fixé les dates d'ouverture et de clôture de la chasse et, pour certains animaux, des conditions spécifiques de chasse pour la campagne 2009-2010 dans le département.

Dans ce dossier, la fédération départementale des chasseurs de la Haute-Saône intervient au soutien du préfet. M. G. et M. C. sont tous les deux titulaires d'un plan de chasse au chevreuil pour la saison 2009-2010 et sont autorisés tous les deux à prélever trois animaux dont un minimum de deux durant la saison. Vous

écarterez donc la fin de non-recevoir opposée par la seule fédération départementale des chasseurs et tirée de ce que MM. G. et C. n'auraient pas d'intérêt à agir contre l'arrêté contesté parce qu'ils seraient titulaires de droits de chasse sur des superficies modestes. Il est bien évident que l'intérêt à agir d'un chasseur contre un arrêté réglementant l'exercice de la chasse ne dépend nullement de l'emprise au sol de son droit de chasser...

Un mot sur le Syndicat des propriétaires producteurs forestiers de Franche-Comté : le préfet lui oppose une fin de non-recevoir tirée de l'absence d'intérêt lui donnant qualité pour agir. Aux termes de l'article 2 des statuts de ce groupement : « Le syndicat a pour objet, d'une part, la protection et la défense des droits et des intérêts tant collectifs qu'individuels, économiques et moraux, des propriétaires producteurs forestiers privés de Franche-Comté, d'autre part, la sauvegarde et la gestion durable de la forêt privée comtoise ». Cet objet social est vaste, trop vaste pour que la condition de pertinence de l'intérêt à agir soit remplie vis-à-vis d'un règlement de chasse. C'est la raison pour laquelle vous avez jusqu'à présent refusé de recevoir les requêtes de cette organisation lorsqu'elles étaient dirigées contre des arrêtés préfectoraux relatifs à la chasse¹.

Votre position sur ce point peut s'expliquer par une décision de la cour administrative d'appel de Lyon², laquelle avait jugé qu'un groupement portant le nom d'« association de défense des propriétaires agricoles et forestiers d'Ambierle » n'avait pas qualité lui donnant intérêt pour agir contre un arrêté préfectoral portant agrément d'une association communale de chasse agréée. L'objet de cette association était alors « d'assurer, par tous moyens, la défense des intérêts collectifs et/ou individuels des propriétaires agricoles et forestiers de la commune d'Ambierle ainsi que de faire toutes opérations tendant ou concourant à la réalisation de cet objet » et la Cour avait estimé qu'un objet social aussi large, qui tend à la défense des adhérents de l'association en tant que propriétaires agricoles et forestiers de la commune d'Ambierle, leur donnant ainsi vocation à contester notamment tout projet ou toute opération qui affecterait leur droit de propriété dans des domaines aussi variés que l'agriculture, l'environnement, l'urbanisme ou encore la fiscalité, sans viser précisément la protection de leurs droits de chasse, ne lui permettait pas de contester l'agrément d'une association communale de chasse agréée.

Si l'on devait faire un parallèle, on pourrait comparer notre espèce à celle d'une association de commerçants qui vous demanderait l'annulation d'un permis de construire un bâtiment à usage de commerce. On voit bien en quoi ce futur bâtiment pourrait gêner les intérêts défendus par cette association mais, eu égard à l'objet de l'acte contesté, qui n'est pas une autorisation d'équipement commercial, elle ne justifie pas d'un intérêt à agir qui soit pertinent³. Votre position était donc jusqu'à présent cohérente avec la jurisprudence, pourtant nous vous proposerons de la faire évoluer étant donné que la situation du Syndicat des propriétaires producteurs forestiers de Franche-Comté n'est plus la même que par le passé. En effet, ce dernier est un des membres de la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage⁴, ce qui ne peut pas, selon nous, vous laisser indifférent. Et, précision importante, l'arrêté contesté était bien

1. TA Besançon, 9 avril 2009, n^{os} 0701917 et 0801283.

2. CAA Lyon, 5 avril 2007, Association de défense des propriétaires agricoles et forestiers d'Ambierle, req. n^o 04LY01108.

3. CE, 15 mars 1996, Ville de Limoges et SCI Intermarché de l'Aurence, T., p. 767.

4. Au titre du collège des « représentants de la propriété forestière privée » tel que le prévoit l'article R. 421-30 du Code de l'environnement.

soumis à l'avis obligatoire et préalable de ladite commission puisqu'en vertu de l'article R. 424-6 du Code de l'environnement : « 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 ». Or, le Conseil d'Etat juge que le membre d'un organe consultatif est, en cette seule qualité, recevable à contester les actes administratifs qui ont été pris suite à la consultation de cet organe⁵. Les choses ne sont pas différentes pour une personne morale qui siège par l'intermédiaire de ses représentants dans un organisme consultatif⁶. Vous devrez donc rejeter la fin de non-recevoir opposée par le préfet et appuyée par la fédération départementale des chasseurs de la Haute-Saône.

Avant d'envisager le fond de l'affaire, vous devrez écarter deux moyens de légalité externe. Un premier moyen consiste à soutenir que l'arrêté attaqué aurait été pris au terme d'une procédure irrégulière puisque si la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage s'est bien réunie le 20 mai 2009 et a pu débattre de l'avis qu'elle était chargée de donner sur l'arrêté en litige, cet avis n'aurait pas été matérialisé. Comme nous avons pu le voir au stade la recevabilité, l'avis de la commission, avant que les décisions querellées ne soient prises, était obligatoire et il ressort effectivement de la jurisprudence que l'avis d'un organe consultatif doit être matérialisé⁷. Mais en l'espèce, le préfet vous a produit l'avis rendu le 25 mai 2009 par la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage sur le projet d'arrêté d'ouverture-clôture de la chasse pour la saison 2009-2010. Le moyen sera donc écarté.

Un second moyen, qui pourrait être rapproché du vice d'incompétence, est tiré de ce que le préfet aurait renoncé à l'exercice des pouvoirs qui lui sont dévolus par l'article L. 425-15 du Code de l'environnement étant donné qu'il n'aurait pas réellement arrêté le plan de gestion du sanglier mais se serait contenté d'adhérer au plan proposé par la fédération départementale des chasseurs du département. Le moyen n'est pas dénué d'intérêt lorsque l'on sait de quelle façon sont préparés et adoptés les arrêtés préfectoraux relatifs à la chasse. Mais il n'a de pertinence que vis-à-vis de l'article 7 de l'arrêté contesté lequel dispose qu'« en application de l'article L. 425-15 du Code de l'environnement, les modalités de gestion de l'espèce sanglier sont celles figurant dans le plan de gestion départemental, présenté par la fédération des chasseurs et joint en annexe ». Les articles 4 et 5 de l'arrêté du 29 mai 2009 sont sans rapport avec cette question or, dans notre espèce, ce sont les seules dispositions contestées. Le moyen est donc inopérant.

Sur le fond :

La méconnaissance de l'article L. 425-15 du Code de l'environnement est à nouveau avancée mais pour une raison différente. En vertu de cet article : « Sur proposition de la fédération départementale ou interdépartementale des chasseurs, le préfet inscrit, dans l'arrêté annuel d'ouverture ou de fermeture de la

5. CE, 16 octobre 1995, M. Fourcade, n° 124385 ; voir aussi CE, 3 novembre 1995, Mme Velluet, p. 389 et CE, 29 décembre 1997, Prieur, T., p. 677.

6. CE, 4 mars 1988, Syndicat national autonome des policiers en civil, p. 108 ; CE, 22 octobre 1986, Union départementale des consommateurs des Bouches-du-Rhône, Reynaud, T., p. 408.

7. CE, 5 décembre 2005, Ministre de l'Équipement c/ M. Gadeyne, T., p. 1138 ; CAA Lyon, 12 octobre 1992, Ministre de l'Environnement c/ M. Pillarou, T., p. 686.

chasse, les modalités de gestion d'une ou plusieurs espèces de gibier lorsque celles-ci ne relèvent pas de la mise en œuvre du plan de chasse ». Les plans de chasse ont été institués par la loi n° 63-754 du 30 juillet 1963 pour créer un équilibre agro-sylvo-cynégétique. Le dispositif a été refondu avec la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. En vertu de l'article L. 425-6 du Code de l'environnement, le plan de chasse détermine le nombre minimum et maximum d'animaux à prélever sur les territoires de chasse. Il tend à assurer le développement durable des populations de gibier et à préserver leurs habitats, en conciliant les intérêts agricoles, sylvicoles et cynégétiques. Ce type de plan est obligatoire pour certaines espèces de grand gibier comme par exemple le chevreuil.

Les requérants soutiennent ainsi que l'article 4 de l'arrêté contesté méconnaît l'article L. 425-15 précité puisqu'en interdisant la chasse du gibier les mardi et vendredi, cet article aurait mis en œuvre des « modalités de gestion » du gibier, modalités de gestion qui auraient dû figurer dans un plan de chasse pour les espèces de grand gibier mais n'auraient pas pu être inscrites dans l'arrêté annuel d'ouverture et clôture de la chasse.

L'article 4 de l'arrêté contesté dispose que : « En application de l'article R. 424-1 du Code de l'environnement, la pratique de la chasse à tir est interdite le mardi et le vendredi sauf jours fériés, à l'exception de la chasse au gibier d'eau et aux oiseaux de passage ». Pour être complet, disons que l'article R. 424-1 du Code de l'environnement précité permet au préfet, dans l'arrêté annuel d'ouverture-clôture de la chasse et afin de favoriser la protection et le repeuplement du gibier, d'interdire l'exercice de la chasse d'une ou plusieurs espèces ou d'une catégorie de spécimen de ces espèces en vue de la reconstitution des populations, de limiter le nombre des jours de chasse voire de fixer les heures de chasse du gibier sédentaire et des oiseaux de passage⁸. En fait, le moyen pose la question plus générale de la compatibilité de l'article R. 424-1 du Code de l'environnement avec l'article L. 425-15 du même code.

Par le passé, le Conseil d'Etat a d'abord précisé, sous l'empire des articles 371 et 373 de l'ancien Code rural, que l'existence d'un plan de chasse d'une espèce ne faisait pas obstacle à ce que le ministre de l'Environnement continue de fixer, pour chaque département, la période durant laquelle est autorisée la chasse de ladite espèce⁹. Ainsi, bien que le plan de chasse ait pour objet de fixer un nombre d'animaux à abattre, il ne fait pas disparaître l'intérêt qui s'attache à la détermination précise de la date d'ouverture et de clôture de la chasse. Plus proche des dispositions qui nous occupent, le Conseil d'Etat, dans une autre affaire, a jugé que l'existence d'un plan de chasse n'empêchait pas le ministre d'encadrer le droit de chasse en interdisant par exemple la chasse en battue ou traque ainsi que l'emploi de chiens pour la chasse du mouflon et du chamois¹⁰. Dans cette espèce, le Conseil d'Etat avait précisé, dans le droit fil d'une jurisprudence déjà ancienne¹¹, que la formulation générale de l'alinéa 1 de l'arti-

8. Cet article correspond à l'article R. 224-7 du nouveau Code rural abrogé le 1^{er} août 2003, lequel avait codifié l'article 9 du décret n° 86-571 du 14 mars 1986 fixant les modalités d'ouverture et de clôture de la chasse.

9. CE, 2 mai 1990, Truchot, n° 72324.

10. CE, 10 février 1995, Le Bègue de Germiny, n° 107159.

11. Voir les arrêts CE, Section, 25 mars 1955, Fédération départementale des chasseurs du Finistère, p. 177 ; CE, 3 novembre 1971, Association départementale des chasseurs de gibier d'eau en Maine-et-Loire, p. 647 ; CE, 24 mars 1978, Société pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature en Lot-et-Garonne, p. 157 ; CE, 27 juillet 1979, Crespel, 2 espèces, p. 337 et 338 ; CE, 30 mai 1980, Montagne, p. 249.

cle 373 de l'ancien Code rural¹² conférait au ministre la possibilité de prendre toutes les mesures d'ordre cynégétique nécessaires pour atteindre les buts définis par la loi. Toutefois, l'article L. 425-15 du Code de l'environnement, créé par la loi du 23 février 2005 précitée, n'existait pas encore et surtout les dispositions de l'article 373 de l'ancien Code rural appliquées par le Conseil d'Etat étaient de nature législative alors que l'article R. 424-1 du Code de l'environnement est de nature réglementaire¹³.

Plus récemment, la cour de Lyon a pris position sur la combinaison des articles L. 225-1¹⁴ et R. 224-7 du nouveau Code rural¹⁵. L'article L. 225-1 du nouveau Code rural était alors relatif au plan de chasse¹⁶ et l'article R. 224-7 était l'équivalent de l'actuel article R. 424-1 du Code de l'environnement¹⁷. S'inspirant certainement de la jurisprudence précitée du Conseil d'Etat, la Cour avait alors jugé que les dispositions de l'article R. 224-7 précité ouvraient au préfet la possibilité de limiter dans le temps la chasse du gibier, même lorsqu'il existait un plan de chasse substituant le nombre des animaux à tirer à la période annuelle de chasse¹⁸. Mais l'article L. 425-15 du Code de l'environnement n'existait pas non plus lorsque la Cour s'est prononcée. Son éventuelle méconnaissance n'a donc pas pu être discutée. Par ailleurs, l'article L. 225-1 du nouveau Code rural n'a pas été transféré ultérieurement dans le Code de l'environnement, il a été abrogé par une ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 et les dispositions relatives au plan de chasse ont été refondues par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, celle-là même qui a créé l'article L. 425-15 précité... La question nous semble donc nouvelle eu égard à la rédaction très précise de l'article L. 425-15, laquelle prise *a contrario* pourrait laisser à penser que le préfet ne peut pas inscrire, dans l'arrêté annuel d'ouverture ou de fermeture de la chasse, les modalités de gestion d'une espèce de gibier soumise à un plan de chasse.

Le moyen tel qu'il est formulé pose deux questions :

– L'interdiction de chasser les mardi et vendredi est-elle une « modalité de gestion » d'une espèce de gibier au sens de l'article L. 425-15 du Code de l'environnement ?

12. « Le ministre chargé de la chasse peut prendre des arrêtés : 1° Pour prévenir la destruction ou favoriser le repeuplement (...) de toute espèce de gibier (...) ».

13. Les alinéas 2° et 4° de l'article 373 de l'ancien Code rural ont été dé-légalisés par le décret n° 89-804 du 27 octobre 1989 portant révision du Code rural en ce qui concerne les dispositions législatives relatives à la protection de la nature. Pour le reste, et notamment l'alinéa 1, l'article 373 est devenu l'article L. 224-1 du nouveau Code rural remplacé par l'actuel article L. 424-1 du Code de l'environnement.

14. Dans sa rédaction applicable jusqu'au 18 septembre 2000.

15. Notamment CAA Lyon, 3 juillet 2003, Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement c/ Groupement d'intérêt cynégétique de la Vanoise et autres, n° 98LY00460 ; même jour Fédération départementale des chasseurs de la Drôme, n° 02LY02401, et Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement c/ Fédération départementale des chasseurs de la Drôme, n° 98LY00476.

16. Dans sa rédaction applicable jusqu'au 21 septembre 2000, l'article L. 225-1 du nouveau Code rural disposait que : « Le plan de chasse substitue à la limitation annuelle de la période de chasse le nombre d'animaux à tirer sur les territoires de chasse pendant la période propre à chaque département (...) ».

17. Dans sa rédaction applicable jusqu'au 7 août 2003, l'article R. 224-7 du nouveau Code rural disposait que : « Afin de favoriser la protection et le repeuplement du gibier, le préfet peut dans l'arrêté annuel, pour une ou plusieurs espèces de gibiers : 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 de jours de chasse ».

18. Voir également TA Grenoble, 2 décembre 1998, Fédération départementale des chasseurs de la Drôme, n°s 984109, 984110.

– Dans le cas où la réponse à la première question est positive, doit-on pour autant considérer que toutes les modalités de gestion d'une espèce de gibier soumise à plan de chasse doivent nécessairement figurer dans ce plan et non dans l'arrêté annuel d'ouverture-clôture de la chasse ?

L'article L. 425-15 fait partie du chapitre V du titre II du livre IV du Code de l'environnement. Le titre II est relatif à la chasse et son chapitre V est intitulé « Gestion ». Au sein de ce chapitre, l'article précité constitue la section V intitulée « Plan de gestion cynégétique ». Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 23 février 2005 que l'article L. 425-15 précité a d'abord été adopté pour donner une base légale au plan de gestion cynégétique¹⁹, qui n'était jusque-là mentionné qu'à l'article L. 421-7 du même code²⁰ alors qu'il était couramment utilisé. Pour faire simple, on peut dire que le plan de chasse est façonné par l'administration et a pour seul objet la régulation des espèces de grand gibier. A l'inverse, le plan de gestion cynégétique ne concerne que le « petit gibier » (y compris toutefois le sanglier). Il est constitué d'un ensemble de règles librement consenties par les chasseurs et reprises au plan réglementaire par le préfet. Enfin le plan de gestion cynégétique a un objet plus large que le plan de chasse puisqu'il peut permettre d'aborder des questions relatives à la gestion des habitats, à l'agrainage ou aux modalités de prévention et de financement des dégâts occasionnés par le gibier.

Il nous paraît difficile d'affirmer que l'interdiction de chasser les mardi et vendredi ne participe pas à la gestion d'une espèce de gibier. Ce type de mesure pourrait parfaitement figurer dans un plan de gestion cynégétique voire un plan de chasse. Dans le même temps, il ne nous semble pas que l'article L. 425-15 du Code de l'environnement doive être interprété comme interdisant au préfet d'inscrire dans son arrêté annuel d'ouverture-clôture de la chasse certaines modalités de gestion des espèces de gibier soumises à plan de chasse. En effet, comme nous l'avons dit, l'article n'a été conçu que pour permettre la mise en œuvre de plans de gestion cynégétique pour le gibier qui n'est pas soumis à plan de chasse. Mais l'article n'a pas été créé pour limiter les pouvoirs que tient le préfet de l'article R. 424-1 du Code de l'environnement. D'ailleurs, ce dernier article se rattache aux articles L. 424-1 et suivants qui font partie du chapitre IV relatif à « l'exercice de la chasse », alors que l'article L. 425-15 fait partie du chapitre V relatif à la « gestion ». Il n'y a donc aucune contradiction entre ces deux dispositions. Par conséquent, l'article 4 de l'arrêté n° 47 du 29 mai 2009 n'a pas méconnu l'article L. 425-15 du Code de l'environnement.

A ce stade, il nous reste à vous parler d'un dernier moyen dans cette affaire. Les requérants soutiennent que les articles 4 et 5 de l'arrêté querellé seraient en fait des mesures de police injustifiées et disproportionnées tant au regard des nécessités de la sécurité publique que des impératifs de protection de la faune. Rappelons que l'article 4 de l'arrêté contesté interdit dans le département, sur le

19. Les plans de gestion cynégétique avaient été consacrés avant la loi du 23 février 2005 par l'arrêté du 19 mars 1986 relatif aux plans de gestion cynégétiques approuvés (*JO* du 20 mars 1986) mais il semble que, sous l'empire de ce seul texte, leur approbation préfectorale ne les rendait pas opposables aux tiers.

20. Rapport législatif du Sénat n° 138 (2004-2005) de MM. Jean-Paul Emorine et Ladislav Poniatowski, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 21 décembre 2004. Dans ce rapport, le futur article L. 425-15 du Code de l'environnement correspond à l'article 58 *bis* ou 59 du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux ; voir également le compte rendu des débats de la séance du 12 mai 2004 au Sénat, p. 97.

fondement de l'article R. 424-1 du Code de l'environnement²¹, la pratique de la chasse à tir le mardi et le vendredi sauf jours fériés, à l'exception de la chasse au gibier d'eau et aux oiseaux de passage. Quant à l'article 5, il fait application de l'article R. 424-2 du Code de l'environnement²² de la façon suivante : « La chasse en temps de neige est interdite à l'exception : de la chasse au gibier d'eau, avec ou sans chien d'arrêt, dans les marais non asséchés, sur les lacs, étangs, rivières, canaux et réservoirs, le tir au-dessus de la nappe d'eau étant seul autorisé, sous réserve de disposer du droit de chasse sur celle-ci ; de la chasse au grand gibier permise uniquement les samedi, dimanche et jours fériés ; de la chasse à courre et de la vénerie sous terre ; de la chasse du renard, du ragondin et du rat musqué tous les jours chassables ».

Le moyen pose en premier lieu la question de la nature de votre contrôle. Les requérants assimilent le droit de chasse à une liberté publique et vous invitent à procéder à l'égard des dispositions discutées à un contrôle normal sur le principe de la mise en œuvre des articles R. 424-1 et 2 mais surtout à un plein contrôle de proportionnalité des mesures prescrites sur le modèle de l'arrêt du Conseil d'Etat Benjamin²³. Il est vrai que l'article L. 420-1 du Code de l'environnement stipule que « le Gouvernement exerce la surveillance et la police de la chasse ». La police de la chasse est toutefois une police dite « spéciale » en ce sens que par opposition à la police « générale », elle n'a pas pour objet le maintien de l'ordre public. A l'origine, on peut dire que son objet était de préserver les récoltes et d'éliminer les animaux sauvages les plus dangereux pour l'élevage voire l'homme. Depuis cet objet a changé et tend plutôt vers la conservation du gibier et l'équilibre agro-sylvo-cynégétique visé par l'article L. 420-1 du Code de l'environnement.

Le contrôle exercé par le juge sur une mesure de police administrative est double : il porte en premier lieu sur sa nécessité puis, si besoin est, sur son étendue. En principe, vous exercez un contrôle normal sur le premier point encore qu'il existe toujours des exceptions²⁴. Par contre, votre contrôle peut être limité à l'erreur manifeste d'appréciation ou au contraire aller jusqu'à un contrôle de stricte proportionnalité sur le deuxième point. Le contrôle de l'adéquation de la mesure de police aux faits qui l'ont motivée prend en principe la forme d'un plein contrôle de proportionnalité pour les mesures de police générale²⁵. Mais ce contrôle n'est jamais systématique à l'égard d'une mesure prise au titre d'une police « spéciale ». Par exemple, la police des débits de boissons est une police spéciale et

21. Aux termes de cet article : « 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 ».

22. Aux termes de cet article : « 1. La chasse en temps de neige est interdite. Toutefois, le préfet peut dans l'arrêté annuel autoriser en temps de neige : 1° La chasse au gibier d'eau : a) En zone de chasse maritime ; b) Sur les fleuves, rivières, canaux, réservoirs, lacs, étangs et dans les marais non asséchés, le tir au-dessus de la nappe d'eau étant seul autorisé ; 2° L'application du plan de chasse légal ; 3° La chasse à courre et la vénerie sous terre ; 4° La chasse du sanglier, du lapin, du renard et du pigeon ramier ; 5° La chasse des animaux dont la liste est établie, pour chaque département, par le ministre chargé de la chasse. Il fixe également les conditions restrictives d'exercice de ces chasses nécessaires à la protection des différentes espèces de gibier ».

23. CE, 19 mai 1933, p. 541, également au *Gaja*.

24. Ex. : contrôle restreint sur la nécessité de prendre un arrêté suspendant la fabrication, l'importation et la mise sur le marché de jouets dangereux pour les enfants compte tenu du danger grave et imminent qu'ils présentent : CE, 28 juillet 2000, Association Force ouvrière consommateurs et autres, p. 352.

25. Il est ainsi possible de mettre en œuvre ce type de contrôle en matière de chasse par exemple lorsqu'un maire en réglemente le droit à proximité des habitations : CE, 26 juin 2009, M. Lacroix, à paraître aux Tables.

le Conseil d'Etat a récemment maintenu un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation sur la durée d'une fermeture administrative d'un débit de boisson ordonnée par le préfet en vertu de l'article L. 3332-15 du Code de la santé publique²⁶. En matière d'environnement, les polices spéciales sont nombreuses. Dans le registre des installations classées, le juge exerce un contrôle normal sur le principe, déterminé par le ministre sur le fondement des dispositions de l'article 7 de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 modifiée selon lesquelles il peut prévoir « les règles générales et prescriptions techniques » applicables à certaines catégories d'installations classées, d'une distance minimale entre les installations de stockage de déchets ménagers et les immeubles occupés par des tiers. Par contre, il a choisi d'exercer un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation sur la détermination par le ministre de la distance minimale entre les installations de stockage et les immeubles occupés par des tiers²⁷. De même, il vous appartient d'exercer un contrôle restreint sur la décision fixant le nombre de bêtes à abattre dans un cheptel à des fins de police sanitaire²⁸. On peut encore en rapprocher la police des animaux errants²⁹ où le Conseil d'Etat ne procède qu'à un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation de la durée du délai de garde des chiens ou chats non identifiés trouvés errants ou en état de divagation dans les départements d'outre-mer³⁰.

Pour fixer le niveau de votre contrôle, vous devez tenir compte du droit auquel la mesure de police porte atteinte. Le droit de chasser ne fait pas partie en tant que tel du bloc de constitutionnalité, c'est seulement un attribut du droit de propriété³¹. Vous devez également tenir compte de l'intérêt général de protection de l'environnement qui motive la décision de police et de la technicité du domaine réglementé. Sous l'empire de l'article R. 224-7 du nouveau Code rural³², il nous semble que la cour administrative de Lyon a procédé à un contrôle normal de l'adéquation de la mesure de police aux faits qui l'ont motivée³³ alors que le TA de Lille s'était limité à un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation³⁴. Eu égard à la technicité de la matière et à la marge de manœuvre assez large qui se trouve confiée au préfet par les dispositions du Code de l'environnement, nous vous proposerons d'en rester à un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation.

Le premier étage de votre contrôle devrait suffire à annuler l'article 4 de l'arrêté n° 47 du 29 mai 2009. En effet, cet article a été pris en application de l'article R. 424-1 du Code de l'environnement lequel n'autorise le préfet à limiter les jours de chasse qu'afin de favoriser la protection et le repeuplement du gibier. Or le préfet de la Haute-Saône ne vous apporte aucun élément sur ce dernier point lequel est fermement mis en doute par les requérants. L'article sera donc annulé, la mesure de police n'étant pas justifiée.

26. CE, 30 novembre 2007, SARL « Coucou », T., p. 983.

27. CE, 5 avril 2002, Syndicat national des activités du déchet, Groupement national des PME du déchet et de l'environnement, Union nationale des exploitants du déchet c/ Ministre de l'Equipelement, des Transports et du Logement, T., p. 895.

28. CE, 6 février 1998, Epoux Georges, n° 154394, T., p. 735.

29. Cf. articles L. 211-25 et L. 211-26 du Code rural.

30. CE, 10 novembre 2004, Association Droit de cité, T., p. 779.

31. CC, 2000-434 DC du 20 juillet 2000, JO du 27 juillet 2000.

32. Equivalent à l'actuel article R. 424-1 du Code de l'environnement.

33. CAA Lyon, 10 mars 2003, n° 02LY02401, Ministre de l'Aménagement du territoire c/ Fédération départementale des chasseurs de la Drôme précitée.

34. TA Lille, 6 juillet 1999, Union départementale des chasseurs de pigeons c/ Préfet du Pas-de-Calais, n° 98-3383.

En ce qui concerne l'article 5 de l'arrêté du 29 mai 2009, ce dernier entend apporter des dérogations au principe de l'interdiction de la chasse par temps de neige posé par l'article R. 424-2 du Code de l'environnement. Les requérants le contestent sous deux angles. Ils estiment que l'interdiction de chasse par temps de neige n'est pas justifiée. Mais cette interdiction procède directement de l'article R. 424-2 du Code de l'environnement de sorte qu'il appartient aux requérants de vous démontrer en quoi le principe de l'interdiction de la chasse par temps de neige ne serait pas justifié, ce qu'ils ne font pas. Et les requérants contestent également l'étendue des dérogations qui ont été apportées par le préfet au principe de l'interdiction de la chasse par temps de neige. Ici non plus, ils ne vous apportent aucun élément qui permettrait de penser que les dérogations apportées au principe seraient entachées d'une erreur manifeste d'appréciation.

Par ces motifs, nous concluons à l'annulation de l'article 4 de l'arrêté n° 47 du 29 mai 2009 et au rejet du surplus de la requête.

Alexis PERNOT,
rapporteur public. |