

N° 354313

Ministre de l'environnement c/ M. Claude A...

3^e et 8^e sous-sections réunies

Séance du 29 octobre 2012

Lecture du 21 novembre 2012

CONCLUSIONS

Vincent Daumas, rapporteur public

Le livre IV du code de l'environnement est consacré au patrimoine naturel. Il contient un titre II relatif à la chasse qui comporte un chapitre VII intitulé « Destruction des animaux nuisibles et louveterie ». Les dispositions de ce chapitre décrivent, entre autres, les fonctions de lieutenant de louveterie. Selon celles de son article L. 427-1, les lieutenants de louveterie sont nommés par l'autorité administrative et concourent sous son contrôle à la destruction des animaux nuisibles ou malfaisants ou, ponctuellement, aux opérations de régulation des animaux qu'elle a ordonnées. Concrètement, les lieutenants de louveterie ont en charge la responsabilité technique des destructions collectives d'animaux ordonnées par le préfet ou dans certains cas le maire, principalement sous forme de battues. Ils jouent également un rôle de conseil sur les problèmes posés par la gestion de la faune sauvage.

Les dispositions de l'article L. 427-2 prévoient qu'ils sont assermentés et ont qualité pour constater les infractions à la police de la chasse.

Les dispositions réglementaires de ce même chapitre du code de l'environnement précisent que les fonctions de lieutenant de louveterie sont exercées à titre bénévole.

Celles de l'article R. 427-2 détaillent les modalités de nomination de ces officiers publics. En application de ces dispositions, le préfet fixe le nombre des lieutenants de louveterie du département sur proposition du directeur départemental de l'agriculture et de la forêt et après avis du président de la fédération départementale des chasseurs. Il doit le faire en fonction de trois critères : la superficie, le boisement et le relief du département. Ce texte indique encore que les lieutenants de louveterie sont nommés pour une durée maximale de cinq ans, renouvelable. Le préfet leur délivre une commission qui détermine le territoire sur lequel ils exercent leurs attributions.

L'accès à ces fonctions n'est pas donné à tout le monde : en vertu des dispositions de l'article R. 427-3 du code de l'environnement, seules peuvent être nommées à ces fonctions, entre autres conditions, les personnes de nationalité française justifiant de leur compétence cynégétique, titulaires d'un permis de chasser depuis au moins cinq années et qui, en outre, s'engagent à entretenir à leur frais « soit au moins quatre chiens courants réservés exclusivement à la chasse du sanglier ou du renard, soit au moins deux chiens de déterrage ».

Précisons encore que ces fonctions sont souvent recherchées par les chasseurs. Le prestige qui s'y attache a sans doute à voir avec leur ancienneté puisque l'organisation d'un service de louveterie remonte à Charlemagne et le titre de « louvetier du roi », au début du XIV^e siècle.

Plus près de nous, le préfet du Doubs a procédé, par un arrêté du 22 décembre 2009, à la nomination de 28 lieutenants de louveterie pour son département pour la période allant du 1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2014. Parmi les candidatures écartées figurait celle de M. Claude A..., qui avait pourtant été nommé lieutenant de louveterie pour la période précédente. Insatisfait de n'avoir pas été reconduit dans ces fonctions, M. A... a demandé au tribunal administratif de Besançon d'annuler ce qu'il présentait comme un refus de renouvellement de sa nomination en tant que lieutenant de louveterie. Le tribunal a fait droit à cette demande au motif que la décision administrative attaquée devait être regardée comme un refus d'autorisation au sens des dispositions de l'article 1^{er} de la loi (n° 79-587) du 11 juillet 1979 et que sa motivation ne satisfaisait pas aux exigences de ces dispositions. La cour administrative d'appel de Nancy, sur appel du ministre chargé de l'environnement, a confirmé cette solution¹. Le ministre se pourvoit en cassation.

1. Il soulève dans son pourvoi un unique moyen, tiré de ce que la cour, en regardant l'arrêté préfectoral comme un refus d'autorisation au sens des dispositions de la loi du 11 juillet 1979, a commis une erreur de droit.

Il nous semble que ce moyen est fondé.

Vous rangez au nombre des décisions qui refusent une autorisation, au sens de ces dispositions, les décisions par lesquelles l'administration refuse de prendre une décision accordant une liberté ou permettant de faire. Parmi une jurisprudence abondante, on peut citer les décisions refusant d'autoriser l'utilisation d'un local d'habitation à des fins professionnelles (CE 29 novembre 2002, M. T..., n° 228664, aux tables du Recueil p. 589), celles qui refusent un titre de séjour (CE 30 décembre 1996, min. c/ M. M..., n° 163457, au Recueil p. 683) ou encore celles qui refusent l'inscription d'un enfant dans une école de la commune (CE 10 mai 1996, ville de Paris, n° 136258, aux tables du Recueil p. 682).

A l'inverse, les décisions par lesquelles l'administration choisit ses collaborateurs ne sont pas considérées comme des décisions d'autorisation. Il en va notamment ainsi du rejet d'une candidature à une délégation de service public (CE 24 novembre 2010, commune de Ramatuelle, n° 335703, au Recueil), du refus du ministre de la défense d'agréer un officier pour lui permettre d'être candidat à l'intégration dans un emploi civil (CE 5 avril 2006, M. D..., n° 272028, aux tables du Recueil p. 697) et de manière générale, du rejet d'une candidature à un poste (pour une application récente à un magistrat, CE 6^e sous-section jugeant seule, 1^{er} décembre 2010, M. M..., n° 335980, inédite). Le refus de renouveler le contrat d'un agent public à son terme n'est pas non plus au nombre des décisions devant être motivées sur le fondement de la loi du 11 juillet 1979 (CE 23 février 2009, M. M..., n° 304995, aux tables p. 607).

En l'occurrence, le rejet d'une candidature aux fonctions de lieutenant de louveterie nous paraît très nettement se rattacher à la seconde catégorie plutôt qu'à la première. La nomination d'un lieutenant de louveterie et son commissionnement dans une circonscription n'a pas le caractère d'un agrément qui permettrait d'exercer une activité. Cette nomination et ce commissionnement tendent, bien plutôt, à l'investir d'une mission de service public, donc à l'assujettir à des obligations. Certes, on peut relever que l'exercice des fonctions de lieutenant

¹ Déjà retenue par la cour administrative d'appel de Nantes (CAA Nantes, 23 avril 2002, M. D... et M. R..., n° 00NT01110, inédite au Recueil).

de louveterie comporte le droit d'organiser, dans les forêts domaniales, des chasses à courre au sanglier pour tenir les chiens en haleine (article 7 de l'arrêté du 27 mars 1973 alors en vigueur, aujourd'hui article 7 de l'arrêté du 14 juin 2010 relatif aux lieutenants de louveterie²). Mais cette prérogative n'est accordée qu'à fin de faciliter l'accomplissement de l'obligation d'entretenir des chiens. Certes encore, il résulte des dispositions de l'article R. 427-21 du code de l'environnement que les lieutenants de louveterie sont autorisés à détruire à tir les animaux nuisibles toute l'année, de jour et avec la permission du détenteur du droit de destruction³. Mais ce privilège n'est pas l'objet même de la décision de nomination dans les fonctions de lieutenant de louveterie. Il s'agit plutôt d'une conséquence de sa mission de participation à la lutte contre les animaux nuisibles.

Nous pensons donc, comme le soutient le ministre dans son pourvoi, que la décision par laquelle l'administration rejette une candidature aux fonctions de lieutenant de louveterie n'a pas le caractère d'une décision de refus d'autorisation au sens de l'article 1^{er} de la loi du 11 juillet 1979 et que l'arrêt qu'il attaque est, pour ce motif, entaché d'une erreur de droit.

2. Mais en amont de la question posée par le ministre, il en est une autre, d'ordre public, sur laquelle votre sous-section s'est interrogée – et qu'elle a communiquée aux parties en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative : l'arrêté préfectoral procédant à la nomination des lieutenants de louveterie a-t-il un caractère divisible ?

L'enjeu est essentiel pour M. A... car celui-ci doit être regardé comme n'ayant demandé au juge administratif l'annulation de cet arrêté qu'en tant qu'il ne l'a pas nommé au nombre des lieutenants de louveterie du département. Or une telle demande d'annulation partielle est irrecevable si la décision attaquée présente un caractère indivisible (par exemple CE 3 mai 1974, société des Autobus de Dunkerque-Ouest, n° 88383, au Recueil p. 266).

Il nous semble que tel est bien le cas.

D'une part, le préfet procède à la nomination, tous les cinq ans, de l'ensemble des lieutenants de louveterie de son département. En ce sens, les dispositions du dernier alinéa de l'article R. 427-2 du code de l'environnement prévoient que si un lieutenant de louveterie vient à décéder, à démissionner ou à faire l'objet d'un retrait de commission, son remplaçant est nommé « pour la durée restant à courir ». D'autre part, d'après l'ordre des choses prescrit par les dispositions de ce même article, le préfet commence par déterminer le nombre de lieutenants de louveterie dans son département, avant de prononcer les nominations à ces postes. Il nomme donc un ensemble de personnes sur un nombre limité de postes, comme dans un concours.

Or, vous jugez constamment que la délibération du jury déclarant les candidats admis à un concours est un acte indivisible, dès lors que le jury a porté une appréciation unique sur l'ensemble des candidats (CE 20 juin 1990, M. de C..., n° 100888, aux tables du Recueil p. 934 ; CE 6 novembre 2000, M. G..., n° 289398, aux tables du Recueil p. 1055). Vous avez étendu cette solution, pour la même raison, à la délibération du jury arrêtant la liste des candidats reçus à un examen professionnel (CE 21 juillet 2006, M. I..., n° 267853, aux tables p. 691-912-1033). Et vous l'avez reproduite s'agissant d'un tableau d'avancement, dès lors

² JORF n° 0148 du 29 juin 2010.

³ Il s'agit du propriétaire, du possesseur ou du fermier : cf. art. R. 427-8 du code de l'environnement.

que ce tableau comporte un nombre maximum d'agents (CE 27 avril 2011, M. R..., n° 326936, à mentionner aux tables).

Aussi nous vous proposons de juger que la décision procédant à la nomination des lieutenants de louveterie d'un département présente un caractère indivisible. Vous en déduirez qu'en s'abstenant de relever d'office l'irrecevabilité des conclusions présentées par M. A... au tribunal administratif de Besançon, la cour administrative d'appel de Nancy a commis une erreur de droit.

3. Vous annulerez pour ce motif l'arrêt attaqué. Nous vous proposons, puisque l'économie de moyens n'est pas une règle qui s'impose à vous, de motiver doublement la cassation de l'arrêt, en relevant également l'erreur de droit commise par la cour au regard des dispositions de la loi du 11 juillet 1979. Une fois n'est pas coutume.

La solution du litige se déduisant immédiatement d'un des motifs de cassation, vous réglerez l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative. Vous ferez droit à l'appel du ministre contre le jugement du tribunal administratif de Besançon, annulerez le jugement et rejetterez pour irrecevabilité la demande présentée en première instance par M. A....

Par ces motifs nous concluons :

- à l'annulation de l'arrêt attaqué et du jugement du tribunal administratif de Besançon du 30 septembre 2010 ;
- au rejet de la demande présentée par M. A... devant le tribunal administratif.