

N° 407350
LIGUE POUR LA PROTECTION DES
OISEAUX

6^{ème} et 1^{ère} chambres réunies
Séance du 12 janvier 2018
Lecture du 29 janvier 2018

CONCLUSIONS

M. Louis DUTHEILLET de LAMOTHE, rapporteur public

Le litige qui vient d'être appelé s'inscrit dans une longue lignée contentieuse de recours contre les décisions ministérielles fixant la date de fermeture de la chasse aux oies. Cette date a, jusqu'en 2012, été systématiquement fixée au 8 ou 10 février (d'abord de façon annuelle puis de façon pérenne à partir de 2009). Cependant, l'article 7, § 4, de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 relative à la conservation des oiseaux sauvages fait obligation aux Etats membres de veiller « *à ce que les espèces auxquelles s'applique la législation sur la chasse ne soient pas chassées pendant la période nidicole ni pendant les différents stades de reproduction et de dépendance* », disposition transposée en droit français à l'article L. 424-2 du code de l'environnement. Or, des données disponibles de la science et de la jurisprudence de la CJUE, il ressort que la période de vulnérabilité démarre, pour les oies, dans la première décade de février.

Pour ce motif, vous avez en 2004 annulé l'arrêté pris le 31 décembre 2003 qui fixait, pour l'année 2004, au 8 février la date de fin de la chasse aux oies (SSR 6/1, Ligue pour la protection des oiseaux et autres, 5 juillet 2004, n° 264010, B). Pour les mêmes motifs vous avez ensuite, en 2011, annulé l'arrêté du 22 novembre 2010 fixant la date de clôture de la chasse aux oies au 10 février de chaque année, en enjoignant au ministre de fixer une nouvelle date de clôture qui ne soit pas postérieure au 31 janvier (SSR 6/1, Association France nature environnement et autres, 23 décembre 2011, n° 345350, B). Le ministre de l'environnement se conforma à cette injonction en prenant, le 12 janvier 2012, un arrêté modificatif de l'arrêté de 2009 fixant au 31 janvier la date de clôture de la chasse aux oies.

Le contentieux a alors pris de nouvelles formes, se reportant sur les moyens par lesquels l'administration a cherché à déroger à la nouvelle date de fermeture de la chasse. Le 30 janvier 2014 (la veille de la date de clôture...), fut ainsi pris un arrêté dérogeant à la date du 31 janvier pour fixer la date de fermeture de la saison 2013-2014, au 10 février 2014 : vous l'avez annulé le 19 décembre 2014 (SS6, Association Humanité et biodiversité et autres, 19 décembre 2014, n° 375070 et autres, C) ; l'année suivante, le 28 janvier 2015, le ministre chargé de la chasse adressa, le 28 janvier, au directeur de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) une lettre qui, après avoir rappelé que « *La date de fermeture de la chasse des oies est fixée au 31 janvier par l'arrêté du 19 janvier 2009* », indiquait au directeur que « *La verbalisation prendra effet à compter du lundi 9 février* ». Cette instruction fut annulée par votre décision du 8 juin 2016, au motif qu'elle méconnaissait l'interdiction de

chasser en dehors des périodes d'ouverture de la chasse sanctionnée par une contravention de 5^e classe en vertu de l'article R. 428-7 du code de l'environnement.

En 2017, le ministre ne prit pas de décision formalisée mais, interrogé lors de la séance de questions au Gouvernement de l'Assemblée nationale du 25 janvier 2017 par un député souhaitant savoir si la chasse au gibier d'eau serait autorisée en février comme en 2015 et 2016, le ministre fit la réponse suivante, en indiquant qu'il s'agissait notamment des oies cendrées : « *Je vais renouveler le dispositif de bon sens que j'avais trouvé l'année dernière et l'année d'avant, si bien qu'il n'y aura pas de verbalisation jusqu'au 10 février.* » La Ligue pour la protection des oiseaux a alors saisi le juge des référés qui a estimé que les circonstances révélaient une décision du ministre d'interdire la verbalisation de l'infraction en cause jusqu'au 10 février. Fort de votre décision d'annulation de l'année précédente, le juge des référés a suspendu l'exécution de cette décision (JRCE, Ligue pour la protection des oiseaux, 6 février 2017, n° 407349, C). Vous devez aujourd'hui examiner le recours au fond.

La première difficulté de l'affaire consiste à savoir si la décision en cause existe bien. Son existence repose sur la réponse ministérielle faite au Parlement, ce qui n'est pas commun. Cette réponse doit être replacée dans le contexte que nous vous avons rappelé. En 2017, le ministre, dans sa réponse au député, indique qu'il reconduira le dispositif de bon sens - pourtant annulé sept mois plus tôt - après avoir été déjà saisi en ce sens par un autre député. Il y a donc eu instruction d'une saisine antérieure par un autre député : la réponse du ministre n'est pas l'expression d'une intention, une de ces déclarations dans lesquelles, si affirmatives qu'elles puissent être, vous répugnez à voir des décisions car vous savez qu'elles ne sont pas toujours suivies d'effet. Au moment où le ministre répond, il résulte des termes employés que la décision est déjà prise, ce qui lui permet d'être catégorique : « *je vais renouveler le dispositif de bon sens que j'avais trouvé l'année dernière et l'année d'avant, si bien qu'il n'y aura pas de verbalisation jusqu'au 10 février* ». La requérante fournit deux articles de journaux qui se sont fait écho de la position du ministère.

Votre jurisprudence admet qu'une décision peut être révélée par de simples déclarations, notamment des communiqués de presse, et non pas par des agissements, par un comportement (v. CE, Ass., 4 juin 1993, Ass. des anciens élèves de l'ENA, n^{os} 138672, 138878, 138952, Rec. ; CE, Section, M. T... e.a., 28 nov. 1997, n° 156773, Rec. ; CE, 10 juillet 1992, n° 105440, Rec.), même si la jurisprudence est plutôt restrictive en la matière. Nous pensons qu'ici la déclaration faite au Parlement révèle une véritable décision ministérielle. Vous avez au dossier un courriel d'un délégué interrégional de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage qui fixe les « consignes pour la prolongation chasse aux oies » et mentionne : « à partir du 1^{er} février et jusqu'au 12 inclus, suspension de toutes les interventions de police dans les marais », pour la chasse aux oies. Vous êtes saisi d'un recours relatif aux seules oies cendrées et jusqu'à la date du 10 février, c'est-à-dire ce qui est certainement compris dans la réponse ministérielle au Parlement. Cette décision a, sur le fond, la même portée que l'instruction de 2016 que vous avez annulée le 8 juin 2016.

Comme en témoignent les conclusions de votre rapporteur public sur l'arrêt du 8 juin 2016, on peut hésiter sur la qualification de cette décision : soit on peut la regarder comme un acte de tutelle sur l'Office national de la chasse, soit on peut y voir une instruction fixant généralement la politique pénale en matière de répression de l'infraction de chasse hors période d'ouverture de la chasse, fixée par l'article R. 428-7 du code de l'environnement. En l'espèce, voir dans cette décision un acte de tutelle du ministre sur l'office, qui ressortirait alors au tribunal administratif de Paris, présenterait deux inconvénients : le premier est que cette qualification rend automatiquement l'acte illégal puisque les dispositions du code de l'environnement qui régissent cet établissement (art. R. 421-8 ss) ne prévoient rien de tel ; le

second est que, contrairement au précédent de 2016, nous n'avons ici aucune trace de ce que l'instruction n'était adressée qu'au directeur de l'office national de la chasse. Or l'article L. 172-1 du code de l'environnement prévoit qu'ont qualité pour rechercher ou constater les infractions pénales instituées par ce code certains agents, inspecteurs de l'environnement, qui peuvent exercer tant à l'Office national de la chasse que dans les services du ministère de l'environnement. Le ministre pouvait donc s'adresser tant à l'office qu'à ses propres services.

Nous vous invitons à vous placer dans la lignée de votre précédent de 2016, et à voir dans cette décision une instruction dans la conduite de la répression par les agents de l'office national de la chasse et du ministère. Les inspecteurs de l'environnement exercent des missions de police judiciaire. Ils peuvent en cette qualité faire l'objet d'instructions générales, qui sont une sorte d'équivalent des circulaires de politique pénale du garde des sceaux, à cette différence importante que ces agents ne sont pas autorisés de poursuite et que l'instruction est donc relative à des opérations en amont.

Vous êtes compétents pour juger en premier ressort de ces instructions lorsqu'elles émanent de ministres, en vertu du 2° de l'article R. 311-1 du code de justice administrative, nonobstant le fait qu'elles touchent à des actes de police judiciaire (v. CE, 26 avril 2006, Syndicat des avocats de France, 273757 et 279832, Rec.).

Si vous avez franchi ces étapes, vous serez inéluctablement conduits à annuler l'instruction en cause pour les mêmes motifs qu'en 2016 : elle est contraire aux articles R. 424-9 et R. 428-7 du code de l'environnement qui interdisent et punissent la chasse après la date de fermeture. Une instruction de politique pénale ne peut pas ici avoir pour effet d'interdire toute verbalisation, y compris pendant seulement quelques jours. Avant votre décision de 2016, vous aviez déjà annulé en 1999 une instruction de ne pas verbaliser prise par le directeur de l'Office national de la chasse (CE, 7 avril 1999, *Syndicat indépendant de la garderie nationale de l'environnement e.a.*, n° 185060, T). Signalons qu'à nos yeux, ces décisions ne signifient pas forcément qu'il est toujours impossible de prendre une instruction recommandant, au titre de l'opportunité des poursuites, la non verbalisation d'une infraction pendant quelques jours, mais, en l'espèce, cette décision est un moyen de contourner l'interdiction de fixer plus tard la date de fermeture de la chasse aux oies, interdiction issue du droit de l'Union européenne, dans un contexte où la verbalisation constitue le seul moyen de rendre cette date effective.

Votre sixième chambre a informé les parties de ce qu'elle était susceptible de fonder son annulation sur un moyen relevé d'office, tiré de ce que le ministre chargé de l'environnement était incompétent pour adresser au directeur de l'office national de la chasse une instruction sur les modalités de la répression des infractions pénales dans le domaine de la chasse. Il ne fait pas de doute à nos yeux que le ministre était incompétent pour adresser une telle instruction au directeur de l'office : l'admettre, ce serait avaliser une forme de tutelle, pourtant prévue par aucun texte. Les agents de l'office sont dirigés par son directeur, dans le cadre fixé par son conseil d'administration, la tutelle de l'Etat s'exerçant notamment par une possibilité de veto. Les instructions de politique pénale adressées au « magistrat du ministère public », au parquet, relèvent du garde des sceaux, en vertu de l'article 30 du code de procédure pénale.

En revanche, il nous semble que dans les cas, très nombreux, où des agents de l'administration ont qualité d'agents de police judiciaire, des autorités administratives ont alors qualité pour orienter leur action, par exemple en fixant des priorités. Ces agents restent en même temps soumis à une forme de contrôle de l'autorité judiciaire en tant qu'ils exercent des pouvoirs de police judiciaire, selon les modalités prévues par les articles 12ss et 224ss du

code de procédure pénale. Il nous semble donc que le directeur de l'office national des forêts pour les agents de l'office, et le ministre pour les agents des services déconcentrés qui relèvent de lui, sont donc compétents pour adresser de telles instructions. Comme il est impossible de déterminer précisément ici à qui était adressée l'instruction, nous vous invitons à ne pas retenir ce moyen et à annuler la décision pour les mêmes motifs que votre décision du 6 juin 2016, à savoir pour méconnaissance des articles R. 424-9 et R. 428-7 du code de l'environnement.

PCM nous concluons :

- à l'annulation de la décision de la décision par laquelle la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a ordonné la non verbalisation de la chasse aux oies cendrées du 1^{er} au 10 février 2017 ;

- à ce que l'Etat verse 3000 euros à la requérante en remboursement de ses frais (art. L. 761-1 du code de justice administrative).