

Conseil d'État
statuant
au contentieux
N° 261564

Inédit au Recueil Lebon

6ème et 1ère sous-sections réunies

M. Olivier Henrard, Rapporteur
M. Aguila, Commissaire du gouvernement
M. Stirn, Président
SCP PARMENTIER, DIDIER

Lecture du 20 avril 2005

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu l'ordonnance du 24 septembre 2003, enregistrée au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 5 novembre 2003, par laquelle le président du tribunal administratif de Toulouse a transmis au Conseil d'État, en application de l'article R. 351-2 du code de justice administrative la demande de l'ASSOCIATION POUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE DE L'IDENTITE DES PYRENEES dont le siège est à l'Hôtel du Département, rue du Cap de la Ville, BP 23 à Foix (09000), l'ASSOCIATION POUR LA SAUVEGARDE DU PATRIMOINE PYRENEEN, dont le siège est rue du docteur Bergugnat, à Argelès Gazost (65400), la COMMUNE D'ANTRAS, représentée par son maire, la COMMUNE D'ARGEIN, représentée par son maire, la COMMUNE D'ASCOU, représentée par son maire, la COMMUNE D'ASTON, représentée par son maire, la COMMUNE D'AX-LES-THERMES, représentée par son maire, la COMMUNE DE BALAGUERES, représentée par son maire, la COMMUNE DE BETHMALE, représentée par son maire, la COMMUNE DE BOMPAS, représentée par son maire, la COMMUNE DE CASTILLON-EN-COUSERANS, représentée par son maire, la COMMUNE DE CESCOU, représentée par son maire, la COMMUNE DE GALEY, représentée par son maire, la COMMUNE DE GESTIES, représentée par son maire, la COMMUNE DE LASSUR, représentée par son maire, la COMMUNE DE L'HOSPITALET-PRES-L'ANDORRE, représentée par son maire, la COMMUNE DE LUZENAC, représentée par son maire, la COMMUNE DE MERENS-LES-VALS, représentée par son maire, la COMMUNE DE MIGLOS, représentée par son maire, la COMMUNE D'ORGEIX, représentée par son maire, la COMMUNE D'ORLU, représentée par son maire, la COMMUNE DE SAINT-LARY, représentée par son maire, la COMMUNE DE SAINT-JEAN-DU-CASTILLONNAIS, représentée par son maire, la COMMUNE DE SALSEIN, représentée par son maire, la COMMUNE D'USTOU, représentée par son maire, la COMMUNE DE TIGNAC, représentée par son maire, la COMMUNE D'UCHENTEIN, représentée par son maire, la COMMUNE DE VEBRE, représentée par son maire, la COMMUNE DE BETPOUEY, représentée par son maire, la COMMUNE DE CAUTERETS, représentée par son maire, la COMMUNE DE CHEZE, représentée par son maire, la COMMUNE D'ESTAING, représentée par son maire, la COMMUNE DE GAVARNIE, représentée par son maire, la COMMUNE D'ESTERRE, représentée par son maire, la COMMUNE DE GEDRE, représentée par son maire, la COMMUNE DE LUZ-SAINT-SAUVEUR, représentée par son maire, la COMMUNE DE PIERREFITTE NESTALAS, représentée par son maire, la COMMUNE DE SALIGOS, représentée par son maire, la COMMUNE DE SASSIS, représentée par son maire, la COMMUNE DE SAZOS,

représentée par son maire, la COMMUNE DE SERS, représentée par son maire, la COMMUNE DE BIELLE, représentée par son maire, la COMMUNE DE LARUNS, représentée par son maire, la COMMUNE DE LYS, représentée par son maire, la COMMUNE D'OUST, représentée par son maire, la COMMUNE D'ESQUIEZE-SERE, représentée par son maire, M. André AWX, demeurant ..., M. Rémi AWY, demeurant ..., M. Jean-Guy AWZ, demeurant ..., M. Jean Bernard AWA, demeurant..., M. Roger AWA, demeurant..., M. Olivier AWB, demeurant ..., M. Jean-Claude AWC, demeurant..., Mme Claudine AWD, demeurant ..., M. Dominique AWE, demeurant ... M. Mathieu AWF, demeurant..., M. Sylvain AWG, demeurant ..., M. Jean Bernard AWH, demeurant ..., M. André AWI, demeurant à ..., M. Jean-Louis AWI, demeurant..., M. et Mme AWJ, demeurant à ..., M. Jean-Claude AWK, demeurant..., M. Christian AWL, demeurant ..., M. Jean louis AWL, demeurant..., M. Laurent AWL, demeurant..., M. Simon AWL, demeurant..., M. Marcel AWM, demeurant, M. André AWN, demeurant AW, M. Marcel Bertrand AWO, demeurant ..., M. Jean-Michel AWP, demeurant ..., Mme Danielle AWQ, demeurant ..., M. Gérard AWR, demeurant..., M. Marcel AWS, demeurant ..., M. René AWT, demeurant ..., M. Vincent AWU, demeurant..., M. Jean-Pierre AWV, demeurant ..., Mme Françoise AWW, demeurant ..., M. Christian AWAA, demeurant ..., M. Jean AWAB, demeurant..., M. Gérard AWAC, demeurant..., M. Emile AWAD, demeurant à ..., M. Francis AWAD, demeurant..., M. Michel AWAD, demeurant..., Mme Nicole AWAE, demeurant..., Mme Catherine AWAFF, demeurant ..., Mme Chrystelle AWAG, demeurant ..., M. Jean-Pierre AWAH, demeurant..., M. Sébastien AWAI, demeurant ..., M. Jacques AWAJ, demeurant..., Mme Odile AWAJ, demeurant..., M. Louis AWAK, demeurant, M. Olivier AWAL, demeurant..., Mme Annie AWAM, demeurant..., Mme Denise AWAN, demeurant ..., Mme Claudine AWAO, demeurant ..., M. Patrick AWAP, demeurant ..., Mme Anne-Marie AWAQ, demeurant ..., Mme Catherine AWAR, demeurant, Mme Danièle AWAR, demeurant, M. Henri AWAS, demeurant ..., M. David AWAT, demeurant..., M. François AWAT, demeurant..., Mme Elisabeth AWAU, demeurant..., M. Henri AWAV, demeurant..., M. Alain AWAQ, demeurant, la SOCIETE VALLEENNE LES CHASSEURS BAREGEOIS, dont le siège est, le SYNDICAT DES ELEVEURS D'OVINS BAREGES-GAVARNIE, dont le siège est à ;

Vu la demande, enregistrée le 17 septembre 2003 au greffe du tribunal administratif de TOULOUSE, présentée par l'ASSOCIATION POUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE DE L'IDENTITE DES PYRENEES et les autres requérants ; l'ASSOCIATION POUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE DE L'IDENTITE DES PYRENEES et les autres requérants demandent au juge administratif :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 27 août 2003, par laquelle le ministre de l'écologie et du développement durable a rejeté leur demande du 26 juin 2003 tendant, d'une part, à la réparation des dommages causés par la présence et l'action des ours réintroduits dans les Pyrénées, d'autre part, au retrait de ces ours du massif et à l'autorisation de leur capture ;

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

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel, signée à Berne le 19 septembre 1979 ;

Vu la directive 92/43/CEE, du Conseil, du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Olivier Henrard, Auditeur,

- les observations de la SCP Parmentier, Didier, avocat de l'ASSOCIATION POUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE DE L'IDENTITE DES PYRENEES,

- les conclusions de M. Yann Aguila, Commissaire du gouvernement ;

Sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir opposées par le ministre de l'écologie et du développement durable ;

Sur les conclusions dirigées contre le refus de faire droit à la demande de retrait des ours réintroduits dans les Pyrénées et de leurs descendants :

Sur le moyen tiré de l'illégalité des conditions dans lesquelles a été décidée la réintroduction des ours :

Considérant que la décision de réintroduire dans les Pyrénées centrales, par les soins du préfet de la Haute-Garonne, préfet de la région Midi-Pyrénées, un certain nombre d'ours d'origine slovène, décision qui a conduit au lâcher de trois animaux en 1996 et 1997, ne trouve pas son fondement légal dans la charte passée en 1993 entre l'Etat et quatre communes de Haute-Garonne regroupées dans une association de développement touristique, pour laquelle l'autorité administrative s'est bornée à prévoir des mesures d'accompagnement et d'information des activités des autorités locales ; qu'ainsi, et à supposer même que cette charte, qui précise les conditions de réalisation du programme de réintroduction des ours, reconnaît aux communes signataires des droits particuliers, le moyen tiré de ce que cette charte porterait atteinte au principe d'égalité devant les charges publiques ne saurait en tout état de cause être utilement invoqué à l'encontre de la décision de réintroduire les espèces en cause, ni davantage à l'encontre du refus de revenir sur cette décision ;

Sur le moyen tiré de la violation des stipulations de la convention de Berne :

Considérant que le moyen tiré de ce que la décision attaquée méconnaît les stipulations de la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel, signée à Berne le 19 septembre 1979, ne peut être utilement invoqué dès lors que les stipulations de cette convention créent seulement des obligations entre les Etats parties à la convention et ne produisent pas d'effets directs dans l'ordre juridique interne ;

Sur le moyen tiré de la violation de la règle de droit, nationale et communautaire :

Considérant que la circonstance que des ours d'origine slovène aient dans un premier temps été réintroduits à titre expérimental ne fait pas obstacle à ce que la qualité d'espèce protégée leur soit reconnue, sur le fondement des articles L. 411-1 et suivants et R. 211-1 et suivants du code de l'environnement ; qu'en tout état de cause, l'absence même d'une telle qualité ne créerait aucune obligation, pour les pouvoirs publics, de faire droit à la demande de retrait formée par les requérants ;

Considérant que la directive 92/43/CEE, du Conseil, du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, dite Habitats, prévoit que les Etats membres ne procèdent à la réintroduction des espèces menacées que lorsque l'efficacité de la mesure résulte d'une enquête et qu'il a été procédé, au préalable, à une consultation appropriée du public concerné ; que le délai de transposition de cette directive avait expiré le 23 juillet 1994 ; qu'ainsi, le programme de réintroduction dans le massif pyrénéen d'ours slovènes, annoncé le 24 janvier 1995 par le préfet de la Haute-Garonne, préfet de la région Midi-pyrénées, devait être compatible avec les objectifs de la directive Habitats ; qu'il ressort des pièces du dossier que les lâchers d'ours ont été précédés par des études scientifiques antérieures à la décision du 24 janvier 1995 et par la consultation, de 1994 à 1996, d'une part, de l'ensemble des élus et non des seuls élus des communes signataires de la charte mentionnée ci-dessus, d'autre part, d'une large partie des populations elles-mêmes, par la voie de nombreuses réunions d'information et de concertation ; qu'il suit

de là que le moyen tiré de ce que la décision dont le maintien est contesté aurait méconnu les objectifs de la directive Habitats doit être écarté ainsi que, en tout état de cause, le moyen tiré de la violation du principe de proportionnalité ;

Sur les conclusions dirigées contre le refus de prendre un arrêté autorisant la capture des ours slovènes :

Considérant que selon l'article R. 211-6 du code de l'environnement, Les autorisations de capture ou de prélèvement à des fins scientifiques d'animaux ou de végétaux appartenant à des espèces figurant sur la liste prévue à l'article R. 211-1 sont délivrées par le ministre chargé de la protection de la nature ; que l'arrêté du 17 avril 1981 fixant les listes des mammifères protégés sur l'ensemble du territoire, pris par les ministres chargés de la protection de la nature et de l'agriculture sur le fondement de l'article R. 211-1 du code de l'environnement, prévoit au second alinéa de son article 3ter, dans sa rédaction issue de l'arrêté du 10 octobre 1996, s'agissant des interdictions édictées pour la protection des ursidés, que, à condition qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas au maintien dans un état de conservation favorable des populations concernées dans leur aire de répartition naturelle, une autorisation de capture ou de destruction peut être accordée par un arrêté conjoint des ministres chargés de la protection de la nature et de l'agriculture, pris après avis du Conseil national de la protection de la nature, pour prévenir des dommages importants aux cultures ou au bétail, ou dans l'intérêt de la sécurité publique, ou pour assurer la conservation de l'espèce elle-même ;

Considérant que le refus opposé par le ministre à la demande des intéressés, tendant à ce que soit pris un arrêté autorisant la capture des ours introduits dans le massif pyrénéen et de leurs descendants, n'est pas au nombre des décisions qui doivent être motivées en application de l'article 1er de la loi du 17 juillet 1979 ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier et notamment du rapport du programme Life Nature, conservation des grands carnivores en Europe établi au titre du bilan des actions menées entre 1997 et 2000 dans le cadre des actions franco-espagnoles, dans sa partie sous-programme ours, partie Pyrénées centrales , qu'une autorisation de capture des quelques ours slovènes présents dans le massif pyrénéen et de leurs descendants serait par elle-même de nature à porter atteinte à l'état de conservation de cette population ; qu'ainsi, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que c'est par une inexacte application des articles R. 211-1 et suivants du code de l'environnement et de l'arrêté du 17 avril 1981 pris pour son application que le ministre a opposé un refus à leur demande d'autoriser la capture de ces ours ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation de la décision du 27 août 2003, par laquelle le ministre de l'écologie et du développement durable a rejeté leur demande tendant à obtenir le retrait des ours introduits à compter de 1996 dans le massif pyrénéen et l'autorisation de leur capture ;

Sur les conclusions à fin d'indemnisation des préjudices allégués :

Considérant qu'à l'appui de leur demande d'indemnisation des préjudices allégués par les communes et par les éleveurs, les requérants invoquent en premier lieu l'illégalité de l'introduction des espèces en cause ; que les moyens invoqués à l'appui de leurs conclusions sont identiques à ceux par lesquels ils ont contesté la légalité de cette décision, lesquels doivent, comme il a été dit ci-dessus, être écartés ;

Considérant que les requérants invoquent en second lieu les fautes commises par l'Etat dans la mise en oeuvre du programme de réintroduction des ours, en raison de l'insuffisance des mesures prises pour limiter les dégâts susceptibles d'être occasionnés par ces animaux ; qu'il ne ressort toutefois pas des pièces du dossier que les mesures de prévention et d'information des populations intéressées auraient été en elles-mêmes insuffisantes, compte tenu de la nature et des caractéristiques de cette espèce protégée, ainsi que de l'ampleur des territoires sur lesquels elle peut se déplacer ;

Considérant qu'il résulte de ce qui a été dit ci-dessus que les requérants ne sont, en tout état de cause, pas fondés à demander la réparation des préjudices allégués ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la requête doit être rejetée ;

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

Considérant, d'une part, qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge des requérants la somme que le ministre de l'écologie et du développement durable demande au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ; que, d'autre part, ces mêmes dispositions font obstacle à ce que l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, soit condamné à payer aux requérants la somme que demandent ceux-ci au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

DECIDE :

Article 1er : La requête de l'ASSOCIATION POUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE DE L'IDENTITE DES PYRENEES et des autres requérants est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par le ministre de l'écologie et du développement durable au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à l'ASSOCIATION POUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE DE L'IDENTITE DES PYRENEES, à la SCP Laurent Parmentier et Hélène Didier, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, mandataire unique de l'association et de l'ensemble des requérants et chargée, à ce titre, de leur donner connaissance de cette décision, au ministre de l'écologie et du développement durable et au ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et de la ruralité.