Conseil d'État, 2 mars 2026, n° 497460

Conseil d'État | 6ème et 5ème chambres réunies | 2 mars 2026

Sujets abordés dans les motifs

#1 annulation pour excès de pouvoir

#2 annulation pour excès de pouvoir

Exposé des faits

Vu la procédure suivante :

Par une requête, un mémoire en réplique et un nouveau mémoire, enregistrés les 3 septembre 2024, 18 avril et 27 mai 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, les associations Ligue pour la Protection des Oiseaux, One Voice et Comité écologique ariègeois demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite de rejet née du silence gardé par le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires sur leur demande tendant à ce que soit pris un arrêté suspendant la chasse du lagopède alpin (lagopus muta) sur l'ensemble du territoire métropolitain pour une durée de cinq ans ;

2°) d'enjoindre au ministre chargé de la chasse de prendre cet arrêté dans le délai d'un mois, sous astreinte de 150 euros par jour de retard ;

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

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 ;

- le code de l'environnement ;

- l'arrêté du ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, chargé de l'environnement, du 26 juin 1987 fixant la liste des espèces de gibier dont la chasse est autorisée ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Nathalie Destais, conseillère d'Etat,

- les conclusions de Mme Amélie Fort-Besnard, rapporteure publique ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Spinosi avocat de la fédération nationale des chasseurs ;

Motifs

#1 annulation pour excès de pouvoir

Considérant ce qui suit :

1. Les associations Ligue pour la Protection des Oiseaux, One Voice et Comité écologique ariégeois demandent l'annulation pour excès de pouvoir de la décision implicite de rejet née du silence gardé par le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires sur leur demande tendant à ce qu'il prenne, sur le fondement de l'article R. 424-14 du code de l'environnement, un arrêté suspendant la chasse du lagopède alpin sur le territoire métropolitain pour une durée de cinq ans.

Sur l'intervention de la fédération nationale des chasseurs :

2. Eu égard à son objet statutaire et à la nature du litige, la fédération nationale des chasseurs justifie d'un intérêt suffisant au maintien de la décision attaquée. Par suite, son intervention en défense au soutien de la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche est recevable.

Sur le cadre juridique :

#2 annulation pour excès de pouvoir

3. L'effet utile de l'annulation pour excès de pouvoir du refus opposé à la demande des associations réside dans l'obligation, que le juge peut prescrire d'office en vertu de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, de prendre l'arrêté de suspension sollicité. Il s'ensuit que le juge de l'excès de pouvoir, saisi de conclusions aux fins d'annulation d'un tel refus, est conduit à apprécier sa légalité au regard des règles applicables et des circonstances prévalant à la date de sa décision.

4. Si, en vertu du 1er paragraphe de l'article 7 de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, les espèces énumérées à l'annexe II de la directive peuvent faire l'objet d'actes de chasse dans le cadre des législations nationales, il appartient aux Etats membres de veiller à ce que la chasse de ces espèces ne compromette pas les efforts de conservation entrepris dans leur aire de distribution. Aux termes du paragraphe 4. de ce même article : « Les États membres s'assurent que la pratique de la chasse (…), telle qu'elle découle de l'application des mesures nationales en vigueur, respecte les principes d'une utilisation raisonnée et d'une régulation équilibrée du point de vue écologique des espèces d'oiseaux concernées, et que cette pratique soit compatible, en ce qui concerne la population de ces espèces (…) avec les dispositions découlant de l'article 2 ». En vertu de cet article 2, les Etats membres doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour maintenir ou adapter la population de toutes les espèces d'oiseaux vivant à l'état sauvage « à un niveau qui corresponde notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, compte tenu des exigences économiques et récréationnelles ». Par ailleurs, aux termes de l'article L. 424-1 du code de l'environnement, le ministre chargé de la chasse prend des arrêtés pour « prévenir la destruction ou favoriser le repeuplement des oiseaux ou de toutes espèces de gibier ». Aux termes de l'article L. 425-14 du même code, le préfet « peut, sur proposition de

la fédération départementale ou interdépartementale des chasseurs, fixer le nombre maximal d'animaux qu'un chasseur ou un groupe de chasseurs est autorisé à prélever dans une période déterminée sur un territoire donné ». En vertu de l'article R. 424-1 du même code, le préfet peut, dans l'arrêté annuel par lequel il détermine les périodes d'ouverture de la chasse, interdire son exercice pour une ou plusieurs espèces de gibier ou pour une catégorie de spécimens de ces espèces, en vue de la reconstitution des populations de ces espèces. Enfin, aux termes de l'article R. 424-14 du même code, le ministre chargé de la chasse « peut, par arrêté pris après avis du Conseil national de la chasse et de la faune sauvage, suspendre pendant une durée maximale de cinq ans la possibilité de chasser certaines espèces de gibier qui sont en mauvais état de conservation ».

5. Il résulte de l'ensemble de ces dispositions qu'il appartient au ministre chargé de la chasse de faire usage des pouvoirs qu'il tient de l'article R. 424-14 du code de l'environnement et de suspendre la possibilité de chasser une espèce d'oiseau vivant à l'état sauvage en mauvais état de conservation lorsque les données scientifiques disponibles sur l'espèce et sa conservation ne permettent pas de s'assurer que la chasse est compatible avec le maintien de la population et respecte une régulation équilibrée de l'espèce du point de vue écologique.

Sur la légalité du refus litigieux :

6. S'il appartient aux seules autorités compétentes de déterminer, parmi l'ensemble des mesures qui sont susceptibles d'être prises, celles qui sont les mieux à même d'assurer le respect des obligations qui leur incombent, et si le refus de prendre une mesure déterminée ne saurait en principe être regardé comme entaché d'illégalité au seul motif que la mise en œuvre de cette mesure serait susceptible de concourir au respect de ces obligations, en revanche, le refus de prendre une mesure déterminée est illégal dans l'hypothèse où l'édiction de cette mesure se révèle nécessaire au respect des obligations qui s'imposent aux autorités compétentes et où l'abstention de la prendre fait obstacle à ce qu'elles puissent être respectées.

7. Le lagopède alpin (lagopus muta) est un oiseau sédentaire boréo-alpin, présent en France dans les massifs des Alpes et des Pyrénées, qui figure parmi les espèces énumérées aux annexes I et II de la directive 2009/147/CE et est mentionné dans l'arrêté du ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, chargé de l'environnement, du 26 juin 1987 fixant la liste des espèces de gibier dont la chasse est autorisée. Il en résulte que sa chasse, qui n'est pas interdite, doit être réglementée de manière à ce que le nombre maximal d'oiseaux chassés ne compromette pas les efforts de conservation de l'espèce dans son aire de distribution.

8. Il ressort des pièces du dossier, notamment des données scientifiques fournies par l'Office français de la biodiversité et par l'observatoire des galliformes de montagne, que la population de lagopèdes alpins aurait diminué de façon sensible au cours des deux dernières décennies, en particulier dans la région des Alpes. Le lagopède alpin a ainsi disparu de 33 % des communes des Alpes et de 21 % des communes des Pyrénées où l'espèce était présente en 1950, et le nombre de communes dans lesquelles elle est observée en présence régulière a continué à diminuer au cours des deux dernières décennies. Les pressions liées aux activités humaines et les évolutions climatiques ont pour effet de réduire et de fragmenter ses zones d'habitat et fragilisent cette espèce. Son indice de reproduction, qui est de l'ordre de 0,2 à 0,3 jeune par adulte au cours de la décennie 2010-2019, tous sites confondus, apparaît ainsi comme durablement faible et inférieur au seuil permettant d'assurer le maintien de ces populations. Il en résulte que l'espèce connaît désormais un risque élevé de disparition aux marges de son aire de distribution, dans les Pyrénées, les Préalpes du nord et les Alpes du sud, et apparaît fragilisée au cœur même de son aire de distribution, dans les Alpes internes du nord, où se concentrent les populations actuelles. Dans ces conditions, l'état de conservation du lagopède alpin doit être regardé, en l'état des connaissances scientifiques, comme mauvais et sa dynamique de conservation comme défavorable. Eu égard à ces données scientifiques il n'apparaît pas, à la date de la présente décision, que la chasse du lagopède alpin soit compatible avec les efforts de conservation de l'espèce dans son aire de distribution.

9. S’il ressort des écritures et des pièces du dossier que, pour la saison 2024-2025, la chasse du lagopède alpin n’a été autorisée que dans trois des sept départements concernés, avec des quotas de prélèvement compris entre 3 et 24 spécimens, déterminés en fonction de l’évaluation des populations et de l’indice de reproduction de l’espèce dans chacun de ces territoires, conformément aux recommandations de l’Office national de la chasse et de la faune sauvage, de tels arrêtés d’autorisation de chasse avec quotas de prélèvement n’ont pas le même effet que la mesure de suspension sollicitée par les requérantes. Par suite, en refusant de suspendre la chasse du lagopède alpin sur l’ensemble du territoire métropolitain pendant une durée suffisante pour permettre la reconstitution de l’espèce dans son aire de distribution, durée qui, à la date de la présente décision et au regard des données scientifiques disponibles, ne saurait être inférieure à cinq ans, le ministre a fait une inexacte application des dispositions des articles L. 424-1 et R. 424-14 du code de l’environnement, la circonstance que la chasse ne constituerait pas le principal facteur de déclin de l’espèce étant sans incidence à cet égard.

10. Il résulte de ce qui précède que la Ligue pour la Protection des Oiseaux et autres sont fondées à demander l’annulation pour excès de pouvoir du refus du ministre chargé de la chasse de prendre l’arrêté sollicité.

Sur les conclusions à fin d’injonction :

11. L’exécution de la présente décision implique que le ministre chargé de la chasse prenne un arrêté de suspension de la chasse du lagopède alpin pour une durée de cinq ans. Une telle mesure pourra, le cas échéant, être abrogée avant son terme si de nouvelles données rendent compte d’une évolution suffisamment favorable de l’état de conservation de cette espèce. Il y a lieu, par suite, d’enjoindre au ministre chargé de la chasse de prendre cet arrêté dans le délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision. Il n’y a pas lieu, dans les circonstances de l’espèce, d’assortir cette injonction de l’astreinte demandée par les associations requérantes.

Sur les conclusions présentées au titre de l’article L. 761-1 du code de justice administrative :

12. Il y a lieu, dans les circonstances de l’espèce, de mettre à la charge de l’Etat la somme globale de 1 500 euros à verser aux associations requérantes au titre de l’article L. 761-1 du code de justice administrative.

Dispositif

D E C I D E :

Article 1er : L’intervention de la fédération nationale des chasseurs est admise.

Article 2 : La décision implicite de rejet du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires est annulée.

Article 3 : Il est enjoint à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature de prendre un arrêté suspendant la chasse du lagopède alpin sur l’ensemble du territoire métropolitain pour une durée de cinq ans, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision.

Article 4 : L’Etat versera aux associations requérantes la somme globale de 1 500 euros au titre de l’article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 6 : La présente décision sera notifiée à la Ligue pour la protection des oiseaux, première dénommée pour l’ensemble des associations requérantes, à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature, à la ministre de l'agriculture, de l’agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire, ainsi qu’à la fédération nationale des chasseurs.

Copie en sera adressée à la section des études, de la prospective et de la coopération.

Délibéré à l'issue de la séance du 21 janvier 2026 où siégeaient : M. Pierre Collin, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; Mme Isabelle de Silva, M. Jean-Philippe Mochon, présidents de chambre ; Mme Laurence Helmlinger, M. Jérôme Marchand-Arvier, M. Christophe Pourreau, Mme Cécile Isidoro, conseillers d'Etat ; M. Gaspard Montbeyre, maître des requêtes en service extraordinaire et Mme Nathalie Destais, conseillère d'Etat-rapporteure

Rendu le 2 mars 2026.

Le président :

Signé : M. Pierre Collin

La rapporteure :

Signé : Mme Nathalie Destais

La secrétaire :

Signé : Mme Marie-Adeline Allain