

Conseil d'Etat statuant au contentieux

N° 212029

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

6EME ET 4EME SOUS-SECTIONS REUNIES

M. Stirn, président

Mme Françoise Ducarouge, rapporteur

M. Guyomar, commissaire du gouvernement

SCP DE CHAISEMARTIN, COURJON, avocat(s)

lecture du mercredi 19 mars 2003

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 3 septembre 1999 et 3 janvier 2000 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la FEDERATION DEPARTEMENTALE DES CHASSEURS DE LA CHARENTE-MARITIME, dont le siège est à Saint-Jean d'Angély, ... (17414), représentée par ses représentants légaux en exercice et l'ASSOCIATION POUR LA GESTION DE LA CHASSE MARITIME SUR LE LITTORAL DE LA CHARENTE-MARITIME, dont le siège est à la mairie de la Rochelle (17000), représentée par ses représentants légaux en exercice ; la FEDERATION DEPARTEMENTALE DES CHASSEURS DE LA CHARENTE-MARITIME et l'ASSOCIATION POUR LA GESTION DE LA CHASSE MARITIME SUR LE LITTORAL DE LA CHARENTE-MARITIME demandent que le Conseil d'Etat annule pour excès de pouvoir le décret n° 99-557 du 2 juillet 1999 portant création de la réserve naturelle de la baie de l'Aiguillon (Charente-Maritime) et condamne l'Etat à leur verser une somme de 15 000 F sur le fondement de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la directive européenne n° 79-409 du 2 avril 1979, du Conseil, pour la protection des oiseaux sauvages ;

Vu le code rural ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Ducarouge, Conseiller d'Etat,

- les observations de la SCP de Chaisemartin, Courjon, avocat de la FEDERATION DEPARTEMENTALE DES CHASSEURS DE LA CHARENTE-MARITIME et de l'ASSOCIATION POUR LA GESTION DE LA CHASSE MARITIME SUR LE LITTORAL DE LA CHARENTE-MARITIME,

- les conclusions de M. Guyomar, Commissaire du gouvernement ;

Sur la légalité externe du décret attaqué :

Sur l'absence de décret en Conseil d'Etat et d'enquête publique :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 242-1 du code rural dont les dispositions figurent désormais à l'article L. 332-1 du code de l'environnement : I. Des parties du territoire d'une ou de plusieurs communes peuvent être classées en réserve naturelle lorsque la conservation de la faune, de la flore, des eaux, des gisements de minéraux ou de fossiles et, en général, du milieu naturel présente une importance particulière ou qu'il convient de les soustraire à toute intervention artificielle susceptible de les dégrader. Le classement peut affecter le domaine public maritime et les eaux territoriales françaises. II. Sont prises en considération à ce titre : 1°) La préservation d'espèces animales ou végétales et d'habitats en voie de disparition sur tout ou partie du territoire national ou présentant des qualités remarquables ; 2°) La reconstitution de populations animales ou végétales ou de leurs habitats (...) ; 4°) La préservation de biotopes ; 5°) La préservation ou la constitution d'étapes sur les grandes voies de migration de la faune sauvage (...) ; qu'en vertu de l'article L. 242-2 du même code, devenu l'article L. 332-2 du code de l'environnement, le classement est prononcé par décret après consultation de toutes les collectivités locales intéressées ; que, toutefois, il est prononcé par décret en Conseil d'Etat lorsque le ou les propriétaires n'ont pas donné leur consentement ; qu'aux termes de l'article R.* 242-10 du code rural : Lorsque le projet de classement a reçu l'accord écrit du ou des propriétaires et titulaires de droits réels intéressés ou de leurs ayants droit éventuels, le préfet peut recourir à une consultation simplifiée. Sur le vu du dossier défini à l'article R. 242-2, il recueille alors : 1°/ L'avis du conseil municipal de la ou des communes intéressées ; 2°/ l'avis des administrations civiles et militaires intéressées ; 3°/ l'avis de la commission départementale des sites siégeant en formation de protection de la nature. Le préfet transmet, avec son avis, au ministre chargé de la protection de la nature les résultats de cette consultation avec les accords écrits mentionnés au premier alinéa du présent article ; qu'ainsi la procédure simplifiée ne comporte pas d'enquête publique ; qu'aux termes de l'article R. 242-11 du même code : le projet de classement ... est transmis pour avis ... par le ministre chargé de la protection de la nature aux ministres chargés de l'intérieur, de l'agriculture, de la défense, de l'économie, des finances et du budget, de l'urbanisme, des transports, de l'industrie et des mines ainsi qu'aux autres ministres éventuellement intéressés. Le ministre doit recueillir l'accord : 1° du ministre affectataire et du ministre chargé du domaine lorsque le territoire fait partie du domaine de l'Etat ; que ces dernières dispositions n'instituent pas de procédure distincte selon qu'est concerné le domaine public ou privé de l'Etat ;

Considérant que la FEDERATION DEPARTEMENTALE DES CHASSEURS DE LA CHARENTE-MARITIME et l'ASSOCIATION POUR LA GESTION DE LA CHASSE MARITIME SUR LE LITTORAL DE LA CHARENTE-MARITIME soutiennent que le classement en réserve naturelle aurait dû être prononcé par décret en Conseil d'Etat après enquête publique ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que l'Etat est seul propriétaire des terrains situés dans le périmètre de la réserve naturelle de la partie charentaise de la baie de l'Aiguillon ; que la circonstance que le territoire concerné appartienne au domaine public, et non au domaine privé, ne saurait faire obstacle à ce que l'Etat soit regardé comme exerçant seul les droits qui s'attachent à la qualité de propriétaire des terrains ; que, par suite, c'est légalement qu'il a été fait usage de la procédure simplifiée ; que les requérantes ne sont donc pas fondées à soutenir que le classement n'aurait pu intervenir que par décret en Conseil d'Etat, précédé d'une enquête publique ;

Sur le défaut d'accord de tous les ministres intéressés :

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que tous les ministres et autorités de l'Etat concernés par le projet de réserve naturelle ont été consultés ; qu'en prenant le décret attaqué, le Premier ministre a nécessairement donné, au nom de l'Etat, l'accord mentionné à l'article R.*242-10 ; que l'accord du ministre affectataire, en l'espèce le ministre chargé du domaine, a été recueilli ; que les dispositions de l'article R.*242-11 du code rural ont ainsi été respectées ;

Sur l'irrégularité de la consultation du comité permanent du conseil national de la protection de la nature :

Considérant qu'aux termes de l'article R.* 242-1 du code rural : Après consultation préalable du comité permanent du conseil national de protection de la nature, le ministre chargé de la protection de la nature saisit le préfet du département du projet de classement d'un territoire comme réserve naturelle pour qu'il engage les consultations nécessaires ; que la circonstance que le comité permanent du conseil national de protection de la nature a examiné le projet de réserve naturelle le 24 septembre 1996, alors que la procédure de consultation aurait été engagée dès le 26 août 1996, est sans incidence sur la régularité de son avis et sur la régularité de la procédure suivie, dès lors qu'il ressort des pièces du dossier que les avis des communes, ministres et services intéressés ont tous été rendus postérieurement à la consultation du comité permanent du conseil national de protection de la nature ;

Sur la consistance du dossier soumis à la consultation :

Considérant qu'aux termes de l'article R.* 242-2 du code rural, le dossier soumis aux consultations ...doit comprendre : 1° Une note indiquant l'objet, les motifs et l'étendue de l'opération ainsi que la liste des communes intéressées avec, par commune, l'indication des sections cadastrales correspondantes ; 2° Un plan, à une échelle suffisante, montrant le territoire à classer ; 3° Les plans cadastraux et états parcellaires correspondants ; 4° une étude sur les incidences générales et les conséquences socio-économiques qui seraient imposées par le décret créant la réserve... ; que le dossier soumis à consultation en vue du classement en réserve naturelle de la baie de l'Aiguillon comportait un rapport de la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement exposant l'objet, l'étendue et les motifs de l'opération, correspondant à l'étude ainsi exigée ; que cette étude expose de manière suffisamment précise l'économie générale du projet, ses conséquences socio-économiques tant sur les activités traditionnelles existantes que sur le développement d'activités nouvelles dans la baie ; que si les requérantes soutiennent que cette étude, élaborée pour la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement par le parc naturel régional du Marais Poitevin, se bornerait pour l'essentiel à reprendre un dossier, préparé en 1989, qui concernait la partie vendéenne de la baie de l'Aiguillon, il est constant que la partie charentaise, au sud de la Sèvre niortaise, en constitue le prolongement ; qu'ainsi la seule circonstance que certaines constatations faites dans l'étude préalable au classement en réserve naturelle de la partie vendéenne de la baie auraient été reprises dans l'étude préalable au classement de la partie charentaise ne saurait établir l'insuffisance de cette dernière ; qu'il ne ressort des pièces du dossier ni qu'il n'aurait pas été procédé à un examen particulier de la situation du littoral charentais , ni que les données écologiques auraient sensiblement varié depuis les constatations ayant servi de support à cette étude ; que dès lors, nonobstant l'ancienneté de certaines des constatations du rapport de la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement, les requérantes ne sont pas fondées à soutenir qu'en raison de la prétendue insuffisance du dossier soumis à consultation, la procédure de classement aurait été entachée d'irrégularité ;

Sur la régularité de la consultation des communes intéressées :

Considérant que les communes de Charron, Esnandes et Marsilly, sur le territoire desquelles est créée la réserve naturelle, ont donné leur avis les 6 novembre 1996, 29 octobre 1996 et 16 décembre 1996 respectivement ; que la circonstance que ces avis, qui ont été transmis à l'autorité compétente, aient été défavorables au projet est sans influence sur la légalité du décret attaqué ; que la circonstance que les communes de l'Houmeau et de Nieul-sur-mer, dont le territoire n'est pas concerné par la réserve naturelle, et qui par suite n'ont pas la qualité de communes intéressées au sens des dispositions précitées, n'auraient pas été invitées à donner leur avis alors qu'elles auraient été consultées dans la phase préalable, lors de laquelle était envisagée une réserve plus étendue au sud, ne saurait vicier la régularité de la procédure suivie ;

Sur la régularité de l'avis du préfet :

Considérant que le préfet, lequel au demeurant n'avait pas à justifier son avis favorable, a rendu cet avis au vu du dossier scientifique établi pour la direction régionale de l'environnement ; que les requérantes ne sont pas fondées à soutenir que cet avis n'aurait pas été régulièrement rendu ;

Sur la régularité de l'avis rendu le 22 octobre 1998 par le conseil national de la protection de la nature :

Considérant qu'aux termes de l'article R. 242-12 du code rural : Le décret qui prononce le classement est pris après avis du conseil national de la protection de la nature ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le conseil national de la protection de la nature s'est prononcé au vu d'un dossier comportant, outre les éléments soumis à la consultation, la totalité des avis recueillis, y compris ceux, défavorables, des communes concernées, de la FEDERATION DEPARTEMENTALE DES CHASSEURS DE LA CHARENTE-MARITIME et de l'ASSOCIATION POUR LA GESTION DE LA CHASSE MARITIME SUR LE LITTORAL DE LA CHARENTE-MARITIME, du groupement départemental des chasseurs de gibier d'eau et autres migrateurs, et de la coordination des associations opposées au projet de décret instituant la mise en réserve naturelle de la partie charentaise de la baie de l'Aiguillon ; que les requérantes ne sont pas fondées à soutenir que l'avis du conseil national de la protection de la nature serait intervenu dans des conditions irrégulières au vu d'une information insuffisante ;

Sur l'absence de certaines mentions dans les visas du décret attaqué :

Considérant que les insuffisances alléguées dans les visas du décret sont en tout état de cause sans incidence sur sa légalité ;

Sur la légalité interne du décret attaqué :

Sur le moyen tiré de la violation de l'article L. 242-1 du code rural :

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le territoire de la réserve naturelle de la baie de l'Aiguillon, créée par le décret attaqué du 2 juillet 1999, présente un intérêt qui justifie légalement le classement de ce secteur en raison de la richesse des biotopes de vasières, marais et prés salés, et de la diversité de la faune, notamment aviaire migratoire, qui le caractérisent ; que l'ensemble de la baie forme, de part et d'autre de la Sèvre niortaise, une entité géographique et biologique qui constitue, au débouché du Marais Poitevin, un milieu naturel d'une valeur incontestable et une étape privilégiée et d'intérêt international sur un axe important pour les oiseaux migrateurs, dont plusieurs espèces dénombrées dans la baie figurent aux annexes II et III de la directive 79/409/CE, du Conseil, du 2 avril 1979 ; que si les requérantes soutiennent que les oiseaux à protéger stationnent exclusivement sur la seule partie vendéenne de la baie de l'Aiguillon, plus élevée et mieux protégée des vents, elles n'apportent aucune justification à caractère scientifique de cette assertion ; qu'il ressort des pièces du dossier que les vasières au sud de la Sèvre niortaise constituent une aire de gagnage à marée basse pour les oiseaux dont le reposoir se trouve dans la partie nord de la baie ; que, par suite, le classement en réserve naturelle de la partie charentaise de la baie de l'Aiguillon ne repose pas sur des faits matériellement inexacts et n'est entaché ni d'erreur d'appréciation ni d'erreur de droit ; qu'il a pu, dès lors, être légalement décidé en application des dispositions mentionnées précédemment de l'article L. 242-1 du code rural ; que les requérantes ne peuvent utilement invoquer devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux les inconvénients que présenterait ce classement pour elles et leurs adhérents ;

Sur le moyen tiré de la violation de l'article L. 242-3 du code rural :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 242-3 du code rural, aujourd'hui repris à l'article L. 332-3 du code de l'environnement : L'acte de classement peut soumettre à un régime particulier et, le cas échéant, interdire à

l'intérieur de la réserve toute action susceptible de nuire au développement naturel de la faune et de la flore et, plus généralement, d'altérer le caractère de ladite réserve, notamment la chasse et la pêche, les activités agricoles, forestières et pastorales, industrielles, minières et commerciales, l'exécution de travaux publics ou privés, l'extraction de matériaux concessibles ou non, l'utilisation des eaux, la circulation du public, quel que soit le moyen employé, la divagation des animaux domestiques et le survol de la réserve. L'acte de classement tient compte de l'intérêt du maintien des activités traditionnelles existantes dans la mesure où elles sont compatibles avec les intérêts définis à l'article L. 242-1 ; que les mesures prévues par le décret attaqué n'interdisent pas le maintien des activités existantes, notamment les activités halieutiques et aquacoles, qui ont été prises en considération ; que 1000 ha ont été retirés du projet initial de réserve, afin de tenir compte des intérêts des chasseurs et des pêcheurs à pied ; que la réserve se trouve ainsi réduite à 2700 ha ; que les restrictions, au demeurant limitées, apportées à l'exercice de la pêche, à la circulation et à la navigation d'engins à moteur répondent aux objectifs de la réserve naturelle et sont nécessaires à la préservation de l'espace classé ; que la circonstance que la régression des prairies humides par leur mise en culture serait le facteur essentiel de la diminution des effectifs d'oiseaux migrateurs, à la supposer établie, n'est en toute hypothèse pas de nature à diminuer l'intérêt pour la préservation des espèces de l'interdiction totale de la chasse sur les 2700 ha de la réserve charentaise, complétant les 2300 ha de la réserve vendéenne créée par décret du 9 juillet 1996 ; que la circonstance que les dispositions précitées du code rural n'ouvrent qu'une possibilité d'interdiction de la chasse sans en faire une obligation est, par elle-même, sans influence sur la légalité du décret attaqué ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que cette interdiction, qui tend à protéger les oiseaux passant d'une zone de repos à une zone de gagnage, ne serait pas nécessaire pour atteindre l'objectif de protection de l'avifaune migratrice recherché par la création de la réserve naturelle ; qu'ainsi les requérantes ne sont pas fondées à soutenir que les dispositions de l'article L. 242-3 auraient été méconnues ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la FEDERATION DEPARTEMENTALE DES CHASSEURS DE LA CHARENTE-MARITIME et l'ASSOCIATION POUR LA GESTION DE LA CHASSE MARITIME SUR LE LITTORAL DE LA CHARENTE-MARITIME ne sont pas fondées à demander l'annulation du décret du 2 juillet 1999 ;

Sur les conclusions de la FEDERATION DEPARTEMENTALE DES CHASSEURS DE LA CHARENTE-MARITIME et l'ASSOCIATION POUR LA GESTION DE LA CHASSE MARITIME SUR LE LITTORAL DE LA CHARENTE-MARITIME tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que l'Etat, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, soit condamné à payer à la FEDERATION DEPARTEMENTALE DES CHASSEURS DE LA CHARENTE-MARITIME et à l'ASSOCIATION POUR LA GESTION DE LA CHASSE MARITIME SUR LE LITTORAL DE LA CHARENTE-MARITIME la somme qu'elles demandent au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de la FEDERATION DEPARTEMENTALE DES CHASSEURS DE LA CHARENTE-MARITIME et de l'ASSOCIATION POUR LA GESTION DE LA CHASSE MARITIME SUR LE LITTORAL DE LA CHARENTE-MARITIME est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la FEDERATION DEPARTEMENTALE DES CHASSEURS DE LA CHARENTE-MARITIME, à l'ASSOCIATION POUR LA GESTION DE LA CHASSE MARITIME SUR LE LITTORAL DE LA CHARENTE-MARITIME et au ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

Abstrats : 44-01-005 NATURE ET ENVIRONNEMENT - PROTECTION DE LA NATURE - RÉSERVES NATURELLES - PROCÉDURE DE CLASSEMENT - ETAT PROPRIÉTAIRE UNIQUE DES TERRAINS SITUÉS DANS LE PÉRIMÈTRE DE LA RÉSERVE NATURELLE - A) ETAT EXERÇANT SEUL LES DROITS QUI S'ATTACHENT À LA QUALITÉ DE PROPRIÉTAIRE DES TERRAINS - EXISTENCE, ALORS MÊME QUE LES TERRAINS CONCERNÉS APPARTIENNENT AU DOMAINE PUBLIC - POSSIBILITÉ D'APPLIQUER LA PROCÉDURE SIMPLIFIÉE (ART. R.* 242-10 DU CODE RURAL) - EXISTENCE - B) OBLIGATION DE RECUEILLIR L'ACCORD DU OU DES PROPRIÉTAIRES - ACCORD NÉCESSAIREMENT DONNÉ, AU NOM DE L'ETAT, PAR LE PREMIER MINISTRE.

Résumé : 44-01-005 a) Lorsque l'Etat est seul propriétaire des terrains situés dans le périmètre de la réserve naturelle, la circonstance que le territoire concerné appartienne au domaine public de l'Etat, et non au domaine privé, ne saurait faire obstacle à ce que l'Etat soit regardé comme exerçant seul les droits qui s'attachent à la qualité de propriétaire des terrains. Il peut ainsi légalement être fait usage de la procédure simplifiée mentionnée à l'article R.* 242-10 du code rural.,,b) En prenant le décret portant création d'une réserve naturelle, le Premier ministre a nécessairement donné, au nom de l'Etat, l'accord mentionné à l'article R.* 242-10 du code rural.