

CONSEIL D'ETAT

GT

statuant

au contentieux

N^{os} 408118, 412269

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

FEDERATION FRANCAISE DE LA COUTELLERIE

Mme Cécile Viton

Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux

(Section du contentieux, 9^{ème} et 10^{ème} chambres réunies)

Mme Emilie Bokdam-Tognetti

Rapporteur public

Sur le rapport de la 9^{ème} chambre

de la Section du contentieux

Séance du 13 février 2019

Lecture du 27 février 2019

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 408118, par une requête, enregistrée le 17 février 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Fédération française de la coutellerie demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite de rejet née du silence gardé par la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, en charge des relations internationales sur le climat, sur sa demande d'abrogation ou de modification de l'arrêté du 16 août 2016 relatif à l'interdiction du commerce de l'ivoire d'éléphants et de la corne de rhinocéros sur le territoire national ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2° Sous le n° 412269, par une requête, enregistrée le 7 juillet 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Fédération française de la coutellerie demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 4 mai 2017 de la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat, et du ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt portant modification de l'arrêté du 16 août 2016 relatif à l'interdiction du commerce de l'ivoire d'éléphants et de la corne de rhinocéros sur le territoire national ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, signée à Washington le 3 mars 1973 ;
- le règlement (CE) n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 ;
- le code de l'environnement ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Cécile Viton, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de Mme Emilie Bokdam-Tognetti, rapporteur public.

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Lyon-Caen, Thiriez, avocat de la Fédération française de la coutellerie.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 4 mai 2017, les ministres chargés de l'environnement et de l'agriculture ont modifié l'arrêté du 16 août 2016 relatif à l'interdiction du commerce de l'ivoire d'éléphants et de la corne de rhinocéros sur le territoire national. La Fédération française de la coutellerie demande, sous les n^{os} 408118 et 412269 respectivement, l'annulation pour excès de pouvoir du refus d'abroger ou de modifier l'arrêté du 16 août 2016 et l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du 4 mai 2017. Il y a lieu de joindre ces deux requêtes pour y statuer par une seule décision.

Sur les conclusions dirigées contre le refus d'abroger ou de modifier l'arrêté du 16 août 2016 :

2. L'autorité compétente, saisie d'une demande tendant à l'abrogation ou à la modification d'un règlement illégal, est tenue d'y déférer, soit que ce règlement ait été illégal dès la date de sa signature, soit que l'illégalité résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date. Lorsque, postérieurement à l'introduction d'une requête dirigée contre un refus d'abroger ou de modifier des dispositions à caractère réglementaire, l'autorité qui a pris le règlement litigieux procède à son abrogation expresse ou implicite, le litige né de ce refus d'abroger perd son objet. Il en va toutefois différemment lorsque cette même autorité reprend, dans un nouveau règlement, les dispositions qu'elle abroge, sans les modifier ou en ne leur apportant que des modifications de pure forme.

3. Par le 1° de son article 1^{er}, l'arrêté du 4 mai 2017, qui est postérieur à l'introduction de la requête, a limité l'interdiction générale d'utilisation commerciale des défenses et objets composés en tout ou partie d'ivoire des éléphants d'Afrique et d'Asie, prévue par l'article 1^{er} de l'arrêté du 16 mai 2016, aux défenses brutes et morceaux d'ivoire brut et aux objets fabriqués après le 2 mars 1947 composés en tout ou partie d'ivoire. Il a également, par le 3° du même article 1^{er}, introduit des exceptions en faveur des objets fabriqués entre le 2 mars 1947 et le 1^{er} juillet 1975 comportant une masse d'ivoire inférieure à 200 grammes, des touches et tirettes de jeux en ivoire des instruments de musique à clavier, des archets des instruments à cordes frottées, de l'utilisation commerciale des spécimens d'ivoire ayant pour seul but leur présentation au public à des fins scientifiques ou culturelles par des musées ou d'autres institutions de recherche ou d'information scientifiques ou culturelles et, enfin, de la mise en vente, de la vente et de l'achat, dans un délai de neuf mois à compter de la publication de cet arrêté, des couverts de table neufs et autres objets de coutellerie ou pour fumeurs fabriqués avant le 18 août 2016 à l'aide d'ivoire dont l'ancienneté est antérieure au 18 janvier 1990. L'arrêté du 4 mai 2017 a enfin étendu, par le 4° de son article 1^{er}, le champ des dérogations exceptionnelles susceptibles d'être accordées en y incluant notamment la restauration d'objets fabriqués avant le 18 janvier 1990 réalisée avec de l'ivoire importé au sein de l'Union européenne avant cette date et acquis légalement.

4. Il résulte de ce qui précède que l'arrêté du 4 mai 2017 a apporté à l'arrêté du 16 août 2016 des modifications autres que de pure forme et a ainsi privé d'objet le litige relatif au refus d'abroger ou modifier ce dernier. Il n'y a, dès lors, pas lieu de statuer sur la requête de la Fédération française de la coutellerie tendant à l'annulation de ce refus.

Sur les conclusions dirigées contre l'arrêté du 4 mai 2017 :

En ce qui concerne la légalité externe de l'arrêté du 4 mai 2017 :

5. La fédération requérante soutient que sont entachées d'incompétence, comme relevant d'un décret en Conseil d'Etat, les dispositions du 4° de l'article 1^{er} de l'arrêté attaqué du 4 mai 2017 modifiant l'article 2 de l'arrêté du 16 août 2016 et prévoyant que les dérogations exceptionnelles aux interdictions fixées au I de son article 1^{er} modifié « ne peuvent concerner que le commerce d'objets comprenant plus de 200 grammes d'ivoire ou de corne dont il est établi qu'ils ont été fabriqués après le

2 mars 1947 et avant le 1^{er} juillet 1975, date d'entrée en vigueur de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction » et « peuvent également concerner la restauration d'objets fabriqués avant le 18 janvier 1990 réalisée avec de l'ivoire provenant de défenses brutes ou de pièces d'ivoire brut importées au sein de l'Union européenne avant cette même date et acquis légalement (...) ».

6. Aux termes de l'article L. 411-1 du code de l'environnement : « *I. Lorsqu'un intérêt scientifique particulier, le rôle essentiel dans l'écosystème ou les nécessités de la préservation du patrimoine naturel justifient la conservation de sites d'intérêt géologique, d'habitats naturels, d'espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de leurs habitats, sont interdits :/ 1° La destruction ou l'enlèvement des œufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation d'animaux de ces espèces ou, qu'ils soient vivants ou morts, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur détention, leur mise en vente, leur vente ou leur achat (...)* ». Aux termes de l'article L. 411-2 du même code : « *I. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles sont fixées :/ 1° La liste limitative des habitats naturels, des espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées ainsi que des sites d'intérêt géologique ainsi protégés ;/ 2° La durée et les modalités de mise en œuvre des interdictions prises en application du I de l'article L. 411-1 ; / (...)* 4° *La délivrance de dérogations aux interdictions mentionnées aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 411-1, à condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante (...) et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle : / (...)* e) *Pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées, d'une manière sélective et dans une mesure limitée, la prise ou la détention d'un nombre limité et spécifié de certains spécimens (...)* ». Aux termes de l'article R. 411-1 de ce code, pris pour l'application de ces dispositions, dans sa rédaction applicable à la date de l'arrêté attaqué : « *Les listes des espèces animales non domestiques et des espèces végétales non cultivées faisant l'objet des interdictions définies par l'article L. 411-1 sont établies par arrêté conjoint du ministre chargé de la protection de la nature et soit du ministre chargé de l'agriculture, soit, lorsqu'il s'agit d'espèces marines, du ministre chargé des pêches maritimes* ». L'article R. 411-6 du même code, dans sa rédaction applicable à l'arrêté attaqué, prévoit que « *les dérogations définies au 4° de l'article L. 411-2 sont accordées par le préfet, sauf dans les cas prévus aux articles R. 411-7 et R. 411-8 (...)* ».

7. Il résulte de l'ensemble des dispositions citées au point 6 ci-dessus qu'en confiant aux ministres chargés de la protection de la nature et de l'agriculture la compétence pour fixer la liste des espèces animales non domestiques faisant l'objet des interdictions de mutilation, destruction, capture, transport, vente et achat prévues à l'article L. 411-1, celles-ci ont nécessairement entendu leur confier la compétence pour y déroger, hors le cas où l'article R. 411-6 renvoie au préfet de département. Le moyen tiré de l'incompétence de ces ministres doit, dès lors, être écarté.

En ce qui concerne la légalité interne de l'arrêté du 4 mai 2017 :

8. Il est soutenu, en premier lieu, par la fédération requérante qu'en incluant, sauf exception, dans le champ de l'interdiction les matériaux bruts et objets composés de matériaux bruts

acquis dans des conditions conformes aux exigences résultant de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, signée à Washington le 3 mars 1973 et du règlement (CE) n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, les auteurs de l'arrêté attaqué ont porté une atteinte illégale à la liberté du commerce et de l'industrie ainsi qu'au droit de propriété.

9. La mesure d'interdiction ainsi contestée a été prise en application de dispositions, citées au point 6 ci-dessus, qui présentent un caractère législatif. Le moyen tiré de la méconnaissance du principe de la liberté du commerce et de l'industrie et du droit de propriété ne saurait donc être utilement invoqué à son encontre. Elle n'est cependant légale que si, eu égard aux conditions dans lesquelles elle a été prise et aux mesures d'accompagnement qui l'entourent, elle satisfait à l'objectif d'intérêt général qui s'attache à la sauvegarde d'une espèce animale menacée d'extinction sans porter une atteinte excessive aux autres intérêts en présence.

10. Il ressort des pièces du dossier que les populations d'éléphants d'Asie et d'Afrique sont menacées d'extinction en raison, pour une part, de la destruction de leur habitat liée aux évolutions économiques des zones concernées et, dans certains cas, à des situations de conflit armé, mais aussi, et de manière déterminante, du braconnage et du commerce international illégal de l'ivoire. Il en ressort également que le trafic de contrebande a, au cours des années précédant l'intervention de l'arrêté attaqué, connu un regain d'activité, révélé notamment par l'accroissement des saisies des services des douanes français. Dès lors en outre qu'il n'apparaît pas possible, en l'état des techniques, de procéder de manière systématique ou même seulement fréquente à la datation des spécimens avec une précision et une fiabilité suffisantes, les auteurs de l'arrêté attaqué ne sauraient être regardés comme ayant, au regard de l'objectif d'intérêt général qu'ils poursuivaient, porté une atteinte excessive aux autres intérêts en présence en posant le principe d'une interdiction du commerce des matériaux en cause.

11. En deuxième lieu, le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un comme dans l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier. Si la fédération requérante soutient que les auteurs de l'arrêté attaqué ne pouvaient, sans méconnaître ce principe, refuser d'étendre aux objets de coutellerie l'exception à l'interdiction de commercialisation qu'ils ont prévue pour les touches et têtes de jeux en ivoire des instruments de musique à clavier et les archets des instruments à cordes frottées, il ressort des pièces du dossier que l'ivoire remplit des fonctions différentes en matière de coutellerie et en matière de confection des instruments de musique en cause. La différence de situation ainsi établie est, au regard de l'objet du texte, de nature à justifier la différence de traitement. Le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité ne peut donc être accueilli.

12. Si, en troisième lieu, il incombe à l'autorité investie du pouvoir réglementaire d'édicter, pour des motifs de sécurité juridique, les mesures transitoires qu'implique, s'il y a lieu, une réglementation nouvelle, le 3° de l'article 1^{er} de l'arrêté attaqué autorise, à cette fin, la mise en vente, la vente et l'achat, dans un délai de 9 mois à compter de sa publication, des couverts de table neufs et autres objets de coutellerie ou pour fumeurs fabriqués avant le 18 août 2016, date de l'entrée en vigueur de l'arrêté du 16 août 2016 qu'il modifie et comportant une interdiction générale d'utilisation commerciale de l'ivoire d'éléphants, et à l'aide d'ivoire dont l'ancienneté est antérieure au 18 janvier 1990. En différant l'entrée en vigueur de l'interdiction générale de vente afin de permettre aux opérateurs économiques d'écouler leurs stocks de produits fabriqués à l'aide d'ivoire d'éléphants, le pouvoir réglementaire a suffisamment pris en compte leurs intérêts pour garantir leur sécurité juridique. Le moyen tiré de la méconnaissance de ce principe doit, dès lors, être écarté.

13. Il résulte de tout ce qui précède que la Fédération française de la coutellerie n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêté du 4 mai 2017. Sans qu'il soit besoin de statuer sur sa recevabilité, sa requête doit être rejetée, y compris les conclusions qu'elle présente au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

14. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros à verser à la Fédération française de la coutellerie, au même titre, sous le n° 408118.

DECIDE :

Article 1^{er} : Il n'y a pas lieu de statuer sur la requête n° 408118 de la Fédération française de la coutellerie.

Article 2 : L'Etat versera la somme de 2 000 euros à la Fédération française de la coutellerie au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La requête n° 412269 de la Fédération française de la coutellerie est rejetée.

Article 4 : La présente décision sera notifiée la Fédération française de la coutellerie, au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire et au ministre de l'agriculture.