

statuant
au contentieux

N° 443849

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

FEDERATION NATIONALE DES CHASSEURS et
autre

Mme Airelle Niepce
Rapporteure

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies)

M. Olivier Fuchs
Rapporteur public

Sur le rapport de la 6^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Séance du 28 mai 2021

Décision du 28 juin 2021

Vu la procédure suivante :

Par une requête et deux mémoires, enregistrés les 8 septembre 2020, 30 avril et 19 mai 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Fédération nationale des chasseurs et la Fédération régionale des chasseurs de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision de la ministre de la transition écologique, révélée par ses déclarations publiques des 27 et 28 août 2020, refusant d'autoriser, pour la campagne 2020-2021, l'emploi des gluaux pour la capture des grives et des merles destinés à servir d'appelants dans les départements des Alpes-de-Haute-Provence, des Alpes-Maritimes, des Bouches-du-Rhône, du Var et du Vaucluse ;

2°) d'enjoindre à la ministre de la transition écologique de poursuivre la procédure engagée tendant à l'édiction des arrêtés fixant le nombre maximum d'oiseaux pouvant être capturés pendant la campagne 2020-2021 ainsi que, le cas échéant, les spécifications techniques propres à chaque département concerné ;

3°) à titre subsidiaire, de prescrire une enquête sur le fondement de l'article R. 623-1 du code de justice administrative ;

4°) 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 du dossier ;

Vu :

- la Constitution ;
- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- la directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009 du Parlement européen et du Conseil ;
- le code de l'environnement ;
- la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 ;
- le décret n° 2020-612 du 19 mai 2020 ;
- l'arrêt C-900/19 du 17 mars 2021 de la Cour de justice de l'Union européenne ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Airelle Niepce, maître des requêtes,

- les conclusions de M. Olivier Fuchs, rapporteur public ;

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

Considérant ce qui suit :

1. La Fédération nationale des chasseurs et la Fédération régionale des chasseurs de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur demandent l'annulation pour excès de pouvoir de la décision de la ministre de la transition écologique, révélée par des déclarations publiques des 27 et 28 août 2020, refusant d'autoriser, pour la campagne 2020-2021, l'emploi des gluaux pour la capture des grives et des merles destinés à servir d'appelants dans les départements des Alpes-de-Haute-Provence, des Alpes-Maritimes, des Bouches-du-Rhône, du Var et de Vaucluse.

2. En premier lieu, les fédérations requérantes ne peuvent utilement invoquer la méconnaissance des dispositions de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement à l'encontre de la décision de ne pas adopter ou de renoncer à adopter un acte administratif.

3. En second lieu, aux termes du paragraphe 1 de l'article 8 de la directive du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, dite directive oiseaux : « 1. *En ce qui concerne la chasse, la capture ou la mise à mort d'oiseaux dans le cadre de la présente directive, les États membres interdisent le recours à tous moyens, installations ou méthodes de capture ou de mise à mort massive ou non sélective ou pouvant entraîner localement la disparition d'une espèce, et en particulier à ceux énumérés à l'annexe IV, point a). / (...)* ». Parmi les moyens, installations ou méthode

de capture ou de mise à mort prohibés par le a) de l'annexe IV de la directive figure notamment les « collet (...), gluaux, hameçons, oiseaux vivants utilisés comme appelants aveuglés ou mutilés, enregistreurs, appareils électrocutants » ou encore les « filets, pièges-trappes, appâts empoisonnés ou tranquillisants (...) ». Toutefois, l'article 9 de la directive prévoit en son paragraphe 1 que « Les États membres peuvent déroger aux articles 5 à 8 s'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, pour les motifs ci-après : / (...) c) pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées et de manière sélective, la capture, la détention ou toute autre exploitation judicieuse de certains oiseaux en petites quantités ». Par ailleurs, le paragraphe 2 de cet article 9 prévoit que les dérogations doivent mentionner les espèces concernées, les moyens, installations ou méthodes de capture ou de mise à mort autorisés, les conditions de risque et les circonstances de temps et de lieu dans lesquelles ces dérogations peuvent être prises, l'autorité habilitée à déclarer que les conditions exigées sont réunies, à décider quels moyens, installations ou méthodes peuvent être mis en œuvre, dans quelles limites et par quelles personnes, enfin les contrôles qui seront opérés.

4. Il résulte de ces dispositions de la directive, dont il n'appartient pas au juge administratif d'apprécier la conformité au droit de l'Union et qui, contrairement à ce qui est soutenu, ne privent de garanties effectives aucune exigence constitutionnelle, telles qu'interprétées par la Cour de justice de l'Union européenne, dans son arrêt du 17 mars 2021 par lequel elle s'est prononcée sur les questions dont le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, l'avait saisie à titre préjudiciel, qu'une réglementation nationale faisant usage des possibilités de dérogation prévues à l'article 9 de la directive ne remplit pas les conditions relatives à l'obligation de motivation découlant du paragraphe 2 de cet article, lorsqu'elle contient la seule indication selon laquelle il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, sans que cette indication soit étayée par une motivation circonstanciée, fondée sur les meilleures connaissances scientifiques pertinentes et exposant les motifs ayant conduit l'autorité compétente à la conclusion que l'ensemble des conditions susceptibles de permettre une dérogation, parmi lesquelles celle relative à l'inexistence d'une autre solution satisfaisante, étaient réunies.

5. Il résulte également de ces dispositions, telles qu'interprétées par la Cour de justice, que les motifs de dérogation prévus à l'article 9 de la directive sont d'interprétation stricte et, à cet égard, que si les méthodes traditionnelles de chasse sont susceptibles de constituer une exploitation judicieuse de certains oiseaux au sens de la directive, l'objectif de préserver ces méthodes ne constitue pas un motif autonome de dérogation au sens de cet article. Par suite, le caractère traditionnel d'une méthode de capture d'oiseaux ne suffit pas, en soi, à établir qu'une autre solution satisfaisante, au sens des dispositions du paragraphe 1 de cet article 9, ne peut être substituée à cette méthode, de même que le simple fait qu'une autre méthode de capture requerrait une adaptation et, par conséquent, exigerait de s'écarter de certaines caractéristiques d'une tradition, ne saurait suffire pour considérer qu'il n'existe pas une telle autre solution satisfaisante.

6. Selon l'article L. 424-2 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable en l'espèce issue de la loi du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement : « (...) Les oiseaux ne peuvent être chassés ni pendant la période nidicole ni pendant les différents stades de reproduction et de dépendance. Les oiseaux migrants ne peuvent en outre être chassés pendant leur

trajet de retour vers leur lieu de nidification. / Des dérogations peuvent être accordées, s'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et à la condition de maintenir dans un bon état de conservation les populations migratrices concernées : / (...) 2° Pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées et de manière sélective, la capture, la détention ou toute autre exploitation judicieuse de certains oiseaux en petites quantités ; / (...) ». En vertu de l'article L. 424-4 du même code : « *Dans le temps où la chasse est ouverte, le permis donne à celui qui l'a obtenu le droit de chasser de jour, soit à tir, soit à courre, à cor et à cri, soit au vol, suivant les distinctions établies par des arrêtés du ministre chargé de la chasse. (...) / (...) / Pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées et de manière sélective, la chasse de certains oiseaux de passage en petites quantités, le ministre chargé de la chasse autorise, dans les conditions qu'il détermine, l'utilisation des modes et moyens de chasse consacrés par les usages traditionnels, dérogatoires à ceux autorisés par le premier alinéa. / Tous les moyens d'assistance électronique à l'exercice de la chasse, autres que ceux autorisés par arrêté ministériel, sont prohibés. / Les gluaux sont posés une heure avant le lever du soleil et enlevés avant onze heures. / Tous les autres moyens de chasse, y compris l'avion et l'automobile, même comme moyens de rabat, sont prohibés. / (...) ».* L'article R. 424-15-1 du code de l'environnement, créé par le décret du 19 mai 2020 précisant les modalités de mise en œuvre des dérogations prévues aux articles L. 424-2 et L. 424-4 du code de l'environnement pour la chasse de certains oiseaux de passage, précise que : « *Pour l'application des dispositions du troisième alinéa des articles L. 424-2 et L. 424-4, l'utilisation de modes et moyens de chasse consacrés par les usages traditionnels est autorisée dès lors qu'elle correspond à une exploitation judicieuse de certains oiseaux. / (...) ».*

7. Sur le fondement des dispositions codifiées au code de l'environnement, l'article 1^{er} de l'arrêté du 17 août 1989 relatif à l'emploi des gluaux pour la capture des grives et des merles destinés à servir d'appelants dans les départements des Alpes-de-Haute-Provence, des Alpes-Maritimes, des Bouches-du-Rhône, du Var et de Vaucluse prévoit que : « L'emploi des gluaux pour la capture des grives draines, litornes, mauvis et musciennes et des merles noirs destinés à servir d'appelants à des fins personnelles, est autorisé (...) dans les conditions strictement contrôlées définies ci-après afin de permettre la capture sélective et en petites quantités de ces oiseaux, puisqu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante ». Aux termes de l'article 6 de cet arrêté : « Le nombre maximum d'oiseaux pouvant être capturés pendant la campagne est fixé chaque année par le ministre chargé de la chasse ».

8. Il résulte de ces dispositions que si le législateur a entendu autoriser l'utilisation des modes et moyens de chasse consacrés par les usages traditionnels en faisant usage de la possibilité de dérogation à l'interdiction de certains moyens, installations ou méthodes de capture ou de mise à mort ouverte par les dispositions de l'article 9 de la directive du 30 novembre 2009 et a confié au ministre chargé de la chasse la charge de déterminer les conditions dans lesquelles cette autorisation s'exercerait, il a également prévu, dans le respect des exigences résultant de cet article 9, que cette autorisation ne pourrait être mise en œuvre, d'une part, que sous réserve de l'absence d'autre solution satisfaisante et à la condition de maintenir dans un bon état de conservation les populations migratrices concernées, d'autre part, que les modes et moyens de chasse concernés présentent des garanties de sélectivité et puissent être regardés comme constituant une exploitation judicieuse de ces espèces d'oiseaux.

9. Il ressort des pièces du dossier que, si l'emploi des gluaux a pour objet la capture d'oiseaux destinés à servir d'appelants, le motif de la dérogation prévue par l'arrêté du 17 août 1989 réside principalement dans l'objectif de préserver l'utilisation des modes et moyens de chasse consacrés par les usages traditionnels qui, ainsi que l'a jugé la Cour de justice de l'Union européenne, ne saurait, à lui seul, constituer une démonstration suffisante de l'absence d'autre solution satisfaisante au sens de l'article 9 de la directive du 30 novembre 2009. Par ailleurs, la circonstance invoquée par les requérantes, que le recours à des méthodes alternatives, telles que l'élevage, pour constituer des appelants en vue de la chasse à tir, impliquerait d'importantes adaptations, notamment en termes de coût financier et de disponibilité de la part des chasseurs, ne permet pas davantage d'établir l'absence d'autre solution satisfaisante à l'emploi des gluaux. Il suit de là que les dispositions de l'arrêté du 17 août 1989 relatif à l'emploi des gluaux pour la capture des grives et des merles destinés à servir d'appelants dans les départements des Alpes-de-Haute-Provence, des Alpes-Maritimes, des Bouches-du-Rhône, du Var et de Vaucluse, doivent être regardées comme méconnaissant les objectifs de l'article 9 de la directive du 30 novembre 2009 ainsi que les dispositions des articles L. 424-2 et L. 424-4 du code de l'environnement.

10. Par suite, le ministre chargé de la chasse, auquel il appartient d'apprécier si les conditions de délivrance de l'autorisation mentionnée au troisième alinéa de l'article L. 424-4 du code de l'environnement sont réunies, a pu légalement décider de ne pas adopter, pour la saison de chasse 2020-2021, les arrêtés ayant pour objet de déterminer le nombre maximum d'oiseaux pouvant être capturés par l'emploi de gluaux dans les cinq départements concernés.

11. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de prescrire une enquête sur le fondement de l'article R. 623-1 du code de justice administrative, que les fédérations requérantes ne sont pas fondées à demander l'annulation pour excès de pouvoir de la décision qu'elles attaquent. Leurs conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent, en conséquence, qu'être rejetées.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de la Fédération nationale des chasseurs et autre est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la Fédération nationale des chasseurs, première requérante dénommée, et à la ministre de la transition écologique.