

N^{os} 425435, 425540, 426515

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

- LIGUE FRANCAISE POUR LA
PROTECTION DES OISEAUX
- ASSOCIATION ONE VOICE

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 6^{ème} chambre)

Mme Airelle Niepce
Rapporteure

M. Olivier Fuchs
Rapporteur public

Séance du 8 juillet 2021
Décision du 6 août 2021

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 425435, par une requête et un mémoire en réplique enregistrés les 16 novembre 2018 et 25 mai 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Ligue française pour la Protection des Oiseaux demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêté du 2 novembre 2018 du ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire, modifiant l'arrêté du 24 septembre 2018 relatif à la capture des vanneaux et des pluviers dorés dans le département des Ardennes pour la campagne 2018-2019 ;

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.

Elle soutient que l'arrêté attaqué :

- a été pris au terme d'une procédure irrégulière dès lors qu'il n'a pas été précédé de la consultation publique prévue à l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, privant ainsi le public d'une garantie ;

- a été pris, ainsi que l'arrêté du 17 août 1989 relatif à la tenderie aux vanneaux dans le département des Ardennes, en méconnaissance de l'article L. 424-4 du code de

l'environnement et de l'article 9 de la directive 2009/147/CE du Parlement et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages dès lors que, d'une part, ces deux arrêtés ne justifient pas de l'absence d'autre solution satisfaisante à la capture de vanneaux huppés et de pluviers dorés par tenderie et ne prévoient pas un contrôle strict des conditions de recours à ce procédé de chasse, d'autre part, qu'il n'est pas démontré que les plafonds de capture retenus ne conduisent qu'à un prélèvement en petite quantité des espèces concernées, et enfin, a été pris en méconnaissance de l'objectif de conservation des espèces d'oiseaux vivant à l'état sauvage sur le territoire européen des Etats membres mentionné au considérant 5 de la directive ;

- a été pris en méconnaissance du principe de non-régression reconnu par le 9° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement en ce qu'il autorise la capture d'un nombre plus important d'oiseaux que l'arrêté du 24 septembre 2018 ayant le même objet sur la base de données scientifiques pourtant similaires.

Par un mémoire en défense, enregistré le 4 juillet 2019, le ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire, conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par l'association requérante ne sont pas fondés.

Par deux mémoires en intervention, enregistrés les 4 juillet 2019 et 25 mai 2021, la Fédération nationale des chasseurs conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que les moyens soulevés par l'association requérante ne sont pas fondés et, en outre, que l'interdiction des procédés de chasse traditionnels méconnaîtrait les articles 13 et 167 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'article 22 de la charte des droits fondamentaux et la Constitution, dès lors que ces procédés relèvent d'une tradition culturelle locale ancienne et du patrimoine régional au sens de ces dispositions.

Par une ordonnance du 26 avril 2021, la clôture de l'instruction a été fixée au 25 mai 2021.

2° Sous le n° 425540, par une requête, un mémoire en réplique et un nouveau mémoire, enregistrés les 21 novembre 2018, 5 juillet et 5 août 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association One Voice demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêté du 24 septembre 2018 du ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire, relatif à la capture des vanneaux et des pluviers dorés dans le département des Ardennes pour la campagne 2018-2019 ;

2°) d'enjoindre au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire, sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, de procéder à l'abrogation de l'arrêté du 17 août 1989 relatif à la tenderie aux vanneaux dans le département des Ardennes ;

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

Elle soutient que l'arrêté attaqué :

- a été pris au terme d'une procédure irrégulière dès lors que la synthèse des observations et propositions du public indiquant celles dont il a été tenu compte, prévue au II de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, n'a pas été réalisée ;

- a été pris en méconnaissance du principe de non-régression reconnu au 9° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement en ce qu'il autorise le prélèvement d'espèces d'oiseaux pour lesquelles l'évolution des connaissances scientifiques met en évidence un déclin important des populations ainsi que leur sensibilité à la souffrance ;

- a également été pris en méconnaissance du principe de prévention reconnu à l'article L. 110-1 du code de l'environnement ;

- méconnaît l'article L. 424-4 du code de l'environnement, pris pour la transposition des articles 8 et 9 de la directive 2009/147/CE du Parlement et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages en ce que la tenderie est un mode de chasse qui ne permet pas une chasse sélective des oiseaux ;

- méconnaît également l'article 9 de la directive du 30 novembre 2009 en ce qu'il est pris sur le fondement de l'arrêté du 17 août 1989 relatif à la tenderie aux vanneaux dans le département des Ardennes qui ne justifie pas de l'absence d'autre solution satisfaisante à la capture par l'utilisation de tenderies qu'il autorise ;

- méconnaît le principe de conciliation reconnu à l'article 6 de la Charte de l'environnement dès lors qu'il est pris sur le fondement de l'article L. 424-4 du code de l'environnement qui lui-même méconnaît ce principe.

Par un mémoire en défense, enregistré le 4 juillet 2019, le ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire, conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par l'association requérante ne sont pas fondés.

Par deux mémoires en intervention, enregistrés les 4 juillet 2019 et 25 mai 2021, la Fédération nationale des chasseurs conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que les moyens soulevés par l'association requérante ne sont pas fondés et, en outre, que l'interdiction des procédés de chasse traditionnels méconnaîtrait les articles 13 et 167 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'article 22 de la charte des droits fondamentaux et la Constitution, dès lors que ces procédés relèvent d'une tradition culturelle locale ancienne et du patrimoine régional au sens de ces dispositions.

Par une ordonnance du 26 avril 2021, la clôture de l'instruction a été fixée au 25 mai 2021.

3° Sous le n° 426515, par une requête enregistrée le 21 décembre 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association One Voice demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêté du 2 novembre 2018 du ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire, modifiant l'arrêté du 24 septembre 2018 relatif à la capture des vanneaux et des pluviers dorés dans le département des Ardennes pour la campagne 2018-2019 ;

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.

Elle soutient que l'arrêté attaqué :

- a été pris au terme d'une procédure irrégulière dès lors qu'il n'a pas été précédé de la consultation publique prévue à l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, privant ainsi le public d'une garantie ;

- a été pris en méconnaissance du principe de non-régression reconnu par le 9° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement en ce qu'il autorise la capture d'un nombre plus important d'oiseaux que l'arrêté du 24 septembre 2018 ayant le même objet sur la base de données scientifiques pourtant similaires ;

- méconnaît l'objectif de développement durable posé par l'article L. 110-1 du code de l'environnement en ce qu'il augmente le nombre maximum de prélèvements autorisés pour la campagne 2018-2019 alors que le nombre retenu initialement par l'arrêté du 24 septembre 2018 était cohérent pour permettre d'assurer le bon état de conservation des deux espèces d'oiseaux concernées.

Par un mémoire en défense, enregistré le 4 juillet 2019, le ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire, conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par l'association requérante ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 26 avril 2021, la clôture de l'instruction a été fixée au 25 mai 2021.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009;
- le code de l'environnement ;
- l'arrêté du 26 juin 1987 fixant la liste des espèces de gibier dont la chasse est autorisée ;
- l'arrêté du 17 août 1989 relatif à la tenderie aux vanneaux dans le département des Ardennes ;
- 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 Zribi et Texier, avocat de la Ligue française pour la Protection des Oiseaux, à la SCP Lyon-Caen, Thiriez, avocat de l'association One Voice et la SCP Waquet, Farge, Hazan avocat de la Fédération nationale des chasseurs ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 8 juillet 2021, présentée par la ministre de la transition écologique.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 24 septembre 2018 relatif à la capture des vanneaux et des pluviers dorés dans le département des Ardennes pour la campagne 2018-2019, dont l'association One Voice demande l'annulation pour excès de pouvoir sous le n° 425540, le ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire a fixé à respectivement 200 et 10 le nombre de vanneaux huppés et de pluviers dorés pouvant être chassés par tenderie dans le département des Ardennes pour la campagne 2018-2019, soit du 15 octobre 2018 au 28 février 2019 en application d'un arrêté du préfet des Ardennes du 9 octobre 2018. Par un nouvel arrêté du 2 novembre 2018, dont les associations Ligue française de Protection des Oiseaux et One Voice demandent l'annulation pour excès de pouvoir respectivement sous le n° 425435 et le n° 426515, le ministre d'Etat a modifié cet arrêté pour porter ces nombres à respectivement 1 200 vanneaux huppés et 30 pluviers dorés au cours de la même période.

2. Les requêtes des associations Ligue française de Protection des Oiseaux et One Voice étant en partie dirigées contre la même décision et présentant à juger les mêmes questions, il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

Sur les interventions :

3. La Fédération nationale des chasseurs justifie d'un intérêt suffisant au maintien des arrêtés attaqués. Ainsi, ses interventions dans le cadre des requêtes n°s 425425 et 425540 sont recevables.

Sur les conclusions tendant à l'annulation des arrêtés du 24 septembre et du 2 novembre 2018 :

4. 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 méthodes 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 électrocuteurs » 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.

5. 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.

6. 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 chasse 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 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.

7. Selon l'article L. 424-4 du code de l'environnement, relatif aux modes et moyens de chasse autorisés aux détenteurs d'un permis de chasse valide : « 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, dérogoires 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. / (...) ».

8. Sur le fondement des dispositions codifiées au code de l'environnement, l'article 1^{er} de l'arrêté du 17 août 1989 relatif à la tenderie aux vanneaux dans le département des Ardennes prévoit que : « La capture des vanneaux huppés et des pluviers dorés à l'aide de filets à nappes fixés à terre, dénommée tenderie aux vanneaux, est autorisée » dans dix-sept communes limitativement énumérées du département « 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 5 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. »

9. En premier lieu, il résulte des termes mêmes de l'article 1^{er} de l'arrêté du 17 août 1989 qu'il autorise la tenderie aux vanneaux dans les conditions qu'il détermine au seul motif qu'il « n'existe pas d'autre solution satisfaisante » sans autre précision. Aucune autre mention ni aucune disposition des arrêtés attaqués des 24 septembre et 2 novembre 2018 ne vient davantage expliciter, par une motivation circonstanciée, les motifs ayant conduit le ministre chargé de la chasse à retenir que la condition relative à l'inexistence d'une autre solution satisfaisante, posée à l'article 9 de la directive du 30 novembre 2009, était caractérisée. Par suite, ces arrêtés doivent être regardés comme méconnaissant l'obligation de motivation de l'absence d'autre solution satisfaisante découlant du paragraphe 2 de cet article.

10. En second lieu, il ressort des pièces des dossiers que le motif de la dérogation prévue par l'arrêté du 17 août 1989 réside uniquement 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.

11. Il suit de là que les dispositions de l'arrêté du 17 août 1989 relatif à la tenderie aux vanneaux dans le département des Ardennes, sur le fondement duquel ont été pris les arrêtés attaqués, doivent être regardées dans leur ensemble comme méconnaissant les objectifs de l'article 9 de la directive du 30 novembre 2009.

12. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens des requêtes, que les associations requérantes sont fondées à demander l'annulation des arrêtés des 24 septembre et 2 novembre 2018 qu'elles attaquent.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 911-1 du code de justice administrative :

13. L'annulation des arrêtés des 24 septembre et 2 novembre 2018 n'implique, par elle-même, pas nécessairement l'abrogation de l'arrêté du 17 août 1989. Par suite, les

conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint à la ministre de la transition écologique d'abroger ce dernier arrêté ne peuvent qu'être rejetées.

Sur les conclusions présentées 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 charge de l'Etat la somme de 1 000 euros à verser, d'une part, à l'association One Voice, d'autre part à la Ligue française pour la Protection des Oiseaux.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les intervention de la Fédération nationale des chasseurs dans le cadre des requêtes n^{os} 425425 et 425540 sont admises.

Article 2 : Les arrêtés du 24 septembre et du 2 novembre 2018 du ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire relatifs à la capture des vanneaux et des pluviers dorés dans le département des Ardennes pour la campagne 2018-2019 sont annulés.

Article 3 : L'Etat versera, d'une part, à l'association One Voice, d'autre part, à la Ligue française pour la Protection des Oiseaux, la somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions des requêtes est rejeté.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à l'association One Voice, à la Ligue française pour la Protection des Oiseaux, à la Fédération nationale des chasseurs et à la ministre de la transition écologique.

Délibéré à l'issue de la séance du 8 juillet 2021 où siégeaient : M. Fabien Raynaud, président de chambre, président ; M. Cyril Roger-Lacan, conseiller d'Etat et Mme Airelle Niepce, maître des requêtes-rapporteure.

Rendu le 6 août 2021.

Le président :
Signé : M. Fabien Raynaud

La rapporteure :
Signé : Mme Airelle Niepce

La secrétaire :
Signé : Mme Marie-Adeline Allain

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique, en ce qui la concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Pour le secrétaire du contentieux, par délégation :