

Conseil d'État

N° 457516

ECLI:FR:CECHR:2022:457516. 2022.11.23

Inédit au recueil Lebon

6ème - 5ème chambres réunies

Mme Airelle Niepce, rapporteur

M. Stéphane Hoynck, rapporteur public

SCP LYON-CAEN, THIRIEZ ; SCP WAQUET, FARGE, HAZAN, avocats

Lecture du mercredi 23 novembre 2022

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 457516, par une requête, un mémoire en réplique et un nouveau mémoire, enregistrés les 15 octobre 2021 et 16 mai et 21 octobre 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association One Voice demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 12 octobre 2021 de la ministre de la transition écologique relatif à la capture des vanneaux et des pluviers dorés dans le département des Ardennes pour la campagne 2021-2022 ;

2°) d'enjoindre à la ministre de la transition écologique, 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 tanderie 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.

2° Sous le n° 457579, par une requête et un nouveau mémoire, enregistrés les 15 et 27 octobre 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 pour excès de pouvoir l'arrêté du 12 octobre 2021 de la ministre de la transition écologique relatif à la capture des vanneaux et des pluviers dorés dans le département des Ardennes pour la campagne 2021-2022 ;

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

.....
Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- 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 ;
- les arrêts C-217/19 du 23 avril 2020 et 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. Stéphane Hoyneck, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Lyon-Caen, Thiriez, avocat de l'association One Voice et à la SCP Waquet, Farge, Hazan, avocat de la Fédération nationale des chasseurs et de la Fédération départementale des Ardennes ;

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 12 octobre 2021 relatif à la capture des vanneaux et des pluviers dorés dans le département des Ardennes pour la campagne 2020-2021, dont l'association One Voice et la Ligue française pour la protection des oiseaux (LPO) demandent l'annulation pour excès de pouvoir, la ministre de la transition écologique a fixé à respectivement 1 200 et 30 le nombre de vanneaux huppés et de pluviers dorés pouvant être chassés par tenderie dans le département des Ardennes, pour la campagne 2021-2022.

2. Les requêtes de l'association One Voice et de la LPO sont dirigées contre le même arrêté. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

Sur les interventions :

3. La Fédération nationale des chasseurs et la Fédération départementale des chasseurs des Ardennes, qui ne constituent pas des parties à l'instance, justifient d'un intérêt suffisant au maintien de l'arrêté attaqué. Ainsi, leur intervention est recevable.

Sur les conclusions tendant à l'annulation de l'arrêté du 12 octobre 2021 :

4. En premier lieu, aux termes du paragraphe 1 de l'article 8 de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil 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 " collets (...), 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, son paragraphe 2 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 oeuvre, dans quelles limites et par quelles personnes, enfin les contrôles qui seront opérés.

5. Il résulte de ces dispositions de la directive, telles qu'interprétées par la Cour de justice de l'Union européenne, notamment dans son arrêt C-900/19 du 17 mars 2021, que les motifs de dérogation prévus à son article 9 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.

6. Aux termes de l'article L. 424-2 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable en l'espèce : " (...) Les oiseaux ne peuvent être chassés ni pendant la période nidicole ni pendant les différents stades de reproduction et de dépendance. Les oiseaux migrateurs 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, 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. / (...) ". Par ailleurs, l'article R. 424-15-1 du code de l'environnement 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 de ces dispositions, l'article 1er de l'arrêté du 17 août 1989 relatif à la tenderie aux vanneaux dans le département des Ardennes, procédé de chasse qui consiste à attirer les espèces d'oiseaux visées à proximité de filets horizontaux installés au sol, dans une zone de marais, et déclenchés manuellement par les chasseurs, 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. "

8. Dans ce cadre, l'arrêté attaqué précise que : " la chasse pratiquée aux moyens de tenderies aux filets permet de capturer vivants, sous le contrôle permanent du chasseur, les vanneaux ou les pluviers dorés sans leur causer de dommages corporels ; qu'elle écarte ainsi, au même titre que le tir, les risques prélèvements accidentels, et évite au demeurant tout risque de blessure, létale ou non, des oiseaux ; qu'elle permet à des chasseurs, soucieux de maintenir vivant leur patrimoine culturel et ne souhaitant pas pratiquer la chasse à tir, de poursuivre une activité cynégétique grâce à un mode de chasse artisanal, moins bruyant et plus respectueux de l'environnement ; que ce mode de chasse répond aux aspirations de la société française tendant à accroître la sécurité des personnes présentes lors des actions de chasse et favorise une cohabitation harmonieuse des chasseurs et des promeneurs ; qu'ainsi, si la chasse à tir est une alternative à la chasse aux moyens de tenderies, elle ne saurait constituer une alternative " satisfaisante " au sens de l'article 9 de la directive " Oiseaux " ; que par ailleurs, compte tenu de la finalité de cette technique de chasse, l'élevage en captivité ne constitue pas davantage une alternative " satisfaisante " au regard de l'objectif de protection des oiseaux poursuivi par la directive ".

9. Si la ministre chargée de la chasse soutient qu'il n'existe aucune solution alternative satisfaisante au recours à la tenderie aux vanneaux, il ressort des pièces des dossiers que le motif de la dérogation prévue par le dispositif réglementaire litigieux réside principalement dans l'objectif de préserver l'utilisation d'un mode de chasse constituant une pratique traditionnelle qui, ainsi que l'a jugé la Cour de justice de l'Union européenne, ne saurait à lui seul justifier de l'absence d'autre solution satisfaisante au sens de l'article 9 de la directive du 30 novembre 2009 précitée. Par ailleurs, s'agissant d'un procédé de chasse essentiellement vivrier, elle n'établit pas que, d'une part, l'élevage pratiqué dans les conditions prévues par les textes applicables qui ont notamment pour objet de garantir le bien-être animal, d'autre part, la chasse à tir, pratiquée dans les conditions prévues par les textes qui ont notamment pour objet d'assurer la sécurité des pratiquants comme des

riverains et qui constitue un mode de chasse autorisé par l'article 7 de la directive et l'article L. 424-4 du code de l'environnement pris pour sa transposition, ne seraient pas susceptibles de constituer une solution alternative satisfaisante.

10. Il suit de là que l'arrêté attaqué, pris pour l'application de l'arrêté du 17 août 1989 relatif à la tenderie aux vanneaux dans le département des Ardennes pour la campagne 2021-2022, doit être regardé comme méconnaissant les objectifs de l'article 9 de la directive du 30 novembre 2009.

11. En second lieu, d'une part, aux termes de l'article 2 de la directive du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, dite directive " Oiseaux " : " Les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour maintenir ou adapter la population de toutes les espèces d'oiseaux visées à l'article 1er à un niveau qui corresponde notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, compte tenu des exigences économiques et récréationnelles ". L'article 7 de la même directive articule cet objectif de protection des oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen mentionnés à son article 1er avec la possibilité d'autoriser la chasse en prévoyant notamment que : " 1. En raison de leur niveau de population, de leur distribution géographique et de leur taux de reproductivité dans l'ensemble de la Communauté, les espèces énumérées à l'annexe II peuvent faire l'objet d'actes de chasse dans le cadre de la législation nationale. Les États membres veillent à ce que la chasse de ces espèces ne compromette pas les efforts de conservation entrepris dans leur aire de distribution. / (...) 4. 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, notamment des espèces migratrices, avec les dispositions découlant de l'article 2. / Ils veillent en particulier à ce que les espèces auxquelles s'applique la législation sur la chasse ne soient pas chassées pendant la période nidicole ni pendant les différents stades de reproduction et de dépendance (...) " Par ailleurs, son article 13 prévoit que : " L'application des mesures prises en vertu de la présente directive ne peut conduire à une dégradation de la situation actuelle en ce qui concerne la conservation de toutes les espèces d'oiseaux visées à l'article 1er ".

12. Ces dispositions ont fait l'objet d'une transposition en droit interne notamment à l'article L. 420-1 du code de l'environnement qui dispose que : " La gestion durable du patrimoine faunique et de ses habitats est d'intérêt général. La pratique de la chasse, activité à caractère environnemental, culturel, social et économique, participe à cette gestion et contribue à l'équilibre entre le gibier, les milieux et les activités humaines en assurant un véritable équilibre agro-sylvo-cynégétique. / Le principe de prélèvement raisonnable sur les ressources naturelles renouvelables s'impose aux activités d'usage et d'exploitation de ces ressources. Par leurs actions de gestion et de régulation des espèces dont la chasse est autorisée ainsi que par leurs réalisations en faveur des biotopes, les chasseurs contribuent au maintien, à la restauration et à la gestion équilibrée des écosystèmes en vue de la préservation de la biodiversité. Ils participent de ce fait au développement des activités économiques et écologiques dans les milieux naturels, notamment dans les territoires à caractère rural ".

13. Il résulte de ces dispositions qu'elles poursuivent un objectif d'intérêt général de protection des espèces d'oiseaux sauvages qui doit être concilié, en vertu de l'article 2 de la directive du 30

novembre 2009, avec des exigences économiques et récréationnelles. En vertu de l'article 7 de la directive, les espèces concernées peuvent en principe faire l'objet d'actes de chasse, dès lors qu'ils ne compromettent pas les efforts de conservation entrepris dans leur aire de distribution et qu'ils respectent les principes d'une utilisation raisonnée et d'une régulation équilibrée du point de vue écologique des espèces d'oiseaux concernées.

14. D'autre part, il résulte des dispositions des articles 8 et 9 de la directive, citées au point 4, telles qu'interprétées par la Cour de justice de l'Union européenne, notamment dans son arrêt C-217/19 du 23 avril 2020, que la mise en oeuvre d'une dérogation ne saurait constituer une exploitation judicieuse au sens de l'article 9 de la directive si l'état de conservation des espèces concernées n'est pas satisfaisant, la caractérisation d'une telle situation devant reposer sur des connaissances scientifiques bien établies.

15. Il ressort des pièces du dossier que si le vanneau huppé (*Vanellus vanellus*) figure parmi les espèces, énumérées à la partie B de l'annexe II à la directive du 30 novembre 2009 ainsi qu'à l'article 1er de l'arrêté du 26 juin 1987 fixant la liste des espèces de gibier dont la chasse est autorisée, cette espèce migratrice est classée dans la catégorie " vulnérable " au niveau européen et au niveau de l'Union européenne sur les listes rouges établies en 2015 par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) caractérisant un risque élevé d'extinction de l'espèce à l'état sauvage. Elle est classée dans la catégorie " quasiment menacée " sur la même liste établie pour la France en 2016, traduisant une dégradation de son état de conservation au niveau national par rapport au classement antérieur de 2008 et caractérisant une espèce proche du seuil des espèces menacées ou qui pourrait être menacée si des mesures de conservation spécifiques n'étaient pas prises. Le vanneau huppé était également classé parmi les espèces en danger, " menacées de disparition à très court terme ", sur la liste rouge établie en 2007 pour la région Champagne-Ardenne. En outre, l'UICN relève une diminution de ses populations de l'ordre de 20% entre 1984 et 2012 traduisant une " réelle dégradation de son état de conservation en France ", ce constat étant confirmé par le bilan de suivi des populations des oiseaux communs en France établi notamment sous l'égide de l'Office français de la biodiversité et du Muséum national d'histoire naturelle, qui relève une diminution des populations de l'ordre de 15,5% entre 2001 et 2019. Au-delà, à l'échelle européenne, selon les données communiquées par le ministre, les populations de vanneaux huppés ont connu une baisse sensible de l'ordre de -64% entre 1980 et 2019, et -29% entre 2010 et 2019.

16. Par ailleurs, si la ministre chargée de la chasse comme les fédérations intervenantes font valoir que le procédé de chasse traditionnel en litige ne conduit qu'à des prélèvements très limités par rapport aux prélèvements opérés dans le cadre de la chasse à tir, les données communiquées - datant toutefois de la saison de chasse 2013-2014 - mettant en évidence le prélèvement de plus de 96 000 vanneaux huppés dans le cadre de la chasse à tir, alors que l'arrêté en litige autorise un prélèvement maximum de 1 200 vanneaux, ils ne produisent aucun autre élément scientifique récent et fiable permettant d'établir que ce prélèvement, qui s'ajoute aux prélèvements intervenant dans le cadre de la chasse à tir qui ne sont pas limités, serait compatible avec le maintien des populations de l'espèce à un niveau satisfaisant et qu'il permettrait de respecter une régulation équilibrée de celle-ci du point de vue écologique.

17. Il résulte de ces constatations que l'association One Voice est fondée à soutenir que l'arrêté du 12 octobre 2021 attaqué, en tant qu'il concerne le vanneau huppé, méconnaît en outre les dispositions

de l'article L. 420-1 et R. 424-15-1 du code de l'environnement ainsi que les objectifs poursuivis par les articles 2, 9 et 13 de la directive du 30 novembre 2009 précités.

18. 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 de l'arrêté du 12 octobre 2021 qu'elles attaquent.

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

19. L'annulation de l'arrêté du 12 octobre 2021 attaqué n'implique, par elle-même, pas nécessairement l'abrogation de l'arrêté du 17 août 1989 relatif à la tenderie aux vanneaux dans le département des Ardennes. Par suite, les conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint au ministre d'abroger ce dernier arrêté ne peuvent qu'être rejetées.

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

20. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros à verser, d'une part, à l'association One Voice, d'autre part, à la Ligue française pour la protection des oiseaux.

D E C I D E :

Article 1er : Les interventions de la Fédération nationale des chasseurs et de la Fédération départementale des chasseurs des Ardennes sont admises.

Article 2 : L'arrêté du 12 octobre 2021 de la ministre de la transition écologique relatif à la capture des vanneaux et des pluviers dorés dans le département des Ardennes pour la campagne 2021-2022 est annulé.

Article 3 : L'Etat versera une somme de 1 500 euros à l'association One Voice et à la Ligue française pour la protection des oiseaux 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 au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.