



Conseil d'État, 6ème chambre, 06/08/2021, 443736, Inédit au recueil Lebon

Conseil d'État - 6ème chambre

Lecture du vendredi 06 août 2021

N° 443736

ECLI:FR:CECHS:2021:443736.20210806

Inédit au recueil Lebon

Rapporteur

Mme Airelle Niepce

Avocat(s)

SCP SPINOSI ; SCP LYON-CAEN, THIRIEZ

Rapporteur public

M. Olivier Fuchs

Texte intégral

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 443736, par une requête et un nouveau mémoire, enregistrés les 4 septembre 2020 et 12 mai 2021, 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 27 juillet 2020 de la ministre de la transition écologique relatif à la capture de l'alouette des champs (*Alauda arvensis*) au moyen de pantes et de matoles dans le département du Lot-et-Garonne pour la campagne 2020-2021 ;

2°) d'enjoindre à la ministre de la transition écologique de procéder, sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, à l'abrogation des arrêtés du 17 août 1989 relatifs à la capture de l'alouette des champs respectivement au moyen de pantes dans les départements de la Gironde, des Landes, de Lot-et-Garonne et des Pyrénées-Atlantiques et au moyen de matoles dans les départements des Landes, de Lot-et-Garonne et du Tarn-et-Garonne ;

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

2° Sous le n° 443745, par une requête et un nouveau mémoire, enregistrés les 4 septembre 2020 et 12 mai 2021, 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 27 juillet 2020 de la ministre de la transition écologique relatif à la capture de l'alouette des champs (*Alauda arvensis*) au moyen de pantes dans le département des Pyrénées-Atlantiques pour la campagne 2020-2021 ;

2°) d'enjoindre à la ministre de la transition écologique de procéder, sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, à l'abrogation de l'arrêté du 17 août 1989 relatif à la capture de l'alouette des champs au moyen de pantes dans les départements de la Gironde, des Landes, de Lot-et-Garonne et des Pyrénées-Atlantiques ;

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

3° Sous le n° 443746, par une requête et un nouveau mémoire, enregistrés les 4 septembre 2020 et 12 mai 2021 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 27 juillet 2020 de la ministre de la transition écologique relatif à la capture de l'alouette des champs (*Alauda arvensis*) au moyen de pantes et de matoles dans le département des Landes pour la campagne 2020-2021 ;

2°) d'enjoindre à la ministre de la transition écologique de procéder, sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, à l'abrogation des arrêtés du 17 août 1989 relatifs à la capture de l'alouette des champs respectivement au moyen de pantes dans les départements de la Gironde, des Landes, de Lot-et-Garonne et des Pyrénées-Atlantiques, et au moyen de matoles dans le département des Landes, de Lot-et-Garonne et de Tarn-et-Garonne ;

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

.....

4° Sous le n° 443748, par une requête et un nouveau mémoire, enregistrés les 4 septembre 2020 et 12 mai 2021 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 27 juillet 2020 de la ministre de la transition écologique relatif à la capture de l'alouette des champs (Alauda arvensis) au moyen de pantès dans le département de la Gironde pour la campagne 2020-2021 ;

2°) d'enjoindre à la ministre de la transition écologique de procéder, sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, à l'abrogation de l'arrêté du 17 août 1989 relatif à la capture de l'alouette des champs au moyen de pantès dans les départements de la Gironde, des Landes, du Lot-et-Garonne et des Pyrénées-Atlantiques ;

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

.....

5° Sous le n° 444588, par une requête et un nouveau mémoire, enregistrés les 17 septembre 2020 et 12 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 pour excès de pouvoir l'arrêté du 27 juillet 2020 de la ministre de la transition écologique relatif à la capture de l'alouette des champs (Alauda arvensis) au moyen de pantès dans le département de la Gironde pour la campagne 2020-2021 ;

2°) à titre subsidiaire de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour de justice de l'Union européenne se soit prononcée sur les questions préjudicielles qui lui ont été adressées par la décision nos 425519 et autres du 29 novembre 2019 du Conseil d'Etat, statuant au contentieux ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

6° Sous le n° 444589, par une requête et un nouveau mémoire, enregistrés les 17 septembre 2020 et 12 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 pour excès de pouvoir l'arrêté du 27 juillet 2020 de la ministre de la transition écologique relatif à la capture de l'alouette des champs (Alauda arvensis) au moyen de pantès et de matoles dans le département du Lot-et-Garonne pour la campagne 2020-2021 ;

2°) à titre subsidiaire de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour de justice de l'Union européenne se soit prononcée sur les questions préjudicielles qui lui ont été adressées par la décision nos 425519 et autres du 29 novembre 2019 du Conseil d'Etat, statuant au contentieux ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

7° Sous le n° 444590, par une requête et un nouveau mémoire, enregistrés les 17 septembre 2020 et 12 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 pour excès de pouvoir l'arrêté du 27 juillet 2020 de la ministre de la transition écologique relatif à la capture de l'alouette des champs (Alauda arvensis) au moyen de pantès dans le département des Pyrénées-Atlantiques pour la campagne 2020-2021 ;

2°) à titre subsidiaire de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour de justice de l'Union européenne se soit prononcée sur les questions préjudicielles qui lui ont été adressées par la décision nos 425519 et autres du 29 novembre 2019 du Conseil d'Etat, statuant au contentieux ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

8° Sous le n° 444591, par une requête et un nouveau mémoire, enregistrés les 17 septembre 2020 et 12 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 pour excès de pouvoir l'arrêté du 27 juillet 2020 de la ministre de la transition écologique relatif à la capture de l'alouette des champs (Alauda arvensis) au moyen de pantès et de matoles dans le département des Landes pour la campagne 2020-2021 ;

2°) à titre subsidiaire de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour de justice de l'Union européenne se soit prononcée sur les questions préjudicielles qui lui ont été adressées par la décision nos 425519 et autres du 29 novembre 2019 du Conseil d'Etat, statuant au contentieux ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros en application des dispositions 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 ;
- la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 ;
- le décret n° 2020-612 du 19 mai 2020 ;
- 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 capture de l'alouette des champs au moyen de pantés dans les départements de la Gironde, des Landes, de Lot-et-Garonne et des Pyrénées-Atlantiques ;
- l'arrêté du 17 août 1989 relatif à la capture de l'alouette des champs au moyen de matoles dans le département des Landes, de Lot-et-Garonne et de Tarn-et-Garonne ;
- 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 Lyon-Caen, Thiriez, avocat de l'association One Voice et à la SCP Spinosi, Sureau, 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 quatre arrêtés du 27 juillet 2020, la ministre de la transition écologique, a fixé, pour la campagne 2020-2021, respectivement à 38 600 dans le département de la Gironde, à 61 600 dans le département des Landes, à 4 100 dans le département du Lot-et-Garonne et à 2 200 dans le département des Pyrénées Atlantiques, le nombre maximum d'alouettes des champs pouvant être capturé par l'emploi de pantés et, le cas échéant, de matoles. Respectivement par les requêtes nos 443736, 443745, 443746 et 443748, et 444588 à 444591, l'association One Voice et la Ligue française pour la Protection des Oiseaux demandent l'annulation pour excès de pouvoir de ces quatre arrêtés. Il y a lieu de joindre ces huit requêtes, qui présentent à juger les mêmes questions, pour statuer par une seule décision.

Sur les interventions :

2. La Fédération nationale des chasseurs justifie d'un intérêt suffisant au maintien des arrêtés attaqués. Ainsi, ses interventions dans le cadre des requêtes nos 443736, 443745, 443746, et 443748 sont recevables.

Sur les conclusions tendant à l'annulation des arrêtés du 27 juillet 2020 attaqués :

3. 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 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.

4. Il résulte de ces dispositions de la directive, 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 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. 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 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, 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 oeuvre 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, dispose 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, les articles 1er des arrêtés du 17 août 1989 relatifs à la capture de l'alouette des champs respectivement, au moyen de pantés dans les départements de la Gironde, des Landes, de Lot-et-Garonne et des Pyrénées-Atlantiques, et au moyen de matoles dans les départements des Landes, de Lot-et-Garonne et de Tarn-et-Garonne, prévoient que la capture de l'alouette des champs, soit " à l'aide de filets horizontaux dits " pantés ", soit " à l'aide de matoles ", " est autorisée dans les lieux où elle était encore pratiquée en 1986 (...) 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 respectivement des articles 5 et 4 de ces arrêtés : " Le nombre maximum d'oiseaux pouvant être capturés pendant la campagne ainsi, le cas échéant, que les spécifications techniques propres à un département, sont fixés chaque année par le ministre chargé de la chasse. "

8. En premier lieu, il résulte des termes mêmes des articles 1er des arrêtés du 17 août 1989 cités au point précédent qu'ils autorisent la capture de l'alouette des champs au moyen de pantés et de matoles, dans les conditions qu'ils déterminent, au seul motif qu'il " n'existe pas d'autre solution satisfaisante " sans autre précision. Aucune autre mention ni aucune disposition des arrêtés du 27 juillet 2020 attaqués 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, cet arrêté doit être regardé comme méconnaissant l'obligation de motivation de l'absence d'autre solution satisfaisante découlant du paragraphe 2 de cet article 9.

9. En second lieu, il ressort des pièces des dossiers que le motif de la dérogation prévue par les arrêtés du 17 août 1989 cités au point 7 réside 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.

10. Il suit de là que les dispositions des arrêtés du 17 août 1989 relatifs à la capture de l'alouette des champs respectivement, au moyen de pantés dans les départements de la Gironde, des Landes, de Lot-et-Garonne et des Pyrénées-Atlantiques, et au moyen de matoles dans les départements des Landes, de Lot-et-Garonne et de Tarn-et-Garonne, sur le fondement desquels 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.

11. Il résulte de 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 du 27 juillet 2020 qu'elles attaquent.

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

12. L'annulation des arrêtés du 27 juillet 2020 n'implique, par elle-même, pas nécessairement l'abrogation des arrêtés du 17 août 1989 précités. Par suite, les conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint au ministre d'abroger ces arrêtés 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 :

13 Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées par les requérantes sur le fondement de ces dispositions.

DECIDE :

Article 1er : Les interventions de la Fédération nationale des chasseurs dans le cadre des requêtes nos 443736, 443745, 443746 et 443748 sont admises.

Article 2 : Les arrêtés du 27 juillet 2020 de la ministre de la transition écologique, relatifs à la capture de l'alouette des champs (*Alauda arvensis*) au moyen de pantés et, le cas échéant, de matoles, dans les départements de la Gironde, des Landes, de Lot-et-Garonne et des Pyrénées-Atlantiques, pour la campagne 2020-2021, sont annulés.

Article 3 : Le surplus des conclusions des requêtes est rejeté.

Article 4 : 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.