

N^{os} 443460, 443566

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

- LIGUE POUR LA PROTECTION DES
OISEAUX

- ASSOCIATION ONE VOICE

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

M. Bruno Bachini
Rapporteur

M. Stéphane Hoynck
Rapporteur public

Séance du 20 décembre 2021
Décision du 30 décembre 2021

Vu les procédures suivantes :

I. Sous le n° 443460, par une requête, enregistrée le 28 août 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO) demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté de la ministre de la transition écologique du 27 août 2020 relatif à la chasse de la tourterelle des bois en France métropolitaine pendant la saison 2020-2021 ;

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

Elle soutient que l'arrêté qu'elle attaque est entaché :

- d'une incompétence de l'auteur de l'acte en ce qu'il n'est pas signé par la ministre mais par le directeur de l'eau et de la biodiversité ;

- d'un vice de procédure du fait de la méconnaissance, lors de la consultation publique, des dispositions du II de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, faute pour

le public d'avoir été régulièrement informé, dès le départ, de la portée de l'avis du comité des experts sur la gestion administrative (CEGA) du 13 mai 2019 et d'avoir pu se prononcer sur les dispositions relatives aux carnets de prélèvement ;

- d'une méconnaissance des objectifs des articles 2 et 7 de la directive oiseaux, transposés aux articles L. 425-1 et suivants du code de l'environnement, en ce qu'il ne suspend pas la chasse de la tourterelle des bois pour la saison 2019-2020.

La requête a été communiquée à la ministre de la transition écologique, qui n'a pas produit de mémoire.

Par une intervention, enregistrée le 8 septembre 2020, la Fédération nationale des chasseurs demande que le Conseil d'Etat rejette la requête de la Ligue pour la protection des oiseaux. Elle soutient que son intervention est recevable et que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

II. Sous le n° 443566, par une requête, enregistrée le 1er septembre 2020 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 de la ministre de la transition écologique du 27 août 2020 relatif à la chasse de la tourterelle des bois en France métropolitaine pendant la saison 2020-2021 ;

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.

Elle soutient que l'arrêté qu'elle attaque est entaché :

- d'un vice de procédure du fait de la méconnaissance, lors de la consultation publique, des dispositions de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement en raison de l'insuffisance de la note de présentation mise à la disposition du public et de l'absence de prise en compte de ses observations ;

- d'une erreur de fait et d'une erreur de droit au regard des articles L. 420-1 et L. 424-1 du code de l'environnement en ce que qu'il tend à réduire encore davantage la population de tourterelles des bois et s'abstient de remédier au déclin de cette espèce ;

- d'une méconnaissance des objectifs de l'article 7 de la directive oiseaux dès lors que les prélèvements autorisés compromettent les efforts de conservations déjà entrepris ;

- d'une méconnaissance des principes de précaution et de conciliation, garantis notamment par l'article 6 de la Charte de l'environnement et l'article L. 110-1 du code de l'environnement, dès lors qu'il ne respecte pas l'exigence de protection d'une espèce en déclin.

La requête a été communiquée à la ministre de la transition écologique, qui n'a pas produit de mémoire.

Par une intervention, enregistrée le 8 septembre 2020, la Fédération nationale des chasseurs demande que le Conseil d'Etat rejette la requête de l'association One Voice. Elle soutient que son intervention est recevable et que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- 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 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Bruno Bachini, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Stéphane Hoynck, rapporteur public ;

Considérant ce qui suit :

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

2. La tourterelle des bois est un oiseau migrateur qui figure, d'une part, parmi les espèces énumérées à l'annexe II, partie B de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, dont les Etats membres ne peuvent, en vertu du 1. et du 3. de l'article 7 de cette directive, autoriser la chasse que sous certaines conditions, et, d'autre part, parmi celles qui sont mentionnées dans l'arrêté du 26 juin 1987 fixant la liste des espèces de gibier dont la chasse est autorisée. Par un premier arrêté du 30 août 2019, la ministre de la transition écologique et solidaire a autorisé la chasse de cette espèce sur l'ensemble du territoire métropolitain pendant la saison 2019-2020, fixé un quota maximal de prélèvements limité à 18 000 spécimens et organisé un suivi des prélèvements, notamment par l'enregistrement de tout prélèvement en temps réel et par la fourniture d'une aile de l'oiseau prélevé sur un échantillon d'au moins 5 % des prélèvements. Par un second arrêté du 27 août 2020, l'autorisation de chasser cette espèce a été maintenue pour la saison 2020-2021, le quota de prélèvements a été ramené à 17 460 spécimens et les modalités d'enregistrement des prélèvements ont été modifiées. La Ligue pour la protection des oiseaux (LPO) et l'association One Voice demandent l'annulation pour excès de pouvoir de cet arrêté du 27 août 2020.

Sur les interventions de la fédération nationale des chasseurs :

3. Une intervention ne peut être admise que si son auteur s'associe soit aux conclusions du requérant, soit à celles du défendeur. La ministre de la transition écologique, à laquelle les requêtes de la Ligue pour la protection des oiseaux et de l'association One Voice ont été communiquées, n'ayant pas produit de mémoires tendant à leur rejet, les interventions de la Fédération nationale des chasseurs ne sont, dès lors, pas recevables.

Sur la légalité de l'arrêté attaqué :

4. Si, en vertu du 1 de l'article 7 de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, les espèces énumérées à l'annexe II de cette directive peuvent faire l'objet d'actes de chasse dans le cadre des législations nationales, il appartient aux Etats membres de veiller à ce que la chasse de ces espèces ne compromette pas les efforts de conservation entrepris dans leur aire de distribution. Les espèces énumérées dans la partie B de l'annexe II ne peuvent être chassées que dans les Etats membres pour lesquels elles sont mentionnées dans cette annexe. Aux termes du 4 de l'article 7 de la directive, « *Les Etats membres s'assurent que la pratique de la chasse, y compris le cas échéant la fauconnerie, 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* ». En vertu de l'article 2 de la directive, les Etats membres doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour maintenir ou adapter la population des espèces d'oiseaux vivant à l'état sauvage « *à un niveau qui corresponde notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, compte tenu des exigences économiques et récréationnelles* ».

5. En vertu de l'article L. 424-1 du code de l'environnement, le ministre chargé de la chasse prend des arrêtés pour « *prévenir la destruction ou favoriser le repeuplement des oiseaux ou de toutes espèces de gibier* ». Aux termes de l'article R. 424-14 du même code : « *Le ministre chargé de la chasse (...) peut, par arrêté pris après avis du Conseil national de la chasse et de la faune sauvage, suspendre pendant une durée maximale de cinq ans la possibilité de chasser certaines espèces de gibier qui sont en mauvais état de conservation* ».

6. Aux termes de l'article D. 421-51 du code de l'environnement, issu du décret du 5 mars 2019 relatif au comité d'experts sur la gestion adaptative : « *Une instance d'expertise, dénommée "comité d'experts sur la gestion adaptative", fournit au ministre chargé de la chasse des recommandations en termes de prélèvements des espèces à partir des données, études et recherches portant sur ces espèces et leurs habitats. Lorsqu'elles concernent des oiseaux migrateurs, ces recommandations tiennent compte des populations dans l'ensemble de leur aire de répartition. / Le comité d'experts se fonde notamment sur les données d'inventaires et de prélèvements analysées par les établissements publics compétents ainsi que sur les travaux réalisés par les établissements de recherche et les organismes compétents en matière d'inventaire et de gestion de la faune sauvage.* ».

7. Il résulte de l'ensemble de ces dispositions qu'il appartient au ministre chargé de la chasse, au vu notamment des recommandations du comité d'experts sur la gestion

adaptative, de faire usage des pouvoirs qu'il tient de l'article R. 424-14 du code de l'environnement et de ne pas autoriser la chasse d'une espèce d'oiseau vivant à l'état sauvage en mauvais état de conservation, lorsque les données scientifiques disponibles sur l'espèce et sa conservation ne permettent pas de s'assurer que la chasse est compatible avec le maintien de la population et respecte une régulation équilibrée de l'espèce du point de vue écologique.

8. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier, et notamment de la note de présentation du projet d'arrêté en vue de la consultation du public sur celui-ci prévu par l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, que le nombre de tourterelles en Europe a diminué de près de 80 % entre 1980 et 2015, en particulier sur la voie de migration occidentale qui inclut la France, laquelle représente, avec 400 000 à 480 000 couples, 10 % de la population reproductrice européenne, en diminution de 44 % sur les dix dernières années. L'espèce est considérée comme étant en déclin par le Museum national d'histoire naturelle et classée comme vulnérable par l'Union internationale pour la conservation de la nature.

9. En deuxième lieu, il ressort des pièces du dossier et n'est pas contesté qu'un « plan d'action international pour la conservation de la tourterelle des bois » a été adopté en 2018 par les Etats signataires de l'accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie, auquel l'Union européenne est partie. Ce plan prévoit notamment de traiter simultanément les questions de la prise en compte de la perte d'un bon habitat pour la reproduction et pour l'hivernage ainsi que du caractère non durable de la chasse de cette espèce. A ce titre, il préconise deux mesures consistant, d'une part, en la mise en œuvre d'un moratoire temporaire de la chasse de la tourterelle des bois et, d'autre part, en l'élaboration d'un cadre de modélisation de la gestion adaptative de la chasse de cette espèce pour chaque voie de migration, à partir de données démographiques et provenant de l'activité de chasse, permettant de proposer des quotas et des saisons de chasse à respecter au niveau national et local. Lors de l'approbation de ce plan, la France a indiqué qu'elle n'appliquerait pas un tel moratoire et souhaitait mettre en œuvre, à son niveau, une modélisation de la gestion adaptative dès le début de l'année 2019.

10. En troisième lieu, il résulte de l'avis du 13 mai 2019 relatif à la chasse à la tourterelle des bois émis sur le fondement de l'article D. 421-51 du code de l'environnement par le comité d'experts sur la gestion adaptative que sa recommandation, pour la saison 2019-2020, de retenir un quota de prélèvement n'excédant pas 18 300 spécimens n'a été formulée qu'à titre subsidiaire, « si un quota de prélèvement non nul devait être attribué », au regard de sa préconisation principale d'opter pour un quota de prélèvement réduit à zéro, lequel ne permettrait pas, en tout état de cause, d'éviter que « la probabilité que le déclin de la population se poursuive reste élevée (43 %) ». Le comité a également souligné dans cet avis la nécessité, en vue de maximiser les chances de restauration des effectifs, d'accompagner la gestion des prélèvements d'actions significatives visant à améliorer la qualité de l'habitat de l'espèce.

11. En quatrième lieu, il ressort des pièces du dossier que lorsqu'il a eu à se prononcer, en 2020, sur le quota de prélèvement au titre de la saison de chasse 2020-2021, le comité d'experts ne disposait d'aucune nouvelle information exploitable, ce qui l'a conduit à reconduire son avis de l'année précédente. Cette absence de nouvelles données utiles découle, au demeurant, des dispositions du III de l'article 2 de l'arrêté du 30 août 2019 mentionné au point 2 qui prévoient que le rapport sur l'évaluation de l'impact sur l'état de conservation de l'espèce des prélèvements lors de la saison de chasse s'achevant en février 2020 est transmis au directeur de l'eau et de la biodiversité « avant le 30 novembre » de cette même année.

12. Il résulte de tout ce qui précède, et alors que le ministre chargé de la chasse n'a produit aucun mémoire en défense, que la LPO et l'association One Voice sont fondées à soutenir qu'en autorisant la chasse de la tourterelle des bois pour la saison 2020-2021, l'arrêté du 27 août 2020 qu'elles attaquent méconnaît les objectifs de la directive du 30 novembre 2009 ainsi que les dispositions précédemment citées du code de l'environnement et à demander, pour ce motif et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens des requêtes, son annulation pour excès de pouvoir.

13. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat les sommes de 2 000 euros à verser respectivement à la Ligue pour la protection des oiseaux et à l'association One Voice au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les interventions de la Fédération nationale des chasseurs ne sont pas admises.

Article 2 : L'arrêté de la ministre de la transition écologique du 27 août 2020 est annulé.

Article 3 : L'Etat versera à la Ligue pour la protection des oiseaux et à l'association One Voice les sommes de 2 000 euros chacune au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à la Ligue pour la protection des oiseaux, à l'association One Voice, à la ministre de la transition écologique et à la Fédération nationale des chasseurs.

Délibéré à l'issue de la séance du 20 décembre 2021 où siégeaient : M. Fabien Raynaud, président de chambre, président ; Mme Suzanne von Coester, conseillère d'Etat et M. Bruno Bachini, maître des requêtes-rapporteur.

Rendu le 30 décembre 2021.

Le président :
Signé : M. Fabien Raynaud

Le rapporteur :
Signé : M. Bruno Bachini

La secrétaire :
Signé : Mme Laïla Kouas

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 :