

N° 445616, 445728
Association One Voice

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies
Séance du 11 mai 2022
Lecture du 01 juin 2022

CONCLUSIONS

M. Nicolas Agnoux, rapporteur public

La gestion adaptative est la traduction française du concept anglais d'« *adaptive management* », apparu dans la littérature scientifique américaine en 1976 en matière de ressources piscicoles¹ et dont l'une des traductions les plus emblématiques a été la mise en œuvre réussie, depuis les années 1990, d'un programme de régulation des gibiers d'eaux en Amérique du Nord².

Selon la définition donnée par Craig R. Allen, la gestion adaptative est une approche de la gestion des ressources naturelles qui met l'accent sur l'apprentissage par la gestion lorsque les connaissances sur l'écosystème sont incomplètes³. Ses principes directeurs décrivent un cercle vertueux : d'abord, la définition d'objectifs concertés associant l'ensemble des parties prenantes, par exemple sur une taille de population cible idéale et les moyens d'y parvenir ; puis, sur cette base, la mise en place d'un suivi scientifique régulier autour d'indicateurs, les données collectées permettant progressivement de consolider les modèles prédictifs pour, en retour, pouvoir réajuster à intervalles réguliers les objectifs de gestion⁴.

Annoncée dans le plan biodiversité publié en juillet 2018⁵, la gestion adaptative a trouvé une traduction législative, à l'initiative d'un amendement parlementaire, dans la loi n° 2019-773 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. L'article L. 425-16 du code de l'environnement en détaille les objectifs : « *La gestion adaptative des espèces consiste à ajuster régulièrement les prélèvements de ces espèces en fonction de l'état de conservation de leur population et de leur habitat, en s'appuyant sur les connaissances scientifiques relatives à ces populations. / [Elle] repose sur un système de retour d'expérience régulier et contribue à l'amélioration constante des connaissances. Les modalités de cette gestion adaptative sont définies en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés.* »

¹ Walters, C.J. and R. Hilborn. 1976. *Adaptive control of fishing systems*. J. Fish. Res. Bd. Can. 33: 145-159

² L'Accord international sur la conservation des oiseaux d'eau d'Afrique et d'Eurasie (AEWA), conclu en 1995, auquel la France est partie, prévoit également la mise en œuvre d'un processus de gestion adaptative des populations d'oies. Cet accord définit la gestion adaptative comme la procédure périodique de mise en place de réglementations sur la chasse, basées sur un système de suivi des populations et des habitats, un suivi des niveaux de prélèvement, une analyse des données et la définition d'options réglementaires.

³ Allen, Craig R., *Adaptive Management of Social-Ecological Systems* (2015).

⁴ Bacon, L. & Guillemain, M. *La gestion adaptative des prélèvements cynégétiques*. Faune Sauvage, 2018, n°320.

⁵ Action 44 : « *Nous mettrons en place une gestion adaptative des espèces chassables pour mieux connaître et rationaliser les prélèvements en fonction de leur état de conservation (...)* »

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

A cette fin, la loi prévoit que le ministre chargé de l'environnement peut déterminer par arrêté un plafond annuel de prélèvement, ainsi que des plafonds individuels et des conditions spécifiques de chasse (art. L. 425-17). Tout chasseur est tenu de transmettre à sa fédération départementale les données de prélèvements des spécimens concernés (art. L. 425-18). La liste des espèces soumises à gestion adaptative est renvoyée à un décret simple, les autres modalités d'application à un décret en Conseil d'Etat.

Ces deux textes ont été pris le 27 août 2020 et font l'objet de la part de l'association One Voice des requêtes en annulation qui ont été appelées, la Fédération nationale des chasseurs étant, dans chaque affaire, régulièrement intervenue en défense.

1. Nous examinerons pour commencer la requête dirigée contre le décret relatif à la gestion adaptative des espèces qui définit notamment les règles de collecte et d'exploitation de données.

Vous écarterez la fin de non-recevoir opposée en défense et tirée d'une simple erreur de plume dans la désignation du décret attaqué qui est bien celui joint à la requête.

1.1. Par un premier moyen de légalité externe, l'association met en cause la régularité de la consultation du public au regard des exigences posées par l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement.

Bien que succincte, la note de présentation présente de manière suffisamment précise le contexte et les enjeux. L'administration n'était pas tenue de justifier de la nécessité du projet, ni d'indiquer la liste des espèces concernées, qui faisait l'objet du texte présenté en parallèle. La synthèse des observations mise en ligne à l'issue de la consultation du public répond également aux prescriptions légales ; il ne saurait être exigé de l'administration qu'elle réponde aux multiples arguments soulevés à cette occasion. Le document séparé présentant les motifs de la décision n'appelait pas davantage de précisions, compte tenu de l'absence de modification substantielle par rapport au projet initial. Enfin, les modifications apportées, qui tendent à encadrer davantage les conditions d'enregistrement des prélèvements et introduisent l'obligation d'un carnet papier en cas d'indisponibilité du logiciel, ne sont pas d'une importance telle qu'elles auraient eu pour effet de dénaturer le projet sur lequel ont été initialement recueillies les observations et de vicier la procédure (CE 20 janvier 2018, *Société Marineland et a.*, n° 412210, 412256, au recueil).

1.2. Le moyen de légalité interne est tiré de la violation des dispositions législatives régissant la gestion adaptative.

En premier lieu, il est reproché au décret attaqué de ne soumettre les arrêtés qui définiront le nombre maximal de spécimens à prélever annuellement qu'à un avis simple du comité d'experts sur la gestion adaptative. Mais aucune disposition législative n'imposait une procédure d'avis conforme, ce comité n'ayant d'existence que réglementaire⁶ et l'article L. 425-16 prescrivant seulement que l'ajustement des prélèvements s'appuie sur les connaissances scientifiques relatives aux populations concernées.

⁶ Décret n° 2019-166 du 5 mars 2019 relatif au comité d'experts sur la gestion adaptative

En deuxième lieu, la requérante soutient qu'en recourant au système de suivi informatisé « Chassadapt », le décret ne garantit pas un enregistrement fiable et « en temps réel » des prélèvements. Ce dernier critère ne figure pas dans la loi : les dispositions législatives imposent une transmission des données de prélèvement « *au fur et à mesure* », du chasseur à sa fédération départementale (art. L. 425-18) et des fédérations départementales à l'OFB et à la fédération nationale (art. L. 425-19), aux fins de garantir un « *système de retour d'expérience régulier* » (art. L. 425-16).

Ces exigences légales nous paraissent respectées par les dispositions du décret attaqué qui imposent à tout chasseur ayant prélevé un spécimen d'une espèce soumise à gestion adaptative, d'enregistrer ce prélèvement sur l'application mobile dès qu'il est en possession de l'animal (art. R. 425-20-3, I) ou, lorsqu'il ne dispose pas d'un téléphone portable, de se rendre à la fédération du lieu de prélèvement dans un délai de vingt-quatre heures à compter du prélèvement (II). Le décret prévoit enfin, lorsque le plafond national est atteint, l'information immédiate des chasseurs par les fédérations et le blocage de l'application mobile. La requérante ne conteste pas utilement ces dispositions en se reportant aux « *conditions générales* » de l'application mobile ou en invoquant des témoignages faisant état de dysfonctionnements constatés lors de la saison 2018/2019. Enfin, la loi n'imposait ni de renvoyer à un arrêté l'édiction d'un cahier des charges auquel l'application devrait répondre, ni de définir un mécanisme de quota intermédiaire destiné à assurer un arrêt temporaire des prélèvements à l'approche du plafond.

En troisième lieu, la requérante conteste les dispositions du décret qui confient à la fédération nationale de la chasse le soin de mettre à disposition gratuite des agents de l'OFB et des agents de développement des fédérations départementales une application mobile (« Chasscontrol »), aux fins d'assurer le contrôle des prélèvements par lecture des codes-barres délivrés par l'application Chassadapt (art. R. 425-20-4).

Contrairement à ce qui est soutenu, ces dispositions ne méconnaissent pas le principe selon lequel des missions de police judiciaire ne peuvent être déléguées à une personne privée (CE 1^{er} avril 1994, *Commune de Menton*, n° 144152, au recueil), puisque la fédération se bornera à mettre à disposition des contrôleurs un logiciel. Ce rôle se rattache à la mission que lui confie le législateur de collecter et produire des données pour le compte du ministre dans l'exercice des missions qui lui sont attribuées par le code de l'environnement (art. L. 421-14).

Le dernier moyen soulève une difficulté plus sérieuse. La requérante soutient que les « agents de développement » des fédérations départementales (art. R. 425-20-4) ne sont pas compétents pour dresser des procès-verbaux en matière de gestion adaptative, de sorte que l'application mobile « Chasscontrol » ne peut légalement être mise à leur disposition.

Aux termes de l'article L. 421-5, les fédérations départementales peuvent recruter ces agents de droit privé « *pour l'exercice de leurs missions* », afin de veiller « *notamment au respect du schéma départemental de gestion cynégétique* ». Toutefois, à cette formulation ouverte s'opposent les termes restrictifs de l'article L. 428-21 qui limitent leurs prérogatives, en ce qui concerne la constatation des infractions, aux seules infractions relatives au schéma départemental de gestion cynégétique, au plan de chasse et au permis de chasser – ce qui n'inclut donc pas stricto sensu les infractions liées à la gestion adaptative telles que définies

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

par le décret attaqué, qui sanctionnent une violation du plafond ou un défaut d'enregistrement des prélèvements.

Ce hiatus, qui résulte d'un oubli manifeste du législateur, pourrait vous conduire à censurer très partiellement le décret en limitant votre annulation aux mots « *et des agents de développement des fédérations départementales* ». Il nous semble néanmoins possible de faire prévaloir une interprétation neutralisante des dispositions litigieuses qui, si elles autorisent, matériellement, le « contrôle des prélèvements » par les agents de développement, sans qu'il en résulte de méconnaissance de la loi, ne les habilitent pas, selon notre lecture et dans l'attente d'une éventuelle révision des textes législatifs, à dresser des procès-verbaux en cas de constat d'infraction.

2. Nous abordons à présent le décret simple faisant l'objet de la seconde requête, qui détermine la liste des espèces soumises à gestion adaptative : le grand tétaras à compter de la saison cynégétique 2021-2022, la barge à queue noire, le courlis cendré et la tourterelle des bois.

2.1. Les moyens de légalité externe ne méritent pas que l'on s'y attarde : la note de présentation mise à disposition du public comportait les éléments nécessaires à son information, notamment les critères ayant présidé au choix des quatre espèces et le défaut de publication de la synthèse des observations du public ainsi que des motifs du décret attaqué est sans incidence sur sa légalité (CE 21 novembre 2018, *ASPAS et a.*, n°409937, 411635, aux tables sur un autre point).

2.2. Les moyens de légalité interne, tirés de la violation de la base législative du décret, de la directive Oiseaux et des textes de droit interne qui en assurent la transposition, ainsi que des principes de précaution et de conciliation, procèdent d'une argumentation commune qui soulève une question plus intéressante : le Premier ministre pouvait-il soumettre à la gestion adaptative quatre espèces dont les dynamiques démographiques sont mal connues et qui demeurent dans un mauvais état de conservation, au point de faire, aujourd'hui même, l'objet de mesures de suspension de la chasse⁷ ?

La traduction que le législateur et le pouvoir réglementaire ont donnée à la gestion adaptative conforte cette interrogation, le dispositif étant intégralement axé sur la régulation et l'enregistrement des *prélèvements*, à l'exception de tout autre suivi ou mesure d'accompagnement. Néanmoins, trois arguments permettent d'y donner une réponse positive.

D'abord et par nature, ce dispositif, tel qu'entendu par le législateur, a bien vocation à s'appliquer notamment aux espèces dont la connaissance est suffisamment lacunaire pour rendre utile un suivi statistique fin, et l'état de conservation assez préoccupant pour justifier un plafonnement des prélèvements – pour peu qu'il s'agisse bien, comme c'est le cas ici, d'espèces *chassables*. Si lors de l'adoption de la loi, le Sénat a rejeté un amendement

⁷ Cf. arrêté du 12 juillet 2021 relatif à la chasse du courlis cendré pour la saison 2021-2022 ; arrêté du 12 juillet 2021 relatif à la chasse de la barge à queue noire pendant la saison 2021-2022 ; arrêté du 19 août 2021 relatif à la chasse de la tourterelle des bois pour la saison 2021-2022. S'agissant du grand tétaras, l'interdiction des prélèvements résulte d'arrêtés préfectoraux pour la saison 2021/2022 (cf. affaire n° 453232 du présent rôle). Voir également les décisions CE (JR) 26 août 2019, n°433434 ; CE (JR) 11 septembre 2020, n°443482 ; CE 17 décembre 2020, n° 433432, aux tables.

introduisant cette précision⁸, le choix d'espèces qui ne seraient pas inscrites à l'annexe II de la directive, pour lesquelles les dérogations à l'interdiction des tirs sont strictement encadrées, nous paraîtrait en tout état de cause très fragile au regard du droit de l'Union européenne.

Ensuite, il appartiendra au ministre de faire évoluer les plafonds nationaux ou individuels qui seront fixés en application de l'article L. 425-18 à des niveaux adaptés à l'état de conservation de l'espèce, voire, si nécessaire, à un niveau égal à zéro, cette dernière hypothèse ayant été explicitement évoquée par le ministre au cours des débats parlementaires⁹.

Enfin, le régime de gestion adaptative comme nouvel outil de régulation fine des prélèvements vient s'ajouter, sans s'y substituer, aux différentes prérogatives¹⁰ dont disposent le ministre et les préfets pour encadrer les modalités de chasse de chaque espèce, voire en prononcer la suspension provisoire lorsque la dégradation de leur état de conservation l'exige en vertu, respectivement, des articles R. 424-14 et R. 424-1. Nous en aurons tout à l'heure l'illustration dans le cas du grand tétras, mais la décision que vous rendrez dans la présente affaire pourra utilement le rappeler.

Pour prendre la métaphore du circuit électrique, il s'agit, avec la gestion adaptative, de poser un variateur d'intensité « intelligent », à la main du ministre, sur un circuit qui demeure contrôlé notamment par un interrupteur central. La simple pose de ce variateur ne peut donc être regardée, par elle-même, comme portant une atteinte à l'état de conservation des espèces concernées ; elle est au contraire susceptible, surtout grâce au recueil de données qu'elle organise, de participer à leur amélioration, conformément à l'objectif résultant des articles 2 et 7 de la directive Oiseaux¹¹.

Vous pourrez donc écarter par ces motifs l'ensemble des moyens de légalité interne.

Vous rejetterez par ailleurs les conclusions de la requête tendant à ce qu'il soit enjoint au ministre d'exclure les quatre espèces en cause de la liste des espèces chassables ou de prononcer une mesure de suspension de leur chasse, qui relèvent de litiges distincts.

PCMNC dans chacune des deux affaires à l'admission de l'intervention de la fédération nationale des chasseurs et au rejet de la requête présentée par l'association One Voice.

⁸ Amendement n°168 présenté par M. Gontard, Mme Assassi et les membres du groupe CRCE.

⁹ Compte-rendu séance AN jeudi 24 janvier 2019 : « *M. François de Rugy, ministre d'État. – (...) il s'agit de gérer les prélèvements – en français courant, la chasse – de telle ou telle espèce en fonction de la réalité scientifiquement constatée, notamment de l'état de conservation et de la population des espèces. Naturellement, cela peut jouer à la hausse ou à la baisse : si l'état de conservation d'une espèce s'améliore et que la population s'avère suffisamment abondante, la chasse pourra être envisagée, mais s'il se dégrade et que la population est trop faible pour que la chasse ne mette pas l'espèce en danger, alors elle doit s'arrêter, en tout cas pendant un certain temps. Voilà le but, le pari de la gestion adaptative étant d'améliorer l'état de conservation des espèces chassables* ».

¹⁰ Voir en particulier les arrêtés prévus aux art. R. 424-1, R. 424-6 et R. 424-9 régulant l'exercice de la chasse, ainsi que les art. L. 425-14 et R. 415-18 à R. 415-20 qui autorisent la définition d'un prélèvement maximal autorisé.

¹¹ Cf. CE (JR) 11 septembre 2020, *LPO et Association One Voice*, n° 443482, inédit.