

N° 426253 One voice et autres

N°s 426168 426241 427360 Agir Espèces et autres

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 25 septembre 2020

Lecture du 14 octobre 2020

CONCLUSIONS

M. Stéphane HOYNCK, rapporteur public

Les affaires qui viennent d'être appelées seront l'occasion de préciser l'articulation entre différentes règles qui touchent à ce qu'on appelle parfois le droit animal : en contrôlant la légalité des règles touchant à la police de la faune sauvage captive qui sont en litige, vous aurez en effet à indiquer comment elles se conjuguent avec le droit de la chasse, la protection des espèces protégées qui découle de la directive habitat et de la directive Oiseaux, la lutte contre le commerce illégal des espèces en voie d'extinction, ainsi que les règles d'élevage des animaux prévue par le code rural.

Ces quatre affaires peuvent être traitées selon deux séquence.

1. Tout d'abord, les requêtes 426241 et 426243 qui tendent toutes deux à l'annulation pour excès de pouvoir d'un arrêté du 8 octobre 2018 qui regroupe en un seul texte des règles figurant auparavant dans 4 arrêtés distincts, s'agissant des règles de marquage et d'identification des animaux concernés, et des procédures préalables à leur détention. Cet arrêté s'inscrit dans le régime prévu par l'article L 412-1 du c. env , qui concerne l'encadrement des « usages du patrimoine naturel », comme l'indique le chapitre en cause du code, et plus spécifiquement les activités soumises à déclaration ou à autorisation s'agissant des animaux d'espèces non domestiques

Les requêtes émanent d'associations dont les buts sont sinon opposés, en tous cas très différents : pour la 1^{ère}, des associations représentant des chasseurs, éleveurs et animaleries, les associations Agir espèce et 11 autres assoc., pour la seconde, les associations de défense des animaux One voice et 4 autres associations.

Les moyens des deux requêtes sont dès lors assez différents, nous les traiterons dans l'ordre de chaque requête.

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.

1.1.1 S'agit de la requête d'Agir espèce et autres, vous admettez l'intervention de la société d'action et de promotion vétérinaire qui a intérêt au maintien de l'arrêté attaqué, et dont nous vous reparlerons plus longuement par la suite.

Au titre de la légalité externe, Agir Espèce soutient d'abord que l'arrêté litigieux aurait dû faire l'objet d'une procédure d'adoption conjointe des ministres de l'environnement et de l'agriculture, mais les textes (articles L. 431-6, R. 413-9 et R. 421-43) renvoient à un arrêté conjoint, l'arrêté est consigné par les 2 ministres, il n'en faut pas plus.

Il est ensuite reproché un défaut de consultation du Conseil national de la chasse et de la faune sauvage. Cette consultation est prévue par l'article L421-1A du C.env, elle n'a effectivement pas eu lieu. Mais le ministre a mené une « consultation ouverte », prévue par l'article L132-1 du CRPA, et a usé de la faculté ouverte par l'article L 132-7 du même code de substituer cette consultation ouverte à la consultation des commissions consultatives, ce qui a bien été précisé.

Enfin, le défaut de publicité de la synthèse des observations du public est en tout état de cause sans incidence sur la légalité du texte (voyez par exemple 18 décembre 2019 ASPAS n°419897 aux T.)

1.1.2 Au titre de la légalité interne un 1^{er} moyen vous conduira à préciser l'articulation entre les règles relatives aux animaux issus de la chasse et celles en cause ici qui visent une catégorie plus large des animaux non-domestiques.

Les articles 12, 13 et 14 de l'arrêté litigieux fixent les critères pour déterminer si la détention d'un animal ne nécessite aucune déclaration préalable, en nécessite une et ou requière une autorisation.

Un des critères est la présence de l'espèce dans l'annexe II de l'arrêté. Pour certaines espèces, il est nécessaire d'obtenir une autorisation dès qu'un spécimen est détenu en captivité. Il en va ainsi par exemple pour les hérissons, les pangolins, les chauves-souris. Mais pour les sangliers communs, toujours par exemple, la détention d'un seul individu est soumise à déclaration, le régime d'autorisation étant prévu à partir du second spécimen. S'agissant du corbeau familier, une autorisation est nécessaire dès le 1^{er} spécimen, mais pour d'autres types de corvidés dont la chasse est autorisée (arrêté du 26 juin 1987), leur détention se fait sans formalité jusqu'à 6 individus et bascule en régime d'autorisation à partir du 7^{eme}.

On reconnaît ici les questions de seuils de déclaration ou d'autorisation que l'on retrouve fréquemment dans les polices environnementales mais ce n'est pas sur ces questions de seuil que porte la critique des requérants, mais sur des questions de frontière. Ils se fondent sur le III de l'article L424-8 du code de l'environnement, qui dispose que « *Le transport, la vente, la mise en vente, la détention pour la vente et l'achat des animaux vivants ou morts d'espèces dont la chasse est autorisée et qui sont nés et élevés en captivité sont libres toute l'année.* ».

Selon les requérants, cette disposition poserait un principe de liberté de la détention des espèces chassables nées en captivité, et l'arrêté serait illégal à chaque fois qu'il a imposé une

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.

obligation de déclaration ou d'autorisation administratives préalables pour de telles espèces dans de telles conditions.

Nous ne pensons pas que les règles de détention d'animaux sauvages applicables ici ne pourraient légalement viser que les espèces dont la chasse n'est pas autorisée.

La logique de l'article L 424-8 nous paraît clairement concerner les conditions d'exercice de la chasse : cet article, y compris d'ailleurs son I, dont le champ est plus large que les seuls animaux nés en captivité, ne concerne que leur détention à l'occasion de la vente et l'achat, pas les conditions de leur maintien en captivité sur un temps plus long.

C'est la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux qui a introduit cette disposition, en assurant une refonte du régime de commercialisation et de transport du gibier, qui ne mentionnait pas jusque là la question de sa détention. Auparavant, l'article L424-8 posait un régime fondé sur la méfiance : la commercialisation de gibier en dehors des périodes et des zones de chasse, était plus sévèrement encadrée, sans doute pensons-nous parce que planait toujours le soupçon du braconnage. Le texte repose donc désormais sur la confiance : la loi parle des animaux dont la chasse est autorisée et ceux qui ont été licitement tués, pour prévoir un régime de liberté pour la commercialisation et le transport.

Et en réalité, en menant le travail d'archéologie législative jusqu'au bout, tout doute sur l'intention du législateur est levé : au commencement était la loi du 13 juillet 1976 relative à la protection de la nature. Celle-ci faisait l'effort de concilier les différentes législations, y compris celles préexistantes et anciennes relatives aux pouvoirs du maire en matière de divagations des animaux, celles en matière de protection de la faune qui sont au cœur du litige, celles dont nous venons de vous parler sur la commercialisation du gibier, mais aussi celles relatives à l'élevage et le parcage des animaux, y compris sauvages, qui relèvent du code rural.

Cette loi pose il y a presque 45 ans le principe que « *Tout animal est un être sensible et doit être placé par son propriétaire dans des conditions compatibles avec les impératifs biologiques de son espèce* », principe qui figure aujourd'hui à l'article L214-1 du code rural, et qui a également été introduit dans le code civil en 2015, tout en précisant que les animaux sont soumis au régime des biens. La loi de 1976 interdit les mauvais traitements contre les animaux domestiques et contre les animaux sauvages apprivoisés ou tenus en captivité et renvoie au décret le soin de préciser les règles de nature à assurer cette protection contre les mauvais traitements. Elle pose aussi, avec un certain sens de la solennité, que « *Tout homme a le droit de détenir des animaux* », mais ce droit s'exerce dans le respect de la sensibilité de l'animal, des règles en matière d'élevage, de parcage, de transport et d'abattage des animaux, des exigences de la sécurité et de l'hygiène publique et aussi des règles de protection de la faune que la loi de 1976 a posé et dont l'article L412-1 est la traduction en droit positif sur ce point.

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.

On voit bien que les dispositions du code rural qui encadre l'élevage des animaux, y compris sauvages s'applique y compris lorsque ces animaux sont soumis à un régime de chasse. L'article L424-8 n'a pas pour objet d'exclure ces animaux des législations par ailleurs applicables, il ne définit les règles que pour ce qui touche à l'activité de chasse pas à la qualité d'animal chassable. Si les dispositions de la loi de 1976 sont aujourd'hui disséminées dans différents codes, il nous semble que l'article L214-2 du code rural maintient sa cohérence, en énonçant que le droit de détenir des animaux ne vaut que « *sous réserve des droits des tiers et des exigences de la sécurité et de l'hygiène publique et des dispositions de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature* », celles là même qui sont aujourd'hui dans le code de l'environnement s'agissant de l'arrêté litigieux.

Notons encore que le but des deux réglementations sont différents de sorte qu'on peut combiner ces règles : l'article L412-1 prévoit le régime d'autorisation ou de déclaration en litige ici pour divers activités mettant en cause des animaux non-domestiques en tenant compte de leurs effets sur l'état de conservation des espèces concernées et des risques qu'ils présentent pour la santé, la sécurité et la salubrité publiques. Il nous paraît donc que la circonstance que la chasse d'une espèce soit autorisée, et que la détention à ce titre soit autorisée, n'épuise pas les objectifs pouvant justifier un encadrement comme celui en cause ici par rapport aux risques que ce régime est sensé prévenir.

Vous jugerez donc comme le défend le ministre que l'article L424-8 n'interdit pas un régime de déclaration et d'autorisation pour la détention d'animaux, même lorsque leur chasse est par ailleurs autorisée.

1.1.3 L'autre moyen de légalité interne de la requête soutient que plusieurs dispositions de l'arrêté méconnaîtraient le règlement du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, et instaurerait des limitations au commerce intracommunautaire en violation des articles 28 à 30 du Traité CE. Il s'agit donc ici de l'articulation entre les règles de détention en litige et celles découlant de la Convention de Washington du 3 mars 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvage menacées d'extinction, dite convention CITES, qui se retrouvent dans le règlement communautaire précité.

Les requérants estiment que les mesures prises ici conduisent à méconnaître les article 28 et 30 du TCE, qui sont devenus les articles 34 et 36 du TFUE et vous requalifieriez le moyen sur ces bases. Ils s'appuient sur un arrêt Cion/Belgique C-100/08 du 10 septembre 2009. Celui-ci constatait un manquement du royaume belge pour avoir soumis l'importation, la détention et la vente d'oiseaux nés et élevés en captivité, qui ont été légalement mis sur le marché dans d'autres États membres, à des conditions restrictives imposant aux opérateurs concernés du marché de modifier le marquage des spécimens pour qu'il réponde aux conditions spécifiquement requises par la législation belge.

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.

Le moyen se divise en plusieurs branches, dont plusieurs font reprocher à l'arrêté de méconnaître l'article 34 du traité, en imposant des obligations de marquage, d'enregistrement ou de déclaration de marquage à des espèces dont le marquage n'est obligatoire dans aucun autre Etat membre (espèces relevant des annexes B, C et D du règlement CE n°338/97). En conséquence ce document serait impossible à fournir lorsque les spécimens sont importés en provenance d'autres pays de l'Union.

A strictement parler, le règlement de 1996 n'impose par lui-même aucune obligation de marquage, mais renvoie seulement sur ce point à un règlement d'application, qui est le règlement (CE) n° 865/2006 du 4 mai 2006. Le régime de marquage français tel qu'il figure dans l'arrêté reconnaît les marquages réalisés dans d'autres EM conformément aux règles communautaires. C'est un point important de différence avec le régime belge que nous venons de mentionner et c'est la principale défense du ministre. Il est toutefois exact que pour l'application des règlements communautaires, le marquage de certaines espèces n'est pas nécessaire, et que l'application du régime français s'avère alors plus strict, le mécanisme de reconnaissance mutuelle prévu ne suffisant pas à écarter l'existence d'une mesure d'effet équivalent à une restriction à l'importation prohibée par l'article 34.

Mais nous pensons que vous pourrez suivre la défense subsidiaire du ministre : comme le juge la CJUE, notamment dans l'affaire Cion/Belgique, les mesures de protection du règlement du 9 décembre 1996, ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement, par chaque Etat membre, de mesures de protection **renforcées**, qui doivent être compatibles avec le traité et notamment l'article 36 TFUE.

La protection des animaux figure à l'article 36 du traité parmi les raisons pouvant justifier une restriction. Plus précisément, le ministre fait valoir que le marquage et l'enregistrement sur un fichier national sont des outils efficaces de lutte contre les trafics, ce qui est exact puisqu'ils assurent la traçabilité des animaux, particulièrement en cas de transaction. Une telle méthode apparaît proportionnée à son objectif (c'est le test auquel invite la CJUE) et il n'est pas discriminatoire. Dans ces conditions, vous pourrez écarter le moyen, ainsi que le moyen plus circonscrit qui reproche au dispositif de baguage de ne pas tenir compte de la morphologie des espèces et qui manque en fait.

La seconde branche concerne l'article 7 de l'arrêté, qui prévoit l'enregistrement des spécimens dans un fichier national d'identification, sur lequel nous devons revenir puisqu'il est au cœur du second groupe de requêtes. Pour ce qui concerne la présente requête, il est soutenu que la réglementation crée un obstacle à l'importation et la vente de spécimens légalement mis sur le marché dans d'autres Etats membres et constitue une entrave au commerce intracommunautaire contraire à l'article 28 du Traité CE. La réponse est identique à celle que nous vous proposons pour la 1ere branche.

1.2.1 Venons-en à la requête de One Voice et autres contre le même arrêté. Vous donnerez acte du désistement de l'association Wildlife Angel.

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.

Vous pourrez écarter comme précédemment le moyen tiré du défaut de publication d'une synthèse des observations du public à la suite de la consultation qui a été menée. Le mémoire en réplique des requérants abandonne par ailleurs un moyen tiré du défaut de consultation de la commission nationale consultative pour la faune sauvage captive, qui n'était en tout état de cause pas requise par les textes.

1.2.2 Une partie importante de l'argumentation des requérantes part du constat que la captivité est une cause majeure de disparition des espèces, et estime que le régime de l'arrêté de 2018 réduit la protection des espèces en assouplissant les conditions de contrôle de la détention des espèces sauvages.

Un premier moyen est tiré du fait que l'arrête de 2018 fait disparaître un régime préexistant d'autorisation préfectorale pour les élevages d'agrément, qui était prévu par un arrêté du 10 août 2004 que l'arrêté litigieux abroge.

Vous connaissez bien le principe selon lequel les requérants, y compris ceux à qui s'appliquent de nouvelles normes, ne peuvent pas invoquer un droit au maintien de la réglementation existante, avec la réserve tenant au droit transitoire et aux situations juridiquement constituées. (voyez pour une application récente CE 11 décembre 2013 n° 362987 363029 M. et Mme T... et M. et Mme P... aux T.).

Selon la requête, cette modification méconnaîtrait l'article L412-1 du c. env. Mais cet article renvoie précisément au pouvoir réglementaire le soin de préciser les cas justifiant une obligation de déclaration ou d'autorisation, la loi n'est donc pas méconnue de ce fait. Sont également invoquées la méconnaissance des article L. 413-2 et R. 413-9 du c.env, mais cette invocation n'est pas assortie des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

De façon complémentaire, est invoquée la méconnaissance du **principe de non-régression** posé par l'article L. 110-1 du code de l'environnement : selon les données qui figurent au dossier, 17 taxons¹ passent d'un régime d'établissement à un régime de déclaration et 13 taxons à un régime « libre ».

Un assouplissement du régime administratif est susceptible de constituer une atteinte à ce principe, voyez pour un décret exemptant d'autorisation environnementale certains projets de déboisement votre décision FNE du 9 octobre 2019 n°420804 aux T. Mais ce principe de valeur législative ne s'applique qu'aux normes réglementaires, et le législateur reste libre de modifier la loi, y compris dans le sens d'un assouplissement des règles. Par une décision récente FNE du 10 juillet 2020 n° 432944 aux T, vous avez ainsi estimé que si le législateur a interdit les constructions dans les espaces remarquables du littoral, il a aussi défini un régime de dérogation à cette interdiction, de sorte que le principe de non-régression n'est pas invocable à l'encontre des actes réglementaires pris pour son application.

¹Un taxon est une entité regroupant tous les organismes vivants possédant en commun certaines caractéristiques bien définies. Il peut ainsi regrouper plusieurs espèces

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.

Ce raisonnement nous paraît devoir être tenu ici aussi : l'article L. 412-1 a été modifié par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, pour prévoir que le pouvoir réglementaire définit les régimes « *suivant la gravité de leurs effets sur l'état de conservation des espèces concernées et des risques qu'ils présentent pour la santé, la sécurité et la salubrité publiques* ». C'est donc suivant cette exigence législative que doit se vérifier si l'arrêté respecte la loi, pas selon le principe de non-régression.

1.2.3 Il est soutenu que l'article 13 de l'arrêté méconnaît les objectifs des articles 2, 5, 6, 7, 9 et 11 de la directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009, dite « directive Oiseaux », dans la mesure où elle encadre la détention d'espèces d'oiseaux protégés par cette directive. Mais comme le rappelle le ministre, la CJUE a dit pour droit que cette directive ne s'applique pas aux spécimens d'oiseaux nés et élevés en captivité (cf. CJCE, 8 février 1996, no C-149/94, V...).

De plus, et surtout, la directive d'oiseau proscrit la détention de certaines espèces d'oiseaux, en encadrant strictement les dérogations à cette interdiction. Ainsi, les règles de détention déterminées par l'arrêté litigieux ne valent, par construction, que pour des animaux par ailleurs détenus légalement, c'est-à-dire pour le cas des oiseaux protégés par la directive, après obtention de la dérogation prévue par l'article L 411-2 du code. Vous pourrez répondre au moyen en rappelant que l'arrêté ne permet nullement de se dispenser de l'obtention d'une telle dérogation.

1.2.4 Un autre moyen est tiré de ce que l'arrêté permet la détention d'espèces figurant dans l'annexe A du règlement de 1996 sans formalité, ou après une simple déclaration.

Sur le plan factuel, nous devons, après avoir longuement étudié le tableau qui figure en annexe A du règlement, l'annexe II de l'arrêté litigieux, les productions des requérants, les classifications de l'ONG UICN, Union internationale pour la conservation de la nature et nous être familiarisé avec la taxonomie latine des espèces, vous dire que la requête n'est pas parfaitement rigoureuse.

Sont ainsi citées en p.12 du mémoire en réplique l'exemple de plusieurs espèces dont l'arrêté permettrait la détention sans formalité. Ceci n'est pas exact dans bien des cas. Nous prenons un exemple : Est ainsi cité l'aigle de Bonelli, avec une population de 35 couples nicheur en France, et que l'UICN classe en statut menacé. L'aigle de Bonelli a pour nom scientifique *Hieraaetus fasciatus*. Il figure sur l'annexe A du règlement.

Il est vrai que l'annexe de l'arrêté prévoit que les espèces du genre *Hieraaetus* ne sont soumises à autorisation qu'à partir d'un effectif de 7 spécimens. Mais cette prescription doit être lue en conjonction avec la 1^{ère} ligne du tableau, qui prévoit que, sauf mention contraire expresse dans la suite du tableau, les espèces figurant en annexe A du règlement doivent faire l'objet d'une autorisation dès le 1^{er} spécimen. Faute de mention expresse de l'aigle de Bonelli, l'arrêté impose donc une autorisation dès le 1^{er} spécimen.

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.

Pour autant One Voice a raison de souligner que plusieurs espèces dont l'effectif mondial est très limité ne nécessitent pas une autorisation au titre de la réglementation litigieuse : on peut dans la liste des requérants citer l'hocco de Koepcke qui appartient à la famille des cracidés, qui est une espèce endémique du Pérou, et dont la population mondiale est estimée à 250 spécimen. On peut aussi citer la sarcelle de Laysan (*anas laysanensis*) présente dans certaines îles Hawaï et dont l'effectif mondial est de 680 spécimens.

La sarcelle de Laysan figure bien à l'annexe A du règlement de 1996, et l'arrêté litigieux n'impose pas de formalité pour sa détention jusqu'à 100 individus. A première vue, il pourrait paraître curieux qu'une espèce en danger d'extinction dont la population mondiale est de 680 spécimens puisse faire l'objet d'un élevage sans formalité jusqu'à 100 individus. Mais il faut rappeler que l'objectif du règlement de 1996, dans le prolongement de la convention CITES, est la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce.

S'agissant d'une espèce figurant dans les annexes du règlement, celui-ci impose pour leur introduction dans le territoire de l'Union la présentation préalable, au bureau de douane frontalier d'introduction, d'un permis d'importation délivré par un organe de gestion de l'État membre de destination. Par ailleurs, l'arrêté prévoit, comme on l'a dit dans l'affaire précédente, une obligation de baguage et un dispositif de traçage. C'est ce dispositif qui permet de lutter contre le commerce illégal qui met en danger des espèces et l'absence de formalité au titre de l'arrêté en cause ne dispense aucunement du respect du règlement de 1996.

Pour le reste, il nous paraît qu'il convient de vérifier la mesure dans laquelle la détention ou l'élevage sont par eux-mêmes de nature à mettre en danger les individus de l'espèce concernée.

Ce que nous paraît ressortir de la littérature sur la protection des espèces, et notamment des travaux de l'UICN, est en premier lieu que dans certains cas l'élevage d'espèces sauvages peut **contribuer à éviter l'extinction** - l'UICN mentionne ainsi sur son site internet le cas de la Perruche de l'Île Maurice (*Psittacula eques*) qui « *poursuit son processus de rétablissement grâce à des efforts de conservation, dont un programme d'élevage en captivité très productif* », ou au contraire **accélérer cette extinction**, notamment lorsqu'il permet le développement d'un commerce illicite.

En second lieu, la capacité de l'homme à assurer une captivité d'animaux dans de bonnes conditions n'est pas la même selon les espèces, de même que les risques sanitaires et autres que cette détention peut générer, y compris pour la santé humaine. Ces différents paramètres conduisent donc à avoir une approche plus ou moins restrictive sur la possibilité de détenir de tels animaux, et sur la nécessité d'en assurer un contrôle administratif a priori plus ou moins marqué. Cette appréciation peut aussi évoluer dans le temps : il est ainsi fait état de ce que pour les Anserelles (genre *Nettapus*), genre qui regroupe 3 espèces, non protégées, non annexées à la CITES, ni en danger à l'UICN, était classé en établissement d'élevage du fait

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.

des difficultés d'élevage en captivité à l'époque des arrêtés du 10 août 2004, mais ont été placé dans un régime de déclaration en raison de l'amélioration des capacités d'élevage.

Dans leur critique, les requérantes s'en tiennent à un postulat de principe, qui est que seul un régime administratif a priori strict d'autorisation préalable est de nature à prévenir la détérioration de la situation d'espèces en danger, voire même en filigrane qu'il conviendrait de proscrire la captivité des animaux sauvages de façon systématique. Les textes de niveau supérieur ne l'indiquent pas, au contraire, le règlement de 1996 prévoit qu'il peut être déroger aux interdiction de détention de spécimens d'espèces figurant à l'annexe A lorsqu'ils sont destinés à l'élevage ou à la reproduction et contribueront de ce fait à la conservation des espèces concernées.

Faute de vous fournir de façon concrète des éléments de nature à démontrer que pour certaines espèces le régime administratif retenu est de nature à mettre en danger des espèces protégées ou plus généralement le bien-être animal, vous ne pourrez qu'écarter le moyen pour l'essentiel.

Vous devrez toutefois faire droit à la requête sur un point spécifique, qui avait conduit votre juge des référés à suspendre l'arrêté dans cette mesure : comme nous l'avons dit un des critères pour définir le régime de police administrative applicable est l'inscription de l'espèce dans le tableau de l'annexe II de l'arrêté. Or ce tableau prévoit un régime de détention « en fonction des effectifs d'animaux adultes ». Rien n'explique que les animaux juvéniles soient exclus du calcul des seuils pertinents. Le ministre en convient, qui vous invite à une lecture neutralisante de l'arrêté. Mais il nous semble difficile d'estimer que lorsqu'il est fait référence aux effectifs d'animaux adultes, ceci inclue nécessairement les animaux non adultes. Vous devrez annuler l'arrêté en tant qu'il ne s'applique qu'aux adultes.

1.2.5 Nous serons plus brefs sur les autres moyens, qui touchent en particulier sur les conditions de marquage dont nous vous avons parlé plus haut.

Le moyen suivant porte sur l'identification des spécimens. l'article R. 413-30 du code de l'environnement dispose que : « *Tout animal détenu dans un établissement doit être muni, dès son arrivée dans l'établissement ou le plus tôt possible après sa naissance, d'une marque inamovible permettant d'identifier sa provenance.* »

Il est reproché à l'arrêté de prévoir à son article 3 un marquage par transpondeur à radiofréquences, ce qui ne serait pas un procédé inamovible. Toutefois l'arrêté dispose qu'il convient de procéder par implantation sous-cutanée ou intramusculaire d'un microcylindre de verre contenant un transpondeur à radiofréquences. Vous écarterez le moyen.

Il est aussi reproché à l'arrêté de prévoir que « *Dans le cas de détention en semi-liberté ou en groupe, ou lorsque la capture présente un risque pour l'animal ou la sécurité des intervenants, le marquage peut être différé jusqu'à la première reprise d'animaux du groupe* ». Cette réserve de sécurité ne nous paraît pas méconnaître les normes supérieures,

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.

alors qu'il est précisé d'ailleurs que le marquage doit être pratiqué avant la sortie de l'animal pour une nouvelle destination.

Il est également reproché à l'arrêté de prévoir que « *L'obligation de marquage selon les procédés décrits dans l'annexe I ne s'applique pas aux spécimens qu'il est prévu de relâcher dans le milieu naturel.* » Les requérants estiment que cela permet de contourner la réglementation. Sur le principe, le marquage vise comme déjà indiqué à assurer la traçabilité des animaux en captivité afin de lutter contre le commerce illégal. Il ne peut donc pas s'agir de marquer tous les spécimens d'espèces d'animaux sauvages protégés à ce titre, lorsque ceux-ci sont dans la nature. C'est ainsi que nous comprenons la mesure attaquée, et c'est dans **l'application** du texte que l'administration ne devra pas être dupe, lorsqu'elle constate des animaux en captivité non-marqués et qu'on lui présente l'excuse qu'il serait prévu de les relâcher à l'avenir.

Une méconnaissance de l'article L. 413-7 du code de l'environnement est encore soulevée. Il exige que : « *Toute cession, à titre gratuit ou onéreux, d'un animal vivant d'une espèce non domestique doit s'accompagner, au moment de la livraison à l'acquéreur, de la délivrance d'une attestation de cession* ». L'arrêté prévoit que cette attestation de cession peut prendre la forme d'un ticket de caisse ou d'une facture. Nous ne voyons pas en quoi cela méconnaîtrait l'article L413-7, étant entendu qu'en cas de cession à titre gratuit, l'attestation ne pourra pas prendre la forme d'un tel ticket ou facture.

D'autres suppressions par rapport à ce qui existait sous l'empire des anciens arrêtés sont critiquées, mais les requérants n'invoquent la violation d'aucune norme, de sorte que ces moyens ne sont pas assortis des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

Enfin il est fait reproche à l'arrêté de ne pas définir en quoi consiste le bien-être des animaux hébergés que doivent garantir les personnes concernées. Les requérants expliquent que les éléments de ce bien-être sont nombreux et sont objectivables, mais nous ne parvenons pas à voir pourquoi ils devraient nécessairement, à peine d'annulation de l'arrêté, y figurer.

2. Nous pouvons maintenant en venir aux requêtes 426168 et 427360 qui concernent une question plus circonscrite, à savoir le registre national d'indentification, qui est prévu par l'arrêté dont nous venons longuement de vous entretenir, et plus précisément encore l'organisme qui a été chargé de gérer ce registre.

2.1 En réalité c'est la loi elle-même qui a prévu ce système d'identification dont nous vous avons indiqué qu'il était plus strict à certains égards que ce que prévoit le cadre communautaire mais que cela se justifiait par le souci d'assurer la traçabilité des espèces protégées à divers titres qui se retrouvent en captivité.

L'article L 413-6 du code de l'environnement prévoit la création d'un fichier soumis à la loi informatique et libertés du 6 janvier 1978 et renvoi à un décret en CE pour en déterminer les modalités d'application. Il indique que ce décret « *précise les conditions dans lesquelles la*

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.

collecte des données et leur traitement peuvent être confiés à des personnes agréées par les ministres chargés de l'environnement et de l'agriculture ... ».

Le décret pris pour son application prévoit à l'article R. 413-23-5 que cet agrément est délivré, après avis de la commission nationale consultative pour la faune sauvage captive, à une personne morale répondant aux conditions d'aptitude, d'expérience et de compétences techniques nécessaires à la tenue d'un fichier national d'identification comportant des informations nominatives, à l'issue d'un appel à candidatures.

L'article R. 413-23-6 prévoit quant à lui que « *Les ministres chargés de l'environnement et de l'agriculture fixent par arrêtés conjoints les conditions dans lesquelles la personne agréée assure l'inscription de tous les animaux d'espèces non domestiques identifiés dans le fichier national, l'édition des documents liés à leur identification et le traitement des données propres à chaque espèce ou groupe d'espèces. Ces arrêtés précisent les modalités d'établissement, de contrôle et d'exploitation des données traitées par la personne agréée.* »

Ces dispositions prévoient donc très clairement que la gestion de ce fichier nécessite un agrément conjoint des ministres de l'environnement et de l'agriculture et que les dispositions réglementaires encadrant la gestion de ce fichier sont prises par un arrêté conjoint des deux ministres (sur ce caractère réglementaire voyez votre décision Lavau 20 octobre 1999 n° 196702 au rec.).

Mais si l'appel à candidature prévu par le décret a bien eu lieu, l'agrément a pris la forme d'une convention passée entre la SAPV, qui est la société retenue pour gérer ce fichier et le seul ministre de l'environnement. Cette même convention précise en outre un certain nombre de règles quant à la collecte et à la gestion du fichier, ainsi que des clauses tarifaires. Cette convention du 10 avril 2018 est attaquée sous le numéro 426168.

Il faut trancher la question de votre compétence en 1^{er} et dernier ressort alors qu'il est soutenu par la SAPV que l'on est dans un contentieux contractuel, ce qui a aussi des conséquences sur les moyens invocables par un tiers.

La nature de la convention en litige est en réalité au moins double : y figurent ce qui est le cœur du sujet, c'est-à-dire la désignation de la SAPV comme responsable du fichier en cause. Aucun autre document antérieur à la convention n'est mis en avant par les ministres pour justifier que la SAPV aurait fait l'objet d'un agrément tel que prévu par la loi, préalablement à cette convention. C'est donc bien cette convention qui tient lieu d'agrément.

Cette disposition portant agrément est-elle une décision individuelle ressortissant à la compétence du tribunal administratif ou d'une décision réglementaire du ministre ? Le critère découlant de vos décisions CE Section du 1 juillet 2016 n° 393082, Institut d'ostéopathie de Bordeaux et CE 26 avril 2017 n° 399945, Fédération de boxe américaine aux tables, est que l'agrément ne présente un caractère réglementaire que si cette agrément reconnaît au bénéficiaire de l'agrément le pouvoir d'édicter les règles qui s'impose aux usagers. Autrement

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.

dit, le bénéficiaire de l'agrément exercera lui-même un pouvoir réglementaire. Ce n'est clairement pas le cas ici. L'agrément ne présente donc pas un caractère réglementaire.

Mais l'association Agir espèce ne se borne pas à critiquer l'agrément, il critique l'ensemble des dispositions réglementaires figurant dans la convention. Et en réalité, l'essentiel de la convention présente un caractère réglementaire. Elle définit les règles d'organisation du fichier, précise les modalités d'établissement et de contrôle des données, définit les tarifs applicables aux usagers etc...

Nous vous avons indiqué que l'article R. 413-23-6 renvoie à un arrêté interministériel le soin de déterminer ces différents aspects. La convention présente ainsi un caractère mixte, essentiellement réglementaire, partiellement de décision individuelle. Il nous semble que vous pourrez comme vous l'avez fait récemment dans une affaire CE 10 janvier 2020 n°s 404468, 404487 Sté Ecofolio, reconnaître qu'en l'espèce les deux composantes de cet acte mixte formaient un tout indivisible, que vous êtes compétent pour connaître en 1^{er} et dernier ressort dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir.

Comme nous vous l'avons indiqué, tant l'agrément en vertu de la loi que les conditions de mise en œuvre du fichier devaient être pris conjointement par les ministres de l'env et de l'agri. Vous devrez donc faire droit au moyen d'incompétence du seul ministre de l'environnement.

2.2 Mais quelques sept mois après la signature de cette convention est intervenu l'arrêté du 18 novembre 2018, qui est bien signé des deux ministres. C'est l'acte attaqué sous le numéro 427360, son sort est lié à la convention de sorte que vous devrez joindre les deux affaires pour statuer par une seule décision.

Cet arrêté agréé la SAPV pour une durée de 5 ans et prévoit que cette société respecte dans l'exécution des missions qui lui sont confiées les stipulations de la convention du 10 avril 2018. Les autres dispositions de l'arrêté reprennent la majeure partie des stipulations de la convention, à l'exception cependant de celles de son article 5 qui fixent les montants des droits d'enregistrement mis à la charge des usagers du fichier.

Les moyens dirigés contre cet arrêté nous conduisent à vous proposer de rejeter la requête : comme dans l'affaire de l'arrêté cadre, il est reproché à cet arrêté de n'avoir pas été instruit conjointement par les deux ministres. Mais la seule obligation posée par les textes est qu'il soit cosigné. Egalement en écho à la 1^{ère} affaire, vous pourrez écarter selon le même raisonnement le défaut de consultation de la commission nationale consultative pour la faune sauvage captive. Le défaut de publication de la synthèse des observations formulées au cours de la consultation publique est enfin sans incidence sur la légalité de l'arrêté.

2.3 Se pose toutefois la question dans ce dossier des conséquences de l'annulation de la convention : la SAPV a commencé à mettre en œuvre le nouveau fichier pendant la période précédant l'intervention de l'arrêté qui **seul** constituait un agrément valable. En outre, l'arrêté ne nous paraît pas avoir comblé à compter du 18 novembre 2018 l'ensemble des vides laissés

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 l'annulation de la convention : l'arrêté demande à la SAPV de se conformer à celle-ci et les clauses tarifaires applicables aux propriétaires d'animaux qui s'enregistrent ne sont pas reprises dans le nouvel arrêté. Comme indiqué dans une affaire précédente, ce dispositif d'identification apparaît comme important pour améliorer les conditions de traçage des animaux sauvages en captivité et lutter contre les trafics illégaux. Les parties ont donc été invitées à présenter leurs observations sur les conséquences d'une annulation rétroactive de la convention.

Il ressort des éléments versés dans ce cadre que la convention du 10 avril 2018 a produit des effets très rapidement, un décret du 23 février 2017 ayant prévu que les animaux déjà marqués avant son entrée en vigueur devaient être enregistrés avant le 30 juin 2018, ceux non-marqués au préalable devant être enregistrés au 30 juin 2019.

S'agissant du stock d'animaux déjà marqués, ceux-ci ont été enregistré gratuitement et la SAPV indique que 32947 enregistrements dont plus de 28000 gratuits ont été effectués avant l'entrée en vigueur de l'arrêté en novembre 2018.

La remise en cause de ces enregistrements, la nécessité de les effacer en réalité, apparaît problématique au regard de l'objectif de protection des espèces. Sur le plan pratique nous sommes sensible à l'argument selon lequel il sera difficile de demander à nouveau aux propriétaires d'engager les démarches d'enregistrement, même si nous ne sommes pas certains que ce réenregistrement doive nécessairement être payant pour les propriétaires s'ils ont pu le faire gratuitement la 1ere fois.

Il s'agit là de la considération déterminante pour estimer que l'annulation rétroactive de la convention emporte des conséquences manifestement excessives, justifiant une modulation dans le temps des effets de l'annulation. Les conséquences financières pour la SAPV d'une telle annulation ne nous paraissent en revanche pas de nature à justifier par elles-mêmes une telle modulation.

Il convient ici de prendre encore en compte le motif d'annulation, à savoir l'incompétence de l'auteur de l'acte. Cette incompétence a été rapidement purgée, au moins pour partie. Un autre moyen d'annulation aurait pu justifier l'annulation de la convention, celui du défaut de consultation la commission nationale consultative pour la faune sauvage captive. Mais il s'agit là d'une illégalité qui est moins grave que le vice d'incompétence.

Au vu de ces différentes considérations il nous semble donc qu'une modulation des effets dans le temps de l'annulation se justifie. Mais reste encore à préciser à quelle date prend effet l'annulation. Si l'arrêté du 15 novembre 2018 permettait, à partir de cette date, de mettre en place un régime complet, une annulation de la convention à compter de cette date serait justifiée et satisfaisante.

Mais, même si l'hésitation est permise sur ce point, nous ne pensons pas que l'on puisse considérer que l'arrêté a complètement comblé les vides : il fait référence à la convention annulée, et cette référence n'emporte pas à notre sens régularisation par l'arrêté de la convention illégale. Contrairement à ce qui est soutenu, votre jurisprudence de section du 1^{er} juillet 2016 n° 363047 363134 Commune d'Emerainville est cantonnée au cas particulier

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.

d'une subvention dont l'attribution est entachée d'un vice de forme ou de procédure, elle ne trouve pas à s'appliquer en dehors de cette hypothèse.

C'est ainsi, pour les aspects touchant à la tarification de l'enregistrement des animaux que l'illégalité de la convention continue à produire des effets aujourd'hui. Vous pourriez estimer que ces effets sont de moindre ampleur que l'effet de l'annulation sur le stock des enregistrements pour la période de 7 mois en 2018, et qu'ils ne justifient pas de neutraliser l'annulation pour une période postérieure à l'arrêté de novembre 2018. Nous pensons toutefois qu'il est justifié de sécuriser le dispositif mis en place, alors que l'illégalité de la convention que vous retiendrez, si elle n'est pas complètement régularisée comme nous venons de l'indiquer par l'arrêté, présente une atteinte au principe de légalité plus limitée de ce fait. Il nous apparaîtrait paradoxal dans cette configuration de scinder notre appréciation de l'opportunité d'une modulation en raison de l'intervention d'une décision de l'administration qui cherche à réparer son illégalité. Dans ces conditions nous pensons qu'il est justifié de moduler votre annulation de la convention jusqu'au 1^{er} janvier 2021.

PCMNC :

Dans l'affaire 426241, au rejet de la requête et à ce que soit mis à la charge des associations requérantes une somme de 3000 euros à verser à la SAPV sur le fondement de l'article L 761-1 du CJA ;

Dans l'affaire 426253 à ce qu'il soit donné acte du désistement de l'association Wildlife Angel ; à l'annulation de l'axe 2 de l'arrêté litigieux en tant qu'il ne prévoit aucune formalité pour les animaux non domestiques n'ayant pas atteint l'âge adulte et à ce que l'Etat verse à l'ensemble des associations requérantes une somme globale de 3000 euros sur le fondement de L. 761-1 ;

Dans les affaires 426168 et 427360 à l'annulation de la convention du 10 avril 2018 à compter du 1^{er} janvier 2021 ; à ce que l'Etat verse à l'association requérante une somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du CJA
et au rejet du surplus des conclusions.

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.