

N° 425519 et suivants – Association One Voice et LPO
N° 434365 et suivants – Association One Voice et LPO
N° 443849 – Fédération nationale des chasseurs et autres

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 28 mai 2021

Lecture du 28 juin 2021

CONCLUSIONS

M. Olivier Fuchs, rapporteur public

Eteinte dans le reste de l'Europe¹, la chasse à la glu perdure encore en France où elle est pratiquée par environ 6 000 chasseurs. Un gluau est une branche ou une baguette sur laquelle les chasseurs apposent une substance adhésive² et qui, placée dans des arbres ou des buissons, permet de capturer de petits oiseaux. Ceux-ci, lorsqu'ils entrent en contact avec la glu, généralement par leurs ailes et/ou leurs pattes, perdent leur faculté de voler et sont alors ramassés par les chasseurs. Cette méthode de chasse a été autorisée, de manière dérogatoire, dans seulement cinq départements de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et uniquement pour la capture de grives et de merles, qui ne sont pas tués mais gardés vivants afin de servir d'appelants dans le cadre d'autres méthodes de chasse. Concrètement, les oiseaux sont décollés à l'aide de dissolvant puis conservés dans de petites cages appelées gabiottes.

Pour les campagnes 2018-2019 et 2019-2020, a ainsi été permise la capture de plus de 42 000 oiseaux par année dans les départements concernés, à savoir les Alpes-de-Haute-Provence, les Alpes-Maritimes, les Bouches-du-Rhône, le Var et le Vaucluse. Les cinq arrêtés du 24 septembre 2018 du ministre de la transition écologique et solidaire relatifs à cette campagne sont chacun contestés à la fois par l'association One Voice et par la Ligue de protection des oiseaux sous les dix premiers numéros appelés. Vous avez, sur ces affaires, sursis à statuer afin de demander à la Cour de justice de l'Union européenne, à titre préjudicielle, des précisions sur l'interprétation de la directive du 30 novembre 2009 relative à la conservation des oiseaux sauvages. La Cour a rendu sa décision le 17 mars 2021 et vous pourrez donc

¹ Cette forme de piégeage était fort pratiquée dès l'Antiquité (C. Vendries, « L'auceps, les gluaux et l'appeau. A propos de la ruse et de l'habileté du chasseur d'oiseaux », in J. Trinquier et C. Vendries (dir.), *Chasses antiques. Pratiques et représentations dans le monde gréco-romain (III^e siècle av. – IV^e siècle apr. J.-C.)*, 2009, Presses universitaires de Rennes). Elle s'est ensuite répandue par-delà les frontières, ce qui n'est guère étonnant car si elle nécessite une certaine habileté, elle se caractérise aussi par une réelle facilité des moyens utilisés. Puis cette chasse s'est progressivement éteinte.

² La glu, initialement confectionnée avec des baies concassées ou de l'écorce macérée, peut aujourd'hui être achetée en ligne pour quelques euros les 250 grammes.

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.

aujourd'hui régler définitivement ces litiges. Sous dix autres numéros, les cinq arrêtés du 2 septembre 2019 sont également contestés devant vous par les deux mêmes associations.

Ce renvoi préjudiciel ainsi que l'avis motivé envoyé à la France par la Commission européenne le 2 juillet 2020 dans le cadre d'une procédure ouverte en ce qui concerne les méthodes de chasse traditionnelle ont conduit le Gouvernement à faire preuve de prudence. La ministre de la transition écologique a ainsi publiquement fait état de la suspension de cette chasse et aucun arrêté fixant le quota de prélèvement n'a été pris pour la saison 2020-2021. Sous le numéro 443849, la fédération nationale et la fédération de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur des chasseurs demandent l'annulation de la décision de la ministre refusant d'autoriser l'emploi des gluaux pour cette campagne, décision révélée par ses prises de position publique.

1. Avant toute chose, vous pourrez admettre dans les requêtes concernant les arrêtés du 24 septembre 2018 les interventions de la Fédération nationale des chasseurs, laquelle malgré le rôle qui lui est confiée de participation à la préservation de la biodiversité, n'a pas la qualité de partie au litige mais d'intervenant. Dans les requêtes relatives aux arrêtés du 2 septembre 2019 en revanche, vous n'admettrez pas les interventions de la même fédération, celles-ci ayant été enregistrées postérieurement à la clôture de l'instruction.

2. Il faut, pour commencer, vous dire le cadre juridique européen applicable, tel que précisé à la suite de votre renvoi préjudiciel.

1.1. Comme vous le savez, la directive du 30 novembre 2009 pose un principe de préservation de toutes les espèces d'oiseaux sauvages et de leurs habitats, qui trouve notamment une traduction dans l'interdiction, énoncée à l'article 5, de capture intentionnelle de spécimens, quelle que soit la méthode employée³. La Cour de justice, dans un arrêt récent et remarqué du 4 mars 2021 concernant la Finlande, a rappelé que cette interdiction a vocation à s'appliquer à toutes les espèces, y compris celles en bon état de conservation⁴. Dans ce cadre strict, seules les espèces listées à l'annexe II de la directive peuvent être chassées, sous réserve de ne pas compromettre leur conservation⁵.

Pour autant, lorsque la chasse est permise, tous les procédés de chasse ne sont pas autorisés. L'article 8 de la directive prohibe ainsi certaines méthodes de capture, notamment celles qui sont « non sélectives », qui ne permettent pas de faire la différence entre les espèces selon qu'elles sont ou non chassables⁶. Cet article 8 renvoie aux moyens de chasse énoncés à

³ Aux termes de cet article 5 : « Sans préjudice des articles 7 et 9, les États membres prennent les mesures nécessaires pour instaurer un régime général de protection de toutes les espèces d'oiseaux visées à l'article 1er et comportant notamment l'interdiction: a) de les tuer ou de les capturer intentionnellement, quelle que soit la méthode employée; / b) de détruire ou d'endommager intentionnellement leurs nids et leurs œufs et d'enlever leurs nids; / c) de ramasser leurs œufs dans la nature et de les détenir, même vides; / d) de les perturber intentionnellement, notamment durant la période de reproduction et de dépendance, pour autant que la perturbation ait un effet significatif eu égard aux objectifs de la présente directive; / e) de détenir les oiseaux des espèces dont la chasse et la capture ne sont pas permises ».

⁴ CJUE, 4 mars 2021, *Föreningen Skydda Skogen et a.*, af. C-473/19 et C-474/19.

⁵ Article 7 de la directive 2009/147/CE.

⁶ Aux termes du 1. de l'article 8 : « 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

l'annexe IV, parmi lesquels sont visés les gluaux⁷. Le principe posé par la directive est donc l'interdiction de la chasse à la glu. Des dérogations sont toutefois autorisées par le paragraphe 1 de l'article 9 de la directive, sous réserve qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante. En particulier, au c), une telle dérogation est possible « *pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées et de manière sélective, la capture, la détention ou toute autre exploitation judiciaire de certains oiseaux en petites quantités* ». Cette dérogation doit en outre, aux termes du 2 de ce même article, comporter une motivation spécifique⁸.

1.2. Vous avez longtemps vécu sur l'idée que le dispositif français autorisant, de manière dérogatoire, la chasse à la glu était compatible avec ces dispositions⁹. Vous vous fondiez pour ce faire sur de solides raisons juridiques, en particulier sur l'arrêt de la Cour de justice *Commission c/ France* du 27 avril 1988 (aff. C-252/85) qui semblait avoir validé la possibilité de ce mode de chasse au regard des exigences de la directive Oiseaux de 1979. La jurisprudence de la Cour a toutefois manifesté un resserrement progressif des exigences de la directive : l'Espagne, en 2004, et Malte, en 2018, ont notamment été condamnés en manquement en ce qui concerne des chasses à la glu ou au filet et la Cour a, dans ces arrêts, précisé en particulier les conditions de mise en œuvre des dérogations tenant à l'absence d'autre solution satisfaisante et au caractère sélectif de la méthode utilisée¹⁰. Votre arrêt de renvoi porte la marque des interrogations qu'ont fait naître, sur ces deux points, ces décisions.

1.3. La Cour a d'abord répondu à votre deuxième question, il est vrai plus structurante, qui était de savoir si le caractère traditionnel d'une méthode de capture d'oiseaux suffit, en lui-même, à établir qu'une autre solution satisfaisante ne peut être substituée à cette méthode.

Sa réponse comporte deux versants. La cour commence par rappeler que le 2^e paragraphe de l'article 9 de la directive impose une motivation précise et adéquate des dérogations accordées sur son fondement¹¹, en vue notamment de garantir que les conditions requises pour déroger

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) ».

⁷ Sont ainsi visés au a) de l'annexe IV les « *collets (à l'exception de la Finlande et de la Suède pour la capture de *Lagopus lagopus lagopus* et de *Lagopus mutus* au nord de 58° de latitude nord), gluaux, hameçons, oiseaux vivants utilisés comme appelants aveuglés ou mutilés, enregistreurs, appareils électrocuteurs ; / sources lumineuses artificielles, miroirs, dispositifs pour éclairer les cibles, dispositifs de visée comportant un convertisseur d'image ou un amplificateur d'image électronique pour tir de nuit ; / explosifs ; / filets, pièges-trappes, appâts empoisonnés ou tranquillisants ; / - armes semi-automatiques ou automatiques dont le chargeur peut contenir plus de deux cartouches* ».

⁸ Le paragraphe 3 de cet article 9 prévoit par ailleurs que chaque année, les Etats membres doivent adresser un rapport à la Commission sur l'application de cet article 9 et son paragraphe 4 dispose que le Commission « *veille constamment à ce que les conséquences des dérogations visées au paragraphe 1 ne soient pas incompatibles avec la présente directive. (...)* ».

⁹ Voir notamment CE, 16 novembre 1992, *Rassemblement des opposants à la chasse et Association pour la protection des animaux sauvages*, n° 110931, 111136, aux Tables. Cette position a encore été réitérée en dernier lieu dans une décision de chambre jugeant seule du 28 décembre 2018, *LPO*, n°419063, qui a été fraîchement reçue par la doctrine (voir notamment J. Bétaille, « Chasse à la glu : la tradition l'emporte sur la jurisprudence de la Cour de justice », *AJDA*, 2019, p. 1172). Pour un panorama historique, voir les conclusions de L. Dutheillet de Lamothe sur l'arrêt de renvoi.

¹⁰ CJUE, 9 décembre 2004, *Commission c/ Espagne*, aff. C-79/03 et CJUE, 21 juin 2018, *Commission c/ Malte*, aff. C-557/15.

¹¹ Voir CJUE, 21 juin 2018, *Commission c/ Malte*, aff. C 557/15, point 47.

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.

reposent sur les meilleures connaissances scientifiques pertinentes¹². En particulier, la motivation doit « faire apparaître que la condition relative à l'inexistence d'une autre solution satisfaisante est remplie ». Dès lors, la Cour en déduit qu'une réglementation nationale dérogoire contenant la seule indication selon laquelle il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, sans que cette indication soit étayée par une motivation circonstanciée, ne peut être considérée comme respectant les exigences posées par l'article 9 paragraphe 2.

La Cour adopte une position sans plus d'ambiguïté sur la condition de fond. Elle rappelle que certes la directive ne condamne pas par principe les méthodes traditionnelles de chasse, de même qu'elle reconnaît la pratique à des fins de loisir, mais il ne s'agit pas selon elle de motifs autonomes de dérogation. Cela signifie, en particulier, que le seul objectif de maintien d'un usage traditionnel de la chasse ne permet pas de considérer qu'il n'y aurait aucune autre solution satisfaisante à ce mode de chasse. La Cour prend par ailleurs le soin de préciser, dans son arrêt, que l'élevage et la reproduction en captivité des espèces protégées pourrait par exemple constituer une telle solution, et ce malgré les difficultés qui étaient mises en avant devant elles par la Fédération nationale des chasseurs quant au coût financier et à la délicate mise en œuvre pratique d'une telle solution.

1.4. La Cour s'est ensuite penchée sur la première question que vous lui aviez posée, relative à la condition selon laquelle la capture ou l'exploitation judicieuse de certains oiseaux doit s'effectuer de manière sélective. En particulier, il s'agissait de déterminer si la directive s'oppose à une réglementation nationale autorisant le recours à une méthode de capture d'oiseaux entraînant des prises accessoires de faible volume et pour une durée limitée. La Cour précise sur ce point l'approche qu'elle avait initiée dans son arrêt *Commission c/ Malte*. Pour apprécier la sélectivité d'une méthode de capture, elle indique d'abord qu'il convient de tenir compte des modalités de la chasse, de l'ampleur des prises d'oiseaux non ciblées ainsi que des dommages causés aux espèces capturées.

La cour introduit alors une distinction selon que la méthode de capture est ou non létale. Lorsqu'elle l'est, l'appréciation portée sur le critère de sélectivité est stricte puisqu'un tel procédé pourrait alors notamment conduire à la mort de spécimens d'espèces protégées.

Lorsque la méthode de capture n'est pas létale, la Cour admet que la condition de sélectivité peut être satisfaite si trois critères sont remplis : que les espèces non ciblées par cette méthode soient capturées dans de faibles quantités, pour une durée limitée et qu'elles puissent être relâchées sans dommage autre que négligeable. Cette dernière condition, énoncée abstraitement, laisse planer un doute quant au fait de savoir si le caractère négligeable des dommages doit s'apprécier au regard des espèces concernées ou des spécimens capturés à titre de prise accessoire, ce qui change assez substantiellement l'appréciation à porter en droit. En dépit d'une formulation à certains moments ambiguë¹³, nous n'avons pour notre part pas de doute sur le fait que sont visés les dommages aux individus et non à l'espèce en son ensemble.

¹² Voir encore récemment CJUE, 23 avril 2020, *Commission c/ Finlande* (chasse printanière à l'eider à duvet mâle), C-217/19.

¹³ En particulier, au point 70, la Cour juge que ne répond pas à l'exigence de sélectivité « une méthode de capture non létale, qui entraîne des prises accessoires, lorsque celles-ci, même de faible volume et pour une durée limitée, sont susceptibles de causer aux espèces capturées non ciblées des dommages autres que négligeables ». Sont alors visées les espèces et non les spécimens.

D'une part, cela nous semble résulter mécaniquement de la distinction faite par la Cour entre capture létale et non létale, cette distinction n'ayant de sens qu'en raisonnant sur des individus et non des espèces. D'autre part, la Cour a tenu à préciser dans son arrêt que si le texte réglementaire précise que l'oiseau doit être nettoyé et relâché immédiatement, il est très vraisemblable que les oiseaux capturés subissent tout de même « un dommage irrémédiable, les gluaux étant par nature susceptibles d'endommager le plumage de tous les oiseaux capturés ». La Cour apprécie donc bien cette condition de caractère négligeable des dommages au niveau des spécimens et non de l'espèce en son ensemble.

2. Venons-en alors au dispositif français, constitué de trois temps et en examinant d'abord les requêtes relatives à la campagne 2018-2019.

Au niveau législatif d'abord, l'article L. 424-4 du code de l'environnement n'autorise que la chasse à tir, à courre ou au vol, c'est-à-dire avec des oiseaux de proie. Les autres formes de chasse, dont la glu, sont donc *a priori* interdites. A titre dérogatoire, le 3^e alinéa de cet article, dans sa version applicable en 2018, disposait toutefois que : « *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* ».

Sur ce fondement, cinq arrêtés du 17 août 1989¹⁴ ont maintenu l'autorisation de chasse traditionnelle avec certains pièges dans quelques départements, à des conditions strictes et selon des quotas fixés annuellement. L'un de ces arrêtés cadres concerne la chasse à la glu : il en définit certaines des conditions, en imposant notamment une présence continue du chasseur, de nettoyer immédiatement tout oiseau pris et de relâcher tout spécimen d'une espèce autre que celles visées par l'arrêté. A son article 6, cet arrêté renvoie le soin à des arrêtés annuels de fixer le nombre maximum d'oiseaux pouvant être capturés chaque saison ainsi que, le cas échéant, des spécifications techniques propres à chaque département.

Le dispositif ne peut se comprendre que dans l'articulation de ces trois temps : d'abord des dispositions législatives qui permettent, sous certaines conditions, au pouvoir réglementaire d'autoriser la pratique de chasses traditionnelles, ensuite un arrêté cadre pour chaque chasse traditionnelle qui en fixe les conditions et, enfin, des arrêtés annuels fixant, par département, le nombre de spécimens pouvant être prélevés et précisant certaines conditions. Pour être tout à fait clair, nous croyons que la correcte interprétation du dispositif est que la loi n'autorise pas en elle-même la chasse à la glu, mais qu'elle pose une interdiction de principe d'y recourir et qu'elle ouvre seulement la possibilité au pouvoir réglementaire, si les conditions en sont remplies, d'autoriser ce type de chasse. Tant l'économie du dispositif que les termes mêmes de la loi conduisent à une telle conclusion, qui est également la plus compatible avec le droit

¹⁴ Arrêté relatif à la capture de l'alouette des champs au moyen de matoles dans les départements des Landes, de Lot-et-Garonne et de Tarn-et-Garonne ; arrêté relatif à la capture de l'alouette des champs au moyen de pantès dans les départements de la Gironde, des Landes, de Lot-et-Garonne et des Pyrénées-Atlantiques ; arrêté relatif à la tenderie aux grives dans le département des Ardennes ; arrêté relatif à la tenderie aux vanneaux dans le département des Ardennes ; arrêté relatif à l'emploi des gluaux pour la capture des grives et des merles destinés à servir d'appelants dans les départements des Alpes-de-Haute-Provence, des Alpes-Maritimes, des Bouches-du-Rhône, du Var et de Vaucluse.

de l'Union européenne. Nous avons certes été un moment interloqué par le cinquième alinéa de l'article L. 424-4 qui dispose que « les gluaux sont posés une heure avant le lever du soleil et enlevés avant onze heures ». L'examen des travaux parlementaires montre toutefois qu'il s'agit d'une scorie législative, c'est-à-dire du reliquat d'une tentative avortée d'extension des horaires de cette chasse par rapport au droit commun¹⁵ et aucunement d'une volonté d'affirmer au niveau législatif la nécessaire existence de la chasse à la glu.

3. Après avoir posé les éléments du décor, il faut maintenant dénouer l'intrigue.

3.1. Dans les dossiers relatifs aux arrêtés pour la campagne 2018-2019, l'annulation nous paraît s'imposer. Plusieurs motifs sont susceptibles d'y conduire, même si bien évidemment un seul de ces motifs suffirait à annuler les arrêtés en cause.

Le premier motif est le moins grave. Le 2 de l'article 9 de la directive Oiseaux, tel qu'interprété par la Cour de justice, dispose que l'acte réglementaire doit être motivé de manière précise et circonstanciée en ce qui concerne l'absence d'autre solution satisfaisante. Certes, l'acte réglementaire n'est de manière générale pas soumis à une obligation de motivation comparable à celle des décisions individuelles. Toutefois il arrive que le droit de l'Union européenne l'impose et que vous reconnaissiez alors l'obligation de motivation de cet acte, ainsi que cela est le cas, par exemple, de la décision de radiation d'un médicament de la liste des spécialités remboursables¹⁶. La logique est ici la même. Or la motivation relative à l'absence d'autre solution satisfaisante ne se trouvant ni dans la loi, ni dans l'arrêté cadre, les arrêtés annuels contestés ne peuvent être légaux que s'ils sont eux-mêmes motivés sur ce point, ce qui n'est pas le cas. Ce moyen doit donc être accueilli.

Les deux motifs suivants sont systémiques.

Tout d'abord, le dispositif actuel ne répond pas à la condition tenant à l'absence d'autre solution satisfaisante. L'arrêté cadre du 17 août 1989 repose sur le paradigme qu'aucune autre solution satisfaisante n'est possible puisque l'objectif est de préserver une chasse traditionnelle. Or, précisément, la directive Oiseaux sauvages condamne une telle approche et exige, y compris dans ce cas, d'apporter la preuve de l'absence d'une telle solution. Le vice se

¹⁵ Cet alinéa a été introduit lors de la discussion sur le projet de loi relatif aux territoires ruraux (loi du 23 février 2005), en deuxième lecture à l'Assemblée nationale, à l'article 57 du projet, par l'amendement n°4 de Mme Pons. Le premier alinéa de l'article L. 424-4 étant complété par une phrase sur les temps de chasse, Mme Pons souhaitait que, compte tenu du temps de préparation qu'exige la chasse à la glu, il soit prévu que la chasse à la glu puisse commencer non pas une, mais deux heures avant le lever du soleil. Le ministre de l'environnement s'en est remis à la sagesse de l'Assemblée et la disposition a été adoptée. En 2ème lecture devant le Sénat, toutefois, un amendement présenté notamment par Mme Voynet propose de supprimer l'alinéa en cause, au motif que les dispositions sont réglementaires et qu'elles apparaissent « contraires aux engagements européens et nationaux de la France ». Un 2° amendement est en outre déposé par le Gouvernement pour ramener l'ouverture de la chasse à la glu de deux heures à une heure avant le lever du soleil, au motif que « rien ne justifie une disposition dérogatoire pour ce type particulier de chasse ». Au lieu de supprimer l'alinéa, qui n'avait dès lors plus d'utilité puisqu'il conduisait à l'application du droit commun, celui-ci a toutefois été maintenu, le rapporteur de la commission indiquant seulement que : « Cette chasse traditionnelle est surtout pratiquée en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, et plus particulièrement dans les départements des Bouches-du-Rhône et du Var. Je pense qu'il faut respecter les traditions. Les remettre en cause serait une erreur ».

¹⁶ CE, 23 février 2011, *Société Biogaran et société Alept*, n°337646, au Recueil.

trouve alors selon nous dans l'arrêté cadre, mais il rejaillit sur les arrêtés annuels compte tenu de l'exception d'illégalité invoquée.

Ajoutons que la marge de manœuvre du pouvoir réglementaire nous semble réduite pour corriger le dispositif dès lors qu'il n'apparaît que d'autres solutions satisfaisantes n'existeraient pas. Il ne s'agit ici ni de la capture au filet, ni de la capture au nid, puisque, ainsi que le souligne la fédération nationale des chasseurs dans son intervention, ces méthodes causent plus de dommages que la chasse à la glu. En revanche, l'élevage apparaît comme une solution alternative possible, en tout cas relevée par la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt. Ce point est contesté : il est ainsi soutenu que l'élevage constituerait une méthode contraire au bien-être animal, que des captures transitoires sont préférables à une domestication des mêmes espèces, que la méthode est peu fiable et que les coûts financiers de l'élevage seront un obstacle dirimant à sa pratique. Les éléments apportés sur ce point par l'intervenante en défense, qui étaient d'ailleurs déjà pour grande partie présentés devant la Cour de justice, ne permettent toutefois pas d'établir l'absence d'autre solution satisfaisante. Vous pourrez donc accueillir ce deuxième moyen.

Le dernier motif d'annulation porte sur la sélectivité de la capture. Il n'est pas contesté qu'en dépit des conditions posées par l'arrêté, des prises accessoires existent, l'arrêté cadre précisant d'ailleurs que toute prise accessoire doit être relâchée¹⁷ et que « tout oiseau pris est nettoyé immédiatement »¹⁸. Parmi les trois conditions posées dans le cas d'un dispositif non légal, celle tenant à ce que les dommages causés aux prises soient négligeables n'est selon nous pas remplie.

Il ressort en effet des pièces des dossiers, en particulier d'une étude du Centre national d'information toxicologique vétérinaire de VetAgroSup de 2018, que la méthode de capture en cause est nécessairement traumatique. Il existe d'abord un risque élevé de stress métabolique pour l'oiseau, surtout si celui-ci n'est pas libéré rapidement. Des lésions traumatiques peuvent ensuite être causées pendant l'engluement et surtout le désengluement par le chasseur. Enfin, les incidences causées par l'emploi de la glu et de solvant sont importants : le solvant a notamment des effets narcotiques conduisant pendant quelques jours à des effets de somnolence et, par ailleurs, il faut prendre en compte les incidences de résidus de glu sur le bec et les plumes, conduisant les oiseaux concernés à se nettoyer plus fréquemment le plumage et à une moindre imperméabilité de celui-ci. Tous ces éléments ont une incidence potentielle sur la mortalité des prises accessoires. Nous entendons l'argument selon lequel cette méthode serait moins traumatique que d'autres chasses traditionnelles, mais à vrai dire celui-ci a peu d'incidence. Nous comprenons également que la fédération nationale des chasseurs insiste sur le « temps très court » entre le moment où l'oiseau est piégé et celui où il est relâché et sur la sûreté de la méthode de nettoyage, mais les éléments produits ne confirment pas ce point. Nous croyons que si la méthode de capture en cause n'est certes pas létale, elle est à l'origine de dommages aux espèces capturées lesquels, selon les standards fixés par la Cour de justice, ne peuvent être qualifiés de négligeables. Cette position est

¹⁷ Article 11 de l'arrêté du 17 août 1989 : « Tout gibier autre que les grives draines, litornes, mauvis et musiciennes et les merles noirs capturé accidentellement est nettoyé et relâché immédiatement ».

¹⁸ Article 4 de l'arrêté du 17 août 1989.

d'ailleurs celle finalement défendue par le ministre dans le dernier dossier appelé. Et par suite, il faut considérer que la condition de sélectivité n'est pas plus remplie.

Sans qu'il soit donc nécessaire de répondre aux autres moyens¹⁹, vous annulez les arrêtés en cause.

Il vous est alors demandé d'enjoindre au ministre de la transition écologique de procéder à l'abrogation de l'arrêté cadre du 17 août 1989. Nous croyons que vous ne pourrez pas faire droit à cette demande car l'annulation des arrêtés annuels, au motif de la méconnaissance, invoquée par voie d'exception, de l'arrêté cadre, n'implique pas nécessairement l'abrogation de cet arrêté cadre, la seule annulation des arrêtés attaqués suffisant à bloquer la mise en œuvre du dispositif. Certes, vous savez aussi qu'il appartient à l'administration de ne pas appliquer une norme illégale²⁰, qui serait contraire au droit de l'Union européenne, de même qu'il appartient à l'autorité compétente de déférer à une demande d'abrogation d'un règlement illégal²¹ et vous pourriez être tentés d'en déduire qu'il convient par suite d'enjoindre à l'administration de l'abroger.

Ce serait toutefois à nos yeux aller trop loin d'un double point de vue : d'une part, car cela n'est pas nécessaire à l'exécution de votre décision, d'autre part, car vous n'avez à notre connaissance jamais enjoint à l'abrogation d'un texte non attaqué et dont l'inconventionnalité serait seulement révélée par voie d'exception, sachant de surcroît qu'une voie praticable d'annulation de ce texte existe, puisqu'il suffirait d'en demander l'abrogation à l'administration et, en cas de refus, de saisir le juge de cette décision. Certes, il ne faut pas que par ce biais, soient maintenues dans le droit national des dispositions qui porteraient atteinte à l'effectivité du droit de l'Union européenne²². Mais en l'espèce, le simple fait de laisser inappliquées les dispositions de l'arrêté cadre, c'est-à-dire concrètement en ne prenant pas d'arrêtés annuels, suffit à satisfaire cette condition. Nous vous proposons donc de rejeter les conclusions à fin d'injonction.

Dans ces dix premières affaires, nous concluons donc à l'annulation des arrêtés du 24 septembre 2018 attaqués, à ce que l'Etat verse, d'une part, à l'association One Voice et,

¹⁹ Il est à noter, toutefois, que peut faire hésiter le moyen tiré de l'absence de contrôle suffisamment strict de la mise en œuvre de la dérogation. Selon le guide relatif à la chasse établi dans le cadre de la directive de 1979 par la Commission européenne, il est souligné concernant cette condition posée au c) du paragraphe 1 de la directive que : « Le principe de conditions strictement contrôlées implique que toute utilisation de ce type de dérogation doit impliquer une autorisation claire qui doit être mise en rapport avec des individus, des lieux, des moments et des quantités particuliers. Il implique également la nécessité d'une forte dimension de contrôle de l'application de ces dérogations pour en assurer le respect » (voir p. 67). Dans son arrêt du 21 juin 2018, *Commission c/ République de Malte* précité, la Cour de justice de l'Union européenne a ainsi jugé que Malte ne rapportait pas la preuve que la dérogation était mise en œuvre dans des conditions strictement contrôlées, au sens de l'article 9 de la directive, après s'être livrée à un contrôle particulièrement poussé des conditions de mise en œuvre de la réglementation maltaise, en soulignant notamment que « dans le contexte maltais, caractérisé par une très forte densité de titulaires de licence, à savoir plus de 4 000, et d'installations de piégeage enregistrées, à savoir plus de 6 400, le fait que seuls 23 % des piégeurs ont été soumis à des contrôles individuels paraît insuffisant » (point 94).

²⁰ CE, Section, 14 novembre 1958, *Sieur P...*, n°35399, au Recueil.

²¹ Voir notamment CE, Ass., 3 février 1989, *Compagnie Alitalia*, n°74052, au Recueil.

²² Voyez notamment CE, Ass., 29 juin 2001, *V...*, n° 213229, au Recueil.

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'autre part, à la Ligue de protection des oiseaux, une somme totale de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et au rejet du surplus des conclusions.

3.2. En dépit des changements intervenus avec la modification de l'article L. 424-2 du code de l'environnement par 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, nous croyons que vous pourrez raisonner de manière identique en ce qui concerne les arrêtés relatifs à la campagne 2019-2020 et sans qu'il soit besoin de renvoyer une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne²³.

Dans ces dix affaires, nous concluons donc à la non admission des interventions de la Fédération nationale des chasseurs, à l'annulation des arrêtés du 2 septembre 2019 attaqués, à ce que l'Etat verse, d'une part, à l'association One Voice et, d'autre part, à la Ligue de protection des oiseaux, une somme totale de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et au rejet du surplus des conclusions.

3.3. Reste alors la requête n° 443489 par laquelle la fédération nationale et la fédération de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur des chasseurs demandent l'annulation de la décision de la ministre, révélée par ses prises de position publique, refusant d'autoriser l'emploi des gluaux pour la campagne 2020-2021, décision.

Cette requête pose d'abord une question relative à la mise en œuvre de la procédure de participation prévue par l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement. Le moyen tiré de la méconnaissance de ces dispositions est opérant à l'encontre des arrêtés annuels (voyez CE, 25 février 2019, *Ligue française pour la protection des oiseaux*, n°414849, aux Tables). Mais en l'espèce, après une consultation sur un projet d'arrêté autorisant cette chasse, l'administration a finalement décidé de ne pas donner suite à ce texte. Le moyen est selon nous inopérant, puisque la procédure n'est tout simplement pas allée à son terme et qu'aucun arrêté annuel n'a été pris. Vous pourriez alors juger que lorsque le texte pour lequel une consultation est réalisée sur le fondement de l'article L. 123-19-1 n'est finalement pas édicté, la méconnaissance des dispositions de cet article ne peut être utilement invoquée à l'encontre de cette décision. Si vous décidiez toutefois de dire le moyen opérant, il serait non fondé pour la simple raison que ce n'est pas parce qu'elle consulte que l'administration est tenue de prendre le texte et que la possibilité lui est toujours ouverte de ne pas l'adopter. Il ne pourrait éventuellement en aller autrement, nous semble-t-il, que si les textes imposaient qu'un acte soit pris et qu'il ne l'était pas. Mais nous croyons que tel n'est pas le cas en l'espèce, puisque nous vous avons dit que les dispositions législatives ouvrent la possibilité au pouvoir

²³ L'article L. 424-2 du code de l'environnement dispose désormais notamment que : « (...) 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 ; (...) ». Par ailleurs, postérieurement à la seconde série d'arrêtés attaqués, le décret du 19 mai 2020 précisant les modalités de mise en œuvre 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 a créé un nouvel article R. 424-15-1 de ce même code aux termes duquel « 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 ».

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.

réglementaire de mettre en œuvre cette chasse sans le contraindre à le faire. Vous pourrez donc écarter ce moyen.

Les autres moyens ne vous retiendront alors pas. Compte tenu de ce que nous vous avons dit, nous pensons que la ministre pouvait, sans méconnaître les dispositions de l'article L. 424-4 du code de l'environnement, décider de ne pas autoriser la chasse aux gluaux pour la saison 2020-2021, puisque les conditions de cette chasse tenant à l'absence d'autre solution satisfaisante et à sa sélectivité ne pouvaient être regardées comme remplies. Et elle n'a bien entendu pas plus, ce faisant et en tout état de cause, méconnu les articles invoqués du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et de la Charte des droits fondamentaux et de la Constitution qui protègent l'identité culturelle.

Et par ces motifs nous concluons, dans cette dernière affaire, au rejet de la requête, y compris des conclusions tendant à ce que soit prescrite une enquête et de celles présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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.