

N° 459252

Association pour la Protection des Animaux Sauvages

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies

Séance du 11 octobre 2023

Décision du 13 novembre 2023

CONCLUSIONS

M. Laurent DOMINGO, Rapporteur public

Les fédérations de chasseurs, et particulièrement les fédérations départementales, jouent un rôle central, spécialement depuis la loi n° 2000-698 du 26 juillet 2000 relative à la chasse, dans de nombreux domaines liés aux activités cynégétiques.

C'est particulièrement vrai en matière de permis de chasser. Si c'est l'Etat, aujourd'hui avec l'Office français de la biodiversité, qui a succédé à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, qui délivre les permis de chasser à titre permanent (v. article L. 423-9 du code de l'environnement)¹, pour le reste l'essentiel, ou peu s'en faut, se passe au niveau des fédérations de chasse.

En effet, le permis de chasser doit être validé tous les ans par l'adhésion à une fédération de chasse, le paiement d'un droit de timbre, de redevances et de contributions et la souscription d'une assurance. En pratique, pour les quelques 1,1 millions de chasseurs qui valident leur permis chaque année, les démarches se font directement avec les fédérations départementales (ou interdépartementales) auprès de qui sont placés des régisseurs des recettes de l'Etat (R. 423-12 et s. du code de l'environnement).

Ainsi, si l'Etat maîtrise les permis qu'il accorde, il perd ensuite largement de vue ceux qui sont effectivement utilisés. Ce qui, évidemment, n'est pas sans pouvoir poser des difficultés, notamment pour faire respecter les retraits de permis, les interdictions de chasser ou encore faire le lien avec la détention des armes à feu.

C'est pourquoi, dès 2000, la loi sur la chasse (article 21), complétée par la loi n° 2003-698 du 30 juillet 2003 relative à la chasse (article 25), a eu pour ambition de créer un fichier national des permis de chasser et de leur validation, géré par l'Office national de la chasse et de la

¹ Jusqu'en 2019, c'est également l'Office national qui délivrait les autorisations de chasser, qui permettent de chasser en présence et sous la responsabilité civile d'un accompagnateur titulaire depuis au moins cinq ans du permis de chasser (v. article L. 423-3 du code de l'environnement). 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 a transféré cette compétence aux fédérations départementales.

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.

faune sauvage et largement alimenté par les remontées d'informations en provenance des fédérations.

Les relations entre les fédérations de chasseurs et l'Office national n'étant, notoirement, pas très bonnes, le fichier national n'a pas atteint son objectif. Le législateur a alors fait évoluer le cadre de ce fichier.

En 2005, avec loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, il a, sur amendement parlementaire au Sénat et malgré la perplexité du gouvernement², confié la gestion de ce fichier à la Fédération nationale des chasseurs sous le contrôle de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage.

Mais les difficultés de transmission des informations vers l'Office national ont persisté (v. étude d'impact du projet de loi portant création de l'AFB-ONCFS, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement, p. 35).

En 2019, le législateur, avec la loi du 24 juillet 2019 (citée supra note 1) a alors décidé que le fichier national des permis de chasser serait composé de deux fichiers mis en commun et serait cogéré par le nouvel Office français de la biodiversité et par la Fédération nationale des chasseurs : l'Office se chargeant de la partie titres permanents tandis que la fédération gèrerait les validations.

Depuis l'origine, en 2000, et par la suite, en 2003, 2005 et 2019, le législateur a, à chaque fois, prévu qu'un décret, d'abord en Conseil d'Etat et maintenant simple depuis la loi de 2019, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, précise les modalités d'application de l'article L. 423-4 du code de l'environnement relatif à ce fichier.

Ce décret n'a jamais été pris. Nous n'y voyons pas tant la cause du mauvais fonctionnement du fichier national que la conséquence des relations difficiles que nous avons évoquées.

Certes, il y a quelques années, un projet de décret a été rédigé. Le rapport d'informations sur l'application de la loi du 24 juillet 2019 (4 mars 2020, n° 2734) indique en effet qu'un texte a été transmis aux sections consultatives du Conseil d'Etat (p. 19) à la fin de l'année 2019, alors même que la consultation du Conseil d'Etat n'était plus obligatoire. Mais rien n'a finalement été publié au Journal officiel.

C'est l'Association pour la Protection des Animaux Sauvages qui vous demande aujourd'hui, après avoir sollicité en vain le Premier ministre, d'enjoindre, après avoir annulé la décision implicite de rejet de sa demande, au gouvernement de prendre ce décret.

Nous n'avons pas beaucoup d'hésitation pour vous dire que sa requête nous paraît à la fois recevable et fondée.

En premier lieu, l'association requérante justifie d'un intérêt à agir. Non pas à raison de l'agrément dont elle dispose sur le fondement de l'article L. 141-1 du code de

² Amendement 279 rectifié bis, Séance du 26 janvier 2005.

l'environnement, qui lui confère un intérêt à agir contre les décisions administratives qui produisent des effets dommageables sur l'environnement (article L. 142-1), ce qui n'est pas le cas du refus en litige de prendre un décret. Mais plus classiquement eu égard aux intérêts qu'elle défend, notamment la protection de la faune, de la flore, la réhabilitation des animaux sauvages et la conservation du patrimoine naturel en général, alors que le décret dont la publication est demandée doit permettre d'améliorer les conditions d'exercice de la police de la chasse, la pratique de la chasse étant définie par le législateur (article L. 420-1) comme une activité à caractère environnemental, culturel, social et économique, qui participe à la gestion durable du patrimoine faunique et de ses habitats et qui contribue à l'équilibre entre le gibier, les milieux et les activités humaines en assurant un véritable équilibre agro-sylvocynégétique.

Indiquons au demeurant que l'intérêt à agir de l'association n'est pas contesté en défense.

En second lieu, votre jurisprudence a dégagé l'obligation pour le gouvernement de prendre dans un délai raisonnable les mesures réglementaires qu'implique nécessairement l'application de la loi, hors le cas où le respect des engagements internationaux de la France y ferait obstacle (28 juillet 2000, Association France nature environnement, n° 204024, A ; Assemblée, 7 juillet 2004, D..., n° 250688, Rec. p. 309).

Pour rechercher si une mesure réglementaire s'impose pour l'application de la loi, votre jurisprudence tient compte de deux critères, alternatifs :

Soit le décret est nécessaire pour rendre applicables les dispositions législatives, dès lors qu'elles ne comportent pas les précisions suffisantes pour être mises en œuvre immédiatement (par ex. 8 juin 2016, Société Laboratoires Genévrier, n° 388719) ;

Soit le législateur n'a pas entendu laisser de marge d'appréciation au gouvernement en lui imposant de prendre un décret d'application, alors même que la loi pourrait être mise en œuvre sans le texte réglementaire (par ex. 28 juillet 2000, Association France nature environnement, préc.).

En l'espèce, nous ne sommes peut-être pas avec évidence dans la première hypothèse. En effet, les traitements de données, tant du permis de chasser que des validations des permis, existent déjà. La mise en commun de ces fichiers, qui en principe ne pose que des questions techniques, ne semble pas hors de portée, même sans décret. Mais, dans les circonstances de l'espèce, on comprend que la seule volonté des uns et des autres ne suffira pas et qu'ainsi le décret annoncé est nécessaire pour que le fichier commun prévu par l'article L. 423-4 du code de l'environnement voit le jour.

En tout état de cause, et le législateur avait bien conscience des difficultés en votant le texte, nous sommes dans la seconde hypothèse. Il ressort clairement du code de l'environnement qu'un décret doit intervenir, le législateur ayant été assez précis sur ce sujet :

Il a prévu, d'une part, que le décret pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés précise les modalités de constitution et de mise à jour du fichier national. C'est donc ce décret qui doit apporter les précisions relatives aux données traitées

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.

(catégories de données, durées de conservation, règles d'accès, etc.), lesquelles, à notre connaissance, n'existent pas par ailleurs.

Il a prévu, d'autre part, au-delà des seules règles relatives aux données personnelles, que le décret précise également les conditions dans lesquelles les inspecteurs de l'environnement affectés à l'Office français de la biodiversité et les agents de développement commissionnés et assermentés des fédérations départementales des chasseurs consultent le fichier dans le cadre de leurs missions de police de la chasse.

L'application de l'article L. 423-4 du code de l'environnement implique ainsi nécessairement l'adoption du décret annoncé. En défense, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires n'en disconvient pas.

Pourtant, et alors que l'adoption de ce décret ne se heurte pas aux engagements internationaux de la France, le délai raisonnable au terme duquel il devait intervenir a expiré. S'agissant d'une décision de refus de prendre un texte, vous vous placez à la date de votre décision (27 mai 2021, Association Compassion in World Farming France (CIWF), n° 441660, T. pp. 488-491-867). Nous en sommes aujourd'hui à plus de quatre ans et deux mois depuis la publication de la loi du 24 juillet 2019.

Le ministre fait valoir les difficultés qu'il aurait rencontrées. Mais, si vous admettez en effet de prendre en considération les difficultés auxquels l'autorité administrative a pu être confrontées pour apprécier le caractère déraisonnable du délai, en l'espèce, elles ne sont pas convaincantes :

Une analyse d'impact des données personnelles est nécessaire, explique le ministre, sachant que le fichier relèvera en partie de la directive police-justice. Mais élaborer une AIPD ne constitue pas un exercice d'une complexité telle qu'elle retarde de plusieurs années la préparation du décret. Et au besoin, les services de la CNIL sont disponibles pour accompagner les administrations.

Il faut ensuite, indique le ministre, prévoir des interconnexions avec deux fichiers consacrés au contrôle des armes : le fichier national des personnes interdites d'acquisition et de détention d'armes (le Finidia) et le système d'information sur les armes (le SIA). Et l'Office français de la biodiversité doit mettre à niveau le fichier des permis de chasser permanents. Mais ce sont des questions qui peuvent éventuellement présenter des difficultés d'ordre technique, pas d'ordre réglementaire. Ecrire des règles de connexion n'est en effet pas d'une grande complexité. D'autant que c'est le décret qui précède la mise en œuvre technique. Au point que tant que le décret n'a pas prévu les règles d'interconnexion, il peut ne rien se passer techniquement.

Enfin, reconnaît le ministre, tout en indiquant qu'il n'y a rien d'insurmontable, il faut mobiliser une pluralité d'acteurs, publics et privés. En vérité, écrire un décret ne mobilise que l'administration. Certes, la concertation est néanmoins utile. On sait cependant, le ministre n'a pas eu besoin de l'écrire, qu'en l'espèce, elle n'a rien d'évidente. Mais au bout de quatre ans, et même plus si l'on n'oublie pas qu'un décret est annoncé depuis plus de vingt ans, il est assurément temps, en dépit des crispations possibles entre les parties concernées, que le

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.

pouvoir réglementaire accomplisse sa mission constitutionnelle, qui est d'écrire le décret prévu par la loi.

La requête de l'Association pour la Protection des Animaux Sauvages vous invite à y contraindre le ministre : il y a lieu d'y faire droit par le prononcé d'une injonction. Dans les circonstances de l'espèce, vous pourrez prononcer une astreinte de 200 euros par jour de retard.

PCMNC :

- Annulation du refus implicite de prendre le décret prévu par l'article L. 423-4 du code de l'environnement ;
- Injonction de prendre ce décret dans un délai de six mois, sous astreinte de 200 euros par jour de retard.