N° 488642
Association One Voice et autres.

6ème et 5ème chambres réunies

Séance du 7 février 2025
Décision du 12 mars 2025

CONCLUSIONS

M. Nicolas AGNOUX, Rapporteur public

Cette affaire interroge une nouvelle fois, dans lignée de vos décisions d'Assemblée du 11 octobre 2023, *Amnesty International France et autres* et *Ligue des droits de l'homme et Syndicat de la magistrature et autre*[1], l'office du juge du « recours pour excès de pouvoir-injonction », cette fois dans le domaine particulier des mesures de police administrative.

A la suite du décès d'un de leur proches, victime d'un tir accidentel de chasseur, Mmes J... et S... ont créé le collectif « Un jour un chasseur », destiné à recueillir et à relayer les témoignages dénonçant les comportements abusifs de certains chasseurs à l'encontre des riverains ou des promeneurs.

Leur pétition « Morts, violences et abus liés à la chasse : plus jamais ça ! » a recueilli plus de 120 000 signatures. Elle est la première dont le Sénat se soit saisi dans le cadre de son dispositif de « e-pétition » en vertu duquel les pétitions ayant recueilli au moins 100 000 signatures sont transmises à la Conférence des Présidents qui peut décider d'y donner suite : en l'occurrence, une mission de contrôle a été créée en 2021 pour « *entendre toutes les parties prenantes* »[2] et un rapport d'information publié le 14 septembre 2022, qui, dans l'objectif de « *tendre vers le zéro accident* », dresse une liste de 30 propositions « *pour plus de sécurité à la chasse* », incluant notamment le renforcement de la formation des chasseurs, des règles de sécurité ou de l'information des usagers mais également la création d'un délit d'entrave à la chasse.

Quelques mois plus tard, en janvier 2023, la secrétaire d'Etat chargée de l'écologie rendait public un « plan sécurité à la chasse » prenant appui sur ce rapport sénatorial et énumérant pour sa part 14 mesures. L'une d'elle trouvera une traduction réglementaire : le décret du

[1] CE Ass., 11 octobre 2023, *Ligue des droits de l'homme et autre et Syndicat de la magistrature et autre*, n°467771, 467781, au recueil.
[2] Communiqué de presse du Sénat du 9 novembre 2021.

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.

16 septembre 2023 institue une contravention réprimant le fait de chasser en état d'ivresse manifeste.

Estimant ce plan ministériel insuffisant, Mmes J... et S... ont alors, conjointement avec l'association One Voice, saisi la Première ministre et le ministre chargé de la transition écologique et de la cohésion des territoires d'une demande tendant à ce que soient édictées toutes les mesures propres à garantir la sécurité des personnes et des biens lors du déroulement d'actions de chasse ou de destruction d'animaux susceptibles d'occasionner des dégâts. Le courrier énumérait, à titre non limitatif, une liste de 25 mesures qui reprennent pour partie certaines recommandations de la mission sénatoriale. Nous ne les citerons pas toutes : « *conditionner la pratique de la chasse sur toute parcelle à l'autorisation expresse du propriétaire [et] créer une cartographie répertoriant toutes les parcelles [concernées] accessible librement sur le site internet des préfectures* », « *interdire la pratique de toute chasse le dimanche* », « *interdire la chasse dans un périmètre de 200 m autour des habitations* », « *conditionner la validation annuelle du permis de chasse à l'obtention d'un certificat médical de moins d'un mois* », « *renforcer l'examen du permis de chasse* », « *interdire l'emploi de certaines armes et certaines munitions (...) présentant une dangerosité particulière* », « *interdire la chasse sous l'emprise de l'alcool et des stupéfiants quel que soit le taux* », etc.

Le silence conservé par les destinataires a fait naître deux décisions implicites de rejet que les requérantes, qui invoquent l'obligation faite à l'administration d'assurer le respect du droit à la vie protégé par l'article 2 CEDH, à la libre circulation et à la sécurité et à l'ordre publics, vous demandent d'annuler en faisant usage de vos pouvoirs d'injonction pour obtenir des autorités administratives qu'elles édictent les mesures sollicitées.

Il s'agit donc, pour reprendre la terminologie de vos commentateurs autorisés, d'un « recours en carence structurelle » sous la forme d'un « REP-toutes mesures utiles », c'est-à-dire d'un « *recours pour excès de pouvoir dirigé contre une décision de refus de prendre un vaste ensemble de mesures, assorti d'une demande d'injonction tout aussi vaste* »[3]. La requête a été introduite avant que ne soient rendues vos décisions d'Assemblée qui en ont détaillé et complété le mode d'emploi mais les parties ont pu utilement replacer leur argumentation dans ce cadre avant la clôture d'instruction.

En substance, l'illégalité d'une telle décision de refus suppose que soient réunies trois conditions dont votre jurisprudence fournit déjà quelques illustrations.

La première tient à l'existence d'une obligation pesant sur l'administration, c'est-à-dire d'une règle de droit dont la méconnaissance caractérisée dans l'accomplissement de ses missions peut être saisie. Ainsi, par votre récente décision *Sté Eolise* (CE 6 novembre 2024, n° 471039, au recueil et aux conclusions de F. Puigserver), vous avez rejeté le recours dirigé contre un refus de prendre les mesures nécessaires au respect, par la France, de ses objectifs en matière de développement des énergies renouvelables, au motif qu'il ne résulte d'aucune disposition

[3] A. Gouin, L. Cadin, *Le juge ne peut pas tout*, AJDA 2023. 2105.

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.

législative ou réglementaire que les objectifs fixés par le décret arrêtant la programmation pluriannuelle de l'énergie présenteraient un caractère contraignant à l'égard de l'Etat.

La deuxième implique d'établir effectivement l'existence du manquement ce qui suppose, cumulativement, qu'il soit suffisamment caractérisé au regard notamment de la gravité ou à la récurrence des défaillances relevées, que des mesures administratives soient susceptibles, de façon directe, certaine et appropriée, d'en prévenir la poursuite ou la réitération, et que l'abstention de l'administration ne puisse trouver de justification au regard des mesures déjà prises, des difficultés et des contraintes auxquelles elle doit faire face et des moyens dont elle dispose. C'est sur ce terrain que vous avez rejeté la requête de l'association des avocats pénalistes tendant à ce que soient prises toutes mesures utiles permettant de mettre fin aux atteintes à la dignité subie par les personnes placées dans des locaux de garde à vue (CE 29 décembre 2023, *Association des avocats pénalistes*, n°461605, aux tables et aux conclusions d'E. de Moustier). Vous avez jugé qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier que de telles défaillances seraient généralisées sur l'ensemble du territoire et d'une ampleur suffisante pour que soit établie une atteinte caractérisée, au niveau national, à la dignité de la personne humaine. Vous avez retenu une motivation analogue dans une récente décision *GISTI* du 30 janvier dernier (n° 495916, 495917) au sujet d'un refus de prendre les mesures nécessaires à la réduction du délai de délivrance par l'OFPRA des documents tenant lieu d'acte d'état civil aux réfugiés.

La troisième condition résulte de ce que, en toute hypothèse, il n'appartient pas au juge administratif, dans le cadre de cet office, de se substituer aux pouvoirs publics pour déterminer une politique publique ou de leur enjoindre de le faire. C'est cette « clause de politique publique » que vous avez opposée dans l'affaire d'Assemblée *Amnesty International*, alors qu'était contestée l'inaction de l'administration pour prévenir des contrôles d'identité discriminatoires par les forces de police, en jugeant que les demandes des associations requérantes visaient en réalité à une redéfinition générale des choix de politique publique en matière de contrôles d'identité.

C'est donc le cumul de ces trois conditions qui autorise le juge administratif à enjoindre à l'administration les mesures nécessaires pour faire cesser le manquement, comme vous l'avez fait pour faire respecter l'obligation de port effectif et apparent de l'identifiant individuel par les agents de police et de gendarmerie[4], pour permettre l'instruction dans un délai raisonnable des demandes de visas des membres des familles de réfugiés[5] ou, avant l'heure, dans le cadre des contentieux climatiques[6].

Au cas présent nous croyons que chacune des trois conditions fait obstacle aux prétentions des requérantes, la difficulté principale de l'affaire consistant à déterminer le ou les terrains de rejet les plus adéquats.

---

[4] Décision précitée *Ligue des droits de l'homme et autre et Syndicat de la magistrature et autre*.
[5] CE 25 avril 2024, *Association des avocats Elena France et autres*, n° 491232, aux tables.
[6] CE 12 juillet 2017, *Association Les amis de la Terre France*, n° 394254, au recueil ; CE 1er juillet 2021, *Commune de Grande-Synthe et autre*, n° 427301, 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.

1. Au préalable, et en tout état de cause, il vous serait possible d'opérer un premier tri parmi les mesures dont le refus d'adoption est critiqué, compte tenu du caractère législatif de certaines d'entre elles.

En particulier, la demande visant à ce que soit consacrée l'interdiction de la chasse un jour par semaine (en réactivant ainsi la disposition de la loi du 26 juillet 2000, abrogée trois ans plus tard), ou encore celle tendant à conditionner toute action de chasse à l'autorisation expresse du propriétaire (qui tend à remettre en cause le régime des associations communales de chasse agréées) relèvent de la compétence du législateur.

Néanmoins l'exercice serait fastidieux et vous pourrez vous borner, comme vous l'avez fait par votre décision *Amnesty International*, à une incise dans la réponse plus générale que nous vous allons vous proposer, relevant qu'il n'appartient pas au juge administratif de connaître de mesure qui touchent aux rapports entre les pouvoirs exécutif et législatif.

2. Le terrain que suggère implicitement le ministre en défense consiste en quelque sorte à rejeter la requête « au fond », en écartant l'existence d'un manquement caractérisé au vu de « *l'exhaustivité du corpus juridique existant* » et « *du renforcement contemporain des mesures destinées à prévenir les risques d'accidents* ».

En ce sens, vous relèverez en particulier, outre le décret précité qui réprime l'ivresse manifeste, les apports de la loi du 24 juillet 2019[7] qui impose l'obligation du port du gilet fluorescent pour les chasseurs en action collective de chasse à tir au grand gibier, l'obligation de la pose de panneaux de signalisation temporaire pour signaler les entrées principales de la zone de chasse collective à tir au grand gibier et l'obligation de remise à niveau décennale applicable à tous les chasseurs et portant sur les règles élémentaires de sécurité.

Surtout, vous constaterez la nette réduction des accidents de chasse enregistrés au niveau national au cours des vingt dernières années. Selon les chiffres du rapport d'information sénatorial précité et du dernier bilan réalisé par l'Office français de la biodiversité, le nombre d'accidents est passé de 203 pour la saison 2003-2004 à 78 pour la saison 2022-2023, et le nombre d'accidents mortels de 29 à 6 sur la même période – évolution à relativiser néanmoins compte tenu de la diminution concomitante du nombre de chasseurs et des ressauts importants observés au cours de certaines années.

Vous pourriez donc en déduire que, malgré les défaillances qui peuvent être constatées ponctuellement dans les garanties apportées à la sécurité du public lors des opérations de chasse, et dont la requête fournit un grand nombre d'exemples tirés d'articles publiés dans la presse locale, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'à la date à laquelle vous statuez, de telles défaillances seraient généralisées et d'une ampleur telle que soit établie une atteinte

[7] 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.

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.

caractérisée, au niveau national, au droit à la vie, à la libre circulation et à la sécurité et à l'ordre publics.

Pour expédiente qu'elle soit, cette réponse nous semble néanmoins peu opportune. D'une part, elle reposerait sur une analyse qui, au vu de l'étendue du domaine de la réglementation de la chasse et de la diversité des enjeux en cause, s'apparente à un audit de politique publique pour le moins artisanal et hasardeux. D'autre part, elle vous conduirait à énoncer une appréciation, qui sera lue comme un satisfecit, sur le caractère suffisant de l'encadrement des opérations de chasse et la reconnaissance d'un seuil d'accidentologie admissible. Cette solution ouvrirait d'ailleurs la porte à d'autres recours destinés à recueillir, par la même voie, votre appréciation sur bien d'autres questions transversales, telles que la politique de sécurité routière.

3. Il apparaît donc plus justifié d'interrompre la discussion plus en amont, en opposant, comme vous l'avez fait dans l'affaire d'Assemblée *Amnesty*, la clause de politique publique, tant les éléments particuliers de ce dossier vous y invitent.

Pour commencer, le caractère programmatique de la requête : c'est bien en effet l'ensemble d'une politique publique, celle de la réglementation de la chasse en France, que les requérantes vous invitent à redéfinir par l'adoption d'un vaste éventail de mesures (vingt-cinq au total), couvrant des domaines variés (cadre d'octroi des permis, règles de sécurité, obligations d'information du public, sanctions et contrôles).

A également valeur d'indice le contexte particulier de la demande adressée à l'administration, les deux premières requérantes étant directement à l'initiative du rapport d'information parlementaire ayant lui-même servi d'appui au plan ministériel. Les requérantes en contestent les lacunes mais ces deux documents n'en démontrent pas moins, de manière concrète, que la liste des mesures qu'elles sollicitent constituent l'énoncé d'un plan gouvernemental.

Surtout, le débat porté devant vous, auquel la fédération nationale des chasseurs a souhaité se joindre par une intervention, relève d'arbitrages éminemment politiques puisqu'ils visent moins à obtenir de la part de l'administration une action, un comportement ou des moyens donnés, qu'à modifier le point d'équilibre entre des intérêts collectifs antagonistes, en mettant à la charge de tiers à l'administration (les chasseurs) de nouvelles obligations et de nouvelles contraintes – autrement dit à obtenir des pouvoirs publics qu'ils déplacent le curseur dans la conciliation à opérer entre plusieurs droits et libertés constitutionnellement garantis.

Les demandes dont vous êtes saisis visent donc bien en réalité, pour reprendre les termes de votre jurisprudence d'assemblée, « à une redéfinition générale des choix de politique publique » en matière de réglementation de la chasse. Vous pourrez donc rejeter la requête pour ce motif.

On l'a dit, cette solution ne bénéficie à ce jour que d'un seul précédent, la décision *Amnesty* précitée, au sujet de laquelle vos commentateurs s'étaient interrogés sur le rattachement de la clause de politique publique à une cause d'irrecevabilité ou à un motif de rejet au fond. Nous

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.

penchons nettement pour la seconde option compte tenu notamment de l'adhérence de ce motif avec celui qui va suivre.

4. En effet, vous pourrez également envisager, sans contradiction avec ce qui précède, un autre terrain de réponse consistant à écarter, au vu de la nature particulière de la demande qui met en jeu les pouvoirs de police administrative, l'existence même d'une obligation incombant de façon suffisamment directe et impérieuse à l'administration, dont le manquement serait susceptible d'être saisi, et contesté par la voie du REP-injonction.

Afin de prévenir tout malentendu, précisons bien ici qu'il ne s'agit pas de nier la nécessité pour les pouvoirs publics d'agir de manière à assurer, en tous lieux et en toutes circonstances, la sécurité des biens et des personnes mais seulement de déterminer l'office du juge administratif saisi d'un recours en carence structurelle.

La carence alléguée relève ici de l'exercice du pouvoir réglementaire au titre de la police spéciale de la chasse, que le Conseil constitutionnel rattache aux attributions de police générale de l'administration (décision n° 2000-434 DC du 20 juillet 2000, cons. 19) et qui trouve également son fondement dans les dispositions de l'article L. 424-15 du code de l'environnement issu des anciens articles L. 224-13 et L. 224-14 du code rural qui donnent compétence au Premier ministre pour fixer les règles garantissant la sécurité des chasseurs et des tiers dans le déroulement de toute action de chasse.

On relèvera, au préalable, que le législateur ne s'est pas aventuré à fixer en la matière un quelconque objectif chiffré qui pourrait servir d'accroche, comme en d'autres matières, à la caractérisation d'un manquement. Et les requérantes ne sauraient davantage se prévaloir du plan ministériel publié en 2023 qui se borne à des annonces. En particulier, si la secrétaire d'Etat a indiqué en préambule à ce plan que (nous citons), « *L'objectif auquel je crois profondément est celui de tendre vers le zéro accident* », cet objectif ne trouve pas de traduction dans le droit positif. Enfin, les textes européens n'édictent pas davantage de norme en la matière.

Cependant, vous jugez de longue date que le refus de l'autorité administrative de faire usage de son pouvoir réglementaire de police administrative est entaché d'illégalité dans le cas où, à raison de la gravité du péril résultant d'une situation particulièrement dangereuse pour le bon ordre, la sécurité ou la salubrité publique, cette autorité, en n'ordonnant pas les mesures indispensables pour faire cesser ce péril grave, méconnaît ses obligations légales (CE 23 octobre 1959, *D...*, n° 40922, au recueil p. 540)[8].

Cette approche restrictive était justifiée par votre commissaire du Gouvernement Antoine Bernard, indiquant qu'il « *ne semble possible de conclure à l'existence pour l'autorité de police d'une obligation légale d'user de son pouvoir réglementaire que dans l'hypothèse, au demeurant difficile à mieux définir, où en s'abstenant d'user de ce pouvoir cette autorité*

[8] Et, s'agissant des mesures individuelles de police : CE 1er juin 1973, *Dlle A...*, au recueil p. 915.

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.

méconnaîtrait les exigences les plus élémentaires ou les plus essentielles de la protection de l'ordre public et manquerait en définitive manifestement et gravement à sa mission ».

Il est vrai que depuis lors, votre contrôle sur les conditions d'exercice de la police administrative s'est notablement approfondi, avec le passage d'un contrôle restreint à un contrôle normal sur les décisions de refus de faire usage de ces pouvoirs (CE 26 octobre 2007, *Association de défense contre les nuisances aériennes*, n° 297301, aux tables) et, dans le contentieux indemnitaire, la possibilité d'engager la responsabilité de l'administration pour faute simple.

Il n'en demeure pas moins que l'obligation pour l'autorité de police d'agir ne s'impose pas en toute hypothèse, mais seulement en présence d'un trouble à l'ordre public (dans ses trois dimensions de sécurité, de salubrité et de tranquillité) suffisamment grave et caractérisé pour conférer une forme d'évidence à la nécessité et à l'objet de son intervention : voyez, pour l'obligation faite aux communes sur le territoire desquelles sont situées des baignades qui, sans avoir été aménagées, font l'objet d'une fréquentation régulière et importante, de prendre les mesures de police municipale nécessaires à l'intervention rapide des secours en cas d'accident : CE Sect. 13 mai 1983, *Mme Lefebvre*, n°30538, au recueil ; pour le refus du ministre des transports de faire usage de ses pouvoirs de police spéciale pour réduire les nuisances sonores aéroportuaires et notamment instaurer un couvre-feu nocturne à Roissy : décision *Association de défense contre les nuisances aériennes* précitée ; pour l'existence d'une carence fautive du préfet de police et de la ville de Paris à n'avoir pas pris les mesures nécessaires pour mettre fin aux étalages installés sans autorisation sur la chaussée et les trottoirs de la rue Dejean occasionnant des nuisances et des troubles importants : CE 9 novembre 2018, *Préfet de police et ville de Paris*, n° 411626, 411632, aux tables ; pour le refus de prendre une mesure de suspension de la fabrication, l'importation, l'exportation et la mise sur le marché des couches pour bébés contenant des substances chimiques dangereuses : CE 23 décembre 2020, *M. G... et autres*, n° 431520, aux tables).

L'inaction que les requérantes imputent à la Première ministre et à la ministre dans la réglementation de l'activité de chasse n'est pas réellement de cette nature.

Elle ne relève d'abord pas une abstention totale entendue comme un refus de principe de réglementer, comme le montre l'existence du cadre juridique que nous avons rappelé.

Elle est ensuite difficilement assimilable à un refus de mettre fin à un trouble grave à l'ordre public, les mesures réglementaires de police que sollicitent les requérantes ne visant pas à faire cesser immédiatement un trouble précis, mais à diminuer les différents facteurs de risque à l'origine des accidents dans l'usage que les presque un million de titulaires du permis de chasse peuvent faire d'une arme à feu.

Malgré les inconvénients réels qu'elle peut générer pour des tiers, l'activité de chasse qui s'exerce dans le cadre défini par la loi ne saurait elle-même être regardée, au sens de la jurisprudence précitée, comme participant d'un trouble à l'ordre public. Au demeurant, le non-respect des règles élémentaires de sécurité, lorsqu'il caractérise une mise en danger

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.

délibérée d'autrui, est sanctionné pénalement au titre des dispositions générales du code pénal (art. 223-1).

Au total, et sans minimiser l'enjeu, ni contester l'existence d'une demande sociale accrue dont témoigne la mobilisation que les deux dernières requérantes sont parvenues à susciter et à relayer auprès des pouvoirs publics, il nous semble difficile d'identifier au cas d'espèce un trouble d'une nature et d'une intensité telle qu'il permette de caractériser, en regard, une obligation pour l'autorité administrative de mettre en œuvre ses pouvoirs de police.

On le voit, le sous-jacent de ce raisonnement n'est en définitive pas très éloigné de celui tiré de la « clause de politique publique ». Il emprunte d'ailleurs aussi au critère de la « portée de l'obligation » des critères que vos décisions d'Assemblée rattachaient à la caractérisation même du manquement. Cependant le cadre d'analyse fixé par vos décisions d'Assemblée du 11 octobre 2023 ne doit pas être appréhendé comme déterminant un ordre d'examen de conditions étanches mais plutôt comme une « boîte à outils » des modes de raisonnement ouverts au juge saisi d'une action en carence structurelle, lui permettant de tenir compte de l'objet propre à chaque demande.

PCMNC au rejet de la 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.