Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCATE GÉNÉRALE
M[ME] JULIANE KOKOTT
présentées le 19 novembre 2020[1]

Affaire C-900/19

Association One Voice,
Ligue pour la protection des oiseaux
contre
Ministre de la Transition écologique et solidaire
en présence de
Fédération nationale des Chasseurs

[demande de décision préjudicielle formée par le Conseil d'État (France)]

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Directive 2009/147/CE – Conservation des oiseaux sauvages – Autorisation d'un mode de chasse traditionnel – Exploitation judicieuse – Alternatives – Sélectivité – Mode de capture susceptible de conduire à des prises accessoires – Emploi de gluaux pour la capture de grives et de merles noirs »

I. Introduction

1. Un gluau est une branche ou une baguette sur laquelle les chasseurs apposent une substance adhésive et qu'ils placent dans un arbre ou un buisson. Dès qu'un oiseau entre en contact avec le gluau, celui-ci colle à ses plumes. L'oiseau perd sa faculté de voler et est ramassé par l'individu utilisant l'installation[2].

2. Si ce procédé de chasse était largement répandu par le passé, selon les informations communiquées par les médias français, les oiseaux ne pouvaient plus désormais être chassés aux gluaux, dans l'Union européenne, que dans cinq départements du sud de la France[3] et cette autorisation a été suspendue en 2020 en raison de la présente procédure[4]. Les spécimens capturés de cette manière sont destinés à être utilisés plus tard comme appelants, vraisemblablement dans le cadre d'autres méthodes de chasse.

1 Langue originale : l'allemand.

2 Voir conclusions de l'avocat général Geelhoed dans l'affaire Commission/Espagne (C-79/03, EU:C:2004:507, point 3).

3 https://france3-regions.francetvinfo.fr/provence-alpes-cote-d-azur/chasse-glu-collimateur-ecologistes-ministre-surtout-europe-1857870.html, consulté le 23 octobre 2020.

4 https://www.francetvinfo.fr/france/chasse/la-chasse-a-la-glu-pour-les-grives-et-les-merles-est-interdite-cette-annee-annonce-l-elysee_4086749.html, consulté le 23 octobre 2020.

3. La réglementation française relative à la chasse aux gluaux avait déjà été critiquée il y a plusieurs décennies par la Commission européenne, sans succès cependant, la Cour ayant constaté qu'elle entrait dans le cadre d'une dérogation admise par la directive « oiseaux » [5] en vue d'une exploitation judicieuse et sélective de certains oiseaux en petites quantités, pour autant qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante [6].

4. La jurisprudence a néanmoins continué à évoluer depuis lors. Le Conseil d'État français souhaite donc savoir si cette pratique de chasse traditionnelle, exercée dans les conditions prévues par le droit français, répond toujours aux critères de la dérogation. Il demande spécifiquement si le procédé est suffisamment sélectif, c'est-à-dire s'il exclut les captures accessoires en excès, et s'il n'existe vraiment pas d'autre solution satisfaisante.

II. Le cadre juridique

A. La directive « oiseaux »

5. L'article 2 de la directive « oiseaux » énonce l'obligation fondamentale mise à la charge des États membres en ce qui concerne la conservation des espèces d'oiseaux :

« Les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour maintenir ou adapter la population de toutes les espèces d'oiseaux visées à l'article 1er à un niveau qui corresponde notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, compte tenu des exigences économiques et récréationnelles. »

6. L'article 8, paragraphe 1, de la directive « oiseaux » interdit certaines méthodes de capture d'oiseaux :

« 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 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. L'annexe IV, point a), premier tiret, de la directive « oiseaux » mentionne notamment les gluaux.

8. L'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive « oiseaux » autorise des dérogations à certaines dispositions :

« 1. Les États membres peuvent déroger aux articles 5 à 8 s'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, pour les motifs ci-après :

[...]

c) 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. »

5 Aujourd'hui directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 novembre 2009, concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO 2010, L 20, p. 7) telle que modifiée par la directive 2013/17/UE du Conseil, du 13 mai 2013, portant adaptation de certaines directives dans le domaine de l'environnement, du fait de l'adhésion de la République de Croatie (JO 2013, L 158, p. 193).

6 Arrêt du 27 avril 1988, Commission/France (252/85, EU:C:1988:202, points 23 à 33).

B. Le droit français

9. L'article L. 424-4 du code de l'environnement prévoit la possibilité d'autoriser le recours à des modes de chasse traditionnels.

10. Le litige porte sur l'application de l'arrêté du 17 août 1989 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.

11. L'article 1er de l'arrêté du 17 août 1989 prévoit notamment l'autorisation de principe d'utiliser les gluaux :

« L'emploi des gluaux pour la capture des grives [...] et des merles noirs, destinés à servir d'appelants à des fins personnelles, est autorisé dans les départements des Alpes-de-Haute-Provence, des Alpes-Maritimes, des Bouches-du-Rhône, du Var et de Vaucluse et dans les conditions strictement contrôlées définies ci-après afin de permettre la capture sélective et en petites quantités de ces oiseaux, puisqu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante. »

12. L'article 4 de l'arrêté du 17 août 1989 concerne les modalités de la chasse :

« Les gluaux ne peuvent demeurer posés qu'en présence du chasseur. Tout oiseau pris est nettoyé immédiatement.

Le port du fusil est interdit durant ces opérations. »

13. L'article 6 de l'arrêté du 17 août 1989 prévoit notamment que la quantité d'oiseaux pouvant être capturés est fixée chaque année :

« Le nombre maximum d'oiseaux pouvant être capturés pendant la campagne, ainsi, le cas échéant, que les spécifications techniques propres à un département sont fixés chaque année par le ministre chargé de la chasse. »

14. L'article 11 de l'arrêté du 17 août 1989 indique comment il convient d'agir avec les autres oiseaux :

« Tout gibier autre que les grives [...] et les merles noirs capturé accidentellement est nettoyé et relâché immédiatement. »

15. La procédure nationale a pour objet cinq arrêtés ministériels du 24 septembre 2018 relatifs à la saison de chasse 2018-2019, adoptés en application de l'article 6 de l'arrêté du 17 août 1989.

16. Chacun de ces cinq arrêtés fixe, dans son article 1er, le nombre de grives et de merles noirs pouvant être capturés :

« Dans les départements des [Alpes-de-Haute-Provence], des [Alpes-Maritimes], des [Bouches-du-Rhône], du [Var] et de [Vaucluse], le nombre maximal de grives et de merles noirs destinés à servir d'appelants pouvant être capturés par l'emploi de gluaux est fixé respectivement à [2 900], [400], [11 400], [12 200] et [15 600] pour la campagne 2018-2019. »

III. Les faits et la demande de décision préjudicielle

17. Les associations One Voice et Ligue pour la protection des oiseaux contestent l'emploi des gluaux qui, selon elles, représentent des dispositifs de capture cruels et font valoir que cette chasse s'étend aussi à des espèces d'oiseaux pour lesquelles l'évolution des connaissances scientifiques met en évidence un déclin important des populations ainsi que leur sensibilité à la souffrance. Elles ont attaqué devant le Conseil d'État la réglementation autorisant l'emploi des gluaux. La Fédération nationale des Chasseurs est intervenue volontairement à la procédure pour conclure au rejet des recours.

18. Les associations requérantes soutiennent que la réglementation française est contraire à l'article 9, paragraphe 1, de la directive « oiseaux », notamment en ce qu'elle autorise un mode de chasse traditionnel non sélectif. La Ligue pour la protection des oiseaux demande dans ce contexte que soit désigné un expert en vue de déterminer la proportion d'oiseaux autres que ceux autorisés à la capture par l'emploi de gluaux qui ont été accidentellement capturés dans les gluaux lors des dernières saisons de chasse. Elles reprochent en outre à la réglementation de ne pas avoir expliqué pourquoi il n'existerait pas d'autre solution satisfaisante en dehors de la capture par l'emploi de gluaux.

19. Dans ces circonstances, le Conseil d'État a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les deux questions préjudicielles suivantes :

« 1) Les dispositions [de l'article 9, paragraphe 1, sous c)] de la directive [2009/147] doivent-elles être interprétées comme faisant obstacle à ce que les États membres autorisent le recours à des moyens, installations, méthodes de capture ou de mise à mort susceptibles de conduire, même de façon minime et strictement temporaire, à des prises accessoires ? Le cas échéant, quels critères, tenant notamment à la proportion ou à l'ampleur limitées de ces prises accessoires, au caractère en principe non létal du procédé de chasse autorisé et à l'obligation de libérer sans dommages sérieux les spécimens capturés accidentellement, peuvent être retenus pour regarder le critère de sélectivité posé par ces dispositions comme rempli ?

2) La directive [2009/147] doit-elle être interprétée en ce sens que l'objectif de préserver le recours à des modes et moyens de chasse d'oiseaux consacrés par les usages traditionnels, à des fins récréationnelles, et dans la mesure où l'ensemble des autres conditions posées à une telle dérogation par le [point]c) du même paragraphe seraient remplies, est susceptible de justifier de l'inexistence d'une autre solution satisfaisante au sens du paragraphe 1 de son article 9, permettant ainsi de déroger au principe d'interdiction de ces modes et moyens de chasse posé à son article 8 ? »

20. Les associations One Voice et Ligue pour la protection des oiseaux, de façon conjointe, ainsi que la Fédération nationale des Chasseurs, la République française et la Commission européenne ont présenté des observations écrites. La Cour a renoncé à la tenue d'une audience, s'estimant suffisamment informée à l'issue de la procédure écrite.

IV. Analyse

21. L'article 8 et l'annexe IV, point a), de la directive « oiseaux » interdisent en principe la chasse aux gluaux. L'article 9, paragraphe 1, sous c), de cette directive autorise toutefois des dérogations à cette interdiction s'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante 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 [7].

7 Arrêts du 27 avril 1988, Commission/France (252/85, EU:C:1988:202, points 27 et 28), ainsi que du 9 décembre 2004, Commission/Espagne (C-79/03, EU:C:2004:782, point 34).

22. Les questions du Conseil d'État portent sur le point de savoir comment il convient de déterminer, d'une part, si la chasse aux gluaux pratiquée en France est suffisamment sélective et, d'autre part, s'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante. Puisque la seconde question revêt un caractère plus général, je commencerai par celle-ci.

A. Sur l'existence d'une autre solution satisfaisante

23. La seconde question vise à déterminer si la France peut justifier l'inexistence d'une autre solution satisfaisante au sens de l'article 9, paragraphe 1, de la directive « oiseaux » en se référant à l'objectif de préserver le recours à des modes et moyens de chasse aux oiseaux consacrés par les usages traditionnels à des fins récréationnelles.

1. Application du principe de proportionnalité

24. Comme les autres dérogations prévues à l'article 9, paragraphe 1, de la directive « oiseaux », le point c) de cette disposition est également une déclinaison du principe de proportionnalité [8]. L'article 9, paragraphe 1, sous c), prévoit en effet que les États membres peuvent déroger à l'article 8 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. Toutes les dérogations envisagées à l'article 9, paragraphe 1, sont toutefois subordonnées à la condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante. Ainsi, l'article 9, paragraphe 1, admet une mise en balance entre la protection des oiseaux voulue à l'article 2 de la directive « oiseaux », ainsi qu'à l'article 191, paragraphe 3, troisième et quatrième tirets, TFUE, d'une part, et des intérêts autres, d'autre part.

25. Le principe de proportionnalité fait partie des principes généraux du droit de l'Union. En vertu de ce principe, la légalité de mesures imposant des contraintes est subordonnée à la condition qu'elles soient appropriées et nécessaires à la réalisation des objectifs légitimement poursuivis, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés comparés aux buts visés [9].

26. La mise en balance que suppose ce principe répond à la logique de l'article 191, paragraphe 3, troisième tiret, TFUE. Cette disposition prévoit que l'Union tient compte, dans l'élaboration de sa politique dans le domaine de l'environnement, des avantages et des charges qui peuvent résulter de l'action ou de l'absence d'action. Selon le quatrième tiret, il y a en outre lieu de tenir compte du développement économique et social de l'Union dans son ensemble et du développement équilibré de ses régions.

27. L'article 2 de la directive « oiseaux » est la traduction de cette obligation et rappelle que la directive doit être appliquée en tenant compte des exigences économiques et récréationnelles.

28. Les interdictions posées auxarticles 5 à 8 de la directive « oiseaux » sont des mesures qui restreignent des libertés afin de réaliser les objectifs poursuivis par la directive. La demande de décision préjudicielle ne met cependant pas en cause leur compatibilité de principe avec les libertés fondamentales des citoyens de l'Union, et en particulier des chasseurs.

8 Arrêts du 10 septembre 2009, Commission/Malte (C-76/08, EU:C:2009:535, point 57), et du 23 avril 2020, Commission/Finlande (Chasse printanière à l'eider à duvet mâle) (C-217/19, EU:C:2020:291, point 67).

9 Arrêts du 11 juillet 1989, Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, point 21) ; du 9 mars 2010, ERG e.a. (C-379/08 et C-380/08, EU:C:2010:127, point 86), et du 4 juin 2020, Hongrie/Commission (C-456/18 P, EU:C:2020:421, point 41).

29. Les dérogations à la protection des oiseaux sont, pour leur part, d'interprétation stricte et doivent, en outre, être justifiées [10]. Les mesures prises à ce titre doivent donc être appropriées et nécessaires pour atteindre l'objectif poursuivi, sinon leur objectif ne justifiera pas le recours à la dérogation. Et, surtout, l'impact des mesures sur la protection des oiseaux ne doit pas être démesuré comparé à l'objectif en cause.

30. S'agissant des objectifs susceptibles de justifier la dérogation, il n'y a pas lieu, dans le cadre de la présente procédure, de rechercher si l'autorisation de la chasse aux gluaux constitue un moyen proportionné de permettre la capture d'oiseaux appelants. Il est vrai que c'est précisément la finalité indiquée dans les dispositions françaises en cause [11]. Un tel moyen n'apparaît pas en soi nécessaire puisqu'il serait également possible d'obtenir des appelants par d'autres moyens, tels que des filets ou éventuellement l'élevage d'oiseaux en captivité [12].

31. Le seul objectif justificatif à prendre en compte, indiqué par le Conseil d'État et reposant sur l'article L. 424-4 du code de l'environnement, semble être celui de préserver le recours à des modes et moyens de chasse d'oiseaux consacrés par les usages traditionnels à des fins récréationnelles. L'autorisation de la chasse aux gluaux dans les régions concernées est incontestablement appropriée et nécessaire pour permettre la poursuite de ce mode de chasse.

2. Les intérêts en présence

32. La question du Conseil d'État relative à l'existence d'une autre solution satisfaisante vise, en substance, à déterminer quelle importance relative il faut accorder, face à la protection des oiseaux, à la préservation d'un mode de chasse traditionnel. En effet, la dérogation à la protection des oiseaux dont un État membre entend faire usage doit être proportionnée aux besoins qui la justifient [13]. Si la protection des oiseaux l'emporte sur ces besoins, alors l'autre solution satisfaisante consiste à renoncer à déroger à la protection des oiseaux.

33. Dans ce contexte, il convient de déterminer, tout d'abord, si la préservation de modes de chasse aux oiseaux consacrés par la tradition à des fins récréationnelles représente un objectif apte à justifier une dérogation à l'interdiction posée à l'article 8 de la directive « oiseaux », avant de pouvoir, le cas échéant, mettre en balance l'application d'une telle dérogation avec les objectifs de la directive « oiseaux ».

a) L'objectif de préserver des modes de chasse traditionnels

34. En vertu de l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive « oiseaux », la préservation de modes de chasse traditionnels à des fins récréationnelles ne peut justifier une dérogation aux interdictions énoncées dans cette directive qu'à la condition de correspondre à une exploitation judicieuse des espèces d'oiseaux concernées.

10 Arrêts du 8 juin 2006, WWF Italie e.a. (C-60/05, EU:C:2006:378, point 34), et du 23 avril 2020, Commission/Finlande (Chasse printanière à l'eider à duvet mâle) (C-217/19, EU:C:2020:291, point 66).

11 Voir point 11 des présentes conclusions.

12 Arrêts du 8 juillet 1987, Commission/Belgique (247/85, EU:C:1987:339, point 41), et du 12 décembre 1996, LRBPO et AVES (C-10/96, EU:C:1996:504, point 18).

13 Arrêts du 10 septembre 2009, Commission/Malte (C-76/08, EU:C:2009:535, point 57), et du 23 avril 2020, Commission/Finlande (Chasse printanière à l'eider à duvet mâle) (C-217/19, EU:C:2020:291, point 67).

35. Le point de savoir quelles exploitations sont à considérer comme judicieuses ne saurait être tranché de façon exhaustive et définitive par la Cour. Le caractère judicieux ou non du maintien de certaines pratiques traditionnelles est lié à des considérations d'ordre moral ou culturel, notamment, si bien qu'il y a lieu de reconnaître aux États membres une marge d'appréciation certaine, dont les limites ne seront enfreintes qu'en cas d'erreur manifeste d'appréciation [14].

36. Cette position est confirmée à l'article 13 TFUE. En effet, lorsqu'ils formulent et mettent en œuvre la politique de l'Union dans certains domaines, l'Union et les États membres doivent tenir pleinement compte des exigences du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles, tout en respectant les dispositions législatives ou administratives et les usages des États membres en matière notamment de rites religieux, de traditions culturelles et de patrimoines régionaux. Indépendamment du point de savoir si la chasse aux oiseaux relève de l'une des politiques citées, il incombe précisément aux autorités nationales de prendre en compte de telles considérations, au moins dans les cas où le droit de l'Union n'édicte pas de prescriptions spécifiques à cet égard.

37. La préservation d'un mode de chasse traditionnel à des fins récréationnelles, limité à des espèces relativement communes, ne représente pas une exploitation manifestement « non judicieuse ».

38. Il est vrai que l'intérêt purement matériel qui réside dans l'obtention des oiseaux chassés a assurément une nature très limitée et pourrait trouver une solution satisfaisante avec des oiseaux d'élevage [15] – y compris des oiseaux d'autres espèces. Cependant, dans le cas de la chasse comme activité de loisir, il s'agit davantage de la pratique d'un passe-temps pouvant difficilement se justifier sur le plan rationnel. Il n'en reste pas moins que dans le cas où un tel désir personnel s'appuie en particulier sur une pratique consacrée par la tradition et répandue dans la région et est donc mis en œuvre depuis une longue période déjà par les intéressés, il doit en principe se voir reconnaître un caractère judicieux. Le fait qu'une activité ait été exercée de façon légale dans le passé n'offre certes pas de protection contre une modification de la situation juridique [16], mais à défaut d'une telle modification, la pratique de l'activité n'est pas d'emblée, en tout état de cause, « non judicieuse ».

39. La Cour a, implicitement au moins, suivi un tel raisonnement lorsqu'elle a reconnu à plusieurs reprises, malgré les doutes exprimés par différents avocats généraux [17], que la poursuite maintenue de la chasse à des fins récréatives ou de l'élevage d'oiseaux sauvages en volières correspondaient à une exploitation judicieuse [18].

40. Si les autorités compétentes des États membres parviennent à la conclusion que le maintien d'un mode de chasse traditionnel à des fins récréationnelles, répandu au niveau régional, a un poids culturel important, alors ce mode de chasse peut être considéré comme correspondant à une exploitation judicieuse des espèces d'oiseaux concernées.

14 Voir, en matière de protection de l'enfance, arrêt du 14 février 2008, Dynamic Medien (C-244/06, EU:C:2008:85, point 44) ; en matière de sécurité routière, arrêt du 10 février 2009, Commission/Italie (C-110/05, EU:C:2009:66, point 65), et à propos du niveau de protection de la santé, arrêts du 7 mars 1989, Schumacher (215/87, EU:C:1989:111, point 17) ; du 11 décembre 2003, Deutscher Apothekerverband (C-322/01, EU:C:2003:664, point 103), et du 1er octobre 2020, A (Publicité et vente de médicaments en ligne) (C-649/18, EU:C:2020:764, point 71).

15 Arrêts du 8 juillet 1987, Commission/Belgique (247/85, EU:C:1987:339, point 41), et du 12 décembre 1996, LRBPO et AVES (C-10/96, EU:C:1996:504, point 18).

16 Arrêts du 16 mai 1979, Tomadini (84/78, EU:C:1979:129, point 21) ; du 29 janvier 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, point 55), et du 6 octobre 2015, Commission/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, point 49).

17 Conclusions de l'avocat général Fennelly dans l'affaire LRBPO et AVES (C-10/96, EU:C:1996:430, point 36) ; de l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer dans l'affaire Ligue pour la protection des oiseaux e.a. (C-182/02, EU:C:2003:248, points 23 et suiv.) ; de l'avocat général Geelhoed dans l'affaire Commission/Espagne (C-79/03, EU:C:2004:507, point 35), et de l'avocate générale Sharpston dans l'affaire Commission/Malte (C-557/15, EU:C:2017:613, points 90 et 107 à 110).

18 Arrêts du 8 juillet 1987, Commission/Italie (262/85, EU:C:1987:340, point 38) ; du 12 décembre 1996, LRBPO et AVES (C-10/96, EU:C:1996:504, points 16 et 24) ; du 16 octobre 2003, Ligue pour la protection des oiseaux e.a. (C-182/02, EU:C:2003:558, point 11), et du 23 avril 2020, Commission/Finlande (Chasse printanière à l'eider à duvet mâle) (C-217/19, EU:C:2020:291, point 65).

b) La mise en balance

41. La finalité invoquée pour autoriser la chasse aux gluaux doit être mise en balance avec ses incidences négatives sur les objectifs de la directive « oiseaux ».

42. Selon son article 1er, la directive « oiseaux » a pour objet de protéger toutes les espèces d'oiseaux d'Europe. L'article 2 exige à cette fin des États membres qu'ils maintiennent ou adaptent la population de ces espèces à un niveau qui corresponde notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, compte tenu des exigences économiques et récréationnelles.

43. Comme je l'ai indiqué récemment [19], bien que les États membres disposent d'une marge d'appréciation [20], sous réserve de dispositions spécifiques, les troisième, cinquième, septième, huitième considérants et surtout le dixième considérant de la directive « oiseaux » montrent que les États membres doivent maintenir les populations de toutes les espèces d'oiseaux sauvages dans l'Union à un « niveau suffisant » [21]. Si ce résultat n'est pas garanti, le prélèvement d'oiseaux ne saurait être regardé comme admissible au sens du dixième considérant de la directive « oiseaux » [22].

44. Pour l'application de l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive « oiseaux », l'objectif du maintien des populations d'espèces d'oiseaux sauvages à un niveau suffisant est déjà garanti par le fait que les dérogations aux interdictions énoncées aux articles 5 à 8 de cette directive sont limitées seulement à de « petites quantités » des espèces d'oiseaux concernées [23]. La Cour a ainsi jugé que, en l'état actuel des connaissances scientifiques, seul un prélèvement de moins de 1 % du taux annuel total de mortalité de la population concernée (valeur moyenne) pour les espèces ne pouvant être chassées et de 1 % pour les espèces pouvant être l'objet d'actes de chasse est autorisé [24].

45. Ainsi, si la chasse aux gluaux est limitée en conséquence, l'objectif de la préserver en tant que mode de chasse traditionnel à des fins récréatives peut, en principe, justifier que l'on fasse usage de la dérogation prévue à l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive « oiseaux ».

46. Cependant, les autres conditions assortissant une telle dérogation doivent être elles aussi respectées. En particulier, une surveillance et un contrôle strict sont nécessaires et le critère de sélectivité doit être respecté. Ce critère fait l'objet de la première question préjudicielle qui va être examinée à présent.

19 Voir mes conclusions dans les affaires jointes Föreningen Skydda Skogen e.a. (C-473/19 et C-474/19, EU:C:2020:699, point 97).

20 Voir arrêts du 8 juillet 1987, Commission/Belgique (247/85, EU:C:1987:339, point 8) ; du 8 juillet 1987, Commission/Italie (262/85, EU:C:1987:340, point 8), et du 19 janvier 1994, Association pour la protection des animaux sauvages e.a. (C-435/92, EU:C:1994:10, point 20).

21 Arrêts du 27 avril 1988, Commission/France (252/85, EU:C:1988:202, point 28) ; du 16 octobre 2003, Ligue pour la protection des oiseaux e.a. (C-182/02, EU:C:2003:558, point 17), et du 23 avril 2020, Commission/Finlande (Chasse printanière à l'eider à duvet mâle) (C-217/19, EU:C:2020:291, point 68), ainsi que conclusions de l'avocat général Geelhoed dans l'affaire WWF Italia e.a. (C-60/05, EU:C:2006:116, point 50) et mes conclusions dans l'affaire Commission/Irlande (C-418/04, EU:C:2006:569, points 111 et 112).

22 Arrêts du 16 octobre 2003, Ligue pour la protection des oiseaux e.a. (C-182/02, EU:C:2003:558, point 17) ; du 8 juin 2006, WWF Italia e.a. (C-60/05, EU:C:2006:378, point 32) ; du 10 septembre 2009, Commission/Malte (C-76/08, EU:C:2009:535, point 59), et du 23 avril 2020, Commission/Finlande (Chasse printanière à l'eider à duvet mâle) (C-217/19, EU:C:2020:291, point 68).

23 Arrêts du 16 octobre 2003, Ligue pour la protection des oiseaux e.a. (C-182/02, EU:C:2003:558, point 17) ; du 21 juin 2018, Commission/Malte (C-557/15, EU:C:2018:477, point 66), et du 23 avril 2020, Commission/Finlande (Chasse printanière à l'eider à duvet mâle) (C-217/19, EU:C:2020:291, point 89).

24 Arrêts du 15 décembre 2005, Commission/Finlande (C-344/03, EU:C:2005:770, points 53 et 54), ainsi que du 21 juin 2018, Commission/Malte (C-557/15, EU:C:2018:477, point 63). Le fait que l'arrêt du 23 avril 2020, Commission/Finlande (Chasse printanière à l'eider à duvet mâle) (C-217/19, EU:C:2020:291, point 90), se réfère expressément au taux de mortalité global, sans autre motivation, ne saurait avoir d'incidence, compte tenu du renvoi à la jurisprudence antérieure.

3. La réponse à la seconde question

47. Il s'ensuit qu'il y a lieu de considérer que la préservation d'un mode de chasse traditionnel à des fins récréationnelles peut être admise en tant qu'exploitation judicieuse des espèces d'oiseaux concernées. Elle peut donc justifier l'absence d'autre solution satisfaisante et une dérogation au titre de l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive « oiseaux » si les autres conditions d'une telle dérogation sont remplies. Le mode de chasse doit en particulier se limiter au prélèvement de petites quantités des espèces d'oiseaux concernées.

B. La sélectivité

48. Par sa première question, le Conseil d'État souhaite savoir si l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive « oiseaux » s'oppose à ce que les États membres autorisent des méthodes de capture qui, bien que limitées dans le temps, peuvent conduire à des prises accessoires. Il demande en particulier quels critères tenant notamment à la proportion ou à l'ampleur limitées de ces prises accessoires, au caractère en principe non létal du procédé de capture autorisé et à l'obligation de libérer sans dommages sérieux les spécimens capturés accidentellement peuvent être retenus pour regarder la condition de sélectivité posée dans ces dispositions comme remplie.

49. Pour répondre à cette question, j'examinerai d'abord le rapport entre les méthodes de capture non sélective visées à l'article 8, paragraphe 1, de la directive « oiseaux » et la notion de « sélectivité » mentionnée à l'article 9, paragraphe 1, sous c), de cette directive , pour proposer ensuite une interprétation fondée sur une mise en balance.

1. Le caractère non sélectif au sens de l'article 8 de la directive « oiseaux »

50. L'article 8, paragraphe 1, ainsi que l'annexe IV, point a), de la directive « oiseaux » interdisent la chasse aux gluaux au motif qu'il s'agit d'une méthode de capture non sélective des oiseaux [25]. En effet, par nature, un gluau présente un risque au minimum pour toutes les espèces d'oiseaux ne pouvant pas se libérer par leurs propres moyens sans autres dommages. On ne saurait par ailleurs exclure que des espèces d'insectes soient également affectées.

51. La Commission rappelle, à juste titre, que c'est la raison pour laquelle la Cour a jugé qu'une autre méthode employant des gluaux, à savoir le « parany » dans la région espagnole de Valence, était non sélective au sens de l'article 8, paragraphe 1, de la directive « oiseaux ». Même si les chasseurs avaient, comme en l'espèce, l'obligation de nettoyer et de libérer les oiseaux capturés n'appartenant pas aux espèces ciblées, cela n'était pas de nature à remettre en cause le caractère non sélectif de ladite méthode de capture [26]. Cette conclusion est convaincante parce qu'il est très vraisemblable que les oiseaux concernés subissent, en dépit du nettoyage, des dommages sérieux.

52. Le libellé incite à admettre qu'une méthode de capture non sélective au sens de l'article 8, paragraphe 1, sous c), de la directive « oiseaux » ne constitue pas une méthode opérant de manière sélective au sens de l'article 9, paragraphe 1, sous c), de cette directive [27], puisque la quasi-totalité des versions linguistiques de ladite directive emploient dans les deux articles des constructions lexicales très voisines, à savoir « non sélective » à l'article 8, paragraphe 1, sous c), et « sélective » à l'article 9, paragraphe 1, sous c).

25 Conclusions de l'avocat général Cruz Vilaça dans l'affaire Commission/France (252/85, non publiées, EU:C:1988:55, point 43). Voir aussi arrêt du 27 avril 1988, Commission/France (252/85, EU:C:1988:202, point 27).

26 Arrêt du 9 décembre 2004, Commission/Espagne (C-79/03, EU:C:2004:782, point 20).

27 Voir aussi conclusions de l'avocat général Cruz Vilaça dans l'affaire Commission/France (252/85, EU:C:1988:55, point 43). Voir également arrêts du 8 juillet 1987, Commission/Italie (262/85, EU:C:1987:340, point 39), et du 21 juin 2018, Commission/Malte (C-557/15, EU:C:2018:477, points 84 et 85).

53. Cependant, même dans les versions linguistiques en langues allemande, hongroise et slovaque, qui emploient des expressions n'ayant pas la même racine, le terme « indiscriminée » employé à l'article 8 de la directive « oiseaux » se combine avec le terme « sélective » à l'article 9 (dans les versions en langues allemande et hongroise), tandis que l'expression « non sélective » employée à l'article 8 de la directive se combine avec « opérant une discrimination » à l'article 9 (en langue slovaque). Il s'agit là de synonymes n'autorisant pas à conclure à une différence de sens.

54. Seule la version en langue lettone emploie des termes totalement différents, à savoir « non sélective » (« neselektīvas ») à l'article 8, paragraphe 1, de la directive « oiseaux » et « aléatoire » (« izlases ») à l'article 9, paragraphe 1, sous c), de cette directive. Il s'agit toutefois visiblement d'une erreur de traduction, qui ne pouvait au demeurant avoir d'incidence sur l'appréciation de la licéité de la chasse aux gluaux en France [28] avant l'adhésion de la République de Lettonie.

55. De cet arrêt rendu contre la France, ainsi que de la jurisprudence postérieure [29], il ressort que le caractère non sélectif d'une méthode de capture n'exclut pas nécessairement un recours à l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive « oiseaux », mais que la Cour examine régulièrement cette exception au regard de méthodes de chasse non sélectives.

56. En faveur d'une telle interprétation, il peut être soutenu que, s'il en allait autrement, cette exception serait dépourvue de portée pratique au regard de l'article 8 de la directive « oiseaux ». Et, à y regarder de plus près, il n'existe aucune méthode de chasse qui promette une sélectivité parfaite. Même la chasse au fusil, qui, selon l'avocat général Geelhoed, est plus sélective qu'aucune autre [30], fait en pratique des victimes involontaires, comme en attestent notamment les accidents de chasse.

2. L'interprétation de la notion de « sélectivité » figurant à l'article 9 de la directive « oiseaux »

57. Sur la base de cette jurisprudence, deux interprétations différentes de la notion de « sélectivité » me paraissent envisageables.

58. On pourrait de prime abord qualifier de « sélectives » les méthodes de chasse qui, au sens d'une limite de minimis, n'incluent que de façon marginale les oiseaux autres que ceux des espèces ciblées. Mais comment quantifier cette limite ?

59. Ne serait-ce qu'en raison de la difficulté de chiffrer une telle limite de minimis de manière définitive, il me paraît néanmoins préférable de se référer à la *fonction,* déjà évoquée [31], de l'article 9, paragraphe 1, de la directive « oiseaux ». Cette disposition vise en effet à permettre une conciliation entre la protection des oiseaux et d'autres intérêts légitimes.

60. Il me paraît donc raisonnable de ne pas interpréter le critère de sélectivité comme représentant un obstacle absolu à l'application de la dérogation prévue à l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive « oiseaux ». Il convient plutôt de rechercher si la capture involontaire d'espèces d'oiseaux autres et les conséquences de cette capture sont démesurées au regard des résultats et bénéfices reconnus de la méthode de capture.

61. Il est donc nécessaire d'examiner quel niveau de prises accessoires reste acceptable au regard de l'objectif de la dérogation.

28 Arrêt du 27 avril 1988, Commission/France (252/85, EU:C:1988:202, points 27 et 28).

29 Voir aussi arrêts du 9 décembre 2004, Commission/Espagne (C-79/03, EU:C:2004:782, point 34), et du 21 juin 2018, Commission/Malte (C-557/15, EU:C:2018:477, points 84 et suiv.).

30 Conclusions dans l'affaire Commission/Espagne (C-79/03, EU:C:2004:507, point 31).

31 Voir points 24 à 28 des présentes conclusions.

3. Les éléments pertinents aux fins de la mise en balance

62. Ainsi compris, le critère de sélectivité s'inscrit dans les caractéristiques, déjà exposées, de la dérogation prévue à l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive « oiseaux ».

63. Une mise en balance des intérêts est ici nécessaire, en particulier pour déterminer s'il existe une autre solution satisfaisante, puisqu'il existe souvent des solutions permettant d'atteindre dans une moindre mesure l'objectif du mode de chasse en cause. Plus les inconvénients du mode de chasse en cause sont importants pour la protection des oiseaux, et plus des compromis seront nécessaires concernant la réalisation des objectifs de la dérogation, pouvant aller jusqu'à l'interdiction du mode de chasse.

64. Dans le cas d'espèce, il convient de tenir compte du fait que la réglementation française fait obligation aux chasseurs de nettoyer et de libérer immédiatement les oiseaux non couverts par l'autorisation de chasse. Les associations de défense de l'environnement intéressées soutiennent cependant que cette obligation n'est pas respectée. Il faut en outre ajouter, s'agissant des gluaux, qu'ils sont, par nature, particulièrement susceptibles d'endommager le plumage des oiseaux capturés. Il est donc douteux que les oiseaux se rétablissent. En outre, l'avocate générale Sharpston a déjà indiqué que la capture d'un oiseau peut à elle seule entraîner sa mort pour cause de stress [32].

65. Ces objections font apparaître deux choses.

66. D'une part, une dérogation au titre de l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive « oiseaux » ne peut être accordée que dans des conditions strictement contrôlées, et l'article 9, paragraphe 2, sous e), de cette directive exige que les contrôles nécessaires soient mis en place. Si des contrôles suffisants ont été pratiqués, il devrait être relativement aisé d'examiner, et le cas échéant de réfuter, les griefs tenant à la méconnaissance des règles, au vu des rapports correspondants.

67. D'autre part, pour pouvoir se prononcer quant aux dérogations prévues à l'article 9 de la directive « oiseaux », les autorités compétentes doivent disposer de connaissances scientifiques de qualité et actuelles [33]. Celles-ci doivent indiquer pour la chasse aux gluaux dans quelles proportions des espèces d'oiseaux non ciblées sont capturées, ainsi que les dommages que subissent alors les spécimens concernés. Si tel n'est pas le cas, les autorités compétentes ne peuvent pas correctement apprécier les inconvénients pour la protection des oiseaux aux fins de la mise en balance.

68. Les résultats d'une telle évaluation scientifique des effets du mode de capture sur la protection des espèces non ciblées doivent, conjointement avec les atteintes portées aux espèces ciblées, être mis en balance avec les intérêts opposés, tendant à la réalisation de la chasse. À cet égard, un mode de chasse devra être fondé sur des intérêts d'autant plus sérieux que ses effets sont graves.

4. La réponse à la première question

69. Une méthode de chasse peut, par conséquent, être reconnue comme étant suffisamment sélective, au sens de l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive « oiseaux », si, sur la base de connaissances scientifiques de qualité et actuelles ainsi que de contrôles effectifs suffisants, il est acquis que la capture involontaire d'espèces d'oiseaux autres et les conséquences d'une telle capture sont acceptables au regard de l'importance culturelle du mode de capture.

32 Conclusions dans l'affaire Commission/Malte (C-557/15, EU:C:2017:613, point 102).

33 Voir arrêts du 8 juin 2006, WWF Italia e.a. (C-60/05, EU:C:2006:378, point 28) ; du 10 octobre 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, points 45 et 51), ainsi que du 23 avril 2020, Commission/Finlande (Chasse printanière à l'eider à duvet mâle) (C-217/19, EU:C:2020:291, point 70).

V. Conclusion

70. Eu égard à ce qui précède, nous proposons à la Cour de répondre au Conseil d'État (France) de la manière suivante :

1) La préservation d'un mode de chasse traditionnel à des fins récréationnelles peut être admise en tant qu'exploitation judicieuse des espèces d'oiseaux concernées. Elle peut ainsi justifier l'absence d'autre solution satisfaisante et une dérogation au titre de l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 novembre 2009, concernant la conservation des oiseaux sauvages si les autres conditions d'une telle dérogation sont remplies. Le mode de chasse doit en particulier se limiter au prélèvement de petites quantités des espèces concernées.

2) Une méthode de chasse peut être reconnue comme suffisamment sélective au sens de l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive 2009/147 si, sur la base de connaissances scientifiques de qualité et actuelles ainsi que de contrôles effectifs suffisants, il est acquis que la capture involontaire d'espèces d'oiseaux autres et les conséquences d'une telle capture sont acceptables comparées à l'importance culturelle du mode de capture.