

A Monsieur le Président

Tribunal administratif de Melun

(A rapprocher de la requête au fond n°2200962)

REQUÊTE EN REFERE

FONDEE SUR L'ARTICLE L. 521-1 DU CODE DE JUSTICE ADMINISTRATIVE

POUR :

1/ La Ligue pour la Protection des Oiseaux (LPO), association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, agréée pour la protection de l'environnement dans le cadre national par arrêté du ministre de la transition écologique du 31 mai 2021, déclarée à la préfecture de police de Paris le 2 mars 1966, dont le siège est situé Fonderies Royales, 8 rue du Docteur Pujos à Rochefort (17305 Cedex), représentée par son président en exercice domicilié en cette qualité audit siège ;

2/ L'Association pour la Protection des Animaux Sauvages (ASPAS), association régie par le droit local des associations d'Alsace-Moselle, agréée pour la protection de l'environnement dans le cadre national par arrêté du ministre de la transition écologique du 15 mars 2019, dont le siège est 2, rue Henri Bergson à Strasbourg (67000) représentée par sa directrice en exercice domiciliée en cette qualité audit siège ;

3/ L'Office pour les insectes et leur environnement (OPIE), association régie par la loi du 1er juillet 1901, agréée pour la protection de l'environnement dans le cadre national par arrêté du ministre de la transition écologique du 31 mai 2021, dont le siège est Chemin Rural N7 de la Minière à Guyancourt (78280) représentée par sa présidente en exercice domicilié en cette qualité audit siège ;

4/ Monsieur Yves Verilhac, membre du conseil d'administration de l'Office Français pour la Biodiversité (OFB) en tant que représentant de la LPO, domicilié au siège de la LPO situé Fondries Royales, 8 rue du Docteur Pujos à Rochefort (17305 Cedex),

Ayant pour avocats (1 à 4) :

Maître Camille MIALOT
SELARL MIALOT Avocats
Inscrite au barreau de Paris
71, boulevard Saint-Michel 75005 Paris
Tel : 01 42 03 40 01
contact@mialot-avocats.fr

Maître Louis DE REDON
ALISEE Avocats
Inscrit au Barreau de Blois
1, rue de la Ratière 41200 Romorantin-Lanthenay

CONTRE :

1/ La convention-cadre 2021-2026 relative à la mise en œuvre du soutien financier de l'Office français de la biodiversité au profit des actions concourant directement à la protection et à la reconquête de la biodiversité par la Fédération nationale des chasseurs, prise en application de l'article L. 421-14 du code de l'environnement ;

2/ La délibération 2021-30 du 30 novembre 2021 du conseil d'administration de l'Office français de la biodiversité (OFB) approuvant la conclusion de la convention-cadre 2021-2026 relative à la mise en œuvre du soutien financier de l'OFB au profit des actions concourant directement à la protection et à la reconquête de la biodiversité par la Fédération nationale des chasseurs, prise en application de l'article L. 421-14 du Code de l'environnement et autorisant le directeur général de l'OFB à la signer.

PLAISE AU TRIBUNAL

FAITS

L'Office Français de la Biodiversité (OFB) est né le 1^{er} janvier 2020 de la fusion de l'Agence Française de la Biodiversité (AFB) et de l'Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage (ONCFS).

Ce mariage de raison entre deux établissements publics administratifs n'a été possible qu'à la suite de longues et difficiles tractations politiques et de lourdes concessions financières faites par le gouvernement au profit du monde de la chasse.

En effet la question de l'intégration de l'ONCFS à l'AFB s'était naturellement posée dès 2012 dans le rapport de préfiguration relatif à la création d'un nouvel établissement public en charge de la biodiversité.¹ Il apparaissait logique que la chasse, la gestion de la faune sauvage et la police de la nature soient intégrées au champ de compétences de la future Agence française en charge de la biodiversité.

Mais les responsables cynégétiques se sont très rapidement, et de manière très virulente,² opposés à cette intégration par crainte de perte de pouvoir (ils étaient largement majoritaires dans la composition du CA de l'ONCFS), pour des raisons idéologiques (l'AFB étant perçue comme hostile aux intérêts qu'ils représentent), mais aussi, et peut-être surtout, pour des raisons financières. En effet, la question du financement de l'AFB était centrale à sa création et, face au déficit d'engagement de l'État,^{3,4} les chasseurs craignaient de voir les ressources de l'ONCFS « captées » par les écologistes,⁵ notamment le produit de la taxe cynégétique prélevé sur les permis de chasse (environ 67 millions d'euros par an).⁶

¹ J.-M. Michel et B. Chevasses-au-Louis (2012), *Rapport de Préfiguration d'une Agence Française de la Biodiversité*, p. 29 : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/134000114.pdf>

² Terraeco (2014), *Les chasseurs vont-ils faire capoter l'Agence de la biodiversité ?*, <https://www.terraeco.net/Les-chasseurs-vont-ils-faire,54442.html>

³ CGEDD (2016), *Rapport Proposition de scénarios de financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins*, https://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0009366/010447-01_rapport-publie.pdf;jsessionid=D3B0B91EFA3744FD63D1F56D51584B8C

⁴ Dans un courrier du 27 juillet 2012 adressé à la Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, au Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, et au Ministre du budget, le Président de la Cour de comptes alertait l'État de la « situation budgétaire préoccupante » de l'ONCFS.

⁵ L. de Redon (2013), *La création de l'Agence française de la biodiversité à l'épreuve des chasseurs*, Environnement n° 5, Mai 2013, alerte 90, *Jurisqueuseur LexisNexis*.

⁶ IGF et CGEDD (2018), *Rapport sur l'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité*, p. 101, <https://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.RapportsPublics/2018/2017-M-082-02.pdf>

Le Président de la République de l'époque, après de longues et âpres négociations,^{7,8} arbitra en faveur des chasseurs et donc d'une survivance de l'ONCFS en dehors et à côté de l'AFB.⁹

De nombreuses associations de protection de l'environnement se sont alors insurgées aux côtés de personnalités contre ce non-sens législatif. Mme Barbara Pompili elle-même, rapporteure du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité et actuelle Ministre de la transition écologique, déplorait ainsi que « *le lobby de la chasse [ait] été puissant à l'Assemblée et au Sénat* » si bien que « *l'AFB n'intègre pas l'Office national de la chasse et de la faune sauvage* ». ¹⁰

Trois ans à peine après la création de l'AFB, la question de sa réunion avec l'ONCFS refaisait surface dans le débat public, fort logiquement tant l'arbitrage de 2013 était intenable (compartimentation entre la gestion et la protection de la biodiversité, compétences de la connaissance et de la police de la nature restées à l'ONCFS, alors que l'AFB avait logiquement hérité de la police de l'eau avec l'absorption de l'ONEMA...).

Ainsi, après huit années de combats politique et médiatique (2012-2020), les associations de protection de l'environnement voyaient enfin leur demande d'un grand et unique établissement public aboutir avec l'OFB, créé pour veiller à la conservation de la biodiversité : acquisition de connaissances, protection des milieux et des espèces et restauration des écosystèmes.

L'article 1^{er} de 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 dispose ainsi :

« *I.- Le livre 1er du code de l'environnement est ainsi modifié : (...)*

Art. L. 131-8.-Il est créé un établissement public de l'État dénommé : "Office français de la biodiversité". (...) »

Et selon l'article 16 de ladite loi : « *L'ensemble des biens, droits et obligations de l'Agence française pour la biodiversité et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage sont transférés à l'Office français de la biodiversité. (...)* »

⁷ L. de Redon (2013), *Les contours de la future Agence nationale de la biodiversité se dessinent*, Environnement n° 3, alerte 50, *Jurisqueuseur LexisNexis*.

⁸ L. de Redon (2013), *Agence française de la biodiversité : les derniers arbitrages pourraient changer la donne*, Environnement n° 8-9, Août 2013, alerte 154, *Jurisqueuseur LexisNexis*.

⁹ NRCO (2016), *Hubert-Louis Vuitton reçu à l'Élysée*, <https://www.lanouvellerepublique.fr/loir-et-cher/hubert-louis-vuitton-recu-a-l-elysee>

¹⁰ L'Express (2016), *Le projet de loi biodiversité enfin adopté après un parcours chahuté*, https://www.lexpress.fr/actualites/1/societe/la-loi-sur-la-reconquete-de-la-biodiversite-adoptee-au-parlement_1814373.html

L'évolution de l'AFB en OFB, d'une agence à un office de la biodiversité, a donc été le fruit d'un accord d'équilibre sémantique entre les deux anciennes entités : « *un bout de l'un et un bout de l'autre ; et la concertation de retenir le nom d'Office Français de la Biodiversité* ». ¹¹ Pour arracher le consentement des chasseurs à cette fusion si peu désirée, ceux-ci ont obtenu deux garanties majeures dans la loi :

- Les représentants de la Fédération nationale des chasseurs (FNC), des fédérations départementales des chasseurs et de la Fédération nationale de la pêche et de la protection du milieu aquatique doivent au moins représenter 10 % des membres du conseil d'administration de l'OFB. ¹² Aucune garantie similaire n'a été donnée aux associations de protection de la nature ... ;
- un certain nombre d'avantages financiers, dont la baisse du prix du permis de chasser national passant de 400 à 200 € (soit une perte de recette de 20M€ par an environ compte tenu du nombre de permis à l'époque), mais aussi la création d'un fonds abondé de 10 M€ par an environ par l'Etat qui, *via* l'OFB, s'est engagé à verser chaque année « *dix euros* » ¹³ à la Fédération Nationale des Chasseurs pour chaque permis de chasse validé afin de financer « *des actions concourant directement à la protection et à la reconquête de la biodiversité ou apporte un soutien financier à leur réalisation* » et la collecte « *des données pour le compte du ministre chargé de l'environnement* » ¹⁴, considérant qu'il y a 984.000 chasseurs comptabilisés par l'OFB fin 2021.

Ainsi, aux termes de la loi du 24 juillet 2019, il revient donc à l'OFB, créé au 1^{er} janvier 2020, d'engager le soutien financier annuel de l'État à la Fédération Nationale des Chasseurs, via un fonds dédié « *selon des modalités définies par convention* », de manière que celle-ci puisse conduire « *des actions concourant directement à la protection et à la reconquête de la biodiversité* » ou apporter « *un soutien financier à leur réalisation* ».

¹¹ L. de Redon (2019), *Office français de la biodiversité - Biodiversité : l'agence est morte... vive l'office !*, Énergie - Environnement - Infrastructures n° 10, Octobre 2019, comm. 47, *Jurisclasseur LexisNexis*.

¹² Art. 1^{er} al. 37 : « *Les représentants de la Fédération nationale des chasseurs, des fédérations départementales des chasseurs et de la Fédération nationale de la pêche et de la protection du milieu aquatique représentent 10 % des membres du conseil d'administration* ».

¹³ Art. 13 al. 18 : « *(...) L'État ou l'Office français de la biodiversité apportent, selon des modalités définies par convention, un soutien financier à la réalisation des actions mentionnées au même sixième alinéa et au troisième alinéa du présent article pour un montant de 10 € par permis de chasser validé dans l'année* ».

¹⁴ Art. L. 421-14 C. env.

C'est cette convention signée le 7 décembre 2021 entre M. Willy Shraen, Président de la FNC, et M. Pierre Dubreuil, Directeur de l'OFB, dont il est demandé au Tribunal de prononcer la suspension avec celle de la délibération du 30 novembre 2021 du conseil d'administration de l'OFB qui a autorisé M. le Directeur de l'OFB à mettre au point les termes de cette convention et à la signer.

*

*

*

Eu égard à la complexité du litige, il apparaît nécessaire de préciser à titre liminaire au Tribunal administratif de céans le rôle et les attributions de l'OFB (1) et de la FNC (2), ainsi que les contours du marché de services liés à la conservation de la biodiversité (3).

1) Les missions de l'Office Français de la Biodiversité

Il résulte de la loi (article L. 131-9 C. env.) :

- que l'OFB est **chargée de missions en faveur de la biodiversité** ;
- que ces missions sont **d'intérêt général** ;
- que l'OFB peut **s'appuyer sur les compétences et l'action d'associations** de protection de l'environnement aux fins de réalisation de ces missions ;
- et que cet appui peut se matérialiser « à travers **l'attribution d'aides financières** » aux associations.

Ainsi, l'OFB a la charge de missions d'intérêt général en matière de protection et de restauration de la biodiversité en tant qu'établissement public administratif chargé de missions d'intérêt général. Et il est acquis que l'OFB peut décider de déléguer tout ou partie des missions de terrain qui lui sont dévolues par la loi (développement de la connaissance, recherche et expertise sur les espèces, sur les milieux, expertise et assistance en matière d'évaluation de l'état de la faune sauvage, appui à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques de la biodiversité, gestion, restauration et appui à la gestion d'espaces naturels, communication, sensibilisation du public, accompagnement de la mobilisation et formation) à des associations de protection de l'environnement ou tout autre acteur habilité à travers l'attribution de financements publics.

2) La Fédération nationale des chasseurs et son statut juridique

2.1) Le statut juridique de la Fédération nationale des chasseurs

Le Code de l'environnement définit la « Fédération nationale des chasseurs » à l'article L. 421-14 :

« **L'association dénommée Fédération nationale des chasseurs** regroupe l'ensemble des fédérations départementales et régionales des chasseurs dont l'adhésion est constatée par le paiement d'une cotisation obligatoire. Elle assure la représentation des fédérations départementales et régionales des chasseurs à l'échelon national.

Elle est chargée d'assurer la promotion et la défense de la chasse, ainsi que la représentation des intérêts cynégétiques. Elle coordonne l'action des fédérations départementales et régionales des chasseurs. (...) »

Aux termes de la loi, la **Fédération Nationale des chasseurs (FNC) est donc une association sui generis.**

Les statuts de l'association FNC sont établis par l'arrêté du 26 février 2020 portant modèle de statuts de la Fédération nationale des chasseurs en application de l'article L. 421-15 du Code de l'environnement.¹⁵ L'article 1er de ses statuts prévoit ainsi comme objet de l'association que :

« (...) »

1. La Fédération nationale des chasseurs assure la représentation des fédérations départementales, interdépartementales et régionales des chasseurs à l'échelon national et coordonne leurs actions et activités.
2. La Fédération nationale des chasseurs est **chargée d'assurer la promotion et la défense de la chasse ainsi que la représentation des chasseurs et des intérêts cynégétiques.**
3. **Elle conduit des actions concourant directement à la protection et à la reconquête de la biodiversité ou apporte un soutien financier à leur réalisation.**
4. **Elle gère un fonds dédié à la protection et à la reconquête de la biodiversité qui apporte un soutien financier aux actions des fédérations départementales,**

¹⁵ « Les statuts de la Fédération nationale des chasseurs doivent être conformes à un modèle adopté par le ministre chargé de la chasse et le ministre de l'agriculture. (...) »

régionales et nationale des chasseurs dans le cadre d'une convention avec l'Office français de la biodiversité.

(...) »

Cet arrêté du 26 février 2020 a abrogé l'arrêté précédent du 8 février 2018 portant modèle de statuts de la Fédération nationale des chasseurs, ajoutant précisément à l'objet de la FNC : la conduite des actions concourant directement à la protection et à la reconquête de la biodiversité (point 3 de l'article 1 des nouveaux statuts) et la gestion d'un fonds dédié à la protection et à la reconquête de la biodiversité (point 4 de l'article 1 des nouveaux statuts) aux fins de satisfaire aux nouvelles missions dévolues à l'association par la loi de 2019 fusionnant l'AFB et l'ONCFS.

Ainsi, la FNC apparaît comme une association chargée de missions d'intérêt général par la loi n°2019-773 du 24 juillet 2019.

2.2) Du financement de la Fédération nationale des chasseurs

Le financement de la FNC est très opaque. Sur le site internet de l'association comme dans son rapport d'activité annuel, il est impossible de se procurer le moindre chiffre. Selon le rapport de la Cour des Comptes de 2013, qui pointait par ailleurs de nombreux dysfonctionnements financiers de l'association,¹⁶ la FNC disposait d'un budget de 13,26 millions d'euros en 2011. Les subventions allouées à la FNC sur une période de sept années étudiées par la Cour des Comptes (2004-2011) s'élevaient à 693 000 euros (soit environ 100 000 euros par an) dont à peine 71 000 euros versés par feu l'ONCFS (p. 30-31).

C'est dans ce contexte budgétaire, que l'apport de l'État de 10 euros par permis de chasse validé dans l'année (soit, en pratique, bon an mal an, environ 10 millions d'euros par an) a été intégré à la loi de 2019 par un amendement présenté par la Sénatrice Anne Chain-Larché en commission lors de la première lecture au Sénat.

¹⁶ Notamment un « *lobbyisme coûteux* » auprès des décideurs politiques (p. 27-28) et une communication dispendieuse pour faire la promotion de la chasse auprès du grand public (p. 25-26).

L'exposé de l'objet de l'amendement faisait état de ce que « l'État s'est engagé lors des débats à l'Assemblée nationale à apporter son concours financier en versant 10 euros pour 5 euros versés par les chasseurs. Le présent amendement propose d'inscrire dans la loi cet engagement de l'État. Cette contribution de l'État sera, avec la contribution de la Fédération nationale des chasseurs (5 euros par validation du permis national), fléchée vers un fonds dédié géré par la Fédération nationale des chasseurs ».

Pourtant, en première lecture, la Secrétaire d'État auprès de la Transition écologique et solidaire déclarait :

« L'accord global conclu avec la Fédération nationale des chasseurs visait, **en contrepartie de la baisse du prix du permis de chasser**, à valoriser et à sanctuariser le financement conjoint par les chasseurs et par des opérateurs de l'État d'actions en faveur de la biodiversité. Ce qui, dans le dispositif, se traduit ainsi : à chaque somme de 5 euros par permis de chasser correspondra un montant de 10 euros provenant d'opérateurs publics. Le mécanisme n'est pas encore pleinement achevé et fait l'objet d'une concertation précise avec les acteurs du monde cynégétique (...) ».

« À ce stade, il est envisagé, mais ce n'est qu'une option parmi d'autres, de centraliser cet argent dans un fonds national, **selon la proposition de la Fédération nationale** ; toutefois, **rien n'est encore décidé**. Cette centralisation présenterait l'avantage de simplifier la gestion des sommes. L'option est sur la table mais le Gouvernement ne l'adoptera pas si elle n'est pas retenue par l'ensemble des acteurs de la chasse, car il faut trouver une solution qui convienne à toutes les parties prenantes.

En ce qui concerne l'utilisation et la provenance de cet argent, **l'idée consiste à élaborer une convention cadre** signée cette année par l'ONCFS, avant de l'être par l'Office français de la biodiversité une fois celui-ci créé. Elle définira le type d'actions éligibles au bénéfice de ce montant de 5 euros par permis de chasser et de **l'abondement de 10 euros correspondant**.

Enfin, la question de l'origine des fonds permettant de couvrir cet abondement n'est pas encore tranchée. L'argent proviendra d'opérateurs de l'État en 2019 ; en 2020, le sujet relèvera de **la discussion globale sur le projet de loi de finances** ».

Malgré cette position ministérielle, la Commission Mixte Paritaire a retenu, non pas un abondement discuté globalement lors du projet de la loi de finances, mais bien l'inscription dans la loi de 2019 d'une « contribution annuelle de l'État égale à 10 euros par permis de chasser validé » :

- **M. Jean-Claude Luche, sénateur, rapporteur pour le Sénat :** « *Les présidents des fédérations départementales des chasseurs doivent être vigilants sur l'utilisation de ces fonds. Cela ne doit pas devenir une machine excessivement complexe alimentée par les chasseurs de base. Avec 10 euros par permis de chasser, l'éco-contribution atteint 11 millions d'euros par an. Elle doit être bien utilisée. »*
- **Mme Barbara Pompili, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale :** « *La proposition de rédaction (...) maintient dans la loi l'engagement pris par l'État de soutenir les efforts des fédérations de chasseurs à hauteur de 10 euros par permis de chasser validé dans l'année, en visant explicitement la réalisation des actions de protection ou de reconquête de la biodiversité. »*

Ainsi la CMP de conclure sur les actions en matière de biodiversité : « *Votre rapporteure (...) a noté que l'État s'est engagé lors des débats à l'Assemblée nationale à apporter son concours financier en versant 10 euros pour 5 euros versés par les chasseurs. Sans attendre la prochaine loi de finances, votre rapporteure a proposé d'inscrire dans la loi cette promesse de l'État »*

Dans le contexte budgétaire dégradé de financement des politiques publiques en matière de biodiversité, cet arbitrage financier lourd en faveur des chasseurs n'a pas été sans créer quelques remous en seconde lecture post-CMP lors de la séance publique à l'Assemblée nationale :

M. Martial Saddier : « *Enfin, nous en arrivons au sujet qui, selon nous, nécessite impérativement que nous retournions en commission du développement durable : ce texte n'est tout simplement pas financé. »*

M. Vincent Descoeur : « *C'est le plus grave !* »

M. Martial Saddier : « *C'est en effet le problème le plus grave. (...) Surtout, nos travaux en commission ont laissé planer un grand doute concernant le financement de ce nouvel office, qui apparaît insuffisant. (...)*

Les choses sont claires : pour 2019, nous le reconnaissons, les financements existent. Mais ils proviennent, il faut que les chasseurs le sachent, d'un prélèvement sur le fonds de roulement de l'ONCFS. Vous avez été très claire, Madame la Secrétaire d'État, et je vous en remercie : après 2019, il manquera la bagatelle de 31 millions d'euros pour financer le nouvel établissement. Nous en discuterons lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020.

La réduction pour moitié du prix du permis de chasse annoncé par le Président de la République représente 21 millions en moins. Par ailleurs, comme les travaux en commission l'ont mis en lumière, **en contrepartie du versement de 5 euros par permis de chasse opéré par chaque fédération départementale, l'État verserait – j'emploie le conditionnel – 10 euros.** Si les fédérations versent 5 millions d'euros, l'État devra en acquitter 10, ce qui, au total, représente bien 31 millions d'euros manquants à partir du 1er janvier 2020. »

M. Vincent Descoeur : « Ce n'est pas une paille ! »

M. Claude de Ganay : « Déjà une telle somme ! »

M. Martial Saddier : « Oui, comme vous dites ! J'ose espérer que les agences de l'eau ne seront pas à nouveau ponctionnées. Qu'en sera-t-il pour les années suivantes ? Aucune piste de financement au-delà de l'année 2019 n'a été présentée en commission du développement durable. Je suis sûr que personne, dans cet hémicycle, député ou ministre, ne souhaite que des crédits soient ponctionnés sur les agences de l'eau. Nous nourrissons toutefois les plus grandes craintes à ce sujet, compte tenu de la mécanique diabolique de préparation des budgets à Bercy – je pense que vous partagez cette inquiétude, monsieur le Ministre d'État, même si vous êtes assez mal placé pour l'avouer publiquement. (...) **Je voudrais aussi évoquer la face cachée du texte.** Nous ne sommes pas a priori contre le projet de loi, mais nous jouons notre rôle, qui consiste à le nourrir et à l'améliorer. Comme il l'a annoncé officiellement, **le Président de la République a décidé, ce qui est son droit, de diviser par deux le prix du permis de chasse national**, ce qui l'aligne sur le prix du permis de chasse départemental. Ne craignez-vous pas que, dans ces conditions, tout le monde prenne le permis de chasse national au détriment du permis départemental ? Ce serait assez logique : qui peut le plus, peut le moins. Quelle incidence cela aura-t-il sur les financements des fédérations départementales de chasse ? »

M. Fabrice Brun : « Elle sera énorme ! »

M. Martial Saddier : « ***Dans le cadre de nos travaux préparatoires, nous avons auditionné le préfigurateur. Je lui ai posé une question très précise, à laquelle il a répondu tout aussi précisément. Il a affirmé que chaque fédération départementale devra mettre de côté 5 euros par permis de chasse, qui figureront dans un compte analytique et seront affectés à un fonds national, lui-même abondé de 10 euros par permis, conformément à la promesse du Président de la République (...)*** ».

Ainsi, il apparaît clairement à la lecture du compte-rendu des débats que l'apport des 10 euros de l'État pour chaque permis de chasser a été certes prévu pour financer, en partie, des actions en faveur de la biodiversité de la FNC et des FDC mais aussi, et peut-être surtout, pour compenser la baisse du permis de chasser national décidée par le Président de la République qui impacte lourdement le financement des associations, dites fédérations, de chasseurs (au niveau national comme départemental) ; cette idée d'apporter 10 euros par permis de chasse ayant été proposé au législateur par la FNC...

Si aucun rapport n'a été produit par la FNC au conseil d'administration de l'OFB depuis l'entrée en vigueur de la première convention de financement (sur la période 2019-2021) malgré les demandes des associations de protection de l'environnement, la Fédération affiche dans son rapport d'activité de 2019 la réalisation de 1.000 actions en faveur de la biodiversité pour environ 5 millions d'euros d'écocontribution versée. Cela représente une moyenne très élevée de 5.000 euros par opération d'autant que certaines de ces actions concernent des actions de « *sensibilisation à la nature* » au sein d'établissements scolaires peu gourmandes en crédits et que de nombreuses porteraient aussi sur des études.

A dire vrai, comme l'écrit le Président de la FNC dans son ouvrage « *un chasseur en campagne* » paru en 2016, l'association des chasseurs a conditionné son soutien à la loi de fusion AFB-ONCFS au financement d'une « *machine de guerre* » ayant pour objectif de concurrencer de manière déloyale, de parasiter et d'écarter les associations de protection de l'environnement sur leur secteur d'activité (p. 98) : « *Nous démarrons actuellement la construction d'une machine de guerre environnementale. (...) Évidemment ça "hurle" dans les associations écologistes diverses et variées qui nous soupçonnent de vouloir leur manger la laine sur le dos ! Et bien elles ont raison d'avoir peur, parce que c'est ce que nous allons faire demain. Oui, nous proposerons bientôt aux maires et aux élus territoriaux une autre façon de faire de l'écologie faite de pragmatisme, d'économie et de bon sens* ».

Ainsi, l'écocontribution versée directement par l'État aux associations de chasseurs via la convention entre l'OFB et la FNC financerait plus des deux-tiers du budget de la Fédération nationale des chasseurs, estimé en 2021 à près de 16 millions d'euros (les 10 millions d'euros abondé par l'État représentant 68 % du budget annuel de la FNC estimé à 16 millions d'euros), avec pour objectif (théorique) la délégation de missions d'intérêt général jusque-là portées par le milieu associatif environnemental.

Le Conseil scientifique de l'OFB a tiré le bilan de la mise œuvre de ce fonds pour la période initiale 2019-2021 dans le cadre fixé par la première convention conclue entre l'Agence française de la biodiversité et la FNC (**Pièce jointe n°15** - Avis du Conseil scientifique de l'OFB sur l'éco-contribution ; **Pièce jointe n°16** - Convention-cadre AFB/FNC pour la période 2019-2021), dont les stipulations sont reprises en substance par la convention-cadre attaquée.

Il a relevé que « *le dispositif mis en place ne permet pas de garantir une qualité suffisante des projets sélectionnés* », du fait notamment « *du manque d'information présent dans les dossiers [présentés à l'OFB par la FNC] rendant toute évaluation très difficile* ».

L'effet pervers du soutien financier de l'Etat et de l'OFB à la FNC a été parfaitement décrit par le Conseil scientifique de l'OFB. Il relève ainsi « *l'impossibilité de procéder à une réelle sélection (et de refuser des dossiers), induit par le faible nombre de dossiers proposés en regard montant du financier annuel devant être obligatoirement dépensé. Il en résulte que seul, 7% des dossiers présentés sont refusés, alors que dans le cadre d'autres appels à projets, les refus correspondant à 50 % voire 70 % des dossiers présentés* ».

Le soutien financier organisé par la convention attaquée fait ainsi bénéficier la FNC et les fédérations de chasse d'une manne financière presque « automatique », quand les associations environnementales voit la majorité de leurs demandes de financement refusées. En dernière analyse, ce financement presque « automatique » conduit à la FNC et les fédérations départementales à monter des projets « au rabais » : il n'y a aucun intérêt pour elles à monter en qualité puisqu'elles ont l'assurance que leurs projets seront financés.

In fine, comme le relève le Conseil scientifique, le risque pour l'OFB est « *d'obtenir des résultats ni robustes, ni consolidés voire erronés concernant les projets de développement de connaissance* », et de se retrouver associé à « *des projets de qualité très faible, voire mauvaise, et qui peuvent parfois aller à l'encontre de ses propres missions* ».

3) Le marché des services liés à la conservation de la biodiversité

3.1) Un marché en plein développement et structuration

En 1992, à l'occasion du Troisième Sommet de la Terre à Rio (Brésil), les Nations Unies ont identifié deux priorités environnementales absolues : le climat et la biodiversité. Deux conventions-cadres ont été adoptées : la Convention-cadre sur la lutte contre le changement climatique et la Convention-cadre sur la diversité biologique. Si la prise de conscience de l'urgence climatique par l'opinion publique permet enfin une restructuration de nos économies modernes (investissements, compensations, réductions des émissions, etc.), le sujet de la biodiversité reste malheureusement et encore un sujet émergent.

En effet, au-delà des attendus écologiques,¹⁷ il existe de forts et nombreux enjeux économiques et financiers liés au maintien et à la restauration des services écosystémiques.¹⁸ En 1997, les scientifiques ont évalué dans la revue *Nature* que la valeur des services écologiques dépasserait les 33.000 milliards USD en termes de production de richesse chaque année ; soit le quasi-strict équivalent du PIB mondial (31.000 milliards USD en 1997).¹⁹ Ainsi certains auteurs n'ont pas hésité à qualifier la biodiversité d'« *or vert* » (« *green gold* »).²⁰

Dans un contexte de raréfaction des matières premières, de nombreux acteurs économiques investissent dans la gestion durable des ressources naturelles et de nombreux opérateurs publics accompagnent financièrement les associations de protection de l'environnement qui se mettent au service de ces initiatives. En France, dans le cadre de son plan de relance post-COVID, l'État a alloué en 2021 une enveloppe de 185 millions d'euros aux actions en faveur de la restauration des milieux naturels.^{21,22}

¹⁷ C. Aubertin & F. D. Vivien (1998), *Les enjeux de la biodiversité*, Economica, 112 p.

¹⁸ H. Levrel (2007), *Quels indicateurs pour la gestion de la biodiversité ?*, Les cahiers de l'IFB, 96 p.

¹⁹ R. Costanza & al. (1997), *The value of the world's ecosystem services and natural capital*, *Nature*, vol. 387, p. 253-260.

²⁰ K. McAfee (1999), *Selling nature to save it? Biodiversity and green developmentalism*, *Environment and planning*, vol. 17, p. 133-154.

²¹ <https://www.ecologie.gouv.fr/france-relance-transition-ecologique>

²² <https://www.economie.gouv.fr/plan-de-relance/profils/collectivites/restaurations-ecologiques-preservation-valorisation-territoire>

Les marchés de services de biodiversité sont donc émergents mais apparaissent aussi comme étant à très fort potentiel de développement, avec des enjeux financiers se chiffrant aujourd'hui à plusieurs centaines de millions d'euros et probablement demain à plusieurs milliards d'euros.^{23,24}

Conséquemment, dès 2005, l'OCDE a mis à disposition des États un manuel « *pour la création de marchés de la biodiversité* ». ²⁵ Le résumé de l'ouvrage apporte des éléments très éclairants sur l'importance des marchés de biodiversité et sur le caractère d'intérêt général de leur mise en place aux fins de la réalisation de mission de services publics :

« Cet ouvrage (...) expose bon nombre d'aspects que les décideurs et les hommes de terrain devraient prendre en considération dans l'élaboration de stratégies visant à assurer une plus grande compatibilité entre les politiques en matière de biodiversité et le développement économique. La création de marchés est efficace car c'est souvent la méthode la plus directe pour résoudre le problème du déclin de la biodiversité. (...).

Les problèmes qui font que des biens et services de valeur liés à la biodiversité ne sont pas fournis (...) relèvent de différentes formes de défaillance du marché, à l'origine desquelles il y a souvent l'existence d'externalités, une information imparfaite ou le caractère "public" de certains biens et services. (...)

Il est possible (...) d'établir par une intervention publique les conditions dans lesquelles le bien est produit par le marché lui-même, plutôt que par le secteur public. On peut considérer cette démarche à la fois comme une approche plus directe de la fourniture du bien ou service voulu, et comme une solution qui peut se traduire par des dépenses publiques moindres à long terme. Cependant, lorsque la cause du problème de la commercialisation est particulièrement tenace, il est possible que les pouvoirs publics soient obligés d'intervenir davantage dans la fourniture du bien ou service.

Les facteurs à l'origine de pressions et les solutions possibles étant nombreuses, les moyens de résoudre les problèmes qui causent une perte de biodiversité le sont également. Cependant, un seul d'entre eux permet généralement de réduire au minimum les coûts induits. C'est l'aptitude de l'analyste à faire le tri des problèmes et des solutions qui détermine dans quelle mesure la politique adoptée apporte une réponse optimale.

²³ V. Boisvert (2015), *La compensation écologique : marché ou marchandage ?*, Revue internationale de droit économique, tome XXIX, p. 183-209.

²⁴ C. Aubertin & al. (2013), *Les marchés de la biodiversité*, IRD éditions.

²⁵ OCDE (2005), Manuel pour la création de marchés de la biodiversité, 200 p., <https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/9789264006478-fr>

L'obtention de résultats à un coût élevé dans un domaine particulier risque de se répercuter défavorablement sur le programme global de l'action gouvernementale en amenuisant les ressources publiques et même en induisant un "effet de découragement", d'où la nécessité de faire en sorte que chaque politique produise des retombées optimales. »

C'est dans ce contexte que la France a légiféré à trois reprises en à peine cinq années sur la question de la biodiversité, de sa conservation, de l'organisation de marchés y afférents et de l'identification d'acteurs capables d'intervenir :

- La loi n°2016-1087 du 8 août 2016 *pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages* qui crée les Obligations Réelles Environnementales ou ORE (art. 72 et 73) et qui introduit la notion même de « *biodiversité* » au premier article du Code de l'environnement, dans des termes très similaires à ceux de la Convention-cadre sur la diversité biologique de 1992) :

*« Les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sons et odeurs qui les caractérisent, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, la qualité de l'eau, les êtres vivants et la biodiversité font partie du patrimoine commun de la nation. **Ce patrimoine génère des services écosystémiques et des valeurs d'usage.** (...) »*

*On entend par **biodiversité**, ou **diversité biologique**, la **variabilité des organismes vivants de toute origine, y compris les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques, ainsi que les complexes écologiques dont ils font partie.** Elle comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces, la diversité des écosystèmes ainsi que les interactions entre les organismes vivants. (...) ».²⁶*

- 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* précédemment citée qui charge la Fédération Nationale des Chasseurs de missions en matière de conservation de la biodiversité.
- La loi n°2021-1104 du 22 août 2021 *portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets* qui emporte à son Chapitre III diverses mesures

²⁶ Article 1^{er} de la loi modifiant l'article L. 110-1 C. env.

au sein de 36 articles pour « *protéger les écosystèmes et la diversité biologique* » notamment en termes de pouvoirs de police dévolus à l'OFB.

Ainsi, dans un contexte social, économique et politique favorable à la promotion de la protection et de la restauration de la biodiversité, la loi se saisit de manière croissante de la question de la conservation de la nature. La mise en place des politiques de conservation emporte la création de nouvelles activités de service dans le domaine de la recherche, de la communication et de l'ingénierie écologique.

On observe ainsi l'émergence d'un nouvel espace de croissance économique à fort potentiel dans le domaine de la protection et restauration de la biodiversité. Cet espace attire de nombreux acteurs qui sont, souvent, historiquement impliqués dans la protection de la nature comme la LPO, l'ASPAS et l'OPIE mais aussi, parfois, de nouveaux acteurs comme la FNC et ses fédérations départementales attirées par les financements publics alloués au marché des services de biodiversité.

3.2) Un marché très concurrentiel aux multiples acteurs

Historiquement, l'action des associations dans le domaine de la protection de l'environnement a été déterminante sur le terrain (protection et restauration des milieux naturels), dans la sensibilisation du grand public (formations et campagnes d'information) et au sein des tribunaux (contentieux administratifs et judiciaires). Ce rôle majeur du milieu associatif militant a été reconnu par la loi à l'article L. 141-1 du Code de l'environnement qui instaure un agrément des associations agissant pour la protection de l'environnement.

La loi n°2008-1545 du 31 décembre 2008 *pour l'amélioration et la simplification du droit de la chasse* a complété cette disposition initiale du Code de l'environnement en permettant aux associations de chasseurs d'être aussi, et de la même manière, agréées pour la protection de l'environnement : « *La Fédération nationale des chasseurs, les fédérations régionales des chasseurs, les fédérations interdépartementales des chasseurs et les fédérations départementales des chasseurs sont éligibles à l'agrément (...)* ».

Ainsi, un arrêté 31 mai 2021 liste un total de 54 associations agréées au titre de la protection de l'environnement dans le cadre national, dont la LPO, l'ASPAS, l'OPIE et la FNC ²⁷ (**Pièce jointe n°6** - Arrêté du 31 mai 2021 portant publication de la liste des associations agréées au titre de la protection de l'environnement dans le cadre national).

²⁷ Arrêté du 31 mai 2021 portant publication de la liste des associations agréées au titre de la protection de l'environnement dans le cadre national, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044033365>

Ainsi, dans le domaine de la protection de l'environnement, « *de la protection de la nature et de la gestion de la faune sauvage, de l'amélioration du cadre de vie, de la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages* », la loi reconnaît une égalité de principe entre l'ensemble des associations ; que celles-ci soient agréées du fait de leur objet (LPO, ASPAS et OPIE) ou parce que la loi les vise expressément (FNC et FDC).

Cette égalité a pour conséquence de mettre en concurrence directe des associations de protection de l'environnement, historiquement très engagées de manière non lucrative et grâce à l'apport de bénévoles, avec des entités dotées de ressources fléchées et obligatoires, en grande partie grâce à des financements publics, qui se positionnent opportunément sur le créneau « *biodiversité* » pour des raisons aussi bien politiques (lobbyisme pro-chasse auprès des décideurs et communication pro-chasse auprès du grand public) que financières (captage des financements publics dévolus à la conservation de la biodiversité au détriment des associations de protection de l'environnement).

Or cette mise en concurrence est faussée car la loi de 2019 offre un avantage compétitif aux associations chasseurs en leur allouant le monopole des actions en faveur de la biodiversité commandées par l'OFB et financées aux deux tiers par l'écocontribution de l'État (10 euros par permis de chasse délivré).

Cette distorsion de concurrence a des effets extrêmement néfastes sur le marché des services à la biodiversité car ce marché est émergent et fragile. Il est en pleine structuration et, dans ce contexte évolutif, le fait de favoriser un acteur par rapport à d'autres, au surplus pour des raisons essentiellement politiques (on ne pourra nier qu'en matière d'expertise écologique et d'actions de protection de la nature, la LPO, l'ASPAS et l'OPIE disposent de bien plus de compétences que la FNC et les FDC), donne à celui-ci ce que les économistes ont pris pour habitude de qualifier « *d'avantage pionnier* » (ou « *d'avantage au premier entrant* »). Il en est ainsi de l'offre d'animation gratuite dans les écoles offerte par certaines fédérations grâce à l'écocontribution, quand les postes associatifs d'animateurs nature ont du mal à s'équilibrer financièrement.

Cette qualification fait référence en économie au fait qu'être pionnier sur un marché fourni un avantage compétitif au primo-entrant très difficile à surmonter, sinon définitif,²⁸ sur les concurrents.^{29,30} Le fait de promouvoir certains acteurs, plutôt que d'autres, lors de la création d'un

²⁸ D. Gotteland (2000), *Comment surpasser l'avantage du premier entrant*, Décisions Marketing, p. 7-14.

²⁹ G. S.Carpenter & K. Nakamoto (1990), *La formation des préférences du consommateur et l'avantage pionnier*, Recherche et Applications en Marketing, vol. 5, p. 17-43.

³⁰ C. Cassan (1993), *La mesure de l'effet de l'ordre d'entrée sur la performance des marques : Un état de l'art*, Recherche et Applications en Marketing, vol. 8, p. 45-60.

nouveau marché détermine la structure même du marché arrivé à maturité lorsque celui-ci s'équilibre autour de quelques acteurs majeurs.

Ainsi, l'État en favorisant la FNC au niveau national, plutôt que la mettre en concurrence avec les acteurs historiques de la protection de l'environnement (cinquantaine d'associations agréées au niveau national), et en favorisant les FDC par percolation des financements de la FNC au niveau local, plutôt que les mettre en concurrence avec le tissu d'associations locales de protection de l'environnement (plusieurs centaines d'associations agréées au niveaux régionaux et départementaux), crée une inégalité de traitement entre les acteurs de la conservation de la nature, anciens et nouveaux, en opposition totale de l'égalité de principe posée au premier livre du Code de l'environnement.

Ce faisant, l'État organise, ou plutôt désorganise, le marché des services à la biodiversité.

*

L'association **Ligue pour la protection des oiseaux (Pièce jointe n°1 – Statuts de la LPO)**, fondée en 1912, a pour objet sur le territoire national et ponctuellement à l'international, d'agir ou de favoriser les actions en faveur de la nature et de la biodiversité. Elle a été reconnue d'utilité publique par décret du 3 juillet 1986, publié au Journal Officiel du 9 juillet 1986.

Ses domaines d'intervention sont :

- La connaissance, l'expertise et la recherche ;
- La protection, la conservation et la défense ;
- La gestion et la reconquête ;
- L'éducation et la valorisation.

L'**Association pour la Protection des Animaux Sauvages (Pièce jointe n°2 – Statuts de l'ASPAS)**, régie par le droit local d'Alsace-Moselle, a été reconnue d'utilité publique par arrêté préfectoral du 11 décembre 2008 (JORF N° 0067 du 20 mars 2009). Elle est agréée au titre de la protection de la nature depuis le 20 décembre 1999 et son agrément national a été renouvelé le 10 janvier 2014 (JORF N°0029 du 18 janvier 2014).

L'ASPAS a notamment pour objet de créer des réserves de vie sauvage, qui sont des zones de nature sauvage laissées en libre évolution qui donnent des conditions optimales à la conservation de la biodiversité dans ces territoires.

L'**Office pour les insectes et leur environnement (Pièce jointe n°3 – Statuts de l'OPIE)** est une association nationale de protection de la nature et d'éducation à l'environnement spécialisée sur les insectes fondée en 1969.

L'OPIE apporte son diagnostic dans l'étude des espèces dans le cadre d'une assistance à maîtrise d'ouvrage, que cela soit dans le cadre de prestations particulières ou de partenariats. L'association propose des études entomologiques de sites, des inventaires et des suivis d'espèces.

L'éducation à l'environnement est également une mission importante de l'OPIE. Chaque année, 20 000 personnes - scolaires, grand public, groupes ou adhérents - sont touchées par les animations que propose l'association.

Actives sur le marché émergent des services liés à la conservation de la biodiversité, ces associations sont lésées par le financement exclusif des actions en faveur de la biodiversité portées par les fédérations de chasseurs.

Par une requête enregistrée le 28 janvier 2022 sous le numéro 2200962 (Pièce jointe n°20), les associations requérantes et M. Yves Verilhac ont demandé au Tribunal d'annuler la convention-cadre 2021-2026 et la délibération 2021-30 du 30 novembre 2021 du conseil d'administration de l'OFB approuvant la conclusion de la convention-cadre 2021-2026.

C'est dans ce contexte que les associations requérantes et Monsieur Yves Verilhac demandent la suspension de la convention-cadre 2021-2026 et de la délibération 2021-30 du 30 novembre 2021 du conseil d'administration de l'OFB approuvant la conclusion de la convention-cadre 2021-2026 (**Pièce jointe n°4 - Convention-cadre 2021-2026 ; Pièce jointe n°5 – Délibération 2021-30 du Conseil d'administration de l'OFB**).

*

* *

DISCUSSION

Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

« Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision. »

I) La recevabilité

Le recours est recevable, quelle que soit la qualification – contrat administratif ou acte unilatéral fixant les conditions d'octroi de subventions – de la convention-cadre litigieuse.

1) Le recours est recevable car la convention attaquée détermine les conditions mises à l'octroi des subventions accordées par l'OFB aux fédérations de chasseurs.

i) En effet, il est acquis que *« les recours relatifs à une subvention, qu'ils aient en particulier pour objet la décision même de l'octroyer, quelle qu'en soit la forme, les conditions mises à son octroi par cette décision ou par la convention conclue en application des dispositions précitées de la loi du 12 avril 2000, ou encore les décisions de la personne publique auxquelles elle est susceptible de donner lieu, notamment les décisions par lesquelles la personne publique modifie le montant ou les conditions d'octroi de la subvention, cesse de la verser ou demande le remboursement des sommes déjà versées, ne peuvent être portés que devant le juge de l'excès de pouvoir, par le bénéficiaire de la subvention ou par des tiers qui disposent d'un intérêt leur donnant qualité à agir »* (CE, avis, 29 mai 2019, *Société Royal cinéma*, n°428040, publié au Recueil Lebon sur ce point).

En l'espèce, les décisions attaquées ont précisément pour objet de déterminer les conditions mises à l'octroi des subventions de l'Office français de la biodiversité aux fédérations de chasseurs.

Elles peuvent donc faire l'objet d'un recours pour en annulation et, partant, en suspension.

ii) Les requérants ont intérêt et qualité à agir.

D'une part, les concurrents d'une entité bénéficiaire d'une subvention ont intérêt pour agir contre les décisions relatives à ladite subvention (v. par ex. CE, 10 mars 2021, *Société Royal Cinéma*, n°434564, publié au Recueil Lebon sur un autre point : « *La société Royal Cinéma et M. B., qui exploitent un établissement de spectacle cinématographique à Mont-de-Marsan, justifient d'un intérêt leur donnant qualité pour demander l'annulation de la délibération du 19 décembre 2014 qui approuve le versement à la société Le Club d'une subvention ayant pour objet la création d'un établissement concurrent de spectacle cinématographique dans la même commune, ainsi que de la convention définissant modalités d'attribution de cette subvention* »).

En l'espèce, les actes litigieux ont pour objet de préciser les conditions du versement de subventions aux fédérations de chasseurs pour la réalisation d'actions en faveur de la biodiversité.

Ainsi qu'il a été dit ci-dessus, le financement public des actions en faveur de la reconquête de la biodiversité réalisées par les fédérations de chasseurs donne à ces derniers un avantage concurrentiel conséquent.

Les associations requérantes, agissant toutes en faveur de la biodiversité, ont donc un intérêt particulier à contester le subventionnement des fédérations de chasseurs pour la réalisation d'actions en faveur de la biodiversité dès lors que ce subventionnement fausse à leur détriment la concurrence sur le marché des services lié à la conservation de la biodiversité.

D'autre part, il est de jurisprudence constante que les membres du conseil d'administration d'un établissement public justifient en cette qualité d'un intérêt à attaquer les délibérations du conseil et que la recevabilité de leur action n'est pas limitée aux moyens tirés d'une atteinte à leurs prérogatives (CE Sect., 22 mars 1996, *Mme Paris et Mme Roignot*, n°151719, publié au Recueil Lebon sur ce point).

Monsieur Yves Verilhac, membre représentant du conseil d'administration de l'OFB représentant la LPO, a intérêt et qualité à agir contre les décisions attaquées.

La requête est donc recevable.

2) En tout état de cause, si par extraordinaire le Tribunal administratif considérait que la convention relevait finalement de l'office du juge du contrat, la requête n'en serait pas moins recevable sur le fondement de la jurisprudence Tarn-et-Garonne (CE, Ass., 4 avril 2014, n°358994, publié au Recueil Lebon).

En effet, la convention contestée devrait être regardée le cas échéant comme un contrat administratif dès lors que l'un des cocontractants, l'OFB, est une personne morale de droit public et que le contrat fait participer le cocontractant personne privée, la FNC et les FDC, à l'exécution du service public de reconquête de la biodiversité dont l'OFB a la charge (CE, Sect., 20 avril 1956, Epoux Bertin, n°98637, publié au Recueil Lebon), les associations requérantes étant directement lésées dans leurs intérêts par le subventionnement des fédérations de chasseurs pour la réalisation d'actions en faveur de la biodiversité qui fausse à leur détriment la concurrence sur le marché des services liés à la conservation de la biodiversité. Etant ajouté qu'en sa qualité de membre représentant la LPO au conseil d'administration de l'OFB, Monsieur Yves Verilhac a qualité et intérêt à agir contre la convention.

La requête est donc bien recevable.

II) L'urgence

Il est constant que « *l'urgence justifie que soit prononcée la suspension d'un acte administratif lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre ; qu'il appartient au juge des référés d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de l'acte litigieux sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue ; qu'il lui appartient également, l'urgence s'appréciant objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de chaque espèce, de faire apparaître dans sa décision tous les éléments qui, eu égard notamment à l'argumentation des parties, l'ont conduit à considérer que la suspension demandée revêtait un caractère d'urgence* » (CE, Sect., 28 février 2001, *Préfet des Alpes-Maritimes et Société Sud-Est Assainissement*, n°229562, publié au Recueil Lebon).

En l'espèce, il y a urgence à suspendre les décisions attaquées avant l'été 2022, période à laquelle le financement des actions des fédérations de chasseurs sur le fondement de la convention litigieuse débutera.

En effet, les subventions qui devraient être octroyées en mars 2022 aux fédérations de chasseurs le sont encore au titre de la convention signée le 25 octobre 2019 pour deux ans (**Pièce jointe n° 19**).

Dans la mesure où l'affaire ne pourra être jugée au fond avant l'été 2022 et au regard des motifs énoncés ci-dessous, la satisfaction de la condition d'urgence sera reconnue par le Tribunal.

1) L'urgence est caractérisée par l'atteinte portée à la situation des requérants

Les associations requérantes, qui sont toutes des associations agréées au titre de la protection de l'environnement dans le cadre national (**Pièce jointe n°6** - Arrêté du 31 mai 2021 portant publication de la liste des associations agréées au titre de la protection de l'environnement dans le cadre national), ont chacune pour objet social la protection de la nature et la défense de la biodiversité. Et Monsieur Verilhac, directeur de la LPO, entend défendre les mêmes intérêts.

Ainsi, « *la LPO a pour objet sur le territoire national et ponctuellement à l'international, d'agir ou de favoriser les actions en faveur de la nature et de la biodiversité* » (**Pièce jointe n° 1** - Statuts de la LPO).

L'ASPAS « *a pour objet d'agir pour la protection de la faune et la flore, la réhabilitation des animaux sauvages et la conservation du patrimoine naturel en général* » (**Pièce jointe n° 2** - Statuts de l'ASPAS).

Et l'OPIE « *a pour objet de connaître et faire connaître les insectes et autres arthropodes et notamment de : -développer des outils de connaissance, de protection, d'aménagements et de gestion de leurs milieux de vie ; -participer à la sensibilisation et à l'éducation à l'environnement et à la nature ; - participer à la préservation et à la reconquête de la biodiversité* » (**Pièce jointe n° 3** – Statuts de l'OPIE).

Or l'exécution des actes attaqués porte atteinte à ces intérêts de manière suffisamment grave et immédiate.

En effet, cette exécution conduirait à verser à la FNC de l'argent public dans le but officiel de la protection et de la reconquête de la biodiversité, mais sans que ce but ne soit en réalité poursuivi... faute d'un contrôle effectif, prévu par les actes attaqués, sur l'utilisation des millions d'euros annuels attribués.

A cet égard, le Conseil scientifique de l'OFB au cours de sa séance du 18 novembre 2021 a déjà déploré, concernant le précédent et premier dispositif d'attribution de subventions à la FNC au titre de la biodiversité (**Pièce jointe n° 19** – note évoquant la convention signée le 25 octobre 2019 pour deux ans), que « *le dispositif mis en place ne permet pas de garantir une qualité suffisante des projets sélectionnés* » en raison « *du manque d'information présent dans les dossiers rendant toute évaluation très difficile* » et de « *l'impossibilité de procéder à une réelle sélection (et de refuser des dossiers)* » (p. 1) (**Pièce jointe n°15**).

Plus précisément, le Conseil scientifique a même relevé que certains projets « *peuvent parfois aller à l'encontre de ses propres missions* », ce qui signifie concrètement que certains projets ont un impact négatif sur la biodiversité.

La continuation de ce dispositif par les actes attaqués – à hauteur cette fois de 15 millions d'euros annuels et pour cinq ans – porte une atteinte suffisamment grave et immédiate aux intérêts défendus par les requérants dans la mesure où, d'une part, les deniers publics servent à financer des actions dont l'intérêt pour la protection de la biodiversité est nul voire même négatif et, d'autre part, ces deniers publics ne sont plus disponibles (et ne le seront jamais plus, puisqu'ils ne pourront être remboursés par la FNC ainsi qu'on l'a montré ci-après) pour le financement d'actions réellement bénéfiques à la reconquête de la biodiversité et notamment entreprises par les trois associations requérantes et Monsieur Verilhac, directeur de la LPO et membre du conseil d'administration de l'OFB.

La condition d'urgence est ainsi remplie de ce premier chef.

2) L'urgence est en outre caractérisée par la nécessité d'éviter la constitution d'une situation concurrentielle difficilement réversible entre acteurs du marché de la biodiversité

Ainsi qu'il a été montré dans l'exposé des faits **((3) Le marché des services liés à la conservation de la biodiversité)**, les marchés de services de biodiversité sont émergents, mais apparaissent aussi comme étant à très fort potentiel de développement, avec des enjeux financiers se chiffrant aujourd'hui à plusieurs centaines de millions d'euros et probablement demain à plusieurs milliards d'euros.

L'instauration d'un mécanisme de soutien public des actions coordonnées par la FNC à hauteur de 15 millions d'euros par an offre un net avantage compétitif aux associations chasseurs en leur allouant le monopole des actions en faveur de la biodiversité commandées par l'OFB.

En effet, les actions en faveur de reconquête de la biodiversité souhaitées par l'Etat seront réalisées prioritairement sur cette enveloppe – faute pour les ressources de l'Etat d'être illimités.

Dès lors, les associations environnementales, dont les requérantes, feront face à une distorsion de concurrence importante qui, dans le cadre de l'organisation du marché, donne à la FNC un « *avantage pionnier* » (ou « *avantage au premier entrant* »).

Cet avantage du primo-entrant lui structure le marché autour de lui au détriment des acteurs qui ne disposent pas des mêmes facilités financières.

Ainsi qu'il a été démontré dans l'exposé des faits (3.2), la structure de marché à sa création aura une influence majeure sur la structure du marché arrivé à maturité, et ce même si à cette date le soutien public au primo-entrant a cessé.

Dans ces conditions, il y a une urgence particulière à faire cesser le financement illicite de la FNC au détriment des associations requérantes, qui seront durablement affectées par l'avantage concurrentiel illégalement octroyé à la FNC.

3) L'intérêt public tenant à la sauvegarde de l'effet utile des dispositions du traité et des droits des justiciables commande que soient prises les mesures provisoires nécessaires pour faire cesser immédiatement l'atteinte aux droits conférés par l'ordre juridique de l'Union Européenne

i) La Cour de justice de l'Union européenne juge de manière constante qu'est « incompatible avec les exigences inhérentes à la nature même du droit communautaire toute disposition d'un ordre juridique national ou toute pratique législative, administrative ou judiciaire, qui aurait pour effet de diminuer l'efficacité du droit communautaire par le fait de refuser au juge compétent pour appliquer ce droit, le pouvoir de faire, au moment même de cette application, tout ce qui est nécessaire pour écarter les dispositions législatives nationales formant éventuellement obstacle à la pleine efficacité des normes communautaires » (CJCE 9 mars 1978, *Simenthal*, C-106/77, pt 22, étendu au juge de l'urgence par CJCE 19 juin 1990, *Factortame*, C-213/89).

La jurisprudence interne en déduit notamment que la méconnaissance du droit de l'Union européenne est regardée comme une atteinte à un intérêt public caractérisant une situation d'urgence au sens de l'article L. 521-1 du code de justice administrative (CE, 14 février 2013, n° 365459, mentionné aux Tables du Recueil Lebon sur ce point).

Cet intérêt public est d'autant plus important en matière d'aide d'Etat que la CJUE a jugé que, si l'aide n'a pas été notifiée à la Commission européenne, il appartient au juge national d'intervenir pour sauvegarder l'effet utile des dispositions du traité et les droits des justiciables (CJCE, 21 novembre 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires*, C-354/90 : « il y a lieu de relever, tout comme l'a fait l'avocat général au paragraphe 24 de ses conclusions, que le rôle central et exclusif réservé par les articles 92 et 93 du traité à la Commission pour la reconnaissance de l'incompatibilité éventuelle d'une aide avec le marché commun est fondamentalement différent de celui qui incombe aux juridictions nationales quant à la sauvegarde des droits que les justiciables tiennent de l'effet direct de l'interdiction édictée à la dernière phrase de l'article 93, paragraphe 3, du traité. Alors que la Commission est tenue d'examiner la compatibilité de l'aide projetée avec le marché

commun, même dans les cas où l'État membre méconnaît l'interdiction de mise à exécution des mesures d'aide, les juridictions nationales, elles, ne font que sauvegarder, jusqu'à la décision finale de la Commission, les droits des justiciables face à une méconnaissance éventuelle, par les autorités étatiques, de l'interdiction visée à l'article 93, paragraphe 3, dernière phrase, du traité. Lorsque lesdites juridictions prennent une décision à cet égard, elles ne se prononcent pas pour autant sur la compatibilité des mesures d'aides avec le marché commun, cette appréciation finale étant de la compétence exclusive de la Commission, sous le contrôle de la Cour de justice » ; v. aussi CJCE, 21 octobre 2003, Van Claster et Cleeren, C-261/01 et C-261/02).

La jurisprudence administrative rappelle avec constance cette répartition des compétences et l'obligations, pour le juge administratif, de « sauvegarder, jusqu'à la décision finale de la Commission, les droits des justiciables en cas de violation de l'obligation de notification préalable des aides d'État à la Commission prévue à l'article 108, paragraphe 3 » du TFUE en sanctionnant, « le cas échéant, l'illégalité de dispositions de droit national qui auraient institué ou modifié une telle aide en méconnaissance de l'obligation que ces stipulations imposent aux Etats membres d'en notifier le projet à la Commission préalablement à toute mise à exécution » (CE, 15 avril 2016, Association Vent de Colère, n°393721, publié au Recueil Lebon).

En l'espèce, ainsi qu'il sera montré ci-dessous, la décision et la convention litigieuses permettent la mise en œuvre d'une aide d'Etat qui n'a fait l'objet d'aucune notification à la Commission européenne.

Dans ces conditions, il relève de l'office du juge administratif, juge de droit commun de l'application du droit de l'Union européenne (CE, Ass., 30 octobre 2009, *Perreux*, n° 298348 publié au Recueil Lebon), d'examiner les moyens de nature à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité des décisions afin d'assurer la sauvegarde effective des droits des justiciables et de l'effet utile des stipulations du TFUE.

ii) L'urgence est d'autant plus caractérisée qu'en cas de décision négative de la Commission européenne, la FNC sera tenue de restituer intégralement les sommes illégalement versées (CJCE, 14 septembre 1994, *Espagne c/ Commission*, C-278/92). La jurisprudence est particulièrement stricte sur l'obligation de restitution intégrale (v. par ex. CJUE, 5 juin 2014, C-547/11).

L'inexécution de l'obligation de restitution peut, le cas échéant, aboutir à mise en cause de la responsabilité de l'Etat (CJUE, 13 mai 2014, *Commission c/ Espagne*, C-184/11).

Ainsi qu'il a été dit, le fonds de soutien aux actions de reconquête de la biodiversité est alimenté à hauteur d'environ 15 millions d'euros d'argent public versés chaque année (ie 10 millions d'euros versés directement par l'Etat et 5 millions d'euros de cotisation prélevés sur les permis de chasse délivrés dans une année), soit un total de 75 millions d'euros sur une période de cinq ans.

Or la Fédération nationale des chasseurs a dégagé, pour l'exercice 2018/2019, un déficit de 246 149 euros et, pour l'exercice 2019/2020, un excédent de 1 579 176 euros (**Pièce jointe n°18**).

Au regard de la faiblesse de ces montants, de leur caractère irrégulier et de la nature associative de la FNC, il est illusoire de considérer que, si la Commission européenne – qui est exclusivement compétente pour apprécier la compatibilité d'une aide d'Etat avec les règles du traité – juge que l'aide est incompatible, les sommes pourront être restituées. Elles ne le seront pas.

Dans ces conditions, l'intérêt public tenant à la sauvegarde de l'effet utile des dispositions du traité et des droits des justiciables implique de reconnaître que la condition d'urgence est satisfaite.

4) L'urgence est caractérisée, de surcroît, par la nécessité d'éviter une gestion de fait ou un détournement de fonds publics

Ainsi qu'il est démontré ci-dessous, les **modalités de mise en œuvre du soutien financier aux actions de reconquête de la biodiversité coordonnées par la FNC sont susceptibles de caractériser une gestion de fait en dépenses et de favoriser un détournement de fonds publics** eu égard à la faiblesse et même, à dire vrai, à l'inexistence des contrôles, a priori comme a posteriori, sur la gestion des concours octroyés.

Eviter la commission de tels faits constitue un intérêt public justifiant que le juge considère que la condition d'urgence est satisfaite et examine si les moyens présentés sont propres à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité des actes en litige.

5) L'urgence est, de plus, caractérisée par l'intérêt public de bonne gestion des deniers publics

Ainsi qu'il a été démontré ci-dessus, il est illusoire de considérer qu'en cas d'obligation de restitution des sommes illégalement versées, la FNC sera en mesure d'y procéder.

Eu égard à l'importance des montants en jeu – 15 millions d'euros d'argent public versés par an, le préjudice financier de l'Etat et de l'OFB sera considérable.

L'intérêt public commande donc de considérer que la condition d'urgence est satisfaite pour examiner si les moyens présentés sont propres à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité des actes en litige.

6) Enfin, les actions mises en place par les chasseurs ne répondent à aucun intérêt public

L'exécution des actes litigieux ne répond à aucun intérêt public dans la mesure où les actions coordonnées par la FNC ne peuvent être qualifiées de nécessaires à la reconquête de la biodiversité.

En effet, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, le Conseil scientifique de l'OFB a relevé au cours de sa séance du 18 novembre 2021 (**Pièce jointe n°15**) que « *le dispositif mis en place ne permet pas de garantir une qualité suffisante des projets sélectionnés* » en raison « *du manque d'information présent dans les dossiers rendant toute évaluation très difficile* » et de « *l'impossibilité de procéder à une réelle sélection (et de refuser des dossiers)* » (p. 1).

Le Conseil scientifique alertait en conséquence sur différents risques, dont notamment :

- un risque systémique tenant à la difficulté de « *garantir l'efficacité du dispositif vis-à-vis des objectifs définis par la loi* » ;
- un risque juridique tenant au caractère non justifié des montants alloués ;
- un risque de réputation pour l'OFB dans la mesure où certains projets « *peuvent parfois aller à l'encontre de ses propres missions* », ce qui signifie concrètement que certains projets ont un impact négatif sur la biodiversité ;
- pour les projets de développement de connaissance, un risque d'obtenir des résultats incorrects voire faux, étant précisé que « *au vu des lacunes que présentent les dossiers, le CS estime ce dernier risque particulièrement élevé* ».

Le Conseil scientifique recommande en conséquence à l'OFB de procéder à une estimation globale de ces coûts et risque pour déterminer si la poursuite de son implication dans ce dispositif reste bénéfique (p. 2).

Le Conseil scientifique, organe le plus compétent pour déterminer le caractère pertinent des actions menées au regard des objectifs de l'OFB, estime donc que l'intérêt public du dispositif n'est même pas démontré.

En conclusion, on relève que les actions mises en place dans le cadre de l'exécution des actes litigieux ne poursuivent aucun intérêt public réel et portent préjudice à plusieurs intérêts publics majeurs, dont notamment la sauvegarde de l'effet utile des dispositions du TFUE et des droits des justiciables tenus de ces dispositions, que le juge national, juge de droit commun de l'Union européenne, est tenu de garantir.

Partant, la mise en balance des intérêts en présence ne peut qu'aboutir à la reconnaissance de ce que la condition d'urgence est satisfaite.

III) Les moyens propres à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision

A titre liminaire : la hiérarchisation des prétentions des associations requérantes

Par la décision *Société Eden* (Sect., 21 décembre 2018, n° 409678, publié au Recueil Lebon sur ce point), le Conseil d'État a jugé que : « 9. (...) *lorsque le requérant choisit de hiérarchiser, avant l'expiration du délai de recours, les prétentions qu'il soumet au juge de l'excès de pouvoir en fonction de la cause juridique sur laquelle reposent, à titre principal, ses conclusions à fin d'annulation, il incombe au juge de l'excès de pouvoir de statuer en respectant cette hiérarchisation, c'est-à-dire en examinant prioritairement les moyens qui se rattachent à la cause juridique correspondant à la demande principale du requérant* ».

Les associations requérantes demandent au Tribunal administratif de céans de suspendre les décisions attaquées à titre principal sur le fondement des moyens de légalité interne développés ci-après et seulement à titre subsidiaire sur le fondement des moyens de légalité externe développés *in fine*.

A titre principal : l'illégalité interne des décisions attaquées

1) La convention et la délibération sont inconventionnelles, dès lors qu'elles sont prises sur le fondement de l'article L. 421-14 du Code de l'environnement qui est contraire aux articles 106, 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)

Les dispositions de l'article L. 421-14 al. 3 à 6 du Code de l'environnement, qui constituent la base légale de la délibération et de la convention contestées sont en effet incompatibles avec les articles 107 et 108 TFUE relatifs aux aides d'Etat.

L'article 106, 1 du TFUE dispose : « 1. *Les États membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édicte ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles des traités, notamment à celles prévues aux articles 18 et 101 à 109 inclus.* »

L'article 107 du TFUE dispose :« 1. *Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.*

2. Sont compatibles avec le marché intérieur :

a) les aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, à condition qu'elles soient accordées sans discrimination liée à l'origine des produits,

b) les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires,

c) les aides octroyées à l'économie de certaines régions de la république fédérale d'Allemagne affectées par la division de l'Allemagne, dans la mesure où elles sont nécessaires pour compenser les désavantages économiques causés par cette division. Cinq ans après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter une décision abrogeant le présent point.

3. Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur:

a) les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi, ainsi que celui des régions visées à l'article 349, compte tenu de leur situation structurelle, économique et sociale,

b) les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre

c) les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun,

d) les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans l'Union dans une mesure contraire à l'intérêt commun,

e) les autres catégories d'aides déterminées par décision du Conseil sur proposition de la Commission. »

L'article 108 du TFUE dispose quant à lui : « 1. *La Commission procède avec les États membres à l'examen permanent des régimes d'aides existant dans ces États. Elle propose à ceux-ci les mesures utiles exigées par le développement progressif ou le fonctionnement du marché intérieur.*

2. Si, après avoir mis les intéressés en demeure de présenter leurs observations, la Commission constate qu'une aide accordée par un État ou au moyen de ressources d'État n'est pas compatible avec le marché intérieur aux termes de l'article 107, ou que cette aide est appliquée de façon abusive, elle décide que l'État intéressé doit la supprimer ou la modifier dans le délai qu'elle détermine.

Si l'État en cause ne se conforme pas à cette décision dans le délai imparti, la Commission ou tout autre État intéressé peut saisir directement la Cour de justice de l'Union européenne, par dérogation aux articles 258 et 259.

Sur demande d'un État membre, le Conseil, statuant à l'unanimité, peut décider qu'une aide, instituée ou à instituer par cet État, doit être considérée comme compatible avec le marché intérieur, en dérogation des dispositions de l'article 107 ou des règlements prévus à l'article 109, si des circonstances exceptionnelles justifient une telle décision. Si, à l'égard de cette aide, la Commission a ouvert la procédure prévue au présent paragraphe, premier alinéa, la demande de l'État intéressé adressée au Conseil aura pour effet de suspendre ladite procédure jusqu'à la prise de position du Conseil.

Toutefois, si le Conseil n'a pas pris position dans un délai de trois mois à compter de la demande, la Commission statue.

3. La Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Si elle estime qu'un projet n'est pas compatible avec le marché intérieur, aux termes de l'article 107, elle ouvre sans délai la procédure prévue au paragraphe précédent. L'État membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure ait abouti à une décision finale.

4. La Commission peut adopter des règlements concernant les catégories d'aides d'État que le Conseil a déterminées, conformément à l'article 109, comme pouvant être dispensées de la procédure prévue au paragraphe 3 du présent article. »

Il sera démontré à titre liminaire que le régime de soutien financier aux actions en faveur de la reconquête de la biodiversité institué par l'article L. 421-14 du Code de l'environnement constitue une aide d'État **(1.1)**.

Or cette aide d'État est illégale du seul fait qu'elle n'a pas été notifiée à la Commission européenne **(1.2)**.

1.1) Le régime de soutien financier institué par l'article L. 421-14 du Code de l'environnement est une aide d'État au sens de l'article 107 TFUE

Il sera démontré que le régime de soutien financier institué par l'article L. 421-14 du Code de l'environnement constitue une aide d'État dès lors qu'il entre dans le champ d'application de l'article 107 TFUE **(A)** et qu'il satisfait aux critères de l'aide d'État précisés par la Cour de justice de l'Union européenne **(B)**.

A. Le régime de l'article L. 421-14 du Code de l'environnement entre dans le champ d'application de l'article 107 TFUE

L'article 107 TFUE précité vise uniquement les aides d'Etat « *favorisant certaines entreprises ou certaines productions* », c'est-à-dire les aides qui s'inscrivent dans un marché dans lequel des entreprises sont – au moins potentiellement – en concurrence.

Par « entreprise », la CJUE considère « *toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement* » (CJCE, 23 avril 1991, *Höfner*, C-41/90) ; étant précisé que la notion d'activité économique est, elle, définie comme « *toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné* » (CJCE, 25 octobre 2001, *Ambulanz Glöckner*, C-475/99).

La circonstance qu'une entité ne poursuive pas un but lucratif est ainsi parfaitement indifférente car de telles entités peuvent se livrer à des activités rémunérées sur un marché (CJCE, 1^{er} juillet 2008, *MOTOE*, C-49/07 ; v. aussi les conclusions de l'avocat général sous CJCE, 3 mars 2011, *AG2R Prévoyance*, C-437/09).

En l'espèce, les projets éligibles aux aides de l'OFB au titre de la convention-cadre contestée font l'objet d'une typologie en annexe n°1 de la convention.

Ces projets consistent notamment en la réalisation d'études et d'action de connaissances en matière de biodiversité, en des travaux de génie écologique (reconstitution de milieux naturels et restauration de milieux dégradés) ou en des actions de sensibilisation et d'éducation du public aux problématiques environnementales.

Ces activités constituent évidemment des prestations de service sur un marché occupé par les fédérations de chasseurs ainsi que les associations et ONG dédiées à la protection de l'environnement et de la biodiversité.

De telles études sont de plus en plus demandées, notamment par les collectivités publiques en raison des préoccupations croissantes en matière d'environnement.

Les associations, ONG environnementales et bureaux d'étude spécialisés sont donc en concurrence pour bénéficier des subventions allouées aux projets de recherche en matière d'environnement.

Les travaux de génie écologique sont, de la même façon, susceptibles de faire l'objet d'une rémunération, au moyen notamment de marchés publics de services (**Pièce jointe n°7** – Appels d'offres pour des marchés de génie écologique).

Les actions de sensibilisation et de formation du public sont également susceptibles d'être rémunérées, ainsi qu'en attestent les pages web d'associations environnementales (**Pièce jointe n°8** – Plaquettes de présentation en ligne d'actions de sensibilisation et de formation du public) ou le Projet éducatif de la LPO (**Pièce jointe n°9** – Projet éducatif de la LPO).

Le soutien financier de l'État aux fédérations de chasseurs prévu à l'article L. 421-14 favorise ainsi l'intervention de ces dernières sur le marché en pleine expansion des actions en faveur de la biodiversité.

Le Conseil scientifique de l'OFB, qui a tiré le bilan de la mise en œuvre du fonds dans le cadre de la première convention-cadre AFB/FNC pour la période 2019-2021 (**Pièce jointe n°16** - Convention-cadre AFB/FNC pour la période 2019-2021), dont les stipulations sont reprises en substance par la convention attaquée, a très bien décrit l'effet pervers de ce mécanisme. Le Conseil scientifique relève ainsi (**Pièce jointe n°15** - Avis du Conseil scientifique de l'OFB sur l'éco-contribution) « *l'impossibilité de procéder à une réelle sélection (et de refuser des dossiers), induit par le faible nombre de dossiers proposés en regard montant du financier annuel devant être obligatoirement dépensé. Il en résulte que seul, 7% des dossiers présentés sont refusés, alors que dans le cadre d'autres appels à projets, les refus correspondant à 50 % voire 70 % des dossiers présentés* ».

Le soutien financier organisé par la convention attaquée fait ainsi bénéficier la FNC et les fédérations de chasse d'une manne financière quasi « *automatique* », quand les associations environnementales voit la majorité de leurs demandes de financement refusées.

B. Le régime de soutien financier de l'article L. 421-14 du code de l'environnement constitue une aide d'État au sens de l'article 107 TFUE

La CJUE (v. par ex. CJUE, 9 octobre 2014, *Ministerio de Defensa*, C-522/13) a dégagé quatre critères permettant d'identifier une aide d'État au sens de l'article 107 TFUE : l'aide doit présenter les caractéristiques d'une aide de l'État **(a)**, présenter un caractère sélectif, c'est-à-dire favoriser *certaines* entreprises ou productions **(b)**, affecter la concurrence **(c)** et affecter les échanges intra-Union européenne **(d)**.

a) Le soutien financier présente les caractéristiques d'une aide de l'État

Sur cette première condition, la CJUE juge avec constance que « *pour que des avantages puissent être qualifiés d'aides au sens de l'article 87, paragraphe 1, CE, ils doivent, d'une part, être accordés directement ou indirectement au moyen de ressources d'État (...) et, d'autre part, être imputables à l'État (...)* » (CJCE, 16 mai 2002, *République française c/ Commission*, C-482/99), étant précisé que la notion d'État doit être entendue largement et comprend notamment le législateur (TPICE, 12 décembre 1996, *Air France c/ Commission*, T-358/94 ; v. pour l'obligation de notifier une aide d'Etat prévue par le législateur en droit interne : CE, 7 novembre 2008, *CNIVAO*, n°282920, publié au Recueil Lebon).

Ainsi, la Commission européenne considère que « *lorsqu'une autorité publique octroie un avantage à un bénéficiaire, la mesure est par définition imputable à l'État, même si l'autorité en question jouit d'une autonomie juridique à l'égard d'autres autorités publiques. Il en va de même lorsqu'une autorité publique désigne un organisme privé ou public pour administrer une mesure conférant un avantage. Le droit de l'Union ne saurait en effet admettre que le fait de créer des institutions autonomes chargées de la distribution d'aides permette de contourner les règles relatives aux aides d'État* » (**Pièce jointe n°10** - Communication de la Commission relative à la notion d'« aide d'État » visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 2016/C 262/01, §39).

En l'espèce, le régime de soutien financier institué par le législateur est mis à exécution par un opérateur de l'État, l'Office français de la biodiversité (OFB), dont la dotation est alimentée par le budget de l'Etat.

Il est donc imputable à l'État au sens du droit de l'Union européenne.

Le régime de soutien financier aux actions des fédérations de chasseurs prévu par l'article L. 421-14 du Code de l'environnement doit donc être regardé comme une aide publique.

b) L'aide est sélective

Pour ce qui est de la satisfaction du critère de sélectivité de l'aide, la Cour de justice a jugé qu'il « *convient uniquement de déterminer si, dans le cadre d'un régime juridique donné, une mesure étatique est de nature à favoriser « certaines entreprises ou certaines productions » au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité par rapport à d'autres entreprises se trouvant dans une situation factuelle et juridique comparable au regard de l'objectif poursuivi par la mesure concernée (voir, en ce sens, arrêt du 17 juin 1999, Belgique/Commission, C-75/97, Rec. p. I-3671, points 28 à 31) » (CJCE, 8 novembre 2001, Adria-Wien Pipeline GmbH, C-143/99, §41).*

En l'espèce, le régime de subvention prévu par l'article L. 421-14 du code de l'environnement a pour objectif de soutenir les « *actions concourant directement à la protection et à la reconquête de la biodiversité* » (al. 3 ; v. aussi l'article 1^{er} de la convention contestée).

Or, comme indiqué précédemment, de nombreuses entités sont susceptibles de réaliser des actions « *concourant directement à la protection et à la reconquête de la biodiversité* », en particulier les acteurs du monde naturaliste, les associations de protection de l'environnement, etc.

Ainsi qu'il a été dit en **(A)**, ces actions relèvent, pour l'essentiel, d'études, de réalisation de travaux de génie écologique et de sensibilisation du public aux questions de biodiversité.

On a démontré que les associations de protection de l'environnement sont parfaitement en mesure de réaliser ces actions.

On relève par exemple que la LPO a souhaité obtenir des fonds pour réaliser des actions de recensement et de protection de la population d'hirondelles dans les Hauts-de-France (**Pièce jointe n°11** – Projet de la LPO en matière de recensement et protection de la population d'hirondelles).

Son projet n'a pas été accepté, mais on relève que peu de temps après, un projet similaire d'une fédération départementale de chasse a été soutenu financièrement par l'OFB au titre du régime contesté (**Pièce jointe n°12** – Extraits des sites de la FNC et du projet Hirondelles et biodiversité) :

Les Hauts de France accueillent 3 espèces d'hirondelles en période de reproduction : l'Hirondelle de fenêtre (*Delichon urbicum*), l'Hirondelle rustique (*Hirundo rustica*) et l'Hirondelle de rivage (*Riparia riparia*).

Pour les deux premières, la disparition de l'habitat de nidification ainsi que la réduction des matériaux de construction des nids constituent les principales pressions qui pèsent sur elles. Bâter un nid est devenu pour les hirondelles un véritable défi notamment par manque de boue.

C'est face à ce constat qu'est née, en Février 2020, l'opération Hirondelles et biodiversité en Hauts de France. A l'initiative de la Fédération Régionale des Chasseurs, elle a pour objectif principal de suivre mais aussi de renforcer les populations nicheuses d'Hirondelles dans la région.

Extraction du site <https://www.hirondellesetbiodiversite.fr/>

De même, ainsi qu'il a été dit *supra*, les associations environnementales réalisent déjà des actions de génie écologique, telles que la restauration d'espaces dégradés, ou de sensibilisation et d'éducation du public.

Elles se trouvent donc « dans une situation factuelle et juridique comparable au regard de l'objectif poursuivi par la mesure concernée » mais sont pourtant exclues du bénéfice du régime de soutien financier prévu par l'article L. 421-14 du Code de l'environnement.

Il convient d'insister à nouveau sur la circonstance que le Conseil scientifique de l'OFB, dans son bilan de la mise en œuvre du fonds dans le cadre de la première convention-cadre AFB/FNC pour la période 2019-2021, relève « l'impossibilité de procéder à une réelle sélection (et de refuser des dossiers), induit par le faible nombre de dossiers proposés en regard montant du financier annuel devant être obligatoirement dépensé. Il en résulte que seul, 7% des dossiers présentés sont refusés, alors que dans le cadre d'autres appels à projets, les refus correspondant à 50 % voire 70 % des dossiers présentés » (**Pièce jointe n°15** - Avis du Conseil scientifique de l'OFB sur l'éco-contribution).

Ainsi, le soutien financier organisé par la convention attaquée fait bénéficier la FNC et les fédérations de chasse d'une manne financière quasi « *automatique* », quand les associations environnementales voient la majorité de leurs demandes de financement refusées.

Le régime de soutien financier contesté est donc sélectif au sens de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

c) L'aide affecte la concurrence

Comme le rappelle la Commission européenne, « *une mesure octroyée par l'État est considérée comme faussant ou menaçant de fausser la concurrence lorsqu'elle est de nature à renforcer la position concurrentielle du bénéficiaire par rapport à d'autres entreprises concurrentes (Arrêt de la Cour de justice du 17 septembre 1980, Philip Morris, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, point 11. Arrêt du Tribunal du 15 juin 2000, Alzetta, affaires jointes T-298/97, T-312/97, etc., ECLI:EU:T:2000:151, point 8.). Dans la pratique, une distorsion de la concurrence au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité est généralement constatée dès lors que l'État octroie un avantage financier à une entreprise dans un secteur libéralisé où la concurrence existe ou pourrait exister (Arrêt du Tribunal du 15 juin 2000, Alzetta, affaires jointes T-298/97, T-312/97, etc., ECLI:EU:T:2000:151, points 141 à 147; arrêt de la Cour de justice du 24 juillet 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415) » (Communication 2016/C 262/01 précitée, §187).*

En l'espèce, l'aide affecte nécessairement la concurrence puisqu'il a été démontré que « *l'État octroie un avantage financier à une entreprise déterminé, les fédérations de chasseurs, dans un secteur libéralisé où la concurrence existe* », ce qui est le cas du marché des actions concrètes en faveur de la biodiversité.

En tout état de cause, le soutien financier de l'État aux actions en faveur de la reconquête de la biodiversité par les fédérations de chasseurs permet à ces dernières de répondre aux attentes de l'État, des collectivités et du public en agissant à titre gratuit ou à moindre frais, alors que les autres acteurs du marché, qui ne reçoivent pas de telles subventions, doivent faire payer leurs prestations (ex : formations à la découverte de la biodiversité précitées) ou solliciter des financements publics.

L'exemple de l'action en faveur des hirondelles dans les Hauts-de-France est emblématique de l'atteinte à la concurrence créée par ce dispositif : alors que l'association LPO 62 était tenue de demander l'octroi d'une subvention spécifique – qu'elle n'a pas obtenu –, la fédération des chasseurs de l'Oise a pu réaliser un projet similaire en tous points sans demander une subvention spécifique dès lors qu'elle pouvait bénéficier, de plein droit, du soutien financier de l'OFB au titre du régime spécifique prévu par l'article L. 421-14 du code de l'environnement.

Cette distorsion de concurrence est d'autant plus grave que le marché des actions en faveur de la biodiversité est émergent et en pleine croissance.

Or, en asséchant ainsi le marché à leur bénéfice, les fédérations de chasseurs peuvent espérer, à terme, profiter de « *l'effet pionnier* » et acquérir durablement une position dominante sur le marché des actions en faveur de la biodiversité (études, réalisation de travaux de génie écologique, sensibilisation du public aux questions de biodiversité).

Tel était bien d'ailleurs l'objectif du président de la Fédération nationale de la chasse, Monsieur Willy Schraen, qui affirme dans son ouvrage *Un chasseur en campagne, selon l'extrait précité*, que le soutien financier de l'article L. 421-14 du Code de l'environnement, appelé « éco-contribution chasse », permet la « *construction d'une machine de guerre environnementale* » ayant pour objet de « *manger la laine sur le dos* » des « *associations écologistes diverses et variées* » (**Pièce jointe n°13** - Extrait de l'ouvrage *Un chasseur en campagne*, 2020, p. 98).

L'effet pervers du soutien financier de l'Etat et de l'OFB à la FNC a été parfaitement décrit par le Conseil scientifique de l'OFB, dans son bilan de la mise en œuvre du fonds dans le cadre de la première convention-cadre AFB/FNC pour la période 2019-2021 (**Pièce jointe n°15 - Avis du Conseil scientifique de l'OFB sur l'éco-contribution** et Pièce jointe n°16), dont les stipulations sont reprises en substance par la convention attaquée.

Le Conseil scientifique relève ainsi « *l'impossibilité de procéder à une réelle sélection (et de refuser des dossiers), induit par le faible nombre de dossiers proposés en regard du montant du financier annuel devant être obligatoirement dépensé. Il en résulte que seul, 7% des dossiers présentés sont refusés, alors que dans le cadre d'autres appels à projets, les refus correspondant à 50 % voire 70 % des dossiers présentés* ».

Le soutien financier organisé par la convention attaquée fait ainsi bénéficier la FNC et les fédérations de chasse d'une manne financière presque « automatique », quand les associations environnementales voient la majorité de leurs demandes de financement refusées.

En dernière analyse, ce financement presque « automatique » conduit à la FNC et les fédérations départementales à monter des projets « au rabais » : il n'y a aucun intérêt pour elles à monter en qualité puisqu'elles ont l'assurance que leurs projets seront financés. In fine, comme le relève le Conseil scientifique, le risque pour l'OFB est « *d'obtenir des résultats ni robustes, ni consolidés voire erronés concernant les projets de développement de connaissance* », et de se retrouver associé à « *des projets de qualité très faible, voire mauvaise, et qui peuvent parfois aller à l'encontre de ses propres missions* ».

L'atteinte à la concurrence n'est dès lors pas contestable.

d) L'aide affecte les échanges intra-Union européenne

Il est de jurisprudence constante que la condition d'affectation des échanges entre les États-membres et celle relative à la distorsion de concurrence sont liées par principe.

La Cour de justice de l'Union européenne synthétise ainsi sa jurisprudence : « *il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, aux fins de la qualification d'une mesure nationale d'aide d'État, il y a lieu non pas d'établir une incidence réelle de l'aide en cause sur les échanges entre les États membres et une distorsion effective de la concurrence, mais seulement d'examiner si cette aide est susceptible d'affecter ces échanges et de fausser la concurrence (arrêt Libert e.a., C-197/11 et C-203/11, EU:C:2013:288, point 76 et jurisprudence citée). [...]*

À cet égard, il n'est pas nécessaire que les entreprises bénéficiaires participent elles-mêmes aux échanges intracommunautaires. En effet, lorsqu'un État membre octroie une aide à des entreprises, l'activité intérieure peut s'en trouver maintenue ou augmentée, avec cette conséquence que les chances des entreprises établies dans d'autres États membres de pénétrer le marché de cet État membre en sont diminuées (voir, en ce sens, arrêt Libert e.a., EU:C:2013:288, point 78 et jurisprudence citée).

Par ailleurs, selon la jurisprudence de la Cour, il n'existe pas de seuil ou de pourcentage au-dessous duquel il est possible de considérer que les échanges entre les États membres ne sont pas affectés. En effet, l'importance relativement faible d'une aide ou la taille relativement modeste de l'entreprise bénéficiaire n'excluent pas a priori l'éventualité que les échanges entre les États membres soient affectés (arrêt Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, point 81) » (CJUE, 14 janvier 2015, Eventech Ltd, C-518/13, §65 à 68).

En l'espèce, il ne pourra qu'être constaté que le soutien financier public aux fédérations de chasseurs à hauteur d'environ 15 millions d'euros par an est susceptible d'affecter les échanges entre États-membres dès lors que les fédérations de chasseurs sont en mesure d'assécher le marché des actions en faveur de la biodiversité en proposant leurs services aux collectivités et au public à titre gratuit, absorbant ainsi l'essentiel de la demande.

Dès lors, les acteurs communautaires agissant en matière de protection de la biodiversité, au même titre que les associations écologistes françaises, voient leur chance de s'établir en France diminuer.

En conclusion, le mécanisme de soutien financier institué par l'article L. 421-14 du code de l'environnement aux actions de reconquête de la biodiversité portées par les fédérations de chasseurs doit être qualifié d'aide d'État au sens de l'article 107 TFUE.

Or, cette aide n'a pas été notifiée à la Commission européenne et est donc illégale.

1.2) Le mécanisme de soutien financier est illégal faute d'avoir été notifié à la Commission européenne

L'article 108§3 TFUE dispose : « *La Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides [...] ».*

Le principe est donc celui de l'obligation de notification des aides.

Par une décision du 18 mars 2020 (n°396651, mentionnées aux tables du recueil Lebon), le Conseil d'État a précisé l'office du juge national saisi de la légalité de dispositions instituant une aide d'État en méconnaissance de l'obligation de notification à la Commission européenne : *« Il résulte [des stipulations des articles 107 et 108 TFUE], telles qu'interprétées par la Cour de justice des Communautés européennes notamment dans ses arrêts du 5 octobre 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich e.a., C-368/04, et de grande chambre du 12 février 2008, Centre d'exportation du livre français (CELF), C-199/06, que, s'il ressortit à la compétence exclusive de la Commission européenne de décider, sous le contrôle des juridictions de l'Union européenne, si une aide est ou non, compte tenu des dérogations prévues par le traité, compatible avec le marché intérieur, il incombe, en revanche, aux juridictions nationales de sauvegarder, jusqu'à la décision finale de la Commission, les droits des justiciables en cas de violation de l'obligation de notification préalable des aides d'État à la Commission. Il revient à ces juridictions de sanctionner, le cas échéant, l'illégalité de dispositions de droit national qui auraient institué ou modifié une telle aide en méconnaissance de l'obligation, que ces stipulations imposent aux États membres, d'en notifier le projet à la Commission préalablement à toute mise à exécution [...] ».*

La sanction de l'illégalité des dispositions de droit national qui auraient institué une aide en méconnaissance de l'obligation de notification à la Commission européenne ne peut être que l'annulation (v. par exemple CE, 23 juillet 2012, *Région Ile-de-France*, n° 343440, mentionné aux tables du recueil Lebon ; v. pour un exemple récent d'annulation à raison de l'absence de notification de l'aide : CAA NANTES, 23 octobre 2020, n°18NT04279).

En l'espèce, il sera démontré que l'aide d'Etat litigieuse ne bénéficie d'aucune des exemptions à l'obligation de notification à la Commission de telle sorte que le Tribunal administratif de céans ne pourra que sanctionner l'illégalité des décisions attaquées.

Ne sont exemptées de l'obligation de notification que les aides existantes **(A)**, les aides *de minimis* **(B)** et les aides qui remplissent les conditions posées par le règlement général d'exemption par catégorie **(C)**.

A. L'aide ne peut être qualifiée d'aide existante

L'article 1^{er} du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose qu'une aide est considérée comme existante lorsqu'elle préexiste à l'entrée en vigueur du TFUE dans l'État-membre concerné, lorsqu'elle a été approuvée par la Commission européenne ou lorsqu'elle est prescrite.

En l'espèce, l'aide a été créée par la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019.

Elle est donc postérieure à l'entrée en vigueur du TFUE le 1^{er} décembre 2009 et ne peut pas être regardée comme une « *aide existante* » exonérée de l'obligation de déclaration à la Commission.

B. L'aide est supérieure au seuil de minimis

Le Règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* prévoit à son article 3 :

« 1. *Sont considérées comme ne remplissant pas tous les critères de l'article 107, paragraphe 1, du traité et comme n'étant pas soumises, de ce fait, à l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, du traité, les aides qui satisfont aux conditions énoncées dans le présent règlement.*

2. *Le montant total des aides de minimis octroyées par État membre à une entreprise unique ne peut excéder 200 000 EUR sur une période de trois exercices fiscaux. »*

En l'espèce, le mécanisme de soutien financier prévu par l'article L. 421-14 du Code de l'environnement octroie aux fédérations de chasse 10 euros versés directement par l'Etat par permis de chasse validé dans l'année, ce qui constitue une aide annuelle d'environ 10 millions d'euros dans la mesure où on dénombre environ 1 million de chasseurs en France. Cela correspond d'ailleurs au montant qui a été versé pour les années 2019-2020 et 2020-2021 (**Pièce jointe n°14** – Ecocontribution vague 1 2021-2022 - Note). Et, à dire vrai, cette aide atteint même 15 millions d'euros par an, car aux 10 euros versés directement par l'Etat par permis de chasse délivré s'ajoutent les 5 euros par permis de chasses qui sont prélevés sur chaque chasseur par les fédérations départementales de chasseurs.

L'aide reçue par la Fédération nationale des chasseurs est donc très largement supérieure au seuil *de minimis*.

L'aide ne bénéficie donc d'aucune exemption à ce titre.

C. L'aide ne remplit pas les conditions posées par le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC)

Le Règlement (UE) n° 651/2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité répute certaines aides d'État compatibles avec les règles du marché intérieur et les exempte de notification à la Commission européenne.

Il résulte toutefois de l'analyse de ce règlement que le mécanisme de soutien financier contesté n'entre dans aucune des catégories prévues par le règlement.

En particulier, une telle aide n'entre dans aucun des cas de la section 7 du Règlement relatif aux aides à la protection de l'environnement dès lors que celui-ci ne vise que les aides aux investissements des entreprises et non les aides à la réalisation d'actions concrètes telles qu'envisagées par l'article L. 421-14 du Code de l'environnement.

En conclusion, l'institution du mécanisme de l'article L. 421-14 du Code de l'environnement au bénéfice de la fédération nationale de la chasse devait faire l'objet d'une notification à la Commission européenne. A défaut, le Tribunal administratif doit sanctionner l'illégalité affectant les décisions litigieuses, conformément à la jurisprudence précitée du Conseil d'Etat.

La suspension s'impose.

2) Les décisions attaquées sont illégales, car elles méconnaissent les dispositions de l'article L. 421-14 du Code de l'environnement

L'article L. 421-14 al. 1 à 7 du Code de l'environnement dispose : « *L'association dénommée Fédération nationale des chasseurs regroupe l'ensemble des fédérations départementales et régionales des chasseurs dont l'adhésion est constatée par le paiement d'une cotisation obligatoire. Elle assure la représentation des fédérations départementales et régionales des chasseurs à l'échelon national.*

Elle est chargée d'assurer la promotion et la défense de la chasse, ainsi que la représentation des intérêts cynégétiques. Elle coordonne l'action des fédérations départementales et régionales des chasseurs.

Elle conduit des actions concourant directement à la protection et à la reconquête de la biodiversité ou apporte un soutien financier à leur réalisation.

Elle gère un fonds dédié à la protection et à la reconquête de la biodiversité qui apporte un soutien financier aux actions des fédérations départementales, régionales et nationale des chasseurs dans le cadre d'une convention avec l'Office français de la biodiversité.

Ce fonds est alimenté par le financement mentionné au sixième alinéa de l'article L. 421-5. L'Etat ou l'Office français de la biodiversité apportent, selon des modalités définies par convention, un soutien financier à la réalisation des actions mentionnées au même sixième alinéa et au troisième alinéa du présent article pour un montant de 10 € par permis de chasser validé dans l'année.

Dans l'exercice des missions qui lui sont attribuées par le présent code, la Fédération nationale des chasseurs collecte ou produit des données pour le compte du ministre chargé de l'environnement. Ces données sont transmises gratuitement à l'Office français de la biodiversité à sa demande et sans délai.

Les associations de chasse spécialisée sont associées aux travaux de la fédération nationale (...) ».

L'article L. 421-5 al. 6 du même Code dispose : « [Les associations dénommées fédérations départementales des chasseurs] conduisent des actions concourant directement à la protection et à la reconquête de la biodiversité ou apportent un soutien financier à leur réalisation. A cette fin, elles contribuent financièrement au fonds mentionné à l'article L. 421-14, pour un montant fixé par voie réglementaire et qui ne peut être inférieur à 5 € par adhérent ayant validé un permis de chasser dans l'année ».

Il sera démontré qu'en l'espèce, les décisions attaquées méconnaissent à plusieurs égards ces dispositions et sont ainsi entachées de plusieurs erreurs de droit.

2.1) *La convention-cadre ne définit pas les conditions dans lesquelles la FNC gère la contribution financière versée par les fédérations départementales de chasseurs au fonds dédié à la protection et à la reconquête de la biodiversité*

L'article L. 421-14 précité du Code de l'environnement dispose, en son troisième alinéa, que l'association dénommée Fédération Nationale des Chasseurs (FNC) « *conduit des actions concourant directement à la protection et à la reconquête de la biodiversité ou apporte un soutien financier à leur réalisation* ».

A cette fin, cet article ajoute, en son quatrième alinéa, que la FNC « ***gère un fonds dédié à la protection et à la reconquête de la biodiversité qui apporte un soutien financier aux actions des fédérations départementales, régionales et nationale des chasseurs dans le cadre d'une convention avec l'Office français de la biodiversité*** ».

Cet article précise ensuite que « *ce fonds est alimenté par le financement mentionné au sixième alinéa de l'article L. 421-5* », c'est-à-dire par la contribution financière des fédérations départementales des chasseurs égale, selon l'article D.421-50-1 du Code pris pour l'application de l'article L.421-5, à « 5 € par adhérent ayant validé un permis de chasser dans l'année ».

Et l'article L. 421-14 ajoute, en son cinquième alinéa, que « *l'État ou l'Office français de la biodiversité apportent, selon des modalités définies par convention, un soutien financier à la réalisation des actions mentionnées au même sixième alinéa [(c'est-à-dire aux actions de collecte ou de production de données par la FNC dans l'exercice de ses missions attribuées par le Code de l'environnement)] et au troisième alinéa du présent article [(c'est-à-dire les actions directes des fédérations départementales, régionales, et nationale, des chasseurs)] pour un montant de 10 € par permis de chasser validé dans l'année* ».

En l'espèce, la convention en cause se borne à régir le soutien financier de l'OFB aux actions directes des fédérations départementales, régionales et nationale des chasseurs en faveur de la protection ou de la reconquête de la biodiversité, sans avoir déterminé les conditions dans lesquelles le fonds « *dédié à la protection et à la reconquête des biodiversités* » apporte son soutien financier à ces actions, et donc sans avoir arrêté les conditions dans lesquelles cette contribution financière doit être gérée par la Fédération Nationale des Chasseurs.

Ce faisant, la convention attaquée est affectée de la même carence que la convention initiale conclue entre l'AFB et la FNC pour la période 2019-2021 (**Pièce jointe n°16 - Convention-cadre AFB/FNC pour la période 2019-2021**) dont elle reprend en substance les stipulations, alors même que le Conseil scientifique de l'OFB en a tiré un bilan très critique (**Pièce jointe n°15 - Avis du Conseil scientifique de l'OFB sur l'éco-contribution**).

Le Conseil scientifique relève notamment dans son avis que « *le dispositif mis en place ne permet pas de garantir une qualité suffisante des projets sélectionnés* », du fait notamment « *du manque d'information présent dans les dossiers [présentés à l'OFB par la FNC] rendant toute évaluation très difficile* ».

Il constate également « *l'impossibilité de procéder à une réelle sélection (et de refuser des dossiers), induit par le faible nombre de dossiers proposés en regard montant du financier annuel devant être obligatoirement dépensé. Il en résulte que seul, 7% des dossiers présentés sont refusés, alors que dans le cadre d'autres appels à projets, les refus correspondant à 50 % voire 70 % des dossiers présentés* ».

Le soutien financier organisé par la convention attaquée fait ainsi bénéficier la FNC et les fédérations de chasse d'une manne financière presque « automatique », quand les associations environnementales voit la majorité de leurs demandes de financement refusées. En dernière analyse, ce financement presque « automatique » conduit à la FNC et les fédérations départementales à monter des projets « au rabais » : il n'y a aucun intérêt pour elles à monter en qualité puisqu'elles ont l'assurance que leurs projets seront financés.

In fine, comme le relève le Conseil scientifique, le risque pour l'OFB est « *d'obtenir des résultats ni robustes, ni consolidés voire erronés concernant les projets de développement de connaissance* », et de se retrouver associé à « *des projets de qualité très faible, voire mauvaise, et qui peuvent parfois aller à l'encontre de ses propres missions* ».

Le Conseil scientifique considère ainsi que cette situation fait peser « *un risque juridique pour l'OFB du fait de financement de projets dont les montants ne sont pas justifiés* »

Par conséquent, la convention méconnaît l'article L. 421-14 puisque cet article impose, selon les dispositions précitées, que la convention conclue avec l'Office Français de la Biodiversité (OFB) arrête les modalités selon lesquelles la FNC gère la contribution financière des fédérations départementales alimentant le fonds dédié à la protection et à la reconquête de la biodiversité.

De ce seul chef, la censure de la délibération et de la convention attaquées est encourue.

2.2) La convention attaquée méconnaît l'article L. 421-14, ensemble les articles 60 XI.- de la loi de finances du 23 février 1963 et 433-12 du code pénal en tant qu'elle place la FNC en situation de gestionnaire de fait en dépenses

Cette carence de la convention attaquée est d'autant plus grave que cette absence de réglementation de la gestion par la FNC de la contribution financière des fédérations départementales revient à méconnaître les règles d'interdiction des « *gestions de fait en dépenses* » posées par l'article 60 XI de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 selon lequel :

« XI - Toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste doit, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds ou valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés.

*Il en est de même pour toute personne **qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public et pour toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public, procède à des opérations portant sur des fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics, mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur.** (...)*

Les comptables de fait pourront, dans le cas où ils n'ont pas fait l'objet pour les mêmes opérations des poursuites au titre du délit prévu et réprimé par l'article 433-12 du Code pénal, être condamnés aux amendes prévues par la loi » (article 60 de la loi de finances du 23 février 1963).

Il convient de rappeler que le Conseil d'État a déjà eu l'occasion de juger que les dispositions pénales font partie du bloc de légalité auquel sont soumis les actes administratifs.

Il a ainsi jugé que les dispositions de l'article 432-13 du Code pénal instituant le délit de prise illégale d'intérêts « *font également obstacle à ce que l'autorité administrative nomme un fonctionnaire dans un poste où, quelle que soit la position statutaire qu'il serait amené à occuper, il contreviendrait à ces dispositions* » (CE Ass., 6 décembre 1996, *Société Lambda*, n°167502, publié au recueil Lebon sur ce point), et ceci quand bien même il n'est pas établi que cet agent a effectivement contrôlé cette entreprise dans son emploi de fonctionnaire et qu'elle s'est bien rendue coupable de prise illégale d'intérêts.

Ce qui importe ce n'est pas que la personne bénéficiaire de l'acte administratif contesté ait commis l'infraction pénale, mais simplement que l'acte administratif critiqué place cette personne en situation de contrevenir auxdites dispositions pénales.

En l'espèce, il sera démontré qu'en omettant de régir les conditions dans lesquelles la FNC gère et utilise les sommes versées au fonds par les fédérations départementales, la convention attaquée place la FNC potentiellement en situation de « *gestion de fait en dépenses* ».

La FNC n'est astreinte, par l'article R. 421-35 du Code de l'environnement³¹ pris pour l'application de l'article L. 421-14 du Code de l'environnement³², qu'à retracer « *dans une section dédiée en comptabilité* » les flux financiers de « *l'ensemble des opérations directement rattachées au fonds prévu au quatrième alinéa de l'article L. 421-14* », sa comptabilité n'étant que la comptabilité d'une association de droit privé régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association et n'étant pas une comptabilité rendue publique.

La gestion du fonds par la FNC n'est soumise à aucun contrôle de l'OFB.

A dire vrai, on est bien loin des conditions de contrôle qui s'appliquaient auparavant au fonds précédemment créé, par le décret n° 2012-228 du 16 février 2012, « *pour la biodiversité et la restauration écologique* », qui lui, selon l'article 1^{er} de ce décret, était « *institué auprès du ministre chargé de la protection de la nature* », avait « *pour objet d'apporter un concours financier aux projets et programmes favorisant la protection de la biodiversité, la préservation et la remise en état des continuités écologiques* » et dont l'octroi des concours financiers intervenait « *sur décision du ministre chargé de la protection de la nature* », les ressources provenant alors « *du budget de l'État dans la limite des crédits budgétaires ouverts à cet effet en loi de finances par l'action 8 : "Fonds d'investissement pour la biodiversité et la restauration écologique" du programme 113 : "Urbanisme, paysages, eau et biodiversité"* » (cependant que les ressources du fonds confié à la gestion de la FNC proviennent elles aussi des crédits ouverts par la loi de finances pour le programme 113 désormais dénommé « *Paysages, eau et biodiversité* » et versés à l'OFB chargée, elle, de les reverser à la FNC).

³¹ Cet article R. 421-35 dispose que :

« *Les comptes de la fédération départementale sont établis suivant le plan comptable applicable aux associations de droit privé régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association.*

L'exercice comptable commence le 1^{er} juillet et se termine le 30 juin.

L'ensemble des opérations directement rattachées à la prévention et à l'indemnisation des dégâts causés aux cultures et aux récoltes agricoles par le grand gibier fait l'objet d'une section dédiée en comptabilité qui retrace les flux financiers d'un compte bancaire autonome, dans les conditions précisées à l'article R. 426-1.

L'ensemble des opérations directement rattachées au fonds prévu au quatrième alinéa de l'article L. 421-14 fait l'objet d'une section dédiée en comptabilité qui retrace les flux financiers ».

³² Article R. 421-35 issu du décret n° 2020-92 du 6 février 2020 pris pour l'application de la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'OFB.

Ainsi, en ne soumettant, **au cas d'espèce**, à aucune condition la gestion par la FNC des sommes reçues des fédérations départementales, la convention-cadre attaquée ne pose aucune condition concrète de contrôle et de validation d'actions directes de protection ou de reconquête de la biodiversité des fédérations de chasseurs.

En d'autres termes, la convention-cadre place la FNC, qui « gère » le fonds selon l'article L. 421-14, en situation d'extraire les sommes de ce fonds sans aucune vérification de la réalité des actions directes de protection ou de reconquête de la biodiversité invoquées pour extraire ces sommes, et par conséquent en situation d'extraire ces sommes pour une action fictive de protection ou de reconquête de la biodiversité.

Le Conseil scientifique de l'OFB lui-même déplore cette situation dans son bilan de la mise en œuvre du fonds dans le cadre de la première convention-cadre AFB/FNC pour la période 2019-2021, dont les stipulations sont reprises en substance par la convention attaquée. Le Conseil scientifique considère ainsi que « *le dispositif mis en place ne permet pas de garantir une qualité suffisante des projets sélectionnés* », du fait notamment « *du manque d'information présent dans les dossiers [présentés à l'OFB par la FNC] rendant toute évaluation très difficile* ». ajoutant que cette situation fait peser « *un risque juridique pour l'OFB du fait de financement de projets dont les montants ne sont pas justifiés* » (Pièce jointe n°15).

La convention-cadre attaquée place la FNC en situation d'extraire irrégulièrement du fonds les sommes au moyen de mandats « *fictifs* » (pour un précédent, voir Cour des comptes, 22 mars 1962, *Brunel, ancien maire de la commune d'Herblay*, Rec. p. 8, cité in *Les grands arrêts de la jurisprudence financière*, 5^{ème} éd., Dalloz, commentaire 38), c'est-à-dire au moyen d'un mandat émanant bien de la FNC mais sans contrôle de la réalité des actions en faveur de la biodiversité au titre desquelles ce mandat est prétendument émis.

Ce faisant, cette absence de réglementation, par la convention attaquée, de la gestion du fonds confié à la FNC, revient ainsi à laisser à la FNC toute licence pour commettre une gestion de fait.

Autrement dit, il n'est pas reproché ici à la FNC d'avoir commis des actes de gérant de fait. Mais il est reproché à la convention attaquée et à la délibération qui en a autorisé la signature, de placer la FNC en situation de contrevenir aux dispositions précitées prohibant la gestion de fait et pénalement sanctionnées par renvoi à l'article 433-12 du Code pénal.

La suspension s'impose.

Il est ajouté que le présent grief doit aussi se lire en ce qu'en ne prévoyant aucun contrôle des fonds publics versés par les fédérations départementales dans le fonds confié à la gestion de la FNC en faveur de la biodiversité, les actes attaqués placent la FNC en situation de commettre des détournements de fonds publics (infraction elle aussi réprimée par le Code pénal).

2.3) La convention ne prévoit aucun dispositif de non-dépassement du montant total légal du soutien financier que peut apporter l'OFB durant une année

La convention attaquée méconnaît le sens et la portée de l'article L. 421-14 du Code de l'environnement, en ne prévoyant pas de plafonnement du soutien financier que peut apporter l'OFB durant une année civile.

Rappelons que le dispositif mis en place par le législateur prévoit que les fédérations départementales versent au fonds géré par la FNC « 5 € par adhérent ayant validé un permis de chasse **dans l'année** » (article L. 421-5 et D. 421-50-1 du Code de l'environnement), cependant que l'État ou l'OFB apporteront un soutien financier égal à « un montant de 10 € par permis de chasse validé **dans l'année** » (article L. 421-14 du Code).

Il importe ainsi de noter que **le montant maximal du soutien financier apporté par l'État ou l'OFB** aux actions de protection et de reconquête de la biodiversité des fédérations (départementales, régionales et nationale) de chasseurs et aux actions de collecte et de production de données de la FNC **ne peut, selon la loi, dépasser la somme totale correspondant à « 10 € par permis de chasse validé dans l'année ».**

Précisons que par « année », il faut entendre l'« année civile ».

En effet, le soutien financier de « l'État ou de l'OFB » prévu par l'article L. 421-14 du Code de l'environnement résulte des crédits qui sont votés par la loi de finances pour chaque année civile, conformément au principe d'annualité budgétaire

Or, **en l'espèce**, par aucune stipulation, la convention-cadre ne permet de garantir que ce montant maximal annuel fixé par l'article L. 421-14 du Code de l'environnement ne soit pas dépassé.

D'abord, la convention attaquée prévoit, en son article 4, que « *les décisions d'aide ainsi prises par l'OFB respectent, pour chaque projet, la valeur guide moyenne d'un taux de 66,7 %, conformément aux dispositions de l'article L. 421-14 du code de l'environnement* ».

Notons que le pourcentage de 66,70 % (en réalité, 66,67 %) correspond uniquement à la proportion de la manne financière annuelle totale mise à la charge de l'État ou l'OFB (10 € par permis validé durant une année) par rapport à celle mise à la charge des fédérations départementales (5 € par permis validé durant une année).

Mais le soutien financier annuel à la charge de l'État ou l'OFB doit couvrir à la fois les actions de protection et de reconquête de la biodiversité des fédérations (départementales, régionales et nationale) de chasseurs et les actions de collecte et de production de données de la FNC dans l'exercice des missions attribuées par le Code de l'environnement.

Aussi, il est inexact de considérer que le coût annuel total des actions de protection et de reconquête de la biodiversité serait partagé en 66,67 % / 33,33 % entre l'État ou l'OFB d'une part et les fédérations départementales de chasseurs d'autre part. La proportion du coût financier totale de ces actions mis à la charge de l'État ou l'OFB est bien inférieure à 66,67 %, l'État ou l'OFB devant aussi assumer avec les 10 € par permis validé le coût financier total de la collecte et de la production de données par la FNC.

On ne peut ainsi considérer qu'en fixant un plafond de 66,70 % de soutien financier à ne pas dépasser par l'OFB pour chaque projet, la convention-cadre permettrait *in fine* de respecter le rapport existant entre le montant total du soutien financier annuel de l'État ou l'OFB et celui assumé par les fédérations départementales, puisque ce rapport n'est pas celui entre le coût financier total de ces actions assumé par l'OFB et celui assumé par les fédérations mais seulement le rapport des contributions annuelles totales exigées par la loi de l'OFB (pour financer actions de protection et de reconquête de la biodiversité et actions de collecte et de production de données) et les fédérations départementales (pour financer seulement les actions de protection et de reconquête de la biodiversité).

De plus, si par son article 7, la convention contestée prévoit que « *l'OFB inscrit dans ses budgets et sa planification annuelle les sommes requises pour la mise en œuvre du dispositif (à savoir, pour une estimation de 1 million par permis de chasser validé dans l'année, la somme de 10 M€ – cette somme pourra être amenée à évoluer sur la durée de la convention* », ces stipulations de prévision comptable ne permettent pas elles non plus de garantir que le soutien financier total apporté dans l'année par l'OFB respectera le maximum fixé par la loi (10 € par permis de chasse validé par l'année).

Ces stipulations ne consistent qu'à prévoir de budgéter les sommes requises au titre du soutien financier imposé à l'OFB par la loi sur le fondement d'un nombre estimé de permis de chasse validés dans l'année le montant du soutien financier.

Elles ne garantissent pas que ce budget prévisionnel ne soit pas supérieur à celui correspondant au nombre réel de permis de chasse validés dans l'année (ce qui, à dire vrai, est normal puisque c'est un budget qui n'est que prévisionnel).

Et cela est d'autant plus grave que l'OFB ne connaît pas le nombre de permis de chasse délivré dans l'année et doit s'en remettre entièrement sur ce point à la FNC, ainsi que l'OFB saisi d'une demande de communication d'éléments statistiques relatifs au permis de chasser sur le fondement du droit d'accès aux documents administratifs l'a reconnu devant la CADA (**Pièce jointe n°17** – Avis CADA n°20216807 du 16 décembre 2021).

A dire vrai, pour respecter le dispositif légal, il aurait fallu inscrire noir sur blanc dans la convention-cadre que l'OFB accorde un soutien financier annuel aux fédérations (départementales, régionales et nationale) de chasseurs pour une année n dont le montant est déterminé en fonction du nombre de permis de chasse validés l'année n-1 et donc en fonction du nombre de ces permis validés du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année n-1.

Mais aucune stipulation de ce type n'existe car, fondamentalement, la convention-cadre attaquée n'est pas construite en retenant comme unité annuelle **l'année civile** mais en retenant **la saison cynégétique** soit la période allant du 1^{er} juillet d'une année civile au 30 juin de l'année civile suivante (v. article 8 de la convention).

Il est manifeste ainsi que la convention-cadre attaquée a méconnu le sens et la portée de l'article L. 421-14 du code.

Les actes attaqués seront suspendus.

2.4) La convention affecte l'intégralité du soutien financier de l'OFB aux seules actions des fédérations (départementales, régionales et nationale) de chasseurs à l'exclusion des actions de collecte et de production de données par la Fédération nationale des chasseurs

La convention attaquée encourt encore la censure en ce qu'elle affecte l'intégralité du soutien financier de l'OFB aux seules actions des fédérations (départementales, régionales et nationale) de chasseurs concourant directement à la protection et à la reconquête de la biodiversité, alors que l'article L. 421-14 du Code de l'environnement a institué ce soutien non pas seulement pour ces actions mais aussi pour les actions de collecte et de production de données par la Fédération nationale des chasseur, pour le compte du ministre chargé de l'environnement, dans l'exercice des missions attribuées à elle par le Code de l'environnement.

L'article 421-14 du Code de l'environnement a en effet prévu que « *l'État ou l'Office français de la biodiversité apportent, selon des modalités définies par convention, un soutien financier à la réalisation des actions mentionnées au même sixième alinéa et au troisième alinéa du présent article pour un montant de 10 € par permis de chasser validé dans l'année* ».

Les « *actions mentionnées (...) au troisième alinéa du présent article* » correspondent aux actions des fédérations (départementales, régionales et nationale) de chasseurs concourant directement à la protection et à la reconquête de la biodiversité.

Les « *actions mentionnées au même sixième alinéa (...) du présent article* » correspondent quant à elles aux actions de collecte et de production données effectuées par la FNC « *dans l'exercice des missions qui lui sont attribués par le présent code* ».

Précisément, l'article L. 421-14 du Code de l'environnement prévoit à son sixième alinéa que « *dans l'exercice des missions qui lui sont attribuées par le présent code, la Fédération nationale des chasseurs collecte ou produit des données pour le compte du ministre chargé de l'environnement* ».

Au cas présent, la convention-cadre attaquée affecte le soutien financier de l'OFB aux seules actions des fédérations (départementales, régionales, et nationales) de chasseurs « *concourant directement à la protection et à la reconquête de la biodiversité* », son article 1 précisant qu'elle n'a pour objet que de « *fixer le cadre opérationnel et les modalités pratiques de mise en œuvre* » de ce soutien financier réservé à ces actions.

Ce faisant, la convention-cadre méconnaît les dispositions de l'article L. 421-14 du Code de l'environnement selon lesquelles le soutien financier de l'OFB porte non seulement sur ces actions mais aussi sur les actions de collecte et de production de données, pour le compte du ministre chargé de l'environnement, de la FNC dans l'exercice de l'ensemble des missions qui lui sont attribuées par le Code de l'environnement.

La censure est donc encourue aussi à ce titre

2.5) La convention prévoit que la propriété des données recueillies et des résultats obtenus dans le cadre des actions de protection et de reconquête de la biodiversité à la seule FNC

Plus encore, la convention et la délibération attaquées méconnaissent l'article L. 421-14 du Code de l'environnement, en ce que l'article 9 de la convention attribue la propriété des données recueillies et des résultats obtenus, dans le cadre des actions de protection et de reconquête de la biodiversité, à la seule FNC et prétend que la FNC fait œuvre de mansuétude en s'engageant à communiquer intégralement ces données et résultats à l'OFB.

Rappelons que l'article L. 421-14 du Code de l'environnement prévoit que ces données sont la propriété du ministre chargé de l'environnement et que la transmission de ces données à l'OFB constitue une obligation et doit être effectuées à titre gratuit.

Cet article dispose en effet que « *dans l'exercice des missions qui lui sont attribuées par le présent code, la Fédération nationale des chasseurs collecte ou produit des données **pour le compte du ministre chargé de l'environnement*** ».

Parmi ces « *missions* » figurent les « *actions concourant directement à la protection et à la reconquête de la biodiversité* » que la FNC conduit ou coordonne (article L. 421-14 du Code, deuxième et troisième alinéas).

Ces dispositions emportent donc que les données collectées ou produites dans le cadre des actions de protection et de reconquête de la biodiversité sont la propriété du ministre chargé de l'environnement. C'est au demeurant pour cette raison que l'article L. 421-14 du Code prévoit que « *l'État ou l'Office français de la biodiversité* » apportent son soutien financier à cette collecte ou production de données.

Et les dispositions de l'article L. 421-14 du Code prévoient que « *ces données sont transmises gratuitement à l'Office français de la biodiversité à sa demande et sans délai* ».

Aussi, en prévoyant que ces données collectées ou produites « *demeurent la propriété du maître d'ouvrage bénéficiaire (FNC, FRC, FDC ou Fondation pour la protection des habitats de la faune sauvage)* » et en prétendant accorder une communication (sans de surcroît préciser qu'elle est gratuite) à l'OFB de ces données, l'article 9 de la convention attaquée contrevient aux dispositions précitées de l'article L. 421-14 du Code qui prévoient que ces données sont la propriété du ministre chargé de l'environnement et qui imposent leur transmission gratuite à l'OFB.

La censure est encourue.

2.6) La convention prévoit que l'OFB accorde son soutien financier aux actions de protection et de reconquête de la biodiversité de la Fondation pour la protection des habitats et de la faune sauvage

Enfin, la convention attaquée méconnaît l'article L. 421-14 du Code de l'environnement en ce qu'elle prévoit que l'OFB accorde son soutien financier aux actions de protection et de reconquête de la biodiversité de la Fondation pour la protection des habitats et de la faune sauvage.

En effet, l'article L. 421-14 du Code de l'environnement ne prévoit le soutien financier qu'aux « *actions des fédérations départementales, régionales et nationale des chasseurs* » de protection et de reconquête de la biodiversité qui sont conduites ou coordonnées par la FNC (article L. 421-14 du code, quatrième alinéa).

Certes, cela n'exclut pas que ces fédérations puissent accomplir ces actions via une association ou une fondation dont elles seraient les seuls membres et dont elles auraient ainsi le contrôle exclusif.

Mais ces actions doivent rester des actions des fédérations (départementales, régionales ou nationale) de chasseurs et doivent donc avoir pour territoire d'exercice celui de ces fédérations, c'est-à-dire donc être exercées sur le territoire national.

Or il n'est pas établi en l'état (et précisément ces informations (notamment les statuts de la fondation) n'ont pas été apportées aux membres du conseil d'administration de l'OFB) que la Fondation pour la protection des habitats de la faune sauvage a pour membres exclusivement la FNC et/ou des fédérations départementales et/ou régionales de chasseurs.

De surcroît, il ressort du site internet même de la Fondation pour la protection des habitats de la faune sauvage (www.chasseurdefrance.com/agir/la-fondation/) que son action ne porte pas seulement sur le territoire français mais « *rayonne aussi à l'international* »... et notamment en Lettonie et au Sénégal :

Animée à l'origine par la problématique des oiseaux d'eau, son action était tournée vers la protection des marais arrière-littoraux. Plus tard, elle déploie son programme à l'ensemble du territoire national et se tourne vers les milieux bocagers et forestiers, propices à l'accueil du petit et du grand gibier. Au milieu des années 2000, **la Fondation rayonne aussi à l'international lorsqu'elle participe à des programmes de réhabilitation en Lettonie et au Sénégal**. A ce jour, elle est propriétaire de près de 6 000 hectares répartis dans 64 départements métropolitains. Ce sont les fédérations qui sont à l'origine des projets d'acquisitions qu'elles proposent à la Fondation. Une fois les acquisitions réalisées, elles sont amenées à gérer ces territoires et à les mettre en valeur par la mise en place d'observatoires, de sentiers de découverte ou toutes autres animations d'éducation à la nature. Le financement de la Fondation est assuré par des donations volontaires émanant des FDC et de donateurs privés. De plus en plus, la Fondation fait appel à d'autres financements (agences de l'eau, collectivités territoriales, Europe...).

**Mise en place
d'observatoires de
sentiers de
découverte ou toutes
autres animations
d'éducation à la nature**

En 2019, le patrimoine foncier de la Fondation s'est enrichi de 54 hectares de prairies humides en Gironde, d'une forêt alluviale de 17 hectares dans le Jura, de 11 hectares de Landes dans le Morbihan auquel viendront prochainement s'ajouter les sites de Vielmur et du Maze dans le Tarn, deux zones humides de 6 et 15 hectares.

Par conséquent, en ajoutant à la FNC et aux fédérations départementales et régionales des chasseurs, la Fondation pour la protection des habitats de la faune sauvage parmi les bénéficiaires du soutien financier de l'OFB, la convention attaquée a ajouté à la loi un bénéficiaire qui n'était pas visé par elle.

La censure de la convention et de la délibération attaquées est donc encourue aussi à ce titre.

A titre subsidiaire : l'illégalité externe des décisions attaquées

Il sera démontré que la délibération et la convention attaquée sont illégales dès lors que la délibération du Conseil d'administration de l'OFB n'a pas été précédée d'une procédure de participation du public, en méconnaissance de l'article L. 123-19-2 du Code de l'environnement.

1) L'article 7 de la Charte de l'environnement dispose que « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ».

Conformément à ces dispositions, l'article L. 123-19-1 I du Code de l'environnement dispose : « *I. - Le présent article définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public, prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement, est applicable aux décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration.*

Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux décisions qui modifient, prorogent, retirent ou abrogent les décisions mentionnées à l'alinéa précédent soumises à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration.

Ne sont pas regardées comme ayant une incidence sur l'environnement les décisions qui ont sur ce dernier un effet indirect ou non significatif » (art. L. 123-19-1 I C. envir).

L'article L. 123-19-2 II du Code de l'environnement précise ainsi que « *II. - Sous réserve des dispositions de l'article L. 123-19-6, le projet d'une décision mentionnée au I, accompagné d'une note de présentation précisant notamment le contexte et les objectifs de ce projet, est mis à disposition du public par voie électronique et, sur demande présentée dans des conditions prévues par décret, mis en consultation sur support papier dans les préfectures et les sous-préfectures en ce qui concerne les décisions des autorités de l'État, y compris les autorités administratives indépendantes, et des établissements publics de l'État, ou au siège de l'autorité en ce qui concerne les décisions des autres autorités. Lorsque le volume ou les caractéristiques du projet de décision ne permettent pas sa mise à disposition par voie électronique, la note de présentation précise les lieux et horaires où l'intégralité du projet peut être consultée.*

Pour les décisions à portée nationale de l'État, y compris les autorités administratives indépendantes, et des établissements publics de l'État, la liste indicative des consultations programmées est publiée tous les trois mois par voie électronique.

Au plus tard à la date de la mise à disposition prévue au premier alinéa du présent II, le public est informé, par voie électronique, des modalités de consultation retenues.

Les observations et propositions du public, déposées par voie électronique ou postale, doivent parvenir à l'autorité administrative concernée dans un délai qui ne peut être inférieur à vingt et un jours à compter de la mise à disposition prévue au même premier alinéa.

Le projet de décision ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai permettant la prise en considération des observations et propositions déposées par le public et la rédaction d'une synthèse de ces observations et propositions. Sauf en cas d'absence d'observations et propositions, ce délai ne peut être inférieur à quatre jours à compter de la date de la clôture de la consultation.

(...) ».

Le Conseil d'État a précisé que « [c]et article doit être interprété en conformité avec l'article 7 de la Charte de l'environnement, tel qu'interprété par le Conseil constitutionnel. Il en résulte que la procédure qu'il prévoit ne concerne que les décisions ayant une incidence directe et significative sur l'environnement » (CE, 22 octobre 2018, n°408943, mentionné aux tables du recueil Lebon sur ce point).

Le champ d'application de ces dispositions est particulièrement large puisque toutes les décisions des autorités publiques sont concernées, dès lors qu'elles ont des incidences directes et significatives sur l'environnement.

Ainsi, dans la décision précitée du Conseil d'État du 22 octobre 2018, le décret litigieux introduisait des coefficients de modulation d'une redevance prévue par le Code minier sur l'exploitation de substances non énergétiques sous-marine afin d'inciter les opérateurs à adopter des pratiques limitant l'impact de l'activité extractive sur l'environnement.

Le Conseil d'État a jugé que « *la modulation résultant notamment du coefficient relatif à l'impact environnemental des techniques employées peut aller jusqu'à augmenter la redevance de 50 %, celle-ci étant d'un montant pouvant atteindre une proportion de l'ordre de 3 % de la valeur des substances minérales extraites, s'agissant des granulats marins. Eu égard à l'intensité de l'incitation ainsi mise en place pour atteindre l'objectif de protection des milieux marins, ces dispositions doivent être regardées comme ayant une incidence directe et significative sur l'environnement, au sens du I de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement* » (CE, 22 octobre 2018 préc.).

Autre exemple, l'ordonnance soumettant à titre expérimental les vendeurs de produits phytopharmaceutiques à des obligations d'actions d'économie dans l'usage de ces produits dont la méconnaissance est sanctionnée par des amendes a été regardée comme relevant du champ d'application de l'article L. 123-19-1 du Code de l'environnement, dès lors que « *ces dispositions ont une incidence directe et significative sur l'environnement dès lors qu'elles mettent à la charge des personnes mentionnées au point 3 des obligations destinées à limiter leur activité économique afin de protéger l'environnement et dont la violation est passible de sanctions d'un montant élevé* » (CE, 28 décembre 2016, n°394696, mentionné aux tables du recueil Lebon sur ce point).

Il en résulte qu'une décision administrative peut être regardée comme ayant une incidence directe et significative sur l'environnement par les seules incitations financières qu'elle prévoit.

Il convient d'observer que l'article L. 123-19-2 du même Code prévoit des dispositions analogues pour les « *décisions individuelles des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement* » :

Ainsi, si par extraordinaire le Tribunal administratif de céans considérait que les décisions attaquées constituent des « *décisions individuelles* », le raisonnement serait parfaitement transposable.

2) Précisément, en l'espèce, l'article L. 421-14 al. 3 à 6 du Code de l'environnement dispose :

« *[La Fédération nationale des chasseurs] conduit des actions concourant directement à la protection et à la reconquête de la biodiversité ou apporte un soutien financier à leur réalisation.*

Elle gère un fonds dédié à la protection et à la reconquête de la biodiversité qui apporte un soutien financier aux actions des fédérations départementales, régionales et nationale des chasseurs dans le cadre d'une convention avec l'Office français de la biodiversité.

Ce fonds est alimenté par le financement mentionné au sixième alinéa de l'article L. 421-5. L'État ou l'Office français de la biodiversité apportent, selon des modalités définies par convention, un soutien financier à la réalisation des actions mentionnées au même sixième alinéa et au troisième alinéa du présent article pour un montant de 10 € par permis de chasser validé dans l'année.

Dans l'exercice des missions qui lui sont attribuées par le présent code, la Fédération nationale des chasseurs collecte ou produit des données pour le compte du ministre chargé de l'environnement. Ces données sont transmises gratuitement à l'Office français de la biodiversité à sa demande et sans délai ».

Ainsi, l'approbation de la convention prévue par ces dispositions détermine les conditions dans lesquelles l'OFB finance des actions concourant **directement** à la protection et à la reconquête de la biodiversité par sa contribution au fonds dédié géré par la Fédération nationale des chasseurs.

Or, d'une part, aucune disposition législative particulière ne soumet l'approbation par l'OFB de cette convention à une procédure préalable de participation du public.

D'autre part, l'approbation de ladite convention par l'OFB doit être regardée comme ayant un impact direct et significatif sur l'environnement.

En premier lieu, la convention a pour objet de fixer les conditions dans lesquelles l'OFB finance des actions concourant **directement** à la protection et à la reconquête de la biodiversité par sa contribution au fonds dédié géré par la Fédération nationale des chasseurs.

En ce sens, la convention rappelle qu'elle « a pour objet de fixer le cadre opérationnel et les modalités pratiques de mise en œuvre du soutien financier de l'OFB au profit des actions concourant **directement** à la protection et à la reconquête de la biodiversité, coordonnées par la Fédération nationale des chasseurs, conformément au dispositif visé aux articles L. 421-5 et L. 421-14 du code de l'environnement ».

En deuxième lieu, les projets qui peuvent être financés dans ce cadre mentionnés en annexe 1 de la convention présentent par eux-mêmes des impacts directs et significatifs sur l'environnement. Ainsi, la convention permet par exemple de financer :

- « 1.3. travaux de génie écologique » ;
- « 1.4. actions de conservations, de gestion et de restauration d'habitats, d'espèces et d'écosystèmes, y compris plans de gestion » ;

- « 1.5. travaux expérimentaux pour tester de nouvelles approches de restauration et gestion des milieux, par exemple en matière de lutte contre les espèces exotiques envahissantes ou d'évolution des pratiques agricoles » ;
- « 1.6. sécurisation foncière et dans le temps des opérations de gestion et de restauration, notamment mise en place d'obligations réelles environnementales et autres formes de contractualisations, à l'exclusion de l'acquisition foncière » ;
- « 3.1. mise en œuvre de solutions de type Agrifaune » ;
- « 3.4. actions de restauration des continuités écologiques (type démarche Ekosentia) ».

En troisième lieu, l'article 7 de la convention anticipe à titre prévisionnel la validation d'un million de permis de chasser par an, soit une contribution prévisionnelle maximale de l'OFB de 10 millions d'euros par an. La convention étant conclue selon l'article 8 jusqu'au 30 juin 2026, soit pour une durée de près de 5 ans, le concours de l'OFB au fonds géré par la FNC pourrait avoisiner les 50 millions d'euros sur la durée de la convention.

Ainsi, par l'objet même de la convention, la nature des actions qui peuvent être financées et le montant des fonds qui peuvent être accordés, l'approbation de la convention avec la FNC par l'OFB constitue à l'évidence une décision susceptible d'avoir une incidence directe et significative sur l'environnement. En l'absence de dispositions législatives soumettant l'approbation de ladite convention à une procédure de participation du public, la délibération attaquée du Conseil d'administration de l'OFB aurait dû être soumise à la procédure de participation du public prévue à l'article L. 123-19-1 du Code de l'environnement (ou, subsidiairement, sur le fondement de l'article L. 123-19-2 du Code de l'environnement).

Or, tel n'a pas été le cas en l'espèce.

L'absence de procédure de participation du public a nécessairement privé le public d'une garantie au sens de la jurisprudence DANTHONY.

La suspension s'impose.

*

*

*

Il serait inéquitable de laisser à la charge des requérants les frais qu'ils ont dû exposer pour assurer la défense de leurs intérêts. Par conséquent, la somme de 5 000 euros sera mise à la charge solidaire de l'OFB et de la FNC.

PAR CES MOTIFS

Et tous autres à déduire ou suppléer, même d'office, les requérants demandent au Tribunal administratif de Melun de :

A TITRE PRINCIPAL :

SUSPENDRE pour les motifs d'illégalité interne soulevés par les requérants la délibération 2021-30 du 30 novembre 2021 du Conseil d'administration de l'Office français de la biodiversité (OFB) approuvant la conclusion de la convention-cadre 2021-2026 relative à la mise en œuvre du soutien financier de l'Office français de la biodiversité au profit des actions concourant directement à la protection et à la reconquête de la biodiversité par la Fédération nationale des chasseurs, prise en application de l'article L. 421-14 du Code de l'environnement et autorisant le directeur général de l'OFB à la signer.

SUSPENDRE pour les motifs d'illégalité interne soulevés par les requérants la convention-cadre 2021-2026 relative à la mise en œuvre du soutien financier de l'Office français de la biodiversité au profit des actions concourant directement à la protection et à la reconquête de la biodiversité par la Fédération nationale des chasseurs, prise en application de l'article L. 421-14 du Code de l'environnement.

A TITRE SUBSIDIAIRE :

SUSPENDRE pour les motifs d'illégalité externe soulevés par les requérants externe la délibération 2021-30 du 30 novembre 2021 du Conseil d'administration de l'Office français de la biodiversité (OFB) approuvant la conclusion de la convention-cadre 2021-2026 relative à la mise en œuvre du soutien financier de l'Office français de la biodiversité au profit des actions concourant directement à la protection et à la reconquête de la biodiversité par la Fédération nationale des chasseurs, prise en application de l'article L. 421-14 du Code de l'environnement et autorisant le directeur général de l'OFB à la signer.

SUSPENDRE pour les motifs d'illégalité externe soulevés par les requérants externe la convention-cadre 2021-2026 relative à la mise en œuvre du soutien financier de l'Office français de la biodiversité au profit des actions concourant directement à la protection et à la reconquête de la biodiversité par

la Fédération nationale des chasseurs, prise en application de l'article L. 421-14 du Code de l'environnement.

EN TOUT ETAT DE CAUSE :

METTRE A LA CHARGE solidaire de l'OFB et de la FNC la somme de 5 000 € à verser aux requérants au titre de l'article L.761-1 du Code de justice administrative.

SOUS TOUTES RESERVES

Fait à Paris, le 3 mars 2022,
Pour les requérants,
Ses Conseils,



BORDEREAU DES PIÈCES COMMUNIQUÉES

Pièce jointe n°1 – Statuts de la LPO

Pièce jointe n°2 – Statuts de l'ASPAS

Pièce jointe n°3 – Statuts de l'OPIE

Pièce jointe n°4 - Convention-cadre 2021-2026

Pièce jointe n°5 – Délibération 2021-30 du Conseil d'administration de l'OFB

Pièce jointe n°6 - Arrêté du 31 mai 2021 portant publication de la liste des associations agréées au titre de la protection de l'environnement dans le cadre national

Pièce jointe n°7 – Appels d'offres pour des marchés de génie écologique

Pièces jointes n°8 – Plaquettes de présentation en ligne d'actions de sensibilisation et de formation du public

Pièce jointe n°9 – Projet éducatif de la LPO

Pièce jointe n°10 - Communication 2016/C 262/01 de la Commission relative à la notion d'« aide d'État » visée à l'article 107

Pièce jointe n°11 – Projet de la LPO en matière de recensement et protection de la population d'hirondelles

Pièce jointe n°12 – Extraits des sites de la FNC et du projet Hirondelles et biodiversité

Pièce jointe n°13 - Extrait de l'ouvrage Un chasseur en campagne, 2020

Pièce jointe n°14 – Ecocontribution vague 1 2021-2022 – Note

Pièce jointe n°15 – Avis du Conseil scientifique de l'OFB sur l'éco-contribution

Pièce jointe n°16 - Convention-cadre AFB/FNC pour la période 2019-2021

Pièce jointe n°17 – Avis CADA n°20216807 du 16 décembre 2021

Pièce jointe n°18 – Comptes 2019 2020 de la FNC

Pièce jointe n°19 – Note sur la vague 3 du soutien financier à la FNC

Pièce jointe n°20 – Requête au fond