

N° 458522

REPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION ONE VOICE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Bruno Bachini
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 6^{ème} chambre)

Mme Maïlys Lange
Rapporteuse publique

Séance du 23 novembre 2023
Décision du 20 décembre 2023

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 18 novembre 2021 et 13 novembre 2023 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association One voice demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 13 octobre 2021 par laquelle la ministre de la transition écologique a refusé d'abroger l'arrêté du 7 novembre 2005 relatif à l'emploi de tendelles dans les départements de l'Aveyron et de la Lozère ;

2°) d'enjoindre à la ministre de la transition écologique, sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, d'abroger l'arrêté du 7 novembre 2005 précité ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son préambule ;
- la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 ;
- le code de l'environnement ;
- l'arrêté du 26 juin 1987 du ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, chargé de l'environnement fixant la liste des espèces de gibier dont la chasse est autorisée ;
- l'arrêt C-900/19 du 17 mars 2021 de la Cour de justice de l'Union européenne ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Bruno Bachini, conseiller d'Etat,
- les conclusions de Mme Mailys Lange, rapporteure publique ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Spinosi, avocat de la fédération nationale des chasseurs et autres ;

Considérant ce qui suit :

1. L'association One voice demande l'annulation pour excès de pouvoir de la décision de refus du 13 octobre 2021 opposée par la ministre de la transition écologique à sa demande d'abroger l'arrêté du 7 novembre 2005 relatif à l'emploi de tendelles dans les départements de l'Aveyron et de la Lozère.

Sur l'intervention de la fédération nationale des chasseurs et autres :

2. La fédération nationale des chasseurs ainsi que les fédérations départementales des chasseurs de l'Aveyron et de la Lozère justifient d'un intérêt suffisant au maintien de l'arrêté litigieux. Leur intervention est, par suite, recevable.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

3. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 8 de la directive du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, dite directive oiseaux : « 1. *En ce qui concerne la chasse, la capture ou la mise à mort d'oiseaux dans le cadre de la présente directive, les États membres interdisent le recours à tous moyens, installations ou méthodes de*

capture ou de mise à mort massive ou non sélective ou pouvant entraîner localement la disparition d'une espèce, et en particulier à ceux énumérés à l'annexe IV, point a). / (...) ». Parmi les moyens, installations ou méthodes de capture ou de mise à mort prohibés par le a) de l'annexe IV de la directive figurent notamment les « *collet (...), gluaux, hameçons, oiseaux vivants utilisés comme appelants aveuglés ou mutilés, enregistreurs, appareils électrocuteurs* » ou encore les « *filets, pièges-trappes, appâts empoisonnés ou tranquillisants (...)* ». Toutefois, l'article 9 de la directive prévoit en son paragraphe 1 que « *Les États membres peuvent déroger aux articles 5 à 8 s'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, pour les motifs ci-après : / (...) c) pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées et de manière sélective, la capture, la détention ou toute autre exploitation judicieuse de certains oiseaux en petites quantités* ». Par ailleurs, le paragraphe 2 de cet article 9 prévoit que les dérogations doivent mentionner les espèces concernées, les moyens, installations ou méthodes de capture ou de mise à mort autorisés, les conditions de risque et les circonstances de temps et de lieu dans lesquelles ces dérogations peuvent être prises, l'autorité habilitée à déclarer que les conditions exigées sont réunies, à décider quels moyens, installations ou méthodes peuvent être mis en œuvre, dans quelles limites et par quelles personnes, et enfin les contrôles qui seront opérés.

4. Il résulte de ces dispositions de la directive, telles qu'interprétées par la Cour de justice de l'Union européenne, notamment dans son arrêt C-900/19 du 17 mars 2021 par lequel elle s'est prononcée sur les questions dont le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, l'avait saisie à titre préjudiciel, qu'une réglementation nationale faisant usage des possibilités de dérogation prévues à l'article 9 de la directive ne remplit pas les conditions relatives à l'obligation de motivation découlant du paragraphe 2 de cet article, lorsqu'elle contient la seule indication selon laquelle il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, sans que cette indication soit étayée par une motivation circonstanciée, fondée sur des connaissances scientifiques pertinentes et exposant les motifs ayant conduit l'autorité compétente à la conclusion que l'ensemble des conditions susceptibles de permettre une dérogation, parmi lesquelles celle relative à l'inexistence d'une autre solution satisfaisante, étaient réunies.

5. Il résulte également de ces dispositions, telles qu'interprétées par la Cour de justice, que les motifs de dérogation prévus à l'article 9 de la directive sont d'interprétation stricte et, à cet égard, que si les méthodes traditionnelles de chasse sont susceptibles de constituer une exploitation judicieuse de certains oiseaux au sens de la directive, l'objectif de préserver ces méthodes ne constitue pas un motif autonome de dérogation au sens de cet article. Par suite, le caractère traditionnel d'une méthode de capture d'oiseaux ne suffit pas, par lui-même, à établir qu'une autre solution satisfaisante, au sens des dispositions du paragraphe 1 de cet article 9, ne peut lui être substituée, de même que le simple fait qu'une autre méthode requerrait une adaptation et, par conséquent, exigerait de s'écarter de certaines caractéristiques d'une tradition, ne saurait davantage suffire pour considérer qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante.

6. Il résulte encore de ces dispositions, telles qu'interprétées par la Cour de justice, que, dans l'hypothèse d'une méthode de capture létale, la condition de sélectivité posée au paragraphe 1 de l'article 9 de la directive doit être appréciée de façon stricte, et que dans l'hypothèse d'une méthode de capture en principe non létale, elle peut être considérée comme satisfaite, même en présence de prises accessoires, pourvu que celles-ci ne concernent que de faibles effectifs, pour une durée limitée, et que les spécimens d'oiseaux capturés non ciblés puissent être relâchés sans dommages autres que négligeables. A cet égard, la Cour de justice a précisé que les autorités compétentes doivent, au moment où elles accordent des autorisations, disposer des connaissances scientifiques permettant de démontrer que les conditions requises pour déroger au régime de protection institué par la directive sont satisfaites.

7. Aux termes de l'article L. 424-2 du code de l'environnement : « (...) *Les oiseaux ne peuvent être chassés ni pendant la période nidicole ni pendant les différents stades de reproduction et de dépendance. Les oiseaux migrateurs ne peuvent en outre être chassés pendant leur trajet de retour vers leur lieu de nidification. Des dérogations peuvent être accordées, s'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et à la condition de maintenir dans un bon état de conservation les populations migratrices concernées : / (...) 2° Pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées et de manière sélective, la capture, la détention ou toute autre exploitation judicieuse de certains oiseaux en petites quantités (...)* ». Selon l'article L. 424-4 du même code, relatif aux modes et moyens de chasse autorisés aux détenteurs d'un permis de chasse valide : « *Dans le temps où la chasse est ouverte, le permis donne à celui qui l'a obtenu le droit de chasser de jour, soit à tir, soit à courre, à cor et à cri, soit au vol, suivant les distinctions établies par des arrêtés du ministre chargé de la chasse. (...) / Pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées et de manière sélective, la chasse de certains oiseaux de passage en petites quantités, le ministre chargé de la chasse autorise, dans les conditions qu'il détermine, l'utilisation des modes et moyens de chasse consacrés par les usages traditionnels, dérogatoires à ceux autorisés par le premier alinéa. / Tous les moyens d'assistance électronique à l'exercice de la chasse, autres que ceux autorisés par arrêté ministériel, sont prohibés. / Les gluaux sont posés une heure avant le lever du soleil et enlevés avant onze heures. / Tous les autres moyens de chasse, y compris l'avion et l'automobile, même comme moyens de rabat, sont prohibés (...)* ». L'article R. 424-15-1 du code de l'environnement dispose que : « *Pour l'application des dispositions du troisième alinéa des articles L. 424-2 et L. 424-4, l'utilisation de modes et moyens de chasse consacrés par les usages traditionnels est autorisée dès lors qu'elle correspond à une exploitation judicieuse de certains oiseaux* ».

8. Sur le fondement de ces dispositions, l'arrêté du 7 novembre 2005 relatif à l'emploi de tendelles dans les départements de l'Aveyron et de la Lozère autorise : « *L'emploi de tendelles (...) pour la capture des merles noirs et des grives draines, litornes, mauvis et musiciennes* » sur le territoire de trente-et-une communes situées dans ces deux départements. Aux termes de l'article 1^{er} de cet arrêté, la tendelle constitue un trébuchet construit avec des pierres du Causse et des bûchettes qui s'écroule du fait de la présence de l'oiseau attiré par les baies de genièvre déposées sous la pierre. Conformément à l'article 6 du même arrêté : « *Les préfets des départements de l'Aveyron et de la Lozère dressent la liste des chasseurs qui sont autorisés à utiliser des tendelles. / Ne peuvent être inscrits sur ces listes que les chasseurs qui ont été autorisés en 2003 et en 2004 à participer aux expérimentations de mise au point des tendelles décrites à l'article 5 et qui auront d'ici le 31 décembre suivi une formation conforme au programme figurant en annexe I du présent arrêté. / La liste définitive de ces chasseurs est arrêtée avant le 31 décembre 2005 et après cette date aucun autre chasseur ne pourra à l'avenir chasser à l'aide de tendelles* ».

9. En premier lieu, l'arrêté du 7 novembre 2005 autorise l'emploi de tendelles dans les conditions qu'il détermine sans expliciter, par une motivation circonstanciée, les motifs ayant conduit le ministre chargé de la chasse à retenir que la condition relative à l'inexistence d'une autre solution satisfaisante, posée à l'article 9 de la directive du 30 novembre 2009, était remplie. Par suite, cet arrêté doit être regardé comme méconnaissant l'obligation de motivation de l'absence d'autre solution satisfaisante découlant du paragraphe 2 de l'article 9 de la directive.

10. En deuxième lieu, le ministre chargé de la chasse soutient que le recours aux tendelles permet de moins perturber les espèces présentes que la chasse à tir en raison de son

caractère non bruyant, et de répondre aux aspirations collectives tendant à accroître la sécurité et la tranquillité des personnes en facilitant une cohabitation harmonieuse des chasseurs et des promeneurs. Il ajoute que le recours à la chasse à tir ne constitue pas non plus une solution satisfaisante, eu égard au système prévu par l'arrêté du 7 novembre 2005, pour les pratiquants de la chasse à la tendelle, qui ont suivi une formation spécifique et sont attachés à cette méthode de capture, et en raison de la dimension ethnosociologique de partage et de transmission de l'emploi des tendelles, qui ne trouve pas d'équivalent dans la chasse à tir. Il en déduit que si la chasse à tir est une solution alternative à l'emploi de tendelles, elle ne saurait constituer une alternative « satisfaisante » au sens de l'article 9 de la directive « Oiseaux », pas plus que l'élevage en captivité.

11. Si le ministre chargé de la chasse soutient, comme indiqué au point précédent, qu'il n'existe aucune solution alternative satisfaisante à l'emploi de tendelles, il ressort des pièces du dossier que le motif de la dérogation prévue par l'arrêté du 7 novembre 2005 réside principalement dans l'objectif de préserver l'utilisation d'un mode de chasse constituant une pratique traditionnelle qui, ainsi que l'a jugé la Cour de justice de l'Union européenne, ne saurait à lui seul constituer une démonstration suffisante de l'absence d'une autre solution satisfaisante au sens de l'article 9 de la directive du 30 novembre 2009 précitée. Par ailleurs, il n'établit pas que, d'une part, l'élevage pratiqué dans les conditions prévues par les textes applicables, qui ont notamment pour objet de garantir le bien-être animal, et d'autre part, la chasse à tir, pratiquée dans les conditions prévues par les textes qui ont notamment pour objet d'assurer la sécurité des pratiquants comme des riverains et qui constitue un mode de chasse autorisé par l'article 7 de la directive et l'article L. 424-4 du code de l'environnement pris pour sa transposition, ne seraient pas susceptibles de constituer des solutions alternatives satisfaisantes.

12. En troisième lieu, l'arrêté du 7 novembre 2005 prévoit, à ses articles 1^{er} et 5, que les tendelles doivent répondre à des spécifications précises en termes de dimension, qu'elles doivent être munies de deux échappatoires d'au moins trente millimètres de diamètre afin de permettre aux oiseaux qui sont plus petits que les turdidés de s'échapper, qu'elles doivent être numérotées et que leur emplacement doit être répertorié sur des documents cartographiques communiqués au préfet. L'arrêté prévoit également, respectivement à ses articles 7 et 9, que chaque chasseur ne peut poser plus de quatre-vingt tendelles à la fois et doit tenir un carnet de prélèvement et, à son article 10, que tout animal autre que les merles, grives draines, litornes, mauvis et musiciennes capturés de manière accidentelle est relâché immédiatement.

13. Pour autant, d'une part, aucune disposition de l'arrêté n'impose aux chasseurs de retranscrire sur leur carnet de prélèvement des informations sur l'état des oiseaux capturés, d'être présents sur les lieux dès que les tendelles sont activées ou encore de procéder au relèvement des tendelles selon une périodicité donnée. Ainsi, ces dispositions ne garantissent pas que les oiseaux capturés pourront être immédiatement relâchés et ne resteront pas immobilisés pendant plusieurs jours.

14. D'autre part, si le ministre chargé de la chasse soutient qu'en raison du très faible nombre de personnes, au demeurant en diminution irréversible en vertu de l'article 6 de l'arrêté attaqué, qui pratiquent effectivement la chasse à la tendelle, le nombre de prises accessoires serait négligeable, il ne produit aucune donnée chiffrée sur le nombre et la nature de ces prises accessoires ni sur leurs conséquences, de sorte qu'il n'est pas établi, d'une part, que ces prises ne concerneraient qu'un faible nombre d'oiseaux et, d'autre part, que les dommages causés aux oiseaux capturés appartenant à des espèces non ciblées pourraient être regardés

comme négligeables. En revanche, il ressort des pièces du dossier, et notamment d'un rapport publié en 2009 par le « Komitee gegen den Vogelmord » produit par la requérante, que 17% des oiseaux capturés au moyen de tendelles sont des prises accessoires appartenant essentiellement à des espèces protégées, ce qui représenterait 7 565 oiseaux chaque année. Il ressort du même rapport, d'une part, qu'entre 2006 et 2007, 75% des oiseaux capturés par l'emploi de tendelles étaient morts et qu'aucun des oiseaux trouvés vivants ne pouvait être relâché puisque tous souffraient de fractures, de dislocations ou de lésions crâniennes et, d'autre part, qu'en 2009, 73% des oiseaux trouvés sous les tendelles étaient morts et 15% blessés, seuls 12% des oiseaux capturés étant en capacité de voler après la capture et donc d'être relâchés.

15. Il suit de là que les dispositions de l'arrêté du 7 novembre 2005 relatif à l'emploi de tendelles dans les départements de l'Aveyron et de la Lozère doivent être regardées comme méconnaissant les objectifs de l'article 9 de la directive du 30 novembre 2009.

16. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que l'association requérante est fondée à demander l'annulation de la décision attaquée de refus d'abrogation de l'arrêté du 7 novembre 2005.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 911-1 du code de justice administrative :

17. L'annulation de la décision par laquelle la ministre de la transition écologique a refusé d'abroger l'arrêté du 7 novembre 2005 relatif à l'emploi de tendelles dans les départements de l'Aveyron et de la Lozère implique nécessairement l'abrogation de cet arrêté. Il y a donc lieu d'enjoindre au ministre de procéder à cette abrogation dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

18. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros à verser à l'association One voice au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'intervention de la fédération nationale des chasseurs et autres est admise.

Article 2 : La décision du 13 octobre 2021 par laquelle la ministre de la transition écologique a refusé d'abroger l'arrêté du 7 novembre 2005 relatif à l'emploi de tendelles dans les départements de l'Aveyron et de la Lozère est annulée.

Article 3 : Il est enjoint au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires de procéder à l'abrogation de cet arrêté dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision.

Article 4 : L'Etat versera à l'association One voice une somme de 3 000 euros, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à l'association One voice, au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, à la fédération nationale des chasseurs, à la fédération départementale des chasseurs de l'Aveyron et à la fédération départementale des chasseurs de la Lozère.

Délibéré à l'issue de la séance du 23 novembre 2023 où siégeaient : M. Cyril Roger-Lacan, assesseur, président ; M. Stéphane Hoyneck, conseiller d'Etat et M. Bruno Bachini, conseiller d'Etat-rapporteur.

Rendu le 20 décembre 2023.

Le président :
Signé : M. Cyril Roger-Lacan

Le rapporteur :
Signé : M. Bruno Bachini

La secrétaire :
Signé : Mme Valérie Peyrisse