

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

N° 2102326

**ASSOCIATION LIGUE DE PROTECTION DES
OISEAUX FRANCE**

**M. Gazagnes
Juge des référés**

Ordonnance du 25 novembre 2021

**54-035-02
D**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le juge des référés,

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 5 et 24 novembre 2021, l'association Ligue pour la Protection des Oiseaux (LPO), représentée par son président en exercice, demande au juge des référés :

1°) de suspendre, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, l'exécution de l'arrêté du 14 octobre 2021 du préfet de la Haute-Loire, portant autorisation de régulation d'oiseaux de l'espèce « grand cormoran » (*Phalacrocorax carbo sinensis*) sur les eaux libres de Haute-Loire pour la campagne 2021-2022 ;

2°) de mettre à la charge d'Etat une somme de 1000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, ainsi que les entiers dépens.

Elle soutient que :

- la requête est recevable en ce qu'elle a été introduite dans le délai de deux mois suivant la publication de l'arrêté en litige ;
- elle a un intérêt à agir et la capacité à agir ;

Sur la condition d'urgence :

- la condition d'urgence est remplie ; les destructions autorisées de 350 grands cormorans sont irréversibles ; l'arrêté en litige concerne une dérogation à la destruction d'une espèce protégée d'oiseau devant être exceptionnelle, proportionnée et justifiée au regard d'interprétations strictes ; il porte une atteinte grave et immédiate à la situation et aux intérêts que l'association entend défendre ; il n'a pas encore reçu complète exécution et est susceptible de produire ses effets à brève échéance ;

Sur le doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée :

- l'arrêté en litige méconnaît l'article L. 411-2 du code de l'environnement, les articles 1 et 2 de l'arrêté-cadre du 26 novembre 2010 et les articles 9 et 16 des directives « Oiseaux » et « Habitats », ainsi que l'autorité de la chose jugée par le tribunal administratif de Clermont-Ferrand ; en particulier, le préfet de la Haute-Loire ne s'appuie sur aucun élément objectif et concret démontrant que la prédation du grand cormoran constitue une menace sur les populations de saumon atlantique et d'ombre commun ; le régime alimentaire du grand cormoran se composant quasi-exclusivement d'espèces de poisson ne présentant aucun enjeu de conservation ; il définit un large périmètre de réalisation des tirs de prélèvement, sans aucune justification objective et méconnaît les principes de nécessité et de proportionnalité ; le préfet de la Haute-Loire ne justifie pas de la présence de populations de poissons protégées sur l'ensemble du périmètre d'intervention retenu, de l'existence d'un risque généré par la prédation du grand cormoran, de l'impact de cette prédation et de la nécessité de tirer sur les grands cormorans ;

- le préfet de la Haute-Loire ne démontre pas et n'explique pas en quoi les alternatives présentées dans l'arrêté seraient inefficaces ou insuffisantes pour diminuer la prédation des espèces de poissons visées par l'arrêté-cadre du 26 novembre 2010 ; il ne démontre pas l'efficacité des tirs sur la réduction de la prédation, ainsi que l'efficacité supérieure de ces mêmes tirs de destruction par rapport aux autres mesures envisageables.

Par un mémoire en défense, enregistré le 22 novembre 2021, le préfet de la Haute-Loire, conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- la condition d'urgence n'est pas remplie dès lors que l'arrêté en litige est conditionnel et n'est pas immédiatement exécutoire ; les tirs de régulation sont effectués depuis une vingtaine d'année dans le département et n'ont pas d'incidence significative sur l'évolution des effectifs dans le département ; les prédations des grands cormorans remettent en cause la préservation de poissons patrimoniaux, ainsi que d'autres espèces de poissons ; l'absence de régulation de la population de grands cormorans remettrait en cause la préservation de la biodiversité aquatique locale et méconnaîtrait les politiques de protection de certaines espèces de poissons ; il n'existe pas de méthodes alternatives à l'analyse des contenus stomacaux des grands cormorans ;

- l'article L. 411-2 du code de l'environnement n'a pas été méconnu et l'autorité de la chose jugée a été respectée ; la régulation par les tirs est justifiée par une baisse tendancielle de la population saumons atlantique ; la campagne 2021-2022 vise à améliorer les connaissances disponibles, pour une gestion apaisée du grand cormoran dans le département ; dans le périmètre géographique de l'arrêté en litige, le grand cormoran n'est pas une espèce en danger, ce qui n'est pas le cas de la population de saumon atlantique.

Par une intervention, enregistrée le 23 novembre 2021, la fédération de la pêche et de la protection du milieu aquatique de Haute-Loire, représentée par Me Soleilhac de la SELARL Hélios Avocats, demande que le tribunal rejette la requête et à ce que la somme de 2000 euros soit mise à la charge de l'association Ligue pour la Protection des Oiseaux au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- son intervention est recevable ;
- la condition d'urgence n'est pas établie ; d'une part, les tirs prévus dans l'arrêté litigieux n'ont aucune prise d'effet immédiate et sont subordonnées à l'ordre du lieutenant de

louveterie ; d'autre part, les tirs ne constituent pas d'atteinte grave aux intérêts de l'association requérante ;

- il n'existe pas de doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté du 14 octobre 2021.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête enregistrée le 4 novembre 2021 sous le numéro 2102314 par laquelle l'association Ligue pour la Protection des Oiseaux demande l'annulation de la décision attaquée.

Vu :

- la directive n° 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 ;
- la directive n° 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 ;
- le code de l'environnement ;
- l'arrêté du 29 octobre 2009 ;
- l'arrêté du 26 novembre 2010 ;
- l'arrêté du 12 décembre 2018 ;
- le jugement n° 1800082 du tribunal du 12 mars 2020
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Au cours de l'audience publique tenue le 24 novembre 2021 à 15 heures, M. Gazagnes a lu son rapport et entendu les observations de MM. Gigault et Ramard pour la LPO, celles de MM. Teissedre et Burelier, représentant le préfet de la Haute-Loire, et celles de Me Soleilhac et M. Chopard, pour la fédération de la pêche et de la protection du milieu aquatique de Haute-Loire.

La clôture de l'instruction est intervenue à l'issue de l'audience.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 14 octobre 2021, le préfet de la Haute-Loire a autorisé des opérations de destructions à tirs des Grands cormorans, pour la campagne 2021-2022, sur les axes de l'Allier et de la Loire, et sur les sites de la Chapelette sur le Lignon, dans la limite de 350 oiseaux en eaux libres. Par la présente requête, l'association Ligue pour la protection des Oiseaux, agréée pour la protection de l'environnement, demande au juge des référés la suspension de l'exécution de cet arrêté.

Sur l'intervention de la fédération de la pêche et de la protection du milieu aquatique de Haute-Loire :

2. La fédération départementale de la pêche et de la protection du milieu aquatique de Haute-Loire justifie d'un intérêt suffisant pour intervenir au maintien de l'arrêté contesté. Son intervention est par suite recevable.

Sur les conclusions aux fins de suspension :

3. Aux termes du premier alinéa 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 ».

En ce qui concerne l'urgence :

4. La condition d'urgence à laquelle est subordonné le prononcé d'une mesure de suspension doit être regardée comme remplie lorsque la décision administrative contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. L'urgence s'apprécie objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de chaque espèce. Il appartient au juge des référés, saisi d'une demande tendant à la suspension d'une telle décision, d'apprécier concrètement, compte-tenu notamment des justifications fournies par le requérant, si les effets de celle-ci sur la situation de ce dernier ou le cas échéant, des personnes concernées, 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.

5. D'une part, l'association requérante, en ayant pour objet la protection des oiseaux, travaille notamment à la défense des différentes espèces et en particulier celles qui sont rares ou menacées de disparition sur le territoire national et bénéficie, en vertu de l'arrêté ministériel du 12 décembre 2018, d'un agrément de protection de l'environnement dans le cadre national. D'autre part, l'arrêté préfectoral contesté a pour objet d'autoriser des destructions de 350 oiseaux de l'espèce « grand cormoran » sur les axes des rivières Allier et Loire, ainsi que sur le site de la Chapelette sur le Lignon, pour la campagne 2021-2022. Par ailleurs, le Grand Cormoran (*Phalacrocorax carbo sinensis*) est une espèce d'oiseau protégée par la directive n° 2009/147/CE, et par l'arrêté ministériel du 29 octobre 2009. Dans ces conditions, eu égard aux intérêts que l'association requérante entend défendre, la condition d'urgence doit être regardée comme remplie.

En ce qui concerne l'existence d'un moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision :

6. Aux termes de l'article L. 411-1 du code de l'environnement : « *I. - Lorsqu'un intérêt scientifique particulier, le rôle essentiel dans l'écosystème ou les nécessités de la préservation du patrimoine naturel justifient la conservation de sites d'intérêt géologique, d'habitats naturels, d'espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de leurs habitats, sont interdits : / 1° La destruction ou l'enlèvement des oeufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation d'animaux de ces espèces ou, qu'ils soient vivants ou morts, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur détention, leur mise en vente, leur vente ou leur achat ; (...)* ». L'article L. 411-2 du même code dispose que : « *I. – Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles sont fixées : (...)* / 4° *La délivrance de dérogations aux interdictions mentionnées aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 411-1, à condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, pouvant être évaluée par une tierce expertise menée, à la demande de l'autorité compétente, par un organisme extérieur choisi en accord avec elle, aux frais du pétitionnaire, et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle : / a) Dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels ; / b) Pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété ; (...)* ».

7. Par ailleurs, l'arrêté ministériel du 26 novembre 2010 a fixé les limites et conditions dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordés par les préfets concernant les grands cormorans (*Phalacrocorax carbo sinensis*). En vertu de son article 1^{er} : « (...) / *Le présent arrêté fixe les conditions et limites dans lesquelles des dérogations à l'interdiction de destruction de grands cormorans (Phalacrocorax carbo sinensis) peuvent être accordées par les préfets pour prévenir : / — des dommages importants aux piscicultures en étang ou la dégradation de la conservation des habitats naturels que ces dernières peuvent contribuer à entretenir ; / — les risques présentés par la prédation du grand cormoran pour les espèces de poissons protégées (...)* ». Aux termes de l'article 2 de cet arrêté : « (...) I. - *Les opérations d'intervention peuvent être autorisées :/ — dans les zones de pisciculture en étang définies à l'article 5 du présent arrêté et sur les eaux libres périphériques ;/ — et, en dehors de ces zones, sur les sites où la prédation de grands cormorans présente des risques pour des populations de poissons menacées. / II. - Les territoires sur lesquels des autorisations peuvent être délivrées sont délimités par arrêté préfectoral au vu, notamment, des dégâts de cormorans enregistrés au cours des saisons précédentes et en tenant compte des zones de protection existantes* ».

8. Pour autoriser la dérogation accordée pour la campagne 2021-2022, le préfet de la Haute-Loire a indiqué dans son arrêté que cette mesure était justifiée par les « risques présentés par la prédation du grand cormoran pour les espèces de poissons protégés par les arrêtés du 8 décembre 1988 et du 23 avril 2008 présentes dans l'Allier et la Loire (...) à l'image du saumon atlantique » et s'est notamment appuyé sur une étude de la DDT pour la période 2003-2004. Il résulte de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne relative à l'interprétation des dispositions transposées de la directive « Habitats », que celles-ci « prévoyant un régime d'exception qui doit être d'interprétation stricte, et faire peser la charge de la preuve de l'existence des conditions requises, pour chaque dérogation, sur l'autorité qui en prend la décision, les États membres sont tenus de garantir que toute intervention touchant aux espèces protégées ne soit autorisée que sur la base de décisions comportant une motivation précise et adéquate se référant aux motifs, conditions et exigences prévus à l'article 16, paragraphe 1, de la directive habitats ».

9. En outre, il appartient à l'autorité administrative, lorsqu'elle déroge aux interdictions mentionnées au 1^o de l'article L. 411-1 précité, d'apporter la preuve que les trois conditions cumulatives tenant, d'une part, à l'absence de solutions alternatives satisfaisante, d'autre part, à la condition de ne pas nuire au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle et, enfin, à la justification de la dérogation par l'un des motifs qu'il fixe, sont remplies. Ces dérogations doivent être limitées, par une motivation précise et adéquate, à ce qui est strictement proportionné et nécessaire aux objectifs poursuivis. En cas de contestation, il appartient à l'autorité administrative d'apporter la preuve de ce que les conditions permettant d'accorder une dérogation sont remplies.

10. Si le préfet soutient que de nombreuses solutions alternatives à la destruction ont été testées sans succès et à un coût exorbitant, il ne donne aucune évaluation précise à ce sujet. S'il fait état de l'intérêt de la préservation du saumon, dans l'Allier en particulier, qui fait l'objet d'un plan de réintroduction et qui nécessite une protection particulière au moment des déversements de jeunes tacons ou smolts dans la rivière, il n'apporte aucune étude récente montrant le niveau de prédation actuel des cormorans sur cette espèce. En effet, les seuls éléments qu'il verse au débat sur la situation dans le département sont anciens et relatifs à la saison 2003-2004, au cours de laquelle avait été envisagé un protocole de suivi des déversements de saumons par la salmoniculture de Chanteuges dans l'Allier, et duquel il ne ressort pas d'élément corroborant un niveau de prédation élevé, dès lors que les seuls prélèvements

stomacaux montrant l'ingestion de saumon par les cormorans tués s'avéraient localisés au barrage de Poutès et ne représentaient seulement que 0,58 % de l'effectif de tacons déversé. Les projections de prédation de saumons par ces oiseaux réalisées par la DDT à partir de ce seul cas très spécifique ne peuvent, de ce fait, être regardées comme suffisamment représentatives. Alors qu'il ressort également du rapport « Marion » de recensement national des grands cormorans 2014-2015 que l'efficacité en général des destructions sur l'évolution des effectifs de cette espèce n'est pas démontrée, il ne ressort pas des pièces du dossier, en l'état de l'instruction, que les opérations de destruction autorisées par l'arrêté contesté, jusqu'à 350 individus sur environ 500 à 600 hivernant en Haute-Loire, soient justifiées et proportionnées aux dommages causés aux espèces de poissons menacées en eaux libres sur les zones désignées, en violation des dispositions du code de l'environnement et de l'article 2 de l'arrêté du 26 novembre 2010. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 411-2 du code de l'environnement est de nature, en l'état actuel de l'instruction, à créer un doute sérieux quant à la légalité de la destruction de 350 grands cormorans pour la campagne 2021-2022 sur les axes de l'Allier et de la Loire, et sur les sites de la Chapelette sur le Lignon.

11. La présente ordonnance, comme le jugement du 26 mars 2020 du tribunal, ne font pas obstacle, au contraire, à ce que, sans délai, une étude actualisée soit conduite par l'agence de la biodiversité ou autre institution scientifique sur la nécessité ou non de la régulation, indépendamment de l'action de la nature, des grands cormorans dans ce département, avec la participation de la LPO et de la fédération départementale de la pêche et de la protection du milieu aquatique si elles le souhaitent.

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

12. La fédération départementale de la pêche et de la protection du milieu aquatique de Haute-Loire, intervenante en défense, n'étant pas partie à la présente instance, les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font, en tout état de cause, obstacle à ce que soit mise à la charge de l'association Ligue pour la Protection des Oiseaux, la somme qu'elle demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

13. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 700 euros au titre des frais exposés par l'association Ligue pour la Protection des Oiseaux, en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Par ailleurs, en l'absence de dépenses justifiées, les demandes de condamnation aux dépens présentées par l'association Ligue pour la Protection des Oiseaux doivent être rejetées.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'intervention de la fédération de la pêche et de la protection du milieu aquatique de Haute-Loire est admise.

Article 2 : L'exécution de l'arrêté du 14 octobre 2021, portant autorisation de régulation d'oiseaux de l'espèce « grand cormoran » (*Phalacrocorax carbo sinensis*) sur les eaux libres de Haute-Loire pour la campagne 2021-2022, pris par le préfet de la Haute-Loire, est suspendu.

Article 3 : L'Etat versera à l'association Ligue pour la Protection des Oiseaux une somme de 700 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 5 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association Ligue pour la Protection des Oiseaux, au préfet de la Haute-Loire et à la fédération de la pêche et de la protection du milieu aquatique de Haute-Loire.

Fait à , le 25 novembre 2021.

Le juge des référés,

Ph. GAZAGNES

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Loire, en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.