

N<sup>os</sup> 442676, 442769

**REPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

---

-ASSOCIATION FERUS - OURS, LOUP,  
LYNX et autres  
-ASSOCIATION SEA SHEPHERD

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux  
(Section du contentieux, 6<sup>ème</sup> chambre)

---

Mme Catherine Moreau  
Rapporteuse

---

M. Nicolas Agnoux  
Rapporteur public

---

Séance du 31 mars 2022  
Décision du 25 avril 2022

---

Vu les procédures suivantes :

I. Sous le n° 442676, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 11 août 2020 et 25 mars 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Ferus - Ours, Loup, Lynx, l'association pour la protection des animaux sauvages et du patrimoine naturel, l'association Pays de l'Ours - Adet, le comité écologique ariégeois, l'association Nature en Occitanie, le fond d'intervention écopastoral, la société nationale de protection de la nature et d'acclimatation de France et l'association Animal Cross demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 12 juin 2020 de la ministre de la transition écologique et solidaire et du ministre de l'agriculture et de l'alimentation relatif à la mise en place à titre expérimental de mesures d'effarouchement de l'ours brun dans les Pyrénées pour prévenir les dommages aux troupeaux ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que l'arrêté qu'elles attaquent méconnaît :

- les dispositions du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement ainsi que les dispositions et objectifs de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant

la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage, en ce qu'il autorise la perturbation intentionnelle des ours alors que les conditions qu'elles posent, tenant à l'objectif de prévention de dommages importants aux troupeaux, à l'absence d'autre solution satisfaisante et au maintien dans un état de conservation favorable des populations concernées, ne sont pas remplies ;

- le principe de précaution défini à l'article 5 de la Charte de l'environnement, en ce qu'il autorise des mesures d'effarouchement contre l'ours brun sans que la neutralité de celles-ci sur l'état de conservation de l'espèce soit établie.

Par un mémoire en défense, enregistré le 1<sup>er</sup> février 2022, la ministre de la transition écologique conclut au rejet de la requête. Elle soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

La requête a été communiquée au ministre de l'agriculture et de l'alimentation, qui n'a pas produit de mémoire.

II. Sous le n° 442769, par une requête sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 13 août et 13 novembre 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Sea Shepherd France demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 12 juin 2020 de la ministre de la transition écologique et solidaire et du ministre de l'agriculture et de l'alimentation relatif à la mise en place à titre expérimental de mesures d'effarouchement de l'ours brun dans les Pyrénées pour prévenir les dommages aux troupeaux ;

2°) d'enjoindre à l'administration de mettre en œuvre des mesures permettant de garantir la préservation de l'espèce dans un état de conservation favorable et de transmettre le bilan de mise en œuvre de l'expérimentation ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que l'arrêté qu'elle attaque :

- est entaché de vices de légalité externe faute d'être suffisamment motivé et de prendre en compte l'avis défavorable du Conseil national de protection de la nature ;

- méconnaît les stipulations de la convention de Berne, en ce qu'il autorise la perturbation intentionnelle des ours alors que les conditions posées par ces stipulations ne sont pas remplies ;

- méconnaît les dispositions des articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement ainsi que les objectifs de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage, en ce qu'il autorise la perturbation intentionnelle des ours alors que les conditions qu'elles posent, tenant à l'objectif de prévention de dommages importants aux troupeaux, à l'absence d'autre solution satisfaisante et au maintien dans un état de conservation favorable des populations concernées, ne sont pas remplies ;

La requête a été communiquée au ministre de l'agriculture et de l'alimentation, qui n'a pas produit de mémoire.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe signée à Berne le 19 septembre 1979 ;
- la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 ;
- le code de l'environnement ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Catherine Moreau, conseillère d'Etat en service extraordinaire,
- les conclusions de M. Nicolas Agnoux, rapporteur public ;

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes de l'association Ferus et autres et de l'association Sea Shepherd France sont dirigées contre le même arrêté du 12 juin 2020, relatif à la mise en place à titre expérimental de mesures d'effarouchement de l'ours brun dans les Pyrénées pour prévenir les dommages au troupeaux. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

2. D'une part, l'article 12 de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage, dite directive « Habitats » prévoit que : « 1. Les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour instaurer un système de protection stricte des espèces animales figurant à l'annexe IV point a), dans leur aire de répartition naturelle, interdisant : (...) b) la perturbation intentionnelle de ces espèces, notamment durant la période de reproduction et de dépendance (...) ». L'ours brun (*Ursus arctos*) est au nombre des espèces figurant au point a) de l'annexe IV de la directive. L'article 16 de la même directive énonce toutefois que : « 1. A condition qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante 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, les Etats membres peuvent déroger aux dispositions des articles 12, 13, 14 et de l'article 15 points a) et b) : (...) 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 ».

3. D'autre part, aux termes du I de l'article L. 411-1 du code de l'environnement, pris pour la transposition de la directive « Habitats » : « *Lorsqu'un intérêt scientifique particulier, le rôle essentiel dans l'écosystème ou les nécessités de la préservation du patrimoine naturel justifient la conservation (...) d'espèces animales non domestiques (...) et de leurs habitats, sont interdits : 1° (...) la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation d'animaux de ces espèces (...)* ». Aux termes de l'article L. 411-2 du même code, pris pour la transposition de l'article 16 de la même directive : « *Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles sont fixées : 1° La liste limitative des habitats naturels, des espèces animales non domestiques (...) ainsi protégés ; 2° La durée et les modalités de mise en œuvre des interdictions prises en application du I de l'article L. 411-1 ; 3° La partie du territoire sur laquelle elles s'appliquent (...); 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 : (...) b) Pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage (...) et à d'autres formes de propriété* ».

4. Enfin, pour l'application de ces dernières dispositions, l'article R. 411-1 du code de l'environnement prévoit que la liste des espèces animales non domestiques faisant l'objet des interdictions définies à l'article L. 411-1 est établie par arrêté conjoint du ministre chargé de la protection de la nature et du ministre chargé de l'agriculture. L'article R. 411-6 du même code précise que : « *Les dérogations définies au 4° de l'article L. 411-2 sont accordées par le préfet, sauf dans les cas prévus aux articles R. 411-7 et R. 411-8. / (...)* ». Son article R. 411-13 prévoit que les ministres chargés de la protection de la nature et de l'agriculture fixent par arrêté conjoint pris après avis du Conseil national de la protection de la nature « (...) / 2° *Si nécessaire, pour certaines espèces dont l'aire de répartition excède le territoire d'un département, les conditions et limites dans lesquelles les dérogations sont accordées afin de garantir le respect des dispositions du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement* ».

5. Pris sur le fondement de ces dernières dispositions, l'arrêté attaqué du 12 juin 2020 a pour objet de fixer, à titre expérimental jusqu'au 1<sup>er</sup> novembre 2020, les conditions et limites dans lesquelles des dérogations à l'interdiction de perturbation intentionnelle des ours bruns peuvent être accordées par les préfets en vue de la protection des troupeaux domestiques. Son article 2 autorise le recours à des moyens d'effarouchement selon deux modalités, l'effarouchement simple, par des moyens sonores, olfactifs ou lumineux, et l'effarouchement renforcé, au moyen de tirs non létaux. L'article 3 de l'arrêté fixe les conditions de mise en œuvre de l'effarouchement simple, justifiée par la survenance d'au moins une attaque sur l'estive lors de l'année précédente ou d'au moins quatre attaques cumulées au cours des deux années précédentes. L'usage de la dérogation est conditionné à la mise en œuvre effective et proportionnée de moyens de protection du troupeau tels que définis par les plans de développement ruraux ou de mesures reconnues équivalentes, sauf si le troupeau est reconnu comme ne pouvant être protégé. Le déclenchement des opérations d'effarouchement n'est possible qu'en présence d'indices de la présence récente de l'ours brun à proximité du troupeau. Les dispositions prévoient une information préalable par les agents de l'Office français de la

biodiversité et un compte rendu annuel de réalisation adressé au préfet. L'article 4 de l'arrêté précise les modalités de mise en œuvre de l'effarouchement renforcé, subordonné à la mise en place de l'effarouchement simple et à la survenance, malgré la mise en œuvre effective de moyens d'effarouchement simple, d'une deuxième attaque en moins d'un mois ou, sur les estives ayant subi au moins quatre attaques sur les deux dernières années, dès la première attaque imputable à l'ours. L'article 5 de l'arrêté prévoit l'autorisation du directeur du parc national des Pyrénées pour toute mesure d'effarouchement dans le cœur du parc.

6. Il est constant que l'ours brun ne vit plus en France que dans le massif des Pyrénées. Alors que l'effectif de l'espèce en France comptait encore environ 150 individus au début du XX<sup>ème</sup> siècle, la population ursine a connu un fort déclin au cours de ce siècle pour ne plus compter que 7 ou 8 individus dans les années 1980. En dépit du régime de protection institué en 1981 et des réintroductions effectuées à compter de 1996, l'état de conservation de l'espèce n'a pas retrouvé un caractère favorable au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992. Il ressort ainsi des différentes études produites au dossier que les effectifs d'ours bruns dans la chaîne pyrénéenne s'élevaient à une soixantaine d'individus en 2020. Il ressort, en outre, du rapport d'évaluation établi le 26 septembre 2013 par le Muséum national d'histoire naturelle à la demande du Gouvernement que, malgré l'évolution positive des effectifs et de l'aire de répartition et malgré la stabilité de l'habitat de l'espèce, les perspectives futures restent défavorables, dans la mesure où les effectifs sur l'aire de répartition demeurent inférieurs à la valeur de référence jugée nécessaire pour assurer la survie de l'espèce, estimée à une centaine d'individus.

Sur les moyens soulevés par la requête n° 442769 :

7. En premier lieu, d'une part, si l'avis du Conseil national de protection de la nature, qui est un avis simple, est défavorable au projet de texte qui lui a été soumis, cette circonstance est sans incidence sur la légalité de l'arrêté attaqué. D'autre part, le moyen tiré du défaut de motivation de l'arrêté attaqué ne peut qu'être écarté s'agissant d'un acte réglementaire. Par suite, aucun des moyens de légalité externe soulevés ne peut être accueilli.

8. En deuxième lieu, le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué méconnaîtrait les stipulations de la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel, signée à Berne le 19 septembre 1979, ne peut être utilement invoqué dès lors que les stipulations de cette convention créent seulement des obligations entre les Etats parties à la convention et ne produisent pas d'effets directs dans l'ordre juridique interne.

9. En dernier lieu, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions des articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement ainsi que des objectifs de la directive « Habitats », au soutien duquel l'association requérante se contente de citer l'avis défavorable du Conseil national de protection de la nature, n'est pas assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

10. Par suite, la requête de l'association Sea Shepherd France ne peut qu'être rejetée, y compris ses conclusions à fin d'injonction et ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Sur les moyens soulevés par la requête n° 442676 :

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance du principe de précaution :

11. Si les requérantes soutiennent que l'arrêté attaqué méconnaîtrait le principe de précaution tel que défini par l'article 5 de la Charte de l'environnement, les risques invoqués pour la viabilité de l'espèce, s'agissant d'une réglementation ayant pour objet d'organiser les conditions de mise en œuvre de dérogations au principe de protection des espèces protégées et de leurs habitats posé par la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 et les articles L. 411-1 et suivants du code de l'environnement, ne sont pas au nombre de ceux, présentant des incertitudes en l'état des connaissances scientifiques, qui sont visés par cet article. Dès lors, le moyen soulevé ne peut, en tout état de cause, qu'être écarté.

En ce qui concerne les moyens tirés de la méconnaissance de l'article L. 411-2 du code de l'environnement :

S'agissant la méconnaissance de la condition relative à l'existence de dommages importants à l'élevage :

12. Les dispositions de l'article 3 de l'arrêté attaqué conditionnent le recours à des mesures d'effarouchement simple au fait que le troupeau ait subi « au moins une attaque sur l'estive au cours de l'année précédant la demande ou d'au moins quatre attaques cumulées sur l'estive au cours des deux années précédant la demande ». Les dispositions de l'article 4 de l'arrêté attaqué autorisent la mise en œuvre de mesures d'effarouchement renforcé « dès la deuxième attaque intervenue dans un délai inférieur à un mois (...) ou, pour les estives ayant subi au moins quatre attaques cumulées sur les deux années précédentes, dès la première attaque imputable à l'ours (...). » Une attaque est définie à l'article 3 de l'arrêté attaqué comme « toute attaque pour laquelle la responsabilité de l'ours n'a pas pu être exclue et donnant lieu à au moins une victime indemnisable au titre de la prédation de l'ours ». Les dispositions de l'arrêté attaqué ne permettent ainsi le recours à des mesures d'effarouchement, simple ou renforcé, que dans le cas où le troupeau concerné a déjà subi des dommages caractérisés. Par suite, le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué méconnaîtrait la condition relative à l'existence de dommages importants à l'élevage posée à l'article L. 411-2 du code de l'environnement doit être écarté.

S'agissant de la méconnaissance de la condition relative au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations de l'espèce dans son aire de répartition naturelle et de la condition relative à l'absence d'autre solution satisfaisante :

13. Si la nécessité de protéger les élevages est au nombre des motifs qui peuvent justifier, aux termes des dispositions précitées de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992, une dérogation à l'interdiction de perturbation intentionnelle des conditions de vie d'une espèce protégée au titre de l'article L. 411-1 du code de l'environnement, dont l'état de conservation est défavorable, de telles mesures dérogatoires ne sauraient être légalement adoptées que si elles ne portent pas atteinte au maintien des populations concernées dans leur aire de répartition naturelle et ne compromettent pas l'amélioration de l'état de l'espèce.

14. Il ressort des pièces du dossier, en particulier du rapport réalisé par le conseil général de l'environnement et du développement durable et le conseil général de l'alimentation de l'agriculture et des espaces ruraux, publié en septembre 2018, qu'en l'état des connaissances disponibles, les mesures d'effarouchement simple par des moyens sonores, olfactifs ou lumineux, mises en œuvre dans les conditions prévues par l'arrêté attaqué, et uniquement lorsque des indices de la présence récente de l'ours à proximité du troupeau ont été relevés, ne sont pas de nature à porter atteinte au maintien des populations d'ours ou à compromettre l'amélioration de l'état de conservation de l'espèce.

15. En revanche, l'article 4 de l'arrêté attaqué, sous réserve que soient remplies les conditions qu'il prévoit en termes d'attaques des troupeaux, permet à tout éleveur, groupement pastoral ou gestionnaire d'estive de déposer auprès du préfet une demande de dérogation permettant le recours à l'effarouchement par des tirs non létaux de toute arme à feu chargée de cartouches en caoutchouc ou de cartouches à double détonation et prévoit que les dérogations accordées sont délivrées pour une durée maximum de six mois. Il permet la mise en œuvre de ces opérations d'effarouchement renforcé par l'éleveur ou le berger, titulaires du permis de chasser, ou par des lieutenants de louveterie ou par des chasseurs ou par des agents de l'Office français de la biodiversité, après une formation préalable par les agents de cet Office. L'arrêté attaqué reprend les dispositions de l'arrêté du 17 juin 2019 du ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire et du ministre de l'agriculture et de l'alimentation relatif à la mise en place à titre expérimental de mesures d'effarouchement de l'ours brun dans les Pyrénées pour prévenir les dommages aux troupeaux, jugées contraires à l'article L. 411-2 du code de l'environnement par une décision du Conseil d'Etat, statuant au contentieux, du 2 février 2021, en tant qu'elles ouvrent les possibilités de recourir à l'effarouchement renforcé, sans encadrer suffisamment ses conditions de mise en œuvre. Les dispositions attaquées relatives à la mise en œuvre de l'effarouchement renforcé ne permettent toujours pas de s'assurer, eu égard aux effets d'un tel effarouchement sur l'espèce, et en l'absence de données scientifiques nouvelles témoignant d'une amélioration de son état de conservation, que les dérogations susceptibles d'être accordées sur ce fondement par le préfet ne portent pas atteinte au maintien des populations concernées dans leur aire de répartition naturelle et ne compromettent pas l'amélioration de l'état de l'espèce. Par suite, les associations requérantes sont fondées à soutenir que l'arrêté attaqué, en tant qu'il prévoit des mesures d'effarouchement renforcé, méconnaît les dispositions de l'article L. 411-2 du code de l'environnement et est entaché d'illégalité.

En ce qui concerne les conclusions relatives aux frais d'instance :

16. Il y a lieu dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros à verser à l'association Ferus - Ours, loup, lynx et autres au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

-----

Article 1<sup>er</sup> : Les termes « deux » et « l'effarouchement renforcé, à l'aide de tirs non létaux » de l'article 2 ainsi que l'article 4 de l'arrêté du 12 juin 2020 relatif à la mise en place à titre expérimental de mesures d'effarouchement de l'ours brun dans les Pyrénées pour prévenir les dommages aux troupeaux sont annulés.

Article 2 : L'Etat versera à l'association Ferus - Ours, loup, lynx et autres une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La requête de l'association Sea Shepherd France est rejetée.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à l'association Ferus - Ours, Loup, Lynx, première dénommée pour l'ensemble des requérantes sous le n° 442769, à l'association Sea Shepherd France, à la ministre de la transition écologique et au ministre de l'agriculture et de l'alimentation.



Délibéré à l'issue de la séance du 31 mars 2022 où siégeaient : Mme Suzanne von Coester, asseseure, président ; M. Cyril Roger-Lacan, conseiller d'Etat et Mme Catherine Moreau, conseillère d'Etat en service extraordinaire-rapporteure.

Rendu le 25 avril 2022.

La présidente :

Signé : Mme Suzanne von Coester

La rapporteure :

Signé : Mme Catherine Moreau

La secrétaire :

Signé : Mme Laïla Kouas

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique en ce qui la 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.

Pour expédition conforme,

Pour la secrétaire du contentieux, par délégation :