

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULOUSE**

N° 2204058

ASSOCIATION ONE VOICE

M. Mony
Juge des référés

Ordonnance du 22 août 2022

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 18 juillet et 8 août 2022, l'association One Voice, représentée par Me Thouy et Me Vidal, 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 des arrêtés n° ER-2022-09-02 en date du 23 juin 2022, ER-2022-09-03 en date du 24 juin 2022, ER-2022-09-04 en date du 24 juin 2022, ER-2022-09-05 en date du 29 juin 2022, ER-2022-09-06 en date du 5 juillet 2022 et ER-2022-09-07 en date du 7 juillet 2022 par lesquels la préfète de l'Ariège a autorisé l'effarouchement simple et l'effarouchement par tirs non létaux de l'ours brun sur les estives des groupements pastoraux de Taus Espugues, d'Arreau, de Coumebière, de Sentenac d'Oust, de l'Izard et d'Ourdouas pour prévenir les dommages aux troupeaux durant la saison d'estives 2022 ;

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

Elle soutient que :

- les arrêtés dont la suspension est demandée ont été pris par une autorité incompétente pour en connaître ;
- ces arrêtés sont dépourvus des mentions pertinentes prévues par le 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement sur le fondement duquel ils ont été pris et sont entachés d'un vice de forme ;
- ces arrêtés sont intervenus en méconnaissance des dispositions de l'article L. 411-2 du code de l'environnement qui visent à assurer la protection de l'ours brun, qui constitue une espèce menacée d'extinction et qui bénéficie à ce titre d'une protection renforcée ;
- les mesures qu'autorisent les arrêtés en litige ne répondent pas aux conditions posées par le 4° de l'article L. 411-1 du code de l'environnement pour permettre de déroger à

la protection d'une espèce protégée menacée (absence d'autre solution satisfaisante, absence de nuisance au maintien dans un état de conservation favorable des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle, dérogation entreprise en vue de la poursuite d'une raison impérative d'intérêt public majeur) ;

- ces arrêtés ont été pris sur le fondement de l'arrêté ministériel du 20 juin 2022 qui est lui-même illégal, en ce que les conditions qu'il fixe pour permettre de déroger à la protection d'une espèce protégée ne permettent pas de respecter les dispositions du 4° de l'article L. 411-1 du code de l'environnement ;

- les mesures d'effarouchement autorisées à titre dérogatoire sont de nature à affecter la répartition et l'importance de la population d'ours dans son aire de répartition naturelle et à compromettre l'amélioration de l'état de l'espèce, alors que l'ours brun est dans un état de conservation défavorable dans les Pyrénées ;

- les mesures d'effarouchement induisent le risque de repousser l'ours en dehors de son habitat naturel ;

- les mesures d'effarouchement présentent un risque de dommages auditifs pour les ours ;

- les mesures d'effarouchement présentent un risque de séparer les oursons de leurs mères ;

- les mesures d'effarouchement présentent un risque pour les femelles gestantes ;

- l'arrêté ministériel du 20 juin 2022, qui constitue la base légale des arrêtés en litige, n'a pas corrigé les insuffisances ayant entraîné l'annulation contentieuse des arrêtés ministériels portant sur le même objet de 2019 et 2020 ;

- il n'a pas été sérieusement recherché de solution alternative à l'effarouchement, alors que la mise en place de moyens adaptés en vue d'assurer une protection efficace des troupeaux contre la prédation de l'ours est possible ;

- l'efficacité des mesures d'effarouchement n'a pas été sérieusement démontrée ; aucune étude fine reposant sur une méthodologie sérieuse ne permet d'établir que les mesures d'effarouchement ont une incidence sur les prédatons imputées à l'ours ;

- il ne peut être exclu que les tirs d'effarouchement, de par leur imprécision, puissent être à l'origine de troubles auditifs pour les ours, et les arrêtés en litige ne fixent aucune distance minimum par rapport à l'animal pour pouvoir procéder à ces tirs ;

- la position de l'administration sur le risque d'avortement est contradictoire, certains documents admettant la réalité de ce risque, et il est constant que les femelles gestantes portent l'embryon pendant la période d'estive, ce qui fait qu'elles sont exposées à un risque de stress en cas d'effarouchement, qui peut être à l'origine d'un avortement ;

- l'encadrement des opérations d'effarouchement renforcé, qui peut être mené par des éleveurs et des bergers et pas seulement par des agents de l'office français de la biodiversité, est insuffisant pour prévenir un risque de dérive ;

- la circonstance qu'aucun ourson n'ait été séparé de sa mère lors des effarouchements pratiqués en 2021 ne signifie pas que le risque n'existe pas, alors même que plusieurs femelles sont suivies en 2022 ;

- les atteintes portées aux intérêts de l'élevage ne sont pas de nature, par leur faible importance relative, à remettre en cause la survie et la pérennité des activités pastorales en Pyrénées ;

- les pertes subies sont compensées par un régime d'indemnisation particulièrement favorable et la mortalité imputée à l'ours est en recul selon les éléments produits par la préfète ;

- la mise en place de mesures de protection adaptée constitue une alternative à la pratique de l'effarouchement ;

- les arrêtés attaqués ont été pris en application d'un arrêté interministériel dont il peut être excipé de l'illégalité, en ce qu'il ne respecte pas les conditions limitatives posées par l'article L. 411-2 du code de l'environnement ; l'arrêté interministériel ne fixe pas de cadre garantissant le maintien de la population d'ours dans son aire de répartition naturelle et ne faisant pas obstacle au maintien de l'état de l'espèce dans un état de conservation favorable ; l'arrêté interministériel ne fixe pas un cadre suffisamment strict pour autoriser des dérogations ; l'arrêté interministériel est trop imprécis quant aux conditions qu'il fixe pour permettre une autorisation d'effarouchement, en particulier en ce qui concerne la notion d'attaque ; les seuils fixés sont trop bas pour caractériser une atteinte importante à l'élevage ;
- les dérogations autorisées par la préfète l'ont été en dehors de toute vérification sérieuse de ce qu'il n'existait pas de solutions alternatives à l'effarouchement ; les arrêtés méconnaissent les dispositions du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement ; les dérogations ont été accordées sans que soit vérifié que les groupements pastoraux mettaient effectivement en œuvre des mesures de protection adéquates, en particulier celles préconisées par le CNPN ;
- les dérogations ont été autorisées en dehors de tout caractère important des dommages causés à l'élevage et méconnaissent également en cela les dispositions du 4° de l'article L. 411-2 ;
- il ne peut être considéré qu'un dommage est important en dessous de 10% de morts imputables à l'ours ; le taux de perte constatable sur les estives considérées est très inférieur à ce chiffre.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 5 et 8 août 2022, la préfète de l'Ariège conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que :

- la condition d'urgence ne se trouve pas remplie dès lors que les mesures d'effarouchement qu'autorisent les arrêtés en litige n'apparaissent pas de nature à compromettre la fréquentation de l'ours de son aire de répartition naturelle ;
- les estives ariégeoises ont été ces dernières années particulièrement exposées aux prédatons de l'ours brun sur les troupeaux de brebis, et l'expérience des années 2019 à 2021 a montré que les mesures de protection telles que présence des bergers ou de chiens troupeau ou de dispositifs tels que des abris pour les troupeaux étaient insuffisantes pour se prémunir contre des attaques, des mesures d'effarouchement étant indispensables ;
- l'emploi de ces mesures ne s'est pas pour autant traduit par des atteintes à l'espèce ;
- tous les troupeaux ayant sollicité des dérogations pour pouvoir procéder à des mesures d'effarouchement bénéficient des mesures de protection dont la présence conditionne l'indemnisation en cas de dommages aux troupeaux pour lesquels la prédation de l'ours ne peut être écartée ;
- tous ces troupeaux ont subi de nombreuses attaques ces trois dernières années malgré la mise en place de ces mesures ;
- il a dû être procédé à plusieurs effarouchements sur cinq des six troupeaux concernés depuis le début de la campagne d'estives 2022 ;
- selon les bilans tirés des années passés, les mesures d'effarouchements autorisées, lorsqu'elles sont mise en œuvre, n'entraînent pas une perturbation d'ampleur dans le comportement de l'ours, dont l'aire de répartition naturelle n'a pas significativement évolué, et dont les effectifs sont en croissance régulière ;
- les mesures d'effarouchement sont strictement limitées et n'interviennent qu'en cas de danger pour les troupeaux lorsque les mesures de protection traditionnelles se révèlent

insuffisantes ; ces mesures ne peuvent intervenir en tous lieux et à tout moment ; elles ne concernent qu'un nombre limité de troupeaux ;

- seules treize estives ont donné lieu à des effarouchements renforcés sur l'ensemble du massif pyrénéen entre 2019 et 2021 ; l'aire d'habitat impactée, l'effet d'une détonation se limitant à quelques centaines de mètres, est très restreinte ; le nombre de nuits où un effarouchement renforcé a dû avoir lieu est très faible (36 nuits au total sur l'ensemble de la période 2019/2021) ;

- aucun dommage particulier aux ours n'a été relevé pendant la période 2019/2021 ;

- il n'y a aucune urgence particulière à statuer en l'absence d'impact significatif traduisant une atteinte à l'objectif de préservation de l'espèce, dont les effectifs sont en croissance, aucune atteinte physique à un ours n'étant survenue lors des trois dernières années ;

- les arrêtés en litige permettent de sécuriser davantage l'activité pastorale, la profession exerçant son activité dans des conditions particulièrement difficiles, les attaques régulières entraînant une perturbation importante et beaucoup de stress et d'inquiétude parmi les bergers et les éleveurs, alors que les mesures d'effarouchement complètent les mesures de protection traditionnelles et apparaissent de nature à rassurer les bergers ;

- il n'existe pas de doute sérieux sur la légalité des décisions attaquées dès lors que les mesures d'effarouchement ne font pas obstacle au maintien de l'ours dans un état de conservation favorable dans son aire de répartition naturelle, la population d'ours étant en amélioration constante depuis 2015 ;

- le maintien de la population ursine à un niveau inférieur à celui au-delà duquel l'espèce ne serait plus regardée comme menacée ne suffit pas à justifier la suspension de la possibilité de procéder à des effarouchements dès lors que la population d'ours a continué de croître après 2019, première année où ces mesures ont été autorisées à titre dérogatoire ;

- les effarouchements n'ont pas d'incidence démontrée sur la diversité génétique de la population d'ours ;

- les tirs auxquels il a été procédé depuis 2019 ne démontrent pas d'impact significatif sur la santé auditive des ours ;

- les tirs d'effarouchement auxquels il a été procédé n'ont pas provoqué d'éloignement des ours de leurs territoires d'élection ;

- il n'a pas été constaté qu'un tir d'effarouchement ait pu se traduire par un avortement ;

- il n'a pas été constaté de séparation entre des oursons et leur mère à l'occasion de tirs d'effarouchement ;

- les arrêtés en litige concernent tous des troupeaux où ont déjà été mis en place des solutions visant à assurer leur protection, dans le respect de l'arrêté dit OPEDER du 28 novembre 2019, ayant mis en place au moins deux des trois mesures de protection mentionnées en son article 5 (gardiennage ou surveillance renforcée, chiens de protection, investissements matériels de type parcs électrifiés) ; les éleveurs concernés ont mis en place des solutions de protection alternatives ; pour autant, ces mesures de protection ne les ont pas empêchés d'être victimes d'attaques ; les opérations d'effarouchement renforcées n'ont lieu que sur des troupeaux déjà suffisamment protégés ;

- les dommages subis par les élevages doivent être regardés comme caractérisés en raison du nombre des attaques qu'ils ont subis et qui ont donné lieu à indemnisation ; les estives fréquentées par les troupeaux bénéficiant des mesures de dérogation concentrent une part importante de la perte annuelle d'animaux ; les pertes subies par ces troupeaux peuvent être assimilées à une perturbation de grande ampleur justifiant le recours à des dérogations ;

- toutes les opérations d'effarouchement renforcé donnent lieu à contrôle par l'administration et les personnels les mettant en œuvre ont été préalablement formés.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- les requêtes enregistrées sous les n° 2204068, 2204544, 2204547, 2204545, 2204543 et 2204546 par lesquelles l'association One Voice demande l'annulation des décisions attaquées.

Vu :

- la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 ;
- le décret n° 2019-722 du 9 juillet 2019 relatif à l'indemnisation des dommages causés aux troupeaux domestiques par le loup, l'ours et le lynx ;
- l'arrêté du 28 novembre 2019 relatif à l'opération de protection de l'environnement dans les espaces ruraux portant sur la protection des troupeaux contre la prédation ;
- l'arrêté du 20 juin 2022 relatif à la mise en place de mesures d'effarouchement de l'ours brun dans les Pyrénées pour prévenir les dommages aux troupeaux ;
- le code de l'environnement ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné M. Mony, premier conseiller, pour statuer sur les demandes de référé.

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

Ont été entendus, au cours de l'audience publique tenue le 8 août 2022 en présence de M. Subra de Bieusses, greffier d'audience :

- le rapport de M. Mony, juge des référés,
- les observations de Me Thouy, représentant l'association requérante, qui soutient que la condition d'urgence se trouve remplie dès lors que les mesures qu'autorisent les arrêtés attaqués sont de nature à faire obstacle au maintien en état de conservation suffisant de la race ; que les mesures qu'autorisent les arrêtés attaqués contribuent à réduire l'habitat de l'ours ; que le risque auditif lié aux tirs d'effarouchement n'a pas été sérieusement étudié et ne peut donc être exclu ; qu'il en va de même en ce qui concerne le risque d'avortement des femelles gestantes, alors même que celles-ci sont en nombre important pendant la campagne d'estives 2022 ; que les mesures d'effarouchement ne sont pas suffisamment encadrées ; qu'un risque de débordement ne peut être exclu ; qu'aucun bilan véritablement précis n'a été tiré des effarouchement précédemment pratiqués ; que la préfète n'a pas procédé à une juste appréciation de la balance entre les intérêts publics et privés en présence, que les prédatons imputées à l'ours ne faisant pas obstacle au développement du pastoralisme ; que des mesures de substitution sont suffisantes pour assurer la sécurité des troupeaux (chiens, parcs fermés, présence humaine la nuit) lorsqu'elles sont totalement et systématiquement mises en place, ce qui n'est jamais le cas ; que ces mesures de protection sont financées par des fonds publics et ne grèvent pas la rentabilité économique de l'activité pastorale, les prédatons imputées à l'ours étant de surcroît indemnisées, y compris lorsque la responsabilité de l'ours n'est pas certaine mais ne peut être écartée ; que les chiffres des pertes imputées à l'ours ne sont pas suffisamment précis, et leur calcul repose sur des biais méthodologiques, dès lors que les prédatons s'imputent sur un taux de perte naturelle qui est lui-même déterminé sans aucune rigueur méthodologique et dont il ne peut pas être sérieusement tenu compte ; qu'il peut être excipé de l'illégalité de l'arrêté ministériel de 2022 dès lors que celui-ci est contraire aux

dispositions de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, les conditions que pose cet article pour pouvoir autoriser des dérogations n'étant pas remplies ; que les arrêtés en litige sont illégaux dès lors que les effarouchements sont autorisés sans que la condition de mise en œuvre de mesures de protection effectives et suffisantes ne soit respectée, la circonstance que les pouvoirs publics acceptent d'indemniser les éleveurs en cas de prédation si deux des mesures de protection figurant sur l'arrêté OPEDER seulement sont mises en œuvre, alors que cet arrêté n'a pas vocation à définir les solutions alternatives satisfaisantes mentionnées à l'article L. 411-2 du code de l'environnement est sans lien direct avec la question de la mise en œuvre de mesures de protection suffisantes et adaptées ; que le renvoi par l'arrêté ministériel du 20 juin 2022 à l'article D. 114-11 du code rural et de la pêche maritime et au plan régional de développement rural ne peut être compris comme emportant nécessairement comme conséquence qu'un groupement pastoral mettant en œuvre deux des mesures préconisées respecterait la condition d'avoir mis en place des mesures de protection suffisantes ; qu'aucun des groupements pastoraux au profit desquels sont intervenus les arrêtés préfectoraux ne met intégralement en œuvre les mesures de protection des troupeaux susceptibles de garantir leur sécurité ; que les documents sur la base desquels sont opérés les constats de dommages imputés à l'ours sont insuffisamment renseignés, plusieurs items n'étant pas remplis, et ces documents ne peuvent pas donner lieu à l'établissement de constats objectifs ; que l'article 2 de l'arrêté ministériel subordonne les dérogations à une mise en œuvre des mesures préconisées par le conseil national pour la protection de la nature, ce qui n'est pas le cas ; que les articles 3 et 4 des arrêtés indiquent un nombre minimum d'attaques subies par estive pour permettre l'emploi des mesures d'effarouchement, mais l'objectivité des chiffres indiqués par l'administration n'est pas établie en raison du manque de rigueur avec lequel sont remplies les fiches de constats ; que les fiches de constats des dommages de 2021 n'ont pas été fournies ; que les fiches de constats n'indiquent pas les estives concernées, ce qui fait que le nombre réel d'attaques subies ne peut être tenu pour probant ; qu'en l'état de la situation, l'administration ne dispose pas des moyens lui permettant de vérifier si les conditions posées pour mettre en œuvre les mesures d'effarouchement sont remplies ; qu'à supposer que les chiffres de pertes indiqués soient corrects, ils ne révèlent pas de pertes importantes quand on les ramène à la population des ovins sur les estives ; que le niveau réel de ces pertes devrait pouvoir être appréhendé de manière incontestable ; que le caractère suffisant des mesures de protection mises en place peut être questionné quand on rapporte ces moyens, notamment le nombre des chiens ou des bergers à l'importance des troupeaux à surveiller,

- et les observations de M. Xa et Mme Xb, représentant la préfète de l'Ariège, qui reprennent pour l'essentiel leurs écritures et font valoir que le département de l'Ariège regroupe à lui seul la moitié de la population d'ours des Pyrénées françaises ; que les arrêtés pris en 2022 prennent en compte les fruits de l'expérimentation menée ces trois dernières années, l'objectif étant de concilier la protection de l'ours, espèce menacée, et celle du pastoralisme, dont il convient d'assurer la pérennité ; que les mesures d'effarouchement sont davantage encadrées que les années précédentes ; que les effarouchements pratiqués les années précédentes ne se sont pas traduits par un impact négatif sur l'évolution de la population d'ours ; que les effarouchements constituent des mesures dissuasives qui doivent permettre de rassurer les bergers et assurer une protection efficace des troupeaux, par une utilisation graduée des mesures possibles ; que le risque d'avortement des femelles gestantes qui seraient effarouchées a été considéré comme faible par l'OFB ; que l'arrêté OPEDER constitue la référence adéquate à partir de laquelle il peut être imposé la mise en place de mesures de protection ; que les mesures de protection ne sont pas uniformément et complètement mises en place du fait de la nécessité de tenir compte des caractéristiques particulières de chaque estive, tenant en particulier au relief et à la nature du terrain.

La clôture de l'instruction a été fixée au 16 août 2022 à 12 heures, la préfète de l'Ariège devant produire dans l'intervalle tous documents de nature à renseigner le tribunal sur le niveau des prédatons imputées à l'ours subies par les troupeaux fréquentant les estives en cause.

Par un mémoire enregistré le 16 août 2022, la préfète de l'Ariège confirme ses écritures et fait valoir que l'importance des pertes imputées aux prédatons de l'ours doit être appréciée par rapport au taux de perte naturelle, que l'ours est nécessairement partiellement responsable du nombre des brebis manquantes, que les prédatons incessantes ont pour effet de casser la dynamique de montée en compétence entreprise par la profession pastorale depuis plusieurs années, que la possibilité offerte aux bergers de procéder à des mesures d'effarouchement apparaît de nature à enrayer le fort turn-over constatable dans la profession, que le taux de perte constatable sur les estives est important si on le ramène au taux de perte naturelle, que les groupements pastoraux ont mis en place des mesures de protection suffisantes.

A la demande de l'association One Voice, la clôture de l'instruction a de nouveau été reportée et fixée au 18 août 2022 à 16 heures.

Par un mémoire enregistré le 18 août 2022, l'association One Voice reprend pour l'essentiel les moyens précédemment développés à l'appui de sa requête et conteste la réalité de l'importance des dommages causés aux troupeaux, en raison des multiples imprécisions et incohérences constatables dans les documents produits, en particulier les fiches de constat qui sont incomplètement renseignées et met en doute le chiffre de perte naturelle utilisé par la préfecture, ce chiffre émanant de la fédération pastorale de l'Ariège notoirement défavorable à toute coexistence avec l'ours sur les estives, et en relevant le caractère insuffisant et mal proportionné des mesures de protection, qui ne peuvent être regardées comme constituant effectivement une solution alternative.

Considérant ce qui suit :

1. La préfète de l'Ariège, saisie de demandes en ce sens présentées par le groupement pastoral d'Arreau, le groupement pastoral d'Ourdouas, le groupement pastoral de l'Izard, le groupement pastoral de Taus Espugues, le groupement pastoral de Coumebiere et le groupement pastoral de Sentenac d'Oust, les a autorisés, par six arrêtés pris les 23, 24 et 29 juin 2022 et les 5 et 7 juillet 2022 à mettre en œuvre des mesures d'effarouchement simple et d'effarouchement renforcé de l'ours brun pour prévenir des dommages à leurs troupeaux lors de la campagne d'estives 2022. L'association One Voice demande au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de ces arrêtés.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

2. 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 (...)* ».

3. 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. Il appartient au juge des référés, saisi d'une demande tendant à la suspension d'une telle décision, d'apprécier concrètement, compte-tenu 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 dès lors qu'il serait fait état d'un moyen de nature à créer un doute sérieux sur sa légalité.

En ce qui concerne l'urgence :

4. La mise en œuvre des mesures d'effarouchement de l'ours qu'autorisent les arrêtés attaqués apparaît potentiellement de nature à modifier leur territorialisation au sein de leurs zones d'habitat et susceptible d'avoir des impacts délétères sur les sujets exposés à ces mesures, le risque de dommage auditif ne pouvant être totalement exclu, aucune étude sérieuse n'ayant été menée sur ce sujet, ce que ne conteste pas sérieusement la préfète de l'Ariège, ni le risque d'avortement, en l'absence de tout élément permettant de l'exclure avec certitude, et ce alors même que la présence de huit femelles gestantes a été confirmée dans les Pyrénées ariégeoises en cet été 2022. La condition d'urgence doit, dans ces conditions, être regardée comme remplie, les arrêtés préfectoraux litigieux élargissant en outre davantage la possibilité de mettre en œuvre des mesures d'effarouchement en permettant désormais, sous condition, à la différence des années passées, aux bergers et éleveurs d'y procéder, dans un contexte local marqué par une forte opposition à l'ours, alors même que la survie de l'espèce n'est pas à ce jour assurée, la population identifiée à ce jour, soit 68 individus, demeurant très inférieure à l'effectif critique devant permettre cette survie, que la communauté scientifique s'accorde à fixer autour de 110 individus.

En ce qui concerne l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité des décisions contestées :

5. 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 préservation de sites d'intérêt géologique, d'habitats naturels, d'espèces animales non domestiques ou végétales ou cultivées et de leurs habitats, sont interdits : 1° La destruction ou l'enlèvement des œufs 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, la détention de spécimens prélevés dans le milieu naturel (...)* ». L'article L. 411-2 de ce 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, aux populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle : (...) 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* ». Aux termes de l'article R. 411-6 du même code : « *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 (...)* ».

6. Les dispositions du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement permettent ainsi de déroger au système de protection stricte et aux interdictions résultant des 1°, 2° et 3° de l'article L. 411-1 du même code, dès lors que sont remplies les trois conditions distinctes et cumulatives tenant, d'une part, à l'absence de solution alternative 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, parmi lesquels figure en particulier la prévention des dommages importants à l'élevage.

7. 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 Etats 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* ».

8. Il appartient ainsi à l'autorité administrative, lorsqu'elle déroge aux interdictions mentionnées au 1° de l'article L. 411-1 précité d'apporter la preuve que les trois conditions cumulatives tenant, d'une part, à l'absence de solution alternative 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 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.

9. Aux termes de l'article 2 de l'arrêté interministériel du 20 juin 2022 relatif à la mise en place de mesures d'effarouchement de l'ours brun dans les Pyrénées pour prévenir les dommages aux troupeaux : « *Les préfets peuvent accorder des dérogations permettant le recours à moyens d'effarouchement des ours (...) La délivrance de ces dérogations est conditionnée à la mise en œuvre effective et proportionnée des moyens de protection du troupeau tels que définis dans les plans de développement ruraux (mesures préventives raisonnables de protection des troupeaux prévues par l'arrêté du ministre chargé de l'agriculture pris en application de l'article D. 114-11 du code rural et de la pêche maritime) ou à la mise en œuvre effective attestée par la direction départementale des territoires (et de la mer) de mesures reconnues équivalentes, sauf si le troupeau est reconnu comme ne pouvant être protégé par le préfet de département.* ».

10. Il résulte de l'instruction que la préfète de l'Ariège, après avoir rappelé, pour chacun des groupements pastoraux ayant sollicité une autorisation d'effarouchement, le nombre annuel moyen d'attaques subies lors des trois saisons d'estives précédentes, conformément aux dispositions des articles 3 et 4 de l'arrêté interministériel précité, a motivé ses autorisations de dérogation en indiquant les mesures de protection contre l'ours mises en place par chacun des groupements.

11. S'agissant du groupement pastoral d'Ourdouas, l'arrêté préfectoral indique que le troupeau est protégé par la mise en œuvre du gardiennage et par des chiens de protection. S'agissant du groupement pastoral de Coumebiere, l'arrêté indique que les deux troupeaux du groupement sont protégés par la mise en œuvre du gardiennage, par des chiens de protection et sur certains quartiers par l'utilisation de parcs de nuit électrifiés. S'agissant du groupement pastoral de Sentenac d'Oust, il est indiqué que le troupeau est protégé par la mise en œuvre du gardiennage et par des chiens de protection. S'agissant du groupement pastoral de Taus Espugues, l'arrêté indique que le troupeau est protégé par la mise en œuvre du gardiennage et par des chiens de protection. S'agissant du groupement pastoral de l'Izard, l'arrêté indique que le troupeau est protégé par la mise en œuvre du gardiennage, par des parcs de nuit électrifiés et par des chiens de protection. S'agissant enfin du groupement pastoral d'Arreau, il est indiqué que le troupeau est protégé par la mise en œuvre du gardiennage et par des chiens de protection.

12. Il apparaît ainsi que, pour estimer que chacun des groupements pastoraux avait mis en place de manière effective et proportionnée des moyens de protection des troupeaux, et justifiaient de la sorte que des solutions alternatives aux dérogations délivrées avaient bien été préalablement recherchées et s'étaient révélées insuffisantes pour se protéger des attaques de l'ours, la préfète de l'Ariège s'est fondée sur le fait que les groupements satisfaisaient au moins à deux des cinq options mentionnées à l'article 5 de l'arrêté dit OPEDER du 28 novembre 201, auquel renvoie l'article 2 précité de l'arrêté interministériel du 20 juin 2022.

13. Cependant, si l'article 2 de l'arrêté interministériel du 20 juin 2022 conditionne effectivement, comme indiqué, la délivrance des dérogations que peuvent délivrer les préfets « à la mise en œuvre effective et proportionnée des moyens de protection du troupeau tels que définies dans les plans de développement ruraux », ces dispositions n'ont pas pour objet de rendre applicables pour l'appréciation des conditions de délivrance des dérogations relevant de l'article L. 411-2 1.4 b) précité du code de l'environnement, les dispositions de l'article 6 de l'arrêté OPEDER du 28 novembre 2019, dont le seul objet est de déterminer dans quels cas les éleveurs sont susceptibles d'être indemnisés de pertes d'ovins imputables à l'ours, ce qui n'est le cas que si deux des mesures de protection mentionnées à l'article 5 de l'arrêté OPEDER sont mises en place.

14. Il résulte de ce qui précède que la préfète de l'Ariège a estimé, pour faire droit aux demandes d'autorisation d'effarouchement dont elle était saisie, que la condition d'une mise en œuvre effective et proportionnée des moyens de protection du troupeau était, à chaque fois, respectée.

15. Il résulte toutefois de l'instruction, et en particulier des pièces produites à l'instance telles que l'avis du conseil national pour la protection de la nature (CNPN) du 15 mars 2022, rendu dans le cadre de la consultation opérée dans le cadre de la préparation de

l'arrêté interministériel du 20 juin 2022, et le rapport commun du conseil général de l'environnement et du développement durable et du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux de septembre 2018, qu'un large consensus existe autour de l'idée que le triptyque gardiennage, regroupement nocturne dans des parcs fermés et chiens de protection constitue la solution la plus adaptée à la prévention des dommages. Cependant, selon les indications figurant sur les arrêtés en litige, seul le groupement pastoral de l'Izard semble, comme précédemment indiqué, disposer de l'ensemble de ces mesures de protection. Néanmoins, ainsi que cela ressort du tableau de synthèse établi par la préfecture, l'importance des mesures de protection mises en place par les différents groupements pastoraux n'apparaît pas, eu égard aux effectifs des troupeaux et aux disparités constatables, justement proportionnée, en particulier en ce qui concerne le nombre des chiens et des bergers. Selon les éléments fournis par la préfecture, il existe ainsi un chien de protection pour 463 brebis en ce qui concerne le groupement pastoral d'Arreau, qui exploite pourtant une estive fortement sujette à prédation, un chien pour 383 brebis pour le groupement pastoral de Taus Espugue, mais seulement un chien pour 111 brebis pour le groupement pastoral d'Ourdouas. Le seul berger de ce dernier groupement garde à lui seul 555 brebis alors que le ratio passe à 295 brebis par berger pour le groupement pastoral de Coumebiere. Plusieurs des groupements pastoraux indiquent par ailleurs ne pas avoir de parcs fermés, ou seulement sur un ou plusieurs des quartiers de l'estive, seul le groupement pastoral de l'Izard indiquant en avoir sur tous les quartiers. Ce groupement ne fait toutefois travailler qu'un seul berger, dont il est indiqué qu'il est parfois remplacé, ce qui ne modifie donc pas l'effectif de surveillance, pour superviser 1 138 bêtes. Il ressort de plus des pièces du dossier, en particulier des fiches de constat remplies en 2021 à la suite de prédatons sur le troupeau de ce groupement, que l'utilisation de l'ensemble des mesures de protection dont le groupement indique disposer, en particulier l'utilisation de parcs fermés, n'est pas systématique, ce qui fait que la mise en œuvre effective de moyens de protection suffisants ne peut être regardée comme assurée. Au total, en l'état des éléments communiqués au juge des référés, et s'agissant de l'appréciation concrète à laquelle la préfète de l'Ariège devait se livrer, le moyen tiré de ce que les dérogations auraient été accordées sans que soit respectée, au travers d'une mise en œuvre effective et proportionnée de moyens de protection des troupeaux, la condition de l'absence de solution alternative satisfaisante apparaît de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité des décisions attaquées.

16. En outre, comme déjà indiqué, une des conditions de l'emploi des dispositions du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement tient à ce que la dérogation soit justifiée par la prévention de dommages importants à l'élevage.

17. Il ressort des pièces du dossier, et en particulier du tableau de synthèse daté du 12 août 2022 produit par la préfecture dans le cadre de ses dernières écritures, que l'administration y fait état, pour l'année 2021, d'un nombre d'ovins indemnisés pour lesquels la mortalité est liée à une prédation par l'ours s'élevant, pour les six groupements pastoraux concernés, à 170, ce chiffre s'élevant à 244 si l'on y ajoute le nombre d'ovins indemnisés pour lesquels la responsabilité de l'ours ne peut être exclue. Ramenés à la population totale d'ovins des six groupements pastoraux emmenés en estives en 2021, soit 7 227 individus, ces chiffres permettent d'aboutir à un taux de prélèvement de 2,35% dans le premier cas et de 3,37% dans le second. Si la préfecture fait valoir que l'importance des pertes liées à l'ours est en réalité beaucoup plus importante, en indiquant des chiffres calculés par référence à un taux de perte naturelle, ce dernier chiffre, fourni par la fédération ariégeoise du pastoralisme ne peut, comme le fait valoir à juste titre l'association requérante, être retenu en l'absence de toute garantie quant à la manière dont il a été calculé. Les derniers éléments produits par la

préfecture, qui montrent par ailleurs que l'administration utilise pour ses calculs des fiches de constats qui ne sont pas systématiquement renseignées de manière complète, s'ils démontrent que les groupements pastoraux ayant sollicité des autorisations d'effarouchement sont régulièrement confrontés à des prédatations et sont ainsi soumis à de réelles difficultés de fonctionnement, n'établissent pas de manière suffisamment précise et incontestable l'importance des dommages subis par l'élevage sur les six estives concernées, étant rappelé que les pertes de brebis, y compris lorsque la responsabilité de l'ours n'est pas établie mais ne peut cependant être écartée, donnent lieu à indemnisation sur fonds publics. Le moyen tiré de ce que les arrêtés attaqués ne respecteraient pas la condition posée au b) du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement apparaît ainsi également de nature à faire naître un doute sur la légalité des décisions attaquées.

18. Les deux conditions auxquelles l'article L. 521-1 du code de justice administrative subordonne la suspension de l'exécution d'une décision administrative étant réunies, il y a lieu, sans qu'il soit besoin pour autant d'examiner les autres moyens de la requête, d'ordonner la suspension des arrêtés de la préfète de l'Ariège.

Sur les frais liés au litige :

19. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros au profit de l'association One Voice au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens, sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

O R D O N N E :

Article 1^{er} : L'exécution des arrêtés n° ER-2022-09-02, ER-2022-09-03, ER-2022-09-04, ER-2022-09-05, ER-2022-09-06 et ER-2022-09-07 est suspendue, au plus tard jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur leur légalité.

Article 2 : L'Etat versera à l'association One Voice la somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association One Voice et à la préfète de l'Ariège.

Fait à Toulouse, le 22 août 2022.

Le juge des référés,

Le greffier,

A. MONY

F. SUBRA DE BIEUSSES

La République mande et ordonne à la préfète de l'Ariège en ce qui la concerne ou à tous commissaires 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 ordonnance.

Pour expédition conforme,
la greffière en chef,
ou par délégation, la greffière,