

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULOUSE**

N° 2205109

ASSOCIATION ONE VOICE

M. Bruno Coutier
Juge des référés

Ordonnance du 31 août 2022

54-035-02-03
D

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 30 août 2022, l'association One voice, représentée par Me Thouy et Me Vidal, demande au juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution des arrêtés n°ER-2022-09-35-1 et ER-2022-09-35-2 du 29 août 2022 par lesquels la préfète de l'Ariège a autorisé, pour prévenir les dommages aux troupeaux, l'effarouchement par tirs non létaux d'ours brun (*Ursus arctos*) respectivement sur l'estive du groupement pastoral d'Ustou Col d'Escots et sur celle du groupement pastoral d'Arreau, le 30 août 2022 à compter de 20h jusqu'au mercredi 31 août 2022 à 7h30 et le 31 août 2022 à compter de 20h jusqu'au jeudi 1^{er} septembre 2022 à 7h30 pour ces deux estives ;

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

Elle soutient que :

- sa requête est recevable :
s'agissant de la condition tenant à l'urgence :
- l'arrêté en litige est d'ores et déjà applicable et les mesures contestées contribuent de manière directe et actuelle à porter atteinte au maintien des populations ursines et compromettent l'amélioration de l'état de l'espèce ;
- au regard du risque qu'il fait encourir aux ours, l'arrêté en litige porte une atteinte grave et immédiate aux intérêts qu'elle défend ;
- les mesures d'effarouchement renforcé n'ont pas fait la preuve de leur efficacité et la préservation des intérêts liés à l'élevage peut être assuré par des mesures plus appropriées et permettant la cohabitation avec l'ours ;
- la prédation de l'ours ne menace pas à ce jour la survie des activités pastorales sur les estives pour lesquelles les dérogations sont sollicitées ;

s'agissant de la condition tenant à l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée :

- les arrêtés contestés sont entachés d'illégalité en ce qu'ils ont été pris en application de l'arrêté du 20 juin 2022 de la ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et du ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire relatif à la mise en place de mesures d'effarouchement de l'ours brun dans les Pyrénées pour prévenir les dommages aux troupeaux, lequel méconnaît les dispositions du 4° de l'article L.411-2 du code de l'environnement et de la directive « habitats » en ce qu'il n'encadre pas suffisamment les conditions de mise en œuvre des dérogations pouvant être délivrées par le préfet et en ce que ses motifs ne font état d'aucune recherche d'autres solutions satisfaisantes à la mise en place de mesures d'effarouchement de l'ours brun dans les Pyrénées pour prévenir les dommages aux troupeaux, enfin en l'absence du caractère « important » des dommages imputés à l'ours ;

- les arrêtés en litige de la préfète de l'Ariège ne prévoient aucune condition ou mesure plus restrictive que l'arrêté ministériel du 20 juin 2022, ne comporte aucune disposition permettant d'éviter la blessure des animaux, ne réserve pas le cas des femelles en gestation ou suitées, ne prévoit pas un accompagnement systématique des bergers ou des chasseurs par des agents de l'OFB lors de la mise en œuvre des mesures d'effarouchement et méconnaît donc lui-même les conditions fixées par le 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement ;

- ces deux arrêtés, portent atteinte au maintien des populations ursines et compromettent l'amélioration de l'état de l'espèce ;

- ces arrêtés du 29 août 2022, pas plus que celui du 20 juin 2022 sur le fondement duquel il a été pris, ne font état de recherche d'autre solution satisfaisante à la mise en place de mesures d'effarouchement de l'ours brun dans les Pyrénées pour prévenir les dommages aux troupeaux et méconnaissent donc les conditions fixées par le 4° de l'article L.411-2 du code de l'environnement ;

- l'administration n'établit pas la mise en œuvre d'effective et proportionnée des moyens de protection du troupeau ;

- s'agissant particulièrement de l'arrêté préfectoral concernant l'estive du Col d'Escots à Ustou, la situation n'a pas changé depuis la notification de l'ordonnance rendue le 3 août 2022 par le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse et c'est donc en violation de cette ordonnance que cet arrêté a été édicté ;

- la préfète n'établit pas la mise en œuvre effective et proportionnée du triptyque de protection sur les deux estives concernées, à savoir la combinaison des bergers, des chiens de protection et des parcs nocturnes électrifiés ;

- la justification des raisons pour lesquelles le groupement pastoral d'Ustou Col d'Escots n'a pas mis en place de chiens de protection sur l'estive faisant l'objet de la dérogation n'est pas pertinente et l'argumentation a déjà été écartée par le juge des référés dans son ordonnance du 3 août 2022 ;

- pour le groupement pastoral d'Ustou Col d'Escots tout comme pour celui d'Arreau, la préfète ne prouve pas le caractère efficace et proportionné des mesures de protection mises en place alors que, dans l'ordonnance rendue le 22 août 2022 concernant notamment ce dernier groupement pastoral, le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse a expressément relevé cette carence pour retenir l'existence d'un doute sérieux sur la légalité de l'arrêté alors contesté ;

- s'agissant de la caractérisation de la prétendue importance des dommages aux troupeau, l'administration produit des chiffres contradictoires et non sourcés ;

- les données chiffrées sur lesquelles se fonde l'administration sont fortement sujette à caution dès lors qu'elles reposent essentiellement sur les éléments communiqués par la fédération pastorale de l'Ariège, laquelle est ouvertement opposée à la présence de l'ours et estime même qu'aucune cohabitation avec l'ours n'est possible ;

- ces données sont en outre issues du dispositif d'indemnisation des dommages prétendument imputable à l'ours, lequel est apparaît particulièrement généreux en ce qu'il inclut, notamment, les mortalités dont la cause est indéterminée.

Par un mémoire en défense, enregistré le 31 août 2022, la préfète de l'Ariège conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir, s'agissant de la condition tenant à l'urgence, que les mesures en litige ne compromettent aucunement la fréquentation de l'ours dans son aire de répartition naturelle, le département de l'Ariège concentrant le plus grand nombre d'ours de la chaîne pyrénéenne, que le nombre d'attaques recensées est important en dépit de la mise en œuvre des mesures de protection et des mesures d'effarouchement simple, que les éleveurs et bergers subissent un stress permanent et que la prédation sur les estives conduit à une augmentation de la pénibilité du travail, que la présence d'effaroucheurs permet d'éviter l'abandon des estives et au pire, le braconnage, que le taux d'accroissement de la population ursine est en constante progression, enfin qu'il n'est pas établi que les mesures d'effarouchement, du fait notamment de leur limitation dans l'espace renforcé, constitueraient une perturbation d'ampleur telle qu'elle porterait une atteinte directe et certaine à la population implantée et en forte croissance et, s'agissant du doute sérieux sur la légalité des arrêtés en cause, qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- les requêtes n° 2205121 et 2205122 enregistrées le 30 août 2022 tendant à l'annulation de la décision contestée.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné M. Coutier, 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 du 31 août 2022 à 10 h 30, en présence de Mme Tur, greffière d'audience :

- le rapport de M. Coutier,
- les observations de Me Thouy, représentant l'association One voice, qui a repris ses écritures, en ajoutant que la circonstance selon laquelle les effets des arrêtés contestés sont très limités dans le temps n'ôte rien aux risques d'atteinte qu'ils sont susceptibles de provoquer, en insistant sur le fait que rien n'a évolué depuis que les deux ordonnances du juge des référés du tribunal ont été rendues, tant sur la question de l'absence de preuve de la mise en place par les groupements de mesures de protection effectives et proportionnées que sur la démonstration de dommages importants aux troupeaux, en rappelant que les chiffres avancés par l'administration sont largement sujet à caution, enfin en réaffirmant que dès lors que l'ours est une espèce protégée, il appartient bien à l'administration d'apporter les preuves que les dérogations prévues par la loi sont justifiées.

- les observations de M. Xa et M. Xb, représentant la préfète de l'Ariège, qui ont exposé la politique menée par l'État en la matière et ont rappelé la nécessité de concilier, dans les meilleures conditions, la présence de l'ours et la pérennité des activités pastorales en prenant la

juste mesure de la détresse et de la colère des éleveurs et des bergers, et ont confirmé les écritures en défense en insistant notamment sur le fait que les arrêtés en litige, limités à une opération urgente et nécessaire, sont justifiés et répondent notamment à la demande de l'association requérante en ce que les tirs d'effarouchement ne sont autorisés que pour les agents de l'OFB.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

Considérant ce qui suit :

1. 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.* ».

Sur la condition tenant à l'urgence :

2. 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 d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de l'acte litigieux sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue. L'urgence doit être appréciée objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'affaire, à la date à laquelle le juge des référés se prononce.

3. Les deux arrêtés du 29 août 2022 de la préfète de l'Ariège dont il est demandé la suspension de l'exécution ont autorisé, dès leur entrée en vigueur le lendemain, la mise en œuvre de tirs d'effarouchement non létaux de l'ours brun pour prévenir les dommages aux troupeaux pour les deux nuits des 30 et 31 août 2022 sur demandes expresses du groupement pastoral d'Ustou Col d'Escots et de celui d'Arreau. Ces deux arrêtés font suite à la suspension de l'exécution, par ordonnances du juge des référés du tribunal administratif de Toulouse des 3 août 2022 et 22 août 2022, de deux précédents arrêtés pris par la même autorité en date du 22 juin 2022 s'agissant de l'estive du groupement pastoral d'Ustou col d'escots, et du 24 juin 2022 s'agissant l'estive du groupement pastoral d'Arreau.

4. Alors même qu'il demeure sujet à débat, le risque que la mise en œuvre de ces mesures ait pour conséquence de repousser l'ours de cette estive, qui est une composante de son habitat naturel, et donc de l'évincer d'une partie de son aire de répartition naturelle, n'est pas nul. De la même manière, les scientifiques évoquent un risque non nul que l'animal puisse subir, par l'effet des tirs à double détonation, des blessures auditives, des risques de séparation des oursons lors de la mise en fuite des femelles suitées et d'avortement pour les femelles gestantes.

5. Si la prédation réelle ou imputée à l'ours sur les troupeaux domestiques est incontestablement génératrice de stress et de souffrance psychologique pour les éleveurs et les bergers en estive, les enjeux tenant à la préservation d'une espèce considérée comme étant « en danger critique d'extinction » en France métropolitaine par le Muséum national d'histoire

naturelle, le comité français de l'UICN, la Société française pour l'étude et la protection des mammifères et l'ONCFS, et dont l'état de conservation de l'espèce n'a pas à ce jour retrouvé un caractère favorable, imposent de prioriser sensiblement les mesures nécessaires à cette conservation, ce alors même que les atteintes à l'espèce pourraient apparaître peu significatives.

6. Dans ces circonstances particulières, il y a lieu de considérer que l'exécution de l'arrêté en litige, alors même qu'il ne concerne que deux nuits, porte atteinte de manière suffisamment grave et immédiate aux intérêts défendus par l'association requérante et que la condition tenant à l'urgence est donc satisfaite.

Sur la condition tenant à l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée :

7. Aux termes de l'article L. 511-1 du code de justice administrative : « *Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal (...)* ». Aux termes de l'article L. 521-1 : « *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. / Lorsque la suspension est prononcée, il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision dans les meilleurs délais. La suspension prend fin au plus tard lorsqu'il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision.* ». Aux termes de l'article L. 521-4 : « *Saisi par toute personne intéressée, le juge des référés peut, à tout moment, au vu d'un élément nouveau, modifier les mesures qu'il avait ordonnées ou y mettre fin.* ». Enfin, aux termes de l'article R. 522-13 du même code : « *L'ordonnance prend effet à partir du jour où la partie qui doit s'y conformer en reçoit notification. (...)* ».

8. Si, eu égard à leur caractère provisoire, les décisions du juge des référés n'ont pas, au principal, l'autorité de la chose jugée, elles sont néanmoins, conformément au principe rappelé à l'article L. 11 du code de justice administrative, exécutoires et, en vertu de l'autorité qui s'attache aux décisions de justice, obligatoires. Il en résulte notamment que lorsque le juge des référés a prononcé la suspension d'une décision administrative et qu'il n'a pas été mis fin à cette suspension - soit, par l'aboutissement d'une voie de recours, soit dans les conditions prévues à l'article L. 521-4 du code de justice administrative, soit par l'intervention d'une décision au fond - l'administration ne saurait légalement reprendre une même décision sans qu'il ait été remédié au vice que le juge des référés avait pris en considération pour prononcer la suspension.

9. Au cas d'espèce, et d'une part s'agissant de l'arrêté du 29 août 2022 relatif à l'estive du groupement pastoral d'Ustou Col d'Escots, le juge des référés a retenu, pour suspendre son exécution par l'ordonnance rendue le 3 août 2022, que l'absence de chiens de protection, alors que la combinaison des bergers, du parcage nocturne du troupeau et des chiens de protection, soit l'association des trois moyens de protection prévus par l'arrêté du 28 novembre 2019, semble la plus adaptée pour prévenir les dommages et constitue ainsi une « autre solution satisfaisante » au sens du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, apparaissait de nature, en l'état de l'instruction, à faire naître un doute sérieux quant à sa légalité, en écartant expressément l'argumentation développée en défense tenant à ce que la présence de chiens de protection risquerait de provoquer des conflits avec les « autres usagers de la montagne (présence de VTT électrique, chiens non tenus en laisse, personne méconnaissant la tenue à avoir à proximité d'un troupeau...) ». Or il ressort des termes mêmes de l'arrêté n°ER-2022-09-35-1 du 29 août 2022 que la préfète a entendu de nouveau justifier l'absence de chiens de protection sur cette estive

par le fait que « la fréquentation touristique rend la cohabitation difficile avec des chiens de protection, les conflits liés au partage de l'espace risquant d'être source d'accidents vis-à-vis d'usagers de la montagne non familiers du comportement à tenir (présence de VTT électrique au milieu du troupeau, chiens non tenus en laisse, personne méconnaissant la tenue à avoir à proximité d'un troupeau...), ce alors même que l'ordonnance précitée reprenait les arguments, non contestés en défense, selon lesquelles un appui technique est apporté par les techniciens « chiens de protection » de la Pastorale Pyrénéenne en application du Plan d'action ours brun 2018-2028, afin d'adapter au mieux les chiens au troupeau et aux différents usages de la montagne tel que la présence de randonneurs ou autres touristes, et que des signalétiques permettent d'informer les touristes de la présence de troupeaux et de chiens de protection afin de les alerter sur le comportement à adopter en conséquence.

10. En prenant son nouvel arrêté du 29 août 2022 et en le justifiant comme elle l'a fait, sans qu'il ait été remédié au doute sérieux qui avait justifié la décision de suspension de son précédent arrêté du 22 juin 2022, la préfète de l'Ariège semble avoir directement méconnu l'autorité qui s'attachait à l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Toulouse du 3 août 2022.

11. D'autre part, s'agissant de l'arrêté du 29 août 2022 relatif à l'estive du groupement pastoral d'Arreau, le juge des référés a retenu, pour suspendre son exécution par l'ordonnance rendue le 22 août 2022, que l'absence totale ou partielle de parcs fermés, alors que la combinaison des bergers, du parcage nocturne du troupeau et des chiens de protection, soit l'association des trois moyens de protection prévus par l'arrêté du 28 novembre 2019, semble la plus adaptée pour prévenir les dommages et constitue ainsi une « autre solution satisfaisante » au sens du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, apparaissait de nature, en l'état de l'instruction, à faire naître un doute sérieux quant à sa légalité. Il ressort cependant des termes mêmes de l'arrêté n°ER-2022-09-35-2 du 29 août 2022 que la préfète a entendu justifier l'absence de mise en place de parcs de nuit sur cette estive par le fait que la taille du troupeau, comprenant plus de 1 853 ovins, et la topographie de l'estive y font obstacle dans des conditions sanitaires et de bien être suffisant pour les animaux.

12. En prenant son nouvel arrêté du 29 août 2022 et en le justifiant comme elle l'a fait, sans qu'il ait été remédié au doute sérieux qui avait justifié la décision de suspension de son précédent arrêté du 24 juin 2022, la préfète de l'Ariège semble avoir directement méconnu l'autorité qui s'attachait à l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Toulouse du 22 août 2022.

13. Par ailleurs, et alors que par les deux ordonnances des 3 août 2022 et 22 août 2022, le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse a également retenu pour suspendre l'exécution de ces arrêtés du 22 juin 2022 et du 24 juin 2022 le motif tiré du doute sérieux quant à la réalité des dommages importants à l'élevage, la préfète qui n'apporte dans l'instance aucun éléments nouveaux, paraît avoir directement méconnu l'autorité qui s'attachait à ces ordonnances.

14. Par suite, le moyen tiré de ce que ces deux arrêtés de la préfète de l'Ariège violent les ordonnances des 3 août 2022 et 22 août 2022 du juge des référés du tribunal administratif de Toulouse est propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de ces arrêtés.

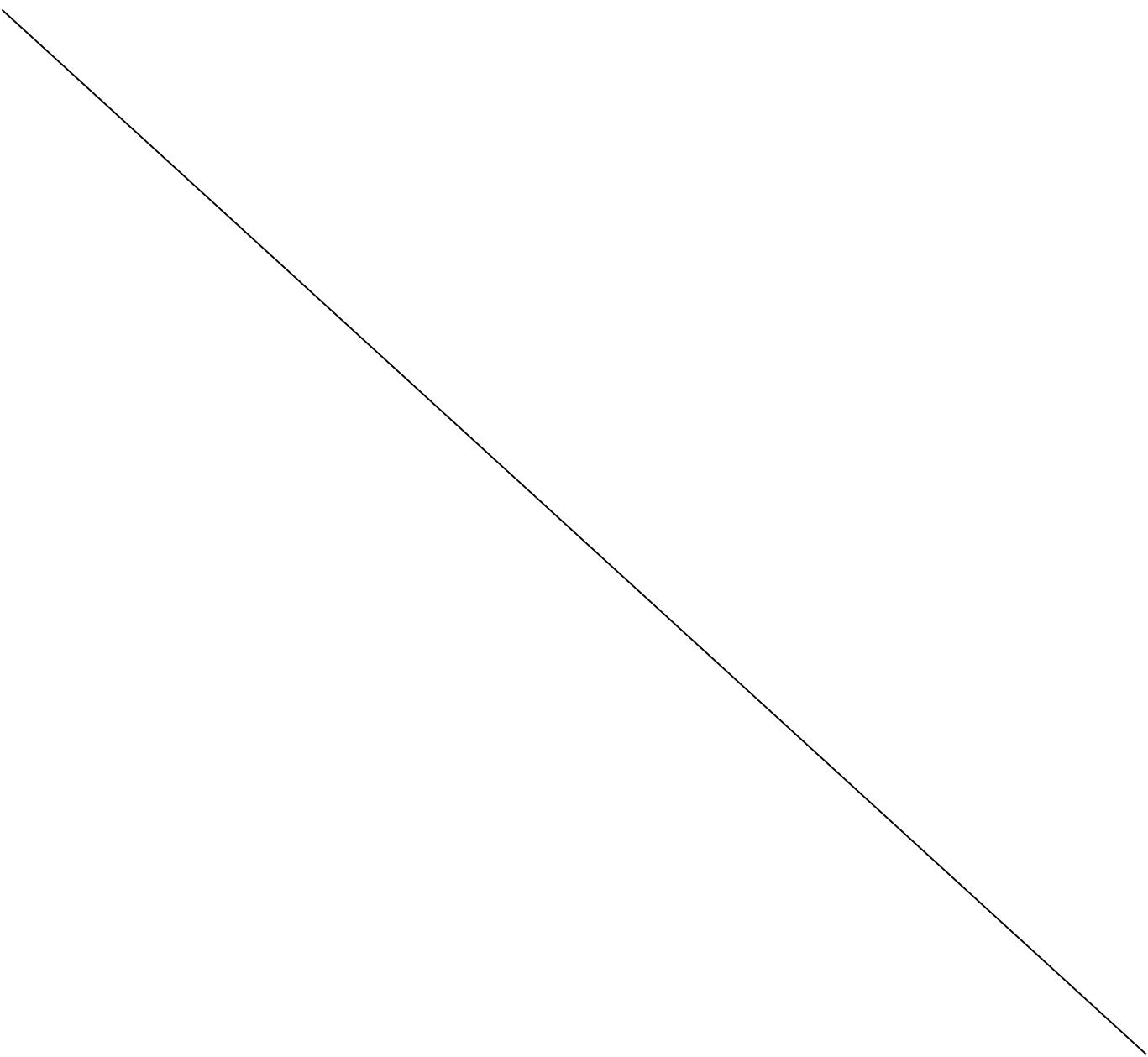
15. Les deux conditions auxquelles l'article L. 521-1 du code de justice administrative

subordonne la suspension de l'exécution d'une décision administrative étant réunies, il y a lieu, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, d'ordonner la suspension de l'exécution des arrêtés n°ER-2022-09-35-1 et ER-2022-09-35-2 du 29 août 2022 de la préfète de l'Ariège.

Sur les frais liés au litige :

16. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.* ».

17. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'État une somme de 2 000 euros au titre des frais exposés l'association One voice et non compris dans les dépens.



O R D O N N E :

Article 1^{er} : L'exécution des arrêtés n°ER-2022-09-35-1 et ER-2022-09-35-2 du 29 août 2022 de la préfète de l'Ariège est immédiatement suspendue, au plus tard jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur sa légalité.

Article 2 : L'État versera à l'association One voice une somme de 2 000 euros au titre 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, au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, au ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire et à la préfète de l'Ariège.

Une copie en sera adressée à Me Thouy et Me Vidal.

Fait à Toulouse, le 31 août 2022.

Le juge des référés,

La greffière,

B. COUTIER

P. TUR

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires en ce qui le 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,