

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANCY**

N° 1700072

ASSOCIATION OISEAUX-NATURE

M. Olivier Couvert-Castéra
Juge des référés

Ordonnance du 24 janvier 2017

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le président du tribunal administratif de Nancy,
juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 10 janvier 2017 et des mémoires enregistrés le 23 et le 24 janvier 2017, l'association Oiseaux-Nature demande au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de l'arrêté n° 959/2016/DDT en date du 20 décembre 2016 par lequel le préfet des Vosges a fixé le nombre maximum de grands cormorans susceptibles d'être détruits annuellement dans le département des Vosges au cours de la période 2016/2019 au titre des opérations expérimentales de régulation de l'espèce grand cormoran sur des sites en eau libre ou sur les piscicultures extensives en étang ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 600 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient :

s'agissant de son intérêt à agir, que :

- elle a intérêt à agir contre l'arrêté attaqué eu égard à son objet statutaire et à sa qualité d'association de protection de l'environnement agréée au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement ;

s'agissant de l'urgence, que :

- l'urgence est établie car l'exécution de l'arrêté attaqué est susceptible de porter une atteinte grave et immédiate aux intérêts qu'elle défend, dans la mesure où l'arrêté attaqué autorise un nombre important de tireurs à se déployer au bord des rivières alors que la chasse est interdite ailleurs par temps de neige ; outre la destruction d'un nombre important de cormorans, les tirs autorisés dérangeront d'autres espèces d'oiseaux protégées ; les débits actuels très faibles des cours d'eau entraînent leur gel et la vague de froid entraîne une réduction considérable de l'espace vital lié aux eaux libres de l'espèce protégée cormoran ;

s'agissant du doute quant à la légalité de la décision contestée, que :

- alors que le projet d'arrêté soumis à la participation du public proposait 11 sites d'intervention, l'arrêté préfectoral retient 1 site supplémentaire et, par ailleurs, prévoit des dispositions particulières afin de préserver les populations d'ombre commun ; ces deux éléments n'ont pas été ajoutés pour prendre en compte les observations du public et ont donc été ajoutés sans consultation du public, en violation des dispositions de l'article L. 120-2 du code de l'environnement ;

- il n'est nullement établi que, dans les Vosges, le grand cormoran soit responsable de dommages importants aux piscicultures en étang ou présente un risque avéré pour des espèces de poissons protégées ; en effet, le préfet des Vosges ne fonde l'arrêté attaqué sur aucun constat ou aucune étude démontrant des dommages causés à des espèces de poissons protégées ;

- l'article 2 de l'arrêté attaqué énumère douze sites qui représentent la totalité des cours d'eau vosgiens ainsi que la totalité du canal des Vosges, de sorte que le périmètre des destructions est trop large au regard des exigences de l'arrêté du 26 novembre 2010 ;

- en violation des dispositions du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, il n'est nullement démontré qu'il n'existe pas d'alternative satisfaisante à la destruction des grands cormorans ;

- l'arrêté attaqué a été adopté en violation des dispositions de l'article 13 de l'arrêté du 26 novembre 2010 qui prévoient que les bénéficiaires de dérogation ou participant aux opérations de destruction habilités devront prendre toutes précautions afin de ne pas perturber les espèces qui nichent à proximité des zones de tirs ni compromettre l'état de conservation des espèces protégées ; en effet, l'arrêté attaqué vise des zones excessivement vastes incluant la quasi-totalité des rivières, étangs et ruisseaux des Vosges, y compris des réserves de chasse sur le domaine public fluvial en aval d'Epinal et de Saint-Dié pour environ 30 km de rivières ; rien n'est prévu en cas de suspension de la chasse en raison d'une vague de froid de sorte que de nombreuses espèces d'oiseaux piscicoles manquant de nourriture à cause du froid ou du gel seront perturbées par les tirs autorisés par l'arrêté attaqué ; en cas de prolongation de la période de destruction dans certains secteurs avec tirs possibles jusqu'au deuxième samedi de mars, le dérangement induit sur les oiseaux nicheurs et la faune sauvage dans son ensemble risque de compromettre la reproduction et par conséquent l'état de conservation de ces espèces.

Par deux mémoires en défense, enregistrés le 19 et le 23 janvier 2017, le préfet des Vosges conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la condition d'urgence n'est pas remplie ; en effet, pour la campagne 2015/2016, le quota global de 700 individus a été atteint dès le 28 novembre 2016 ; l'arrêté contesté ne constitue que la déclinaison locale de l'arrêté du 8 septembre 2016 fixant les quotas départementaux dans les limites desquelles des dérogations aux interdictions de destruction de grands cormorans peuvent être accordées et l'association requérante n'a pas contesté ce dernier arrêté ; l'espèce grand cormoran est dans un état de conservation favorable,

notamment dans le département des Vosges ; il faut mettre en balance les intérêts invoqués par l'association requérante avec les intérêts privés et publics auxquels la suspension de l'arrêté attaqué porterait préjudice, la prédation causée par le grand cormoran entraînant un préjudice écologique important et portant atteinte à des espèces de poisson protégées ; la suspension de l'arrêté attaqué remettrait en cause le plan départemental d'action en faveur de la continuité écologique des cours d'eau, qui vise à rétablir la circulation des poissons migrateurs ;

- les moyens soulevés par l'association requérante ne sont pas fondés ; en effet :

- dans le respect des dispositions du 1° du II de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, le public a pu accéder aux informations pertinentes permettant sa participation effective à l'élaboration de la décision attaquée, à savoir le projet d'arrêté et ses annexes ; les dispositions ajoutées au projet d'arrêté l'ont été sur proposition du comité départemental de suivi et ne modifient en aucune façon l'économie générale du projet d'arrêté soumis à la consultation du public ;

- les risques présentés par la prédation du grand cormoran sont avérés et l'arrêté contesté, dans le cadre des quotas départementaux fixés par l'arrêté ministériel du 8 septembre 2016, cible, site par site, les espèces de poissons menacées, à savoir l'ombre commun, le brochet, les salmonidés et le saumon atlantique, qui figurent sur la liste rouge des espèces menacées ;

- dans les limites fixées par l'arrêté ministériel du 8 septembre 2016, il n'était pas nécessaire que l'arrêté préfectoral attaqué soit précédé par la recherche de mesures alternatives à la destruction ; en tout état de cause, la pose de barrières physiques sous forme de filets ou de fils au-dessus des cours d'eau, notamment sur les zones de frayère, pour empêcher les grands cormorans de pénétrer dans ces secteurs protégés n'est pas réalisable dans le département des Vosges, compte tenu de la surface à couvrir, alors que le linéaire est de l'ordre de 3 000 km de cours d'eau, avec des largeurs qui peuvent atteindre 60 mètres pour la Moselle ; de plus, cela poserait des problèmes de sécurité, notamment du point de vue de la libre circulation des embarcations ; la solution consistant à assurer une présence humaine de manière permanente le long des cours d'eau pour effrayer les grands cormorans n'est pas davantage réalisable compte tenu du linéaire total des cours d'eau concernés ;

- c'est aux bénéficiaires de dérogation ou aux participants aux opérations de destruction habilités de prendre toutes précautions afin de ne pas perturber les espèces qui nichent à proximité des zones de tirs, de sorte qu'il n'appartient pas au préfet de définir ces précautions.

Vu l'arrêté dont la suspension est demandée et la copie de la requête n° 1700073 à fin d'annulation présentée contre cet arrêté.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive n° 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages ;
- le code de l'environnement ;

- l'arrêté du 29 octobre 2009 fixant la liste des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection ;
- l'arrêté du 26 novembre 2010 fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant les grands cormorans (*Phalacrocorax carbo sinensis*) ;
- l'arrêté du 8 septembre 2016 fixant les quotas départementaux dans les limites desquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant les grands cormorans (*Phalacrocorax carbo sinensis*) pour la période 2016-2019 ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 24 janvier 2017 à 10 h 00 :

- le rapport de M. Couvert-Castéra,
- les observations de M. Maurice, représentant l'association Oiseaux-Nature, qui conclut aux mêmes fins que la requête, par les mêmes moyens,
- les observations en défense de M. Menegain, représentant le préfet des Vosges, qui reprend ses écritures en défense,
- et les observations de M. Balay, président de la fédération départementale de la pêche des Vosges, qui soutient que la fédération a intérêt à intervenir en défense et que l'arrêté attaqué permet d'assurer efficacement la protection contre la prédation du grand cormoran d'espèces de poissons protégées.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience, à 11h11.

Sur l'intervention de la fédération départementale de la pêche des Vosges :

1. Considérant qu'eu égard à son caractère accessoire par rapport au litige principal, une intervention, aussi bien en demande qu'en défense, n'est recevable au titre d'une procédure de suspension qu'à la condition que son auteur soit également intervenu dans le cadre de l'action principale ;

2. Considérant que la fédération départementale de la pêche des Vosges qui est intervenue à l'audience en demandant le rejet de la requête à fin de suspension ne justifie ni même n'allègue être intervenue en défense dans l'instance au fond à fin d'annulation de l'arrêté contesté, présentée par l'association Oiseaux-Nature sous le n° 1700073 ; qu'ainsi son intervention est irrecevable ;

Sur les conclusions à fin de suspension :

3. Considérant qu'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 (...) »* et qu'aux termes de l'article L. 522-1 de ce code : *« Le juge des référés statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale.*

Lorsqu'il lui est demandé de prononcer les mesures visées aux articles L. 521-1 et L. 521-2, de les modifier ou d'y mettre fin, il informe sans délai les parties de la date et de l'heure de l'audience publique (...) » ;

4. Considérant qu'aux termes du I de l'article L. 411-1 du code de l'environnement, pris pour la transposition 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 « 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 (...)* » ; que l'article L. 411-2 du même code dispose : « *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, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété (...)* » ;

5. Considérant que les articles R. 411-1 et R. 411-2 du même code renvoient à un arrêté conjoint des ministres chargés de la protection de la nature et de l'agriculture le soin de fixer la liste des espèces animales non domestiques faisant l'objet des interdictions définies à l'article L. 411-1 ; que le grand cormoran fait partie des oiseaux protégés dont la liste est fixée par l'arrêté susvisé du 29 octobre 2009 ; que l'article R. 411-13 de ce code dispose 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 : « *1° Les modalités de présentation et la procédure d'instruction des demandes de dérogations (...) ; 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* » ;

6. Considérant qu'en application de ces dispositions, a été pris un arrêté du 26 novembre 2010 fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant les grands cormorans (*Phalacrocorax carbo sinensis*) ; que cet arrêté prévoit que ces dérogations peuvent être accordées par les préfets pour prévenir, d'une part, des dommages importants aux piscicultures en étang ou la dégradation de la conservation des habitats naturels que ces dernières peuvent contribuer à entretenir et, d'autre part, les risques présentés par la prédation du grand cormoran pour certaines espèces de poissons protégées ;

7. Considérant que l'arrêté susvisé du 8 septembre 2016 fixe les quotas départementaux dans les limites desquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant les grands cormorans pour la période 2016-2019 ;

8. Considérant que, par arrêté n° 959/2016/DDT en date du 20 décembre 2016 le préfet des Vosges a fixé le nombre maximum de grands cormorans susceptibles d'être détruits annuellement dans le département des Vosges au cours de la période 2016/2019 au titre des opérations expérimentales de régulation de l'espèce grand cormoran sur des sites en eau libre ou sur les piscicultures extensives en étang ; que l'association Oiseaux-Nature demande la suspension de l'exécution de cet arrêté ;

En ce qui concerne la condition d'urgence :

9. Considérant que 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 ; que la mesure consistant, à titre dérogatoire, à définir les modalités selon lesquelles il pourra être procédé à la destruction par tir de spécimens de l'espèce protégée Grand Cormoran (*phalacrocorax carbo sinensis*), à hauteur notamment de 650 oiseaux sur des sites en eau libre et de 50 oiseaux sur les piscicultures extensives en étang pour la saison 2016/2017, porte une atteinte grave et immédiate aux intérêts que l'association requérante entend défendre, nonobstant la circonstance, au demeurant non établie par le préfet s'agissant du département des Vosges, que les tirs de prélèvement n'auraient pas d'incidence significative sur l'évolution des effectifs de l'espèce ; qu'ainsi la condition tenant à l'urgence doit être regardée comme remplie en l'espèce ;

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

10. Considérant qu'il résulte des dispositions précitées de l'article L. 411-2 du code de l'environnement que la délivrance de dérogations aux interdictions mentionnées au 1° de l'article L. 411-1 de ce code n'est légale qu'en vue de prévenir des dommages importants notamment aux pêcheries et aux eaux et à la condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante ; que l'article 2 de l'arrêté susvisé du 26 novembre 2010 précise que les opérations de destruction des grands cormorans ne peuvent intervenir que dans les zones de pisciculture en étang et sur les eaux libres périphériques ainsi que sur les sites où la prédation de grands cormorans présente des risques pour des populations de poissons menacées ;

11. Considérant que, en l'état de l'instruction, les moyens tirés de ce qu'aucune de ces conditions n'était remplie en l'espèce paraissent de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté du 20 décembre 2016 contesté ; que, d'une part, en effet, afin de quantifier les dommages causés par le grand cormoran aux poissons protégés des Vosges le préfet se borne à produire un tableau concernant des « prévisions janvier 2017 » quant à l'estimation en euros de la prédation du grand cormoran dans les eaux libres des Vosges et aucun élément concernant les dommages subis du fait de cette prédation par les piscicultures extensives en étang ; que, d'autre part, il ne ressort pas des pièces du dossier que le préfet des Vosges aurait, préalablement à l'adoption de l'arrêté attaqué, recherché l'existence d'autres solutions satisfaisantes de nature à atteindre l'objectif de prévention des risques présentés par la prédation des grands cormorans pour des populations de poissons menacées en eau libre et pour les piscicultures en étang, ce dernier se bornant à soutenir que les solutions alternatives existantes sont inefficaces, sans établir ni même alléguer que des tentatives pour mettre en œuvre ces solutions alternatives auraient été effectuées dans les Vosges et n'auraient pas donné de résultats satisfaisants ;

12. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que l'association requérante est fondée à demander la suspension de l'exécution de l'arrêté du 20 décembre 2016 qu'elle conteste ;

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

13. Considérant qu'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* » ;

14. Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de l'Etat une somme quelconque à verser sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative à l'association requérante, qui n'a pas eu recours au ministère d'un avocat dans la présente instance et ne justifie pas des frais spécifiques qu'elle aurait exposés à l'occasion de cette instance ;

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'intervention de la fédération départementale de la pêche des Vosges n'est pas admise.

Article 2 : L'exécution de l'arrêté n° 959/2016/DDT en date du 20 décembre 2016 du préfet des Vosges est suspendue.

Article 3 : Les conclusions de l'association Oiseaux-Nature présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association Oiseaux-Nature, à la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat et à la fédération départementale de la pêche des Vosges.

Copie en sera adressée, pour information, au préfet des Vosges.

Fait à Nancy, le 24 janvier 2017.

Le juge des référés,

O. Couvert-Castéra

La République mande et ordonne à la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat 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,
Le greffier :

