

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANCY**

N° 1702378

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION OISEAUX-NATURE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Rousselle
Juge des référés

La présidente du tribunal administratif de Nancy,
juge des référés

Ordonnance du 20 septembre 2017

54-035-02

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 12 septembre 2017 et deux mémoires enregistrés le 18 septembre 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° 352/2017/DDT en date du 6 septembre 2017 par lequel le préfet des Vosges a défini les modalités de mise en œuvre du plan national de gestion de l'espèce grand cormoran et les zones de tir pour les opérations expérimentales en eau libre et sur les piscicultures extensives en étang pour la période 2017/2019 ;

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 ; la destruction totale des oiseaux vosgiens est à craindre dès lors que le département ne possède qu'une toute petite colonie de cormorans sur l'étang de Cracco et que le nombre de nids est en diminution constante ;

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

- 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 ;

- 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 ; le périmètre de réalisation des tirs est fixé trop largement et sans justification objective, en méconnaissance de l'article 2 de l'arrêté du 26 novembre 2010 ; l'autorisation des tirs pendant la période automnale d'août – septembre et début octobre va compromettre l'état de conservation d'oiseaux migrateurs ainsi que d'espèces protégées sédentaires ; 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 un mémoire en défense enregistré le 15 septembre 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 ; les observations du public ont bien été prises en compte et l'association requérante, bien qu'invitée, n'a pas participé à la réunion du comité départemental de suivi du grand cormoran le 7 juillet 2017 ; 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, et notamment du saumon atlantique ;

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

- l'arrêté a pour objet de prévenir des dommages importants aux piscicultures en étang ou la dégradation de la conservation des habitats naturels ; la prédation du grand cormoran sur les espèces de poissons protégées par l'arrêté du 8 décembre 1988 exige des

mesures de prévention ; la fédération départementale pour la pêche et la protection du milieu aquatique effectue un diagnostic complet de l'état des populations des espèces mises en danger par la prédation des cormorans, qui, compte tenu de leur nombre et de leur consommation journalière, peuvent consommer une quantité de poisson supérieure à 18 tonnes par mois ;

- 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.

Par un mémoire enregistré le 15 septembre 2017, la fédération des Vosges pour la pêche et la protection du milieu aquatique, représentée par son président, déclare intervenir à l'appui des conclusions en défense présentées par le préfet des Vosges.

Elle fait valoir que :

- la condition d'urgence n'est pas remplie et, en particulier, les tirs sont interdits durant les périodes de froid ; au contraire, la protection des espèces piscicoles exige le maintien de l'arrêté ;

- la requête de l'association Oiseaux-Nature ne présente aucun moyen de nature à créer un doute sur la légalité de l'arrêté préfectoral, dès lors que les conditions de dérogation autorisées par l'article L. 411-2 du code de l'environnement et les modalités de tirs du grand cormoran fixées par l'arrêté ministériel du 26 novembre 2010 sont parfaitement respectées ; il n'existe aucune autre solution satisfaisante alternative aux tirs pour réguler la population des grands cormorans, dont la population a décuplé en France entre 1983 et 2015 et en particulier dans les Vosges où, contrairement à ce que soutient l'association requérante, le nombre de nids autour de l'étang Cracco est en constante augmentation et montre la sédentarisation de l'espèce ; les cormorans sont des prédateurs d'espèces piscicoles protégées par l'arrêté ministériel du 8 décembre 1988 ; l'ensemble des sites autorisés en eaux libres ne représente que 20% du linéaire total des cours d'eau dans les Vosges ; les quotas définis par l'arrêté, de 1300 oiseaux, portent sur deux ans.

Vu l'arrêté dont la suspension de l'exécution est demandée et la copie de la requête n° 1702381 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 19 septembre 2017 à 11h00 :

- le rapport de Mme Rousselle ;
- les observations de M. Maurice, représentant l'association Oiseaux-Nature, qui conclut aux mêmes fins que la requête, par les mêmes moyens ; il fait valoir en outre que les chiffres de peuplement des cormorans avancés par le préfet sont contredits par plusieurs documents, qu'il remet à l'audience, émanant de la fédération départementale de la pêche des Vosges et qui sont, au surplus, contestables dans leurs conclusions chiffrées, les mêmes individus étant comptabilisés plusieurs fois, mais aussi par le réseau européen Wetland ;
- les observations en défense de MM. Pierrot et Grivel, représentant le préfet des Vosges, qui reprennent leurs écritures en défense et soulignent qu'il a été tenu compte de l'annulation du précédent arrêté du préfet des Vosges pour l'élaboration du nouvel arrêté, notamment en excluant une zone importante du canal de la Meurthe et en interdisant les tirs en période de grand froid et que l'objectif recherché est l'équilibre entre les différentes espèces ; ils font valoir que la fédération de pêche a également en charge la protection du milieu aquatique dans son ensemble et que ses intérêts ne divergent pas de ceux de l'association Oiseaux-Nature sur certains points ; ils réaffirment que les méthodes alternatives de protection sont irréalistes et irréalisables ; M. Grivel indique au surplus que, s'agissant des étangs de pisciculture, on relève des déclarations précises d'attaques et de pertes de poisson de la part des exploitants ;
- et les observations de Me Giuranna, pour la fédération des Vosges pour la pêche et la protection du milieu aquatique, ainsi que MM. Balay, président et Hazemann, directeur, qui soutiennent 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 ; ils soulignent que la protection des espèces piscicoles est urgente et qu'on constate une sédentarisation du grand cormoran, qui se traduit par la multiplication des nids, surtout autour de l'étang de Cracco.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience, à 11h55.

Sur l'intervention de la fédération des Vosges pour la pêche et la protection du milieu aquatique :

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 des Vosges pour la pêche et la protection du milieu aquatique qui est intervenue à l'audience en demandant le rejet de la requête à fin de suspension justifie être intervenue en défense dans l'instance au fond à fin d'annulation de l'arrêté contesté, présentée par l'association Oiseaux-Nature et enregistrée sous le n° 1702381 ; qu'il ressort de l'article 6 de ses statuts que la fédération des Vosges pour la pêche et la protection du milieu aquatique a notamment pour objet la protection des milieux aquatiques, la mise en valeur et la surveillance du domaine piscicole départemental ; qu'eu égard à cet objet, elle justifie d'un intérêt suffisant au maintien de l'arrêté attaqué ; qu'ainsi, son intervention à l'appui du mémoire en défense présenté par le préfet des Vosges est recevable ;

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° 352/2017/DDT en date du 6 septembre 2017 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 2017/2019 au titre des opérations expérimentales de régulation de l'espèce grand cormoran sur des sites en eau libre et 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 2017/2018, ainsi que le prélèvement supplémentaire de 100 oiseaux en réserve, 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 6 septembre 2017 contesté ; que, d'une part, en effet, si le préfet soutient que plusieurs espèces de poissons, notamment la truite fario, l'ombre commun, le saumon atlantique et le brochet, qui font l'objet d'une protection au niveau national en vertu de l'arrêté du 8 décembre 1988 et qui figurent sur la liste rouge des espèces menacées, pour ces trois dernières, sont menacées par la prédation du grand cormoran dont environ 1 172 individus ont été recensés dans les Vosges, il n'apporte aucune donnée précise et concrète permettant d'établir la menace que constitue cette espèce pour les poissons présents dans les onze sites retenus et dans les étangs de pisciculture ; qu'au surplus, les chiffres de population avancés par le préfet sont contredits par d'autres données, et notamment celles du réseau européen Wetland qui, certes, ne procède à un comptage que tous les deux ans, mais, néanmoins, présente des garanties de sérieux et d'indépendance ; que ni le plan départemental pour la protection des milieux aquatiques et la gestion des ressources piscicoles des Vosges pour la période 2011/2016, ni le bilan du plan départemental d'ombre commun de 2013, qui se bornent notamment à étudier l'évolution des poissons dans différents sites en fonction des données écologiques du milieu et du comportement des pêcheurs, sans évoquer l'incidence de la présence du grand cormoran, ne suffisent à démontrer la réalité du risque allégué pour la préservation des poissons ; que ce risque ne peut pas, par ailleurs, être déduit d'études générales sur le mode alimentaire des cormorans ou encore, comme le fait valoir le préfet, sur la circonstance que les espèces piscicoles ont une vulnérabilité supérieure à celle du cormoran ; que, d'autre part, il ressort des pièces du dossier que le préfet des Vosges n'a pas préalablement à l'adoption de l'arrêté attaqué, recherché sérieusement 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, surtout, pour les piscicultures en étang, ce dernier se bornant à soutenir que les solutions alternatives existantes sont irréalistes et irréalisables, sans établir que des tentatives pour mettre en œuvre ces solutions alternatives auraient été effectuées dans les Vosges et n'auraient pas donné de résultats satisfaisants ; qu'il n'est notamment pas allégué que des mesures particulières auraient été envisagées autour des étangs de pisciculture ou de certaines étendues d'eau de type ballastières, alors que les conditions de mise en œuvre de telles techniques apparaissent plus facilement réalisables qu'en eau libre ;

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 6 septembre 2017 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 des Vosges pour la pêche et la protection du milieu aquatique est admise.

Article 2 : L'exécution de l'arrêté n° 352/2017/DDT en date du 6 septembre 2017 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, au ministre de la transition écologique et solidaire et à la fédération des Vosges pour la pêche et la protection du milieu aquatique.

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

Fait à Nancy, le 20 septembre 2017.

Le juge des référés,

P. Rousselle

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

Pour expédition conforme,

Le greffier :

