

TEXTE INTÉGRAL

LIGUE POUR LA PROTECTION DES OISEAUX FRANCE

Mme Kanne Beltrami Rapporteur

Le tribunal administratif de Toulouse

Audience au 11 janvier 2022

M. Thierry Teuhere Rapporteur public

44-01-002

44-045

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés le 9 janvier 2020 et le 4 janvier 2021, au greffe du tribunal administratif de Toulouse, l'association Ligue pour la protection des oiseaux France, représentée par son président en exercice, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 7 novembre 2019 par lequel le préfet du Tarn a autorisé la destruction d'oiseaux de l'espèce du grand cormoran (*Phalacrocorax carbo sinensis*) sur les eaux libres du département pour la période 2019 à 2022 ;

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

L'association soutient que :

- l'arrêté préfectoral attaqué est insuffisamment motivé dès lors qu'il méconnaît les dispositions de l'article 4 de l'arrêté du 19 février 2007 ; la motivation est incomplète en ce qu'elle ne permet pas de s'assurer que les trois conditions posées par l'article L. 411-2 du code de l'environnement sont remplies ;

- l'arrêté attaqué méconnaît les dispositions de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement en l'absence de consultation du public préalablement à son adoption ; la décision contestée, qui n'est pas soumise à une procédure particulière, constitue une décision autre qu'individuelle émanant d'une autorité publique, a une incidence sur l'environnement et

l'autorité publique dispose d'un pouvoir d'appréciation ; son incidence environnementale est d'autant plus significative que le nombre d'individus pouvant être détruits par rapport à la population départementale de l'espèce est considérable et est supérieure au nombre d'oiseaux hivernants ; la décision préfectorale a une incidence que le public n'a pas été en mesure d'apprécier lors de la consultation publique de l'arrêté ministériel du 27 août 2019 fixant les plafonds départementaux, l'arrêté ministériel fixant seulement un plafond à l'intérieur duquel le préfet conserve une marge d'appréciation et ne fixant pas les territoires d'intervention qui doivent être délimités en fonction des dégâts enregistrés ;

- il méconnaît les dispositions du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement et les articles 16 de la directive Habitats et 9 de la directive Oiseaux ; aucune mesure alternative aux tirs létaux de grands cormorans, moins dommageable n'a été réellement envisagée, ni mise en oeuvre, la préfète se contentant d'affirmer que les mesures d'effarouchement seraient insuffisantes ; même si le motif fondant la dérogation n'a pas été mentionné dans l'arrêté, on peut supposer que la décision a été prise dans l'intérêt de la protection d'espèces sauvages protégées ; il doit alors être démontré par la préfète que la dérogation a été prise dans l'intérêt de la protection de la faune ; l'arrêté attaqué ne liste pas de manière exhaustive les espèces de poissons menacées ; en l'espèce, aucune donnée objective et concrète

ne permet d'établir les espèces de poissons prédatées par le grand cormoran ni dans quelle proportion ; la menace que présenterait le grand cormoran sur les espèces de poissons protégées n'est pas établie ;

- l'arrêté contesté méconnaît l'article 2 de l'arrêté cadre du 26 novembre 2010 et par voie de conséquence, celles des articles L. 411-2 du code de l'environnement, 9 de la directive oiseaux et 16 de la directive habitats ; le territoire d'intervention prévu par l'arrêté contesté est disproportionné au regard de l'arrêté ministériel du 26 novembre 2010 ; le périmètre d'intervention n'est pas justifié au regard des dégâts occasionnés par le grand cormoran lors des années précédentes.

Par un mémoire en défense, enregistré le 27 octobre 2020, la préfète du Tarn conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que :

- à titre principal, la requête est irrecevable en raison de sa tardiveté ;

- l'arrêté querellé est suffisamment motivé dès lors qu'il comporte une motivation pour les trois critères auxquels la dérogation mentionnée à l'article L. 411-1 du code de l'environnement est subordonnée ; en ce qui concerne l'absence de solutions alternatives satisfaisantes à la destruction, il est précisé dans l'arrêté qu'il est impossible, sur de grandes rivières qui représentent plusieurs centaines de kilomètres, d'appliquer d'autres techniques moins préjudiciables, dont celle de l'effarouchement que l'on sait par expérience être inefficace ; les expériences réalisées sur d'autres territoires français (le département de l'Oise) ont été prises en compte (comme la mise en place de filets ou cages à poissons, rubalises sur fils en travers des étangs...) mais ne présentent pas de garanties suffisantes à ce jour ; la superficie à protéger représente un coût impossible à soutenir avec une efficacité sujette à caution et ces techniques ont conduit à un constat d'échec en raison du phénomène d'accoutumance des grands cormorans ; en ce qui concerne le maintien dans un état de conservation favorable de l'espèce, l'étude au niveau départemental de l'Office français de la biodiversité sur les années 2017 à 2019 démontre que le maintien de la population est constant malgré les tirs ; le comptage de 960 individus dénombrés sur 10 dortoirs en janvier 2019 représente un comptage à l'instant T, fait en soirée, sur 15 sites suivis par une

quinzaine de personnes, et doit pour cette raison être relativisé ; comme le dit l'association requérante, l'espèce est désormais classée en préoccupation mineure, ce qui laisse entendre qu'elle n'est pas gravement menacée ni en extinction ; en ce qui concerne la justification de la dérogation, elle est fondée sur le maintien des équilibres biologiques et l'intérêt de la dérogation est mis en balance avec l'objectif de conservation des espèces de

poissons menacés, lequel est tout autant légitime que la conservation du grand cormoran car il concerne tous les poissons ;

- aucune disposition législative ou réglementaire n'impose la mention dans un arrêté préfectoral de dérogation de reprendre la procédure ou les résultats de la concertation à laquelle a été soumis l'arrêté ministériel du 27 août 2019 qui a fixé les quotas départementaux pour la période 2019-2022 ; il a pris soin de réunir la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage le 16 avril 2019 préalablement à la fixation du quota de destruction de 1200 cormorans ;

- en ce qui concerne la recherche de solutions alternatives satisfaisantes, l'effarouchement constitue une technique inappropriée aux grands cormorans qui reviennent inmanquablement sur les sites poissonneux; l'article L. 411-2 du code de l'environnement n'impose pas au demandeur d'une dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées de justifier des recherches effectuées pour trouver une autre solution satisfaisante mais se borne à soumettre à l'absence d'une telle autre solution la délivrance de la dérogation ;

- le territoire d'intervention de l'arrêté contesté ne présente pas un caractère disproportionné ; le périmètre d'intervention n'est pas excessivement large dès lors que les cinq principales rivières impactées sont indiquées à l'article premier de l'arrêté et que la réserve de Cambounet-sur-le-Sor est exclue.

Par une ordonnance du 22 mars 2021, la clôture de l'instruction a été fixée au 24 mai 2021.

Vu les autres pièces du dossier :

Vu:

- 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 sauvages ;
- la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages ;
- le code de l'environnement ;
- l'arrêté du 19 février 2007 fixant les conditions de demande et d'instruction des dérogations définies au 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement portant sur des espèces de faune et de flore sauvages protégées ;
- 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 27 août 2019 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 2019-2022 ;
- l'arrêté du 8 décembre 1988 fixant la liste des espèces de poissons protégées sur l'ensemble du territoire national ;
- 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 :

- le rapport de Mme Karine Beltrami, première conseillère,
- les conclusions de M. Thierry Teulière, rapporteur public ;

- et les observations de M. Mader, représentant la préfète du Tarn.

Considérant ce qui suit :

1. Le grand cormoran est une espèce d'oiseau piscivore figurant sur la liste des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire national fixée par l'arrêté du 29 octobre 2009. Un arrêté ministériel du 27 août 2019 a fixé les quotas départementaux de dérogations aux interdictions de destruction pouvant être accordées par les préfets concernant les grands cormorans (*Phalacrocorax carbo sinensis*) pour la période 2019-2022. Ce quota a été fixé, annuellement, à 1 200 individus dont 100 pour les piscicultures et 1 100 pour les eaux libres du département du Tarn. Par un arrêté du 7 novembre 2019, le préfet du Tarn a autorisé la destruction de 1 200 spécimens de cette espèce, soit 100 sur les piscicultures et 1 100 sur les eaux libres du département pour chaque période d'hivernage de 2019 à 2022. Par la présente requête, l'association Ligue pour la protection des oiseaux France demande l'annulation de cet arrêté préfectoral.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense :

2. Aux termes des dispositions de l'article R. 421-1 du même code : "La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. (...)".

3. Il est constant que la décision attaquée du 7 novembre 2019 a été publiée au recueil spécial des actes administratifs de la préfecture le 8 novembre 2019. Dès lors, le délai de recours contentieux, qui est un délai franc, a commencé à courir à compter du 8 novembre 2019 et ce jusqu'au 9 janvier 2020 à minuit. La requête ayant été enregistrée le 9 janvier 2020 à 16 h 48, elle n'est donc pas tardive. Par suite, la fin de non-recevoir opposée en défense ne peut être accueillie.

Sur les conclusions en annulation :

4. En premier lieu, 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 conservation de sites d'intérêt géologique, d'habitats naturels, d'espèces

animales non domestiques ou végétales non cultivées et de leurs habitats, sont interdits : / 1° La destruction ou l'enlèvement des oeufs 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 ; (...)" . Aux termes de l'article L. 411-2 du même code : "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, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle : / a) Dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels ; / 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 ; (...)" Il résulte de ces dispositions, éclairées par les objectifs de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 et 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992, qu'il appartient 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, par une motivation précise et adéquate, 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.

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

6. En dernier lieu, d'une part, aux termes de l'article 1er de 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*), pris en application du 2° de l'article R. 411-13 du code de l'environnement : "Objet. /Le présent arrêté fixe les conditions et limites dans lesquelles des dérogations à l'interdiction de destruction de grands cormorans (*Phalacrocorax carbo sinensis*) peuvent être accordées par les préfets pour prévenir : / - des dommages importants aux piscicultures en étang ou la dégradation de la conservation des habitats naturels que ces dernières peuvent contribuer à entretenir ; / - les risques présentés par la prédation du grand cormoran pour les espèces de poissons protégées par l'arrêté du 8 décembre 1988 susvisé, pour celles mentionnées à l'arrêté du 23 avril 2008 susvisé ainsi que pour les espèces pour lesquelles des indications suffisantes permettent d'établir que l'état de conservation de leur population est défavorable". Aux termes de l'article 2 de ce même arrêté : "Territoires d'intervention. (...)/ IL - Les territoires sur lesquels des autorisations peuvent être délivrées sont délimités par arrêté préfectoral au vu, notamment, des dégâts de cormorans enregistrés au cours des saisons précédentes et en tenant compte des zones de protection existantes". Enfin, l'article 4 de cet arrêté dispose : "Quotas de prélèvement. / 1.-Pour chaque campagne

de prélèvements, le nombre d'oiseaux qui peuvent être détruits est limité par des quotas départementaux déterminés par type de territoires (protection des piscicultures/protection des populations de poissons menacées). Ces quotas départementaux sont fixés par arrêté ministériel. (...)"

7. D'autre part, l'article 1er de l'arrêté du 27 août 2019 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 2019-2022, qui est pris pour l'application du 2° de l'article R. 411-13 du code de l'environnement précité, prévoit que "Le présent arrêté fixe les quotas départementaux dans les limites desquelles des dérogations à l'interdiction de destruction de grands cormorans (*Phalacrocorax carbo sinensis*) peuvent être accordées par les préfets./ Le tableau fixant la liste des quotas pour la période triennale 2019-2022 est joint en annexe du présent arrêté. Les quotas sont définis pour chaque année de cette période (2019-2020/2020-2021 /2021-2022)." Pour le

département du Tarn, ledit tableau fixe à 375 le quota annuel attribué pour la destruction des grands cormorans en eaux libres sur l'ensemble de la période 2019 à 2022.

8. Il appartient au préfet d'apprécier, au regard de l'ensemble des dispositions réglementaires et en fonction des circonstances locales, si des dérogations peuvent être autorisées, à charge pour lui de vérifier qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et que les mesures envisagées, qui doivent être proportionnées à l'objectif de protection des élevages, ne nuisent pas au maintien de la population des grands cormorans, au sein de son aire de répartition naturelle, dans un état de conservation favorable.

9. En application de ces arrêtés ministériels, l'arrêté préfectoral attaqué du 7 novembre 2019 a fixé à 3 600 le nombre maximum de spécimens de grands cormorans dont la destruction pourra être autorisée pour l'ensemble des périodes d'hivernage couvrant les années 2019 à 2022 à raison d'un quota annuel maximum de 1 200 oiseaux pour chaque période d'hivernage, soit 1 100 sur les eaux libres du Tarn à l'exclusion de la réserve de Cambounet-sur-le-Sor, et 100 sur les piscicultures.

10. La préfète du Tarn fait valoir en défense que la dérogation à l'interdiction de destruction des grands cormorans dans le département était justifiée par l'intérêt lié à la protection d'espèces de poissons qui concerne l'ensemble des espèces menacées telles que les carpes, brochets, sandres, gardons et truites. Elle n'établit pas toutefois par les pièces produites que les espèces de poissons protégées sur l'ensemble du territoire national en application de l'arrêté du 8 décembre 1988 susvisé au titre desquelles figurent la truite et le brochet feraient partie du régime habituel des grands cormorans. Il ressort au contraire de l'avis du 19 juin 2019 du Centre national de la protection de la nature que les grands cormorans s'alimentent essentiellement de poissons abondants tels les cyprinidés voire d'espèces exotiques (poissons-chats, perche-soleil). Par ailleurs, il ne ressort pas des pièces du dossier que le déclin des populations de poissons soit imputable à la seule prédation de l'espèce des grands cormorans sur l'ensemble du périmètre d'intervention retenu par l'arrêté. Il ressort en effet de l'étude de l'Union internationale pour la conservation de la nature réalisée en 2019 que l'augmentation du taux de poissons d'eau douce menacés, passant de 30 % en 2010 à 39 % en 2019, est le résultat principalement de la destruction et de la dégradation de leurs habitats naturels et de la pollution. Enfin, la préfète du Tarn ne produit aucun élément sur la prédation d'autres grands oiseaux tant en milieu naturel que dans le cadre de la pisciculture. En tout état de cause, la préfète du Tarn, qui devait tenir compte des circonstances locales, ne produit aucune donnée ou étude concernant la prédation des grands cormorans dans le département et sur son impact sur les effectifs des poissons des eaux libres et dans les piscicultures du Tarn. Dès lors, les documents produits par la préfète ne permettent pas d'évaluer l'ampleur des prédatons pouvant être attribuées au grand cormoran sur l'ensemble des eaux vives et sur les piscicultures du département. Il en résulte que la préfète n'apporte pas la preuve qui lui incombe que la dérogation à l'interdiction de destruction des grands cormorans prévue par l'arrêté attaquée soit justifiée par le motif tiré du a) du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement et de l'arrêté du 26 novembre 2010.

11. Au surplus, il ressort du recensement des grands cormorans hivernants dans le Tarn réalisé le 15 janvier 2019 par le département du Tarn que sa population est en baisse depuis 2013, qui représente

un pic avec plus de 1 800 individus, et comptait, en janvier 2019, 960 individus répartis sur 10 dortoirs. Si la préfète du Tarn objecte que ce comptage effectué sur une seule journée ne serait pas le reflet de la population des grands cormorans dans le département, il n'apporte cependant aucune autre étude de nature à remettre en cause le comptage effectué par le département du Tarn. Au regard du nombre de prélèvements annuels fixé par l'arrêté attaqué, qui représente 125 % des spécimens de grands cormorans recensés dans le département en 2019, il

appartenait à la préfète de justifier de façon particulièrement étayée son choix d'accorder des autorisations de destruction de l'espèce protégée des grands cormorans sur l'ensemble des eaux libres du département à l'exclusion de la réserve de Cambounet et à hauteur des quotas maximaux fixés par l'arrêté du 27 août 2019. Or, aucune des pièces produites ne peut être regardée comme apportant une telle justification. Enfin, la préfète du Tarn n'établit pas que le périmètre des interventions fixé dans son arrêté était corrélé aux dégâts occasionnés par le grand cormoran les années précédentes ainsi que l'exige l'article 2 de l'arrêté du 26 novembre 2010 cité au point 19. Il en résulte que la préfète n'apporte pas la preuve que la dérogation à l'interdiction de destruction des grands cormorans prévue par l'arrêté attaquée n'est pas de nature à nuire au maintien, dans un état de conservation favorable, de l'espèce dans son aire de répartition naturelle en méconnaissance du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement et de l'article 2 de l'arrêté du 26 novembre 2010.

12. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que la ligue pour la protection des oiseaux est fondée à soutenir que l'arrêté critiqué méconnaît les dispositions du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement et celles des articles 1er et 2 de l'arrêté du 26 novembre 2010 et à demander, par suite, son annulation.

Sur l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

13. Dès lors que l'association requérante, qui n'a pas eu recours à un avocat, ne fait pas état précisément des frais qu'elle a exposés dans le cadre de l'instance, il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce,

de mettre à la charge de l'Etat une somme au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

DECIDE:

Article 1er L'arrêté du préfet du Tarn du 7 novembre 2019 est annulé.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la Ligue pour la protection des oiseaux France et à la ministre de la transition écologique et solidaire.

Copie en sera adressée à la préfète du Tarn.

Délibéré après l'audience du 11 janvier 2022, à laquelle siégeaient :

M. Truilhé, président,

Mme Benéteau, première conseillère,

Mme Beltrami, première conseillère,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 25 janvier 2022.

La rapporteure, Karine BELTRAMI

Le président, Jean-Christophe TRUILHÉ

Le greffier,

Guy DUESO

La République mande et ordonne à la 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 : La greffière en chef,

Composition de la juridiction :

Copyright 2022 - Editions Legislatives - Tous droits réservés.