

N°s 454633, 455273  
Association One Voice  
Association Ferus

6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 12 octobre 2022  
Décision du 31 octobre 2022

## CONCLUSIONS

**M. Nicolas AGNOUX, Rapporteur public**

Pour la troisième reprise, vous êtes saisis de l'arrêté définissant, à titre expérimental pour l'année en cours, les mesures d'effarouchement de l'ours brun destinées à prévenir les dommages aux troupeaux dans le massif des Pyrénées.

L'arrêté du 31 mai 2021 définit les modalités selon lesquelles les éleveurs peuvent être autorisés par le préfet à déroger jusqu'au 30 novembre de la même année à l'interdiction de perturbation intentionnelle de cette espèce protégée, en procédant à des mesures dites d'« *effarouchement simple* » à l'aide de moyens sonores, olfactifs et lumineux (projecteurs, bornes clignotantes, sifflets, porte-voix...), voire à des mesures dites « *d'effarouchement renforcé* » correspondant à des tirs de fusil non létaux (par utilisation de cartouches sonores à double détonation ou de cartouches en caoutchouc)<sup>1</sup>.

Il trouve son fondement dans l'article R. 411-6 du code de l'environnement, qui applique lui-même l'article L. 411-2 du même code : ce dernier article, pris pour la transposition de l'article 16 de la directive « Habitats » autorise la délivrance de telles dérogations « *à condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, (...) 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 (...) à l'élevage (...)* ».

Les deux premières versions de l'arrêté édictées, selon des termes proches, au titre des années 2019 et 2020, ont fait l'objet d'une annulation partielle, respectivement par deux décisions du 4 février 2021 (6<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> CR *Association Ferus – Ours, Loup, Lynx*, n°434058, inédite) et du 25 avril 2022 (6<sup>e</sup> JJS, *Association Ferus, Ours, Loup, Lynx et Association Sea Shepherd*, 442676, 442769, inédite). Vous avez jugé que les conditions de mise en œuvre des mesures d'« effarouchement renforcé », qui constituent le second niveau dans la gradation des mesures

---

<sup>1</sup> en vertu de l'arrêté du 23 avril 2007 fixant la liste des mammifères terrestres protégés sur l'ensemble du territoire, pris sur le fondement de l'article R. 411-1 du code de l'environnement.

destinées à éloigner le plantigrade, n'étaient pas suffisamment encadrées et ne permettaient pas d'assurer, eu égard aux effets sur l'espèce, que les dérogations susceptibles d'être accordées sur ce fondement par le préfet ne portent pas atteinte, en l'état des connaissances, au maintien des populations concernées dans leur aire de répartition naturelle et ne compromettent pas l'amélioration de l'état de l'espèce.

Pour cette troisième mouture, les ministres ont procédé à des modifications destinées à tirer les conséquences de vos décisions et dont il vous revient à présent d'apprécier si elles satisfont les exigences précitées. On notera que l'arrêté, défini à titre expérimental comme les précédents, n'est plus en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> décembre dernier. La décision que vous rendrez n'est pas néanmoins dénuée d'enjeu puisqu'un nouvel arrêté en date du 20 juin 2022 et applicable cette fois à titre pérenne reprend l'essentiel des dispositions.

1. Au préalable, nous examinerons le moyen de légalité externe soulevé par l'association One Voice et tiré de l'irrégularité de la participation du public organisée en application de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, qui se subdivise en plusieurs branches.

La circonstance que la synthèse des consultations et le document présentant les motifs de la décision n'aient été publiés que trois jours après la publication de l'arrêté et non, comme le prévoit la loi, au plus tard à cette date est par elle-même sans incidence sur la légalité de l'acte (CE 18 décembre 2019, *ASPAS et autres*, n°419897, aux tables sur un autre point). En outre, ni ce retard de publication ni le fait qu'aucune modification n'ait été apportée par rapport au projet soumis à consultation ne permettent d'établir que les ministres n'auraient pas pris en considération les observations et propositions du public, dont la synthèse mise en ligne par l'administration rend compte de manière suffisante – le délai légal de quatre jours séparant la clôture de la consultation de la date d'édiction de l'arrêté ayant été largement respecté.

Une critique plus sérieuse est dirigée contre la note de présentation ayant servi de base à la consultation et qui, aux termes de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, doit « *précis[er] notamment le contexte et les objectifs du projet* ».

En l'espèce, la note de présentation ne nous paraît pas méconnaître ces exigences en ce qu'elle ne rappelle pas l'état de conservation défavorable de l'ours brun, ne comporte pas le bilan de l'expérimentation pour 2019 et 2020 ou encore n'indique pas le danger particulier que représente l'effarouchement pour les femelles gravides et suitées (c'est-à-dire, respectivement, celles qui attendent et qui accompagnent des oursons), ni ne détaille enfin les conditions de déclenchement des mesures d'effarouchement définies par le projet d'arrêté joint.

En revanche, la requête souligne la référence ambiguë, voire biaisée, qui est faite dans l'introduction de la note à l'avis rendu par le Conseil national de la protection de la nature (CNP) : « *Donnant suite à l'avis du Conseil National de la Protection de la Nature sur ce projet d'arrêté, le texte prévoit, en outre, que l'effarouchement renforcé n'est désormais plus autorisé dans la zone cœur du Parc national des Pyrénées.* »

Or d'une part, le CNPN avait recommandé cette interdiction pour toutes les mesures d'effarouchement, alors que l'arrêté maintient la possibilité de mesures d'effarouchement simple après autorisation du directeur du parc. D'autre part et surtout, cet amendement constituait l'une des deux recommandations énoncées par le CNPN « *a minima* », avec l'interdiction d'effarouchement des femelles suitées (non retenue par le texte final), le Conseil proposant à titre principal d'interrompre l'expérimentation compte tenu des risques pour la conservation de l'ours, en donnant la priorité aux dispositifs de protection des troupeaux.

Or plusieurs de vos décisions témoignent de l'importance qui s'attache à ce que les éléments contenus dans la note de présentation du projet mettent à même le public de participer utilement à la consultation en cause (CE 18 décembre 2019, *ASPAS et a.*, n° 419898 et s., inédit ; CE 4 octobre 2017, *Chambre départementale d'agriculture de Seine-et-Marne*, n° 412239, inédit).

Par conséquent, la note doit comporter les « *informations pertinentes* » (CE 16 février 2022, *Association France Nature Environnement*, n° 442607, aux tables sur un autre point) – ce qui renvoie au critère mentionné dans la convention d'Aarhus (art. 6, §6), la directive projet et l'article L. 120-1 (II, 1°) du code de l'environnement. Elle suppose aussi que les éléments qui figurent dans la note soient matériellement exacts, des erreurs étant ainsi susceptibles d'affecter la régularité de la procédure si elles ont été de nature à induire le public en erreur quant à l'objet et à la portée de la consultation (CE 17 décembre 2020, *M. V...*, n°430314, inédit).

Mais il s'agit, au-delà, de garantir que les informations, mêmes formellement exactes et suffisamment précises, ne soient pas présentées selon un biais susceptible de porter atteinte à **la sincérité de la consultation**, dont vous avez jugé, au sujet des consultations du public relevant de l'article L. 131-1 du CRPA, qu'elle découle des principes d'égalité et d'impartialité de l'administration (CE Ass. 19 juillet 2017, *Association citoyenne pour Occitanie Pays Catalan*, n°403928, au recueil). Vous avez déjà fait référence à ce principe de sincérité pour l'application de l'article L. 123-19-1, en vérifiant que la présentation faite des conclusions d'études scientifiques n'était pas biaisée (CE 24 juillet 2019, *Ligue de défense des conducteurs et a.*, n°421603 et s., aux tables sur un autre point)<sup>2</sup>.

Cette exigence implique selon nous que la note de présentation ne passe pas sous silence un élément essentiel, ni ne présente de manière déséquilibrée les termes du débat, l'administration devant s'astreindre à une certaine objectivité et se garder de tout plaidoyer *pro domo* susceptible d'orienter les réponses dans un sens conforme à ses attentes.

En ce qui concerne plus spécifiquement les avis rendus par les instances consultées à titre obligatoire ou non, que l'administration n'est d'ailleurs pas tenue de recueillir avant d'engager la consultation du public (cf. décision *ASPAS* du 18 décembre 2019 précitée), la

---

<sup>2</sup> Voir aussi, dans le cas d'une enquête publique préalable au classement d'une réserve naturelle nationale : CE 26 novembre 2010, *Sté Groupe Pizzorno Environnement et autres*, n°331078 et s., aux tables sur un autre point.

note ne devrait y faire référence qu'à condition de ne pas en travestir le sens, ce qui nous semble faire obstacle à ce que seuls les éléments de l'avis allant au soutien du projet soient mis en avant.

Dans le cas d'espèce, nous pensons que, pour regrettable que soit la référence – tronquée – à l'avis du CNPN, elle n'a pas été de nature à porter atteinte à la sincérité de la consultation, notamment dans la mesure où la note de présentation fait état, in fine, de l'avis défavorable du Conseil, dont la délibération était jointe au dossier et permettait donc aux intéressés d'en prendre connaissance en détail.

2. Nous pouvons en venir aux moyens de légalité interne qui nous conduiront à examiner successivement, selon l'exercice dont vous êtes familiers, les trois conditions définies par la directive et la loi auxquelles est soumise la dérogation à la perturbation intentionnelle des espèces protégées.

▪ Commençons par la condition liée à l'existence de **dommages importants** à l'élevage.

L'arrêté attaqué n'autorise le recours aux mesures d'effarouchement, simple ou renforcé, que dans le cas où le troupeau concerné a déjà subi des dommages caractérisés, appréciés à raison d'un nombre minimal d'attaques constatés au cours d'une période de référence : ces critères sont l'exacte reprise des dispositions des deux arrêtés précédents, de sorte que le moyen pourra être écarté par les mêmes motifs. Au surplus, on relèvera que, depuis vos précédentes décisions, le nombre de dossiers d'indemnisation pour lesquels la responsabilité de l'ours n'est pas écartée est en augmentation.

▪ La deuxième condition a trait à **l'absence d'autre solution satisfaisante**.

Cette exigence apparaît respectée, dans la mesure où les autorisations restent conditionnées, comme dans les précédents arrêtés, soit à la « *mise en œuvre effective et proportionnée de moyens de protection du troupeau* », correspondant aux mesures ouvrant droit à subvention définies par l'arrêté du 28 novembre 2019 (dit « ODEPER »), soit à la mise en œuvre effective attestée par la DDTM de mesures reconnues équivalentes – sauf dans l'hypothèse où le troupeau est reconnu comme ne pouvant être protégé par le préfet de département. L'association One Voice ne conteste pas utilement ces dispositions en faisant valoir qu'en pratique, certaines autorisations d'effarouchement auraient été accordées par les préfets sans que les troupeaux concernés n'aient fait l'objet des mesures de protection requises ; au demeurant, les ordonnances rendues récemment par le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse suspendant les arrêtés du préfet de l'Ariège à raison de l'absence de mesures de protection suffisantes témoignent d'un contrôle juridictionnel effectif de cette condition.

Nous relevons encore que l'arrêté n'autorise le recours aux mesures d'effarouchement renforcé que lorsque la mise en œuvre effective des mesures d'effarouchement simple est restée infructueuse (art. 4, I).

Si le recul manque pour évaluer de manière fine l'efficacité de ces mesures sur les niveaux de prédation, notamment sur le long terme et sur l'ensemble de la région considérée au-delà du troupeau concerné, il nous semble peu contestable qu'elles demeurent un outil difficilement substituable en particulier lorsqu'il n'est pas matériellement possible de recourir à la combinaison, reconnue comme la plus efficace, alliant présence permanente des bergers, chiens de protection et clôtures électrifiées. Les premiers bilans disponibles, sur lesquels nous reviendrons plus tard, montrent une efficacité à court terme des tirs à double détonation qui permettent d'éloigner les ours sans provoquer de réaction agressive de leur part, avec de meilleurs résultats que les mesures d'effarouchement simple.

▪ Enfin, reste à examiner, au titre de la troisième et dernière condition cumulative, si les dérogations susceptibles d'être accordées en application du présent arrêté ne nuisent pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations d'espèce concernées dans leur aire de répartition naturelle.

Malgré leur progression continue depuis 2008, les effectifs d'ours dans les Pyrénées demeurent encore éloignés des seuils considérés comme suffisants pour garantir la pérennité de l'espèce<sup>3</sup>. Il y a donc lieu, ainsi que vous l'avez jugé dans votre décision du 4 février 2021, d'élever votre niveau d'exigence en vérifiant que les mesures d'effarouchement ne compromettent pas l'objectif d'amélioration de l'état de conservation de l'espèce.

On relèvera néanmoins la dynamique démographique soutenue des dernières années, le nombre d'individus recensés passant de 51 en 2019 à 70 en 2021.

En ce qui concerne les mesures **d'effarouchement simple**, les conditions de mise en œuvre n'ont pas été modifiées par rapport aux arrêtés précédents. Nous vous proposons donc d'écarter à nouveau les moyens des requêtes dirigés contre les dispositions organisant ce premier niveau de réponse dont les requérants n'établissent pas qu'il pourrait avoir, compte tenu de son caractère ponctuel et a priori peu traumatisant, un impact sur la dynamique de la population. Il ressort des bilans de mise en œuvre que les ours s'éloignent sans précipitation, voire ne prennent pas la fuite, et qu'ils reviennent fréquemment dans les heures qui suivent.

Nous en venons aux mesures **d'effarouchement renforcé** définies à l'article 4 de l'arrêté, dont l'insuffisant encadrement avait justifié la censure des deux précédents arrêtés. Pour combler cette lacune, les ministres ont apporté plusieurs précisions au III :

- les opérations doivent être réalisées en binôme, une personne éclairant l'ours et validant la possibilité de tir et une autre manipulant l'arme, depuis un ou plusieurs postes **fixes** ;
- les tirs ne doivent pas être effectués en dessous d'un angle de 45° par rapport au sol ;
- les tirs de munitions à double détonation ne sont réalisés que tant que le prédateur persiste dans un comportement intentionnel de prédation ;

---

<sup>3</sup> Le seuil d'individus matures nécessaire à cette fin était estimé par le Muséum national d'histoire naturelle dans son rapport de 2013 aux environs de 110.

- aucune munition létale du calibre des armes utilisées ne se trouve en possession des personnes réalisant l'opération ;
- le contenu de la formation obligatoire des éleveurs ou des chasseurs est précisée et comporte notamment un module pratique en lien avec les agents de l'OFB.

Quant aux cartouches à munition en caoutchouc, seules susceptibles d'occasionner des blessures, elles ne peuvent être utilisées, ainsi que le précise désormais le I, que « *pour la protection des personnes réalisant l'opération face au comportement menaçant d'un ours* ».

Ces prescriptions précises nous semblent constituer autant de garde-fous contre les risques de « dérive » que votre rapporteur public Olivier Fuchs avait décelés dans le silence gardé par le premier arrêté expérimental au sujet des conditions pratiques de mise en œuvre des tirs.

Un second élément tend à conforter cette analyse, tiré des premiers bilans de mise en œuvre établis en application des deux précédents arrêtés. Si le premier bilan pour 2019 était très succinct, le bilan pour 2020 fournit plusieurs éléments utiles – qui sont, au demeurant, confirmés par le bilan 2021 rendu public depuis lors. Les opérations sont mises en œuvre très majoritairement (et exclusivement en 2021) par des agents de l'OFB. Aucune munition en caoutchouc n'a été utilisée. Sur les six opérations où une ourse suitée a été effarouchée, les oursons ont systématiquement suivi leur mère dans la fuite, sans être séparés d'elle.

Nous relevons aussi que les critiques émises par le CNPN tiennent moins aux impacts de ces mesures qu'au risque d'un détournement de leur finalité par les éleveurs, tentés de recourir davantage aux services des agents de l'OFB pour se dispenser de mesures plus efficaces de protection des troupeaux : « *il y a là une dérive qui conduirait, au fil du renouvellement de l'expérimentation, à assimiler l'effarouchement à une mesure de protection du troupeau* ». Mais nous l'avons dit, l'arrêté subordonne la délivrance des autorisations préfectorales à l'existence de mesures de protections effectives, sous le contrôle du juge administratif, ce qui paraît de nature à contenir ce risque.

Vous pourriez nourrir une ultime réticence quant à l'absence de prise en compte dans l'arrêté attaqué du cas particulier des femelles gravides ou suitées qui, ainsi que le soulignent les associations requérantes, sont exposées aux risques, respectivement, **d'une perte du fœtus** ou **d'une séparation de la mère et de ses oursons**.

Néanmoins, le premier risque, qui n'est pas mentionné dans l'avis du CNPN, nous semble très théorique, la période de gestation effective de l'ours débutant en novembre, soit peu avant la fin d'application de l'arrêté – sans même évoquer la difficulté pratique, s'agissant d'opérations réalisées de nuit, parfois en plein brouillard, à identifier les individus concernés.

Quant au risque de séparation avec les oursons, il n'a, on l'a dit, jamais été constaté en pratique lors des effarouchements de femelles suitées opérés à six reprises au cours des deux dernières années. Si l'association One Voice invoque encore l'hypothèse d'impacts délétères sur la santé ou le comportement des jeunes oursons, elle ne l'étaye par aucun argument, même hypothétique, un tel risque n'ayant d'ailleurs pas été relevé par le CNPN.

Dès lors, au regard des derniers éléments de bilan disponibles et s'agissant, a fortiori, d'un arrêté expérimental applicable au titre d'une seule année, l'absence de prise en compte de ces deux catégories d'ourses ne nous paraît pas susceptible de justifier une censure.

Nous vous proposons donc d'écarter le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 411-2 du code de l'environnement.

Vous écarterez également, comme vous l'aviez fait dans vos précédentes décisions, le moyen tiré de l'atteinte au principe de précaution. Les risques invoqués pour la viabilité de l'espèce, s'agissant d'une réglementation ayant pour objet d'organiser les conditions de mise en œuvre de dérogations au principe de protection des espèces protégées, ne sont pas au nombre de ceux, présentant des incertitudes en l'état des connaissances scientifiques, mentionnés à l'article 5 de la Charte de l'environnement.

**PCMNC** au rejet des deux requêtes.