

**N°s 465654, 466825**  
**Association One Voice, association Sea Sheferd**

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

**Séance du 16 juin 2023**  
**Décision du 10 juillet 2023**

## **CONCLUSIONS**

**M. Nicolas AGNOUX, Rapporteur public**

Sous l'aiguillon des annulations contentieuses, le régime encadrant les mesures d'effarouchement des ours bruns aura été progressivement corrigé dans le sens d'une meilleure prise en compte de l'objectif de protection de l'espèce. Le délicat point d'équilibre à trouver dans la conciliation entre cet objectif et celui de la préservation de l'activité pastorale nous semble aujourd'hui, au moins en l'état actuel des données disponibles, atteint.

Vous vous rappelez que ce régime est défini par un arrêté ministériel pris sur le fondement des articles L. 411-2 et R. 411-6 du code de l'environnement qui, en vertu de la faculté ouverte à l'article 16 de la directive « Habitats », permettent au préfet d'autoriser à ce qu'il soit dérogé à l'interdiction de perturber une espèce protégée à la triple condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, que la dérogation soit motivée, au cas particulier, par la prévention de dommages importants à l'élevage et, enfin, qu'elle ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations de l'espèce dans leur aire de répartition naturelle.

S'agissant de l'ours brun, deux modes d'action gradués ont été prévus : d'une part, les mesures dites d'« effarouchement simple », reposant uniquement sur des moyens sonores, olfactifs et lumineux, d'autre part les mesures dites « d'effarouchement renforcé » correspondant à des tirs de fusil non létaux par utilisation de cartouches sonores ou en caoutchouc.

L'annulation partielle des deux premières versions de l'arrêté interministériel, édictées à titre expérimental respectivement pour l'année 2019 et 2020, avait eu pour effet de les amputer de moitié, puisque vous aviez censuré en bloc les dispositions organisant les mesures d'effarouchement renforcé, en jugeant que l'encadrement des tirs n'était pas suffisant pour satisfaire la dernière des trois conditions tenant au maintien de l'espèce dans un état de conservation favorable (CE 4 février 2021, *Association Ferus – Ours, Loup, Lynx*, n°434058, inédite ; CE 6<sup>e</sup> JJS 25 avril 2022, *Association Ferus, Ours, Loup, Lynx et Association Sea Shepherd*, 442676, 442769, inédit).

Une troisième version est donc venue détailler les conditions et les modalités de réalisation des tirs, en imposant notamment le recours à un binôme de tireurs et en renforçant la formation obligatoire des éleveurs ou des chasseurs pouvant être habilités à procéder aux tirs. Elle a fait néanmoins l'objet à son tour d'une censure partielle, plus circonscrite : par votre décision du 31 octobre 2022, *Association One Voice et a.*, n°454633, 455273, à nos conclusions contraires, vous avez annulé l'arrêté défini à titre expérimental pour l'année 2021 en tant qu'il ne prévoit pas de mécanisme encadrant la mise en œuvre du dispositif d'effarouchement renforcé auprès des femelles en gestation et des femelles suitées, c'est-à-dire accompagnées de jeunes oursons.

Vous êtes saisis aujourd'hui de deux requêtes dirigées contre la quatrième version de l'arrêté qui, à l'issue des trois années d'expérimentation, définit les règles d'effarouchement à titre pérenne.

Cette nouvelle version, qui n'apporte à la précédente que des ajustements assez ponctuels, n'a pu tirer les leçons de votre dernière censure puisqu'elle a été adoptée quatre mois plus tôt, en juin 2022. N'apportant aucune réponse à la question des femelles en gestation ou suitées, elle s'expose à première vue au même sort contentieux, d'autant plus qu'une cinquième version du texte, qui abroge l'arrêté attaqué<sup>1</sup>, a été adoptée le 4 mai dernier pour encadrer encore plus strictement le recours aux tirs et faire mention du cas particulier des ourses suitées. Or ces dispositions apparemment plus protectrices ne bénéficieront pas de l'effet de cliquet propre au principe de non-régression, ce principe n'étant pas applicable au cas d'un régime réglementaire organisant les dérogations au titre des espèces protégées (CE 15 février 2021, *Association One Voice*, n°434933, 437646, inédit).

Nous pensons toutefois que les données mises à disposition depuis votre décision d'octobre 2022 sont de nature à dissiper les incertitudes qui avaient pu justifier votre censure partielle.

---

<sup>1</sup> Le présent litige conserve toutefois son objet puisque l'arrêté attaqué a trouvé application dans l'intervalle.

S'agissant des ourses en gestation, nous vous avons fait part de nos doutes sur la réalité du risque d'avortement allégué, compte tenu des particularités physiologiques de l'ours dont la période de gestation effective ne débute qu'en novembre, l'embryon n'étant pas encore implanté dans l'utérus durant la période de mise en œuvre des mesures d'effarouchement. Aujourd'hui, le ministre étaye cette thèse en produisant l'analyse concordante d'un chercheur norvégien spécialisé dans l'éco-éthologie qui n'est pas sérieusement contestée par les requérantes, tandis qu'une nouvelle fois, l'avis du Conseil national de la protection de la nature, par ailleurs très critique sur les autres facteurs de dommages potentiels, ne fait pas mention d'un tel risque. On notera, au demeurant, que l'arrêté du 4 mai 2023 ne comporte aucune disposition à ce sujet.

S'agissant des ourses suitées, vous disposez à présent d'un bilan en bonne et due forme de l'expérimentation triennale 2019-2021, produit au dossier, qui confirme clairement qu'aucune des opérations d'effarouchement renforcée n'a eu pour conséquence de séparer la mère de ses oursons ; plus généralement, aucun comportement de stress ou d'agressivité n'a été observé à cette occasion chez les ours. Il est vrai que, par contraste, l'arrêté du 4 mai 2023 (art. 4, III, 9°) ajoute une condition nouvelle à la mise en œuvre des tirs, en imposant aux agents de l'OFB, rendus désormais seuls compétents pour les réaliser, d'« être particulièrement attentifs à l'éventuelle présence d'oursons, susceptible d'indiquer que l'ours en cause est une femelle suitée », auquel cas le tir n'est possible que « lorsque les conséquences dommageables à venir pour le troupeau (...) apparaissent certaines. » Mais dans la mesure où tous les tirs ne sont, en vertu des autres dispositions, réalisés que si l'ours est détecté à « proximité immédiate du troupeau » et « tant que le prédateur persiste dans un comportement intentionnel de prédation », la portée de la nouvelle précision apparaît assez relative et ne nous semble pas, par effet d'a contrario, justifier une annulation partielle de l'arrêté attaqué.

Nous serons plus rapides sur les autres moyens dont aucun n'apparaît sérieux.

Sur le plan de la légalité externe, l'association One Voice n'est pas fondée à soutenir que le dossier soumis à la consultation du public serait incomplet, alors qu'il comprenait une présentation détaillée du dispositif, accompagnée notamment du bilan de l'expérimentation et de l'avis du CNPN. Pour sa part, l'association Sea Shepherd ne peut utilement critiquer, ni le défaut de motivation de l'arrêté attaqué, s'agissant d'un acte réglementaire, ni le fait que les ministres n'aient pas suivi le sens de l'avis du CNPN, lequel ne liait pas l'administration.

Sur le plan de la légalité interne, on relèvera au préalable qu'aucune des deux requêtes ne conteste la légalité des modifications apportées à la version précédente de l'arrêté et relatives

à la durée maximale de mise en œuvre ainsi qu'à la période prise comme référence pour apprécier l'importance des attaques passées.

En ce qui concerne les trois conditions définies à l'article L. 411-2 justifiant qu'il soit dérogé à l'interdiction de perturbation de l'espèce, ni les nouveaux éléments de fait ni les arguments supplémentaires invoqués devant vous ne conduisent à remettre en cause l'appréciation que vous aviez portée sur la précédente version de l'arrêté.

S'agissant de la condition tenant à l'objectif de prévenir des dommages importants, l'association One Voice ne peut utilement invoquer la faible part des pertes occasionnées par l'ours parmi le total des animaux morts en estive, dès lors que l'arrêté n'autorise les effarouchements qu'auprès des troupeaux ayant subi des dommages caractérisés.

Les deux requêtes ne démontrent pas l'existence d'une « autre solution satisfaisante », étant rappelé que les mesures d'effarouchement ne sont autorisées que si, au préalable, des moyens de protection du troupeau ont été effectivement mis en œuvre (art. 2)<sup>2</sup>. En outre, le bilan de l'expérimentation triennale fait état d'une réduction du nombre d'attaques dans les estives où les tirs ont été réalisés.

S'agissant de la troisième condition, liée à l'état de conservation de l'espèce, on relèvera pour commencer la poursuite de la dynamique démographique dans le massif pyrénéen français, y compris durant l'expérimentation triennale, même si le seuil critique garantissant la pérennité de l'espèce n'est pas encore atteint : 32 individus en 2015, 40 en 2016, 51 en 2018, 74 en 2022 et 76 en 2023 selon les chiffres rendus publics en mars dernier par l'observatoire de l'OFB et d'ailleurs revus à la hausse en ce qui concerne 2022.

Deux arguments nouveaux sont avancés par l'association One Voice. Le premier est tiré des dommages auditifs occasionnés aux ours (risque non documenté à ce jour, selon l'avis du CNPN) ; mais sur ce point l'arrêté attaqué interdit désormais les outils les plus bruyants (canons à gaz et lance-fusées) pour les effarouchements simples, tandis que, pour les effarouchements renforcés, les tirs à blanc doivent, comme dans la version antérieure, être réalisés selon un angle minimal de 45° propre à atténuer l'impact auditif. Le second tient au risque de perte d'habitat, qui n'apparaît cependant pas caractérisé au vu de l'extension continue de l'aire de répartition de l'espèce et que le CNPN n'évoquait que dans l'hypothèse d'une généralisation des effarouchements sur l'ensemble des estives pyrénéennes. Le moyen

---

<sup>2</sup> sauf si le troupeau est reconnu comme ne pouvant être protégé par le préfet de département. Cette réserve a été supprimée dans l'arrêté du 4 mai 2023.

de l'association Sea Sheferd tiré de la violation de l'article 6 §2 de la directive Habitat relatif aux zones Natura 2000 sera écarté, les mesures en cause ne générant pas une perturbation présentant un « effet significatif » au sens de ces dispositions.

Les explications que nous venons de donner et les dernières données disponibles ne laissant pas subsister de réelle incertitude sur le point de savoir si les mesures envisagées nuiront au rétablissement de la population d'ours dans un état de conservation favorable, vous écarterez le moyen tiré de la méconnaissance du principe de précaution, garanti par l'article 191 du TFUE et décliné au cas des dérogations « espèces protégées » par l'arrêt *Tapiola*<sup>3</sup>, ainsi que, en tout état de cause<sup>4</sup>, du même principe dans sa traduction en droit interne.

A supposer qu'un effet direct leur soit désormais<sup>5</sup> reconnu au nouveau filtre de la jurisprudence GISTI<sup>6</sup>, le moyen tiré de la violation de l'article 6 de la convention de Berne de 1979 qui interdit la perturbation intentionnelle des espèces protégées, dont l'ours, n'est en tout état de cause pas fondé puisque les mesures litigieuses sont, par leur objet, au nombre des dérogations autorisées à l'article 9 de cette convention<sup>7</sup>.

Enfin, l'association Sea Sheferd ne peut utilement invoquer l'article 6§3 de la directive Habitat réglementant les plans et projets mis en œuvre dans les zones Natura 2000, les mesures en litige ne relevant pas de cette catégorie.

On soulignera pour terminer l'importance des bilans annuels et pluriannuels prévus à l'article 6 de l'arrêté attaqué (repris à l'article 8 de l'arrêté du 4 mai 2023) qu'il appartiendra au préfet

---

<sup>3</sup> CJUE 10 octobre 2019, aff. C-674/17.

<sup>4</sup> Les risques invoqués pour la viabilité de l'espèce, qui sont *par hypothèse connus*, s'agissant d'une réglementation ayant pour objet d'organiser les conditions de mise en œuvre de dérogation au principe de protection des espèces, n'étant pas au nombre de ceux, mentionnés au 1° de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, présentant des incertitudes quant à leur réalité et à leur portée en l'état des connaissances scientifiques (CE 18 décembre 2019, *ASPAS et a.*, n°419897 et s., aux tables sur un autre point, s'agissant des tirs sur les loups).

<sup>5</sup> Aux termes de la décision CE 8 décembre 2000, *Commune de Breil-sur-Roya*, n°204756, au recueil, les stipulations des articles 6 et 9 de la de Berne ne créent d'obligations qu'entre les États parties à la convention et ne produisent pas d'effet direct dans l'ordre juridique interne.

<sup>6</sup> CE Ass. 11 avril 2012, *Groupe d'information et de soutien des immigrés et Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement*, n° 322326, au recueil.

<sup>7</sup> Ces stipulations qui énoncent le principe d'interdiction et les motifs possibles de dérogation ont directement inspiré les dispositions des directives Habitat et Oiseaux transposées aux articles L. 411-1 et -2 du code de l'environnement, de sorte que la reconnaissance éventuelle d'un effet direct à ces articles de la convention de Berne ne paraît pas présenter a priori d'enjeu.

coordonnateur d'établir et, nous l'espérons, d'enrichir, afin d'obtenir un retour d'expérience régulier permettant, le cas échéant, de procéder aux ajustements nécessaires.

**PCMNC** au rejet des deux requêtes.