

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE GRENOBLE**

N°2202515

FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES et autres

M. Jean-Paul Wyss
Président rapporteur

M. Nathan Villard
Rapporteur publique

Audience du 3 novembre 2023
Décision du 16 novembre 2023

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Grenoble

(3ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 22 avril 2022, France Nature Environnement Auvergne-Rhône-Alpes, France Nature Environnement Haute-Savoie, Agir pour le Vivant et les Espèces Sauvages, Animal Cross, Association pour la Protection des Animaux Sauvages et du Patrimoine Naturel, Ligue pour la protection des oiseaux, One Voice, représentés par Me Thouy, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté n° DDT-2022-0450 du 17 mars 2022 par lequel le préfet de la Haute-Savoie a autorisé la capture de bouquetins et leur euthanasie en cas de séropositivité ainsi que des abattages indiscriminés sur l'ensemble du massif du Bargy et dans le massif de Sous Dine et des Aravis ;

2°) de mettre à la charge de l'État une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les associations requérantes soutiennent que l'arrêté :

- méconnaît l'article 4 de l'arrêté du 19 février 2007 fixant les conditions de demande et d'instruction des dérogations à la protection des espèces protégées faute de mentionner l'identité du bénéficiaire de la dérogation, de préciser la part respective des captures et des abattages des individus non marqués et le nombre exact de tirs complémentaires prévus à l'article 2 ;

- est entaché d'un vice de procédure en l'absence d'évaluation des incidences de l'arrêté sur l'avifaune du site Natura 2000 du massif du Bargy ;

- est entaché d'une insuffisance de la procédure de consultation du public en méconnaissance de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement ;

- méconnaît le 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement en l'absence de démonstration d'une recherche sérieuse de solutions alternatives satisfaisantes ;
- méconnaît le c) du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement en l'absence de raisons impératives d'intérêt public majeur justifiant l'abattage de bouquetins sans contrôle sanitaire préalable ;
- méconnaît l'article L. 411-1 du code de l'environnement en l'absence de dérogation autorisant la perturbation du gypaète barbu.

Par un mémoire en défense enregistré le 17 juillet 2023, le préfet de la Haute-Savoie conclut au rejet de la requête.

Le préfet soutient que :

- les associations AVES France et Animal Cross sont dépourvues d'intérêt pour agir au vu de leur objet ;
- les moyens soulevés par les autres associations requérantes ne sont pas fondés.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- l'ordonnance n° 2202516 du 17 mai 2022 du juge des référés du tribunal administratif de Grenoble.

Vu :

- 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 23 avril 2007 fixant la liste des mammifères terrestres protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection ;
- 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 M. Wyss,
- les conclusions de M. Villard, rapporteur public,
- et les observations de M. Langlet, représentant le préfet de la Haute-Savoie.

Une note en délibéré, présentée pour les associations requérantes a été enregistrée le 8 novembre 2023.

Considérant ce qui suit :

1. A la suite de l'apparition d'un foyer de brucellose dans un cheptel bovin du Grand-Bornand en 2012, l'Etat a mis en place un programme de surveillance sanitaire des ongulés sauvages des massifs du Bargy, de Sous-Dine et des Aravis qui a permis de déceler des niveaux de séropositivité des bouquetins du massif du Bargy de 38% en 2013 et 45 % en 2014 puis 20% à compter de 2016 et autour de 10% en 2019 et 2021. Durant la période d'estive 2020, une génisse a néanmoins été contaminée, entraînant l'abattage de l'entier troupeau.

2. L'arrêté en litige du 17 mars 2022, qui abroge un arrêté pris en 2021, prévoit différentes dispositions pour l'année 2022 et les suivantes, en distinguant les bouquetins déjà marqués des autres et en prévoyant des euthanasies d'individus infectés et des abattages indiscriminés. S'agissant des individus non marqués, l'article 1^{er} prévoit, afin « *qu'il n'y ait plus d'individu non marqué et de constituer un noyau d'animaux marqués réputés sains* », qu'il sera procédé en 2022 à des captures ainsi qu'à un abattage indiscriminé dans la limite de 170 individus, prioritairement des jeunes femelles en cœur de massif. S'agissant des individus déjà marqués, l'article 2 prévoit la capture d'au moins 30 individus afin de tester leur séroprévalence et si elle s'avérait significative, des abattages indiscriminés complémentaires afin de réduire suffisamment le nombre d'individus pour pouvoir tous les capturer aisément à l'avenir. L'article 4 autorise, à compter de 2023 et pour chaque année, un maximum de 50 captures et 20 abattages indiscriminés parmi les bouquetins non marqués et un maximum de 100 captures parmi les bouquetins marqués. Le même article 4 autorise à compter de 2023 la capture de 50 bouquetins chaque année dans les massifs adjacents des Aravis et de Sous-Dine. Enfin, l'article 5 ordonne l'euthanasie de tous les animaux infectés.

3. L'exécution de l'article 1^{er} de cet arrêté a été suspendue par une ordonnance du 17 mai 2022 du juge des référés de ce tribunal qui a retenu qu'était de nature à faire naître un doute sérieux le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions du 4^o de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, qui imposent l'absence de solution alternative satisfaisante pour déroger à l'interdiction de capture et de destruction de cette espèce. L'exécution du 2^{ème} alinéa de l'article 4 de cet arrêté autorisant des « *abattages complémentaires de 20 tirs maximum par an* », a été suspendue par ordonnance du 15 juin 2023 qui a retenu le caractère sérieux du même moyen. Enfin, malgré l'ordonnance de suspension du 17 mai 2022, le préfet de la Haute-Savoie a pris un nouvel arrêté le 15 octobre 2022 et l'a fait exécuter les 17 et 18 octobre suivant, en fermant l'accès au massif du Bargy. 132 captures et 61 abattages indiscriminés ont alors été réalisés.

Sur les fins de non-recevoir opposées en défense :

4. Si, en principe, le fait qu'une décision administrative ait un champ d'application territorial fait obstacle à ce qu'une association ayant un ressort national justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour en demander l'annulation, il peut en aller autrement lorsque la décision soulève, en raison de ses implications, des questions qui, par leur nature et leur objet, excèdent les seules circonstances locales.

5. Si l'association Aves France a un ressort national, l'arrêté en litige relatif à l'abattage d'une espèce protégée excède par son objet les seules circonstances locales. Cette association qui s'est donné pour objet premier « d'œuvrer à la protection de la faune sauvage » notamment par des « actions visant à faire respecter les lois et règlements » justifie d'un intérêt pour agir à l'encontre de l'arrêté attaqué.

6. En revanche, l'association Animal Cross dont l'objet est « la protection et la défense de tous les animaux » ainsi que « la diminution de la souffrance animale causée par l'homme », « au niveau national comme international » ne justifie pas, quand bien même ses statuts se réfèrent accessoirement à la protection de la faune sauvage, d'un intérêt suffisant lui donnant qualité pour agir dans le présent litige.

7. La fin de non-recevoir doit être accueillie en ce qui concerne seulement l'association Animal Cross.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne l'étendue du litige

8. Si les associations requérantes demandent l'annulation de l'arrêté sans autre précision, elles ne critiquent ni les captures ni l'euthanasie des animaux infectés. Elles ne demandent en réalité l'annulation de l'arrêté en litige qu'en tant qu'il prévoit aux articles 1^{er}, 2 et 4 des abattages sans contrôle sanitaire préalable.

En ce qui concerne la légalité des articles 1^{er}, 2 et 4 en tant qu'ils prévoient l'abattage indiscriminé de bouquetins

9. Les articles L. 411-1 et du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement disposent que la destruction ou la perturbation des espèces animales concernées, ainsi que la destruction ou la dégradation de leurs habitats, sont par principe interdites. Toutefois, l'autorité administrative peut y déroger dès lors que sont remplies trois conditions distinctes et cumulatives tenant d'une part, à l'absence de solution alternative satisfaisante, d'autre part, à la condition de ne pas nuire au maintien des populations concernées dans un état de conservation favorable dans leur aire de répartition naturelle et, enfin, à la justification de la dérogation par l'un des cinq motifs limitativement énumérés. Ces motifs incluent notamment la prévention « *des dommages importants notamment (...) à l'élevage* » ainsi que la préservation de « *la santé et la sécurité publiques ou d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique (...)* ».

10. 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. L'arrêté du 23 avril 2007, visé ci-dessus, inclut le bouquetin des Alpes (*Capra ibex*) dans la liste des mammifères protégés figurant à son article 2.

11. S'agissant de la condition tenant à l'absence d'alternative satisfaisante, l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) a été saisie par la préfecture en 2021 d'une demande tendant à évaluer les effets de six hypothèses de gestion de l'enzootie, numérotées de 1 pour l'absence d'intervention à 6 pour l'abattage total. Le préfet fonde l'autorisation d'abattages indiscriminés en 2022, prévue aux articles 1^{er} et 2 de l'arrêté attaqué, sur le scénario n°5 consistant à constituer un noyau sain et abattre le reste de la population. L'article 4 relatif aux mesures à compter de 2023 est fondé sur le scénario n°3 de « 50 captures et 20 tirs » par an.

12. Toutefois, dans son avis rendu le 30 novembre 2021, l'Anses considère qu'il faut parvenir à l'extinction naturelle de la maladie et que le scénario n° 5, qualifié de « *scenario flash* » qui rend difficile le suivi postérieur, est « *comparable à un pari dont la probabilité de succès (par extinction) est faible* » alors que les scénarios 3 « 50 captures, 20 tirs » et 4 « 50 captures, 50 tirs » sont « *les meilleurs compromis des sorties du modèle après 10 ans d'application des mesures* ». Cette analyse est confortée par l'avis, unanimement défavorable, rendu par le Conseil national de la protection de la nature (CNPN) le 27 janvier 2022, qui indique que l'arrêté préfectoral « *prend en compte la vision sanitaire demandée par le milieu de l'élevage, avec une action choc immédiate d'assainissement, à l'instar de la prophylaxie domestique* », ce qui est voué à l'échec s'agissant d'une espèce sauvage. Cette instance explique que l'abattage massif prévu pour l'année 2022 comporte « *une prise de risque importante non incluse dans le modèle, qui vient de la déstructuration de la population de bouquetin dès lors que les individus restants peuvent s'agréger différemment* ». Ainsi et dès lors que l'abattage de cette espèce protégée ne peut être autorisé qu'en

l'absence d'alternative satisfaisante permettant de parvenir à l'extinction de l'enzootie, le préfet ne pouvait légalement autoriser un abattage indiscriminé dans la limite de 170 individus, scénario estimé moins pertinent qu'un abattage plus restreint pour parvenir au résultat recherché.

13. Pour les mêmes raisons, le préfet n'était pas fondé à autoriser « *à partir de 2023 et pour les années suivantes* » un maximum de 20 abattages indiscriminés, sans tenir compte des effets des mesures ordonnées et réalisées en 2022 puis chaque année, de plus fort alors que l'Anses indique dans son avis précité du 30 novembre 2021 que le modèle existant ne permet pas de tester la succession des scénarii. En ce sens, l'avis émis par l'Anses le 27 février 2023, soit postérieurement à la décision en litige, retient que les opérations réalisées en 2022 ont montré que le taux de séroprévalence « *est désormais très faible* » et l'agence préconise désormais la surveillance de la population en testant un nombre d'individus suffisant évalué à un minimum de 58 alors que l'arrêté limite le nombre de captures à 50. Ce n'est qu'à titre subsidiaire et si l'objectif de 58 captures d'individus non marqués ne pouvait être atteint, qu'elle préconise de procéder à des tirs sur des individus non marqués n'ayant pu être capturés. Il en résulte qu'il existait une alternative satisfaisante aux abattages indiscriminés autorisés par l'article 4 querellé.

14. Enfin, le préfet justifie également l'arrêté attaqué par l'insuffisance des mesures de biocontrôle et de biosécurité. Il fait valoir que les mesures prévues dans l'arrêté du 30 mars 2020, consistant aux retraits des pierres à sel, à la mise en place de clôtures et au recours au gardiennage des troupeaux ou à la présence de chiens de protection, n'ont pas été à même d'éviter la contamination d'un troupeau de bovins pendant l'estive 2020.

15. Toutefois, selon les instances consultées, les mesures de gestion doivent être complétées par des mesures de biosécurité tendant à limiter les contacts entre les bouquetins et les cheptels domestiques, mesures dont l'inefficacité n'est pas établie faute de mise en œuvre suffisante. Ainsi, dans son avis précité, le CNPN « *insiste une nouvelle fois sur la demande exprimée dans ses précédents avis, de recherche de mesures alternatives visant la conduite des troupeaux en vue d'une plus-value de biosécurité* », qui est « *vectrice d'une forte amélioration de la probabilité de contrôle du foyer quel que soit le scénario* ». Dans ses avis successifs, et encore en 2021, l'Anses revient sur la nécessaire mise en place de ces mesures. Dans son avis de 2016 elle reprenait en détail les recommandations déjà formulées en 2015 (éviter les points d'agrégation, gardiennage ou présence de chiens, vigilance particulière sur les zones de pâturage précoce au printemps), qui ne concernent que 6 alpages sur 42 et ne bouleversent pas les pratiques agricoles alors qu'aucune tentative de mise en œuvre ou évaluation de ces mesures de biosécurité ne permet de douter de leur faisabilité ou de leur efficacité. Faute de mise en place des mesures de biosécurité ainsi préconisées, destinées à lutter plus efficacement contre l'enzootie, le préfet ne pouvait légalement retenir l'absence d'alternative satisfaisante pour déroger à l'interdiction d'abattage d'une espèce protégée. La circonstance, à la supposer établie, que les mesures de biosécurité aient été renforcées en juin 2022 est sans incidence sur la légalité de l'arrêté attaqué.

16. Il résulte de tout ce qui précède que la condition d'absence de solution alternative satisfaisante n'est pas remplie. Par suite et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que l'arrêté litigieux doit être annulé en tant qu'il prévoit des abattages indiscriminés en ses articles 1^{er}, 2 et 4.

Sur les frais liés au litige :

17. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 1 500 euros à l'ensemble des associations requérantes à l'exception de l'association Animal Cross en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête est irrecevable et tant qu'elle concerne l'association Animal Cross.

Article 2 : L'arrêté du préfet de la Haute-Savoie du 17 mars 2022 est annulé en tant qu'il prévoit des abattages indiscriminés en ses articles 1^{er}, 2 et 4.

Article 3 : L'Etat versera à l'ensemble des associations requérantes à l'exception de l'association Animal Cross la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié aux associations France Nature Environnement Auvergne-Rhône-Alpes, France Nature Environnement Haute-Savoie, Agir pour le vivant et les espèces sauvages, Animal cross, Association pour la protection des animaux sauvages et du patrimoine naturel, Ligue pour la protection des oiseaux, One Voice et ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Copie en sera adressée au préfet de la Haute-Savoie.

Délibéré après l'audience du 3 novembre 2023, à laquelle siégeaient :

M. Wyss, président-rapporteur,
M. Ban et M. Callot, premiers conseillers,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 16 novembre 2023.

Le président-rapporteur,

L'assesseur le plus ancien dans
l'ordre du tableau,

J-P Wyss

J-L Ban

Le greffier,

G. Morand

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires en ce qui le concerne ou à tous commissaires 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.