

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANCY**

N° 2401142

**ASSOCIATION SOS MASSIF DES VOSGES ET
AUTRES**

Mme Géraldine Grandjean
Rapporteure

M. Romain Gottlieb
Rapporteur public

Audience du 3 juin 2025
Décision du 24 juin 2025

44-006
44-045-06
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nancy

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés les 18 avril 2024 et 31 janvier 2025, les associations SOS Massif des Vosges, Oiseaux Nature, Vosges nature environnement, Avenir et Patrimoine 88 et Paysage nature et patrimoine de la montagne vosgienne, représentées par Me Picoche, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 16 avril 2024 par lequel la préfète des Vosges a autorisé l'introduction dans le milieu naturel de spécimens de grand tétras (*Tetrao urogallus*) et a dérogé à la protection stricte des espèces protégées ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 6 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- l'arrêté est entaché d'incompétence car seul le ministre chargé de la protection de la nature pouvait délivrer une telle autorisation en ce qui concerne les réserves naturelles nationales du Grand Ventron et du Tanet-Gazon-du-Faing ;

- le dossier de demande d'autorisation, même complété afin de tenir compte des avis défavorables des instances consultatives, est entaché d'insuffisances en ce qu'il ne permet pas de délivrer « l'information la plus complète » sur les éléments mentionnés au II de l'article R. 411-32 du code de l'environnement ;

- le conseil national de la protection de la nature et le conseil scientifique régional du patrimoine naturel du Grand Est n'ont pas été consultés sur le dossier complémentaire établi par le Parc naturel régional des Ballons des Vosges ; après le rejet implicite de la demande initiale au terme d'un délai de six mois, le 17 juillet 2023, l'intégralité de la procédure aurait dû être reprise, y compris la consultation de ces deux instances ;

- le dossier soumis à la consultation du public est entaché d'insuffisances en ce qu'il ne comportait pas le projet de décision de la préfète des Vosges, ni de note de présentation ; le délai de vingt-et-un jours laissé au public à compter de la mise à disposition était insuffisant ; il n'est pas justifié de la prise en considération des observations et propositions du public ;

- l'autorisation en litige a été accordée en méconnaissance des articles L. 411-4 et R. 411-31 du code de l'environnement car l'introduction du Grand Tétras, qui est en principe interdite, n'est pas justifiée par un motif d'intérêt général suffisant en l'absence de protection particulière de l'espèce, n'est pas nécessaire et comporte des inconvénients excessifs au regard d'autres intérêts publics, notamment en raison du risque sanitaire et du coût de la mesure rapportés à son utilité.

Par des mémoires en défense enregistrés les 25 octobre et 20 janvier 2025, la préfète des Vosges conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que les moyens soulevés par les associations requérantes ne sont pas fondés.

La procédure a été communiquée au syndicat mixte du parc naturel régional des Ballons des Vosges qui n'a pas produit de mémoire en défense.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le décret n° 97-34 du 15 janvier 1997 ;
- le décret n° 97-1198 du 19 décembre 1997 ;
- l'arrêté du 29 octobre 2009 relatif à la protection et à la commercialisation de certaines espèces d'oiseaux sur le territoire national ;
- l'arrêté du 9 avril 2010 interdisant sur le territoire métropolitain l'introduction dans le milieu naturel de spécimens vivants de certaines espèces d'animaux vertébrés protégées en application des articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement ;
- 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 Grandjean, rapporteure,
- les conclusions de M. Gottlieb, rapporteur public,
- les observations de Me Picoche, représentant les associations requérantes,
- les observations de M. B..., représentant la préfète des Vosges
- et les observations de M. A..., représentant le parc naturel régional des Ballons des Vosges.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 16 avril 2024, la préfète des Vosges a autorisé l'introduction dans le milieu naturel de spécimens de grands tétras (*Tetrao urogallus*) sauvages en provenance de Norvège sur des sites présentant des caractéristiques favorables à l'espèce dans le département des Vosges en dérogation à la protection stricte des espèces protégées au bénéfice du syndicat mixte du parc naturel régional des Ballons des Vosges (PNRBV). Par la requête susvisée, les associations SOS Massif des Vosges, Oiseaux Nature, Vosges nature environnement, Avenir et Patrimoine 88 et Paysage nature et patrimoine de la montagne vosgienne demandent l'annulation de cette décision.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. En premier lieu, aux termes de l'article 1^{er} du décret du 15 janvier 1997 relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles : *« Les décisions administratives individuelles entrant dans le champ des compétences des administrations civiles de l'Etat, à l'exception de celles concernant les agents publics, sont prises par le préfet. / (...) »*. Aux termes de l'article 2 du même décret : *« Par dérogation aux dispositions de l'article 1^{er}, des décrets en Conseil d'Etat fixent la liste des décisions qui sont prises par les ministres ou par décret »*. Aux termes de l'article 3 de ce même décret : *« Les dispositions de l'article 1^{er} du présent décret entrent en vigueur le 1^{er} janvier 1998. / Les dispositions réglementaires contraires au présent décret sont abrogées à compter de la même date »*. Par ailleurs, aux termes du I de l'article R. 411-34 du code de l'environnement : *« L'autorisation d'introduction est délivrée par le préfet du département dans lequel l'introduction est envisagée, après consultation du conseil scientifique régional du patrimoine naturel et de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites siégeant en formation spécialisée dite de la nature »*. La compétence du ministre n'est substituée à celle du préfet que pour les autorisations qui relèvent de ces dispositions. Dans ces conditions, alors que l'autorisation en litige ne figure pas à l'annexe 1 du décret du 19 décembre 1997 pris pour l'application aux ministres chargés de la transition écologique et solidaire, de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales du premier alinéa de l'article 2 précité, et quand bien même l'introduction de grands tétras, au demeurant autorisée sur des sites du seul département des Vosges, est susceptible de concerner un périmètre excédant le territoire de ce département, la préfète des Vosges était compétente pour statuer sur la demande du PNRBV. Par suite, le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de la décision attaquée doit être écartée.

3. En deuxième lieu, aux termes de l'article R. 411-32 du code de l'environnement : *« I.- Toute personne souhaitant, pour des motifs d'intérêt général, procéder à l'introduction dans le milieu naturel d'animaux ou de végétaux appartenant à des espèces désignées en application des articles L. 411-4 et R. 411-31 adresse une demande au préfet du département du lieu où doivent être, selon le cas, lâchés les animaux ou plantés ou semés les végétaux. / II.- Cette demande est accompagnée d'un dossier qui comprend, outre l'indication, s'il s'agit d'une personne physique, de ses nom, prénoms et domicile, et, s'il s'agit d'une personne morale, de sa dénomination ou de sa raison sociale, de sa forme juridique, de l'adresse de son siège ainsi que de la qualité du signataire de la demande, l'information la plus complète sur : / 1° L'aptitude technique du demandeur à conduire l'introduction ou, s'il ne l'exécute pas lui-même, à la faire conduire ; / 2° Les motifs d'intérêt général qui justifient cette introduction ; / 3° Si elle est envisagée en vue de la réintroduction ou du renforcement de la population d'une espèce, l'évaluation de son incidence sur l'état de conservation de l'espèce ; / 4° Le nombre, l'origine ainsi que la provenance géographique des animaux ou des végétaux qu'il est envisagé d'introduire dans le milieu naturel ; / 5° La situation sanitaire dans la région d'origine des animaux ou des végétaux dont l'introduction est envisagée et l'état sanitaire de ces animaux et végétaux ; / 6° Les circonstances de temps et de lieu ainsi que l'ensemble des conditions générales d'exécution de la capture ou de l'enlèvement, du transport et de l'introduction des*

animaux ou des végétaux dans le milieu naturel, notamment au regard du droit de propriété ; / 7° L'évaluation des conséquences de l'introduction, d'une part, sur les milieux naturels où elle doit avoir lieu ainsi que sur la faune et la flore qu'ils hébergent, d'autre part, sur la sécurité des personnes et des biens ainsi que sur les conditions dans lesquelles s'exercent, dans le territoire affecté par l'introduction, les activités humaines ; / 8° La nature des mesures prévues pour accompagner et suivre dans le temps cette introduction ainsi que des dispositions nécessaires pour minimiser les risques qu'elle pourrait faire peser sur la sécurité des personnes et des biens ou sur la santé publique et, selon les cas, pour supprimer, réduire ou compenser les dommages qu'elle pourrait causer aux activités humaines, notamment agricoles, forestières, aquacoles et touristiques ; / 9° L'évaluation de son coût total et la capacité financière du demandeur à y procéder ou à y faire procéder ».

4. Le dossier en date du 17 janvier 2023 présenté à la préfète des Vosges par le PNRBV, en vue d'obtenir l'autorisation d'introduire, dans le massif des Vosges, des grands tétras en provenance de l'étranger, a été complété, pour répondre aux observations émises par le conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN) du Grand Est et du conseil national de la protection de la nature (CNPN), par un dossier en date du 28 novembre 2023. Alors que l'ensemble des éléments visés à l'article R. 411-32 du code de l'environnement y sont présentés, il ne ressort pas des pièces du dossier que la demande ainsi complétée, quand bien même son contenu peut être discuté, serait insuffisante, y compris en ce qui concerne l'évaluation financière du projet, et n'aurait pas permis à l'autorité administrative de se prononcer en connaissance de l'ensemble des éléments utiles à la prise de sa décision. Le moyen tiré de l'insuffisance ou de l'inexactitude des éléments du dossier présenté doit, par suite, être écarté.

5. En troisième lieu, si les dispositions citées au point 2 ci-dessus de l'article R. 411-34 du code de l'environnement prévoient que la préfète délivre l'autorisation d'introduction d'espèces après consultation du CSRPN et de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, il n'en ressort pas que ces instances doivent être à nouveau saisies pour un second avis après que le pétitionnaire a complété son dossier de demande pour prendre en compte les observations qu'elles ont précédemment émises. En l'espèce, alors même le CSRPN et le CNPN ont rendu, respectivement les 21 et 24 février 2023, un avis négatif sur l'opération envisagée, la préfète des Vosges n'était pas tenue de les saisir du dossier de demande complété le 28 novembre 2023 par le PNRBV avant de prendre sa décision. Par suite, le moyen tiré de l'irrégularité de la procédure suivie doit être écarté.

6. En quatrième lieu, aux termes du I de l'article R. 411-35 du code de l'environnement : *« L'autorisation peut être assortie de prescriptions spéciales. / Elle peut être refusée notamment si l'introduction envisagée n'est pas conciliable avec l'intérêt général qui s'attache à la protection de la santé et de la sécurité publiques, à la protection de l'environnement ou à la préservation de certaines activités humaines sur le territoire d'introduction. / Le silence gardé par l'autorité administrative compétente pendant plus de six mois à compter de l'enregistrement de la demande vaut décision de rejet ».*

7. En décidant d'accorder, postérieurement au délai d'instruction de six mois fixé par les dispositions précitées, l'autorisation sollicitée par le PNRBV, la préfète des Vosges a nécessairement abrogé la décision de rejet intervenue, en application des dispositions précitées, à l'expiration de ce délai. En l'absence de circonstances de droit ou de fait nouvelles, cette décision n'impliquait pas que le pétitionnaire réitère sa demande ou que la procédure, notamment de consultation, soit préalablement reprise. Par suite, ce moyen ne peut qu'être écarté.

8. En cinquième lieu, aux termes de l'article L. 123-19-2 du code de l'environnement : *« I.- Sous réserve des dispositions de l'article L. 123-19-6, le présent article définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement est applicable aux décisions individuelles des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement (...) / II.- Le projet d'une décision mentionnée au I ou, lorsque la décision est prise sur demande, le dossier de demande est mis à disposition du public par voie électronique. Lorsque le volume ou les caractéristiques du projet de décision ou du dossier de demande ne permettent pas sa mise à disposition par voie électronique, le public est informé, par voie électronique, de l'objet de la procédure de participation et des lieux et horaires où l'intégralité du projet ou du dossier de demande peut être consultée. / (...) / Les observations et propositions du public, déposées par voie électronique, doivent parvenir à l'autorité publique concernée dans un délai qui ne peut être inférieur à quinze jours à compter de la mise à disposition. / Le projet de décision ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai permettant la prise en considération des observations et propositions déposées par le public. Sauf en cas d'absence d'observations et propositions, ce délai ne peut être inférieur à trois jours à compter de la date de clôture de la consultation. / (...) ».*

9. D'une part, en application de ces dispositions, dès lors que la préfète des Vosges était saisie d'une demande émanant du PNRBV, elle n'était pas tenue de mettre à la disposition du public un projet de décision. Ces dispositions ne prévoient pas non plus de mettre à disposition une note de présentation du projet porté par le PNRBV alors, en tout état de cause, que les dossiers de demande d'autorisation initial et complémentaire étaient compréhensibles.

10. D'autre part, la consultation du public a été organisée par voie électronique entre le 4 et le 25 mars 2024, soit pendant vingt-deux jours. Le bilan des consultations locales sur le projet, en date d'avril 2024, indique que 957 contributions ont été déposées et note que celles qui ont été apportées lors des quinze premiers jours de la consultation consistaient en des avis circonstanciés ayant pris en compte les documents mis à disposition. Il ne ressort ainsi pas des pièces du dossier que, compte tenu de la nature du projet ou de sa complexité, cette durée aurait été insuffisante.

11. Enfin, il ressort du bilan des consultations que les contributions ont été prises en considération, quand bien même la préfète a délivré l'autorisation demandée alors que la majorité des contributions avaient fait part de leur opposition au projet.

12. Il résulte de ce qui vient d'être dit aux points 9 à 11 ci-dessus que le moyen tiré de l'irrégularité de la participation du public doit être écarté.

13. En dernier lieu, aux termes de l'article L. 411-4 du code de l'environnement : *« I.- Est interdite l'introduction dans le milieu naturel, qu'elle soit volontaire, par négligence ou par imprudence, de tout spécimen de l'une des espèces animales ou végétales, désignées par l'autorité administrative, susceptibles de porter préjudice aux milieux naturels, aux usages qui leur sont associés ou à la faune et à la flore sauvages. / II.- Toutefois, l'introduction dans le milieu naturel de spécimens de telles espèces peut être autorisée par l'autorité administrative pour des motifs d'intérêt général et après évaluation des conséquences de cette introduction ».* Aux termes de l'arrêté du 9 avril 2010 susvisé : *« Est interdite sur tout le territoire métropolitain et en tout temps l'introduction dans le milieu naturel, volontaire, par négligence, ou par imprudence : / (...) - des spécimens vivants, nés et élevés en captivité ou prélevés dans le milieu naturel, des espèces suivantes : (...), grand tétras (Tetrao urogallus) / (...) ».*

14. Il ressort des pièces du dossier que la population de grands tétras (*Tetrao urogallus major*) dans le massif des Vosges, qui était de l'ordre d'environ deux cent cinquante en 1972 est tombée à moins de cinquante individus en 2019 et a été évaluée à moins d'une dizaine en 2022 dont deux coqs, plaçant la conservation de cette population en situation particulièrement critique. Si l'espèce n'est pas, à l'échelle européenne ou mondiale, menacée d'extinction, le maintien d'effectifs suffisants pour éviter sa disparition à très court terme dans le massif des Vosges participe de la préservation de la diversité biologique et constitue, au regard du I de l'article L. 110-1 du code de l'environnement un objectif d'intérêt général. L'arrêté du 29 octobre 2009 susvisé interdit d'ailleurs, en Alsace, Franche-Comté, Lorraine et Rhône-Alpes, la destruction ou l'enlèvement des œufs et des nids, ainsi que leur destruction, mutilation, capture ou enlèvement, la perturbation intentionnelle dans le milieu naturel, ainsi que la dégradation des sites de reproduction et des aires de repos des animaux, et la détention, le transport, la naturalisation, le colportage, la mise en vente ou l'achat enfin, l'utilisation des spécimens prélevés dans la nature dans ces mêmes régions. L'espèce a par ailleurs fait l'objet de la définition d'un plan national d'actions (PNA) en sa faveur au titre des années 2012-2021 ayant pour objectif de mettre fin à la perte de biodiversité, avec une déclinaison à l'échelle du massif des Vosges définie pour les années 2018-2022. Ainsi, quand bien même les actions d'ores et déjà menées dans les sites favorables à la reproduction du grand tétras visant à l'amélioration de la qualité de l'habitat forestier, à la limitation des dérangements anthropiques et à l'équilibre forêt-gibier, conditions nécessaires au maintien de l'espèce dans un bon état de conservation, n'ont pas encore atteint un résultat optimal, et dès lors qu'il est prévu que ces actions doivent se poursuivre, voire être accentuées parallèlement à cette opération, le renforcement de l'espèce par l'introduction de spécimens norvégiens présente un intérêt général suffisant.

15. Toutefois, les mesures prises aux fins de renforcement de cette population ne doivent pas porter aux autres intérêts en présence, publics et privés, une atteinte excessive.

16. La circonstance dont se prévalent les requérantes selon laquelle l'espèce dont l'introduction est autorisée par la décision en litige n'est pas en danger dans son pays d'origine, n'est pas susceptible de faire obstacle à son introduction aux fins de renforcement de la population locale de grands tétras mais en est, au contraire, une condition. En outre, il ressort des pièces du dossier que la diversification génétique attendue de cette introduction, alors par ailleurs qu'il n'est pas contesté que les caractéristiques génétiques des *Tetrao urogallus major* présents dans les Vosges et *urogallus urogallus* des spécimens norvégiens sont très proches, est favorable à l'éclosion des œufs et à la survie des jeunes poussins.

17. Il ressort par ailleurs des pièces du dossier qu'un protocole sanitaire conforme aux réglementations européenne et française a été établi, qu'une équipe vétérinaire doit conforter ce protocole et suivre les étapes du transfert des oiseaux capturés en Norvège et qu'une analyse des risques sera réalisée avant le transport des individus concernés. Ainsi, le risque sanitaire présenté par l'opération de transfert, est suffisamment encadré. La circonstance alléguée que les services de la préfecture des Vosges n'aient pas été en mesure de transmettre aux requérantes les analyses du microbiote des individus transférés en avril 2024 en France, en tout état de cause postérieure à la décision contestée, ne suffit pas à démontrer que l'opération présente un risque sanitaire particulier qu'au demeurant les différents avis recueillis au cours de la procédure estiment sinon nul, du moins très faible.

18. Le coût de l'opération de renforcement de la population des grands tétras dans les Vosges est estimé à environ 132 500 euros en moyenne par an pour ce qui concerne l'opération de transfert des individus depuis la Norvège et à environ 98 500 euros par an en moyenne pour ce qui concerne le coût du pilotage et de la coordination du projet d'introduction. A ce montant moyen annuel de 231 000 euros généré par l'opération de transfert, prévu pendant les

cinq années correspondant à l'autorisation accordée, s'ajoute un montant moyen annuel de 383 000 euros environ, hors actions d'ores et déjà menées indépendamment de l'introduction de nouveaux spécimens de grands tétras, consacré aux mesures d'accompagnement telles que des actions de médiation avec les usagers des espaces concernés, les travaux d'amélioration de la quiétude des aires protégées ou des habitats, les opérations de communication et de sensibilisation du public, et les travaux d'équipement des infrastructures destinées à diminuer les risques de collision, dont il ressort des pièces du dossier que certaines d'entre elles auraient été mises en œuvre alors même que l'autorisation sollicitée n'aurait pas été accordée. Dans ces conditions, le coût de l'opération de renforcement de la population de grands tétras dans les Vosges ne paraît pas excessif au regard de l'objectif de sauvegarde de cette population à laquelle elle tend.

19. Il résulte de ce qui vient d'être dit que la décision attaquée, eu égard aux conditions dans lesquelles elle a été prise et aux mesures d'accompagnement qui l'entourent, tout en satisfaisant à l'objectif d'intérêt général qui s'attache à la sauvegarde d'une espèce animale menacée d'extinction, ne porte pas une atteinte excessive aux autres intérêts en présence.

Sur les frais de l'instance :

20. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie tenue aux dépens ou la partie perdante, la somme demandée par les associations requérantes au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de l'association SOS Massif des Vosges et autres est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à l'association SOS Massif des Vosges, première nommée, à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche et au syndicat mixte du parc naturel régional des Ballons des Vosges.

Copie en sera adressée, pour information, à la préfète des Vosges.

Délibéré après l'audience du 3 juin 2025, à laquelle siégeaient :

M. Coudert, président,
Mme Milin-Rance, première conseillère,
Mme Grandjean, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 24 juin 2025.

La rapporteure,

Le président,

G. Grandjean

B. Coudert

La greffière,

I. Varlet

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche en ce qui la 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.