

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NÎMES**

N° 2002951

**LIGUE POUR LA PROTECTION DES OISEAUX
ASSOCIATION FERUS**

**M. Brossier
Juge des référés**

Audience du 8 octobre 2020
Ordonnance du 9 octobre 2020

54-035-02

D

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 5 octobre 2020 sous le n° 2002951, la Ligue pour la protection des oiseaux (délégation PACA) et l'association FERUS, représentées par Me Victoria, avocat, demandent au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de l'arrêté du préfet de Vaucluse en date du 28 septembre 2020, modifié par arrêté du 30 septembre 2020, autorisant la réalisation de tirs de prélèvement simple en vue de la protection contre la prédation du loup des troupeaux domestiques situés sur les communes de Bédoin, Aurel, Monieux, Sault, Beaumont-du-Ventoux, St-Léger-du-Ventoux, Malaucène et Brantes, jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de cette décision ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les requérantes soutiennent que :

*l'urgence est caractérisée :

-deux loups doivent être prélevés sur la période à venir courant du 5 au 19 octobre 2020 ;

-l'administration ne peut opposer l'intérêt public lié à la protection des troupeaux ;

*des doutes sérieux quant la légalité de la décision attaquée du 28 septembre 2020, modifiée le 30 septembre 2020, sont à relever :

-s'agissant de la légalité externe, la décision attaquée du 28 septembre 2020, modifiée le 30 septembre 2020, est entachée d'un vice procédure, dès lors qu'elle aurait dû faire l'objet d'une consultation publique dans les conditions prévues par les articles L. 123-19-1 et L. 123-19-2 du code de l'environnement ; en effet, ayant pour objet d'autoriser le prélèvement simple de deux loups dans un secteur qui a vu disparaître l'une de ses deux zones de présence permanente (ZPP) à l'issue de l'hiver 2019/2020, la décision attaquée est susceptible d'avoir une influence directe ou significative sur l'environnement, quand bien même elle s'inscrirait dans le cadre du quota fixé par le ministère de la transition écologique dans le cadre de l'arrêté du 31 décembre 2019 ; au surplus, la décision attaquée se fonde sur l'arrêté en date du 15 septembre 2020 du préfet coordinateur, préfet de la région Auvergne-Rhône Alpes, qui n'a pas non plus, lui aussi, fait l'objet d'une consultation publique préalable ;

-s'agissant de légalité interne, la décision attaquée du 28 septembre 2020, modifiée le 30 septembre 2020, a été prise en application des articles 23 à 24 et 29 à 35 de l'arrêté-cadre ministériel du 19 février 2018 ; celui-ci a été édicté en application des articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement qui fixent, d'une part, le principe d'interdiction de détruire des animaux appartenant à une espèce protégée, d'autre part, les trois conditions cumulatives dans lesquelles il peut être dérogé à cette interdiction, à savoir l'absence d'alternatives moins dommageables, l'absence d'atteinte au maintien effectif de l'espèce dans un état de conservation favorable au sein de son aire de répartition naturelle et la justification de la mesure par un motif expressément cité tel que la prévention des dommages importants à l'élevage ; ce principe d'interdiction est d'interprétation stricte au regard de l'article 16 de la directive CEE n° 92-43 dite directive « habitats » et de la jurisprudence de la cour de justice de l'Union européenne, afin de pouvoir garantir la protection effective de l'espèce concernée par une mesure de destruction, de sorte que les dérogations doivent être motivées, nécessaires et proportionnées aux objectifs qu'elles poursuivent ;

.en l'espèce, la décision attaquée du 28 septembre 2020, modifiée le 30 septembre 2020, se fonde sur l'arrêté en date du 15 septembre 2020 du préfet coordinateur, préfet de la région Auvergne-Rhône Alpes, qui est lui-même illégal en ce qu'il ne justifie pas, en méconnaissance de l'article 20 de l'arrêté-cadre ministériel du 19 février 2018, en quoi la prévention ou la réduction des dommages aux troupeaux serait prioritaire dans le secteur vauclusien en cause ; la décision attaquée ne justifie pas non plus, quant à elle, en quoi une telle prévention ou une telle réduction des dommages aux troupeaux serait prioritaire dans le secteur vauclusien en cause ;

.la décision attaquée du 28 septembre 2020, modifiée le 30 septembre 2020, ne justifie pas en quoi la zone en cause correspondrait à un périmètre défini de façon cohérente au regard de l'occupation du territoire par les loups ayant causé des dommages, en méconnaissance de l'article 22 de l'arrêté-cadre ministériel du 19 février 2018, alors notamment que la commune de Malaucène était incluse dans la périmètre de la zone de présence permanente (ZPP) du Mont Serein qui a disparue à l'issue de l'hiver 2020 et qu'il n'a pas été recensé d'indices de la présence du loup sur Malaucène ou Bédoin ; en outre, la commune de Monieux est incluse dans la zone de présence permanente (ZPP) des plateaux du Ventoux, sur laquelle aucun dommage n'est justifié nécessitant des tirs de prélèvement ;

.la décision attaquée du 28 septembre 2020, modifiée le 30 septembre 2020, ne justifie pas que les élevages listés, sur lesquels auraient été constatés des dommages importants, ont tous préalablement mis en place des mesures de protection des troupeaux, en méconnaissance de l'article 23 de l'arrêté-cadre ministériel du 19 février 2018 ;

.la décision attaquée du 28 septembre 2020, modifiée le 30 septembre 2020, ne justifie pas que les élevages listés ont préalablement mis en œuvre des mesures d'effarouchement, en méconnaissance de l'article 23 de l'arrêté-cadre ministériel du 19 février 2018 ;

.la décision attaquée du 28 septembre 2020, modifiée le 30 septembre 2020, ne justifie pas que les tirs de défense qu'elle vise ont été mis en œuvre conformément aux modalités fixées par l'arrêté-cadre du 19 février 2017, en méconnaissance de l'article 23 de l'arrêté-cadre ministériel du 19 février 2018 ; en tout état de cause, il n'est pas justifié que des dommages auraient été constatés dans les troupeaux ayant effectivement mis en oeuvre ces tirs de défense ; à cet égard, il n'est pas justifié sur quel laps de temps et sur quels troupeaux 30 attaques ont entraîné la mort ou la blessure de 41 animaux ;

.si la décision attaquée du 28 septembre 2020, modifiée le 30 septembre 2020, fait état de deux autorisations de tirs de défense renforcée sur le secteur en 2020, il n'est justifié, ni que de tels tirs ont été effectivement mis en oeuvre et consignés sur les registres prévus à l'article 19 de l'arrêté-cadre du 19 février 2018, ni que des dommages importants ont eu lieu après la délivrance de la dernière autorisation de tir de défense renforcé, en méconnaissance de l'article 23 de l'arrêté-cadre ministériel du 19 février 2018 ; les protocoles d'intervention en 2020 dans le Vaucluse ne font état d'aucun loup prélevé pour l'instant ;

.il n'est pas justifié que les troupeaux des élevages cités demeureraient encore exposés à la prédation du loup, en méconnaissance de l'article 23 de l'arrêté-cadre ministériel du 19 février 2018 ;

.il n'est pas justifié en quoi les tirs de prélèvement en litige seraient la seule solution permettant de réduire fortement les dommages aux troupeaux sur le secteur en cause, alors que la décision attaquée vise deux loups de façon indifférenciée et qu'elle risque de déstructurer la meute constituée sur la zone de présence permanente (ZPP) du Ventouret, de sorte que l'article L. 411-2 du code de l'environnement est méconnu ;

.il n'est pas justifié en quoi le prélèvement d'un seul loup, plutôt que deux, n'est pas suffisant pour atteindre l'objectif recherché, en méconnaissance de l'article 22 de l'arrêté-cadre ministériel du 19 février 2018 et de l'article L. 411-2 du code de l'environnement ;

.il n'est pas justifié en quoi les tirs de prélèvements en litige ne risquent pas de faire disparaître la zone de présence permanente (ZPP) du Ventouret et de menacer la conservation de l'espèce, en méconnaissance de l'article L. 411-2 du code de l'environnement interprété à la lumière du principe de précaution ;

.enfin, l'article 6 de l'arrêté attaqué autorise la réalisation des tirs de prélèvements simples lors d'opérations d'affûts, d'approches ou de battues, alors que les articles 27 et 28 de l'arrêté-cadre ministériel du 19 février 2018 réservent ces possibilités aux seuls tirs de prélèvement renforcés.

Par un mémoire enregistré le 8 octobre 2020 à 7h59, le préfet de Vaucluse conclut au rejet de la requête, en soutenant que :

*l'urgence n'est pas caractérisée, en effet :

-sur le territoire national, de 2013 à 2017, le nombre de zones de présence permanente (ZPP) est passé de 31 dans 25 départements (dont 21 ZPP structurées en meute) à 57 dans 33 départements (dont 44 ZPP structurées en meute), soit une hausse de 83 % en quatre ans ; sur la même période, le nombre de loups est passé de 229 à 402, soit une hausse de 75 %, et s'élève désormais à 580 loups à l'issue de l'hiver 2019/2020, soit une nouvelle hausse de 44% ; il en résulte que la population des loups n'est pas exposée à un risque d'extinction démographique ;

-dans le même temps, les attaques de troupeaux ont augmenté ; sur le secteur du Ventouret, de telles attaques, limitées au début des années 2010, se sont intensifiées pour atteindre 48 attaques à ce jour pour l'année 2020, soit cinq fois plus que pour l'année 2019 à la même période, alors même que différentes mesures ont été mises en œuvre sur ce secteur dans les huit communes en cause, sans permettre une protection efficace ; ainsi, le montant des aides payées sur ce seul secteur dans le cadre du programme de développement durable régional (PDRR) atteint pour la période 2015-2020 la somme de 1 079 135 euros ; en 2020, vingt éleveurs mettent en œuvre des mesures de garde du troupeau par le biais de chiens et l'achat de clôtures par filets ; au-delà des mesures de protection, la mise en place de mesures d'effarouchement est de la seule initiative de l'éleveur ; dix éleveurs bénéficient d'une autorisation de tirs de défense simple sur le secteur et deux éleveurs d'une autorisation de tirs de défense renforcée, qui a été mise en œuvre par une unité spécialisée de l'office français de la diversité (24 hommes-nuits) et des lieutenants de louveterie (90 hommes-nuits) ; ces interventions graduées n'ont toutefois pas produit d'effets sur les attaques sur le secteur concerné ;

-dans ces conditions, l'urgence alléguée par les requérantes est à mettre en balance avec l'urgence qu'il y a à mettre fin au désarroi des éleveurs des communes concernées, d'autant que le pastoralisme ovin dans le secteur en cause maintient la biodiversité, préserve la mosaïque de milieux présente et contribue à la défense de la forêt contre l'incendie ;

*aucun moyen soulevé par la Ligue pour la protection des oiseaux et l'association FERUS n'est susceptible de créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté du 28 septembre 2020, modifié par arrêté du 30 septembre 2020, en effet :

-en ce qui concerne la légalité externe, le vice procédure soulevé tiré de la méconnaissance des articles L. 123-19-1 et L. 123-19-2 du code de l'environnement n'est pas fondé, dès lors que les arrêtés ministériels du 19 février 2018, fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup (*Canis lupus*) et fixant le nombre maximum de spécimens de loups (*Canis lupus*) dont la destruction peut être autorisée, ont fait l'objet d'une consultation publique du 8 janvier au 29 janvier 2018, alors que la gestion du quota de loups s'effectue à une échelle nationale et qu'il n'y a pas lieu de procéder à une nouvelle consultation publique ;

-en ce qui concerne la légalité interne, les arguments développés ci-dessus, s'agissant de l'absence d'urgence à statuer, permettent de répondre à l'argumentation des requérantes selon laquelle il n'est pas justifié en quoi la prévention ou la réduction des dommages aux troupeaux serait prioritaire.

Vu :

-la requête par laquelle la Ligue pour la protection des oiseaux et l'association FERUS demandent l'annulation de la décision attaquée du 28 septembre 2020, modifiée le 30 septembre 2020 ;

-les autres pièces du dossier.

Vu :

-la directive n° 92/43/CEE du 21 mai 1992 ;

-le code de l'environnement ;

-l'arrêté interministériel du 19 juin 2009 relatif à l'opération de protection de l'environnement dans les espaces ruraux portant sur la protection des troupeaux contre la prédation ;

-l'arrêté du 23 avril 2007 fixant la liste des mammifères terrestres protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection ;

-l'arrêté du 30 juin 2015 fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup (*Canis lupus*) ;

-l'arrêté interministériel du 19 février 2018 modifié fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup (*Canis lupus*) ;

-l'arrêté interministériel du 30 décembre 2019 portant expérimentation de diverses dispositions en matière de dérogation aux interdictions de destruction pouvant être accordées par les préfets concernant le loup (*Canis lupus*) ;

-l'arrêté du 15 septembre 2020 du préfet coordonnateur du plan national d'action pour le loup et les activités d'élevage ;

-le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné M. Brossier, vice-président, pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ont été régulièrement averties de l'audience publique du 8 octobre 2020 à 10 heures.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

*le rapport de M. Brossier, juge des référés ;

*les observations de Me Victoria, représentant la Ligue pour la protection des oiseaux et l'association FERUS, qui ont développé oralement leur argumentation écrite, en maintenant l'ensemble de leurs conclusions et moyens, et en précisant que :

-sur l'urgence, il n'est pas démontré que la pérennité de l'élevage ovin en cause est compromis, de sorte qu'aucun intérêt public ne peut s'opposer à la suspension de l'exécution sollicitée ;

-sur les doutes sérieux quant à la légalité de la décision attaquée du 28 septembre 2020, modifiée le 30 septembre 2020, les éléments produits par le préfet de Vaucluse, tant dans son mémoire en défense qu'à l'audience, ne sont pas probants et ne démontrent toujours pas que les obligations exigées par les articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement et par l'arrêté-cadre ministériel du 19 février 2018 sont respectées ;

*les observations de M. Ricous et de M. Courdier, représentant le préfet de Vaucluse, qui a développé oralement son argumentation écrite, en précisant que :

-s'agissant de la situation générale, de 2013 à 2017, le nombre de loups sur le territoire national a augmenté de 75 % pour atteindre 585 spécimens, et le nombre de zones de présence permanente (ZPP) a augmenté de 83 % ; le plafond national de prélèvement étant de 98 loups en 2020 et le nombre de loups prélevés nationalement étant à ce jour de 84 loups, la mise en oeuvre de l'arrêté attaqué porte ce nombre à 86 (84+2) ; dans ces conditions et s'agissant de l'urgence, avec un prélèvement de deux loups seulement, il n'y a pas de mise en péril de l'espèce ;

-plus d'un million d'euros d'aides publiques de l'Etat français et de l'Union européenne ont été distribuées aux éleveurs concernées depuis 2012 pour la mise en place de mesures de protection ; l'effectivité de la mise en oeuvre des dispositifs est contrôlée de façon drastique par les services administratifs concernés ; vingt éleveurs bénéficient d'un gardiennage renforcé avec clôtures et 46 chiens de protection ; dix éleveurs bénéficient de tirs de défense simple et deux éleveurs de tirs de défense renforcée ; malgré l'intervention de 144 hommes-nuits, les attaques continuent ; des registres de tirs sont produits à l'audience ; une fiche déclarative d'éleveur est également produite à l'audience et d'autres fiches pourront être produites si nécessaire ; une

fiche récapitulative du nombre de chiens de protection par commune est également produite à l'audience ;

-malgré toutes ces mesures adaptées et graduées, l'importance des dommages est grandissante ; le nombre d'attaques sur le secteur en cause est passé de 17 en 2018 puis 14 en 2019 à un total de 48 en 2020 ; il est constaté une expansion du nombre de loups tant nationalement que localement ; le fait que, sur le secteur en cause, une zone de présence permanente (ZPP) sur deux ait disparu, ne signifie pas qu'il y a eu atteinte à la conservation, mais que deux meutes de loups se sont regroupées en une seule ; aucune déstructuration de la meute n'a été observée ;

-la définition d'une zone de présence permanente (ZPP) n'a pas à lister explicitement un nombre de communes ; c'est un positionnement géographique général ; pour la commune de Bédouin, il y a eu un total de 73 attaques dont 30 en 2020 ; pour la commune de Monieux, sa partie Nord appartient bien à la ZPP du Ventouret ;

-l'arrêté attaqué met en place des tirs de prélèvement simple en respectant à ce titre l'arrêté interministériel du 19 février 2018 ; à cet égard, et s'agissant des articles 23 et 24, le préfet a toute liberté pour mettre en œuvre, par battues ou autres, des tirs de prélèvement simple qui concernent des équipes de louveterie, et non tous les chasseurs.

Sur le fondement de l'article R. 522-8 du code de justice administrative, la clôture de l'instruction a été différée au 8 octobre 2020 à 17 heures.

Par un mémoire enregistré le 8 octobre 2020 à 15h32, le préfet de Vaucluse conclut au rejet de la requête, par les mêmes arguments que ceux développés dans ses précédentes écritures et lors de l'audience, en produisant en outre un bilan financier des aides versées aux éleveurs du Ventoux, des conventions conclues avec des éleveurs, des constats de dommages sur troupeaux, des arrêtés préfectoraux autorisant des tirs de défense simple ou renforcée, la fiche d'intervention des lieutenants de louveterie et des registres de tirs de défense.

Par des mémoires enregistrés le 8 octobre 2020 à 16h28 et à 16h45, la Ligue pour la protection des oiseaux et l'association FERUS, représentées par Me Victoria, conclut aux mêmes fins que celles de leurs précédentes invoquées, par les mêmes moyens que ceux précédemment soutenus, en précisant que :

-s'agissant de l'urgence, elles n'ont pas agi tardivement, l'arrêté attaqué ayant été publié le vendredi 2 octobre 2020 et le référé ayant été déposé le lundi 5 octobre 2020 ; si le loup gris progresse dans son aire de répartition naturelle, il importe de rappeler que l'espèce reste fragile, alors que le seuil de viabilité de l'espèce de 500 loups n'a été atteint qu'en 2019 ; au surplus, si le préfet de Vaucluse soutient que les deux zones de présence permanente (ZPP) du Mont Serein et du Ventouret ont pu se regrouper, il n'en rapporte pas la preuve ; en tout état de cause, un tir de prélèvement constitue par lui-même une atteinte grave et immédiate aux intérêts défendus par les requérantes ; il n'est pas démontré que la pérennité de l'élevage ovin sur les secteurs en cause est compromis, alors que le département de Vaucluse est loin d'être le département le plus touché en région PACA ; il n'est pas justifié si les tirs de défense ont été effectivement mis en œuvre ;

-la condition prévue à l'article 23 de l'arrêté-cadre du 19 février 2019 ne permet d'autoriser des tirs de prélèvement simples que lorsqu'il est constaté des dommages importants dans les élevages ayant mis en œuvre les tirs de défense ; contrairement à ce qui est soutenu par la partie défenderesse, cette condition ne s'apprécie pas de façon générale sur tous les troupeaux du secteur, mais sur les seuls troupeaux ayant mis en œuvre des tirs de défense ; les éléments produits par le préfet de Vaucluse ne permettent pas de lever cette difficulté ; les registres de tirs produits sont insuffisamment probants, notamment ceux qui datent de 2016 et 2017 et qui sont trop anciens pour être pris en compte ; il n'est pas justifié de dommages importants sur le

troupeau concerné après mise en oeuvre de tirs de défense, les éléments produits ne démontrant d'ailleurs que 2 victimes sur 2000 bêtes ; en outre, les mesures de protection ne sont que déclaratives et non vérifiées par les agents habilités ; les fiches d'intervention des lieutenants de louveterie sont imprécises et il n'est pas davantage justifié que des dommages importants aux troupeaux auraient été constatés après de telles interventions dont on ne connaît pas la nature.

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté du 28 septembre 2020, modifié par arrêté du 30 septembre 2020, le préfet de Vaucluse a autorisé, sur la période courant du 5 au 19 octobre 2020, la réalisation de tirs de prélèvement simple de deux loups pour la défense des troupeaux domestiques situés sur les communes de Bédoin, Aurel, Monieux, Sault, Beaumont-du-Ventoux, St-Léger-du-Ventoux, Malaucène et Brantes, en précisant les modalités de réalisation de ces tirs. Le préfet de Vaucluse a édicté cette décision aux motifs que, malgré la mise en place de mesures de protection contre la prédation du loup incluant notamment la présence de chiens et de tirs de défense en 2020, 30 attaques ont eu lieu sur la zone de présence permanente (ZPP) du Ventouret ayant entraîné la mort ou la blessure de 41 animaux, que la zone formée par les communes mentionnées ci-dessus constitue un territoire cohérent au regard de l'occupation du territoire en meutes par le loup, et que la mise en oeuvre de l'arrêté ne nuira pas au maintien du loup dans un état de conservation favorable dans son aire de répartition naturelle.

Sur les conclusions formées sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

2. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision (...)* ».

3. En l'état de l'instruction, aucun des moyens visés ci-dessus invoqués par la Ligue pour la protection des oiseaux et l'association FERUS, développés dans leurs écritures et lors de l'audience, n'est propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté du 28 septembre 2020, modifié par arrêté du 30 septembre 2020. Par suite, les conclusions à fin de suspension de l'exécution de cette décision doivent être rejetées, sans qu'il soit besoin d'examiner si les conditions tenant à l'urgence d'une telle mesure sont réunies.

Sur les conclusions formées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

4. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.* ».

5. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'Etat, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, le

versement d'une quelconque somme au titre des frais non compris dans les dépens exposés par la Ligue pour la protection des oiseaux et l'association FERUS.

ORDONNE :

Article 1^{er} : La requête n° 2002951 de la Ligue pour la protection des oiseaux et de l'association FERUS est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à la Ligue pour la protection des oiseaux, à l'association FERUS, à la ministre de la transition écologique et au ministre de l'agriculture et de l'alimentation.

Copie en sera donnée au préfet de Vaucluse.

Fait à Nîmes le 9 octobre 2020.

Le juge des référés,

J.B. BROSSIER

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique et au ministre de l'agriculture et de l'alimentation, en ce qui les 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.