

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NÎMES**

N° 1802510

FEDERATION NATIONALE DE DEFENSE
DU PASTORALISME

Mme Héry
Magistrat désigné

Audience du 21 août 2018
Ordonnance du 21 août 2018

54-035-04

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 2 août 2018, la fédération nationale de défense du pastoralisme, représentée par Me Jarre, demande au juge des référés :

1°) d'ordonner au préfet de la Lozère de prendre toutes mesures utiles de sauvegarde nécessaire afin de préserver la vie des animaux composant les cheptels et d'empêcher qu'ils subissent des attaques de la part de loups d'origine balte, dans un délai de soixante-douze heures suivant la notification de l'ordonnance à intervenir, sous astreinte de 426 euros par jour de retard ;

2°) d'ordonner toute opération matérielle destinée à la capture des prédateurs d'origine balte et leur placement corrélatif au sein d'un lieu de dépôt adapté à leur accueil et garde ;

3°) d'ordonner au préfet de la Lozère de lui communiquer un certain nombre de documents relatifs à l'activité de détention des loups du parc animalier du Gévaudan de Sainte-Lucie sur les cinq dernières années ;

4°) de condamner le préfet de la Lozère aux dépens.

La fédération nationale de défense du pastoralisme soutient que :

S'agissant des conclusions tendant au prononcé de mesures conservatoires contre la prédation des loups :

- la mesure de sauvegarde sollicitée présente un caractère nécessaire en raison des dommages causés par des loups d'origine balte aux troupeaux ;

- ces loups ne bénéficient pas d'une protection au sens de l'article L. 411-1 du code de l'environnement, comme n'évoluant pas dans leur aire de répartition naturelle ;
- la mesure sollicitée présente un caractère purement conservatoire et tend à préserver l'intérêt général que constitue le pastoralisme ;
- la présence de ces loups préjudicie de manière grave et immédiate aux intérêts défendus par la fédération ;
- les mesures demandées ne présentent aucune contestation sérieuse.

Par un mémoire enregistré le 20 août 2018, le préfet de la Lozère conclut au rejet de la requête.

Le préfet de la Lozère soutient que :

S'agissant des conclusions tendant au prononcé de mesures conservatoires contre la prédation des loups :

- les conclusions sont irrecevables comme tardives, s'agissant de l'évènement survenu en mars 2016 ;
- la condition d'urgence n'est pas satisfaite, la présence du loup étant signalée en Lozère depuis 2012 et les dommages causés par les loups n'ayant pas évolué entre 2016 et 2018 ;
- l'Etat ayant mis en œuvre un certain nombre d'actions visant à prévenir les dommages causés aux activités d'élevage par les loups, toute autre mesure prononcée par le juge des référés constituerait un obstacle à l'application des décisions administratives prises en ce sens et serait dès lors contraire aux dispositions de l'article L. 521-3 du code de justice administrative ;

S'agissant des conclusions tendant à ce que soit ordonnée la communication de documents administratifs :

- les conclusions sont irrecevables comme n'ayant pas été précédées de la saisine préalable de la commission d'accès aux documents administratifs ;
- certains des documents dont la communication est demandée sont inexistantes ;
- il a saisi la commission d'accès aux documents administratifs d'une demande d'avis sur la communicabilité des autres documents.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, signée à Berne le 19 septembre 1979 ;
- la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages ;
- l'arrêté 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 19 février 2018 fixant les limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup (*Canis lupus*) ;
- le code de l'environnement ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné Mme Héry pour statuer en qualité de juge des référés, en application de l'article L. 511-2 du code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience publique du 21 août 2018.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Héry, juge des référés ;
- les observations de Me Erica Jarre, représentant la fédération nationale de défense du pastoralisme, qui a développé oralement son argumentation écrite, en maintenant l'ensemble de ses conclusions et moyens, et en demandant en outre que, dans l'hypothèse où le tribunal autoriserait le prélèvement d'un loup par l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), les analyses génétiques soient effectuées à son contradictoire et que ce loup ne soit pas décompté du plafond autorisé ; Me Jarre soutient en outre que la procédure est irrégulière dans la mesure où le mémoire en défense du préfet lui a été communiqué tardivement ; Me Jarre précise également : que les loups à l'origine des attaques des troupeaux proviennent du Parc animalier du Gévaudan et ne bénéficient pas, par suite, des mesures de protection instituées par les textes en vigueur ; que les attaques sont actuelles ; que les statistiques produites par la préfecture sont minimisées dans leur ampleur compte tenu du mode de détermination de l'attaque ou non par un loup ; que les mesures de sauvegarde demandées ne font pas obstacle à l'exécution de décisions administratives ; que la commission d'accès aux documents administratifs n'a pas été saisie par la fédération ;
- les observations de M. L. et de Mme D., pour le préfet de la Lozère, qui ont développé oralement l'argumentation écrite du préfet, en maintenant l'ensemble des conclusions et moyens du mémoire en défense, et en précisant, en outre que : si la possibilité que les attaques des troupeaux soient causés par des loups provenant du Parc animalier du Gévaudan n'a pas été écartée, cette éventualité n'a toutefois pas été confirmée ; compte tenu du mode de déplacement habituel des loups, il n'existe aucune certitude sur le fait que les loups qui se seraient échappés soient ceux identifiés en 2017 et soient à l'origine des attaques ; la condition d'urgence n'est ainsi pas satisfaite ; les loups sont protégés par la convention de Berne, quelle que soit leur origine ; des prélèvements génétiques ont été effectués à la fin du mois de juillet sur les loups du Parc animalier de Gévaudan originaires de Hongrie, afin de comparer leur génotype avec celui des loups identifiés en 2017, les résultats de ces analyses seront connus à l'automne ; le constat des pertes dans les troupeaux et leur attribution au loup est réalisé par l'ONCFS, les éleveurs pouvant apporter des éléments et disposant d'une instance de recours en cas de contestation ;

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

Sur les conclusions formées sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative :

Sans qu'il soit besoin d'examiner les fins de non recevoir opposées par le préfet de la Lozère ;

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-3 du code de justice administrative :
« *En cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative.* » ;

2. Considérant que, saisi sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative d'une demande qui n'est pas manifestement insusceptible de se rattacher à un litige relevant de la compétence du juge administratif, le juge des référés peut prescrire, à des fins conservatoires ou à titre provisoire, toutes mesures que l'urgence justifie, notamment sous forme d'injonctions adressées à l'administration, à la condition que ces mesures soient utiles et

ne se heurtent à aucune contestation sérieuse ; qu'enfin, il ne saurait faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative, même celle refusant la mesure demandée, à moins qu'il ne s'agisse de prévenir un péril grave ;

En ce qui concerne les conclusions tendant au prononcé de mesures conservatoires contre la prédation de loups :

3. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 9 de la convention de Berne du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe : « *A condition qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas à la survie de la population concernée, chaque Partie contractante peut déroger aux dispositions des articles 4, 5, 6, 7 et à l'interdiction de l'utilisation des moyens visés à l'article 8 : / (...) - pour prévenir des dommages importants aux cultures, au bétail, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et aux autres formes de propriété (...)* » ; qu'en application des stipulations de l'article 12 de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage, dite « Habitats » : « *1. Les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour instaurer un système de protection stricte des espèces animales figurant à l'annexe IV point a), dans leur aire de répartition naturelle, interdisant : a) toute forme de capture ou de mort intentionnelle de spécimens de ces espèces dans la nature ; b) la perturbation intentionnelle de ces espèces, notamment durant la période de reproduction et de dépendance (...)* » ; que le loup est au nombre des espèces figurant à l'annexe IV point a) de la directive ; qu'aux termes de l'article 2 de l'arrêté du 23 avril 2007 fixant la liste des mammifères terrestres protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection : « *Pour les espèces de mammifères dont la liste est fixée ci-après :/ I.-Sont interdits sur tout le territoire métropolitain et en tout temps la destruction, la mutilation, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle des animaux dans le milieu naturel (...)* » ; que le loup (*Canis lupus*) figure dans la liste fixée par cet arrêté ;

4. Considérant, d'autre part, que l'article 16 de la directive « Habitats » prévoit que : « *1. A condition qu'il n'existe pas une 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, les Etats membres peuvent déroger aux dispositions des articles 12, 13, 14 et de l'article 15 points a) et b) : (...) b) pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété* » ; qu'aux termes de l'article L. 411-1 du code de l'environnement, pris pour la transposition de cette directive : « *I.-Lorsqu'un intérêt scientifique particulier, le rôle essentiel dans l'écosystème ou les nécessités de la préservation du patrimoine naturel justifient la conservation (...) d'espèces animales non domestiques (...), sont interdits :/ 1° La destruction ou l'enlèvement des œufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation d'animaux de ces espèces ou, qu'ils soient vivants ou morts, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur détention, leur mise en vente, leur vente ou leur achat (...)* » ; que l'article L. 411-2 du même code dispose : « *I.-Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles sont fixées :/ 1° La liste limitative (...) des espèces animales non domestiques (...) ainsi protégées ;/ 2° La durée et les modalités de mise en œuvre des interdictions prises en application du I de l'article L. 411-1 ;/ 3° La partie du territoire sur laquelle elles s'appliquent (...);/ 4° La délivrance de dérogations aux interdictions mentionnées aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 411-1, 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 aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété ;/ c) Dans l'intérêt de la santé et de la*

sécurité publiques ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement (...) » ; que les dispositions de l'article R. 411-13 de ce code prévoient qu'un arrêté conjoint des ministres chargés de la protection de la nature et de l'agriculture fixe, après avis du Conseil national de la protection de la nature, pour certaines espèces dont l'aire de répartition excède le territoire d'un département, les conditions et limites dans lesquelles les dérogations sont accordées afin de garantir le respect des dispositions du 4° de l'article L. 411-2 dudit code ; que, par arrêté du 19 février 2018, le ministre de la transition écologique et solidaire a fixé les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup (*Canis lupus*) ; que cet arrêté prévoit notamment dans son chapitre II que le préfet de département détermine les bénéficiaires auxquels des dérogations peuvent être accordées et met en place un suivi des dommages dus au loup sur les troupeaux d'animaux domestiques permettant d'évaluer l'importance et la récurrence des attaques sur les territoires, en fonction des caractéristiques et des mesures de protection des élevages d'animaux domestiques, des milieux naturels qu'ils exploitent ainsi que de la mise en œuvre des tirs autorisés ; que, par un autre arrêté du même jour, le ministre de la transition écologique et solidaire a fixé le nombre maximum de spécimens de loups (*Canis lupus*) dont la destruction pourra être autorisée chaque année ;

5. Considérant, tout d'abord, qu'au soutien de sa demande tendant à ce qu'il soit ordonné au préfet de la Lozère de prendre des mesures conservatoires pour empêcher la prédation du loup, la fédération nationale de défense du pastoralisme soutient que les attaques menées en Lozère sur les troupeaux depuis deux ans sont le fait de deux loups qui se seraient échappés du Parc animalier du Gévaudan en mars 2016, et dont le génotype a révélé qu'ils étaient d'origine balte ; que, toutefois, même si cette hypothèse n'est pas exclue par les services de l'Etat, une telle circonstance, à la supposer établie, n'emporte aucune conséquence sur le principe de protection du loup institué par les dispositions qui viennent d'être rappelées, cette protection s'étendant à l'ensemble de l'espèce, dont l'aire de répartition naturelle, compte tenu de son mode de déplacement, doit s'entendre à l'échelle de l'Europe, et sans qu'y fasse obstacle la circonstance qu'un animal aurait été accueilli au sein d'un parc animalier ;

6. Considérant, ensuite, qu'en application de l'arrêté interministériel du 19 juin 2009 susvisé, le préfet de la Lozère a pris le 31 mai 2018 un arrêté portant délimitation des zones d'éligibilité à l'opération de protection de l'environnement dans les espaces ruraux (OPEDER) grands prédateurs relatives aux mesures de prévention des attaques de grands prédateurs sur les troupeaux domestiques pour l'année 2018 ; que cet arrêté prévoit un certain nombre de mesures de protection graduées en fonction de la gravité des dommages causés aux troupeaux, et concerne 158 communes du département ; que les mesures demandées par la fédération nationale de défense du pastoralisme sont de nature à faire obstacle à l'exécution de cet arrêté ;

7. Considérant qu'il résulte de ce qui précède, que les conclusions tendant à ce que le juge des référés prononce des mesures conservatoires contre la prédation des loups doivent être rejetées ;

En ce qui concerne les conclusions tendant à la communication de documents :

8. Considérant que, par lettre du 5 juillet 2018, la fédération nationale de défense du pastoralisme a demandé au préfet de la Lozère de lui transmettre des documents portant sur l'activité du Parc animalier du Gévaudan ; qu'il ressort des pièces du dossier que le préfet a sollicité l'avis de la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) sur cette demande de communication ; que l'association requérante ne justifie pas de l'urgence qui

s'attacherait à ce qu'elle obtienne les documents ainsi demandés ; que, par suite, la condition d'urgence posée par l'article L. 521-3 du code de justice administrative n'étant pas satisfaite, les conclusions de la fédération nationale de défense du pastoralisme tendant à ce qu'il soit enjoint au préfet de la Lozère de lui communiquer ces documents doivent être rejetées ;

9. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la requête doit être rejetée ;

Sur les dépens :

10. Considérant que la présente instance n'a donné lieu à aucune des mesures ou des frais mentionnés à l'article R. 761-1 du code de justice administrative ; que, par suite, les conclusions de l'association requérante tendant à la condamnation de l'Etat aux dépens doivent être rejetées ;

ORDONNE :

Article 1^{er} : La requête de la fédération nationale de défense du pastoralisme est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à la fédération nationale de défense du pastoralisme, au ministre de la transition écologique et solidaire et au préfet de la Lozère.