

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULON**

N° 2202463

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION POUR LA PROTECTION
DES ANIMAUX SAUVAGES ET DU
PATRIMOINE NATUREL (ASPAS)

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Cros
Rapporteur

Le tribunal administratif de Toulon

4^{ème} chambre

Mme Duran-Gottschalk
Rapporteuse publique

Audience du 19 février 2024
Décision du 11 mars 2024

44-045-06-07-01
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés les 6 septembre 2022 et 6 novembre 2023, l'association pour la protection des animaux sauvages et du patrimoine naturel (ASPAS), représentée par Me Candon, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 31 août 2022 par lequel le préfet du Var a ordonné la réalisation de tirs de prélèvement du 1^{er} au 19 septembre 2022 en vue de la défense contre la prédation du loup (*Canis lupus*) des troupeaux domestiques situés sur les communes de Bargème, Bargemon, Comps-sur-Artuby, La Roque-Esclapon, Mons, Montferrat et Seillans constituant le secteur Nord du camp militaire de Canjuers ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 200 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté attaqué méconnaît les dispositions de l'article 21 de l'arrêté du 23 octobre 2020 fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup (*Canis lupus*), car il ne précise pas le nombre de loups à détruire ;

- il méconnaît les dispositions de l'article 22 du même arrêté car les conditions cumulatives tenant à l'existence de dommages exceptionnels, à la mise en œuvre de tirs de défense et à l'installation de mesures de protection des troupeaux, ne sont pas remplies ;

- il méconnaît les articles 16 de la directive « Habitats » du 21 mai 1992 et L. 411-2 du code de l'environnement dès lors qu'il existait, à la date de son édicition, des « solutions satisfaisantes » plus ou aussi efficaces que le prélèvement, et permettant de mieux préserver l'espèce lupine et la biodiversité.

Par un mémoire en défense enregistré le 31 octobre 2023, le préfet du Var conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- 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 sauvages ;

- le code de l'environnement ;

- le décret n° 2019-722 du 9 juillet 2019 relatif à l'indemnisation des dommages causés aux troupeaux domestiques par le loup, l'ours et le lynx ;

- l'arrêté de la ministre de la transition écologique et du ministre de l'agriculture et de l'alimentation du 23 octobre 2020 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 de la ministre de la transition écologique et du ministre de l'agriculture et de l'alimentation du 23 octobre 2020 fixant le nombre maximum de spécimens de loups (*Canis lupus*) dont la destruction pourra être autorisée chaque année ;

- 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 du 19 février 2024 :

- le rapport de M. Cros ;

- et les conclusions de Mme Duran-Gottschalk, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 31 août 2022, le préfet du Var a ordonné des opérations de tirs de prélèvement de loups (mâle ou femelle, jeune ou adulte) du 1^{er} au 19 septembre 2022 pour la défense des troupeaux domestiques situés sur les unités pastorales ou parcours des communes de Bargème, Bargemon, Comps-sur-Artuby, La Roque-Esclapon, Mons, Montferrat et Seillans constituant le secteur Nord du camp militaire de Canjuers. L'association pour la protection des animaux sauvages et du patrimoine naturel (ASPAS) demande l'annulation de cet arrêté.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la détermination du nombre de loups pouvant être détruits :

2. Aux termes du II de l'article 19 de l'arrêté interministériel du 23 octobre 2020 fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup (*Canis lupus*): « *Le préfet coordonnateur du plan national d'actions sur le loup (...) donne son avis sur les projets d'arrêtés préfectoraux ordonnant des tirs de prélèvement. / Cet avis vise à permettre, au vu du nombre maximum de spécimens de loup dont la destruction est encore possible au cours de l'année civile, des bilans de prédation sur les territoires ainsi que de la présence du loup dans les zones mentionnées à l'article 31, la mise en œuvre de tirs de prélèvement à titre exceptionnel, dans des territoires où la prévention ou la diminution de dommages importants aux troupeaux domestiques est prioritaire* ». Aux termes de l'article 21 du même arrêté : « *L'arrêté préfectoral organisant l'opération de tir de prélèvement précise : / (...) - le nombre de loups pouvant être détruits dans le cadre de l'arrêté* ».

3. L'article 9 de l'arrêté attaqué dispose que ce dernier « *cesse de produire effet dès lors que : / - le nombre de loups défini à l'article 1 est atteint ; / - 156 spécimens de loups auront été détruits dans le cadre des dérogations accordées par les préfets, ou du fait d'actes de destruction volontaires* ». Toutefois, concernant la première hypothèse, ni l'article 1^{er} ni d'ailleurs aucun autre article de l'arrêté attaqué ne définit un nombre de loups et, concernant la seconde, le nombre de 156 loups pouvant être détruits est fixé dans le cadre de l'ensemble des dérogations accordées par les préfets ou du fait d'actes de destruction volontaires, et non dans le cadre de l'arrêté attaqué. Aucune autre disposition de ce dernier ne précise le nombre de loups pouvant être détruits dans son propre cadre. Si le préfet du Var fait valoir que l'arrêté attaqué vise l'avis rendu le 31 août 2022 par le préfet coordonnateur du plan national d'actions sur le loup, lequel est favorable à l'opération litigieuse de tirs de prélèvement sous réserve de limiter celui-ci à 2 individus, aucune disposition de l'arrêté attaqué ne reprend ni même ne mentionne cette réserve, alors qu'il ne s'agit pas d'un avis conforme et que l'article 21 de l'arrêté interministériel du 23 octobre 2020 précité exige que l'arrêté préfectoral organisant l'opération de tir de prélèvement précise le nombre de loups pouvant être détruits dans le cadre de cet arrêté, ce qui implique nécessairement que cette précision apparaisse expressément dans le dispositif de ce dernier. Dans ces conditions, la requérante est fondée à soutenir que l'arrêté attaqué méconnaît cet article 21 en ce qu'il omet de préciser le nombre de loups pouvant être détruits dans son cadre.

En ce qui concerne les conditions de l'autorisation de tirs de prélèvement :

4. Aux termes de l'article 22 de l'arrêté interministériel du 23 octobre 2020 fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup (*Canis lupus*): « *Les tirs de prélèvement peuvent être autorisés : / - s'il est constaté, sur la base du suivi effectué en application de l'article 6, des dommages exceptionnels dans les élevages ayant mis en œuvre les tirs de défense simple et malgré l'installation de mesures de protection des troupeaux (sauf pour les troupeaux reconnus comme ne pouvant être protégés) ; / ou s'il est constaté des dommages exceptionnels au cours des 12 derniers mois sur une zone de présence permanente du loup non constituée en meute - en référence aux derniers résultats du suivi hivernal ou estival publiés par l'OFB - et isolée géographiquement d'autres zones de présence*

permanente, dans les élevages ayant installé des mesures de protection des troupeaux (sauf pour les élevages reconnus comme ne pouvant être protégés), et / - au moins deux autorisations de tirs de défense renforcée tels que prévus aux articles 16 à 17 ont été mises en œuvre au cours des 12 derniers mois ; et / - dans la mesure où les troupeaux demeurent dans les conditions où ils sont exposés à la prédation du loup ».

5. Aux termes de l'article 6 du même arrêté interministériel : *« I. Le préfet de département détermine les bénéficiaires auxquels des dérogations sont accordées (éleveurs exploitant à titre individuel ou sous forme sociétaire, groupements pastoraux, ou propriétaires publics ou privés d'une exploitation agricole d'élevage mettant en valeur des surfaces pâturées, présidents de société de chasse, responsables de battues aux grands gibiers ...). / II. Le préfet de département 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 en application du présent arrêté. / III. On entend par " mise en œuvre " des mesures de protection, l'installation effective et proportionnée de moyens de prévention de la prédation par le loup dans le cadre de l'opération de protection de l'environnement dans les espaces ruraux portant sur la protection des troupeaux contre la prédation, en application de l'arrêté du 28 novembre 2019 susvisé, ou de mesures jugées équivalentes par les directions départementales des territoires (DDT) et des territoires et de la mer (DDTM). / Sur la base d'une analyse technico-économique réalisée au cas par cas et soumise pour avis au préfet coordonnateur du plan national d'actions sur le loup, un ou plusieurs troupeaux ou une partie d'un troupeau peuvent être reconnus comme ne pouvant être protégés par le préfet de département. / IV. On entend par " mise en œuvre " des tirs de défense simple ou de défense renforcée, la réalisation d'opérations consécutives à des attaques consignées dans le registre prévu à l'article 13 ». Aux termes de l'article 13 de cet arrêté : « Le suivi des opérations décrites aux articles 11 à 12 du présent chapitre est subordonné à la tenue, par le bénéficiaire de l'autorisation, d'un registre précisant les informations suivantes : / - les nom et prénom(s) du détenteur de chaque arme ainsi que le numéro de son permis de chasser ; / - la date et le lieu de l'opération de tir de défense ; / - les mesures de protection du troupeau en place lors de l'opération ; / Et le cas échéant : / - les heures de début et de fin de l'opération ; / - le nombre de loups observés ; / - le nombre de tirs effectués ; / - l'estimation de la distance de tir ; / - l'estimation de la distance entre le loup et le troupeau au moment du tir ; / - la nature de l'arme et des munitions utilisées ; / - la nature des moyens susceptibles d'améliorer le tir utilisé ; / - la description du comportement du loup s'il a pu être observé après le tir (fuite, saut...). / Ce registre est tenu à disposition des agents chargés des missions de police. Les informations qu'il contient relatives à l'année N sont adressées entre le 1er et le 31 janvier de chaque année N+1 au préfet ».*

6. Par ailleurs, aux termes de l'article 2 du décret du 9 juillet 2019 relatif à l'indemnisation des dommages causés aux troupeaux domestiques par le loup, l'ours et le lynx : *« I. - En cas de dommages causés aux animaux d'élevage (...) qui pourraient être dus à une attaque de loup (...), les personnes physiques ou morales exerçant une activité agricole au sens de l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime peuvent déposer auprès du préfet de département du lieu de survenance du dommage une demande d'indemnisation. Pour les dommages causés aux animaux d'élevage, cette demande doit être formulée dans un délai de 72 heures à compter de la date de survenance de l'attaque supposée. (...) / II. - Un agent formé à cette fin par l'Office français de la biodiversité et désigné par le préfet de département est chargé de réaliser un constat sur le lieu du dommage. Le constat est dressé*

sur un formulaire-type permettant de relever l'ensemble des éléments factuels nécessaires à l'appréciation de la responsabilité du prédateur dans le dommage et à l'indemnisation. / Par exception, par arrêté pris après accord du préfet coordonnateur du plan national d'action relatif à l'espèce prédatrice concernée, le préfet mentionné au I peut, pour les constats portant sur moins de cinq victimes ovines ou caprines, autoriser, pour tout ou partie du département, les éleveurs ou leurs mandataires à réaliser eux-mêmes les constats et à les lui transmettre. Cette exception peut également être mise en œuvre, quel que soit le nombre d'animaux victimes et quelle que soit l'espèce à laquelle ils appartiennent, lorsque les troupeaux victimes d'attaque sont situés dans un secteur où des cas d'épizooties sont attestés. Toute déclaration comportant des faits matériellement inexacts est passible de sanctions conformément à l'article 441-7 du code pénal. / III. - Le constat mentionné au II comprend les numéros d'identification de l'élevage et des animaux victimes des dommages, sauf lorsque les boucles ne sont pas retrouvées ou pour les jeunes animaux qui ne sont pas encore identifiés. / Un arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement et de l'agriculture fixe la liste des pièces à fournir pour l'instruction du dossier ».

7. La requérante soutient sans être contredite que le secteur de Canjuers abrite plusieurs meutes de loups, ce qui est confirmé par l'article publié le 19 novembre 2021 par la préfecture du Var, intitulé « *Le loup dans le Var : point de situation et actions menées en 2021* », qui indique que, sur les 21 zones de présence permanente de loups relevées dans le département du Var, 20 sont constituées en meutes dont 5 meutes dans le secteur élargi de Canjuers. Dès lors, la situation de ce secteur relève du deuxième alinéa de l'article 22 de l'arrêté interministériel du 23 octobre 2020 précité, selon lequel les tirs de prélèvement peuvent être autorisés « *s'il est constaté, sur la base du suivi effectué en application de l'article 6, des dommages exceptionnels dans les élevages ayant mis en œuvre les tirs de défense simple et malgré l'installation de mesures de protection des troupeaux (sauf pour les troupeaux reconnus comme ne pouvant être protégés)* ». Ainsi que le soutient la requérante, ces conditions sont cumulatives.

8. En premier lieu, la condition tenant au constat de dommages exceptionnels dans les élevages exige, selon les propres termes de l'article 22 de l'arrêté interministériel du 23 octobre 2020, que ce constat soit fait sur la base du suivi des dommages dus au loup sur les troupeaux d'animaux domestiques, effectué par le préfet de département en application du II de l'article 6 du même arrêté. De plus, si la notion de « dommages exceptionnels » n'est pas définie en tant que telle par cet arrêté, elle implique que la prédation du loup constitue une perturbation d'ampleur portée aux activités pastorales occasionnant des dommages qui vont au-delà des dommages pouvant être qualifiés d'importants, notamment au regard de leur récurrence et du nombre de victimes constatées. En l'espèce, pour justifier que cette condition serait remplie, le préfet du Var se borne à renvoyer aux huitième à dixième considérants de l'arrêté attaqué selon lesquels ont été relevées, sur le périmètre géographique de ce dernier, 119 attaques du 30 août 2021 au 30 août 2022 dont 80 attaques en 2022, pour lesquelles la responsabilité du loup n'est pas écartée, ayant entraîné la mort ou la blessure de 443 animaux dont 284 en 2022, avec en particulier 7 attaques recensées entre les 5 et 26 août 2022, ayant provoqué la mort ou la blessure d'au moins 12 animaux, malgré le prélèvement d'un loup le 31 juillet 2022. Toutefois et d'abord, le préfet du Var n'apporte aucun élément de preuve de la réalité de ces statistiques d'attaques et de victimes, alors qu'elles sont contestées par la requérante qui fait valoir qu'elles ne sont pas étayées. Le simple renvoi aux considérants de l'arrêté attaqué, qui constituent des motifs et non des éléments de preuve, n'est pas suffisant. En particulier, le préfet du Var ne démontre ni même ne soutient que ces statistiques auraient été établies sur la base du suivi effectué en application de l'article 6 de l'arrêté interministériel

du 23 octobre 2020. Au surplus, à supposer même que de tels chiffres d'attaques et de victimes soient exacts, il n'est pas démontré que les dommages ainsi causés aux élevages, pour importants qu'ils soient, présenteraient un caractère exceptionnel au regard des années antérieures et des particularités du périmètre géographique considéré, en l'occurrence le territoire des sept communes constituant le secteur Nord du camp militaire de Canjuers. Ce caractère exceptionnel est contesté par la requérante qui s'appuie notamment sur l'article publié le 19 novembre 2021 par la préfecture du Var indiquant qu'à cette date, « *malgré l'augmentation de la population de loups dans le département, la prédation semble s'être stabilisée depuis 2017* ». Si cet article relève que « *le secteur élargi du camp de Canjuers concentre tout de même trois quarts des attaques et deux tiers des victimes du département* », il n'indique pas que les dommages relevés dans ce secteur en 2021 seraient exceptionnels. Dans ces conditions, la condition tenant au constat de dommages exceptionnels dans les élevages ne peut pas être regardée comme remplie.

9. En deuxième lieu, il résulte des dispositions combinées de l'article 22 et du IV de l'article 6 de l'arrêté interministériel du 23 octobre 2020 cité aux points 4 et 5 que les tirs de prélèvement ne peuvent être autorisés qu'après mise en œuvre de tirs de défense simple par les élevages ayant subi des dommages exceptionnels et d'au moins deux autorisations de tirs de défense renforcée au cours des douze derniers mois, et que le respect de cette condition s'apprécie au regard des registres prévus à l'article 13 du même arrêté, qui précisent les modalités selon lesquelles de tels tirs ont été réalisés. En l'espèce, l'ASPAS conteste la mise en œuvre de tirs de défense par les éleveurs concernés. Le préfet du Var se borne à renvoyer aux quatrième à septième considérants de l'arrêté attaqué qui font état de la mise en œuvre, d'une part, de neuf autorisations de tirs de défense simple et, d'autre part, de cinq autorisations de tirs de défense renforcée du 30 mai au 30 août 2022 ayant donné lieu à 46 opérations de défense des troupeaux mobilisant 115 lieutenants de louveterie avec deux prélèvements de loups les 22 et 31 juillet. Ces motifs de l'arrêté attaqué, qui ne sont étayés par aucune pièce justificative, ne suffisent pas, à eux seuls, à prouver la réalité de tels tirs de défense, alors d'ailleurs qu'ils ne précisent pas les dates auxquelles les tirs de défense simple auraient été mis en œuvre. Il ne ressort pas des pièces du dossier, parmi lesquelles ne figure aucun des registres de tirs précités, que les élevages autorisés à pratiquer des tirs de défense auraient effectivement réalisé de tels tirs avant l'édiction de l'arrêté attaqué. Il s'ensuit que la condition tenant à la mise en œuvre préalable de tirs de défense n'est pas satisfaite.

10. En dernier lieu, il résulte des dispositions combinées de l'article 22 et du III de l'article 6 de l'arrêté interministériel du 23 octobre 2020 cité aux points 4 et 5 que, sauf pour les troupeaux reconnus comme ne pouvant pas être protégés, l'autorisation de prélèvements est subordonnée à la condition que les élevages concernés par les dommages aient préalablement procédé à l'installation de mesures de protection des troupeaux, lesquelles correspondent soit aux moyens de prévention de la prédation par le loup dans le cadre de l'opération de protection de l'environnement dans les espaces ruraux portant sur la protection des troupeaux contre la prédation, en application de l'arrêté du 28 novembre 2019 relatif à l'opération de protection de l'environnement dans les espaces ruraux portant sur la protection des troupeaux contre la prédation, soit de mesures jugées équivalentes par la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM). En l'espèce, alors que l'ASPAS conteste que les troupeaux attaqués par le loup aient été suffisamment protégés au regard de leurs effectifs, le préfet du Var se borne à citer les deuxième et troisième considérants de l'arrêté attaqué selon lesquels, d'une part, trente éleveurs nommément listés ont mis en œuvre des options de protection contre la prédation du loup au travers de contrats avec l'État dans le cadre de la mesure « 7.6.1 protection des troupeaux » consistant en des visites quotidiennes,

du gardiennage renforcé salarié ou par éleveur berger, du regroupement en parc ou bergerie la nuit, du pâturage en parcs électrifiés le jour, et/ou la présence permanente de chiens de protection et, d'autre part, la totalité des trente éleveurs ovins ou caprins situés dans le périmètre de l'arrêté attaqué ont mis en place au moins deux options de protection des troupeaux parmi le gardiennage renforcé, le regroupement nocturne en parc ou bergerie, le pâturage en parcs électrifiés le jour, ou les chiens de protection au travers de la mesure d'aide à la protection des troupeaux contre la prédation. Toutefois, aucune pièce n'est versée au dossier pour étayer ces motifs et établir l'effectivité de telles mesures de protection. La requérante souligne notamment l'absence de production des constats prévus à l'article 2 du décret du 9 juillet 2019 précité, dressés après chaque attaque par un agent de l'Office français de la biodiversité ou par exception par l'éleveur lui-même afin d'obtenir une indemnisation, et qui, ainsi qu'elle le soutient sans être contredite, permettent d'apprécier si les troupeaux étaient effectivement protégés au moment des attaques. Enfin, la circonstance que des contrats ont été conclus entre éleveurs et Etat afin de définir les mesures de protection à adopter ne suffit pas à établir leur mise en œuvre effective. Dans ces conditions, la condition tenant à l'installation de mesures de protection des troupeaux attaqués n'est pas non plus remplie.

11. Par conséquent, l'arrêté attaqué méconnaît les dispositions de l'article 22 de l'arrêté interministériel du 23 octobre 2020 fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup (*Canis lupus*).

12. Il résulte de tout ce qui précède que l'arrêté attaqué doit être annulé, sans qu'il soit nécessaire d'examiner le dernier moyen de la requête.

Sur les frais liés au litige :

13. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 200 euros à verser à la requérante en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'arrêté du 31 août 2022 par lequel le préfet du Var a ordonné la réalisation de tirs de prélèvement du 1^{er} au 19 septembre 2022 en vue de la défense contre la prédation du loup (*Canis lupus*) des troupeaux domestiques situés sur les communes de Bargème, Bargemon, Comps-sur-Artuby, La Roque-Esclapon, Mons, Montferrat et Seillans constituant le secteur Nord du camp militaire de Canjuers, est annulé.

Article 2 : L'Etat versera à l'association pour la protection des animaux sauvages et du patrimoine naturel une somme de 1 200 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association pour la protection des animaux sauvages et du patrimoine naturel et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Copie en sera transmise au préfet du Var.

Délibéré après l'audience du 19 février 2024, à laquelle siégeaient :

Mme Bernabeu, présidente,
M. Cros, premier conseiller,
M. Martin, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 11 mars 2024.

Le rapporteur,

La présidente,

Signé

Signé

F. CROS

M. BERNABEU

La greffière,

Signé

G. GUTH

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.

Pour expédition conforme,
Pour la greffière en chef,
Et par délégation,
La greffière.