

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MARSEILLE**

N° 2207597

ASSOCIATION POUR LA
PROTECTION DES
ANIMAUX SAUVAGES

Mme Julie Ollivaux
Rapporteure

M. Mathieu Boidé
Rapporteur public

Audience du 27 mars 2025
Décision du 24 avril 2025

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Marseille

(5^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés les 9 septembre 2022, 22 octobre 2022 et 1^{er} septembre 2024, l'association pour la protection des animaux sauvages (ASPAS), représentée par M^e Candon, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 2 septembre 2022 par lequel le préfet des Hautes-Alpes a ordonné la réalisation de tirs de prélèvement de deux loups (*canis lupus*), du 3 septembre 2022 au 2 octobre 2022, sur les communes d'Ancelle et La Rochette ;

2°) de mettre à la charge de l'État la somme de 1 200 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est recevable ;

- l'arrêté contesté 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, dès lors que les dommages en cause ne sont pas exceptionnels, qu'il n'est pas établi que les éleveurs touchés ont réellement mis en œuvre des tirs de défense, et qu'il n'est pas davantage établi que les troupeaux attaqués ont

été effectivement protégés lors de ces attaques par des mesures de protection suffisantes eu égard à leurs effectifs ;

- il méconnaît les dispositions de l'article 19 du même arrêté et est entaché d'une erreur d'appréciation sur le nombre de loups ;

- l'arrêté en litige méconnaît les dispositions de l'article 16 de la directive Habitats du 21 mai 1992 et de l'article L. 411-2 du code de l'environnement dès lors qu'il existe des solutions satisfaisantes, plus ou aussi efficaces que le prélèvement d'un loup à titre préventif, et qui permettent de mieux préserver l'espèce lupine et la biodiversité.

Par un mémoire en défense enregistré le 22 février 2024, le préfet des Hautes-Alpes conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens invoqués dans la requête ne sont pas fondés.

La clôture de l'instruction a été fixée, en dernier lieu, au 26 septembre 2024.

Vu :

- l'ordonnance n° 2207598 du juge des référés du tribunal administratif de Marseille du 26 septembre 2022 ;

- les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive n° 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 ;

- l'arrêté interministériel du 23 octobre 2020 fixant le nombre maximum de spécimens de loups dont la destruction pourra être autorisée chaque année ;

- 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 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 Ollivaux,

- les conclusions de M. Boidé, rapporteur public,

- et les observations de M^e Candon pour l'association pour la protection des animaux sauvages.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 2 septembre 2022, le préfet des Hautes-Alpes a ordonné la réalisation d'opérations de deux tirs de prélèvement au maximum, en vue de la protection contre la prédation du loup (*Canis lupus*), des troupeaux domestiques situés sur les communes d'Ancelle et La Rochette. L'association pour la protection des animaux sauvages (ASPAS) demande au tribunal d'annuler cet arrêté.

Sur le cadre juridique :

2. Aux termes de l'article 12 de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage, dite directive « 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 (...) ». Le loup est au nombre des espèces figurant au point a) de l'annexe IV de la directive. L'article 16 de la même directive énonce toutefois 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 article 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 ».

3. Aux termes du I de l'article L. 411-1 du code de l'environnement, pris pour la transposition de la directive « Habitats » : « 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 (...) et de leurs habitats, sont interdits : / 1° (...) la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation d'animaux de ces espèces (...) ». Aux termes de l'article L. 411-2 du même code, pris pour la transposition de l'article 16 de la même directive : « Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles sont fixées : / 1° La liste limitative des habitats naturels, des espèces animales non domestiques (...) ainsi protégés ; / 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, pouvant être évaluée par une tierce expertise menée, à la demande de l'autorité compétente, par un organisme extérieur choisi en accord avec elle, aux frais du pétitionnaire, 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 : / a) Dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels ; / b) Pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage (...) et à d'autres formes de propriété ».

4. Pour l'application de ces dernières dispositions, l'article R. 411-1 du code de l'environnement prévoit que la liste des espèces animales non domestiques faisant l'objet des interdictions définies à l'article L. 411-1 est établie par arrêté conjoint du ministre chargé de la protection de la nature et du ministre chargé de l'agriculture. L'article R. 411-6 du même code précise que « Les dérogations définies au 4° de l'article L. 411-2 sont accordées par le préfet, sauf dans les cas prévus aux articles R. 411-7 et R. 411-8. / (...) ». Son article R. 411-13 prévoit que : « Les ministres chargés de la protection de la nature et de l'agriculture fixent par arrêté conjoint pris après avis du Conseil national de la protection de la nature « (...) / 2° Si nécessaire, 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 du code de l'environnement ».

5. Dans ce cadre, a été pris, le 23 octobre 2020, un arrêté interministériel fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup. Son article 2 prévoit que le nombre maximum de loups dont la destruction est autorisée, en application de l'ensemble des dérogations qui pourront être accordées par les préfets, est fixé chaque année selon des modalités prévues par arrêté ministériel. L'arrêté encadre les conditions dans lesquelles il peut être recouru à des mesures, d'effet gradué et pouvant être combinées, destinées à mettre les troupeaux à l'abri de la prédation du loup. Ainsi, peuvent être opérés des opérations d'effarouchement aux fins d'éviter les tentatives de prédation du loup, des tirs de défense, éventuellement renforcés, destinés directement à défendre les troupeaux et des tirs de prélèvement, éventuellement renforcés, qui permettent la destruction en dehors d'une opération de protection immédiate d'un troupeau.

6. En application 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, la préfète des Hautes-Alpes a, le 11 août 2022, sollicité l'avis du préfet de la région Auvergne Rhône-Alpes, préfet coordonnateur du plan national d'action pour le loup et les activités d'élevage (PNAL), sur la mise en œuvre de tirs de prélèvement pour trois loups, sur les alpages de cinq communes du département des Hautes-Alpes, soit les communes d'Ancelle, Gap, Forest-Saint-Julien, La Rochette et Saint-Laurent-du-Cros. Après avoir relevé que, sur le territoire concerné, des opérations de défense avaient été mises en œuvre depuis mai 2022, soit 17 autorisations de tirs de défense simple ayant fait l'objet de 41 opérations de tir (un loup tué le 7 août 2022), et 8 autorisations de tirs de défense renforcée ayant fait l'objet de 64 opérations de tir (un loup tué le 27 juillet 2022), le préfet coordonnateur a rendu, le 30 août 2022, un avis favorable à une autorisation de tir de prélèvement sur les seules communes d'Ancelle et La Rochette, correspondant à un foyer de prédation important, sous réserve de limiter le prélèvement à deux individus et de ne commencer les opérations qu'à partir du 1er septembre 2022 et pour une durée d'un mois.

7. En application de cet avis du préfet coordonnateur, le préfet des Hautes-Alpes a ordonné la réalisation d'opérations de deux tirs de prélèvement, au maximum, en vue de la protection contre la prédation du loup des troupeaux domestiques situés sur les communes d'Ancelle et La Rochette.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

8. En premier lieu, d'une part, aux termes 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, dans sa version applicable au litige : « I. - *Les tirs de prélèvement peuvent être autorisés sur les territoires remplissant les conditions fixées à l'article 22 et en dehors du cœur des parcs nationaux et des réserves naturelles nationales constituées pour des motifs incluant la conservation de la faune sauvage.* / II. - *Le préfet coordonnateur du plan national d'actions sur le loup procède au suivi dynamique de la prédation dans les régions et départements où l'espèce est présente et sur le fondement de celui-ci. Il 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* ». Et aux termes de l'article 22 du même texte, dans sa version alors applicable : « *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 / dans la mesure où les troupeaux demeurent dans les conditions où ils sont exposés à la prédation du loup ».

9. D'autre part, aux termes de l'article 6 du même arrêté interministériel, dans sa version alors applicable : *« 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 1^{er} et le 31 janvier de chaque année N+1 au préfet ».**

10. Ainsi que le soutient l'association requérante, les conditions nécessaires à la délivrance d'une autorisation de tir de prélèvement, en application des dispositions de l'article 22 de l'arrêté du 23 octobre 2020 cité au point 8, sont cumulatives et tiennent d'une part à la caractérisation de dommages exceptionnels, d'autre part à la mise en œuvre préalable de tirs de

défense simple par les éleveurs qui y sont habilités, malgré l'installation des mesures de protection des troupeaux, ou, dans l'hypothèse de dommages exceptionnels survenus au cours des douze derniers mois sur une zone de présence permanente du loup non constituée en meute, après avoir mis en œuvre au moins deux autorisations de tirs de défense renforcée tels que prévus aux articles 16 à 17 au cours des 12 derniers mois. Le respect de cette dernière condition s'apprécie au regard des registres prévus à l'article 13 du même arrêté, qui précise les modalités selon lesquelles de tels tirs ont été réalisés. Enfin, il doit être démontré que les éleveurs ont mis en œuvre des mesures de protection suffisantes.

11. L'association requérante soutient que les attaques justifiant l'autorisation de tirs de prélèvement en litige ne caractérisent pas des dommages exceptionnels. Si la notion de « dommages exceptionnels » n'est pas définie en tant que telle, 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, il ressort des termes de l'arrêté en litige que pour l'année 2022, 20 attaques ont eu lieu, pour lesquelles la responsabilité du loup n'a pas été écartée, ayant entraîné la mort ou la blessure de 82 animaux, sur les unités pastorales ou parcours des communes d'Ancelle et La Rochette. L'arrêté relève également que malgré le prélèvement d'un loup le 27 juillet, 7 nouvelles attaques sont survenues les 4, 6, 19 et 23 août, qui ont occasionné 16 victimes supplémentaires, portant ainsi à 27 le nombre total d'attaques sur huit mois et à 98 le nombre de victimes. A cet égard, le préfet des Hautes-Alpes souligne qu'à la date de l'arrêté contesté, la prise en compte de la moyenne annuelle des dommages fait apparaître au cours de ces trois semaines d'août un nombre deux fois plus important d'attaques qu'au cours des sept mois précédents (7 attaques contre 2,5 attaques mensuelles en moyenne entre janvier et juillet) et un nombre de victimes une fois et demi plus importantes (16 animaux contre 10 en moyenne entre janvier et juillet). Toutefois, ces allégations sont d'une part contredites par les pièces du dossier, notamment par le tableau récapitulatif la « *situation de prédation 2022* » sur les communes envisagées qu'elle verse aux débats, dont il ressort pour 2022 un total de 23 attaques pour 87 victimes, dont 2 attaques et 4 victimes pour lesquelles la responsabilité du loup n'a pas été écartée, soit des moyennes de 1,9 attaque par mois pour 7,25 victimes mensuelles, contre 0,8 attaque par mois et 2,08 victimes par mois en 2021. D'autre part, s'il ressort de ces données que les attaques ont été plus importantes en 2022 qu'en 2021, la fin de l'été, qui concentre la majorité des attaques, constitue ainsi que le soutient l'association requérante une période d'estive lors de laquelle une augmentation de la prédation du loup est habituellement constatée, et il est en outre constant qu'aucune donnée n'est fournie s'agissant des périodes antérieures à 2021 et que les attaques concernent la seule commune d'Ancelle, aucune attaque de loup n'étant survenue à La Rochette, pourtant aussi concernée par l'arrêté. Dans ces conditions, les dommages ne peuvent être regardés, au regard de ces moyennes, comme présentant un caractère exceptionnel dans la zone de prédation considérée au titre de l'année 2022. Dès lors, les conditions prévues par 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 ne sont pas remplies. Par suite, l'arrêté en litige ordonnant la réalisation d'opérations de deux tirs de prélèvement au maximum, en vue de la protection contre la prédation du loup (*Canis lupus*), des troupeaux domestiques situés sur les communes d'Ancelle et La Rochette méconnaît ces dispositions et doit être annulé.

12. Il résulte de ce qui précède que l'association pour la protection des animaux sauvages est fondée à demander l'annulation de l'arrêté du préfet des Hautes-Alpes du 2 septembre 2022.

Sur les frais liés au litige :

13. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'État une somme de 1 700 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 2 septembre 2022 par lequel le préfet des Hautes-Alpes a ordonné la réalisation de tirs de prélèvement de deux loups (*canis lupus*), du 3 septembre 2022 au 2 octobre 2022, sur les communes d'Ancelle et La Rochette, est annulé.

Article 2 : L'État versera à l'association pour la protection des animaux sauvages la somme de 1 700 euros au titre 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 à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche.

Copie en sera adressée au préfet des Hautes-Alpes.

Délibéré après l'audience du 27 mars 2025, à laquelle siégeaient :

Mme Lopa Dufrénot, présidente,
Mme Niquet, première conseillère,
Mme Ollivaux, première conseillère,

Assistées de Mme Aras, greffière.

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

La rapporteure,

signé

J. Ollivaux

La présidente,

signé

M. Lopa Dufrénot

La greffière,

signé

M. Aras

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.

Pour expédition conforme,
Pour la greffière en chef,
La greffière.