

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE TOULON**

**N° 1303473**

---

**ASSOCIATION POUR LA PROTECTION  
DES ANIMAUX SAUVAGES ET AUTRES**

---

**M. Duchon-Doris  
Rapporteur**

---

**Mme Thielen  
Rapporteuse publique**

---

**Audience du 15 avril 2016  
Lecture du 6 mai 2016**

**44-01-002  
C**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

**Le tribunal administratif de Toulon**

**(2<sup>ème</sup> Chambre)**

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée en télécopie le 4 décembre 2013 et confirmée le 6 décembre 2013, et par des mémoires enregistrés les 5 avril 2016 et 11 avril 2016, l'Association pour la protection des animaux sauvages (ASPAS), l'association Ferus et l'association LPO PACA, représentées par Me Candon, dans le dernier état de leurs écritures, demandent au Tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté en date du 22 novembre 2013 par lequel le préfet du Var a autorisé, pendant un mois, la réalisation d'une opération de tirs de prélèvement en vue de la protection contre la prédation du loup des troupeaux domestiques sur les communes d'Aiguines, Ampus, Bargème, Bargemon, Bauduen, Brenon, Chateaudouble, Chateauvieux, Comps-sur-Artuby, la Bastide, la Martre, la Roque-Esclapon, le Bourget, les Salles, Mons, Montferrat, Seillans, Trigance et Vérignon ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1.200 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de condamner celui-ci aux dépens (timbre fiscal de 35 euros).

Elles font valoir que :

- elles ont intérêt à agir dès lors qu'elles bénéficient d'un agrément pour la défense de l'environnement au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement et que l'action est conforme à leur objet social ;

- l'arrêté contesté est illégal au regard des dispositions de l'article 28 de l'arrêté interministériel du 15 mai 2013 dès lors que le prélèvement est autorisé lors de battues ;

- l'arrêté contesté méconnaît l'esprit de l'arrêté du 15 mai 2013 ainsi que l'article 16 de la directive « habitats » et l'article 27-I de l'arrêté en ce qu'il autorise le prélèvement de deux loups, les textes imposant une graduation des actions et une progressivité des mesures, de l'effarouchement au prélèvement en passant par des tirs de défense ;

- à supposer que le prélèvement de plusieurs loups soit légal, et si l'on admet que le préfet a considéré qu'il restait une marge dans le nombre de loups qu'il est possible de tuer, la décision attaquée serait entachée d'un détournement de pouvoir car le plafond de 24 loups n'est pas un objectif de protection des troupeaux mais une limite aux prélèvements ;

- le préfet ne justifie pas que les conditions posées à l'article 22 de l'arrêté interministériel du 15 mai 2013 seraient remplies dès lors que des tirs de défense n'ont pas été mis en œuvre sur l'ensemble des secteurs concernés et que, postérieurement à la mise en œuvre de tirs de défense, il n'y a pas eu de nouvelles attaques sur la zone concernée par l'arrêté, les élevages concernés n'ayant pas mis en œuvre l'ensemble des mesures de protection utiles et susceptibles de limiter ces attaques et, pendant la période d'application de l'arrêté, les troupeaux cessant d'être exposés à la prédation du loup dans la plupart des communes concernées ;

- les conditions de mise en œuvre de l'article 23 de l'arrêté interministériel qui prévoit que le recours aux tirs de prélèvement sans mise en œuvre de tirs de défense lorsque ces derniers sont impossibles ou en cas de dommages exceptionnels ne sont pas remplies ;

- la zone d'intervention définie par l'arrêté, qui concerne 19 communes, est trop large au regard des dispositions combinées des articles 22 et 25 de l'arrêté interministériel du 15 mai 2013 ;

- la commune de Salles ne fait pas partie des unités d'action du département du Var telles que définies par l'arrêté préfectoral du 14 juin 2013.

Par un courrier en date du 16 octobre 2015, le préfet du Var a été mis en demeure, sur le fondement de l'article R. 612-3 du code de justice administrative, de produire, dans un délai de 30 jours, ses observations en réponse à la requête.

Par des mémoires en défense enregistrés les 12 février 2016 et 12 avril 2016, le préfet du Var conclut, à titre principal, au non-lieu à statuer, à titre subsidiaire au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- le loup abattu le 1<sup>er</sup> décembre 2013 l'a été en application de l'arrêté préfectoral du 14 novembre 2013 et non en application de l'arrêté préfectoral du 22 novembre 2013 lequel, applicable du 1<sup>er</sup> décembre 2013 au 1<sup>er</sup> janvier 2014 et suspendu par ordonnance du 13 décembre 2013, n'a reçu aucune exécution. Il y a donc non-lieu ;

- les dispositions de l'arrêté respectent en tous points celles des articles 22, 23, 25, 27 et 28 de l'arrêté du 15 mai 2013.

Vu la décision attaquée et les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention de Berne du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel ;
- 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 15 mai 2013 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.

Vu la décision par laquelle le président du Tribunal administratif de Toulon a désigné Mme Boyer pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Duchon-Doris, président,
- les conclusions de Mme Thielen, rapporteure publique,
- les observations de Me Boetto pour le préfet du Var.

1. Considérant que, par un arrêté en date du 22 novembre 2013, le préfet du Var a autorisé, entre le 1<sup>er</sup> décembre 2013 et le 1<sup>er</sup> janvier 2014, la réalisation d'une opération de tirs de prélèvement concernant deux loups en vue de la protection contre la prédation des troupeaux domestiques sur les communes d'Aiguines, Ampus, Bargème, Bargemon, Bauduen, Brenon, Chateaudouble, Chateauvieux, Comps-sur-Artuby, la Bastide, la Martre, la Roque-Esclapon, le Bourget, les Salles, Mons, Montferrat, Seillans, Trigance et Vérignon ; que, par une ordonnance du 13 décembre 2013, le juge des référés du tribunal administratif de Toulon a ordonné la suspension de cet arrêté ; que, par la présente requête, l'Association pour la protection des animaux sauvages (ASPAS), l'association Ferus et l'association LPO PACA demandent l'annulation de cet arrêté après avoir notamment relevé que dès le 1<sup>er</sup> décembre 2013, en application de celui-ci, un loup a été abattu sur la commune d'Ampus ;

Sur l'exception de non-lieu à statuer présentée par le préfet du Var :

2. Considérant que, pour soutenir que les conclusions de la requête sont devenues sans objet, le préfet du Var fait valoir que l'arrêté litigieux, qui n'autorisait les tirs de prélèvement que du 1<sup>er</sup> décembre 2013 au 1<sup>er</sup> janvier 2014, a été suspendu par l'ordonnance précitée du 13 décembre 2013 et n'a connu, de ce fait, aucun début d'exécution, le loup abattu sur la commune d'Ampus l'ayant été sur le fondement d'un précédent arrêté en date du 14 novembre 2013 ; que, toutefois, dès lors que le loup abattu sur la commune d'Ampus l'a été le 1<sup>er</sup> décembre 2013, soit à l'intérieur de la période ouverte par l'arrêté attaqué, il n'est pas démontré que celui-ci n'ait pas connu un début d'exécution ; que, par suite, le préfet du Var n'est pas fondé à soutenir que les conclusions tendant à son annulation seraient privées d'objet ;

Sur les conclusions en annulation et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête :

En ce qui concerne le principe de graduation :

3. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article L. 411-1 du code de l'environnement : « *I. - Lorsqu'un intérêt scientifique particulier ou que 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 ;* » ; qu'il résulte de l'article L. 411-2 du même code que la délivrance de dérogations aux interdictions mentionnées au 1° de l'article L. 411-1, n'est légale qu'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 ; qu'elles ne doivent permettre, dans des conditions strictement contrôlées, d'une manière sélective et dans une mesure limitée, que la prise ou la détention d'un nombre limité et spécifié de certains spécimens ;

4. Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article 22 de l'arrêté interministériel du 15 mai 2013 fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup : « *Les tirs de prélèvements peuvent intervenir : / - s'il est constaté la persistance de dommages importants dans les élevages ayant mis en œuvre les tirs de défense, au vu notamment du caractère récurrent des dommages d'une année à l'autre malgré l'installation, quand cela est possible, de mesures de protection des troupeaux ; et / - dans la mesure où les troupeaux demeurent dans les conditions où ils sont exposés à la prédation du loup.* » et qu'aux termes de l'article 23 du même arrêté : « *Au vu notamment du caractère récurrent des dommages d'une année à l'autre malgré l'installation, quand cela est possible, de mesures de protection des troupeaux, et dans la mesure où les troupeaux demeurent dans les conditions où ils sont exposés, à la prédation du loup, le préfet peut décider de déclencher une opération de tir de prélèvement sans conditionner sa décision à la mise en œuvre préalable de tirs de défense à proximité des troupeaux :- dans les situations où l'existence d'obstacles pratiques ou techniques à la mise en œuvre du tir de défense est établie ; ou – dans les situations de dommages exceptionnels.* » ;

5. Considérant qu'à supposer même, comme le soutient le préfet, que l'article 23 précité, en invoquant « une opération de tir de prélèvement » et alors que l'article 24-IV précise plus expressément, en ce qui le concerne, qu'il « *ne peut être détruit, en application du présent article, plus d'un loup par zone concernée pour la saison considérée* », n'ait pas entendu limiter le tir de prélèvement à un seul loup, la légalité de tels tirs reste soumise au principe de graduation ; qu'il ne ressort pas des pièces versées au dossier qu'en prévoyant d'emblée le prélèvement de deux loups eu égard aux circonstances évoquées, l'arrêté attaqué ait respecté le principe sus-rappelé ; que, par suite, les associations requérantes sont fondées à demander, pour ce motif, son annulation ;

En ce qui concerne les conditions préalables à l'autorisation des tirs de prélèvements :

6. Considérant qu'il résulte également des dispositions précitées des articles 22 et 23 de l'arrêté ministériel du 15 mai 2013 que les tirs de prélèvement sont légalement subordonnés au constat, d'une part, de la persistance des dommages malgré l'installation, quand cela est possible, de mesures de protection des troupeaux, d'autre part, de l'inefficacité des tirs de défense préalables, sauf dommage exceptionnel ou démonstration que ces tirs de défense ne peuvent en pratique être mis en œuvre ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier, alors que ne sont évoquées aucune circonstance exceptionnelle et aucune impossibilité pratique, que des mesures de protection adaptées suffisantes et des tirs de défense aient été mis en œuvre préalablement à l'autorisation des tirs de prélèvements ; que les seules déclarations versées au dossier, alors que l'administration reconnaît l'absence de véritable tenue à jour du « registre de suivi des opérations » ne peuvent suffire à apporter cette démonstration ; que, dans ces conditions, les associations requérantes sont également fondées à faire valoir que l'arrêté litigieux méconnaît pour ce motif les dispositions des articles 22 et 23 précités de l'arrêté interministériel du 15 mai 2013 ;

En ce qui concerne le périmètre de la zone d'intervention :

7. Considérant qu'aux termes de l'article 25 de l'arrêté susvisé du 15 mai 2013 : *« L'arrêté préfectoral organisant l'opération de tir de prélèvement précise la zone où les opérations peuvent être conduites. La zone d'intervention correspond à un périmètre défini de façon cohérente tant vis-à-vis des zones de pâturages concernées que de l'occupation du territoire par les loups ayant causé les dommages. »* ;

8. Considérant qu'il ressort des termes mêmes de l'arrêté contesté que la zone d'intervention retenue pour les opérations de prélèvement correspond aux limites administratives de dix-neuf communes, incluant non seulement des territoires communaux situés sur le camp militaire de Canjuers mais également des parties de territoire situées en dehors de ce camp ainsi que trois communes dont tout le territoire est extérieur à ce périmètre ; que si l'ensemble de ces communes est compris dans l'unité d'action « zone nord-Canjuers » délimitée par l'arrêté précité du 14 juin 2013, il n'est pas contesté que l'arrêté attaqué recouvre ainsi une zone d'intervention ajoutant 9 communes aux arrêtés précédents des 2 août et 15 octobre 2013 autorisant des tirs de prélèvement dans le Var ; que si le préfet du Var fait valoir que l'extension de ce périmètre se justifie par le souhait d'accroître l'efficacité et les chances de succès des opérations de prélèvement, il indique lui-même que seules 16 de ces 19 communes ont subi des attaques et fournit une carte retraçant l'évolution de la pression de prédation sur les troupeaux pastoraux du Var de 2008 à 2014 qui tend à indiquer que la prédation se concentre sur un nombre de communes plus restreint ; que s'il fait valoir qu'une meute se serait établi sur le territoire de Brenon et une autre sur celui des Salles-sur-Verdon, il ne l'établit pas ; qu'il ne ressort pas ainsi des pièces du dossier que la zone d'intervention serait en cohérence avec la zone de pâturage concernée par les attaques de loups et la zone d'occupation du territoire par les loups ayant causé des dommages ; que, par suite, les associations requérantes sont également fondées à soutenir que l'arrêté attaqué méconnaît l'article 25 précité de l'arrêté interministériel du 15 mai 2013 ;

9. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les associations requérantes sont fondées à demander l'annulation de l'arrêté du 22 novembre 2013 par lequel le préfet du

Var a autorisé le prélèvement de deux loups sur les communes d'Aiguines, Ampus, Bargème, Bargemon, Bauduen, Brenon, Chateaudouble, Chateauvieux, Comps-sur-Artuby, la Bastide, la Martre, la Roque-Esclapon, le Bourget, les Salles, Mons, Montferrat, Seillans, Trigance et Vérignon ;

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

10. Considérant qu'aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instance, 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 ; que le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée ; qu'il peut, même d'office, ou pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation* » ;

11. Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat une somme de 500 euros à verser à chacune des associations requérantes, sur le fondement de ces dispositions ;

Sur les conclusions tenant à la condamnation de l'Etat aux dépens :

12. Considérant que les associations requérantes ont droit au remboursement de la somme de 35 euros qu'elles ont acquittée au titre de la contribution pour l'aide juridique, qui fait partie des dépens de l'instance, par application des dispositions de l'article R. 761-1 du code de justice administrative dans sa version en vigueur à la date de l'enregistrement de la requête ;

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : L'arrêté du préfet du Var en date du 22 novembre 2013 autorisant le prélèvement de deux loups sur les communes d'Aiguines, Ampus, Bargème, Bargemon, Bauduen, Brenon, Chateaudouble, Chateauvieux, Comps-sur-Artuby, la Bastide, la Mar tre, la Roque-Esclapon, le Bourget, les Salles, Mons, Montferrat, Seillans, Trigance et Vérignon est annulé.

Article 2 : Il est mis à la charge de l'Etat la somme de 35 (trente-cinq) euros au titre de la contribution pour l'aide juridique acquittée par l'association pour la protection des animaux sauvages, l'association FERUS et l'association LPO PACA et une somme de 500 euros à verser à chacune d'entre elles au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association pour la protection des animaux sauvages, l'association FERUS, l'association LPO PACA et au préfet du Var.

Délibéré après l'audience du 15 avril 2016, à laquelle siégeaient :

M. Duchon-Doris, président,  
Mme Allais et M. Caustier, conseillers,

Lu en audience publique le 6 mai 2016.

Le président- rapporteur,

L'assesseur le plus ancien,

signé

signé

J.-C. Duchon-Doris

A. Allais

Le greffier,

signé

P. Bérenger

La République mande et ordonne au préfet du Var en ce qui le concerne et à tous les 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.

Pour expédition conforme,

Le greffier,