

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF

## DE NICE

N° 1404861

---

**REPUBLIQUE FRANÇAISE**

ASSOCIATION POUR LA PROTECTION  
DES ANIMAUX SAUVAGES (ASPAS)  
ASSOCIATION FERUS  
ASSOCIATION ONE VOICE

---

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Pascal  
Magistrat rapporteur

---

Le Tribunal administratif de Nice,

M. Tukov  
Rapporteur public

---

(5<sup>ème</sup> Chambre)

Audience du 10 mai 2016  
Lecture du 7 juin 2016

---

44-045-06

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée au greffe le 3 décembre 2014 sous le n° 1404861 et par un mémoire, enregistré le 3 mai 2016, l'association pour la protection des animaux sauvages (Aspas), prise en la personne de sa directrice en exercice, l'association Ferus, prise en la personne de son président en exercice et l'association One Voice, prise en la personne de sa présidente en exercice, représentées par Me Candon, demandent au Tribunal :

1. d'annuler l'arrêté n° 2014-1113 du 20 novembre 2014 par lequel le préfet des Alpes-Maritimes a ordonné la réalisation d'un tir de prélèvement de loups (*Canis lupus*) en vue de la protection contre la prédation du loup des troupeaux domestiques sur les unités pastorales des communes de Duranus, de Lucéram, de Moulinet, de Sospel et d'Utelle ;

2. de mettre à la charge de l'Etat la somme globale de 800 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elles soutiennent que :

- l'arrêté attaqué méconnaît les dispositions de l'article L.411-2 du code de l'environnement et de l'article 16 de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 ; il est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation : il autorise le prélèvement d'un nombre indéterminé de loups ; il ne fixe pas le nombre de loups à prélever au regard des attaques subies par les troupeaux ; il est disproportionné eu égard à l'objectif de prévention de dommages importants et des solutions permettant d'éviter un tel

- prélèvement ; l'arrêté autorisant le prélèvement de plusieurs loups est d'autant plus disproportionné qu'il s'applique en période hivernale ;
- l'arrêté attaqué méconnaît également les dispositions de l'article 22 de l'arrêté interministériel du 15 mai 2013 en ce qu'il autorise des prélèvements de loups à une période où les troupeaux ne sont plus exposés à la prédation dans les cinq unités pastorales en cause ; les troupeaux n'ont subi aucun dommage important ;
  - l'arrêté attaqué méconnaît l'article 25 de l'arrêté du 15 mai 2013 : le périmètre de prélèvement n'a pas été défini de façon cohérente vis-à-vis des zones de pâturage ;
  - l'arrêté attaqué est entaché d'un détournement de pouvoir ;

Par un mémoire en défense, enregistré le 18 mars 2016, le préfet des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête ;

Il soutient que :

- à titre principal, l'association One Voice ne justifie pas de son intérêt à agir : elle ne précise pas son périmètre d'intervention ; son objet social est très diversifié et trop général pour contester un arrêté dont les effets sont très localisés ;
- à titre subsidiaire, les moyens soulevés par les associations requérantes ne sont pas fondés :
  - le plafond de prélèvement des loups permet une croissance de 10 % minimum de la population des loups, sachant, de surcroît, que les plafonds fixés chaque année n'ont jamais été atteints ;
  - l'objectif de la mesure de prélèvement revêt un intérêt public majeur reconnu à l'article L. 113-1 du code rural et de la pêche maritime ;
  - en dehors du cas prévu à l'article 24, l'arrêté interministériel du 15 mai 2013 ne prévoit aucune limite concernant les prélèvements pendant les périodes où les troupeaux sont exposés à des actions de prédation des loups autre que le prélèvement maximum prévu à l'article 1<sup>er</sup> ; les trois conditions autorisant le prélèvement de plusieurs loups sont réunies : les autres solutions mises en place ne sont pas satisfaisantes, le prélèvement de 24 loups, au niveau national, ne remet pas en cause la survie, ni même le développement de cette espèce animale, la mesure vise à prévenir des dommages trop importants aux élevages ; 40 % des victimes des attaques par les loups se situent dans le département des Alpes-Maritimes ;
  - l'arrêté attaqué est pris en application de l'article 22 de l'arrêté interministériel du 15 mai 2013 ; il concerne des unités pastorales faisant l'objet d'attaques répétées, importantes et persistantes malgré la mise en œuvre de mesures de protection préalables ; les dommages sont récurrents en période hivernale ; les zones qui ne sont plus utilisées par le pastoralisme ne sont pas reprises dans l'arrêté attaqué ;
  - la cohérence des unités pastorales définies par l'arrêté attaqué et correspondant à une zone de pré-Alpes ressort notamment de la réalité des lieux, du nombre et de la concentration des attaques et des zones de pâturages concernées ;
  - le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi ;

Vu :

- l'arrêté attaqué ;
- les pièces constatant la notification aux parties des requête et mémoires ainsi que les avis d'audience ;
- 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 ;
- la convention de Berne du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel ;
- le code de l'environnement ;
- l'arrêté interministériel du 23 avril 2007 fixant la liste des mammifères terrestres protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection ;
- 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*) ;
- l'arrêté interministériel du 16 mai 2013 fixant le nombre maximum de spécimens de loups (*Canis lupus*) dont la destruction pourra être autorisée pour la période 2013-2014 ;
- le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 10 mai 2016 :

- le rapport de M. Pascal, premier conseiller ;
- les conclusions de M. Tukov, rapporteur public ;
- les observations de Mme Liossatos pour le préfet des Alpes-Maritimes ;

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté n° 2014-1113 du 20 novembre 2014, le préfet des Alpes-Maritimes a ordonné la réalisation d'un tir de prélèvement de loups (*Canis lupus*) en vue de la protection contre la prédation du loup des troupeaux domestiques sur les unités pastorales des communes de Duranus, de Lucéram, de Moulinet, de Sospel et d'Utelle. Les associations pour la protection des animaux sauvages (Aspas), Ferus et One Voice demandent au tribunal d'annuler cet arrêté.

**Sur les conclusions à fin d'annulation et sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non recevoir opposée par le préfet des Alpes-Maritimes en ce qui concerne la recevabilité de la requête en tant qu'elle émane de l'association One Voice :**

2. 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 de sites d'intérêt géologique, d'habitats naturels, d'espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de leurs habitats, 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 (...)* ». Aux termes de l'article L. 411-2 du même code : « *Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles sont fixées : (...) 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 : 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, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété (...)*». Aux termes de l'article R. 411-1 dudit code : « *Les listes des espèces animales non domestiques et des espèces végétales non cultivées faisant l'objet des interdictions définies par les articles L. 411-1 et L. 411-3 sont établies par arrêté conjoint du ministre chargé de la protection de la nature et soit du ministre chargé de l'agriculture (...)* ».

3. Après que le plan d'action national « Loup » 2013-2017 a été soumis à la procédure de consultation du public prévue à l'article L. 120-1 précité du code de l'environnement, un ensemble de textes réglementaires a défini le cadre juridique permettant de déroger à l'interdiction de détruire des loups. L'arrêté interministériel du 15 mai 2013 susvisé définit les conditions et les limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction de loup peuvent être accordées par les préfets. L'arrêté interministériel du 30 juin 2014 a fixé à vingt-quatre pour la période 2014-2015 le nombre maximum de spécimens de loup dont la destruction est autorisée, en application de l'ensemble des dérogations qui pourront être accordées par les préfets. L'arrêté interministériel du 30 juin 2014 a fixé la liste des départements dans lesquels peuvent être délimitées les unités d'action prévues par l'arrêté du 15 mai 2013. Par un arrêté n° 2014-318 du 3 juillet 2014 précité, le préfet des Alpes-Maritimes a défini la zone d'intervention dénommée « unité d'action » prévue à l'article 7 de l'arrêté interministériel du 15 mai 2013 dans laquelle des conditions particulières de déclenchement des opérations de tir de défense, de tir de défense renforcée ou de tir de prélèvement existent. Enfin, l'arrêté interministériel du 5 août 2014 prévoit qu'à titre expérimental et jusqu'au 30 juin 2015, dans les départements définis par arrêté ministériel au titre de l'article 7 de l'arrêté du 15 mai 2013, les préfets peuvent délimiter des zones où, compte tenu de l'importance de la pression de prédation et des dommages aux élevages, les opérations de destruction de spécimens de loups sont régies par les dispositions de cet arrêté et par les dispositions de l'arrêté du 15 mai 2013, à l'exception des articles 26 et 27-I.

4. Les associations Aspas, Ferus et One Voice soutiennent, en premier lieu, que l'arrêté attaqué en permettant la destruction de plusieurs loups, méconnaît les stipulations de l'article 16 de la directive n° 92-43-CEE du Conseil du 21 mai 1992 susvisée, transposées par l'article L. 411-2 précité du code de l'environnement et les dispositions de l'article 22 de l'arrêté interministériel du 15 mai 2013.

5. Aux termes de l'article 22 de l'arrêté du 25 mai 2013 : « *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* ». Aux termes de l'article 26 de ce même arrêté : « *Les opérations de tirs de prélèvement ne peuvent être mises en œuvre que pour une durée d'un mois reconductible, par arrêté, et dans la mesure où les troupeaux demeurent dans les conditions où ils sont exposés à la prédation du loup ou dans les conditions définies à l'article 24* ». Aux termes de l'article 27 du même arrêté : « *Sans préjudice des dispositions de l'article 3, les tirs de prélèvement sont interrompus dans le cas où un loup serait détruit dans la zone*

*concernée par l'opération soit en application d'une dérogation de tir de défense accordée dans le cadre du présent arrêté, soit par un acte de destruction volontaire ayant fait l'objet d'une constatation par les agents mentionnés à l'article L. 415-1 du code de l'environnement (...) ».*

6. En application de l'article 2 de l'arrêté interministériel du 15 mai 2013 précité, le nombre maximum de loups dont la destruction peut être autorisée est fixé chaque année, par arrêté ministériel. Par l'arrêté du 30 juin 2014 précité, ce nombre maximum a été fixé à 24 spécimens pour la période 2014/2015. L'article 2 de cet arrêté prévoit que ce nombre peut être augmenté « ... après avis du conseil national de la protection de la nature, dans la limite de 12 spécimens supplémentaires, à compter de la date éventuelle à laquelle vingt spécimens de loups auront été détruits... ». Ainsi, le plafond de prélèvement annuel pour la période 2014/2015 peut être porté à 36 spécimens en cas de destruction de 20 spécimens en cours d'année. En application de l'article 2 de l'arrêté interministériel du 15 mai 2013, le nombre maximum de loups susceptibles d'être prélevé est diminué du nombre des animaux ayant fait l'objet de destruction volontaire. L'article 3 de ce même arrêté précise que lorsque le plafond annuel « *minoré de quatre spécimens est atteint [20 spécimens pour la période 2014/2015], toute dérogation est suspendue automatiquement pendant vingt-quatre heures après chaque destruction ou blessure de loup...* ». En application de cet article, l'article 7 de l'arrêté du 20 novembre 2014 attaqué précise que « *...lorsque ce plafond de 20 spécimens est atteint, l'autorisation [de prélèvement] est suspendue automatiquement pour une période de 24 heures dans le cas d'un loup blessé, retrouvé mort ou considéré par l'ONCFS comme mortellement blessé, ou dans le cas d'un loup prélevé dans le cadre d'une autre opération de tir de défense ou de prélèvement...* ». Enfin, l'arrêté attaqué précise à l'article 7 que « *... la présente autorisation [de prélèvement] cesse de produire effet si le seuil correspondant au plafond défini par l'arrêté interministériel du 30 juin 2014 susvisé minoré de deux spécimens est atteint...* ». Ainsi, si 22 prélèvements de loups ont eu lieu, les tirs de prélèvements ne sont plus autorisés.

7. Des dérogations à l'interdiction de destruction de loups peuvent être délivrées, en application de l'article L. 411-2 précité du code de l'environnement, s'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et si la dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations de loups dans leurs aires de répartition naturelle. De telles dispositions n'ont pas pour conséquence d'interdire la destruction de plusieurs loups ainsi que l'autorise l'article 22 précité de l'arrêté du 15 mai 2013, conformément aux conditions posées à l'article L. 411-2 du code de l'environnement, en cas de persistance de dommages importants aux troupeaux, malgré la mise en place de mesures de prévention, et ce, pendant les périodes où les troupeaux sont exposés à des actions de prédation du loup. Les prélèvements de loup sont, en revanche, limités ou interrompus en cas de dommages exceptionnels (article 24) et de destruction d'un loup par un tir de défense accordé dans le cadre du présent arrêté ou par un acte de destruction volontaire (article 27). Il ressort, par ailleurs, des dispositions précitées au point 6, tant de l'arrêté interministériel du 15 mai 2013 que de l'arrêté préfectoral attaqué, que plusieurs mesures ont été prévues afin de s'assurer du respect du plafond national annuel de destructions autorisées, suspension de toute dérogation pendant vingt-quatre heures en cas de prélèvements de vingt spécimens et suspension des autorisations de prélèvements en cas de prélèvements de vingt deux spécimens. Il ne ressort d'aucune pièce du dossier que l'arrêté attaqué méconnaîtrait les conditions posées par l'article L. 411-2 du code de l'environnement pour déroger à l'interdiction de

destruction des espèces protégées ou aux dispositions sus-rappelées de l'arrêté interministériel du 15 mai 2013 portant sur les dérogations à l'interdiction de destruction de loup. Les dispositions de cet arrêté sont applicables pour une durée de deux mois à la condition que les troupeaux soient toujours exposés à la prédation du loup (article 5).

8. Les associations requérantes font également valoir que les prélèvements de loups ne peuvent pas être autorisés du 21 novembre 2014 au 20 janvier 2015, à une période pendant laquelle les troupeaux ont cessé d'être exposés à la prédation des loups. Les cinq unités pastorales des communes de Duranus, de Lucéram, de Moulinet, de Sospel et d'Utelle ont été incluses par un arrêté n° 2014-518 du préfet des Alpes-Maritimes du 3 juillet 2014 dans la zone d'intervention dénommée « unité d'action » correspondant, en application de l'article 7 de l'arrêté interministériel du 15 mai 2013 à des zones où la prédation du loup est probable et où sa présence, constatée pendant au moins deux hivers successifs, est permanente. Il ressort des documents versés au dossier, non utilement contestés par les associations requérantes, que des attaques répétées de troupeaux par des loups ont été recensées dans quatre unités depuis au moins 2012, dont, en 2014, 11 attaques sur la commune de Lucéram, 13 attaques sur la commune de Moulinet, 4 attaques sur la commune de Sospel et 20 attaques sur la commune d'Utelle. Le préfet des Alpes-Maritimes fait valoir, dans ses écritures que le troupeau de deux éleveurs de la commune de Lucéram a notamment été attaqué les 6 et 25 août et 16 octobre 2014. Si le nombre des attaques est quatre fois plus important pendant la période allant du 15 juin au 15 octobre, le préfet des Alpes-Maritimes fait, toutefois, valoir que les troupeaux présents en permanence dans les quatre unités pastorales des communes de Lucéram, de Sospel, de Moulinet et d'Utelle restent exposés à la prédation du loup dans ces zones où la présence du loup est permanente et où les dommages causés aux troupeaux sont importants et persistants. En revanche, il ressort des pièces communiquées par le préfet des Alpes-Maritimes qu'aucune attaque de loups n'a été recensée en 2014 sur l'unité pastorale de la commune de Duranus et qu'aucun éleveur n'y stationne pendant la période hivernale. Le préfet des Alpes-Maritimes n'a pu, dès lors, autoriser, sans méconnaître les dispositions précitées de l'arrêté interministériel du 15 mai 2013, les tirs de prélèvement de loups dans cette unité pastorale, quand bien même est-elle contiguë aux autres unités, à une période de surcroît où la prédation du loup est moins importante.

9. Il résulte de ce qui précède que les moyens tirés de la violation de l'article 16 de la directive « Habitats », transposée par l'article L. 411-2 du code de l'environnement et de l'article 22 de l'arrêté interministériel du 15 mai 2013 doivent, dès lors, être écartés s'agissant uniquement des autorisations de prélèvement sur les unités pastorales de Lucéram, de Sospel, de Moulinet et d'Utelle.

10. Aux termes de l'article 25 de l'arrêté 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 pâturage concernées que de l'occupation du territoire par les loups ayant causé les dommages* ».

11. En se bornant à faire valoir que les troupeaux ne sont pas soumis, en période hivernale, à la prédation des loups, les associations requérantes ne contestent pas utilement que la zone d'intervention retenue par l'arrêté attaqué, s'agissant des unités

pastorales de Lucéram, de Sospel, de Moulinet et d'Utelle, correspond à des zones de plateaux de moyenne altitude, intégrées dans la zone dite « unité action », ainsi qu'il a été dit au point 7, que des troupeaux y sont présents en hiver et qu'ils sont restés soumis à des attaques de loups pendant la période du 21 novembre 2014 au 20 janvier 2015. Le périmètre défini pour les opérations de tir de prélèvement de loup sur ces quatre unités pastorales doit, dès lors, être regardé comme cohérent au sens des dispositions précitées de l'article 25 de l'arrêté interministériel du 15 mai 2013.

12. Les associations requérantes soutiennent que l'arrêté attaqué est entaché d'un détournement de pouvoir en faisant valoir qu'il poursuit, en l'absence de prédation de troupeaux par les loups en période hivernale, l'objectif de permettre aux chasseurs d'abattre des loups avant la fermeture de la chasse et d'atteindre le plafond national de prélèvement de loups fixé pour la période 2014/2015. Toutefois, ainsi qu'il a été dit précédemment, la prédation perdure en hiver. Par ailleurs, les associations n'apportent aucun élément de nature à établir que la dérogation autorisée par l'arrêté attaqué nuit au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations de loups dans leurs aires de répartition naturelle. Par suite, le détournement de pouvoir allégué qui n'est pas établi ne peut qu'être écarté.

13. Il résulte de tout ce qui précède que les associations requérantes sont fondées à demander l'annulation de l'arrêté n° 2014-1113 du 20 novembre 2014 uniquement en tant qu'il a ordonné la réalisation d'un tir de prélèvement de loups (*Canis lupus*) en vue de la protection contre la prédation du loup des troupeaux domestiques sur l'unité pastorale de Duranus.

**Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :**

14. 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*".

15. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat, la somme que demandent les associations requérantes au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens.

**DECIDE**

**Article 1<sup>er</sup>** : L'arrêté n° 2014-1113 du préfet des Alpes-Maritimes du 20 novembre 2014 est annulé en tant qu'il a ordonné la réalisation d'un tir de prélèvement de loups (*Canis lupus*) en vue de la protection contre la prédation du loup des troupeaux domestiques sur l'unité pastorale de Duranus.

**Article 2** : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

**Article 3** : Le présent jugement sera notifié à l'association pour la protection des animaux sauvages (Aspas), à l'association Ferus, à l'association One Voice et à la

ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat.

Copie en sera faite au préfet des Alpes-Maritimes.

Délibéré à l'issue de l'audience publique du 10 mai 2016, où siégeaient :

M. Parisot, président,  
MM. Pascal et d'Izarn, premiers conseillers,  
assistés de Mme Génovèse, greffière.

Lu en audience publique le 7 juin 2016.

Le magistrat-rapporteur,

Le président,

F. Pascal

B. Parisot

La greffière,

S. Génovèse

La République mande et ordonne à la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat en ce qui le 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.

Pour expédition conforme,  
Le greffier en chef,  
ou par délégation le greffier