

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE TOULON**

**N° 1503106**

---

ASSOCIATION POUR LA PROTECTION DE  
LA VIE SAUVAGE et autres

---

Mme Mariller  
Juge des référés

---

Ordonnance du 24 septembre 2015

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le juge des référés

Par une requête, enregistrée le 31 août 2015 sous le n° 1503106, et des mémoires, enregistrés les 31 août, 11 septembre, et 14 septembre 2015, l'association pour la protection des animaux sauvages (ASPAS), l'association FERUS et l'association One Voice, représentées par Me Candon, demandent au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'arrêté du 6 août 2015 par lequel le préfet du Var a ordonné une opération de tirs de prélèvement de quatre individus de l'espèce *Canis lupus* (mâle ou femelle, jeune ou adulte) pour la protection des troupeaux domestiques situés sur les unités pastorales des communes d'Aiguines, Ampus, Bargème, Bargemon, Bauduen, Chateaudouble, Comps-sur-Artuby, La Bastide, La Martre, La Roque-Esclapon, Mons, Montferrat, Seillans, Trigance et Vérignon, pour une durée de six mois à compter de la publication de cet arrêté, et ce jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de cette décision ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les associations requérantes font valoir que :

- elles ont intérêt et qualité à agir à l'encontre de l'arrêté en litige ;

- la condition d'urgence est remplie en l'espèce, dans la mesure où l'exécution de l'arrêté est susceptible de porter une atteinte grave aux intérêts qu'elles se sont données pour mission de défendre et qu'une annulation a posteriori ne permettra pas de réparer la destruction illicite ainsi réalisée ; en effet, l'exécution de l'arrêté en litige, qui conduira à un prélèvement de quatre loups, est de nature à déstabiliser les deux meutes existantes sur la zone concernée dès lors qu'elles ne comptent, d'après les statistiques les plus récentes, que 8 à 9 individus ; l'arrêté en litige est dès lors susceptible d'entraîner la disparition du loup du département du Var ; au total, l'atteinte aux intérêts qu'elles défendent demeure grave, en dépit des atteintes potentielles ou réelles au pastoralisme que pourrait causer la suspension de l'arrêté de prélèvement ; à cet égard, les exemples de cohabitation en Italie et en Espagne démontrent qu'il peut exister de nombreux

loups sans qu'il y ait une atteinte grave au pastoralisme ; en tout état de cause, les intérêts publics liés au pastoralisme sont surestimés, illégitimes et non gravement atteints ; le préfet du Var n'établit pas que la contrainte du loup mettrait en péril des exploitations du Var ou que celles-ci ne pourraient se protéger de façon satisfaisante ; enfin, la circonstance qu'elles aient introduit leur requête le 30 août alors que l'arrêté a été publié le 12 août ne saurait faire disparaître l'urgence dès lors que ce laps de temps n'excède pas la rapidité requise pour demander la suspension d'une décision qui s'applique pendant six mois ; en outre, aucun des loups dont la destruction a été ordonnée n'a encore été tué ;

- il existe des doutes sérieux sur la légalité de l'arrêté attaqué, étant rappelé que les dérogations accordées en vue de procéder à la destruction de spécimens d'espèces protégées doivent être interprétées strictement, précisément motivées, nécessaires et proportionnées à l'objectif recherché ; en premier lieu, l'arrêté en litige méconnaît les dispositions de l'article 27 de l'arrêté interministériel du 30 juin 2015 ; en effet, d'une part, les troupeaux victimes des attaques n'étaient pas suffisamment protégés et le nombre de tirs de défense mis en œuvre insuffisant, d'autre part, la condition liée à l'existence de dommages importants et récurrents dans les élevages fait défaut, dès lors notamment que les statistiques démontrent que la pression lupine a diminué en 2015 par rapport aux années précédentes ; en outre, le préfet du Var ne justifie pas de la réalité des constats d'attaques, des mesures de protection et des tirs de défense ; enfin, au regard des différents constats d'attaque qu'elles ont synthétisés, la grande majorité des attaques se produit la nuit, lorsque les ovins ne sont pas regroupés et en l'absence de bergers, étant précisé que ce sont en réalité toujours les mêmes troupeaux qui sont touchés ; en second lieu, les dispositions des articles L. 411-2 du code de l'environnement et 16 de la directive « Habitats » ont été méconnues ; en effet, l'arrêté en litige est disproportionné, tant sur le nombre de loups que sur la durée du prélèvement, en l'absence de dommages importants sur les troupeaux et dès lors qu'existent des mesures alternatives satisfaisantes non mises en œuvre ; en outre, la mesure apparaît disproportionnée au regard de l'état de conservation de l'espèce sur la zone de présence permanente (ZPP) en cause et dans le Var, alors même que l'article L. 411-2 précité exige que la mesure ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations de l'espèce dans leur aire de répartition naturelle ; en troisième lieu, l'article 30 de l'arrêté interministériel du 30 juin 2015 est illégal en ce qu'il prévoit que le prélèvement peut être mis en œuvre pour une durée maximale de six mois, que les troupeaux demeurent exposés ou non au risque de prédation ; l'illégalité de cette disposition divisible prive l'arrêté en litige de base légale ; en quatrième lieu, les dispositions de l'article 28 de l'arrêté interministériel du 30 juin 2015 ont été méconnues ; en effet, la zone d'intervention de l'arrêté semble anormalement étendue ; en cinquième lieu, le recours au prélèvement, justifié par sa plus grande efficacité que les tirs de défense, constitue un détournement de pouvoir.

Par un mémoire, enregistré le 7 septembre 2015, le préfet du Var conclut au rejet de la requête.

Le préfet du Var fait valoir que :

- la condition d'urgence n'est pas remplie ; en premier lieu, l'attachement des associations requérantes aux loups n'est pas de nature à établir l'existence d'une atteinte grave et immédiate aux intérêts qu'elles entendent défendre ; en effet, contrairement aux allégations des associations requérantes, le pastoralisme participe à l'entretien des espaces, notamment par la conservation de la biodiversité et est efficace pour la lutte contre l'incendie, étant précisé que les modèles espagnols et italiens de pastoralisme ne sont pas transposables en France ; en troisième lieu, la suspension de l'arrêté du 6 août 2015, publié le 12 août 2015, n'a été sollicitée que le 30

août 2015 alors même qu'il ne peut être soutenu que le dépôt de la requête était subordonné à la transmission de documents par l'administration ;

- il n'existe pas de doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté en litige ; en premier lieu, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 27 de l'arrêté interministériel du 30 juin 2015 est infondé ; en effet, d'une part, le niveau de prédation au 31 juillet 2015 est équivalent à celui de 2013 et la pression lupine est conséquente dès lors qu'elle correspond à une moyenne annuelle de 1 000 victimes indemnisées pour la période de 2013 à 2015 ; en outre, le plateau de Canjuers est la zone la plus prédatée au niveau national, de sorte que les dommages constatés sont importants et récurrents d'une année à l'autre ; au surplus, les constats d'attaque sollicités par les associations requérantes ne peuvent être transmis en l'état, la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) exigeant qu'en soient ôtées toutes les informations qui pourraient préjudicier à la protection de l'éleveur ou à celles de l'espèce ; d'autre part, il est faux d'affirmer qu'aucune autre mesure de protection n'était mise en œuvre dès lors que de nombreux contrats de protection ont été souscrits avec les éleveurs ; enfin, les tirs de prélèvement opérés dans le cadre d'une battue organisée sont une meilleure garantie quant aux nombres de loups abattus que ne le sont les tirs de défense ; en tout état de cause, l'absence de demande de tirs de défense sur le territoire de la commune de Châteauneuf a conduit à son exclusion du périmètre de l'arrêté en litige, démontrant son caractère ciblé ; en deuxième lieu, le moyen tiré du caractère disproportionné de la mesure au regard des dispositions articles L. 411-2 du code de l'environnement et 16 de la directive « Habitats » est infondé ; en effet, le nombre de quatre loups à prélever n'est pas disproportionné eu égard au nombre total d'individus sur le plateau de Canjuers et au nombre d'attaques recensées ; en outre, le territoire concerné par la mesure est également pertinent comme le démontre le choix de ne pas intégrer la commune de Châteauneuf ; enfin, la durée de six mois n'est pas davantage disproportionnée dès lors qu'elle correspond à la période de chasse, période durant laquelle les moutons demeurent à Canjuers ; en troisième lieu, l'exception d'illégalité soulevée par les associations requérantes à l'encontre de l'article 30 de l'arrêté du 30 juin 2015 doit être écartée, cette disposition n'étant pas en contradiction avec les dispositions de l'article 27 de cet arrêté ; en quatrième lieu, le moyen tiré de l'atteinte au maintien de la population lupine dans un état de conservation favorable dans le Var manque en fait.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête numéro 1503107 enregistrée le 30 août 2015 par laquelle l'association pour la protection des animaux sauvages (ASPAS), l'association FERUS et l'association One Voice demandent l'annulation de l'arrêté du 6 août 2015 ;
- les pièces complémentaires, enregistrées à l'audience, présentée par le préfet du Var.

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 ;
- l'arrêté interministériel du 30 juin 2014 fixant la liste des départements dans lesquels peuvent être délimitées les unités d'action prévues par l'arrêté 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 30 juin 2015 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 30 juin 2015 fixant le nombre maximum de spécimens de loups (*Canis lupus*) dont la destruction pourra être autorisée pour la période 2015-2016 ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné Mme Mariller, vice-présidente, 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 du 15 septembre 2015 à 14 heures 30 :

- le rapport de Mme Mariller, juge des référés ;
- les observations de Me Candon pour l'association pour la protection des animaux sauvages (ASPAS), l'association FERUS et l'association One Voice, qui persistent dans leurs conclusions écrites par les mêmes moyens développés oralement ;
- les observations de M. Boetto et M. Chery, pour le préfet du Var, qui persiste dans ses conclusions écrites par les mêmes moyens développés oralement ; il fait valoir en outre que la concentration de victimes de la prédation sur la zone de Canjuers se justifie par la spécificité du modèle pastoral et par l'impossibilité de mettre en œuvre certaines mesures de protection sur le territoire du camp militaire comme par exemple les parcs fixes nocturnes.

Les parties ayant été informées que l'instruction serait close à l'issue de l'audience en application des dispositions de l'article R. 522-8 du code de justice administrative.

Une note en délibéré présentée par le préfet du Var a été enregistrée le 17 septembre 2015.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision (...)* » et qu'aux termes de l'article L. 522-1 dudit code : « *Le juge des référés statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale. Lorsqu'il lui est demandé de prononcer les mesures visées aux articles L. 521-1 et L. 521-2, de les modifier ou d'y mettre fin, il informe sans délai les parties de la date et de l'heure de l'audience publique (...)* » ; qu'enfin aux termes du premier alinéa de l'article R. 522-1 dudit code : « *La requête visant au prononcé de mesures d'urgence doit (...) justifier de l'urgence de l'affaire* » ;

2. Considérant que l'association pour la protection des animaux sauvages (ASPAS), l'association FERUS et l'association One Voice, demandent au tribunal d'ordonner la suspension de l'exécution de l'arrêté du 6 août 2015 par lequel le préfet du Var a ordonné une opération de tirs de prélèvement de quatre individus de l'espèce *Canis lupus* (mâle ou femelle, jeune ou adulte) pour la protection des troupeaux domestiques situés sur les unités pastorales des communes d'Aiguines, Ampus, Bargème, Bargemon, Bauduen, Chateaudouble, Comps-sur-

Artuby, La Bastide, La Martre, La Roque-Esclapon, Mons, Montferrat, Seillans, Trigance et Vérignon, pour une durée de six mois à compter de la publication de cet arrêté, et ce jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de cette décision ;

Sur la condition d'urgence :

3. Considérant que l'urgence justifie que soit prononcée la suspension de l'exécution d'un acte administratif lorsque cette exécution porte atteinte de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre ; qu'il appartient au juge des référés d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de l'acte sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de l'acte soit suspendue ; qu'il lui appartient également, l'urgence s'appréciant objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de chaque espèce, de faire apparaître dans sa décision tous les éléments qui, eu égard notamment à l'argumentation des parties, l'ont conduit à considérer que la suspension demandée revêtait un caractère d'urgence ;

4. Considérant que l'association pour la protection des animaux sauvages, qui a pour objet social la défense des animaux sauvages et l'association FERUS, qui a pour objet social, notamment, de favoriser la réussite du retour naturel du loup et de mener toutes actions favorables à la conservation des grands prédateurs, sont titulaires de l'agrément ministériel prévu par l'article L. 142-1 du code de l'environnement ; que l'association One Voice, qui est constituée sous le régime de droit local des associations du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle régi par les articles 21 et suivants du code civil local, d'une part, a pour objet social, notamment, de protéger et de défendre les droits à la vie, à la liberté, au bien être et au respect des animaux et d'autre part, s'est dotée de moyens d'action consistant notamment à intenter toute action devant les juridictions, quand l'intérêt des animaux le justifie ; que le loup fait partie des espèces de faune sauvage protégées tant par la convention de Berne du 15 septembre 1979 que par la directive européenne n° 92/43 CEE du 21 mai 1992 dite « Habitats » et par les dispositions de l'article L. 411-1 du code de l'environnement et ses textes d'application ; que la mesure consistant, à titre dérogatoire, à prélever des animaux de l'espèce *Canis lupus*, dans une zone territoriale définie, porte une atteinte grave et immédiate aux intérêts que les associations entendent défendre ; qu'en outre, si la réalité des atteintes à la vie pastorale n'est pas contestée par les associations requérantes, d'une part, en raison du nombre de têtes de bétail tuées, d'autre part, en raison des atteintes aux conditions d'exploitation économique de la filière ovine, l'administration n'établit pas que la pérennité de l'élevage ovin dans le département du Var, qui contribue à la conservation de la biodiversité et à la lutte contre l'incendie, serait compromise par la présence du loup ; qu'enfin, le délai de dix-huit jours qui s'est écoulé entre la publication de l'arrêté en litige et la saisine du juge des référés par les associations requérantes n'apparaît pas, dans les circonstances de l'espèce, disproportionné par rapport à la durée d'exécution de l'arrêté qui s'étend sur une période de six mois et alors qu'à la date de la saisine de la juridiction, aucun loup n'avait encore été abattu ; que, dans ces conditions, eu égard à l'ensemble des intérêts en présence, et à l'office du juge des référés, la condition tenant à l'urgence doit en l'espèce être regardée comme remplie ;

Sur l'existence d'un moyen propre à créer en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision :

5. Considérant, en premier lieu, que les dernières statistiques communiquées par l'office

national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) au cours de l'été 2015 font état de la présence certaine sur le territoire des communes concernées par l'arrêté préfectoral dont la suspension est demandée de deux meutes regroupant au moins huit loups ; que si le préfet fait à juste titre valoir qu'il s'agit de la plus basse estimation possible, qu'il existerait une troisième meute et que le nombre de prédateurs doit être estimé, compte tenu des naissances intervenues depuis l'année dernière et des individus erratiques, à un chiffre compris entre 20 et 30 loups, cette estimation maximale n'est, en l'état du dossier soumis au juge des référés, pas corroborée par des éléments tangibles et précis ; que, dès lors, compte tenu de l'incertitude affectant le nombre d'animaux réellement présents, du risque de déstabilisation de l'espèce sur le plateau de Canjuers lié au prélèvement de quatre loups prévu par l'arrêté attaqué et qui au demeurant ne peut être justifié par le nombre d'animaux prélevés en 2014, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, paraît, en l'état de l'instruction, de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision ;

6. Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article 27 de l'arrêté interministériel du 30 juin 2015 : « *Des tirs de prélèvements renforcés peuvent être autorisés :- s'il est constaté des dommages importants et récurrents d'une année à l'autre dans les élevages ayant mis en œuvre les tirs de défense, 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. Ces tirs pourront être mis en œuvre dans les conditions de l'article 30* » ; qu'aux termes de l'article 30 du même arrêté : « *Sans préjudice des dispositions de l'article 24, les opérations de tirs de prélèvements peuvent être mises en œuvre pour une durée maximale : - d'un mois reconductible pour les opérations déclenchées sur la base des articles 25 à 26 et dans la mesure où les troupeaux demeurent dans les conditions où ils sont exposés à la prédation du loup ;/- de six mois pour les opérations déclenchées sur la base de l'article 27, que les troupeaux demeurent exposés ou non au risque de prédation du loup* » ;

7. Considérant que l'étude des tableaux statistiques produits par les parties montre la permanence de dommages importants et récurrents d'une année sur l'autre, le nombre de victimes indemnisées sur le territoire des quinze communes concernées s'élevant à 354 au 31 juillet 2013, à 471 au 31 juillet 2014 et à 353 au 31 juillet 2015 ; que cependant et en ce qui concerne la période 2015, 206 des 353 victimes recensées l'ont été sur le territoire des seules communes de Mons et de Seillans ; que les associations requérantes font valoir que ces dommages ont lieu dans des élevages n'ayant pas mis en œuvre les tirs de défense et dans lesquels les mesures de protection étaient insuffisantes ; que le préfet du Var indique d'une manière générale que sur chaque commune, et notamment sur les deux communes durement affectées par la prédation du loup, des mesures de protection ont été mises en œuvre, notamment qu'il a autorisé des tirs de défense ; que cependant, et alors qu'un nombre important d'attaques est très localisé, aucun élément précis et circonstancié ne permet de déterminer si, sur ce territoire limité, des tirs de défenses ont été réellement mis en œuvre par les exploitants ayant bénéficié d'une autorisation de les pratiquer, alors qu'un recensement réalisé par le biais des registres de tirs obligatoires prévus par l'article 22 de l'arrêté du 30 juin 2015 et qui doivent être mis à la disposition des agents chargés des missions de police n'apparaît pas impossible, même si aucune communication spontanée de ces registres à l'autorité administrative n'est prévue par les textes ; que, dans ces conditions, le moyen tiré de la violation des dispositions de l'article 27 de l'arrêté interministériel du 30 juin 2015 paraît également, en l'état de l'instruction, de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision ;

8. Considérant qu'il résulte des points 5 à 7 que les associations requérantes sont fondées à demander la suspension de l'exécution de l'arrêté contesté du 6 août 2015 ordonnant le

prélèvement de quatre individus de l'espèce *Canis lupus* jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur leur recours en annulation ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

7. Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, que 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, ou pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation ;

8. Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de laisser à chaque partie la charge de ses frais d'instance ;

## O R D O N N E

Article 1<sup>er</sup> : L'exécution de l'arrêté du 6 août 2015 par lequel le préfet du Var a ordonné une opération de tirs de prélèvement de quatre individus de l'espèce *Canis lupus* (mâle ou femelle, jeune ou adulte) pour la protection des troupeaux domestiques situés sur les unités pastorales des communes d'Aiguines, Ampus, Bargème, Bargemon, Bauduen, Chateaudouble, Comps-sur-Artuby, La Bastide, La Martre, La Roque-Esclapon, Mons, Montferrat, Seillans, Trigance et Vérignon, pour une durée de six mois à compter de la publication de cet arrêté, est suspendue.

Article 2 : Les conclusions présentées par l'association pour la protection des animaux sauvages (ASPAS), l'association FERUS et l'association One Voice au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association pour la protection des animaux sauvages (ASPAS), à l'association FERUS, à l'association One Voice et au préfet du Var.

Fait à Toulon , le 24 septembre 2015.

Le juge des référés,

Signé

C. MARILLER

La République mande et ordonne au préfet du Var, en ce qui le concerne et 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 ordonnance.

Pour expédition conforme,

La greffière