

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANCY**

N° 1903503

ASSOCIATION DE SECOURS ET DE
PLACEMENT DES ANIMAUX VOSGES
ASSOCIATION FERUS

Mme Corinne Ledamoisel
Juge des référés

Ordonnance du 4 décembre 2019

54-035-02
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La présidente du tribunal administratif,
juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 29 novembre 2019, l'association de secours et de placement des animaux (ASPA) Vosges et l'association Ferus, représentées par Me Riou, demandent au juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de l'arrêté interpréfectoral du 22 novembre 2019 par lequel le préfet de Meurthe-et-Moselle, le préfet de la Meuse et le préfet de Meurthe-et-Moselle ont ordonné, pour une durée d'un mois, la réalisation de tirs de prélèvements simples en vue de la protection contre la prédation du loup des troupeaux domestiques situés sur la zone de présence permanente du loup de Saint-Amond ;

2°) de mettre à la charge des préfets de Meurthe-et-Moselle, de la Meuse et des Vosges le versement à chacune d'elle d'une somme de 2 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, ainsi que les entiers dépens.

Elles soutiennent que :

- leur objet social leur donne intérêt à agir et elles sont valablement représentées par leur président ; leur requête est donc recevable ;
- il y a urgence à suspendre les effets de l'arrêté attaqué, qui est fondé sur une appréciation erronée des faits de la cause et d'un défaut de motivation des circonstances de faits ;
- le tir de prélèvement tend radicalement à l'abattage du loup, qui bénéficie pourtant d'un statut d'espèce protégée par la directive CEE n° 92/43 du 21 mai 1992 dite directive « Habitats » et la convention de Berne de 1979 et inscrite en 1996 sur la liste des mammifères protégés de France ;
- l'arrêté attaqué est fondé sur un arrêté ministériel du 26 juillet 2019 qui modifie à titre expérimental, jusqu'au 31 décembre 2019, les dispositions des arrêtés du 19 février 2018 fixant les conditions et limites dans lesquelles les dérogations aux interdictions de destruction peuvent

être accordées par les préfets en ce qui concerne le loup, et fixant le nombre maximum de spécimens de loup dont la destruction pourra être autorisée chaque année. L'arrêté du 26 juillet 2019 élargit ainsi les possibilités d'ordonner des destructions et organise de véritables zones de non droit où les tirs du loup seront facilités, notamment sur les fronts de colonisation des loups, alors que depuis que les tirs sont autorisés, les données démontrent qu'il n'y a pas de corrélation entre le nombre d'abattage de loups et le volume des dommages aux troupeaux. Les tirs de loup ne répondent donc pas aux exigences de la directive qui n'autorise les dérogations que dans l'objectif de prévenir des dommages importants. En vertu de l'article 16 de la directive dite « Habitats » transposé en droit interne par l'article L. 411-2 du code de l'environnement, la France ne doit pas seulement éviter l'extinction de l'espèce mais doit garantir l'état de conservation favorable (ECF), c'est-à-dire la croissance de l'espèce. Alors que l'arrêté du 19 février 2018 autorise un prélèvement annuel de 10 à 12 % de la population, soit un taux presque équivalent au taux de croissance annuel résiduel de 13 % qui permet au mieux de viser une stagnation des effectifs, l'arrêté du 26 juillet 2019 porte ce taux de prélèvement à 17 voire 19 % de la population, qui compromet non seulement l'objectif d'atteindre un état de conservation favorable mais également la simple viabilité démographique des effectifs ;

- l'arrêté attaqué ne respecte pas les conditions posées à l'article 4 de l'arrêté interministériel du 26 juillet 2019, puisqu'il ne donne aucune précision d'une part sur les élevages concernés et d'autre part sur les mesures de protection prises, ni sur les élevages qui auraient mis en œuvre des tirs de défense simple ou renforcée, ni sur les dommages que ces élevages continueraient de subir. Il n'est pas non plus démontré que les 19 attaques mentionnées seraient le fait du loup. L'arrêté attaqué est donc insuffisamment motivé et repose sur une appréciation erronée en fait ;

- en délivrant des autorisations de tirs de prélèvement tous les mois pour une durée d'un mois, les préfets portent atteinte au droit des requérantes à un recours effectif protégé par l'article 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Vu :

- la requête enregistrée le 29 novembre 2019 sous le n° 1903504 par laquelle l'association de secours et de placement des animaux Vosges et l'association Ferus demandent l'annulation de l'arrêté attaqué ;

- les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive n° 92/43/CEE du 21 mai 1992 ;

- le code de l'environnement ;

- l'arrêté interministériel du 19 juin 2009 relatif à l'opération de protection de l'environnement dans les espaces ruraux portant sur la protection des troupeaux contre la prédation ;

- l'arrêté du 23 avril 2007 fixant la liste des mammifères terrestres protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection ;

- l'arrêté 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 19 février 2018 modifié 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 26 juillet 2019 portant expérimentation de diverses dispositions en matière de dérogation aux interdictions de destruction pouvant être accordées par les préfets concernant le loup (*canis lupus*) ;
- l'arrêté du 12 septembre 2019 du préfet coordonnateur du plan national d'action pour le loup et les activités d'élevage ;
- le code de justice administrative.

Considérant ce qui suit :

1. 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* ». Aux termes de l'article L. 522-3 du même code : « *Lorsque la demande ne présente pas un caractère d'urgence ou lorsqu'il apparaît manifeste, au vu de la demande, que celle-ci ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative, qu'elle est irrecevable ou qu'elle est mal fondée, le juge des référés peut la rejeter par une ordonnance motivée sans qu'il y ait lieu d'appliquer les deux premiers alinéas de l'article L. 522-1.* ».

Sur le cadre juridique du litige :

2. Aux termes du I de l'article L. 411-1 du code de l'environnement, pris pour la transposition de 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 sauvage, dite « 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 : « *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 : (...) / b) Pour prévenir des dommages importants notamment (...) à l'élevage (...)* ».

3. Les articles R. 411-1 et R. 411-2 du même code renvoient à un arrêté conjoint des ministres chargés de la protection de la nature et de l'agriculture le soin de fixer la liste des espèces animales non domestiques faisant l'objet des interdictions définies à l'article L. 411-1. Un arrêté du 23 avril 2007 inclut le loup dans la liste des mammifères terrestres protégés. L'article R. 411-13 du code de l'environnement confie aux ministres chargés de la protection de la nature et de l'agriculture le soin de fixer 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* ».

4. En application de ces dispositions, un arrêté du 19 février 2018 a fixé les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup. En vertu de cet arrêté des dérogations aux interdictions de destruction de loups (*Canis lupus*) peuvent être accordées par les préfets en vue de la protection des troupeaux domestiques pour y prévenir la survenue de dommages importants. Cet arrêté autorise deux formes de dérogations aux mesures de protection du loup : des tirs de défense, simple ou renforcée, mis en œuvre sur les pâturages et les parcours mis en valeur par le bénéficiaire de la dérogation et à proximité du troupeau concerné, et les tirs de prélèvements, portant sur une zone d'intervention plus vaste, qui peuvent être mis en œuvre pour une durée maximale d'un mois reconductible dans la mesure où les troupeaux demeurent dans les conditions où ils sont exposés à la prédation du loup. Un second arrêté interministériel du 19 février 2018 est intervenu pour fixer le nombre maximum de spécimens de loups (mâles ou femelles, jeunes ou adultes) dont la destruction peut être autorisée chaque année, en application de l'ensemble des dérogations qui pourront être accordées par les préfets. A compter du 1^{er} janvier 2019, ce nombre a été fixé par année civile à 10 % de l'effectif moyen de loups estimé annuellement. Lorsque ce seuil est atteint avant la fin de l'année civile, le préfet coordonnateur du plan national d'actions sur le loup peut décider que la mise en œuvre de tirs de défense simple ou renforcée peut se poursuivre dans la limite de 2 % supplémentaires.

5. Un arrêté interministériel portant expérimentation de diverses dispositions en matière de dérogations aux interdictions de destruction pouvant être accordées par les préfets concernant le loup a été pris le 26 juillet 2019. Ses dispositions s'appliquent jusqu'au 31 décembre 2019. Elles autorisent notamment, par exception aux dispositions de l'arrêté du 19 février 2018 fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup, des opérations de tirs de prélèvement simple entre le 1^{er} juillet et le 31 décembre 2019, dans les zones classées en cercle 1 en application de l'arrêté du 19 juin 2009 susvisé, dans le cas de dommages exceptionnels constatés au cours des 12 derniers mois sur une zone de présence permanente du loup non constitué en meute, en référence aux derniers résultats du suivi hivernal ou estival publié par l'ONCFS, et isolée géographiquement d'autres zones de présence permanente. Cet arrêté porte en outre de 10 à 17 % le taux de prélèvement autorisé pour l'année 2019 et donne la possibilité pour le préfet coordonnateur du plan national d'actions sur le loup, d'autoriser dans la limite de 2 % de l'effectif moyen de loups estimé annuellement, la poursuite de tirs de prélèvement simple en cercle 1 dans le cas de dommages exceptionnels constatés au cours des douze derniers mois sur une zone de présence permanente du loup non constitué en meute. Par un arrêté du 12 septembre 2019, le préfet coordonnateur du plan national d'actions sur le loup a décidé de relever le plafond de prélèvement de loups de 2 %, le portant ainsi à 19 % soit à un total de 100 loups pour l'année 2019.

6. Sur le fondement de cet arrêté du 26 juillet 2019, les préfets des Vosges, de la Meuse et de Meurthe-et-Moselle ont conjointement, par un arrêté du 22 novembre 2019, ordonné pour une durée d'un mois la réalisation de tirs de prélèvement simple d'un loup, mâle ou femelle, jeune ou adulte, non constitué en meute, pour la protection des troupeaux domestiques de la zone de présence permanente du loup Saint-Armond, sur le territoire de communes des trois départements classées en cercle 1. Les associations requérantes demandent la suspension de l'exécution de cet arrêté.

En ce qui concerne l'urgence :

7. La condition d'urgence à laquelle est subordonné le prononcé d'une mesure de suspension doit être regardée comme remplie lorsque la décision contestée porte atteinte de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux

intérêts qu'il entend défendre. Il appartient au juge des référés, saisi d'une demande tendant à la suspension d'une telle décision, d'apprécier concrètement, compte-tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de celle-ci sur la situation de ce dernier ou le cas échéant, des personnes concernées, sont de nature à caractériser une urgence justifiant, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue. L'urgence doit être appréciée objectivement et globalement, le cas échéant au terme d'un bilan des intérêts privés et publics en présence et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'affaire à la date à laquelle le juge des référés se prononce.

8. Pour solliciter la suspension des effets de l'arrêté attaqué, les associations requérantes relèvent que les préfets de Meurthe-et-Moselle, de la Meuse et des Vosges ont pris tous les mois, depuis le 1^{er} juillet 2019, des arrêtés poursuivant le même but et que le loup peut être prélevé à tout moment, alors qu'il s'agit d'une espèce protégée dont la France doit non seulement assurer la préservation mais également le développement. Elles font valoir que cet arrêté intervient dans le cadre du rehaussement à 19 % du taux de prélèvement autorisé pour 2019, soit 100 spécimens, et que sur une population estimée à 527, 95 loups ont déjà été prélevés, alors qu'il résulte de l'expertise scientifique collective sur le devenir de la population de loups en France du 7 mars 2017, menée par le MNHN et l'ONCFS, que le nombre minimal de loups permettant d'assurer la viabilité de la population devrait être compris entre 2 500 et 5 000 individus et que le seuil maximal de loups pouvant être prélevés sans porter atteinte à la viabilité de l'espèce est de 10% de la population totale. Elles font également valoir que l'efficacité de ces prélèvements sur le niveau des dommages et dégâts causés aux troupeaux n'est pas établi, qu'ils peuvent au contraire être contreproductifs et entraîner une augmentation des dommages.

9. Toutefois, l'arrêté attaqué ordonne le prélèvement d'un unique loup, non constitué en meute. Il n'a pas pour objet de déroger au taux de prélèvement autorisé au niveau national et prévoit un dispositif de veille pour que ce taux soit effectivement respecté. S'il résulte de l'instruction qu'il intervient à une date à laquelle 92 loups ont été prélevés en 2019, il ressort des données les plus récentes relatives à la population de loups, rappelées dans la note technique du 5 février 2019 par laquelle le MNHN et l'ONCFS ont mis à jour les données de l'expertise scientifique collective du 7 mars 2017 et dans l'arrêté du 12 septembre 2019 du préfet coordonnateur du plan national d'action sur le loup et les activités d'élevage, que la population du loup est en hausse depuis plusieurs années, en nombre d'individus, estimés à 527 à l'issue du suivi hivernal 2018/2019 alors qu'ils étaient 430 à la sortie de l'hiver 2018, en nombre de zones de présence permanente, qui passent de 74 à 92, et en nombre de meutes, qui passent de 57 à 68. La note technique du 5 février 2019 indique également que « *Si la valeur pluriannuelle du taux de croissance est > à 1, c'est-à-dire que la population croît, la viabilité démographique de la population est assurée à des effectifs inférieurs à 500 individus* ». Ainsi, il ne résulte pas de l'instruction que l'arrêté attaqué, qui permet le prélèvement d'un seul loup, non constitué en meute, dans les limites de prélèvements fixées au niveau national, serait, par lui-même, de nature à porter atteinte à la viabilité de l'espèce du loup, qui est viable et en développement sur le territoire national.

10. Par ailleurs, l'urgence devant s'apprécier globalement, comme il a été dit au point 7, il y a lieu de prendre en considération les dommages occasionnés aux élevages de la zone de présence permanente du loup de Saint-Amond ainsi que l'exposition permanente au risque d'attaques du loup, qui entraînent une perturbation importante des activités pastorales dans le secteur déterminé où elles se produisent de façon récurrente. Il n'est pas contesté que les dégâts constatés sur cette zone sont quatre fois plus élevés que le niveau de prédatons constaté dans d'autres zones de présence permanentes ni que, du 1^{er} juillet 2018 au 31 juin 2019, ont été recensées 88 attaques,

dont le loup n'est pas écarté, sur les communes de la zone de présente permanente de Saint-Amond classées en cercle 1, occasionnant 282 victimes.

11. Eu égard à l'ensemble de ces circonstances, la condition d'urgence posée à l'article L. 521-1 du code de justice administrative ne peut être regardée, en l'espèce et en l'état de l'instruction comme étant remplie.

12. Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de rejeter la requête de l'association de secours et de placement des animaux Vosges et de l'association Ferus, en toutes ses conclusions, par application des dispositions précitées de l'article L. 522-3 du code de justice administrative et sans qu'il soit besoin d'examiner s'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté contesté.

ORDONNE :

Article 1^{er} : La requête de l'association de secours et de placement des animaux Vosges et de l'association Ferus est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association de secours et de placement des animaux Vosges et à l'association Ferus.

Fait à Nancy, le 4 décembre 2019.

La présidente du tribunal administratif,
juge des référés,

C. LEDAMOISEL

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique et solidaire en ce qui la 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 :

