

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 2500520

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION ONE VOICE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. M.
Juge des référés

Le juge des référés,

Ordonnance du 13 mars 2025

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés le 31 janvier 2025 et le 26 février 2025, l'association One Voice, représentée par Me R., demande au juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'arrêté préfectoral DDTM-SEAFEN-AP n°2025-035 en date du 6 janvier 2025 reconduisant le tir de défense renforcée autorisé en 2024 en vue de la protection de son troupeau du groupement agricole d'exploitation en commun (GAEC) de C. contre la prédation du loup (*Canis lupus*) ;

2°) de suspendre l'arrêté préfectoral DDTM-SEAFEN-AP n°2025-048 en date du 9 janvier 2025 reconduisant le tir de défense renforcée autorisé en 2024 en vue de la protection de son troupeau du GP de l'A. contre la prédation du loup (*Canis lupus*) ;

3°) de suspendre l'arrêté préfectoral DDTM-SEAFEN-AP n°2025-040 en date du 7 janvier 2025 reconduisant le tir de défense renforcée autorisé en 2024 en vue de la protection de son troupeau du GP de la R. contre la prédation du loup (*Canis lupus*) ;

4°) de suspendre l'arrêté préfectoral DDTM-SEAFEN-AP n°2025-041 en date du 7 janvier 2025 reconduisant le tir de défense renforcée autorisé en 2024 en vue de la protection de son troupeau de M. L. contre la prédation du loup (*Canis lupus*) ;

5°) de suspendre l'arrêté préfectoral DDTM-SEAFEN-AP n°2025-042 en date du 7 janvier 2025 reconduisant le tir de défense renforcée autorisé en 2024 en vue de la protection de son troupeau du GAEC M. contre la prédation du loup (*Canis lupus*) ;

6°) de suspendre l'arrêté préfectoral DDTM-SEAFEN-AP n°2025-047 en date du 9 janvier 2025 reconduisant le tir de défense renforcée autorisé en 2024 en vue de la protection de son troupeau de M. L. contre la prédation du loup (*Canis lupus*) ;

7°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 400 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la condition d'urgence est satisfaite dès lors que les arrêtés en litige mettent en échec les actions menées par l'association pour la préservation de la biodiversité et la cohabitation entre le loup et les activités d'élevage, ce dont il résulte un préjudice grave aux intérêts qu'elle défend ; l'abattage irréversible de loups en méconnaissance des prescriptions applicables porte gravement atteinte aux intérêts défendus par l'association ;

- il existe un doute sérieux quant à la légalité des arrêtés attaqués :

* leur édicition n'a pas été précédée de la demande préalable des bénéficiaires prévue à l'arrêté du 19 février 2007 fixant les conditions de demande et d'instruction des dérogations définies au 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement ;

* les arrêtés sont insuffisamment motivés et ne comportent aucune information permettant de s'assurer que les conditions posées par l'article 16 de l'arrêté ministériel du 21 février 2024 sont remplies ; s'agissant de la condition relative au maintien des troupeaux dans une situation impliquant la nécessité de prévenir un risque de dommages importants, les arrêtés ne mentionnent aucune prédation qui serait survenue au cours de l'année 2024 ;

* ils méconnaissent les dispositions de l'article L.411-2 du code de l'environnement, déclinées, s'agissant spécifiquement du loup, dans les dispositions de l'arrêté ministériel du 21 février 2024 qui prévoient que la dérogation doit s'inscrire dans le respect des trois conditions tenant :

1°) à la mise en œuvre de moyens de protection préalablement à la prolongation d'une autorisation de tirs de défense qui n'est remplie qu'à condition qu'il soit démontré que l'ensemble des mesures pertinentes ont été mises en œuvre en permanence sur l'ensemble des zones de pâturages du troupeau du bénéficiaire, sauf justification d'une impossibilité ;

2°) au maintien des bénéficiaires dans une situation caractérisant la nécessité de prévenir des dommages importants à leurs troupeaux ; la date des attaques et leur chronologie au regard des autorisations successivement délivrées sont indispensables pour apprécier la légalité des dérogations délivrées ; seule la survenance d'au moins trois attaques en douze mois, postérieurement à la délivrance d'une dérogation, peut permettre de solliciter le bénéfice d'une prolongation ;

3°) à l'absence de recours aux tirs de défense simple préalablement à la prolongation d'une autorisation de tir de défense renforcée ; la seule délivrance d'une autorisation de tirs de défense simple n'est pas suffisante pour regarder comme remplie la condition prévue par l'article 17 de l'arrêté ministériel du 21 février 2024, la réalisation de tirs dans un contexte d'attaque étant exigée.

Par un mémoire en défense enregistré le 21 février 2025, le préfet des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la condition d'urgence n'est pas remplie : les arrêtés en litige ne portent pas une atteinte grave et immédiate aux intérêts défendus par l'association requérante dès lors que les arrêtés n'autorisent pas de tirs de prélèvement et ne confèrent pas aux bénéficiaires le droit d'abattre des loups sans limitation ;
- il n'existe aucun doute sérieux quant à la légalité des arrêtés attaqués qui répondent aux conditions posées par la législation applicable en la matière ; ils ont été précédés de demandes présentées par les bénéficiaires qui ont mis en place des mesures de protection efficaces et proportionnées qui n'ont pas suffi à éviter 18 attaques en un an ;
- le GAEC de C., le GP de l'A. et M. L. ont effectivement mis œuvre des tirs de défense simple.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête enregistrée sous le numéro 2500519 par laquelle l'association One Voice demande l'annulation des arrêtés attaqués ;

Vu :

- la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, signée à Berne le 19 septembre 1979 ;
- 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 19 février 2007 fixant les conditions de demande et d'instruction des dérogations définies au 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement portant sur des espèces de faune et de flore sauvages protégées ;
- l'arrêté du 23 octobre 2020, modifié par un arrêté du 3 décembre 2024, fixant le nombre maximum de spécimens de loups (*Canis lupus*) dont la destruction pourra être autorisée chaque année ;
- l'arrêté du 21 février 2024 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.

La présidente du tribunal a désigné M. M., vice-président, pour statuer sur les demandes de référé.

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 28 février 2025 à 9h30 :

- le rapport de M. M., juge des référés, assisté de Mme K., greffière ;
- les observations de Me R., pour l'association One Voice, qui reprend les moyens de la requête. Elle fait valoir, en outre, que l'urgence est caractérisée compte tenu de l'absence de limitation du nombre de loups pouvant faire l'objet de tirs et que le nombre annuel de loups dont

la destruction peut être autorisée cette année n'est pas atteint. Les demandes d'autorisations produites par l'administration datent de 2024, et le préfet n'apporte pas les éléments de nature à établir que les conditions seraient réunies pour justifier la dérogation en litige à l'interdiction de destruction ; le GAEC de M. n'a été victime d'aucune attaque ; il n'est pas rapporté de preuve quant à la consistance des mesures de protection et les arrêtés attaqués ne sont ni nécessaires ni proportionnés.

- les observations de Mme L., représentant le préfet des Alpes-Maritimes, qui reprend ses écritures. Elle fait valoir en outre que 11 attaques ont visé le GP de la R. ; que les tirs autorisés sont effectués par des louvetiers et non des exploitants ; qu'une enquête sérieuse précède l'édiction des arrêtés et que les registres ne recensent pas tous les tirs.

En application des dispositions de l'article R. 522-8 du code de justice administrative, la clôture d'instruction de cette affaire a été différée au 11 mars 2025 à 12 heures.

Par un mémoire, enregistré le 28 février 2025, le préfet des Alpes-Maritimes conclut aux mêmes fins que par ses précédentes écritures et observations orales, par les mêmes moyens et produit des pièces attestant des moyens de défense mis en œuvre au sein de chacune des exploitations.

Par un mémoire, enregistré le 5 mars 2025, l'association One Voice conclut aux mêmes fins que ses précédentes écritures, par les mêmes moyens et relève à nouveau que le GAEC M. est inéligible en l'absence de tir de défense ; que la mise en œuvre des moyens de protection visés par l'arrêté du 30 décembre 2022 ne peut être considérée comme « effective et proportionnée » ; le GAEC de C. est inéligible en l'absence de trois attaques survenues après le recours aux tirs de défense simple ; en toute hypothèse, les conditions fixées par l'arrêté du 21 février 2024 sont cumulatives et aucune exploitation ne remplissait les conditions préalables à la mise en œuvre des autorisations contestées.

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. 522-1 du même 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 (...)* ».

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 23 octobre 2020 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. Ce nombre a été fixé à 19 % de l'effectif moyen de loups estimé annuellement. Un autre arrêté du 21 février 2024 fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup (*Canis lupus*) dispose en son article 16: « *I. - Les tirs de défense renforcée peuvent intervenir dès lors que : 1° Des mesures de protection sont mises en œuvre ou que le troupeau est reconnu comme ne pouvant être protégé au sens du III de l'article 6 ; 2° Malgré la mise en place effective de ces mesures et après le recours aux tirs de défense simple, le troupeau se trouve dans l'une des situations suivantes :- il a subi au moins trois attaques dans les douze mois précédant la demande de dérogation ; - il se situe dans une commune où il est constaté, sur la base du suivi effectué en application de l'article 6, au moins trois attaques dans les douze mois précédant la demande de dérogation 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). Dans ces conditions, le préfet de département peut, accorder des autorisations de tir de défense renforcée aux éleveurs dont les troupeaux sont situés sur cette commune. II. - Sans préjudice des dispositions du II de l'article 3, le tir de défense renforcée peut être mis en œuvre jusqu'au 31 décembre de l'année de signature de l'arrêté d'autorisation. A l'issue de cette période, il peut être prolongé pour une durée d'un an, renouvelable une fois. Cette prolongation reste toutefois conditionnée :- à la mise en œuvre des mesures de protection ou que le troupeau est reconnu comme ne pouvant être protégé au sens du III de l'article 6 ; - au maintien du troupeau dans l'une des situations listées au I-2° du présent article ; - à la publication de l'arrêté prévu à l'article 2. Entre le 1er janvier et le 31 décembre de chaque année civile, le préfet de département informe chaque bénéficiaire de la dérogation autorisant la mise en œuvre d'un tir de défense simple et qui remplit les conditions mentionnées au I du présent article de son éligibilité à l'octroi d'une dérogation pour la mise en œuvre d'un tir de défense renforcée. ».*

En ce qui concerne l'urgence :

5. 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, que 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.

6. Il résulte de l'instruction que le GAEC de C. a, au cours de l'année 2024, subi une attaque le 13 décembre 2024 à l'issue de laquelle un loup a été abattu. Au sein de l'exploitation de M. L., un loup a également été abattu le 18 avril 2024, avant deux attaques survenues les 18 mai et 10 novembre 2024. Ainsi, les arrêtés en litige autorisant le renouvellement des tirs de défense renforcée pour ces deux bénéficiaires portent une atteinte grave et immédiate aux intérêts que l'association requérante entend défendre. Par ailleurs, une annulation par le juge du fond a posteriori ne permettrait pas de réparer les effets d'un prélèvement réalisé. Enfin, il ne résulte pas de l'instruction qu'un ou des intérêts publics s'opposent à la suspension de ces arrêtés. Il en va de même pour les mêmes motifs, alors même qu'aucun loup n'a été abattu au cours de la même année, du GP de l'A. où six attaques ont été recensées en 2024 donnant lieu à la destruction de 19 ovins et caprins, du GP de la R. où un tir de défense a été réalisé le 5 août 2024 et des attaques donnant lieu à la destruction de 12 ovins se sont déroulées du 24 au 26 septembre 2024, du GAEC M. où deux attaques ont été relevées sans aucun tir de défense et de l'exploitation de M. L., où aucun tir de défense n'a été recensé en dépit de la destruction de 13 ovins.

7. Il résulte de ce qui précède, que la condition d'urgence de l'article L. 521-1 du code de justice administrative est satisfaite.

En ce qui concerne l'existence d'un doute sérieux :

8. En l'état de l'instruction, compte tenu de ce que pour cinq exploitations, le nombre d'attaques est inférieur à trois pour chacune d'entre elles, et de ce que pour la sixième, ayant subi six attaques, il n'est pas établi que les autres conditions nécessaires au renouvellement de l'autorisation de tirs de défense renforcée seraient remplies, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 411-2 du code de l'environnement et de l'article 16 de l'arrêté du 21 février 2024, est de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité des arrêtés attaqués.

9. Il résulte de ce qui précède que l'association One Voice est fondée à demander la suspension de l'exécution des arrêtés attaqués.

Sur les frais liés au litige :

10. Dans les circonstances de l'espèce il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 200 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

ORDONNE :

Article 1^{er} : Les arrêtés du préfet des Alpes-Maritimes n° 2025-035 du 6 janvier 2025, n° 2025-048 du 9 janvier 2025, n° 2025-040 du 7 janvier 2025, n° 2025-041 du 7 janvier 2025, n° 2025-042 du 7 janvier 2025 et n° 2025-047 du 9 janvier 2025, reconduisant pour l'année 2025 le tir de défense renforcée en vue, respectivement, de la protection contre la prédation du loup (*Canis lupus*) des troupeaux du GAEC de C., du GP de l'A., du GP de la R., de M. L., du GAEC M. et de M. L., sont suspendus jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur leur légalité.

Article 2 : L'Etat versera à l'association One Voice la somme de 1 200 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association One Voice et au ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche.

Copie en sera transmise au préfet des Alpes-Maritimes.

Fait à Nice, le 13 mars 2025.

Le juge des référés,

Signé

A. M.

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, et 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,
Le greffier en chef,
Ou, par délégation, la greffière