

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N° 1904850

**FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT
ET AUTRES**

Mme Marie Monteiro
Rapporteur

M. Marc Gilbertas
Rapporteur public

Audience du 8 octobre 2020
Lecture du 29 octobre 2020

44-045-06-07

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Lyon

(2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 11 juin 2019 et un mémoire non communiqué produit le 1^{er} octobre 2020, les associations France Nature Environnement (FNE), France Nature Environnement Midi-Pyrénées (FNE MP) et Nature en Occitanie, la première nommée ayant qualité de représentant unique pour l'application de l'article R. 751-3 du code de justice administrative, représentées par Me Victoria, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 5 avril 2019 du préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, coordonnateur du plan national d'actions 2018-2019 sur le loup et les activités d'élevage, portant délimitation d'une zone difficilement protégeable au sein d'un front de colonisation du loup dans le sud-ouest du Massif Central ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 000 euros, à verser à chacune d'elles, en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ainsi que les dépens.

Elles soutiennent que :

- l'arrêté attaqué tend à délimiter une zone difficilement protégeable où les tirs de défense et de prélèvement du loup ne sont plus conditionnés par la mise en œuvre préalable de mesures de protection des troupeaux ; il est donc susceptible d'avoir un effet direct et significatif sur l'environnement au sens de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement ; il aurait donc dû faire l'objet d'une consultation publique dans les conditions prévues à cet article ; cette absence de consultation préalable a nécessairement privé le public d'être justement informé et de

pouvoir s'exprimer sur le périmètre projeté et la question des difficultés effectives ou non des mesures de protection des troupeaux dans cette zone ;

- l'arrêté attaqué suppose que la mise en œuvre préalable des mesures de protection des troupeaux contre la prédation du loup présente des difficultés importantes, constatées après une ou plusieurs attaques de loup sur les troupeaux ; aucune attaque n'a pourtant été recensée sur les trois dernières années dans le département du Tarn et particulièrement sur les communes incluses dans le périmètre fixé par l'arrêté en litige ; l'intégration de 84 communes tarnaises dans le périmètre de la zone difficilement protégeable méconnaît donc l'article 37 de l'arrêté du 19 février 2018 ; par ailleurs, dans les départements de la Lozère, de l'Hérault et de l'Aveyron, la pression de prédation du loup est faible ou en baisse par rapport aux années précédentes, ce qui rendait non nécessaire la délimitation de cette zone ;

- il n'est pas justifié dans l'arrêté attaqué que l'ensemble des territoires de toutes les communes visées dans l'arrêté est exposé à la prédation lupine et est concerné par les motifs cités dans l'arrêté pour justifier la délimitation du périmètre de la zone difficilement protégeable, qu'il est nécessaire de recourir sur cette zone au pâturage nocturne sur toute la période estivale, du coût de la mise en œuvre des mesures de protection et du type de mesures de protection qui générerait un tel coût pour la collectivité publique, qu'aucune mesure de protection, même plus réduite, ne peut être envisagée à un coût économiquement acceptable pour l'éleveur et la collectivité publique ;

- les dispositions de l'article 37 de l'arrêté du 19 février 2018 sur lesquelles se fonde l'arrêté attaqué sont illégales dès lors qu'elles méconnaissent la condition d'absence d'alternatives suffisantes imposée par le 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement et l'article 16 de la Directive n° 92/43/CEE du 21 mai 1992 dite « Habitats ».

Par un mémoire enregistré le 13 février 2020, le préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- l'arrêté attaqué a été pris en application de l'arrêté du 19 février 2018 qui a fait l'objet d'une consultation du public du 8 au 29 janvier 2018 et n'ajoute aucune disposition aux mesures de dérogation aux interdictions de destruction du loup ; il n'était donc pas soumis à participation du public en application du 1° de l'article L. 123-19-6 du code de l'environnement ;

- il ne méconnaît pas l'article 37 de l'arrêté du 19 février 2018, la réglementation n'imposant pas une appréciation à l'échelle départementale du constat d'une ou plusieurs attaques de loup sur les troupeaux et l'existence préalable d'une seule attaque suffisant pour délimiter une zone difficilement protégeable ;

- il vise expressément les études, analyses et rapports techniques l'ayant conduit à délimiter une zone difficilement protégeable au sein d'un front de colonisation du loup dans le sud-ouest du Massif Central, justifiant son adoption ;

- les associations requérantes ne sont pas fondées à exciper de l'illégalité des dispositions de l'article 37 de l'arrêté du 19 février 2018.

Vu 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, dite directive « Habitats » ;

- le code de l'environnement ;

- le code rural et de la pêche maritime ;

- l'arrêté 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 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 (*Canis lupus*) ;
- le code de justice administrative.

Vu les décisions du Conseil d'Etat n° 419898, n° 420016 et n° 420100 du 18 décembre 2018.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Monteiro, premier conseiller,
- les conclusions de M. Gilbertas, rapporteur public,
- et les observations de M. X... et Mme Y..., représentant le préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté en date du 5 avril 2019, le préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, coordonnateur du plan national d'actions 2018-2019 sur le loup et les activités d'élevage, a délimité une zone difficilement protégeable au sein d'un front de colonisation du loup dans le sud-ouest du Massif Central dans le cadre de la mise en œuvre des mesures de protection des troupeaux contre la prédation du loup. Les associations FNE, FNE Midi-Pyrénées et Nature en Occitanie demandent l'annulation pour excès de pouvoir de cet arrêté.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. En premier lieu, aux termes de l'article L.123-19-1 du code de l'environnement : « *I. - Le présent article définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public, prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement, est applicable aux décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration. / Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux décisions qui modifient, prorogent, retirent ou abrogent les décisions mentionnées à l'alinéa précédent soumises à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration. / Ne sont pas regardées comme ayant une incidence sur l'environnement les décisions qui ont sur ce dernier un effet indirect ou non significatif. (...)* ». Aux termes de l'article L. 123-19-6 du même code : « *Ne sont pas soumises à participation du public en application des articles L. 123-19-1 à L. 123-19-5 : / 1° Les décisions des autorités publiques prises conformément à une décision autre qu'une décision individuelle ou à un plan, schéma ou programme ou tout autre document de planification ayant donné lieu à participation du public, lorsque, par ses dispositions, cette décision ou ce plan, schéma, programme ou document de planification permet au public d'apprécier l'incidence sur l'environnement des décisions susceptibles d'être prises conformément à celui-ci ; (...)* ».

3. Il ressort des pièces du dossier que l'arrêté attaqué a été pris en application des articles 36 et 37 de l'arrêté du 19 février 2018 fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction de loups peuvent être accordées. Ce dernier arrêté a donné lieu, dans les conditions prévues à l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, à une consultation du public par voie électronique du 8 au 29 janvier 2018. La régularité de cette dernière consultation a été confirmée par le Conseil d'Etat dans sa décision, visée plus haut, du 18 décembre 2019. Rien ne permet de dire que, compte tenu des dispositions de l'arrêté du 19 février 2018, le public n'aurait pu apprécier l'incidence sur l'environnement de l'acte ici contesté. Dans ces conditions, conformément aux dispositions précitées du 1° de l'article L. 123-19-1, l'édiction de l'arrêté en litige n'était pas soumise à participation du public. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 123-19-1 ne peut qu'être écarté.

4. En deuxième lieu, et d'une part, aux termes de l'article 12 de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992, mentionnée ci-dessus: « *1. Les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour instaurer un système de protection stricte des espèces animales figurant à l'annexe IV point a), dans leur aire de répartition naturelle, interdisant : a) toute forme de capture ou de mort intentionnelle de spécimens de ces espèces dans la nature ; (...)* ». Le loup est au nombre des espèces figurant au point a) de l'annexe IV de cette directive, dont l'article 16 énonce toutefois que : « *1. A condition qu'il n'existe pas une 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, les Etats membres peuvent déroger aux dispositions des article 12, 13, 14 et de l'article 15 points a) et b) : (...)* 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 ».

5. D'autre part, 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 : « *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, pris pour la transposition de l'article 16 de la même directive : « *I. 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, pouvant être évaluée par une tierce expertise menée, à la demande de l'autorité compétente, par un organisme extérieur choisi en accord avec elle, aux frais du pétitionnaire, 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 (...) à l'élevage (...)*».

6. Enfin, aux termes de l'article 37 de l'arrêté interministériel du 19 février 2018 visé plus haut, dans sa rédaction applicable au litige : « *I. - Le préfet coordonnateur du plan national d'actions sur le loup délimite par arrêté, au sein des fronts de colonisation, et après avoir recueilli les propositions des préfets de département concernés, les zones dans lesquelles, du fait des modes de conduite des troupeaux d'animaux domestiques, la mise en œuvre des mesures de protection des troupeaux contre la prédation du loup présente des difficultés importantes, constatées à la suite d'une ou plusieurs attaques de loup sur les troupeaux et qui peuvent bénéficier des dispositions particulières mentionnées au II. / Pour la détermination de*

ces zones, sont pris en compte l'importance des adaptations des modes de conduite et de protection des troupeaux, le coût économique en résultant pour les éleveurs et la collectivité publique ainsi que le niveau d'efficacité de ces adaptations pour maîtriser la prédation au regard des éléments suivants : / - les caractéristiques topographiques et écologiques des milieux exploités par les troupeaux ; / - le type d'élevage, son mode de conduite et la taille des troupeaux ; / - l'étendue des parcours et surfaces utilisés par les troupeaux ; / - le nombre de lots composant les troupeaux ; / - la durée et le niveau d'exposition des troupeaux à la prédation. / II. - Dans les zones mentionnées au I, les tirs de défense et de prélèvements, dont les modalités de mise en œuvre sont décrites aux chapitres précédents, peuvent être autorisés sans que les troupeaux bénéficient de mesures de protection dans les conditions suivantes : / 1. Pour les tirs de défense simple, sans autre condition ; / 2. Pour les tirs de défense renforcée, quand le troupeau, malgré le recours aux tirs de défense simple, a subi au moins trois attaques successives dans les douze derniers mois précédant la demande de dérogation ou se situe sur une commune sur laquelle au moins trois attaques ont été constatées au cours des douze mois précédant la demande de dérogation, dans des troupeaux ayant mis en œuvre les tirs de défense simple ; / 3. Pour les tirs de prélèvements simple ou renforcé, quand les attaques de loup sur les troupeaux persistent après la mise en œuvre de deux autorisations de tir de défense renforcée dans une période maximale de douze mois. ».

7. Les associations requérantes soutiennent, par voie d'exception, que faute d'imposer la condition relative à l'absence de solution alternative satisfaisante, l'article 37 de l'arrêté du 19 février 2018 ci-dessus méconnaîtrait l'article 16 de la directive n° 92/43/CEE du 21 mai 1992 et le 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement. Il apparaît toutefois que la possibilité ouverte de recourir à des tirs de destruction de loups sans que les troupeaux bénéficient de mesures de protection, qui ne peut s'exercer que dans la limite du plafond annuel fixé par l'arrêté prévu à l'article 2 de l'arrêté du 19 février 2018, et en l'absence de solution alternative satisfaisante au tir légal, dont l'évaluation préalable est prévue à l'article L. 411-2 du code de l'environnement, est limitée à des zones répondant à des critères cumulatifs et précis, identifiées par voie réglementaire, sous le contrôle du juge administratif. Le moyen ne peut donc qu'être écarté.

8. En troisième lieu, aux termes de l'article 1^{er} de l'arrêté interministériel du 19 juin 2009 : « (...) il est créé une opération de protection de l'environnement dans les espaces ruraux relative à la protection des troupeaux contre le loup. / Cette OPEDER met en œuvre la mesure de « prévention des attaques de grands prédateurs sur les troupeaux » dans le cadre du dispositif intégré en faveur du pastoralisme (...). ». Aux termes de l'article 2 de ce même arrêté : « Le préfet arrête la liste des communes ou parties de communes où l'OPEDER grands prédateurs s'applique. A cet effet, il prend en compte les données de dommages constatés aux troupeaux détenues dans le cadre de l'instruction des dossiers d'indemnisation de dégâts ainsi que les données d'indices de présence biologiques transmises par l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, détenues dans le cadre du suivi de l'espèce. Les communes concernées sont classées en deux zones appelées « cercle 1 » et « cercle 2 ». / Le « cercle 1 » comprend les zones où la prédation sur le cheptel domestique a été constatée une ou plusieurs fois au cours des deux dernières années. / Le « cercle 2 » comprend les zones où des actions de prévention sont nécessaires du fait de la survenue possible de la prédation par le loup pendant l'année en cours. (...) ». Aux termes de l'article 36 de de l'arrêté interministériel du 19 février 2018 visé plus haut : « Le présent chapitre [incluant l'article 37 précité au point 6] s'applique au sein des fronts de colonisation, entendus comme les zones qui ne sont pas classées en cercle 1 en application de l'arrêté du 19 juin 2009 susvisé. ».

9. Il ne ressort d'aucune des dispositions précitées aux point 6 et 8 que les attaques de loup sur les troupeaux doivent être constatées à l'échelle du département pour l'appréciation de la zone à délimiter. En l'espèce, le périmètre retenu comprend les communes appartenant à la même unité agro-pastorale, qui dépasse les limites départementales, où les modes de conduite des troupeaux les rendent particulièrement vulnérables aux attaques de loup. Ainsi, la circonstance qu'aucune attaque de loups n'aurait été recensée sur les trois dernières années dans le département du Tarn, en particulier sur les communes incluses dans le périmètre retenu, ne faisait pas obstacle à l'intégration de ces dernières dans la zone délimitée en litige dès lors qu'elles appartiennent avec les communes situées dans l'Aveyron, l'Hérault et la Lozère au même ensemble géographique homogène. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 37 de l'arrêté du 19 février 2018 doit être écarté.

10. Par ailleurs, si les associations requérantes soutiennent que les attaques de loup sont en baisse depuis plusieurs années dans la « zone difficilement protégeable » en litige voire presque inexistantes dans certains départements, il reste que des attaques sont toujours constatées dans le périmètre retenu par le préfet et justifiaient la délimitation d'une telle zone.

11. Enfin, en se bornant à indiquer qu'il n'est pas justifié dans l'arrêté attaqué de ce que l'ensemble des territoires de toutes les communes visées est exposé à la prédation lupine et se trouve concerné pour la délimitation du périmètre de la zone difficilement protégeable, de ce qu'il est nécessaire de recourir sur cette zone au pâturage nocturne sur toute la période estivale, du coût de la mise en œuvre des mesures de protection et de ce qu'aucune d'entre elles n'est envisageable pour un coût économiquement acceptable pour les parties, les associations requérantes ne mettent pas à même le tribunal de statuer sur des moyens qu'elles auraient entendu invoquer alors que l'arrêté contesté est motivé, que le préfet a produit les études sur lesquelles il repose, notamment l'étude sur la vulnérabilité et la sensibilité des élevages aveyronnais face au risque de prédation par le loup, celle de l'INRA-SupAgro Montpellier portant sur la protection des troupeaux sur le territoire des Grands Causses, l'analyse de vulnérabilité des élevages héraultais à la prédation réalisée par la chambre régionale d'agriculture d'Occitanie et la chambre départementale d'agriculture de l'Hérault, et un rapport technique relatif à la détermination de la zone difficile à protéger dans le département du Tarn et que l'étude de la vulnérabilité des troupeaux ovins à la prédation du loup dans le parc naturel régional du Queyras que les associations requérantes ont versée à l'appui de leurs dernières écritures ne permet pas de remettre en cause les différents éléments retenus par le préfet coordonnateur.

12. Il résulte de tout ce qui précède que les associations requérantes ne sont pas fondées à demander l'annulation de l'arrêté du préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes du 5 avril 2019.

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

13. Il n'y a pas lieu de mettre à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, le versement des sommes demandées par les associations requérantes sur le fondement des dispositions des articles L. 761-1 et R. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de l'association FNE et autres est rejetée.

Article 2: Le présent jugement sera notifié à l'association France Nature Environnement, représentant unique, au ministre de la transition écologique et solidaire et au ministre de l'agriculture et de l'alimentation.

Copie en sera faite au préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

Délibéré après l'audience du 8 octobre 2020, à laquelle siégeaient :

M. Vincent-Marie Picard, président,
Mme Marie Monteiro, premier conseiller,
Mme Karen Mège Teillard, premier conseiller.

Lu en audience publique le 29 octobre 2020.

Le rapporteur,

Le président,

M. Monteiro

V.-M. Picard

La greffière,

A. Baviera

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et solidaire et au ministre de l'agriculture et de l'alimentation, en ce qui les 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 décision.

Pour expédition conforme,
Un greffier,

