

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PAU**

N^{os} 2201370, 2201371, 2201986

ct

FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT
MIDI-PYRENEES et autres

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mme Florence Madelaigue
Présidente-rapporteure

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Estelle Portès
Rapporteure publique

Le tribunal administratif de Pau

3^{ème} chambre

Audience du 20 novembre 2024
Décision du 11 décembre 2024

Vu la procédure suivante :

I- Par une requête, enregistrée le 23 juin 2022 sous le n°2201370, les associations France nature environnement (FNE) Midi-Pyrénées, France nature environnement Hautes-Pyrénées, l'association Ferus, l'association Nature en Occitanie (NEO), l'association Aspas et l'association Animal Cross, demandent au tribunal :

1°) avant dire droit, ordonner la communication par le préfet de l'ensemble des pièces préalables à l'édiction de l'arrêté contesté ;

2°) d'annuler l'arrêté n°65-2022-06-02-00001 du 2 juin 2022 par lequel le préfet des Hautes-Pyrénées a autorisé M. Franck Managau, gestionnaire de la commission syndicale du Castelloubon, à mettre en œuvre des tirs de défense simple du loup en vue de la défense de troupeaux présents sur l'estive dont il a la responsabilité, contre la prédation du loup ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- l'arrêté attaqué est insuffisamment motivé en fait ; les conditions nécessaires à l'obtention d'une dérogation à l'interdiction de destruction des espèces protégées ne sont pas justifiées ; l'arrêté attaqué se borne à affirmer que la mesure s'inscrit dans le respect du seuil national des loups dont la destruction peut être autorisée chaque année sans mentionner l'état de conservation de l'espèce ni faire mention de l'inexistence d'une autre solution satisfaisante ;

- l'arrêté attaqué méconnaît les conditions prévues par l'article 16 de la Directive 92/43/CEE et l'article L. 411-2 du code de l'environnement en ce que :

* il méconnaît le 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, dès lors qu'aucune solution satisfaisante alternative aux tirs de défense n'a été envisagée, et que

l'existence de dommages importants aux troupeaux dont il serait nécessaire de prévenir la survenance n'est pas démontrée ;

* le préfet ne pouvait fonder l'arrêté sur la prévention de dommages importants à l'élevage dès lors que le risque important de dommages aux troupeaux concernés n'est pas établi ; le préfet ne justifie pas que les attaques répétées entre le 8 et le 30 mai 2022 sont imputables au loup, qu'elles ont concerné les troupeaux visés et qu'elles sont d'ampleur alors que les données publiques font état d'une baisse des dommages imputables au loup dans les Hautes-Pyrénées entre 2020 et 2021 ;

* il n'est pas démontré que des solutions alternatives satisfaisantes ne permettraient pas d'atteindre le même but ; l'arrêté se borne à affirmer que le demandeur a mis en œuvre des mesures de protection à savoir la présence de chiens de protection et le regroupement nocturne ; il n'est pas fait mention de l'intervention de l'association « La Pastorale Pyrénéenne » dont l'objet est notamment d'aider les bergers à mieux protéger leurs troupeaux ;

- l'arrêté attaqué méconnaît l'arrêté ministériel du 23 octobre 2020 fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup en ce que :

* le préfet n'a pas respecté l'obligation tenant à la mise en place d'un suivi des dommages dus au loup contrairement à ce qui est exigé par le II de l'article 6 de l'arrêté ministériel ;

* il n'est pas justifié de l'existence d'attaques ayant donné lieu à au moins une victime indemnisable ce qui caractérise une méconnaissance de l'article 11, ni de mesures préalables de protection effective ce qui caractérise une méconnaissance de l'article 14 de cet arrêté ;

* il méconnaît l'article 16 du même arrêté ministériel en ce que deux autorisations de tir de défense simple sont délivrées à M. Preto-Rodas et M. Navarret soit plus d'un tireur, au titre des arrêtés n°65-2022-06-02-0001 et n°65-2022-06-02-0004 ; en effet, la délivrance de deux autorisations de tirs de défense simple revient à autoriser deux tireurs pour chacun des troupeaux.

Par un mémoire en défense, enregistré le 3 avril 2024, le préfet des Hautes-Pyrénées conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- l'arrêté attaqué est suffisamment motivé ;
- les conditions d'octroi d'une dérogation à l'interdiction de destruction des espèces protégées énoncées à l'article L. 411-2 du code de l'environnement sont remplies ;
- l'arrêté attaqué fait application des dispositions de l'article L. 111-2 du code rural et maritime relatif au maintien et au développement du pastoralisme.

La requête a été communiquée à M. Franck Managau, qui n'a pas produit d'observations.

II- Par une requête, enregistrée le 23 juin 2022 sous le n°2201371, les associations France nature environnement (FNE) Midi-Pyrénées, France nature environnement Hautes-Pyrénées, l'association Ferus, l'association Nature en Occitanie (NEO), l'association Aspas et l'association Animal Cross, demandent au tribunal :

1°) avant dire droit, ordonner la communication par le préfet de l'ensemble des pièces préalables à l'édition de l'arrêté contesté ;

2°) d'annuler l'arrêté n°65-2022-06-02-00004 du 2 juin 2022 par lequel le préfet des Hautes-Pyrénées a autorisé M. Franck Managau, gestionnaire de la commission syndicale du Castelloubon, à mettre en œuvre des tirs de défense simple du loup en vue de la défense de troupeaux présents sur l'estive dont il a la responsabilité, contre la prédation du loup ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- l'arrêté attaqué est insuffisamment motivé en fait ; les conditions nécessaires à l'obtention d'une dérogation à l'interdiction de destruction des espèces protégées ne sont pas justifiées ; l'arrêté attaqué se borne à affirmer que la mesure s'inscrit dans le respect du seuil national des loups dont la destruction peut être autorisée chaque année sans mentionner l'état de conservation de l'espèce ni faire mention de l'inexistence d'une autre solution satisfaisante ;

- l'arrêté attaqué méconnaît les conditions prévues par l'article 16 de la Directive 92/43/CEE et l'article L. 411-2 du code de l'environnement en ce que : il méconnaît le 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, dès lors qu'aucune solution satisfaisante alternative aux tirs de défense n'a été envisagée, et que l'existence de dommages importants aux troupeaux dont il serait nécessaire de prévenir la survenance n'est pas démontrée ;

* le préfet ne pouvait fonder l'arrêté sur la prévention de dommages importants à l'élevage dès lors le risque important de dommages aux troupeaux concernés n'est pas établi ; le préfet ne justifie pas que les attaques répétées entre le 8 et le 30 mai 2022 sont imputables au loup, qu'elles ont concerné les troupeaux visés et qu'elles sont d'ampleur alors que les données publiques font état d'une baisse des dommages imputables au loup dans les Hautes-Pyrénées entre 2020 et 2021 ;

* il n'est pas démontré que des solutions alternatives satisfaisantes ne permettraient pas d'atteindre le même but ; l'arrêté se borne à affirmer que le demandeur a mis en œuvre des mesures de protection à savoir la présence de chiens de protection et le regroupement nocturne ; il n'est pas fait mention de l'intervention de l'association « La Pastorale Pyrénéenne » dont l'objet est notamment d'aider les bergers à mieux protéger leurs troupeaux ;

- l'arrêté attaqué méconnaît l'arrêté ministériel du 23 octobre 2020 fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup (*Canis lupus*) en ce que :

* le préfet n'a pas respecté l'obligation tenant à la mise en place d'un suivi des dommages dus au loup contrairement à ce qui est exigé par le II de l'article 6 de l'arrêté ministériel ;

* il n'est pas justifié de l'existence d'attaques ayant donné lieu à au moins une victime indemnisable ce qui caractérise une méconnaissance de l'article 11, ni de mesures préalables de protection effective ce qui caractérise une méconnaissance de l'article 14 de cet arrêté ;

* il méconnaît l'article 16 du même arrêté ministériel en ce que deux autorisations de tir de défense simple sont délivrées à M. Preto-Rodas et M. Navarret soit plus d'un tireur, au titre des arrêtés n°65-2022-06-02-0001 et n°65-2022-06-02-0004 ; en effet, la délivrance de deux autorisations de tirs de défense simple revient à autoriser deux tireurs pour chacun des troupeaux.

Par un mémoire en défense, enregistré le 3 avril 2024, le préfet des Hautes-Pyrénées conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- l'arrêté est suffisamment motivé ;
- les conditions d'octroi d'une dérogation à l'interdiction de destruction des espèces protégées énoncées à l'article L. 411-2 du code de l'environnement sont remplies ;
- l'arrêté attaqué fait application des dispositions de l'article L. 111-2 du code rural et maritime relatif au maintien et au développement du pastoralisme.

La requête a été communiquée à M. Franck Managau, qui n'a pas produit d'observations.

III- Par une requête, enregistrée le 1^{er} septembre 2022 sous le n°2201986 les associations France nature environnement (FNE) Midi-Pyrénées, France nature environnement Hautes-Pyrénées, l'association Ferus, l'association Nature en Occitanie (NEO), l'association Aspas et l'association Animal Cross, demandent au tribunal :

1°) avant dire droit, ordonner la communication par le préfet de l'ensemble des pièces préalables à l'édition de l'arrêté contesté ;

2°) d'annuler l'arrêté n°65-2022-07-02-00002 du 2 juillet 2022 par lequel le préfet des Hautes-Pyrénées a autorisé M. Franck Managau, gestionnaire de la commission syndicale du Castelloubon, à mettre en œuvre des tirs de défense renforcée du loup, après la mise en œuvre des tirs de défense simple, en vue de la défense de troupeaux présents sur l'estive déjà ciblés par des mesures de tirs de défense simple ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- l'arrêté attaqué est insuffisamment motivé ;
- l'arrêté attaqué méconnaît les conditions prévues par l'article 16 de la Directive 92/43/CEE et l'article L. 411-2 du code de l'environnement en ce que :

* le préfet ne pouvait fonder l'arrêté sur la prévention de dommages importants à l'élevage dès lors qu'il était impossible de caractériser un risque important de dommages aux troupeaux concernés ; le préfet n'établit pas que les attaques sur les douze derniers mois sont imputables au loup, qu'elles ont concerné les troupeaux visés et sont d'ampleur alors que les données publiques font état d'une baisse des dommages imputables au loup dans les Hautes-Pyrénées entre 2020 et 2021 ;

* il n'est pas démontré que des solutions alternatives satisfaisantes ne permettraient pas d'atteindre le même but ; l'arrêté se borne à affirmer que le demandeur a mis en œuvre des mesures de protection à savoir la présence d'un éleveur-gardien et le regroupement nocturne ; il n'est pas démontré que le bénéficiaire de l'autorisation a réalisé des opérations d'effarouchement au préalable et il n'est pas fait mention de l'intervention de l'association « La Pastorale Pyrénéenne » dont l'objet est notamment d'aider les bergers à mieux protéger leurs troupeaux ;

- l'arrêté attaqué méconnaît l'arrêté ministériel du 23 octobre 2020 fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup (*Canis lupus*) en ce que :

* le préfet n'a pas respecté l'obligation tenant à la mise en place d'un suivi des dommages dus au loup contrairement à ce qui est exigé par le II de l'article 6 de l'arrêté ministériel ;

* il ne résulte pas de l'arrêté attaqué qu'au moins trois attaques du troupeau concerné et donnant lieu à au moins une victime indemnisable au titre de la prédation du loup auraient précédé sa délivrance, ni que les dommages imputables au loup invoqués au soutien de la demande avaient eu lieu pendant que les troupeaux étaient protégés par des tirs de défense simple en méconnaissance de l'article 17 de l'arrêté ministériel.

Par un mémoire en défense, enregistré le 3 avril 2024, le préfet des Hautes-Pyrénées conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- l'arrêté est suffisamment motivé ;
- les conditions d'octroi d'une dérogation à l'interdiction de destruction des espèces protégées énoncées à l'article L. 411-2 du code de l'environnement sont remplies ;
- l'arrêté attaqué fait application des dispositions de l'article L. 111-2 du code rural et maritime relatif au maintien et au développement du pastoralisme.

La requête a été communiquée à M. Franck Managau, qui n'a pas produit d'observations.

Vu les autres pièces des dossiers.

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 sauvage ;
- le code de l'environnement ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- 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 portant sur des espèces de faune et de flore sauvages protégées ;
- 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 28 novembre 2019 relatif à l'opération de protection de l'environnement dans les espaces ruraux portant sur la protection des troupeaux contre la prédation ;
- l'arrêté ministériel du 23 octobre 2020 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 du 23 octobre 2020 fixant le nombre maximum de spécimens de loups (*Canis lupus*) dont la destruction pourra être autorisée chaque année ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Madelaigue,
- les conclusions de Mme Portès, rapporteure publique,
- et les observations de M. Sourdin, représentant l'association Animal Cross, et celles de M. Clariond, représentant le préfet des Hautes-Pyrénées

Considérant ce qui suit :

1. Par deux arrêtés n°65-2022-06-02-00001 et n°65-2022-06-02-00004 du 2 juin 2022, le préfet des Hautes-Pyrénées a autorisé M. Franck Managau, gestionnaire de la commission syndicale du Castelloubon à mettre en œuvre des tirs de défense simple en vue de la défense de troupeaux présents sur l'estive dont il a la responsabilité, contre la prédation du loup. Par un arrêté n°65-2022-07-02-00002 du 2 juillet 2022, le préfet des Hautes-Pyrénées a autorisé M. Franck Managau à mettre en œuvre des tirs de défense renforcée du loup, après la mise en œuvre des tirs de défense simple, en vue de la défense de troupeaux présents sur l'estive déjà ciblés par des mesures de tirs de défense simple. Par leurs requêtes, l'association France nature environnement (FNE) Midi-Pyrénées et autres demandent au tribunal l'annulation de ces arrêtés.

Sur la jonction :

2. Les requêtes n°2201370, n°2201371 et n°2201986, présentées par les mêmes associations à l'encontre des arrêtés du préfet des Hautes-Pyrénées autorisant M. Managau à mettre en œuvre des tirs de défense simple puis de défense renforcée du loup présentent à juger les mêmes questions et ont fait l'objet d'une instruction commune.

Sur le cadre juridique :

En ce qui concerne les dérogations « espèces protégées » en général :

3. D'une part, l'article 12 de la directive du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage, dite directive " Habitats ", prévoit que : « *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 mise à mort intentionnelle de spécimens de ces espèces dans la nature ; (...)* ». Le loup gris (*Canis lupus*) est au nombre des espèces figurant au point a) de l'annexe IV de la directive. L'article 16 de la même directive 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* ».

4. D'autre part, aux termes du I de l'article L. 411-1 du code de l'environnement, pris pour la transposition de l'article 12 de la directive « Habitats » : « *Lorsqu'un intérêt scientifique particulier ou que les nécessités de la préservation du patrimoine biologique justifient la conservation d'espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées, sont interdits : 1° (...)* la perturbation intentionnelle (...) *d'animaux de ces espèces (...)* ». Aux termes de l'article L. 411-2 de ce code, pris pour la transposition de l'article 16 de la même directive : « *Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles sont fixées : (...)* 4° *La délivrance de dérogation 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 ; (...) ».

5. Pour l'application de ces dernières dispositions, l'article R. 411-1 du code de l'environnement prévoit que la liste des espèces animales non domestiques faisant l'objet des interdictions définies à l'article L. 411-1 est établie par arrêté conjoint du ministre chargé de la protection de la nature et du ministre chargé de l'agriculture. L'article R. 411-6 du même code précise que : « *Les dérogations définies au 4° de l'article L. 411-2 sont accordées par le préfet, sauf dans les cas prévus aux articles R. 411-7 et R. 411-8. / (...) »*. Le 2° de son article R. 411-13 prévoit que les ministres chargés de la protection de la nature et de l'agriculture fixent par arrêté conjoint, pris après avis du Conseil national de la protection de la nature, « (...) *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 »*.

6. Pour chaque dérogation sollicitée, il appartient au préfet d'apprécier, en fonction des circonstances locales, si celle-ci peut être autorisée au regard des conditions posées à l'article L. 411-2 du code de l'environnement, en vérifiant qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et que les mesures envisagées, qui doivent être proportionnées à l'objectif de protection des élevages, ne nuisent pas au maintien de la population des loups, au sein de son aire de répartition naturelle, dans un état de conservation favorable et, enfin, à la justification de la dérogation par l'un des motifs limitativement énumérés au 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement et parmi lesquels figure la prévention des dommages importants à l'élevage.

En ce qui concerne les dérogations relatives au loup en particulier :

7. Sur le fondement des dispositions précitées aux points 3 à 5, l'arrêté du 23 avril 2007 fixant la liste des mammifères terrestres protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection interdit la destruction du loup sur le territoire métropolitain. L'arrêté du 19 février 2007 fixe 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 et, enfin, l'arrêté du 23 octobre 2020 fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup (*Canis lupus*), précise les modalités selon lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction de loups peuvent être accordées par les préfets en vue de la protection des troupeaux domestiques aux fins de prévenir et limiter les dommages occasionnés par les attaques de loup. Le chapitre II de cet arrêté est relatif aux tirs de défense et distingue les tirs de défense simple, qui peuvent être effectués par un tireur seul, et les tirs de défense renforcée qui peuvent impliquer plusieurs tireurs simultanément.

8. S'agissant du cadre général d'intervention des dérogations, l'article 6 de cet arrêté du 23 octobre 2020 dispose que : « *I.-Le préfet de département détermine les bénéficiaires auxquels des dérogations sont accordées (éleveurs exploitant à titre individuel ou sous forme sociétaire, groupements pastoraux (...)) II. - Le préfet de département met en place un suivi des dommages dus au loup sur les troupeaux d'animaux domestiques permettant d'évaluer l'importance et la récurrence des attaques sur les territoires, en fonction des caractéristiques et des mesures de protection des élevages d'animaux domestiques, des milieux naturels qu'ils exploitent ainsi que de la mise en œuvre des tirs autorisés en application du présent arrêté. / III.- On entend par " mise en œuvre " des mesures de protection, l'installation effective et proportionnée de moyens de prévention de la prédation par le loup dans le cadre de l'opération de protection de l'environnement dans les espaces ruraux portant sur la protection des*

troupeaux contre la prédation, en application de l'arrêté du 28 novembre 2019[relatif à l'opération de protection de l'environnement dans les espaces ruraux portant sur la protection des troupeaux contre la prédation], ou de mesures jugées équivalentes par les directions départementales des territoires (DDT) et des territoires et de la mer (DDTM). / Sur la base d'une analyse technico-économique réalisée au cas par cas et soumise pour avis au préfet coordonnateur du plan national d'actions sur le loup, un ou plusieurs troupeaux ou une partie d'un troupeau peuvent être reconnus comme ne pouvant être protégés par le préfet de département. / IV.-On entend par " mise en œuvre " des tirs de défense simple ou de défense renforcée, la réalisation d'opérations consécutives à des attaques consignées dans le registre prévu à l'article 13 ».

9. L'article 5 de l'arrêté du 28 novembre 2019 cité au point précédent précise : « Conformément aux articles D. 114-11 et suivants du code rural et de la pêche maritime, les dépenses éligibles aux soutiens publics couvrent plusieurs domaines qui constituent différentes « options » du dispositif de protection des troupeaux : / 1° Option 1 : gardiennage renforcé/surveillance renforcée ; / 2° Option 2 : chiens de protection ; / 3 Option 3 : investissements matériels (parcs électrifiés) ; / 4° Option 4 : analyse de vulnérabilité ; / 5° Option 5 : accompagnement technique. / Une instruction du ministère chargé de l'agriculture précise, en tant que de besoin, le contenu de ces options ainsi que leurs conditions et modalités de mise en œuvre. ».

10. S'agissant des opérations de destruction par la mise en œuvre de tirs pour défendre les troupeaux, dits « tirs de défense », l'article 11 de cet arrêté prévoit que : « Pour l'application du présent chapitre, on entend par " attaque " toute attaque donnant lieu à au moins une victime indemnisable au titre de la prédation du loup ». Aux termes de l'article 12 du même arrêté : « Dispositions communes aux tirs de défense simple et renforcée. / I.-Les tirs de défense simple et de défense renforcée sont mis en œuvre pendant toute la durée de la présence du troupeau dans les territoires soumis à la prédation du loup (...) ». Selon l'article 13 de cet arrêté : « Le suivi des opérations décrites aux articles 11 à 12 du présent chapitre est subordonné à la tenue, par le bénéficiaire de l'autorisation, d'un registre précisant les informations suivantes : - les nom et prénom(s) du détenteur de chaque arme ainsi que le numéro de son permis de chasser ; / - la date et le lieu de l'opération de tir de défense ; / - les mesures de protection du troupeau en place lors de l'opération ; / Et le cas échéant : / - les heures de début et de fin de l'opération ; / - le nombre de loups observés ; / - le nombre de tirs effectués ; / - l'estimation de la distance de tir ; / - l'estimation de la distance entre le loup et le troupeau au moment du tir ; / - la nature de l'arme et des munitions utilisées ; / - la nature des moyens susceptibles d'améliorer le tir utilisé ; / - la description du comportement du loup s'il a pu être observé après le tir (fuite, saut...). / Ce registre est tenu à disposition des agents chargés des missions de police. Les informations qu'il contient relatives à l'année N sont adressées entre le 1er et le 31 janvier de chaque année N+1 au préfet ».

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la légalité externe :

11. Aux termes de l'article L. 211-3 du code des relations entre le public et l'administration : « Doivent également être motivées les décisions administratives individuelles qui dérogent aux règles générales fixées par la loi ou le règlement ». L'article L. 211-5 du même code précise que : « La motivation exigée par le présent chapitre doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision ».

12. L'arrêté du 19 février 2007 fixant les conditions de demande et d'instruction des dérogations définies au 4^o de l'article L. 411-2 du code de l'environnement portant sur des espèces de faune et de flore sauvages protégées dispose, à son article 4, que : « *La décision précise : (...) En cas d'octroi d'une dérogation, la motivation de celle-ci et, en tant que de besoin, en fonction de la nature de l'opération projetée, les conditions de celle-ci, notamment : / - indications relatives à l'identité du bénéficiaire ; / - nom scientifique et nom commun des espèces concernées ; / - nombre et sexe des spécimens sur lesquels porte la dérogation ; / - période ou dates d'intervention ; / - lieux d'intervention ; / - s'il y a lieu, mesures de réduction ou de compensation mises en œuvre, ayant des conséquences bénéfiques pour les espèces concernées ainsi qu'un délai pour la transmission à l'autorité décisionnaire du bilan de leur mise en œuvre ; / - qualification des personnes amenées à intervenir ; / - description du protocole des interventions ; / - modalités de compte rendu des interventions ; / - durée de validité de la dérogation (...)* ».

S'agissant des arrêtés autorisant les tirs de défense simple :

13. Les arrêtés n°65-2022-06-02-00001 et n°65-2022-06-02-00004 attaqués, énoncent que M. Managau, gestionnaire de la commission syndicale du Castelloubon, bénéficie d'une dérogation au titre de l'article L. 411-2 du code de l'environnement concernant le loup lui permettant de mettre en œuvre des tirs de défense simple jusqu'au 31 décembre 2022 sur des lieux précisément identifiés. En l'espèce, ces arrêtés précisent que le gestionnaire de la commission syndicale a mis en œuvre des mesures de protection contre la prédation consistant sous le n°65-2022-06-02-00001 en la présence de chiens de protection et regroupement nocturne et sous le n°65-2022-06-02-00004 en la présence d'un éleveur gardien et regroupement nocturne des troupeaux. Ils précisent ensuite que la mise en œuvre des tirs de défense simple qu'ils autorisent ne nuira pas au maintien de la population de loups dans un état de conservation favorable dans son aire de répartition naturelle, dans la mesure où elle s'inscrit dans le respect du plafond de spécimens de loups dont la destruction peut être autorisée, fixé par les arrêtés ministériels du 23 octobre 2020 susvisés. Enfin, ils font mention des attaques répétées entre le 8 et le 30 mai, pour lesquelles la responsabilité du loup n'a pas été écartée. Les arrêtés contestés sont ainsi suffisamment motivés au regard des conditions prévues par l'article L. 411-2 du code de l'environnement. Par ailleurs, ces arrêtés précisent que ces tirs sont réalisés avec toute arme de catégorie C mentionnée à l'article R. 311-2 du code de la sécurité intérieure et que le bénéficiaire doit tenir un registre et informer la direction départementale des territoires et le service départemental de l'office français de la biodiversité de tout tir en direction d'un loup dans un délai de 12 heures à compter de sa réalisation. Enfin, ces arrêtés précisent que l'autorisation cesse de produire son effet si le plafond défini à l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 23 octobre 2020 est atteint. Dans ces conditions, et alors que les décisions attaquées visent les textes dont il est fait application, le moyen tiré de l'insuffisance de motivation doit être écarté.

S'agissant de l'arrêté autorisant les tirs de défense renforcée :

14. L'arrêté attaqué énonce que M. Managau, gestionnaire de la commission syndicale du Castelloubon, bénéficie d'une dérogation au titre de l'article L. 411-2 du code de l'environnement concernant le loup lui permettant de mettre en œuvre des tirs de défense renforcée jusqu'au 31 décembre 2022 sur des lieux précisément identifiés. En l'espèce, Il précise que le gestionnaire de la commission syndicale a mis en œuvre des mesures de protection contre la prédation consistant en la présence d'un éleveur gardien et regroupement nocturne des troupeaux ainsi que la mise en œuvre de 27 opérations de tirs de défense simple. La décision litigieuse précise ensuite que la mise en œuvre des tirs de défense renforcée qu'elle

autorise ne nuira pas au maintien de la population de loups dans un état de conservation favorable dans son aire de répartition naturelle, dans la mesure où elle s'inscrit dans le respect du plafond de spécimens de loups dont la destruction peut être autorisée, fixé par les arrêtés ministériels du 23 octobre 2020 susvisés. Enfin, l'arrêté contesté, indique que plus de trois attaques sur les douze derniers mois, pour lesquelles la responsabilité du loup n'a pas été écartée ont eu lieu. Il précise enfin que ces tirs sont réalisés avec toute arme de catégorie C mentionnée à l'article R. 311-2 du code de la sécurité intérieure et dispose que le bénéficiaire doit tenir un registre et informer la direction départementale des territoires et le service départemental de l'office français de la biodiversité de tout tir en direction d'un loup dans un délai de 12 heures à compter de sa réalisation. Enfin, il précise que l'autorisation est suspendue lorsqu'un loup est tué lors d'une opération de tir et que l'autorisation cesse de produire son effet si le plafond défini à l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 23 octobre 2020 est atteint. Dans ces conditions, cet arrêté est suffisamment motivé et par suite, le moyen tiré de l'insuffisance de motivation doit être écarté.

En ce qui concerne la légalité interne :

15. Ainsi que l'a jugé le Conseil d'Etat statuant au contentieux au point 8 de la décision n^o 448136 du 21 avril 2022, il résulte des dispositions du 4^o du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement qu'elles ne subordonnent pas la légalité des dérogations qu'elles prévoient au constat préalable de dommages importants occasionnés directement au troupeau susceptible de bénéficier de l'octroi d'une telle dérogation, mais à l'existence d'un risque suffisamment avéré de tels dommages, que la dérogation a pour objet de prévenir.

16. Il ressort des pièces du dossier que si le loup reste en France une espèce vulnérable, la dynamique démographique observée sur dix ans est favorable. En particulier, la population nationale de loups, évaluée à 624 en sortie d'hiver 2020/2021, est estimée à 921 individus un an plus tard, avec une augmentation du nombre de meutes et une progression de l'aire de répartition. Au plan local, il ressort des pièces du dossier que si aucune meute n'est présente de façon permanente dans le département des Hautes-Pyrénées, sa présence est un phénomène récent depuis 2018 en effectif réduit, soit un dans les Pyrénées-Atlantiques (secteur de Soulor) et un depuis 2022 dans les Hautes-Pyrénées (secteur Hautacam). Dès lors que le territoire sur lequel la dérogation en litige a été accordée ne représente qu'une infime partie de l'aire de répartition naturelle du loup, les arrêtés attaqués ne sont pas de nature, par leurs effets, à nuire au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations de loups dans leur aire de répartition naturelle. Il ressort toutefois des termes de la décision attaquée que la présence d'un loup est avérée dans le secteur de Hautacam, où plusieurs attaques pour lesquelles la responsabilité du prédateur n'a pas été écartée ont été recensées entre le 8 et le 30 mai 2022, à proximité des troupeaux concernés.

S'agissant de la mise en œuvre de mesures de protection :

17. Pour les tirs de défense simple, l'article 14 de l'arrêté susvisé du 23 octobre 2020 fixant les conditions et limites des dérogations aux interdictions de destruction concernant le loup prévoit que : « *Les tirs de défense simple peuvent intervenir dès lors que 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.* ». Pour les tirs de défense renforcée, l'article 17 du même arrêté dispose que : « *I. - Les tirs de défense renforcée peuvent intervenir dès lors que : / 1^o 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^o 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 un territoire où il est constaté au cours des derniers mois, sur la base du suivi effectué en application de l'article 6, des dommages importants 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, après avis du préfet coordonnateur, accorder des autorisations de tir de défense renforcée aux éleveurs dont les troupeaux sont situés sur un tel territoire. (...) ».

18. Ainsi que l'a jugé le Conseil d'Etat statuant au contentieux au point 17 de la décision n° 448136 rendue le 21 avril 2022, les dispositions des articles 14 et 17 de l'arrêté du 23 octobre 2020 fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup, subordonnent l'intervention des tirs de défense simple ou renforcée soit à la mise en œuvre de mesures de protection, soit à la reconnaissance du troupeau comme ne pouvant être protégé au sens des dispositions du III de l'article 6 du même arrêté. Selon ces dernières dispositions, les mesures de protection à mettre en œuvre correspondent à « l'installation effective et proportionnée de moyens de prévention de la prédation par le loup dans le cadre de l'opération de protection de l'environnement dans les espaces ruraux portant sur la protection des troupeaux contre la prédation, en application de l'arrêté du 28 novembre 2019 [relatif à l'opération de protection de l'environnement dans les espaces ruraux portant sur la protection des troupeaux contre la prédation], ou de mesures jugées équivalentes par les directions départementales des territoires et des territoires et de la mer ». A cet égard, l'article 5 de l'arrêté du 28 novembre 2019, cité au point 9, liste plusieurs options pour le dispositif de protection des troupeaux, à savoir le gardiennage renforcé, la surveillance renforcée, les chiens de protection, les investissements matériels (parcs électrifiés), une analyse de vulnérabilité et un accompagnement technique, qui sont précisées par une instruction technique du ministre chargé de l'agriculture.

19. Au cas présent, il est constant que les troupeaux en litige n'ont pas été reconnus par le préfet des Hautes-Pyrénées comme ne pouvant être protégés au sens du III de l'article 6. Dès lors, il appartient au préfet d'établir la mise en œuvre effective et proportionnée de mesures de protection des troupeaux, préalablement à l'édiction des arrêtés attaqués.

20. En l'espèce, la mise en œuvre de mesures de protection est encadrée par l'arrêté préfectoral n°65-2022-03-01-00005 portant délimitation des zones d'éligibilité à la mesure de protection des troupeaux contre la prédation du loup (cercles 1,2 et 3) pour l'année 2022 dans les Hautes- Pyrénées. Le secteur en litige appartient au cercle 3 « zones possibles d'expansion géographique du loup où les actions de prévention sont encouragées du fait de la survenue possible de la prédation du loup à moyen terme ». Le dispositif « opérations de protection de l'environnement dans les espaces ruraux (Opeder) » préconise et subventionne la mise en place de mesures de protection, et plus spécifiquement, la présence de chiens de protection.

S'agissant des arrêtés autorisant les tirs de défense simple :

21. Comme il a été dit aux points 13 et 14, l'arrêté n°65-2022-06-02-00001 indique que le gestionnaire de la commission syndicale du Castelloubon a mis en œuvre des mesures de protection consistant en la présence de chiens de protection et regroupement nocturne. L'arrêté n°65-2022-06-02-00004 du même jour, indique que le même gestionnaire a mis en œuvre des mesures de protection consistant en la présence d'un éleveur gardien et regroupement nocturne des troupeaux. En se bornant à alléguer que le choix de la présence d'éleveurs gardiens a été préféré car il serait impossible de mettre en place efficacement la mobilisation de chiens de protection dans un temps court compte tenu des contraintes liées à l'introduction d'un chien

et à la nécessité de la présence humaine, que le matériel pour ce dispositif fait défaut, et enfin, que la spécificité du massif ouvert du Hautacam ne permet pas la présence systématique de chiens de protection eu égard à la fréquentation touristique et à la présence de nombreux troupeaux différents, le préfet ne démontre pas que des mesures de protection effectives et proportionnées auraient été prises pour défendre les troupeaux contre la prédation par le loup préalablement à l'édition de ces arrêtés, ce d'autant que le dispositif Opeder préconise spécifiquement, la présence de chiens de protection. Le préfet des Hautes-Pyrénées qui fait état en outre, dans les arrêtés attaqués, d'un « *risque de dommage important des troupeaux présents sur l'estive (...) suite aux attaques répétées entre le 8 et le 30 mai 2022* » ne produit aucun élément sur ces attaques. A supposer que les pertes subies puissent être qualifiées de dommages importants au troupeau, aucun constat ne permet d'établir que les mesures de protection avaient effectivement été mises en œuvre sur les sites concernés au moment où se sont déroulées les attaques du loup. Dès lors, la condition tenant à la mise en œuvre de mesures de protection des troupeaux attaqués n'est pas remplie et les associations requérantes sont fondées à demander l'annulation de ces arrêtés qui ont été pris en méconnaissance de l'article L. 411-2 du code de l'environnement et de l'article 14 de l'arrêté interministériel du 23 octobre 2020 fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup.

S'agissant de l'arrêté autorisant les tirs de défense renforcée :

22. Pour les mêmes motifs que pour les arrêtés autorisant le tir de défense simple énoncés au point précédent, la condition tenant à la mise en œuvre de mesures de protection des troupeaux attaqués n'est pas remplie.

Quant au recours préalable aux tirs de défense simple :

23. Comme il a été dit au point 8, aux termes du IV de l'article 6 de l'arrêté interministériel : « *IV. - On entend par « mise en œuvre » des tirs de défense simple ou de défense renforcée, la réalisation d'opérations consécutives à des attaques consignées dans le registre prévu à l'article 13.* ».

24. Le préfet des Hautes-Pyrénées, énonce dans l'arrêté attaqué que « *M. Managau (...) a mis en œuvre 27 opérations tirs de défense simple entre le 02/06/2022 et le 30/06/2022 sans rencontre avec le loup* ». Toutefois, si M. Managau a été autorisé à effectuer des tirs de défense simple en vue de la protection de son troupeau contre la prédation du loup par les deux arrêtés n°65-2022-06-02-00001 et n°65-2022-06-02-00004 du 2 juin 2022, cependant le préfet ne produit aucun extrait de registre de tirs permettant de justifier qu'à la suite des premières attaques qu'il a subies, l'intéressé a effectivement procédé, antérieurement à l'intervention de l'arrêté autorisant le tir de défense renforcé, à un tir de défense simple contre un loup qui s'était introduit dans le troupeau. Dès lors, la condition tenant au recours préalable aux tirs de défense simple, prévue au 2° du I de l'article 17 de l'arrêté du 23 octobre 2020, n'est pas satisfaite.

Quant au nombre d'attaques :

25. Les dispositions du 2° du I de l'article 17 de l'arrêté du 23 octobre 2020 exigent que « *Malgré la mise en place effective de ces mesures [de protection] 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* ».

26. Le préfet des Hautes-Pyrénées se borne à énoncer que « *le troupeau (...) a été attaqué plus de 3 fois sur les douze derniers mois, sans que la responsabilité du loup puisse être écartée* ». Toutefois, à défaut de justification probante, le respect de la condition tenant à ce que le troupeau ait subi au moins trois attaques dans les douze mois précédant la demande de dérogation, n'est pas établi. En tout état de cause, il résulte des termes mêmes de l'article 17 de l'arrêté du 23 octobre 2020 que les trois attaques de loup conditionnant le recours aux tirs de défense renforcée doivent être intervenues « après le recours aux tirs de défense simple », ainsi que l'a jugé le Conseil d'Etat au point 12 de la décision n° 448136 du 21 avril 2022, selon lequel cet arrêté « ne permet le recours à des tirs de défense renforcée que dans l'hypothèse où le troupeau concerné a déjà subi des dommages caractérisés (...) sans que les tirs de défense simple aient montré leur efficacité ». En l'espèce, d'une part, il est constant que les tirs de défense simple effectués n'ont permis l'abattage d'aucun loup. D'autre part, il n'est pas établi qu'une attaque de loup a pu avoir lieu dans les douze mois précédant cette demande et après le recours aux tirs de défense simple. Dès lors, cette condition, prévue au 2° du I de l'article 17 de l'arrêté du 23 octobre 2020 n'est pas non plus satisfaite.

27. Il résulte tout de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, ni d'ordonner avant dire droit la communication des pièces demandées par les requérantes, que les arrêtés attaqués du 2 juin 2022 et 2 juillet 2022 autorisant M. Managau, gestionnaire de la commission syndicale du Castelloubon, à mettre en œuvre des tirs de défense simple puis des tirs de défense renforcée du loup en vue de la défense de troupeaux présents sur l'estive dont il a la responsabilité doivent être annulés.

Sur les frais liés au litige :

28. Il y a lieu de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par les associations requérantes et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les arrêtés n°65-2022-06-02-00001, n°65-2022-06-02-00004 et n°65-2022-07-02-00002 sont annulés.

Article 2 : L'Etat versera à France nature environnement et autres une somme de 1 500 euros (mille cinq cents) au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à France nature environnement (FNE) Midi-Pyrénées, France nature environnement Hautes-Pyrénées, l'association Ferus, l'association Nature en Occitanie (NEO), l'association Aspas et l'association Animal Cross, à M. Franck Managau et au préfet des Hautes-Pyrénées.

Délibéré après l'audience du 20 novembre 2024, à laquelle siégeaient :

Mme Madelaigue, présidente-rapporteuse,
M. Buisson, conseiller.
Mme Foulon, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 11 décembre 2024.

La présidente,

L'assesseur,

F. MADELAIGUE

C. FOULON

La greffière,

P. SANTERRE

La République mande et ordonne au préfet des Hautes-Pyrénées, en ce qui le concerne ou 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 du présent jugement.

Pour expédition :
La greffière,