N° 370599

**Collectif des éleveurs de la région des Causses, de la Lozère et leur environnement
CERCLE**

6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies

Séance du 21 janvier 2015

Lecture du 11 février 2015

CONCLUSIONS

Mme Suzanne von COESTER, rapporteur public

L'association requérante vous demande l'annulation pour excès de pouvoir de trois arrêtés ministériels de mai 2013 relatifs aux dérogations à l'interdiction de détruire les loups.

Le loup fait partie des espèces protégées inscrites à l'annexe II de la convention de Berne de 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe et aux annexes III et IV de la directive « Habitats » du 21 mai 1992 sur la conservation de la faune et de la flore sauvages, transposées dans le code de l'environnement aux articles L.411-1, L.411-2 et R.411-1 à R.411-5.

Sa capture et sa destruction sont donc en principe interdites.

Des dérogations à cette interdiction peuvent être accordées par les pouvoirs publics, à une triple condition énoncée à l'article L.411-2, qui transpose l'article 16 de la directive Habitats : qu'une dérogation vise, s'agissant du loup, à b) « prévenir des dommages importants à ... l'élevage », qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et enfin que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations de loups dans leur aire de répartition naturelle. Les articles R.411-6 à R.411-14 précisent les modalités de ces dérogations.

Le fait que le loup ne soit plus menacé d'extinction en France, ainsi qu'il ressort du constat tiré par arrêté le 27 mai 2009, ne modifie nullement le régime de protection qui lui est applicable, si ce n'est que les dérogations sont désormais accordées par le préfet et non par le ministre chargé de la protection de la nature.

Les arrêtés préfectoraux sont bien sûr strictement encadrés par des dispositions réglementaires édictées par des arrêtés ministériels, en l'espèce les arrêtés attaqués dits « arrêtés-cadres », qui visent à garantir le respect de la triple condition transposée au 4° de l'article L.411-2.

Ces arrêtés ministériels sont eux-mêmes pris en application de l'article R.411-13, issu d'un décret n°2007-15 du 4 janvier 2007 : vous ne pourrez donc qu'écarter le moyen tiré de ce que le décret en Conseil d'Etat mentionné à l'article L.411-2 n'ayant pas été pris, ces arrêtés seraient privés de base légale. Le décret de 2007 n'avait bien sûr pas à être visé.

Disons aussi d'emblée que les signataires des trois arrêtés étaient compétents pour ce faire au vu des dispositions combinées du décret du 27 juillet 2005 et des décrets de nomination et d'organisation des services produits au dossier.

Le premier arrêté du 15 mai 2013 fixe les conditions et limites dans lesquelles les dérogations aux interdictions de destruction du loup peuvent être accordées par les préfets : le nombre de loups qu'il est possible d'abattre est plafonné, elles ne sauraient être autorisées qu'en dehors du cœur des parcs et réserves naturelles et seulement si des mesures alternatives de protection des troupeaux (effarouchement, tirs de défense) ont été mises en œuvre sans succès. L'arrêté prévoit que dans des unités d'action correspondant à des territoires où la présence du loup est avérée, de façon permanente ou régulière, des mesures complémentaires peuvent être autorisées, tels des tirs de défense renforcés.

Un deuxième arrêté du 16 mai 2013 fixe le nombre maximal de loups dont la destruction pourra être autorisée pour 2013-2014 : il s'agit d'un plafond national, de 24 loups en l'espèce (contre 11 l'année précédente, et 6 l'année d'avant).

Un troisième arrêté du 16 mai 2013 fixe la liste des départements dans lesquels peuvent être délimitées les « unités d'action », qui couvrent notamment des « zones de présence permanente » du loup.

Le COLLECTIF DES ELEVEURS DES CAUSSES ET DE LOZERE se plaint du caractère trop protecteur de ce régime et se disent démunis face aux ravages causés par les loups, qui connaissent une croissance importante, actuellement évaluée à près de 20% par an (ils étaient environ 300 à la date des arrêtés attaqués) et qui ne cessent d'étendre leur territoire (sur la partie orientale des Pyrénées, le Massif central, les Vosges, la Haute Marne et plus récemment l'Aube). Plus de 6000 bêtes d'élevage auraient été tuées par des loups en 2013, soit un coût de l'ordre de 12 millions d'euros. Les éleveurs comme les élus se disent exaspérés.

Les uns comme les autres plaident pour la création en moyenne montagne de zones de protection renforcée *contre* les loups, aussi appelées zones d'exclusion des loups. Dans ces zones où les attaques de loups provoquent de façon avérée des dommages importants pour les activités pastorales et d'élevage, ils réclament le droit pour les bergers et les éleveurs d'abattre autant de loups que nécessaire - dans la limite d'un plafond et sur une période donnée. Après une proposition de loi sénatoriale, des dispositions en ce sens ont été intégrées à la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014, par amendements.

Mais cette loi n'avait pas encore été adoptée à la date des arrêtés dont vous êtes aujourd'hui saisis.

Les requérants cherchent à vous faire juger que, dès avant cette récente loi, le pouvoir réglementaire aurait pu et dû mieux protéger les activités pastorales au lieu de privilégier la protection des loups, en instituant par arrêté de telles mesures de protection contre les loups sur les zones les plus touchées.

Cependant, ils ne caractérisent nulle illégalité des arrêtés attaqués :

L'arrêté du 15 mai 2013 tient bien compte de l'évolution de la population des loups en France (l'évolution des plafonds de prélèvement en témoigne), et n'avait pas à se référer à la situation du loup à l'échelle européenne (nous avons dit que la directive comme la loi se réfèrent au maintien des populations de loups dans leur aire de répartition naturelle, qui ne peut être que locale). Contrairement à ce qui est allégué, il n'apporte pas de « réponse unique aux questions distinctes qui se posent dans les différentes régions » : il opère au contraire une différenciation entre les unités d'action, dans lesquelles s'applique déjà un régime plus favorable aux bergers et éleveurs, et les autres territoires d'intervention. Etant précisé qu'en vertu de l'arrêté du 16 mai, seuls quatorze départements sont susceptibles de comprendre des unités d'action.

Loin d'être indifférenciée, la réponse est donc au contraire tout à fait ciblée selon la spécificité du département et, au sein même de chaque département, entre territoires plus ou moins exposés.

Elle est aussi nécessairement circonstanciée, le préfet étant tenu, en vertu de la lettre même de l'arrêté, de procéder à un examen particulier des circonstances, pour l'instruction mais aussi la délivrance des dérogations : celles-ci sont accordées pour des zones précises et des opérations dont les conditions doivent être spécifiées, au cas par cas (article R. 411-1).

Les unités d'action ne sont certes pas les zones d'exclusion des loups souhaitées par les éleveurs, les mesures susceptibles d'y être autorisées étant strictement graduées, encadrées et toujours dirigées contre un seul loup. Ce qui est d'après eux insuffisant.

Les requérants invoquent votre décision du 4 février 2008, ASPAS, n°294867, par laquelle vous avez admis que les mesures de protection des troupeaux (par des parcs de regroupement, le gardiennage des troupeaux et la surveillance par des chiens) « ne permettent pas à elles seules d'assurer un équilibre satisfaisant entre les intérêts publics en présence, en matière sociale et économique d'une part, de protection de l'environnement d'autre part ».

Mais les arrêtés attaqués autorisent davantage que des mesures de protection, puisqu'en fine ce sont bien des tirs de prélèvement, c'est-à-dire de destruction de loups, qui peuvent être autorisés par le préfet.

Nous ne croyons pas que le dispositif prévu par les arrêtés, de réponse graduée et proportionnée aux différents intérêts en jeu, méconnaisse les objectifs de la directive Habitats.

Bien au contraire, il nous semble conforme à l'interprétation qui en a été faite par la Cour de justice, dans son arrêt du 14 juin 2007, *Commission des Communautés européennes c/ République de Finlande*, n° C-342/05 condamnant la Finlande pour avoir autorisé de façon trop large la chasse au loup : elle a jugé que des autorisations de prélèvements de loups ne sauraient être accordées sans motivation précise et adéquate quant à l'absence d'une autre situation satisfaisante, et sans justification de son caractère proportionné au regard de l'état de conservation de l'espèce et des dommages causés par les loups.

La Cour admet certes que de telles autorisations puissent être délivrées, y compris à titre préventif, s'il est établi qu'elles sont nécessaires pour prévenir des dommages importants au sens du b) de l'article 16 de la directive.

Mais rien n'oblige bien sûr les Etats membres à prévoir des zones d'exclusion dans les territoires où existent de tels dommages : le principe reste celui de l'interdiction de détruire les loups.

Les arrêtés attaqués sont à l'évidence exempts d'erreur de droit au regard du droit de l'Union.

Ils nous paraissent également exempts d'erreur manifeste d'appréciation (voyez pour votre contrôle 13 juillet 2006, *Fédération départementale ovine des Hautes-Alpes*, n°273109).

Les requérants concentrent leurs critiques sur l'interdiction absolue de tirs dans le cœur des parcs nationaux et des réserves naturelles nationales constituées pour des motifs incluant la conservation de la faune sauvage, énoncée au II de l'article 6 de l'arrêté du 15 mai 2013.

Contrairement à ce qui est allégué, le critère du motif incluant la conservation de la faune sauvage est parfaitement clair et correspond d'ailleurs à l'un de ceux prévus dans le code de l'environnement.

L'association requérante ne nous paraît pas fondée à invoquer une rupture d'égalité illégale au détriment des éleveurs et bergers faisant paître leur troupeau dans des parcs et réserves naturelles, même si cela correspond à une revendication du conseil d'administration du parc national des Cévennes, dont une résolution en ce sens est produite au dossier : compte tenu de l'objectif poursuivi de protection de la faune sauvage dans ces territoires, il paraît pour le moins cohérent d'y réserver un traitement plus protecteur à la faune sauvage.

Et si les loups ne peuvent pas y être abattus, ils peuvent faire l'objet d'opérations d'effarouchement par d'autres moyens que des tirs (notamment la lumière ou le bruit), sans compter bien sûr les mesures de protection renforcée des troupeaux, notamment par l'utilisation de chiens.

En outre, le ministre fait valoir que le territoire d'une meute s'étend bien au-delà des aires protégées, ce qui permettrait de chasser en dehors du cœur des parcs et réserves le loup qui y cause des dommages.

L'association requérante s'inquiète plus particulièrement de la situation dans le Causse Méjean, classé en site Natura 2000 ; mais il ressort des pièces du dossier que ce site n'est inclus que pour partie (de l'ordre de 30%) dans le cœur du parc national des Cévennes, et même pour cette partie nous avons dit que les bergers ne sont pas démunis face aux possibles attaques des loups.

Il ne nous semble donc pas que les arrêtés attaqués soient incompatibles avec la poursuite du pastoralisme qui fait le caractère du site : cette branche développée à l'appui du moyen d'erreur manifeste d'appréciation nous semble également devoir être écartée.

PCMNC au rejet de la requête.