

CONCLUSIONS

Stéphane HOYNCK , rapporteur public

C'est semble-t-il Charlemagne qui a le 1^{er} institutionnalisé sur notre territoire la destruction du loup, avec la création du Corps de la Louveterie chargé de l'éradiquer. C'est seulement dans les années 1930 qu'il a disparu de France, mais son image d'animal dangereux et haïssable est restée dans les imaginaires. Son retour en France, depuis 1992, se situe dans un contexte tout à fait différent puisque la Convention de Berne du 19 septembre 1979 a entretemps posé l'obligation de conservation des espèces de faune sauvage protégées, qui s'applique au loup en particulier. Si vous avez jugé que ces dispositions n'étaient pas d'effet direct dans l'ordre juridique interne (CE 8 décembre 2000 Commune de Breil-sur-Roya n°204756 au rec), la directive Habitats de 1992 en a repris très largement l'essence et a été transposée en droit français.

Le défi que pose le loup est donc emblématique des défis écologiques du XXI^{ème} siècle. C'est la protection d'un animal qui se soustrait radicalement à la domestication et à la domination de l'homme et que l'on ne peut plus éradiquer, comme on a cherché longtemps à le faire. Espèce parfois qualifiée d'ubiquiste, on ne peut pas non plus limiter facilement sa présence à certaines zones comme des parcs naturels et organiser une séparation entre des espaces réservés au loup et d'autres réservés aux troupeaux ovins. Il faut donc organiser une forme de cohabitation¹ avec le loup, ce qui signifie aussi la nécessité de protéger le modèle de l'agropastoralisme, et l'on comprend que les attaques du loup ne soient pas acceptées avec résignation par les éleveurs affectés.

Il ne nous semble pas que le loup soit la seule, ni même la principale cause de la fragilité de ce modèle d'élevage, mais les chiffres sont là, qui montrent que le système français de gestion du loup, qui a fait le choix d'autoriser des tirs létaux, n'apporte pas encore des solutions optimales à cette cohabitation : selon un rapport récent des conseils généraux de l'environnement et de l'agriculture, alors que les aides publiques à la protections de troupeaux en France sont d'une générosité sans commune mesure avec ce qui se pratique chez nos

¹ Pour reprendre l'expression et le propos du philosophe Baptiste M... dans « Les diplomates : cohabiter avec les loups sur une autre carte du vivant » ed. Wildproject 2016.

voisins, pour une population de loup de l'ordre de 500 individus, en 2018, 3300 attaques sur les ovins ont été recensées dans les régions françaises, alors qu'en Castille et Leon on dénombre 1400 loups et seulement 2000 attaques (en Allemagne – Saxe : 150 loups et 90 attaques).

Disons le avant d'examiner le débat contentieux que posent les différentes requêtes appelées, le fait que l'équilibre idéal n'ait pas encore été trouvé ne suffit pas à disqualifier dans son principe le régime de dérogation raisonnée que les pouvoirs publics cherchent à mettre en place en concertation avec les différentes parties prenantes.

C'est l'évolution du cadre juridique général de l'autorisation de destruction de loups qui est en cause à nouveau aujourd'hui : alors que les préfets de département sont chargés de délivrer les dérogations individuelles, la spécificité et la vulnérabilité du loup fait qu'un tel cadre est nécessaire.

Chacune des trois associations ou groupe d'associations requérantes vous a saisi d'une requête (419898, 420016, 420100) dirigée contre l'arrêté qui fixe le cadre d'autorisation à titre dérogatoire à détruire le loup, vous pourrez les joindre, et d'une requête (419897, 420024, 420098) contre l'arrêté qui fixe le plafond de destruction autorisé, vous pourrez joindre ces trois requêtes. A ces six requêtes s'ajoutent deux requêtes (428811, 428812) de la seule association One Voice concernant le décret et l'arrêté relatifs au préfet coordonnateur.

1. Au terme d'une concertation menée en 2017, un plan national d'actions 2018-2023 sur le loup et les activités d'élevage a été adopté.

L'arrêté cadre attaqué vise à traduire juridiquement un certain nombre des actions retenues. Il abroge un précédent arrêté de 2015, que vous aviez très partiellement annulé par une décision du 18 décembre 2017 ASPAS et autres, n°393101, 393129, 393130.

Le nouveau cadre n'opère pas un changement total de modèle, et si certains articles apparaissent comme une reproduction à l'identique de dispositions de l'arrêté de 2015, nous ne sommes pas dans un cas de tardiveté dans la lignée de votre jurisprudence Ass Rassemblement des nouveaux avocats de France du 12 octobre 1979 n°01875, car ces articles s'inscrivent dans une articulation des textes différente.

Un des points importants de ce nouveau cadre est de prévoir que la campagne Loup soit calée sur l'année civile. Ce point nous paraît répondre dans son principe à une critique récurrente : un plafond de prélèvement, à le supposer légal dans son principe et dans son niveau, permettrait d'abattre n'importe quel loup sans prise en compte des dommages effectivement causés. Certains études, dans le contexte nord-américain, montrent que le choix du loup à abattre n'est pas neutre et peut même être contreproductif : si un chef de meute est tué, la désorganisation de la meute pourrait accroître les attaques contre les troupeaux, et une chasse trop intensive pourrait accroître la natalité dans les meutes².

² C'est que des études scientifiques dans le contexte nord-américain (forêt boréale) indiquent. Bryan HM, Smits JE, Koren L, Paquet PC, Wynne-Edwards KE, Musiani M (2015) Heavily hunted wolves have higher stress and reproductive steroids than wolves with lower hunting pressure. *Funct Ecol* 29:347–356 ;

Selon le plan loup, ce changement doit en effet permettre de « *privilégier les tirs de défense (simple et renforcée) de janvier à septembre, et notamment quand les animaux sont le plus susceptibles d'être attaqués (au printemps et à l'été pendant la période d'estive pour le pastoralisme). L'objectif est de pouvoir abattre prioritairement les loups qui attaquent les troupeaux, afin de réduire les dommages* ».

Il s'agit donc de prévoir que les tirs de défense et de défense renforcée soient possibles toute l'année (et notamment pendant la période d'estive). Et que les tirs de prélèvement et de prélèvement renforcés après priorisation par le préfet coordonnateur ne le soient que de septembre à décembre (soit une période beaucoup plus courte qu'en vertu de l'arrêté de 2015, qui permettait ces tirs de début mai à fin février).

Cet arrêté cadre est critiqué par de nombreux moyens, qui ne sont pas toujours d'une grande précision quant à la norme dont la méconnaissance est invoquée, ou quant à la disposition de l'arrêté qui la méconnaîtrait.

1.1 Commençons par la critique de la légalité externe

Vous écarterez comme inopérant le moyen de l'association One Voice qui soutient que la procédure d'adoption de l'arrêté aurait été irrégulière pour défaut de consultation de l'Agence française pour la biodiversité en méconnaissance de l'article L. 110-1 C. Env, car ce texte ne prévoit pas une telle consultation.

Est ensuite soulevé un moyen de méconnaissance de l'article L 123-1 du C. Env, qui vise en réalité des projets de travaux, d'ouvrages et d'aménagement, ou les plans et programmes dans lesquels de tels projets pourront être réalisés. On reconnaît la distinction issue du droit communautaire entre opérations relevant de la directive projet et celles relevant de la directive plans et programmes. Sur une question voisine, vous avez jugé dans le précédent de 2017 relatif à l'arrêté de 2015 qu'un arrêté comme celui en litige n'est pas au nombre des documents de planification, programmes, projets, manifestations ou interventions devant faire l'objet d'une « Evaluation des incidences Natura 2000 » en application de l'article L. 414-4 du code de l'environnement. Il nous semble comme le ministre en défense, qu'un tel arrêté n'entre donc pas dans le champ matériel de l'enquête publique telle que définie aux articles L123-1 et sv et que le moyen est donc bien inopérant.

Mais l'article L123-19-1 définit les conditions de participation pour une hypothèse comme l'arrêté en cause et les requérants soulèvent des moyens d'irrégularité de la procédure tirés précisément de cet article auxquels vous devrez répondre.

Tout d'abord, est critiqué le fait que l'avis rendu par le conseil national de protection de la nature (CNPN) n'a pas été mis à disposition du public au cours de la consultation. Mais les textes n'imposent pas cette mise à disposition, votre jurisprudence exigeant que la personne publique concernée mette à la disposition du public les éléments suffisants pour que la consultation puisse avoir lieu utilement, sans imposer que cette consultation ne puisse intervenir qu'une fois que tous les avis des instances techniques et scientifiques dont la consultation est obligatoire en vertu des textes aient nécessairement été rendus au préalable (CE 4 octobre 2017, Chambre départementale d'agriculture de Seine-et-Marne, n° 412239)

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Ensuite est critiqué le fait que le CNPN n'a pas été rendu destinataire des observations du public, mais rien n'imposait une telle formalité.

Enfin, la consultation aurait été irrégulière en raison de la publication tardive de la synthèse des observations du public et du document présentant les motifs de la décision. Mais vous considérez que le défaut de publication de ces éléments est sans incidence sur la légalité du texte (21 novembre 2018, *ASPAS et autres*, nos 409937, 411635). Ce qui est déterminant, conformément à la lettre de l'article L123-19-1 est que le projet de décision ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai permettant la prise en considération des observations et propositions déposées par le public et la rédaction d'une synthèse de ces observations et propositions. La loi fixe un délai de 4 jours à cet égard, qui a été respecté, puisque l'arrêté a été adopté une vingtaine de jours après la clôture de la consultation publique.

1.2 Venons-en aux moyens de légalité interne.

Ces moyens peuvent pour partie être regroupés en ce qu'ils invoquent successivement la réalisation des trois conditions posées par l'article L411-2 pour permettre une dérogation à l'interdiction de détruire une espèce protégée.

Cet article pose en effet 3 conditions, qui sont la reprise de la Convention de Berne (article 9) et de la directive Habitats, conditions que vous jugez cumulatives (CE SAS PCE 25 mai 2018 n°413267 aux T.)) pour autoriser une telle dérogation :

- Absence de solution alternative satisfaisante ;
- Maintien, après dérogation, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle ;
- Et une 3ème condition, d'intérêt public qui correspond à 5 items alternatifs. Vous avez eu il y a quelques mois l'occasion de vous prononcer l'appréciation par les juges du fond de la condition tenant à des raisons impératives d'intérêt public majeur (24 juillet 2019 SAS PCE n°414353 aux T.), mais ici c'est l'objectif de prévention des dommages importants à l'élevage qui est en cause.

Nous commencerons par les moyens dirigés contre la condition de maintien de l'espèce dans un état de conservation favorable : vous pourrez écarter facilement ces moyens car c'est un second arrêté du 19 février 2018, correspondant à un 2ème groupe de requêtes et dont nous allons vous parler dans un instant, qui a fixé le nombre maximum de loups dont la destruction peut être autorisée et les modalités de dépassement de ce plafond. Par lui-même le 1^{er} arrêté en cause ici ne prévoit rien qui permette de remettre en cause le maintien de *canis lupus* dans un état de conservation favorable.

Examinons maintenant les critiques plus fournies relatives à **l'existence de dommages importants à l'élevage**.

Il faut rappeler ici que l'arrêté litigieux conserve la distinction préexistante parmi les tirs létaux entre les tirs de défense et les tirs de prélèvement.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Les dispositions de l'article 11 de l'arrêté, qui sont relatives aux opérations de destruction par la mise en œuvre de tirs pour défendre les troupeaux sont tout d'abord attaquées. Cet article définit la notion d'attaque autorisant un tir de défense, c'est-à-dire un tir légal, comme « *toute attaque donnant lieu à au moins une victime indemnisable au titre de la prédation du loup* ».

Il s'agit là de la reproduction par le nouvel arrêté des dispositions identiques de l'arrêté de 2015, pour lesquelles vous aviez d'ailleurs écarté un moyen similaire dans votre arrêt de 2017.

Cet article 11 est contesté, en ce qu'il ne prévoirait pas, c'est-à-dire que le constat des attaques soit réalisé par des agents chargés de cette mission par l'Etat. Le II de l'article 6 serait affecté de la même imprécision illégale. Mais comme vous l'avez jugé, si des constats déclaratifs sont d'abord effectués par les éleveurs concernés, le constat d'une attaque est subordonné au caractère indemnisable du dommage, ce dont il résulte nécessairement qu'une expertise technique doit être réalisée par les personnes compétentes.

Il est aussi reproché à l'arrêté de ne pas prendre en compte le caractère protégé ou non du troupeau dans la définition de l'attaque, mais cet élément est pris en compte par d'autres articles, et il touche en réalité à la dernière condition posée par l'article L411-2 : l'existence d'une alternative à la destruction.

Les articles 13 et 14 définissent les conditions d'intervention des tirs de défense simples, à savoir lorsque des mesures de protection ont été mises en œuvre ou que le troupeau est reconnu comme ne pouvant être protégé. Dans ces conditions, de tels tirs peuvent être autorisés pour une durée de 5 ans. Il est fait reproche à l'arrêté de ne pas subordonner ces tirs à la matérialisation d'une attaque, qui reviendrait selon les requérants à supprimer la condition de dommage posée par la loi. De la même façon, l'article 16 est critiqué, il s'agit des dispositions relatives aux tirs de défense renforcés. Elles permettent, avec des conditions particulières touchant notamment à l'insuffisance des tirs de défense simple, à plusieurs tireurs de participer à un tir de défense. L'arrêté autorise ces tirs renforcés dans quatre hypothèses, dont deux correspondent à des dommages effectivement subis et deux à des situations de risque de dommage : soit avoir subi trois attaques dans l'année précédente, soit être dans une commune qui a subi trois attaques.

Les requêtes critiquent donc ici les hypothèses où des tirs de défenses simples ou renforcés sont autorisés alors qu'aucun dommage préalable du troupeau à défendre n'est constaté. Mais nous acceptons la dimension préventive de ces tirs de défenses, lorsqu'ils s'inscrivent dans un risque suffisant d'attaque. Dans une décision de votre 6ème chambre jugeant seule, vous avez indiqué que les tirs de défense visent à « *empêcher l'attaque immédiate de troupeaux* » (CE 4 février 2008 ASPAS n°294867) et en 2017 vous indiquiez encore plus clairement que l'article L. 411-2 du code de l'environnement énonce que les dérogations ont pour objet de « *prévenir des dommages importants notamment (...) à l'élevage* », ne subordonne pas les tirs de défense à l'existence d'une attaque préalable directe contre chacun des troupeaux susceptibles de faire l'objet de ces tirs.

Les requérants critiquent aussi le fait que l'arrêté ne conditionne pas le nombre de loups pouvant être abattus dans une zone à l'importance des dommages subis – autrement dit, les

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

différents tirs de défense et de prélèvement peuvent conduire à la destruction de plusieurs loups par opération sans que ce soit conditionné ni à l'importance des dégâts, ni au nombre de loups dans la zone considérée. Mais les spécificités du loup qui se déplace dans une aire importante ne permettent pas d'appliquer une granularité aussi fine aux autorisations, qui reviendrait d'ailleurs à condamner par principe les tirs de prélèvement dont nous allons vous reparler, puisque qu'ils ne sont pas liés à un risque d'attaque de troupeau déterminé. Ce qui reste déterminant est que le préfet prenne ses décisions en fonction du contexte local et que le plafond soit bien piloté avec la possibilité de suspendre des dérogations accordées.

Le moyen suivant concerne justement les tirs de prélèvement renforcés, qui peuvent intervenir en hiver, hors la présence de troupeaux dans les pâtures. Ceci traduirait selon les requêtes une autorisation de détruire sans qu'un dommage même potentiel soit constitué. Mais cette lecture de l'arrêté n'est pas possible : l'art. 25 de l'arrêté prévoit que ces tirs ne peuvent intervenir que lorsque sont déjà remplies les conditions de l'art. 23 (qui concernent les tirs de prélèvement simples possibles si des dommages importants sont constatés malgré l'installation de mesures de protection lorsque c'est possible) et qu'existe une situation de récurrence de dommages importants d'une année sur l'autre. C'est donc une hypothèse où un risque systémique et résiduel de dommages aux troupeaux a été établi.

Les requérants font aussi valoir que, contrairement à ce qu'il en est pour les tirs de défense, les techniques pour attirer artificiellement les loups vers les tireurs ne sont pas expressément interdites en cas de tirs de prélèvement renforcés (ils comparent la rédaction de l'art. 12 et de l'art. 29 de l'arrêté). Mais il s'agit là de la différence intrinsèque entre un tir de défense, qui prévient une attaque, qui n'a pas à être provoquée, et un tir de prélèvement qui intervient en dehors d'un risque imminent d'attaque. Par ailleurs l'arrêté nous paraît encadrer suffisamment le tir de nuit, l'utilisation de lunettes de tir à visée thermique ou certains dispositifs de repérage.

Enfin une des requêtes critique l'absence de définition de la notion de dommages importants, mais nous ne pensons pas qu'une définition plus précise soit nécessaire et adaptée à chaque contexte local.

Venons-en à la dernière condition posée par l'article L411-2 : **l'absence de solution satisfaisante alternative à la destruction**. Vous pourrez d'abord réaffirmer que l'existence d'un système d'indemnisation des éleveurs ne constitue pas une telle solution, car c'est le cheptel qui est protégé, pas sa valeur patrimoniale. Vous pourrez aussi redire que l'autorisation de tirs pour des troupeaux non protégés ne méconnaît pas cette condition, dès lors qu'il doit s'agir de troupeaux dont il est établi qu'ils ne peuvent l'être comme par le passé et que l'arrêté litigieux précise en outre que cette impossibilité de protection doit se faire « *sur la base d'une analyse-technico économique réalisée au cas par cas par la DDTM et soumise pour avis au préfet* » .

Une autre branche critique l'arrêté pour ne pas faire le lien avec les mesures prévues par l'arrêté OPODER, qui prévoit les mécanismes d'aides à la protection des troupeaux, les éleveurs n'étant pas obligés de mettre en œuvre l'ensemble des dispositifs prévus par cet arrêté pour être autorisés à effectuer des tirs. Mais il n'en demeure pas moins que le préfet ne pourra accorder les dérogations qu'après avoir déterminé au cas par cas et sous le contrôle du

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

juge si la condition d'installation « effective et proportionnée » de moyens de protection est remplie. De même, et contrairement à ce qui est soutenu, l'économie de l'arrêté respecte une logique de réponse graduée, démontrant l'absence de solution alternative au tir légal.

Sont ensuite visées les dispositions de l'article 37, II (et des art. 36 à 38) de l'arrêté, qui permettent d'ordonner des tirs, sans condition préalable de mise en œuvre de mesures de protection, sur les « fronts de colonisation du loup » : le ministre fait valoir que les dispositions de l'arrêté ont été modifiées par l'arrêté du 21 septembre 2018 pour prévoir que la définition des zones concernées se fait sous l'égide du préfet coordonnateur, après recueil des propositions des préfets des départements concernés. Mais cette circonstance n'est pas déterminante. Il fait en revanche valoir à juste titre que la délimitation de ces zones ne peut se faire qu'après que des « *difficultés importantes* » dans la mise en œuvre de mesures de protection ont été caractérisées, « *à la suite d'une ou plusieurs attaques de loup sur les troupeaux* » - ce qui résulte des termes mêmes de cet article.

Enfin, il est soutenu que l'expertise commandée par le ministère chargé de l'écologie au MNHN et à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ESCo) démontrerait une plus grande efficacité des tirs non-létaux, qui constitueraient ainsi une solution alternative satisfaisante à la destruction. Mais l'étude ne nous paraît permettre de parvenir à une telle conclusion.

Vous pourrez donc écarter l'ensemble des moyens qui soulèvent une méconnaissance des objectifs de l'article 16 de la directive Habitat et de l'article L411-2 du C. env.

Plusieurs autres moyens sont soulevés mais ils ne sont pas assortis des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé. Il faut seulement dire un mot du moyen tiré de la méconnaissance du principe de conciliation protégé par l'art. 6 de la Charte de l'environnement et l'article. L. 110-1 du code de l'environnement. Sur le fond, l'argumentation est identique à celle que nous venons de vous proposer d'écarter, s'agissant de l'absence d'autres solutions satisfaisantes pour atteindre l'objectif de protection des troupeaux. Mais en réalité, vous jugez dans une décision du 10 juin 2015 CCI de Rouen n°371554 aux T. que c'est dans le cadre des textes pris pour chaque politique publique que trouve à s'opérer une telle conciliation, et que la méconnaissance de certaines dispositions de l'article L 110-1 ne peut être directement invoquée, dès lors qu'elles se bornent à énoncer des principes dont la portée a vocation à être définie dans le cadre d'autres lois. Dans cette affaire il s'agissant du principe de protection des espaces naturels et c'est au regard des dispositions du code organisant le classement des sites que le respect de l'article 6 était vérifié. S'agissant des espèces protégées, c'est bien dans le cadre tracé par l'article L411-2 qu'il convient de procéder.

Vous pourrez donc rejeter les 3 requêtes dirigées contre l'arrêté cadre.

2. Nous en venons à **l'arrêté seuil**, qui nous paraît poser davantage de questions difficiles.

2.1 Un premier moyen délicat concerne les conditions de participation du public sur les projets d'actes réglementaires ayant une incidence directe et significative sur

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

l'environnement, prévues par l'article L120-1 devenu L123-19-1. En cette matière, vous avez posé le principe que ces dispositions ne font pas obligation de procéder à une nouvelle publication pour recueillir de nouvelles observations sur les modifications qui sont ultérieurement apportées au projet de décision au cours de son élaboration, sauf à ce que les modifications apportées aient pour effet de **dénaturer le projet** sur lequel avaient été initialement recueillies les observations du public.

En l'espèce, le moyen se concentre sur l'article 3 de l'arrêté. L'économie générale de l'arrêté est de prévoir un plafond de 10% de la population du loup pouvant être prélevé chaque année. Lorsqu'il est atteint, il peut être augmenté de 2%, seulement pour les tirs de défenses. L'article 3 organise les conditions dans lesquelles ce plafond de 10% + 2% peut encore être dépassé.

Dans le projet soumis à consultation, cet article 3 prévoyait que : « ***En cas de situation exceptionnelle, les tirs de défense simple peuvent être autorisés par le préfet au-delà des plafonds de destruction mentionnés aux articles 1^{er} et 2 afin d'assurer en permanence la protection des troupeaux domestiques*** ». Cependant, l'article 3 de l'arrêté finalement adopté ne se réfère plus à une situation exceptionnelle mais seulement à l'« ***atteinte des plafonds de destruction mentionnés aux articles 1^{er} et 2*** ».

Cette modification par rapport au texte soumis à consultation du public méconnaît-elle l'article L123-19-1, a-t-elle dénaturé le projet sur lequel avaient été initialement recueillies les observations du public ? L'idée de dénaturation est ici à prendre au sens littéral de **changement de nature** du projet. Et il faut probablement, puisque cette exigence constitutionnelle de participation du public est liée à l'incidence du projet sur l'environnement, vérifier si les enjeux environnementaux présentés au public ne sont pas bouleversés dans la version finalement retenue.

Vous avez écarté une telle dénaturation dans plusieurs affaires où vous avez estimé que l'ampleur des modifications apportées n'avait pas été telle qu'elle dénaturé le projet soumis à consultation (CE 4 décembre 2013 FNE n°357839 aux T. ; CE 22 octobre 2018 Union nationale des industries de carrières et matériaux de construction 408943 aux T.)³

Vous avez en revanche retenu la dénaturation de la consultation dans une affaire du 29 janvier 2018 M... 412210 au rec où l'arrêté contesté, retenait un parti radicalement différent : le public avait été consulté sur un projet pérennisant les delphinariums au prix d'un durcissement des normes, impliquant des travaux dans les parcs ; le projet adopté est un projet mettant en extinction les delphinariums.

Notre cas de figure n'est pas parfaitement évident, car pour un texte qui porte sur les conditions de dérogation à la protection du loup, le fait de consulter sur les conditions dans lesquelles il peut être dérogé à l'interdiction de destruction du loup avec un plafond dont le

³ Vous avez écarté cette dénaturation ensuite pour une erreur matérielle sur le champ d'application du projet de décret soumis à consultation qui a été corrigée, mais qu'il ne pouvait y avoir de doute sur ce champ d'application (CE 17 juin 2015 Syndicat national des industries des peintures enduits et vernis 375853 au rec sur un autre point)

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

dépassement est strictement encadré pour finalement adopter un plafond totalement ouvert n'est pas neutre. Mais il ne nous paraît pas que cela dénature le projet.

Votre jurisprudence sur cette question adopte une exigence moins stricte qu'en matière de consultation d'organismes, qui doivent connaître de **l'ensemble des questions soulevées** par le texte (CE, Sect., 12 novembre 1954, Sieur J..., au Rec) ou qu'en matière d'enquête publique, où c'est le critère d'absence de remise en cause de l'économie générale du projet qui permet de le modifier sans procéder à une nouvelle enquête. (par ex. CE, 12 mars 2010, Lille métropole communauté urbaine, n° 312108, aux T. ; CE, 12 mai 2016, Association Sauvegarde du Trégor, n° 394592, aux T.).

Précisément ici, vous êtes également saisi d'un moyen d'irrégularité dans la consultation du conseil national de protection de la nature, qui a examiné le même texte que celui soumis à consultation. Votre jurisprudence est plus riche sur ces questions de consultation d'organismes, et il nous paraît que les différences de rédaction de l'article 3, qui encore une fois ne sont pas purement formelles, n'ont pas pour autant privé ce conseil de la possibilité de connaître de l'ensemble des questions soulevées par le texte. Vous écarterez donc ces moyens de légalité externe ainsi que les autres qui ne présentent pas de difficulté.

2.2 Les moyens de légalité interne sont de difficulté diverses. Plusieurs d'entre eux reviennent comme dans le contentieux précédent avec plus ou moins de précision sur les articles 1^{er}, 2 et 6 de la Charte et sur l'article L 110-1 du code, ils n'appellent pas de réponses différentes.

Le cœur du sujet est l'article L.411-2 du code, et la dernière condition qu'il pose, à savoir le maintien, après dérogation, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle.

Comme nous vous l'avons dit, l'arrêté fixe un plafond exprimé en pourcentages. Dans le régime précédent, le plafond était un nombre d'animaux. L'arrêté organise donc tout d'abord un régime transitoire, à la fois pour passer des nombres aux pourcentages, et pour passer d'un cadre annuel de juillet à juin à un cadre d'année civile. Il prévoit que pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2018 le plafond est de 40 loups et qu'il est actualisé au printemps de l'année 2018, une fois connu l'effectif moyen de loups estimé annuellement pour correspondre alors à 10 % de cet effectif. Sous l'empire de l'ancien cadre, et pour la période 1^{er} juillet 2017 – 30 juin 2018, le plafond était fixé à 40 loups. Les requérants soutiennent que le nouvel arrêté, pour l'année civile 2018 permettrait de dépasser largement le seuil de mise en péril de l'espèce par une destruction théorique de 76 loups, mais la règle d'actualisation du plafond prévue au printemps 2018 permet d'éviter un tel cumul dans la période transitoire. Signalons qu'en défense, le ministre indique que dans les faits pour l'année mobile 2017-2018, 45 loups ont été détruits correspondant à un pourcentage de 9,4% à 11,6% de la population.

S'agissant du régime pérenne, c'est d'abord le plafond de 10%, le plafond « socle », si l'on peut dire, qui est contesté. Un tel plafond permettrait uniquement de garantir une stagnation des effectifs de l'espèce et non sa viabilité à long terme conformément aux objectifs de la directive. Les requérants citent l'avis du CNPN qui indique que ce plan s'inscrit « *dans un*

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

freinage, par régulation, de la croissance des populations de loups, allant bien au-delà des possibilités réglementaires de déroger à la protection de l'espèce ».

On peut constater de façon factuelle que les différents arrêtés intervenus depuis 2015 ont retenu des valeurs qui conduisaient de fait à autoriser un prélèvement de l'ordre de 10% de la population estimée de loups, le plus souvent 10% de la population maximale estimée.

Au cours des années récentes, et malgré les destructions qui ont été en corrélation avec les plafonds ministériels, on constate pourtant que la population du loup a continué à croître. Ainsi, la population de loups sur le territoire national, estimée entre 206 et 358 spécimens au début de la saison 2015-2016, était estimée entre 387 et 477 spécimens en début d'année 2018. Sur la même période, le nombre de zones de présence permanente est passé de 49 à 74 et le nombre de meutes de 30 à 57.

Vous avez à plusieurs reprises ses dernières années connu de contentieux sur le plafond autorisé de destruction du loup et la référence de 10% est fréquemment revenue. Le principal travail d'expertise de référence en France est aujourd'hui est l'expertise collective intitulée « Démarche d'évaluation prospective à l'horizon 2025/2030 et viabilité à long terme », établie par le Muséum d'histoire naturelle et l'ONCFS et rendue publique le 7 mars 2017. Elle retient en particulier que *« pour permettre à la population (de loups) de s'adapter aux changements futurs et ainsi assurer sa viabilité sur le long terme, un effectif de 2 500 à 5 000 individus adultes constitue le minimum nécessaire ».*

Sur ce point nous relevons qu'un rapport public conjoint du conseil général de l'environnement (CGEDD) et du conseil général de l'agriculture (CGAAER) de mai 2019 sur le loup et les activités d'élevage précise que l'état de conservation favorable correspond à deux seuils : un seuil de viabilité démographique de l'ordre de 500 individus, c'est le seuil en dessous duquel tout risque d'extinction est écarté ; et un seuil de viabilité génétique, qui assure une diversité génétique suffisamment vaste pour permettre l'adaptation de l'espèce. C'est ce seuil qui est de 2500 à 5000 individus, mais il est tributaire dans les années et décennies à venir notamment du développement aujourd'hui hypothétique, de flux génétiques entre le loup établi en France et les populations du loup en Europe centrale et dinarique (ce qui pourrait conduire à tenir compte d'une population de loup à une échelle supranationale, et poser d'autres difficultés). Ce qui nous paraît important de souligner ici est que votre décision aujourd'hui devra se fonder sur l'état des connaissances scientifiques existantes et des données sur la population du loup et qu'elle ne préjuge pas pour de futurs contentieux de l'évolution de ces données et de ces connaissances.

Ces études, comme le note une ordonnance de votre juge des référés (JRCE 17 mai 2017 One voice 409938) *« n'ont pas par elles-mêmes pour objet de définir des limites quantitatives qui seraient opposables à l'administration »*. Pour autant, comme le note la CJUE (dans le cadre particulier d'une dérogation fondée sur le e) de l'article 16, qui n'est selon nous pas transposable en tous points à une dérogation fondée sur les dommages à l'élevage), il incombe aux autorités nationales compétentes, dans le contexte de l'autorisation de dérogations, d'établir que, compte tenu notamment des meilleures connaissances scientifiques et techniques pertinentes, ainsi qu'à la lumière des circonstances tenant à la situation spécifique en cause, il n'existe aucune autre solution satisfaisante permettant d'atteindre l'objectif

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

poursuivi dans le respect des interdictions édictées dans la directive « habitats ». (arrêt C-674/17 T... 10 octobre 2019 pt 51)

L'expertise commune de 2017 précitée est donc un élément pertinent à prendre en compte ici. Elle note de façon plus directement utile pour apprécier la légalité du plafond de 10% que « *les résultats obtenus convergent vers une mortalité maximale de 34% en moyenne au-delà de laquelle toute population de loups déclinera et, si elle est maintenue sur cette tendance, s'éteindra de manière certaine* » et que « *les prélèvements légaux ne devraient pas, s'ils sont purement additionnels aux autres causes de mortalité, dépasser 10% de l'effectif estimé pour que la population présente un bilan numérique au moins stable* ».

Vous jugez pour votre part que la légalité du plafond retenu doit être appréciée au regard de l'ensemble du dispositif réglementaire mis en place tant par le code de l'environnement que l'arrêté cadre qui imposent aux préfets d'apprécier le respect des conditions posées à l'article L. 411-2 CEnvt au stade de chacune des dérogations qu'ils sont susceptibles de délivrer. (6ème CJS, 21 novembre 2018, ASPAS et autres, nos 409937, 411635, inédite, 6ème CJS, 6 juin 2018, ASPAS et autres, nos 402209, 403337 et 403392, inédite, 6/1 CHR, 18 décembre 2017, ASPAS et autres, nos 393101, 393129, 393130, inédite)

Ce plafond de 10% nous paraît dans ces conditions ne pas méconnaître l'exigence posée par l'article L411-2 transposant l'article 16 de la directive Habitats.

Ce même raisonnement peut-il être suivi pour la disposition de l'arrêté qui autorise à rehausser le plafond de 2% supplémentaires pour les seuls tirs de défense ? L'hésitation est permise.

L'expertise commune note que « *l'estimation des taux de survie (78%) avant la période d'augmentation des tirs indique que la marge de manœuvre pour exploiter l'excédent de croissance (si tel était l'objectif politique) ne devrait pas dépasser 12% de mortalité supplémentaire dans l'objectif de garantir au moins la stationnarité des effectifs* ». ».

L'évolution démographique déjà mentionnée paraît compatible avec un tel plafond, sans nécessairement que cela conduise, comme semble l'indiquer de façon ambiguë l'étude précitée à une stationnarité de la population du loup, l'objectif de cette gestion étant en premier lieu sa préservation et en second rang la lutte contre les atteintes aux troupeaux. Ce qui nous convainc en définitive de ne pas vous proposer d'annuler ce seuil de 2% supplémentaire est d'une part qu'il est strictement limité aux tirs de défense et exclu les tirs de pur prélèvement et d'autre part qu'il faudra pour l'enclencher, même si l'arrêté ne le dit pas, toujours tenir compte du respect des conditions posées à l'article L. 411-2 CEnvt.

Le dernier étage est encore plus délicat, c'est le dispositif de l'article 3 dont nous vous avons déjà parlé au titre de la légalité externe, qui en réalité, lorsque le plafond de 12% est franchi, permet, toujours pour les tirs de défense, d'aller au delà, sans autre condition que la nécessité de protéger les troupeaux, ce qui est tautologique avec la notion de tir de défense. Vous pourriez certes estimer comme nous venons de vous proposer de le faire pour les deux étages précédents du dispositif, que les dérogations du préfet devront toujours vérifier le respect des conditions de l'article L 411-2, mais c'est bien un système totalement déplafonné qui est mis en place avec l'article 3.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Dans un récent arrêt T... du 10 octobre 2019 (CJUE C-674/17) dont se prévalent les requérantes dans leur dernières écritures, la CJUE relève (pt 62) que la fixation d'un plafond (et d'un plan de gestion) peut constituer un facteur pertinent aux fins de déterminer le respect de l'exigence de maintenir l'espèce dans un état de conservation satisfaisant dès lors qu'il est susceptible « *de garantir que l'effet cumulatif annuel des dérogations individuelles ne porte pas préjudice au maintien ou au rétablissement des populations de l'espèce concernée dans un état de conservation favorable* ».

Dans le contexte français, la disparition possible de tout plafond dans un texte sensé encadrer et guider l'action des autorisés déconcentrés dans l'octroi de dérogations nous paraît ne pas permettre de garantir l'objectif législatif de conservation de l'espèce.

Nous vous proposons donc de juger que l'article 3 de l'arrêté est illégal. Nous pensons que l'annulation que vous prononcerez pourra se limiter à cet article. Vous ne vous engagez pas dans une démarche subjective comme celle consistant à vérifier si une clause illégale a joué un rôle déterminant dans le choix de conclure un contrat et donc à vérifier ici si l'administration aurait pris le même arrêté sans la disposition annulée. En matière d'indivisibilité des actes administratifs unilatéraux, vous retenez en effet une approche objective. Le test consiste à vérifier que privée des dispositions illégales, le texte demeure viable. C'est bien le cas ici.

3. Nous pourrions être plus bref sur les deux dernières affaires appelées que vous pourrez joindre dans la mesure où elles présentent des questions connexes et que des moyens identiques sont soulevés.

Sous le n°428812, l'association One Voice vous demande d'annuler le décret relatif à certaines attributions du préfet coordonnateur du plan national d'actions sur le loup. Sous le n°428811, c'est l'arrêté désignant ce préfet coordonnateur qui est attaqué.

Vous écarterez à nouveau dans chaque affaire un moyen tiré de la méconnaissance de la procédure prévue par l'article L 123-19-1.

Il est ensuite soutenu que le décret et l'arrêt méconnaîtraient l'article R 411-13 du code de l'environnement, qui prévoit que les ministres chargés de la protection de la nature et de l'agriculture fixent par arrêté conjoint « *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.* »

C'est sur cette base que l'arrêté cadre par lequel nous avons commencé a été pris.

Le décret litigieux est pris en conseil des ministres et en Conseil d'Etat, car il déroge au décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements. Le moyen tiré de ce qu'il méconnaîtrait l'article R 411-13 du code nous paraît donc devoir être écarté dans une simple logique de hiérarchie des normes, mais en précisant que ce décret ne peut pas être lu comme ayant entendu déroger aux dispositions réglementaires : l'article 1^{er} du décret renvoie bien au respect de l'arrêté cadre et

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

ce point est également expressément précisé par l'article 2 de l'arrêté désignant le préfet de la région Auvergne Rhône Alpes comme préfet coordonnateur. Vous pourrez donc écarter ce moyen dirigé contre les deux textes attaqués.

Reste un dernier moyen relatif à la méconnaissance du 4° de l'article L411-2, s'agissant de la condition que la dérogation ne nuise pas au maintien de l'espèce dans un état de conservation satisfaisant. S'agissant de l'arrêté attaqué, rien dans son contenu ne permet d'identifier où se logerait cette méconnaissance et le mémoire de l'association n'est pas précis. Vous écarterez le moyen.

S'agissant en revanche du décret, celui-ci reprend à son article 2 un certain nombre d'éléments qui posaient des difficultés s'agissant de l'arrêté plafond : il indique que le préfet coordonnateur peut augmenter le plafond fixé par arrêté interministériel dans la limite de 2 % pour les tirs de défense et il indique que « *Lorsque le plafond de destruction de loups ainsi prévu est également atteint, ce préfet peut, afin d'assurer en permanence la protection des troupeaux domestiques, permettre par arrêté que se poursuivent les tirs de défense simple autorisés par les préfets de département, le nombre de loups abattus sur ce fondement étant pris en considération pour déterminer le nombre maximum de loups pouvant être détruits l'année suivante si l'évolution de la population le nécessite.* ». Le sort de ces deux séries de dispositions de l'article 2 du décret, qui sont divisibles, nous paraît donc devoir suivre celui que vous réserverez aux dispositions miroirs qui figurent dans l'arrêté interministériel, pour les mêmes raisons.

PCMNC

- Au rejet des requêtes 419898, 420016, 420100 et 428811 ;
- Dans les affaires 419897, 420024 et 420098, à l'annulation de l'article 3 de l'arrêté attaqué, à ce qu'une somme de 2000 euros soit mise à la charge de l'Etat en application de l'article L 761-1 du CJA, à verser d'une part à l'association One Voice et d'autre part à l'association France nature environnement et autres, et au rejet du surplus des conclusions ;
- Dans l'affaire 428812 à l'annulation du second alinéa du décret du 12 septembre 2018 et à ce que l'Etat verse à l'association One Voice une somme de 2000 euros sur le fondement de l'article L 761-1, et au rejet du surplus.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.