

N^{os} 428811, 428812

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

ASSOCIATION ONE VOICE

Mme Airelle Niepce
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies)

M. Stéphane Hoynck
Rapporteur public

Sur le rapport de la 6^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Séance du 2 décembre 2019
Lecture du 18 décembre 2019

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 428811, par une requête et un mémoire en réplique enregistrés le 13 mars et le 23 octobre 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association One Voice demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 12 septembre 2018 du Premier ministre portant désignation du préfet coordonnateur du plan national d'actions sur le loup ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que l'arrêté attaqué :

- a été adopté selon une procédure irrégulière, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, faute d'avoir fait l'objet d'une consultation du public préalablement à son adoption ou, à tout le moins, faute de publication de la synthèse des observations formulées pendant la consultation du public ;

- méconnaît les dispositions de l'article R. 411-13 du code de l'environnement en ce qu'il donne compétence au préfet coordonnateur pour préciser les conditions d'application des arrêtés des ministres chargés de la protection de la nature et de l'agriculture fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets de département concernant le loup, alors que ces ministres sont seuls compétents pour préciser les conditions de dérogations ;

- méconnaît les dispositions du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement ainsi que de l'article 16 de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage.

Par un mémoire en défense, enregistré le 7 octobre 2019, la ministre de la transition écologique et solidaire conclut au rejet de la requête. Elle soutient que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 14 novembre 2019, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation indique s'associer aux conclusions et moyens présentés par le ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire.

2° Sous le n° 428812, par une requête et un mémoire en réplique enregistrés les 13 mars et 23 octobre 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association One Voice demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2018-786 du 12 septembre 2018 relatif à certaines attributions du préfet coordonnateur du plan national d'actions sur le loup ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que le décret attaqué :

- a été adopté selon une procédure irrégulière, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, faute de publication de la synthèse des observations formulées pendant la consultation du public ;

- méconnaît les dispositions de l'article R. 411-13 du code de l'environnement en ce qu'il donne compétence au préfet coordonnateur pour préciser les conditions d'application des arrêtés des ministres chargés de la protection de la nature et de l'agriculture fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets de département concernant le loup, alors que ces ministres sont seuls compétents pour préciser les conditions de dérogations ;

- méconnaît les dispositions du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement ainsi que de l'article 16 de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage en ce qu'aucune des trois conditions cumulatives à l'octroi d'une dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées prévues par ces dispositions n'est remplie.

Par un mémoire en défense, enregistré le 7 octobre 2019, la ministre de la transition écologique et solidaire conclut au rejet de la requête. Elle soutient que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 14 novembre 2019, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation indique s'associer aux conclusions et moyens présentés par le ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 ;
- le code de l'environnement ;
- le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 ;
- l'arrêté du 19 février 2018 fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup (*Canis lupus*) ;
- l'arrêté du 19 février 2018 fixant le nombre maximum de spécimens de loups (*Canis lupus*) dont la destruction pourra être autorisée chaque année ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Airelle Niepce, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Stéphane Hoynck, rapporteur public ;

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes n^{os} 428812 et 428811 de l'association One Voice tendent à l'annulation pour excès de pouvoir du décret du 12 septembre 2018 relatif à certaines attributions du préfet coordonnateur du plan national d'actions sur le loup et de l'arrêté du même jour portant désignation du préfet coordonnateur du plan national d'actions sur le loup. Ces requêtes présentant à juger des questions connexes, il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

Sur la requête n° 428812 dirigée contre le décret relatif à certaines attributions du préfet coordonnateur du plan national d'actions sur le loup :

En ce qui concerne la légalité externe du décret :

2. Aux termes de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement dans sa version applicable en l'espèce : « I. - *Le présent article définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public, prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement, est applicable aux décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration. (...) / II. – Sous réserve des dispositions de l'article L. 123-19-6, le projet d'une décision mentionnée au I, accompagné d'une note de présentation précisant notamment le contexte et les objectifs de ce projet, est mis à disposition du public par voie électronique (...). / 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. Sauf en cas d'absence d'observations et propositions, ce délai ne peut être inférieur à quatre jours à compter de la date de la clôture de la consultation. / (...) Au plus tard à la date de la publication de la décision et pendant une durée minimale de trois mois, l'autorité administrative qui a pris la décision rend publics, par voie électronique, la synthèse des observations et propositions du public avec l'indication de celles dont il a été tenu compte, les observations et propositions déposées par voie électronique ainsi que, dans un document séparé, les motifs de la décision. / (...) ».

3. Le défaut de publication de la synthèse des observations du public concomitamment à la publication du décret attaqué est, en tout état de cause, sans incidence sur la légalité de celui-ci. Le moyen tiré d'une méconnaissance de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement sur ce point ne peut, dès lors, qu'être écarté.

En ce qui concerne la légalité interne du décret :

4. Aux termes du I de l'article L. 411-1 du code de l'environnement, pris pour la transposition de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage, dite « Habitats » : « *Lorsqu'un intérêt scientifique particulier, le rôle essentiel dans l'écosystème ou les nécessités de la préservation du patrimoine naturel justifient la conservation (...) d'espèces animales non domestiques (...) et de leurs habitats, sont interdits : 1° (...) la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation d'animaux de ces espèces (...)* ». Aux termes de l'article L. 411-2 du même code : « *Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles sont fixées : 1° La liste limitative des habitats naturels, des espèces animales non domestiques (...) ainsi protégés ; 2° La durée et les modalités de mise en œuvre des interdictions prises en application du I de l'article L. 411-1 ; 3° La partie du territoire sur laquelle elles s'appliquent (...); 4° La délivrance de dérogations aux interdictions mentionnées aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 411-1, à condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, pouvant être évaluée par une tierce expertise menée, à la demande de l'autorité compétente, par un organisme extérieur choisi en accord avec elle, aux frais du pétitionnaire, et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle : a) Dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels ; / b) Pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage (...) et à d'autres formes de propriété ».*

5. Pour l'application de ces dispositions, l'article R. 411-6 du code de l'environnement 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. / (...)* ». Par ailleurs, l'article R. 411-13 du même code prévoit que « *Les ministres chargés de la protection de la nature et de l'agriculture et le cas échéant des pêches maritimes fixent par arrêté conjoint pris après avis du Conseil national de la protection de la nature : (...) / 2° Si nécessaire, pour certaines espèces dont l'aire de répartition excède le territoire d'un département, les conditions et limites dans lesquelles les dérogations sont accordées afin de garantir le respect des dispositions du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement ».*

6. Dans ce cadre, l'article 2 de l'arrêté du 19 février 2018 fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup (*Canis lupus*) prévoit que le nombre maximum de loups dont la destruction est autorisée, en application de l'ensemble des dérogations qui pourront être accordées par les préfets, est fixé chaque année selon des modalités prévues par arrêté ministériel. A cet égard, l'article 1^{er} de l'arrêté du 19 février 2018 fixant le nombre maximum de spécimens de loups (*Canis lupus*) dont la destruction pourra être autorisée chaque année précise ce nombre pour l'année 2018 et le I de son article 2 prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2019, ce nombre est fixé par année civile à 10 % de l'effectif moyen de loups estimé annuellement. Toutefois, le III du même article 2 prévoit que « *La mise en œuvre de tirs de défense (simple ou renforcée) pouvant conduire à l'abattage de spécimens de loups peut être autorisée dans la limite de 2 % de l'effectif moyen de loups estimé annuellement, lorsqu'est atteint, avant la fin de l'année civile, le nombre maximum de spécimens de loups dont la destruction est autorisée en application du I et du II.* »

7. L'article 2 du décret attaqué prévoit que : « Le préfet de région auquel une mission interrégionale de coordination des actions de protection du loup et de prévention des dommages aux troupeaux d'animaux domestiques a été confiée sur le fondement de l'article 66 du décret du 29 avril 2004 susvisé peut, par arrêté, lorsque le nombre de loups abattus a atteint avant la fin de l'année civile le maximum autorisé par les ministres chargés de l'environnement et de l'agriculture, augmenter ce plafond dans la limite de 2 % de l'effectif moyen de loups estimé annuellement, les destructions supplémentaires ainsi permises ne pouvant résulter que de tirs de défense (simple ou renforcée) autorisés par les préfets de département. / 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. »

8. Il résulte de ces dispositions qu'à compter de l'entrée en vigueur du décret attaqué, le pouvoir réglementaire a entendu confier au préfet coordonnateur du plan national d'actions sur le loup compétence pour adapter les modalités et l'ampleur des dérogations accordées en application de l'article L. 411-2 du code de l'environnement afin de concilier l'objectif de protection de l'espèce avec celui de protection des troupeaux domestiques. Cette compétence ne saurait toutefois s'exercer que dans le respect des dispositions des articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement et des conditions et limites générales à la mise en œuvre de ces dérogations, déterminées par les arrêtés du 19 février 2018 pris sur le fondement de l'article R. 411-13 du même code.

9. Si l'association requérante soutient que les dispositions de l'article 2 du décret attaqué méconnaissent les dispositions du 4^o de l'article L. 411-2 du code de l'environnement ainsi que de l'article 16 de la directive du 21 mai 1992 dite « Habitats », en ce qu'aucune des trois conditions cumulatives à l'octroi d'une dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées prévues par ces dispositions n'est remplie, ce moyen, s'agissant de la condition relative à l'existence de dommages importants à l'élevage et de la condition relative à l'absence d'autres solutions satisfaisantes, revient à contester les conditions de recours aux différents types de tirs létaux qui sont définies non par le décret attaqué mais par l'arrêté du 19 février 2018 fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup.

10. S'agissant de la condition relative à l'état de conservation favorable de l'espèce dans son aire de répartition naturelle, il ressort des pièces du dossier, en particulier de l'expertise collective réalisée par le Muséum national d'histoire naturelle et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, rendue publique le 7 mars 2017, que, si en l'état des données concernant la population de loups et des connaissances scientifiques relatives à son évolution probable, le seuil de prélèvements permettant de garantir une stabilité des effectifs de l'espèce se situerait autour de 10 % de ceux-ci, les incertitudes entourant ces conditions d'évolution de la population de loups conduisent cette expertise à admettre également un taux de mortalité de 12% supplémentaire par rapport au taux de mortalité « naturel » de l'espèce. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier que les effectifs de loups ont sensiblement augmenté au cours des dernières années malgré un taux de prélèvement, dans le cadre des dérogations accordées sur le fondement de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, égal ou légèrement supérieur à 10 % en corrélation avec une augmentation continue du nombre de zones de présences permanentes et du nombre de meutes. 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.

11. Par suite, en permettant au préfet coordonnateur d'autoriser des tirs de défense, simple comme renforcée, conduisant à dépasser le nombre maximum de destructions de loup autorisées annuellement par le I de l'article 2 de l'arrêté du 19 février 2018 dans la limite maximum de 12 % de la population estimée de l'espèce, alors qu'il lui appartient toujours, avant d'autoriser la mise en œuvre de tels tirs, de vérifier si les conditions d'octroi de dérogations à l'interdiction de destruction d'espèces protégées prévues à l'article L. 411-2 du code de l'environnement sont respectées, le premier alinéa de l'article 2 du décret attaqué ne méconnaît pas, par lui-même, la condition posée à l'article L. 411-2 du code de l'environnement exigeant le maintien dans un état de conservation favorable des populations de l'espèce dans leur aire de répartition naturelle, ni les objectifs de la directive « Habitats ».

12. En revanche, les dispositions du second alinéa de l'article 2 du décret attaqué permettent au préfet coordonnateur d'autoriser des tirs de défense simple au-delà du seuil de 12 % de la population de loups estimée. Si cette faculté d'autoriser des tirs supplémentaires se présente comme destinée à assurer la protection des troupeaux, cette condition est par hypothèse remplie au regard des conditions de mise en œuvre des tirs de défense simple résultant en particulier de l'article 13 de l'arrêté du 19 février 2018 fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup. Le second alinéa de l'article 2 du décret attaqué permet ainsi d'autoriser des tirs de défense au-delà des plafonds résultant des articles 1^{er} et 2 de l'arrêté du 19 février 2018 fixant le nombre maximum de spécimens de loups dont la destruction pourra être autorisée chaque année, sans qu'aucune limite quantitative ne soit fixée, non plus qu'aucune autre condition de nature à encadrer cette possibilité. Faute d'un tel encadrement, les dispositions du second alinéa de l'article 2 du décret attaqué ne permettent pas de s'assurer que les dérogations susceptibles d'être accordées sur le fondement de cet article par le préfet coordonnateur ne portent pas atteinte, en l'état des connaissances prévalant à la date du décret attaqué, à l'état de conservation favorable du loup dans son aire de répartition naturelle. L'association requérante est, par suite, fondée à soutenir que ces dispositions méconnaissent les dispositions de l'article L. 411-2 du code de l'environnement.

13. Il résulte de ce qui précède que l'association One Voice n'est fondée à demander l'annulation pour excès de pouvoir que du second alinéa de l'article 2 du décret qu'elle attaque.

Sur la requête n° 428811 dirigée contre l'arrêté du 12 septembre 2018 portant désignation du préfet coordonnateur du plan national d'actions sur le loup :

14. En premier lieu, l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public, prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement, est applicable aux décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement, et précise au troisième alinéa de son I que ne sont pas regardées comme ayant une telle incidence les décisions n'ayant qu'un effet indirect ou non significatif sur l'environnement. L'arrêté attaqué se borne à désigner le préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, préfet du Rhône, préfet coordonnateur du plan national d'actions sur le loup. Si l'article 2 de l'arrêté le charge de « *préciser les conditions d'application* » des arrêtés du 19 février 2018 pris sur le fondement de l'article R. 411-13 du code de l'environnement, il ne saurait exercer sa compétence que dans le respect de ces arrêtés. Dans ces conditions, l'arrêté attaqué ne peut être regardé comme ayant, par lui-même, des effets directs et significatifs sur l'environnement. Le moyen tiré de ce qu'il serait irrégulier faute d'avoir été précédé d'une procédure de participation du public ne peut donc qu'être écarté. Ne peut, de même, qu'être écarté le moyen tiré de ce que l'article 2 de l'arrêté attaqué méconnaîtrait la compétence confiée aux ministres chargés de la protection de la nature et de l'agriculture par l'article R. 411-13 du code de l'environnement.

15. Enfin, si l'association requérante soutient que l'arrêté attaqué méconnaîtrait les dispositions du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement ainsi que l'article 16 de la directive du 21 mai 1992, ce moyen n'est pas assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

16. Il résulte de ce qui précède que l'association One Voice n'est pas fondée à demander l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du 12 septembre 2018 qu'elle attaque.

Sur les conclusions relatives aux frais d'instance :

7. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros à verser à l'association One Voice, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : Le second alinéa de l'article 2 du décret du 12 septembre 2018 est annulé.

Article 2 : L'Etat versera à l'association One Voice une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête n° 428812 et la requête n° 428811 sont rejetés.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à l'association One Voice, au Premier ministre, à la ministre de la transition écologique et solidaire et au ministre de l'agriculture et de l'alimentation.

Délibéré à l'issue de la séance du 2 décembre 2019 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la Section du Contentieux, président ; M. Denis Piveteau, M. Fabien Raynaud, présidents de chambre ; M. Xavier de Lesquen, M. Jean-Philippe Mochon, Mme Sophie-Justine Lieber, Mme Sophie-Caroline de Margerie, M. Olivier Yeznikian, conseillers d'Etat et Mme Airelle Niepce, maître des requêtes-rapporteur.

Lu en séance publique le 18 décembre 2019.

Le président :

Signé : M. Jacques-Henri Stahl

Le rapporteur :

Signé : Mme Airelle Niepce

Le secrétaire :

Signé : Mme Marie-Adeline Allain

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique et solidaire en ce qui la concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Pour le secrétaire du contentieux, par délégation :