

N° anonymat :	SESSION : <u>2018 au titre de 2019</u> ÉPREUVE : <u>Note administrative.</u>	Nombre total d'intercalaires : 3 <small>(Ne pas compter cette copie)</small>
N° 836		
Note sur 20 :		
Coefficient :		
Note définitive :		

PREFET DES ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE

Le Secrétaire général

Dignes-les-Bains, le ...

Note

à l'attention de
Monsieur le Préfet

Objet: Réception d'une délégation d'éleveurs d'ovins.

Réf: votre demande de ...

P.J: Une annexe.

Par message du..., vous avez sollicité une note présentant le régime juridique de protection du loup, dans la perspective de la réception le... d'une délégation d'éleveurs d'ovins qui ont appelé votre attention sur les attaques de loups sur leurs troupeaux et sollicitent la mise en œuvre de mesures propres à y mettre fin.

Le loup bénéficie, tant au plan international qu'intérieur d'un régime de protection, qui n'exclut pas l'octroi de dérogations. (1). La mise en œuvre, dans

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Ne rien inscrire dans cet emplacement

ce cadre, de mesures de destruction répond néanmoins à une logique de gradation (II).

Dans l'hypothèse où vous décideriez d'accorder de telles autorisations, la présente note comporte, en annexe, des précisions sur les personnes susceptibles de contester ces décisions et selon quelles voies, ainsi que sur les modalités de mise fin, à votre initiative, de ces autorisations.

I. le loup bénéficie d'un régime de protection fixé par des normes internationales et internes, qui n'exclut pas des dérogations.

A) le loup bénéficie d'une protection conventionnelle internationale

Le loup est protégé par la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (1) et dans le cadre du droit communautaire.

1) La convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe

Cette convention prévoit que chaque Etat contractant

doit prendre les mesures législatives et appropriées et nécessaires pour assurer la conservation de certaines espèces de faune sauvage, et notamment le loup, comme le prévoit l'annexe I.

L'article 6 de cette convention prévoit à cet égard que le loup ne peut faire l'objet d'une mise à mort intentionnelle. L'article 9.1 dispose néanmoins qu'il est possible de déroger à cette proscription à condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et que cette dérogation ne nuise pas à la survie de la population, afin notamment de prévenir des dommages importants au bétail.

Toutefois, si cette convention s'impose en droit interne avec une prééminence aux lois, conformément à l'article 55 de la Constitution, il a été jugé qu'elle ne crée d'obligations qu'entre les Etats parties et ne produit pas d'effet direct au plan interne (CE, 20 avril 2005, APAS et autres); CE, 26 avril 2006, Association Ferus).

Ainsi, sa reconnaissance n'est pas invocable à l'occasion d'un recours, les particuliers ou associations ne pouvant s'en prévaloir.

2) La protection par la directive Habitats

Le droit communautaire est intervenu pour prévoir un régime de protection du loup à travers 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 sauvages.

Cette directive prévoit un système de protection stricte interdisant, à l'instar de la convention précitée, toute

mise à mort intentionnelle et toute perturbation intentionnelle (article 12).

L'article 16.1 prévoit de façon analogue une possibilité de dérogation aux mêmes fins dans des conditions toutefois plus sévères : l'absence d'autres solutions satisfaisantes et de nuisance au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations dans leur aie de répartition naturelle, c'est-à-dire que la dérogation ne doit pas remettre en cause la viabilité de l'espèce à long terme, à la diminution de son aie de répartition naturelle et l'existence d'un habitat suffisamment étendu pour un maintien des populations.

L'annexe IV prévoit que ce régime s'applique seulement aux populations de loups espagnole et grecque.

Toutefois, il a été jugé que les autorités nationales devraient, sous le contrôle du juge, exercer les pouvoirs qui leur sont conférés par la loi en leur donnant, dans tous les cas où elle se trouve dans le champ d'application d'une règle communautaire, une interprétation qui soit conforme au droit communautaire. (Ct, 20 avril 2005, ASPA).

Ainsi, les dispositions de la directive, qui sont donc d'effet direct, peuvent être invoquées à l'encontre d'une norme dérogeant au régime de protection strict du loup.

B) Une protection au plan interne par le code de l'environnement

Le code de l'environnement, qui est venu transposer la directive Habitats, prévoit un régime de protection du loup⁽¹⁾ qui ne fait pas obstacle à des mesures dérogeant⁽²⁾

1) La protection au titre de l'article L411-1 du code de l'environnement.

Conformément à l'arrêté du 23 avril 2007 fixant la liste des mammifères terrestres protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection, le loup bénéficie du régime d'interdiction de destruction et de perturbation intentionnelle prévue à l'article L411-1 du code de l'environnement.

Le 4° de l'article L411-2 prévoit toutefois la possibilité de dérogations à cette interdiction pour prévenir des dommages importants à l'élevage (notamment ovins) à condition que il n'existe pas d'autres solutions satisfaisantes, et qu'elle ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, de la population de l'espèce en cause dans son aire de répartition naturelle. Sont ainsi repris les critères de la directive Habitat.

Ces dérogations sont accordées par le préfet, et peuvent l'être à des personnes physiques ou morales. En ce qui concerne l'élevage, il peut s'agir d'exploitants individuels ou sous forme sociétaire, de groupements pastoraux, ou de sociétés de chasse notamment.

Le pétitionnaire peut se voir opposer à l'appui de sa demande, la réalisation d'une tierce expertise à ses frais démontrant l'absence d'autres solutions satisfaisantes. Le silence gardé pendant plus de quatre mois sur sa demande vaut rejet. Le bénéfice d'une dérogation peut être cédé sous certaines conditions.

Le juge administratif exerce un contrôle normal sur l'octroi de ses dérogations, à travers la réalisation d'un bilan.

2). Le cadre de l'octroi des dérogations

C'est l'arrêté du 19 février 2018 qui fixe les conditions et limites dans lesquelles des dérogations peuvent être accordées par les préfets concernant le loup, outre la possibilité qu'elles, subordonnées à la tenue d'un registre prévue par l'article R411-11 du code de l'environnement.

Il y a lieu de relever que ces dérogations ne peuvent octroyées qu'en vue de la protection des troupeaux domestiques pour y prévenir la survenue des dommages.

Le nombre de loups dont la destruction est autorisée est fixé de manière globale, par arrêté ministériel. Actuellement, il est de 40 spécimens, comme le prévoit l'arrêté du 19 février 2018, qui définit également les modalités de détermination du quota applicable en 2019.

Il appartient au préfet de prendre les mesures pour éviter que ce plafond soit atteint trop rapidement, et de mettre en place un suivi des dommages dus au loup et des mesures de protection mises en œuvre. Il est informé des destructions effectuées et assure la diffusion de cette information.

A partir de l'atteinte d'un certain seuil, les dérogations sont suspendues dans les vingt-quatre

heures suivant la destruction ou la blessure d'un loup. Elles sont révoquées de plein droit dès lors que le plafond de destruction est atteint.

Elles ^{sont} également révoquées lorsque le pétrionnaire ne respecte pas leurs modalités d'exécution (voir annexe).

Le Coup bénéficie donc d'un régime de protection strict au plan international et interne, néanmoins susceptible de dérogations, notamment en vue de destruction pour protéger le bétail. Toutefois, même dans ce cadre, de telles mesures doivent suivre une progression.

II. Les mesures de destruction de loups soumis à une logique de progressivité

A). La mise en œuvre de mesures de prévention passives.

Il s'agit tout d'abord de mesures de prévention passives (1) et actives (2).

1) Les mesures de protection des troupeaux.

Les mesures de destruction sont conditionnées à la mise en place de mesures de protection, qui consistent en l'installation effective et proportionnée de moyens de prévention, ou de mesures équivalentes, sous réserve de l'expertise des services déconcentrés placés sous votre autorité chargés de la chasse (direction départementale de territoires / et de la mer).

Néanmoins, sur la base d'une analyse de ces mêmes services, après avis du préfet coordonnateur du plan loup, un ou plusieurs troupeaux peuvent être reconnus comme ne pouvant être protégés.

Ces mesures de protection peuvent être du gardiennage ou le regroupement nocturne, les éleveurs peuvent bénéficier d'aides en vue de leur mise en œuvre.

2) L'éloignement des loups

De telles mesures visent à éviter les tentatives de prédation du loup.

Il est par exemple possible de détourner les loups vers des territoires moins sensibles. (CE, 20 avril 2005, ASPA)

Il peut également s'agir d'opérations d'épandage. Elles doivent avoir lieu à proximité du troupeau, elles sont possibles sans demande préalable pendant toute la durée du pâturage, à l'exclusion des réserves nationales liées à la protection de la faune.

Sont notamment possibles des moyens d'épandage affectifs, visuels ou sonores, ou des tirs non létaux, lesquels peuvent être exercés par un nombre limité de personnes prévu à l'article 6 de l'arrêté du 19 février 2018 précité, notamment les lieutenants de louvetein.

B) La mise en œuvre de mesures de destruction

Sont ici envisageables la mise en œuvre de tirs de défense (1) ou de tirs de préventifs (2).

1) Les opérations de tirs de défense.

De telles mesures font suite à une attaque de loup, laquelle est constatée lorsqu'elle donne lieu à au moins une victime indemnifiable. Ils ne peuvent être exécutés qu'à proximité du troupeau pendant la durée de pâturage, sur les parcelles, ou à proximité immédiate, que met en valeur le bénéficiaire de la dérogation.

Il convient de distinguer ici tirs simples et tirs renforcés.

Les premiers peuvent être mis en œuvre pour une durée de 5 ans au plus, sous réserve de la mise en œuvre des mesures de prévention exposées précédemment (à que le troupeau soit reconnu non protégé) et qui ait été fixé le plafond de destruction.

Les seconds sont envisageables dans les conditions de mise en œuvre des tirs simple et en cas d'échec de ceux-ci, sous réserve que le bénéficiaire de la dérogation se situe dans une zone particulièrement exposée à la prédation du loup en terme de nombre d'attaques. Ils sont supervisés par l'office national et de la faune sauvage, et ne sont pas réalisés par le bénéficiaire de la dérogation.

2) les opérations de tirs de prélèvement

Envisageables en dehors des zones des parcs nationaux et des réserves naturelles liés à la protection de la faune, ils ne peuvent être exécutés qu'entre le 1^{er} septembre et le 31 décembre, sur la base d'une sélection de territoires fondée sur un suivi dynamique de la prédation.

Ils sont organisés par arrêté préfectoral, qui précise les zones concernées et le coup pouvant être défruits à cette occasion.

Une distinction est également à faire entre tirs de prélèvement simples et renforcés.

Les premiers, envisageables pour une durée d'un mois, reconductible si les troupeaux demeurent soumis à la prédation, peuvent être autorisés si des dommages importants sont constatés sur les troupeaux.

Les seconds peuvent l'être sous les mêmes conditions si de tels dommages sont récurrents, même si les troupeaux ne sont plus exposés à la prédation. Ils peuvent avoir lieu à l'occasion de battues réalisées, pour le grand gibier notamment.

En tout état de cause, le préfet dispose en l'espèce d'un pouvoir d'appréciation.

Telles sont les observations dont je souhaite vous faire part, restant à votre disposition pour tout renseignement complémentaire.

Signé.

Annexe à la note du ...

A titre liminaire, il convient de préciser que les développements suivants concernent deux types de décisions :

- les octrois de dérogations individuelles au titre des 4^o de l'article L411-2 du code de l'environnement, qui sont des décisions créatrices de droits

- les autorisations de tir de prélèvement, qui sont des mesures de police, à caractère réglementaire.

1) Modalités de contestation de telles décisions

a) Les personnes disposant d'un intérêt à agir

Pour être recevable à contester une décision, il faut justifier d'un intérêt à agir, à savoir un intérêt qui nous est propre et qui est directement lésé par la décision attaquée. Il s'apprécie à la date d'introduction de la requête.

Selon ce critère, il est assez peu probable que des particuliers puissent justifier d'un tel intérêt. Dans ce domaine, ce sont les associations de protection de l'environnement, et notamment agréées au titre du code de l'environnement, qui ont un intérêt à agir manifeste. Le code de l'urbanisme (livre VI) prévoit d'ailleurs, à titre d'exemple, qu'elles sont présumées agir uniquement dans cet intérêt.

A titre d'exemple, il peut s'agir de la ligue de protection des oiseaux, France Nature Environnement et

plus particulièrement s'agissant du loup, l'Association de protection des animaux sauvages et l'association Ferrus.

Compte tenu du caractère national de la problématique de la prédation du loup, il est probable que soient admis le recours tant des sections locales, de ces associations que celui de la fédération nationale.

b) Les voies de recours ouvertes

En tant que décisions témoignant de l'exercice de prérogatives de puissance publique, les litiges les concernant relèvent du juge administratif, et notamment de l'excès de pouvoir.

Dans ce cadre, les associations précitées peuvent former un recours pour excès de pouvoir, tendant à obtenir leur annulation.

Le juge exerce un contrôle normal sur l'octroi de dérogations au titre de l'article L411-2 du code de l'environnement, et sanctionne toute erreur d'appréciation dans le cadre d'une opération de balau.

En revanche, compte tenu des termes de l'arrêt du 19 février 2018, il est probable que l'autorisation de tirs de prélèvements ne pose que l'objet d'un contrôle restreint limité à l'erreur manifeste d'appréciation dans la qualification juridique des faits.

Elles peuvent assortir leur requête au fond d'un référé-suspension prévu à l'article L 521-7 du code de justice administrative (CJA).

Soumis à une condition d'urgence et à l'existence d'un moyen propre à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision, il permet la suspension de l'exécution de la décision attaquée jusqu'à ce que la juridiction ait statué au fond.

Une autorisation en matière de destruction de loups a d'ailleurs déjà été suspendue pour insuffisance des moyens de protection mis en place (TA Nancy, 16 déc 2016, ASPAS et autres), l'urgence étant vraisemblablement constituée du fait du caractère irréversible de son exécution.

En cas d'annulation de ces décisions, dès lors que toute illégalité constitue une faute, les associations seront fondées à se prévaloir d'un préjudice en cas de destruction fautive de loups, et à en demander l'indemnisation, aux dépens de l'État auprès du juge administratif.

Aucune autre voie de droit ne paraît en cette matière envisageable, notamment d'urgence, en particulier le référé liberté (art L521-3 CJA), en l'absence de liberté fondamentale en cause.

2) les modalités de révision de l'autorisation.

Il ne sera pas question ici des cas de révocation de plein droit abordés dans la note. liés à l'atteinte des plafonds de destruction.

a) La dérogation au titre du L411-2

Il peut être envisagé de retirer une telle décision, qui est créatrice de droits.

Une telle décision doit être motivée conformément à l'article L211-1 du CRPA, et à ce titre doit faire l'objet d'une procédure contradictoire préalable au titre de l'article 4 de l'arrêté du 23 avril 2007, s'il s'agit d'une sanction (vous avez d'ailleurs compétence liée), ou du CRPA dans tout autre cas.

Ce retrait ne peut toutefois intervenir, à votre initiative, que si la décision est illégale et s'il peut intervenir dans un délai de 4 mois, conformément au CRPA.

L'abrogation de cette décision est aussi envisageable dans les mêmes conditions.

b) L'autorisation de prélèvements de furos

En tant que décision réglementaire, elle peut être abrogée ou retirée à tout moment, éventuellement avec mesures transitoires.

Vous êtes par ailleurs tenue de l'abroger si elle devient illégale à la suite d'un changement de circonstances.

A titre final, ces décisions de retrait ou d'abrogation peuvent, pour les deux autorisations envisa-

Ne rien inscrire dans cet emplacement

gés, faite (l'objet d'un recours en annulation devant le juge administratif, de la part de son bénéficiaire dans le premier cas, de toute personne ou groupement y ayant intérêt dans le second

Vu pour être annexé à
la note de...

Signé

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Ne rien inscrire dans cet emplacement