

N° anonymat :
N° 838

SESSION : 2019
ÉPREUVE : note administrative

Nombre total d'intercalaires : 2
(Ne pas compter cette copie)

Note sur 20 :

Coefficient :

Note définitive :

Préfecture des Alpes-de-Haute-Provence

à X, le 7 septembre 2018

Affaire suivie par :
X, secrétaire général

Note au Préfet

Objet : régime juridique de protection du loup

Une délégation d'éleveurs d'ovins que vous vous apprêtez à recevoir souhaite que des mesures soient prises afin de mettre fin aux attaques de leurs troupeaux par des loups.

Afin de préparer cette rencontre, la présente note a pour objet de présenter le régime juridique de protection du loup.

Le loup ou canis lupus fait donc partie des espèces protégées. A ce titre, il bénéficie d'un régime protecteur issu du droit international mais également du droit interne (I).

Néanmoins, ce régime prévoit également des dérogations pour être mises en œuvre afin de protéger d'autres intérêts menacés

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Ne rien inscrire dans cet emplacement

par la présence des loups (II).

I Un régime juridique protecteur tant en droit international qu'en droit interne.

Le régime juridique de protection du loup trouve sa source tant dans le droit international et notamment le droit de l'Union européenne (A) que dans le droit interne au travers du Code de l'environnement.

A - Le régime de protection international du loup.

L'article 6 de la Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe et l'article 12 de la directive 92/43/CEE dite "habitats" prévoient un régime de protection stricte du loup visant à interdire toute forme de capture, la détérioration des sites de reproduction, la perturbation intentionnelle des loups durant la période de reproduction ou d'hivernation. Ils prévoient également l'interdiction de la détention, du commerce ou de l'échange du loup.

Néanmoins, il y a lieu de rappeler, à l'instar du Conseil d'Etat dans deux décisions des 20 avril 2005 Association pour la protection des animaux sauvages et 26 avril 2006, Association Terres que la convention de Berne ne peut être utilement invoquée dès lors que ses stipulations visent seulement

des obligations en tre les Etats parties et ne produisent pas d'effets directs dans l'ordre juridique interne.

S'agissant de la mise en œuvre de la directive "habitats", le Conseil d'Etat dans l'arrêt du 20 avril 2005 susmentionné, rappelle que les autorités nationales doivent interpréter la loi conformément au droit de l'Union européenne.

Ainsi si des textes de portée internationale ont pour ambition d'assurer un statut juridique protecteur au loup, il y a lieu de s'intéresser au régime juridique mis en œuvre en droit interne.

B. Le régime de protection du loup issu du droit interne

Le code de l'environnement, et notamment son article L411-1, reprend l'interdiction de destruction des loups qui figurait dans la convention de Berne et la directive "habitats".

L'article R411-1 du même code renvoie à un arrêté conjoint du ministre chargé de la protection de la nature et du ministre chargé de l'agriculture le soin de fixer la liste des espèces animales non domestiques faisant l'objet des interdictions définies par l'article L411-1. Cet arrêté en date du 23 avril 2007 interdit donc la destruction, la dégradation des sites de reproduction, la capture, la destruction ou la détention du loup.

Par ailleurs, ces arrêtés doivent également indiquer la durée de l'interdiction ainsi que les parties du territoire concernées. L'article 2 de l'arrêté du 23 avril 2007 prévoit l'interdiction sur tout le territoire national et en tout temps.

En outre, l'article R411-2 du code de l'environnement dispose que l'arrêté en question est pris après avis du Conseil national de la protection de la nature.

A cet égard, il convient de préciser qu'il s'agit alors d'un avis simple et par conséquent s'il est négatif, il n'a aucune incidence sur la légalité de l'arrêté, comme l'a

rappelé le Conseil d'Etat dans son arrêt du 20 avril 2005 susmentionné. En outre, cet avis n'a pas à révéler de forme matérielle précise.

Ainsi donc le loup bénéficie d'un régime ^{très} protecteur d'interdiction de l'abattage, de la destruction de son environnement et de commerce, notamment. Cette interdiction est générale en ce qu'elle concerne l'ensemble du territoire national et durant toute l'année.

Néanmoins, le législateur a prévu un régime de dérogations afin de préserver d'autres intérêts pouvant être menacés par le loup.

II des exceptions à l'interdiction

Plusieurs dérogations ont été prévues tout en droit de l'Union européenne (si en droit interne (A)), lesquelles nécessitent la mise en œuvre de procédures particulières.

A. Les cas de dérogations

L'article 9 de la Convention de Berne ainsi que l'article 16 de la directive "habitats" ont prévu des dérogations à l'interdiction de principe visant notamment la prévention des dommages importants aux cultures ou au bétail ou la protection de la santé et de la sécurité publiques.

L'article L411-2 du code de l'environnement prévoit également les mêmes dérogations qui sont accordées par le préfet (article R411-6). L'article R 411-10 du même code précise que les dérogations peuvent être accordées à titre permanent à des établissements publics ou privés qui se livrent à des recherches scientifiques ou pour une durée limitée à d'autres personnes morales ou à des personnes physiques.

L'arrêté du 19 février 2018 fixe les conditions et limites dans lesquelles des dérogations peuvent être accordées.

dans son article 2 fixe le nombre maximum de spécimens de loups dont la destruction est autorisée est fixé par arrêté ministériel chaque année. Il est fixé à 40 pour l'année 2018 par l'arrêté du 19 février 2018.

L'arrêté du 19 février 2018 prévoit les cas de mise en œuvre de ces dérogations. Il s'agit des opérations d'effarouchement prévues aux articles 7 à 10 de l'arrêté, des opérations de destruction par la mise en œuvre de tris pour défendre les troupeaux ou tirs de défense prévus aux articles 11 à 17 du même arrêté ou des opérations de destruction par la mise en œuvre de tris de prélèvement, prévues aux articles 20 à 28 du même arrêté. La mise en œuvre est l'installation effective et permanente de moyens de protection de la meute ou par le tris dans le cadre de l'opération de protection de l'environnement. Il y a lieu de préciser, à cet égard, que la délinquance de ces dérogations n'est légale qu'à la condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante. Par ailleurs s'agissant de tirs de prélèvement, ils ne peuvent être autorisés qu'à la condition que des dommages imputables ou récemment ont été constatés sur les élevages en dépit de l'installation de mesure de protection, comme l'a souligné le tribunal administratif de Nancy le 16 décembre 2016 (ASPAS et autres).

Enfin, l'article 3 du 19 février 2018 prévoit une mesure de sauvegarde dès lors qu'un seuil correspondant au plafond du nombre de loups dont la destruction est autorisée minoré de quatre (soit 36 pour l'année 2018) est atteint. En effet, dès le seuil atteint toute dérogation est suspendue automatiquement pendant vingt-quatre heures après chaque destruction. Les dérogations cessent de produire effet à la date à laquelle le plafond est totalement atteint, les dérogations doivent être suspendues

ou renfermés dans cercas, conformément à l'article 4 du même arrêté.

Si des dérogations peuvent être accordées, elles sont strictement encadrées. Il en est de même pour les bénéficiaires de ces dérogations.

B - la procédure pour bénéficier des dérogations.

Les dérogations sont donc accordées par le préfet qui détermine les bénéficiaires auxquels ces dérogations sont accordées, comme indiqué à l'article 6 de l'arrêté du 19 février 2018. Il s'agit des élevés, groupements pastoraux ou propriétaires publics ou privés d'une exploitation agricole d'élevage, de présidents de Société de chasse notamment.

L'article R411-11 du Code de l'environnement prévoit que les dérogations précisent les conditions d'exécution de l'opération. Le bénéficiaire peut la transférer à une autre personne qui déclare le transfert au préfet au moins un mois avant la date d'effet. Cette déclaration indique la nature des activités du nouveau bénéficiaire et justifie les qualifications des personnes amenées à mettre en œuvre l'opération autorisée.

Le préfet dispose d'un mois à compter de la réception de la déclaration pour refuser le transfert. A défaut de réponse dans ce délai, le transfert est autorisé.

A contrario, le silence gardé pendant plus de quatre mois à une demande de dérogation vaut décision de rejet, aux termes de l'article R411-6 du Code de l'environnement.

Pan ailleurs, les bénéficiaires de dérogations sont soumis à certaines contraintes. Ainsi l'arrêté du 19 février 2018 dans son article 5 prévoit qu'ils informent le préfet de département de toute destruction ou blessure de loup intervenue dans

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Le cadre des opérations qui ont été mises en œuvre -
Quant au préfet, il doit en informer aussi tôt les adminis-
trations ou établissements publics concernées ainsi que les
bénéficiaires des dérogations ^{du département} ainsi que les préfets des
autres départements -

X

Secrétaire général.

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Annexe

1) Quelles personnes auraient le droit de contester la décision d'autoriser des destructions de lup dans le département et selon quelles voies de recours ?

Aux termes de l'article R411-6 du code de l'environnement, les dérogations aux interdictions de destruction de lup sont accordées par le préfet -

Ces dérogations peuvent être délivrées à titre permanent à des établissements publics ou privés qui se livrent à des recherches scientifiques ou pour une durée limitée à d'autres personnes morales ou physiques (article R411-10 du code de l'environnement) Il s'agit donc de décisions administratives non réglementaires créatrices de droit puisque les bénéficiaires peuvent ainsi exercer une activité.

Le recours envisageable afin de contester ces décisions est le recours en excès de pouvoir afin de demander l'annulation de la décision prise dans l'exercice de prérogatives de puissance publique du préfet.

Avant la possibilité d'intenter cette action toute personne qui justifie d'un intérêt lui donnant finalité à agir.

ainsi, une association dont l'objet statutaire comprend la défense de la faune ou des lups aurait intérêt à agir.

Cette association pourrait également utiliser la voie du référé suspension de l'article L521-1 du code de justice administrative elle devra justifier de la condition d'urgence et d'un moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision.

La voie du référé-liberté ne paraît pas possible en l'absence d'une liberté fondamentale qui serait en cause.

Hormis les associations de défense de la faune, aucun tiers ne

peut justifier d'un intérêt à agir contre la décision d'accorder des dérogations faite de justifier d'un intérêt légitime. En effet, le contribuable local ^{notamment} ne justifie pas d'un intérêt à agir faite pour la décision d'avoir un impact sur les finances locales.

2) L'administration pourrait-elle, et à quelles conditions, revenir sur cette décision.

La décision d'accorder des dérogations constituant une décision non réglementaire créatrice de droit, les conditions de son retrait et de son abrogation sont strictement encadrées.

S'agissant du retrait éventuel de la décision, qui a un effet rétroactif, il n'est possible qu'à la condition que la décision soit illégale et que le délai de quatre mois à compter de la date de la décision ne soit pas écoulé. Ces deux conditions sont cumulatives et s'appliquent tout aux décisions expressees qu'aux décisions implicites. Néanmoins, le silence gardé sur une demande de dérogation vaut refus, le cas d'une décision implicite créatrice de droit n'est pas possible.

S'agissant de l'abrogation de la décision, pour l'avenir, pour les décisions implicites ou explicites créatrices de droit illégales,

elle n'est possible que dans le délai de quatre mois à compter de la date de la décision.

Quant à l'obligation d'une décision légale, elle n'est possible à la demande du bénéficiaire de la décision afin d'obtenir une décision plus favorable.

L'administration ne pourra adopter une telle décision de sa propre initiative que si les conditions fixées pour bénéficier de l'obligation ne sont plus remplies.

Le régime de retrait et de l'obligation des actes administratifs est prévu par le code des relations entre le public et l'administration qui a notamment codifié les jurisprudences Ternou et Coulibaly concernant le retrait et l'obligation d'un acte illégal individuel créateur de droit.

Ne rien inscrire dans cet emplacement