

**CONSEIL D'ETAT**

**MEMOIRE INTRODUCTIF D'INSTANCE  
RECOURS EN EXCES DE POUVOIR**

**POUR :**

- **L'association COLLECTIF DES ELEVEURS DE LA REGION DES CAUSSES, DE LA LOZERE ET LEUR ENVIRONNEMENT – CERCLE**  
Représentée par Monsieur Jean-Claude ROBERT, son porte-parole,  
Domicilié ès qualités au siège de l'association sis Mairie de Hures La Parade,  
48150 – HURES LA PARADE

*Ayant pour avocat la SCP VINSONNEAU-PALIÈS NOY  
GAUER & Associés*

**CONTRE :**

- L'arrêté du Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt du 15 mai 2013 fixant les conditions et limites dans lesquelles les dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup (*Canis lupus*) – NOR : DEVL1312136A – JORF 28 mai 2013
- L'arrêté du Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt du 16 mai 2013 fixant le nombre maximum de spécimens de loups (*Canis lupus*) dont la destruction pourra être autorisée pour la période 2013-2014 – NOR : DEVL1312138A – JORF 28 mai 2013
- L'arrêté du Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt du 16 mai 2013 fixant la liste des départements dans lesquels peuvent être délimitées les unités d'action prévues par l'arrêté du 15 mai 2013 fixant les conditions et limites dans lesquelles les dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup (*Canis lupus*) – NOR : DEVL1312137A – JORF 28 mai 2013

- **Le Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie**

Domicilié ès qualités Hôtel De Roquelaure, 246 bd St Germain  
75007 – PARIS

- **Le Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt**  
Domicilié ès qualités 78, Rue Varenne  
75007 – PARIS

**PLAISE A MONSIEUR LE PRESIDENT,  
MESDAMES ET MESSIEURS LES CONSEILLERS D'ETAT**

**RAPPEL DES FAITS ET DE LA PROCEDURE**

1. Selon une étude menée à la demande du Ministère de l'agriculture en 2012 :

*« Le loup, espèce éradiquée au début du XXème siècle, a fait sa réapparition depuis 1992 en France. Colonisant l'Arc Alpin depuis le début des années 1990, il est présent dans les Pyrénées dès la fin des années 1990 et dans le massif jurassien en 2003.*

*Des indices de présence ont également été trouvés depuis le début des années 2000 dans le Massif Central (Leonard et al. 2006).*

*Il apparaît dans le monde de l'élevage comme une calamité agricole, puisque au-delà des nombreuses attaques de troupeaux qu'il commet, il engendre des contraintes techniques, économiques et sociales difficilement acceptables et vivables pour l'éleveur. Il est simultanément un enjeu de biodiversité strictement protégé en France par la convention de Berne (1979 et 1990), la Directive Habitat européenne (1992) et la Convention de Washington (1973) » (pièce n° 1).*

En France, la directive Habitat a été transposée aux articles L. 411-1 et suivants du Code de l'environnement.

Au regard de ces différents textes, il semble que la protection nécessaire des loups entre en contradiction avec la protection, toute aussi nécessaire, de l'élevage.

Les deux préoccupations ne sont pas forcément antinomiques mais doivent, dans un respect mutuel, être conciliées. C'est tout l'objet de la réglementation en la matière qui prévoit, au premier chef, une interdiction de destruction des loups, et, au second chef, un mécanisme de dérogation à cette interdiction, pour, théoriquement, permettre aux éleveurs de défendre la pérennité de leurs troupeaux. C'est dans ce cadre que tous les quatre ans, après négociation avec les parties prenantes, un « plan loups » est adopté pour déterminer les quelques possibilités de dérogation à l'interdiction de destruction des loups.

2. Bien évidemment, la question principale est de déterminer la position du curseur entre ces deux préoccupations. Or, en la matière, les

éleveurs estiment, à juste titre, que leurs intérêts ne sont pas pris en compte à la hauteur de ceux de la préservation des loups.

Cela est précisément le cas pour une majorité des éleveurs lozériens situés autour du Mont Lozère et sur le Causse Méjean. Depuis quelques années, l'élevage, qui est la principale activité économique de cette région, est confronté à une montée en puissance du nombre de loups et, corrélativement, d'attaques contre les troupeaux.

C'est en réponse à ce constat que certains éleveurs ont constitué une association (déclarée le 24 septembre 2012, pièce n° 2) dénommée Collectif des Eleveurs de la Région des Causses de la Lozère et de leur Environnement (CERCLE). Cette association a pour objet, notamment de « *lutter de manière active contre toute introduction / réintroduction ou retour spontané d'espèces jugées incompatibles avec l'élevage, en particulier les prédateurs* » (pièce n° 2).

3. Le phénomène du retour du loup en Lozère, et surtout ses conséquences, ont conduit les élus de ce territoire, au premier rang desquels le sénateur Alain Bertrand, a interpellé les pouvoirs publics pour faire évoluer la réglementation en la matière et la rendre plus conforme aux difficultés rencontrées par les éleveurs.

A cet égard, Alain Bertrand a déposé au sénat, une proposition de loi, qui a fait l'objet d'un Rapport par Stéphane Mazars, remis devant la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire le 23 janvier 2013 (pièce n° 3).

En présentation de ce Rapport, l'auteur indique que : « *La présente proposition de loi se veut donc une réponse pragmatique et raisonnable à la hausse constatée des attaques de loups, à la désespérance de nos éleveurs, et à la nécessité fondamentale de protéger l'agro-pastoralisme sur nos territoires* » (pièce n° 3, page 5).

Lors des débats qui se sont tenus avant le vote en séance du Sénat, la Ministre de l'écologie, défendant le « plan loups » qui était alors à l'état de projet, avait annoncé :

« *Je vous confirme que les différentes mesures prises seront adaptées à chaque territoire. Il en ira ainsi pour le Massif Central* » (compte-rendu intégral des débats du 30 janvier 2013, pièce n° 4, page 4).

A la suite de ces débats, le Sénat a adopté le projet de loi présenté par Alain Bertrand, qui comporte un article unique, ayant la teneur suivante :

« *L'abattage des loups est autorisé dans des zones de protection renforcée délimitées chaque année par arrêté préfectoral, indépendamment du*

*prélèvement défini au niveau national. Un plafond de destruction spécifique est déterminé pour chaque zone.*

*Les zones de protection renforcée regroupent les communes dans lesquelles des dommages importants sont constatés, causant une perturbation de grande ampleur aux activités pastorales en dépit des mesures de protection susceptibles d'assurer un équilibre entre les intérêts économiques et sociaux et la protection de l'environnement.*

*Les zones de protection renforcée contre le loup ne peuvent nuire au maintien, dans un état de conservation favorable, de cette espèce sur le territoire national.*

*Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application de cet article » (proposition de loi adoptée par le sénat, pièce n° 5).*

4. En contradiction avec l'annonce faite par le Ministre le 30 janvier 2013 devant le Sénat, avec les préconisations des élus locaux (illustrées par l'adoption d'une proposition de loi prévoyant la création de zones de protection renforcée contre le loup) et les préoccupations des éleveurs d'ovins, le mécanisme des dérogations à l'interdiction de destruction des loups a été défini, pour l'année 2013, par trois arrêtés :

- L'arrêté du Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt du 15 mai 2013 fixant les conditions et limites dans lesquelles les dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup (*Canis lupus*) – NOR : *DEV1312136A* – JORF 28 mai 2013 (pièce n° 6) ;

- L'arrêté du Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt du 16 mai 2013 fixant le nombre maximum de spécimens de loups (*Canis lupus*) dont la destruction pourra être autorisée pour la période 2013-2014 – NOR : *DEV1312138A* – JORF 28 mai 2013 (pièce n° 7) ;

- L'arrêté du Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt du 16 mai 2013 fixant la liste des départements dans lesquels peuvent être délimitées les unités d'action prévues par l'arrêté du 15 mai 2013 fixant les conditions et limites dans lesquelles les dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup (*Canis lupus*) – NOR : *DEV1312137A* – JORF 28 mai 2013 (pièce n° 8).

Ce sont les trois arrêtés à l'encontre desquels, l'association CERCLE introduit un recours en excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat, conformément aux dispositions de l'article R. 311-1, 2° du Code de justice administrative.

## DISCUSSION

Les arrêtés en litige devront être annulés dès lors que de nombreux vices affectent tant leur légalité externe (I), que leur légalité interne (II).

### **I) SUR L'ILLEGALITE EXTERNE DES ARRETES DES 15 ET 16 MAI 2013**

La compétence des signataires de ces arrêtés n'est pas établie (A).

Les mesures de dérogation à l'interdiction de destruction des loups doivent être prévues par un Décret en Conseil d'Etat. En l'espèce, les arrêtés en litige ne mentionnent pas qu'un tel acte aurait été pris (B).

Les arrêtés du 16 mai 2013 sont affectés d'un défaut de base légale (C).

#### **A) Sur l'incompétence des signataires des arrêtés**

Les trois arrêtés en litige ont été signés :

- Par Monsieur R. ALLAIN, directeur général des politiques agricoles, agroalimentaire et des territoires, par délégation du ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt ;
- Par Monsieur L. ROY, directeur de l'eau et de la biodiversité, par délégation de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Faute de justifier de l'existence de délégations régulières consenties à ces deux signataires, les trois arrêtés en litige sont réputés avoir été signés par des personnes incompétentes pour les signer.

#### **B) Sur le vice de procédure tiré de l'absence de décret en Conseil d'Etat**

Aux termes de l'article L. 411-1 du Code de l'environnement :

*« I. - Lorsqu'un intérêt scientifique particulier ou que les nécessités de la préservation du patrimoine naturel justifient la conservation de sites d'intérêt géologique, d'habitats naturels, d'espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de leurs habitats, **sont interdits** :*

*1° **La destruction** ou l'enlèvement des œufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation **d'animaux de ces espèces ou, qu'ils soient vivants ou morts**, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur détention, leur mise en vente, leur vente ou leur achat ;*

*2° La destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement de végétaux de ces espèces, de leurs fructifications ou de toute autre forme prise par ces espèces au cours de leur cycle biologique, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur mise en vente, leur vente ou leur achat, la détention de spécimens prélevés dans le milieu naturel ;*

*3° La destruction, l'altération ou la dégradation de ces habitats naturels ou de ces habitats d'espèces ;*

*4° La destruction, l'altération ou la dégradation des sites d'intérêt géologique, notamment les cavités souterraines naturelles ou artificielles, ainsi que le prélèvement, la destruction ou la dégradation de fossiles, minéraux et concrétions présents sur ces sites.*

*II. - Les interdictions de détention édictées en application du 1°, du 2° ou du 4° du I ne portent pas sur les spécimens détenus régulièrement lors de l'entrée en vigueur de l'interdiction relative à l'espèce à laquelle ils appartiennent ».*

Et, 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 ou végétales non cultivées ainsi que des sites d'intérêt géologique, y compris des types de cavités souterraines, 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 national sur laquelle elles s'appliquent, qui peut comprendre le domaine public maritime, les eaux intérieures et la mer territoriale ;*

*4° La délivrance de dérogation 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 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, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété ;*

*c) Dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ;*

*d) A des fins de recherche et d'éducation, de repeuplement et de réintroduction de ces espèces et pour des opérations de reproduction nécessaires à ces fins, y compris la propagation artificielle des plantes ;*

*e) Pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées, d'une manière sélective et dans une mesure limitée, la prise ou la détention d'un nombre limité et spécifié de certains spécimens ;*

*5° La réglementation de la recherche, de la poursuite et de l'approche, en vue de la prise de vues ou de son, et notamment de la chasse photographique des animaux de toutes espèces et les zones dans lesquelles s'applique cette réglementation, ainsi que des espèces protégées en dehors de ces zones ;*

*6° Les règles que doivent respecter les établissements autorisés à détenir ou élever hors du milieu naturel des spécimens d'espèces mentionnés au 1° ou au 2° du I de l'article L. 411-1 à des fins de conservation et de reproduction de ces espèces ;*

*7° Les mesures conservatoires propres à éviter l'altération, la dégradation ou la destruction des sites d'intérêt géologique mentionnés au 1° et la délivrance des autorisations exceptionnelles de prélèvement de fossiles, minéraux et concrétions à des fins scientifiques ou d'enseignement ».*

En l'espèce, les trois arrêtés en litige tendent à prévoir des dérogations aux interdictions de destruction concernant le loup (*Canis lupus*).

Or, dans aucun de ces arrêtés, il n'est précisé en fonction de quel décret en Conseil d'Etat les conditions de ces dérogations à l'interdiction de destruction des loups sont fixées

L'on doit donc en conclure que le formalisme prescrit par l'article L. 411-2 qui prévoit l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat, n'a pas été respecté et, qu'en conséquence, les arrêtés des 15 et 16 mai 2013 en litige, qui émanent des ministres de l'écologie et de l'agriculture, ont été pris par des autorités incompétentes à cet égard.

Ces arrêtés ne pourront donc qu'être annulés.

### **C) Sur le défaut de base légale des arrêtés du 16 mai 2013**

L'entrée en vigueur des actes réglementaires n'intervient qu'à la condition de l'accomplissement des formalités de publicité.

S'agissant des mesures d'application d'un acte réglementaire, le principe a été posé de ce qu'elles n'étaient pas automatiquement et nécessairement illégales, même si elles ont été adoptées avant que les formalités de publicité de l'acte réglementaire initial n'aient été accomplies. Toutefois, en toute logique, si l'acte réglementaire dont il est fait application n'est pas en vigueur, il convient d'appliquer la réglementation en vigueur à la date où les mesures d'application ont été prises.

Ainsi, le Conseil d'Etat a jugé que :

*« si des mesures réglementaires peuvent être prises pour l'application d'une disposition existante mais non encore publiée, à la condition qu'elles n'entrent pas en vigueur avant que la disposition sur laquelle elles se fondent ait été régulièrement rendue opposable aux tiers, l'arrêté du 15 mars 2001 ne pouvait, sans méconnaître le principe selon lequel **la légalité d'un acte administratif s'apprécie au regard des dispositions en vigueur à la date de sa signature**, être légalement pris sans qu'eût été recueilli au préalable l'avis des commissions de stud-book requis par les dispositions de l'arrêté du 4 décembre 1990 qui sont demeurées en vigueur jusqu'à la publication au Journal officiel de l'arrêté du 14 mars 2001 ; que la circonstance que les deux arrêtés des 14 et 15 mars 2001 ont été publiés simultanément au Journal officiel est sans influence sur la légalité, appréciée à la date de sa signature, de l'arrêté du 15 mars 2001 ; que, dans ces conditions, le Groupement des éleveurs mayennais de trotteurs est fondé à demander l'annulation de la décision implicite par laquelle le ministre de l'agriculture a rejeté sa demande tendant à l'abrogation de l'annexe III de l'arrêté du 15 mars 2001, dont les dispositions sont divisibles de l'ensemble de l'arrêté » (CE, 30 juillet 2003, Groupement des éleveurs mayennais de trotteurs (GEMTROT) c/ Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, n° 237201).*

En l'espèce, comme cela a été vu précédemment, l'article L. 411-2 du Code de l'environnement prescrit que les dérogations à l'interdiction

de destruction d'individus appartenant à certaines espèces animales, ne peuvent être décidées que par décret en Conseil d'Etat.

Or, l'arrêté du 15 mai 2013 n'a pas été précédé d'un tel décret. Ainsi, cet arrêté est irrégulier et ne peut servir de base légale aux deux arrêtés du 16 mai 2013 en litige.

## II) SUR L'ILLEGALITE INTERNE DES ARRETES DES 15 ET 16 MAI 2013

### A) Sur l'erreur de fait

Le mécanisme de dérogation à l'interdiction de destruction de loups mis en place par les arrêtés des 15 et 16 mai 2013 en litige est totalement dépourvu de cohérence avec la réalité de la situation des loups en France.

Dans un débat qui s'est tenu devant le séant le 30 janvier 2013, la Ministre de l'écologie elle-même opérant le constat suivant :

*« Chaque année, l'état de conservation de l'espèce est évalué afin de garantir le respect des critères définis à l'article 1<sup>er</sup> de la directive « Habitats », à savoir la viabilité à long terme de la population ainsi que le maintien ou l'accroissement de son aire de répartition naturelle.*

*On voit les limites de ce dispositif : 5 848 victimes ont été indemnisées en 2012, pour un coût total de l'ordre de 2 millions d'euros.*

*L'aire de répartition du loup augmente de 25 % par an et la population croît de façon régulière. Elle compte environ 250 spécimens sur notre territoire. Cette expansion concerne tous les pays européens où les loups se sont historiquement maintenus.*

*Les attaques des loups sont en constante augmentation, malgré les efforts de protection des troupeaux. En 2011, 4 913 victimes de prédation du loup ont été recensées, contre 2 680 en 2008. Leur nombre a encore augmenté cette année. On observe, en quatre ans, près d'un doublement des dégâts causés par le loup » (pièce n° 4).*

Ou encore, la Ministre de préciser que :

*« En ce qui concerne la pression de prédation, il faut également tenir compte des différences entre les territoires. Les caractéristiques du pastoralisme sont très différentes selon les massifs : les durées au pâturage, la nature des milieux, les conduites de troupeaux varient selon les territoires. Les modes de protection des troupeaux face à la prédation du loup doivent donc tenir compte précisément de ces éléments » (pièce n° 4).*

Les propos de la Ministre démontrent sa parfaite connaissance de l'ampleur du phénomène et de sa complexité.

Elle entrevoit clairement qu'il existe une pluralité de situations et que les mesures tendant à permettre une protection efficace de l'agropastoralisme doivent être différentes selon les régions concernées.

Or, l'arrêté du 15 mai 2013 apporte une réponse unique aux questions distinctes qui se posent dans les différentes régions.

La Ministre de l'écologie, qui s'était exprimé devant les sénateurs, avait réaffirmé la nécessité de réponses circonstanciées à des situations différentes. L'arrêté du 15 mai 2013 ne tenant aucun compte de cet état de fait, est entaché d'erreur de fait et devra être annulé.

**B) Sur l'erreur de droit dans la mise en œuvre d'un dispositif de dérogations qui ne tient aucun compte des spécificités des modes d'élevage**

Contrairement à ce qui transparaît dans les textes adoptés les 15 et 16 mai 2013, la réglementation préexistante en la matière offre des marges de manœuvre bien plus larges que ce que le gouvernement s'est octroyé. La protection du loup n'est pas absolue et le droit international, empreint de pragmatisme, offre une certaine souplesse dès lors que l'objectif de gestion globale de l'espèce n'est pas perdu de vue.

En effet, en droit international, tant la Convention de Berne du 19 septembre 1979, que la directive « Habitats » prévoient qu'il est possible de déroger à la protection du loup lorsque trois conditions sont réunies :

- Quand il n'existe pas de solutions satisfaisantes ;
- Quand la dérogation ne nuit pas à la survie de l'espèce ;
- Quand sont constatés des dommages importants aux cultures ou à l'élevage.

Ces conditions sont assez largement définies pour permettre des dérogations efficaces à l'interdiction de destruction des loups, dans certaines zones, dès lors que l'on ne met pas en péril la pérennité de l'espèce.

Pourtant, en droit français, le mécanisme mis en place par les articles L. 411-1 et suivants du Code de l'environnement, par l'arrêté du 9 mai 2011 et par, aujourd'hui, les arrêtés des 15 et 16 mai 2013, consacre une vision minimaliste des dérogations qui peuvent être accordées.

Selon ce mécanisme, un arrêté ministériel fixe chaque année un plafond de tirs de prélèvement au niveau national. L'éleveur ou le berger peut être autorisé à un effarouchement (lumineux, sonore, tir non léthal), puis, si besoin, à un tir de défense à proximité immédiate du troupeau. Ce n'est que si cela est insuffisant (et que le plafond annuel fixé n'a pas déjà été atteint), que le préfet peut autoriser la réalisation d'un tir de prélèvement du loup.

Il s'agit donc d'une approche unique, valable pour tout le territoire national, et qui ne tient aucun compte des spécificités de chaque territoire.

Comme le soulignait fort justement, Stéphane Mazars, dans son Rapport au Sénat :

*« le système de protection des troupeaux face au loup a surtout montré son efficacité, bien que relative, dans les estives de haute montagne où se regroupent de gros effectifs pendant une durée limitée. Ailleurs, dans le cadre d'activités pastorales extensives, les protections telles que les clôtures, les regroupements de troupeaux, les chiens de protection ou encore le recours au gardiennage sont soit impossibles à mettre en œuvre, soit inefficaces »* (pièce n° 3, page 10 ; constat confirmé, pièce n° 1, page 89).

Au vu d'un tel constat, il apparaît qu'en conformité avec les critères posés par le droit international, le droit européen et même le Code de l'environnement, le mécanisme de dérogations à l'interdiction de la destruction des loups devrait reposer sur la notion de zone d'exclusion des loups, seul à même de remplir les trois critères énoncés à la page précédente.

En effet, dans certaines zones – comme par exemple la Lozère – l'on constate des dommages importants à l'activité pastorale et le mode d'élevage (activité pastorale extensive) rend inefficace toutes les mesures de protection des troupeaux. Ces mesures de protection ne constituent donc pas une solution satisfaisante au sens de la jurisprudence du Conseil d'Etat (*CE, 4 février 2008, ASPAS, n° 294867*). Ainsi, l'on devrait en conclure qu'il est nécessaire d'y définir une zone de protection renforcée contre les loups, car une telle mesure n'est pas susceptible de mettre en péril la présence du loup sur le territoire européen. En effet, c'est par une interprétation constructive que les pouvoirs publics ont récemment considéré que les textes internationaux et européens privilégiaient une approche de la conservation d'une espèce à un niveau national. En effet, cette interprétation ne coule pas de source et, d'ailleurs, précédemment, la France admettait que la zone à prendre en compte était bien plus large. Le « plan loups » 2000-2004 indiquait que la population concernée était constituée par les loups des Alpes occidentales franco-italo-suisse.

C'est donc au prix d'une erreur de droit que les ministres de l'écologie et de l'agriculture se sont estimés obligés de mettre en œuvre un mécanisme unique, sur l'ensemble du territoire, qui ne respecte ni le texte, ni l'esprit des normes internationales.

Les arrêtés des 15 et 16 mai 2013 ne pourront qu'être annulés.

**C) Sur l'erreur manifeste d'appréciation en ce qu'une grande partie des zones dans lesquelles le loup s'est installé sont exclues du dispositif de dérogations à l'interdiction de destruction des loups**

1. Aux termes du II. de l'article 6 de l'arrêté du 15 mai 2013 en litige :

*« La destruction de loups ne peut être autorisée qu'en dehors du cœur des parcs nationaux et des réserves naturelles nationales constituées pour des motifs incluant la conservation de la faune sauvage ».*

En conséquence, si des attaques de loups ont lieu au cœur des parcs nationaux et des réserves naturelles nationales, les éleveurs ne peuvent intervenir pour protéger leurs troupeaux.

2. Or, en Lozère, cela constitue une problématique particulièrement significative. En effet, le décret n° 2009-1677 du 29 décembre 2009 pris pour l'adaptation de la délimitation et de la réglementation du Parc National des Cévennes aux dispositions du Code de l'environnement issues de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006, intègre dans le cœur du parc de nombreuses communes de Lozère (*cf.* carte, pièce n° 9).

Cela crée donc une zone, dans laquelle les « *activités agricoles et pastorales* » sont autorisées (article 12 du décret du 29 décembre 2009) mais au sein de laquelle aucune mesure de protection des troupeaux contre les attaques de loups ne peut être mise en œuvre.

Il existe donc une rupture manifeste d'égalité des différents éleveurs en fonction de la localisation de leurs exploitations.

Certains peuvent disposer de mécanismes (certes imparfaits) pour essayer de dissuader les loups d'attaquer leurs troupeaux, alors que d'autres ne peuvent que subir les attaques de loups.

Il s'agit d'une situation d'autant plus absurde que de nombreux éleveurs possèdent des pâtures qui sont en partie en dehors, en partie à l'intérieur du cœur du Parc National des Cévennes.

S'agissant d'un même loup, s'attaquant à un même troupeau, l'éleveur va se trouver dans une situation où il devra adopter un comportement différent selon qu'il est à un endroit ou à 50 mètres de là, à l'intérieur des limites du cœur du Parc.

Cela est totalement ingérable en pratique.

3. Par ailleurs, la Haute Juridiction constatera que s'il est aisé de cerner ce que contient la mention des « parcs nationaux », la catégorie des « *réserves naturelles nationales constituées pour des motifs incluant la conservation de la faune sauvage* » est, pour sa part, beaucoup plus difficile à analyser. S'agit-il, en effet, de l'ensemble des réserves naturelles nationales ou seulement de certaines d'entre elles ?

Les arrêtés en litige sont donc entachés d'une erreur manifeste d'appréciation et seront annulés.

#### **D) Sur l'erreur manifeste d'appréciation quant à la possibilité de constituer des zones de protection renforcée contre le loup**

1. La convention de Berne du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe classe le loup dans la liste des espèces de faune sauvage protégées : toute forme de capture, de détention ou de mise à mort intentionnelle du loup est interdite.

L'on notera que cette convention a été adoptée à une époque où le loup avait totalement disparu du territoire français.

Cette réglementation européenne correspondait réellement à une nécessité de protection absolue d'une espèce qui allait disparaître. Dans ce contexte, la mise en place d'un système de dérogations, très limitées, permettant seulement la destruction de loups dans des cas exceptionnels, pouvait se concevoir.

2. Il convient de relever que l'évolution de la population totale de loups, en France et dans toute l'Europe, ainsi que son implantation progressive dans de nouvelles zones, comme par exemple, la Lozère, justifie la consécration d'une approche différente.

En effet, dans un secteur comme la Lozère, l'agropastoralisme constitue l'activité économique quasi exclusive.

Or, comme l'indique l'étude rendue à la demande du Ministère de l'écologie en 2012 :

« En 2012, en Lozère, 15 constats d'attaque de troupeaux domestiques ont conclu à une mise en cause du loup non écartée, tous sur la cause Méjean. Les victimes constatées sont toutes des ovins. E premier cas de prédation par le loup a été constaté le 14 mai (période de mise en herbe) sur la commune de Vebron dans le Causse Méjean. Depuis le nombre d'attaques et de victimes a augmenté et s'est même répété sur certaines exploitations. Au total 20 brebis ont été tuées, 15 ont été blessées dont une est morte suite à ses blessures, et deux brebis n'ont pas été retrouvées. Ce bilan établi au 14 septembre 2012 (DDT de la Lozère) confirme une pression de prédation non négligeable sur le territoire et dangereuse si elle se disperse sur l'ensemble des deux territoires situés en continuité l'un de l'autre » (pièce n° 1, page 62).

Il convient ici de rappeler que la Lozère n'était même pas mentionnée dans le « plan loup » en vigueur en 2012. Cela démontre donc que l'installation des loups s'est faite très rapidement et, compte tenu de la configuration particulière de cette zone, s'est développée sans aucune entrave.

La nature particulière de l'économie de la Lozère et, notamment, le fait qu'elle se soit, dans la zone du Causse Méjean, principalement orientée vers le pastoralisme, justifie qu'une zone de protection renforcée contre le loup soit instaurée. En l'état, l'on dénombre en effet plus de 250 loups sur le territoire national. Le fait de renforcer les mesures que l'on peut prendre, dans des zones où le pastoralisme peut être mis en péril, n'est pas de nature à remettre en cause la survie de l'espèce.

Bien au contraire, il s'agit d'une nécessité.

3. Par ailleurs, le Causse Méjean est un site classé *NATURA 2000* (pièce n° 10). A ce titre, les risques qui pèsent sur cet écosystème protégé sont l'« abandon de systèmes pastoraux, sous-pâturage » (pièce n° 10, page 5).

Précisément, l'étude « caractérisation des systèmes d'élevage et de leur vulnérabilité à la prédation – territoires : Causse Méjean – Mont Lozère » (pièce n° 1) démontre que l'arrivée du loup va susciter des modifications profondes dans les pratiques pastorales.

L'impossibilité pratique pour les éleveurs de laisser les troupeaux en pâture, sans surveillance, sur le Causse, va les obliger soit à changer de filière d'élevage (en passant par exemple des ovins aux bovins), soit à limiter la pâture à des zones plus proches de leur exploitation.

La mise en œuvre du système prévu par les arrêtés des 15 et 16 mai 2013 est en contradiction totale avec les objectifs du classement en site *NATURA 2000* du Causse Méjean.

Ces arrêtés sont donc entachés d'une erreur manifeste d'appréciation.

\* \* \*

**PAR CES MOTIFS,**

et tous autres à produire, à déduire ou à suppléer,

l'exposant conclut qu'il plaira au Conseil d'Etat de :

• **ANNULER**

- L'arrêté du Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt du 15 mai 2013 fixant les conditions et limites dans lesquelles les dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup (*Canis lupus*) – NOR : *DEV1312136A* – JORF 28 mai 2013
- L'arrêté du Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt du 16 mai 2013 fixant le nombre maximum de spécimens de loups (*Canis lupus*) dont la destruction pourra être autorisée pour la période 2013-2014 – NOR : *DEV1312138A* – JORF 28 mai 2013
- L'arrêté du Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt du 16 mai 2013 fixant la liste des départements dans lesquels peuvent être délimitées les unités d'action prévues par l'arrêté du 15 mai 2013 fixant les conditions et limites dans lesquelles les dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup (*Canis lupus*) – NOR : *DEV1312137A* – JORF 28 mai 2013
- **CONDAMNER** l'Etat à verser à l'association CERCLE une somme de 4 000 € sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ainsi qu'aux entiers dépens.

**SOUS TOUTES RESERVES**

et notamment celles de faire toutes observations à l'audience à laquelle cette affaire sera appelée par l'organe de son conseil soussigné.

Fait à Montpellier le 23 juillet 2013

Pour la S.C.P

Régis CONSTANS