

N<sup>os</sup> 493510, 497013

---

REPUBLIQUE FRANÇAISE

- ASSOCIATION AVES FRANCE  
et autres  
- ASSOCIATION FERUS et autres

---

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Léo André  
Rapporteur

---

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux  
(Section du contentieux, 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> chambres réunies)

M. Nicolas Agnoux  
Rapporteur public

---

Sur le rapport de la 6<sup>ème</sup> chambre  
de la Section du contentieux

Séance du 17 mars 2025  
Décision du 18 avril 2025

---

Vu la procédure suivante :

1° Sous le n° 493510, par une requête, un mémoire en réplique et trois nouveaux mémoires, enregistrés les 17 avril, 30 octobre et 3 décembre 2024 ainsi que les 11 février et 12 mars 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Aves, l'association One Voice et l'association Animal Cross demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté interministériel du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et du ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire en date du 21 février 2024 fixant les conditions et limites dans lesquelles les dérogations aux interdictions de destructions peuvent être accordées par les préfets concernant le loup ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 800 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les associations requérantes soutiennent que l'arrêté qu'elles attaquent est entaché :

- d'irrégularité en raison des conditions dans lesquelles la consultation du Conseil national de protection de la nature (CNPN) s'est déroulée, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 134-28 du code de l'environnement ;

- d'illégalité en ce qu'il méconnaît les dispositions de l'article 16 de la directive « Habitats » et du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement ;
- d'illégalité en ce qu'il méconnaît le principe de précaution.

Par un mémoire en défense et deux nouveaux mémoires, enregistrés le 18 octobre 2024 et les 20 janvier et 11 mars 2025, la ministre chargée de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche conclut au rejet de la requête. Elle soutient que les moyens soulevés par les requérantes ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 19 novembre 2024, la ministre de l'agriculture, de la souveraineté alimentaire et de la forêt a indiqué s'associer aux écritures de la ministre de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques.

2° Sous le n° 497013, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés le 15 août 2024 et le 13 mars 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Ferus, l'association France Nature Environnement, la Ligue pour la protection des oiseaux, l'Association pour la protection des animaux sauvages, l'association Humanité et biodiversité demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté interministériel du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et du ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire en date du 21 février 2024 fixant les conditions et limites dans lesquelles les dérogations aux interdictions de destructions peuvent être accordées par les préfets concernant le loup, ainsi que la décision de rejet de leur recours gracieux contre cet arrêté ;

2°) d'annuler pour excès de pouvoir l'instruction de la préfète coordinatrice du plan national d'action pour le loup et les activités d'élevage du 23 février 2024, ainsi que la décision de rejet de leur recours gracieux ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les associations requérantes soutiennent que :

- l'arrêté attaqué méconnaît les dispositions de l'article 16 de la directive « Habitats » et du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement ;
- l'instruction attaquée méconnaît les dispositions de l'article L. 411-2 du code de l'environnement en ce qu'elle autorise des opérations expérimentales d'effarouchement sur des loups considérés comme dérangeants, et en ce qu'elle définit comme non protégées les troupeaux de bovins.

Par un mémoire en défense, enregistré le 20 janvier 2025, la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche conclut au rejet de la requête. Elle soutient que les moyens soulevés par les requérantes ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 janvier 2025, la ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire a indiqué s'associer aux écritures de la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche.

Par une intervention et un nouveau mémoire, enregistrés le 29 octobre 2024 et le 20 janvier 2025, la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, les Jeunes Agriculteurs, la Fédération nationale ovine, la Fédération nationale bovine, la Fédération nationale des producteurs de lait, la Fédération nationale du cheval et la Fédération nationale des éleveurs de chèvres demandent que le Conseil d'Etat rejette la requête en s'associant aux observations en défense des ministères concernés. Ils soutiennent que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

En application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, les parties ont été informées que la décision du Conseil d'Etat était susceptible d'être fondée sur le moyen, relevé d'office, tiré de ce que la préfète coordinatrice du plan national d'actions pour le loup et les activités d'élevage n'était pas compétente pour adopter le point 8 de l'instruction du 23 février 2024 en tant qu'il énonce pour l'ensemble du territoire français qu'il n'existe aujourd'hui aucun moyen de protection efficace pour prévenir les dommages causés par la prédation du loup aux troupeaux de bovins, d'équins et d'asins.

La ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche a présenté des observations à la suite de cette communication, enregistrées le 21 février 2025.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution et son Préambule ;
- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- 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 ;
- le décret n° 2018-786 du 12 septembre 2018 ;
- le décret n° 2019-722 du 9 juillet 2019 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Léo André, auditeur,
- les conclusions de M. Nicolas Agnoux, rapporteur public ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 18 mars 2025, présentée par l'association Aves et autres ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article 12 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 sauvages, dite directive « Habitats » : « *1. Les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour instaurer un système de protection stricte des espèces animales figurant à l'annexe IV point a), dans leur aire de répartition naturelle, interdisant : a) toute forme de capture ou de mort intentionnelle de spécimens de ces espèces dans la nature ; b) la perturbation intentionnelle de ces espèces, notamment durant la période de reproduction et de dépendance (...)* ». Le loup est au nombre des espèces figurant au point a) de cette annexe IV de la directive. L'article 16 de la même directive énonce toutefois que : « *1. A condition qu'il n'existe pas une 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, les Etats membres peuvent déroger aux dispositions des articles 12, 13, 14 et de l'article 15 points a) et b) : (...)* 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 ».

2. Aux termes du I de l'article L. 411-1 du code de l'environnement, pris pour la transposition de la directive du 21 mai 1992 précitée : « *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, pris pour la transposition de l'article 16 de la même directive : « *I. - 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 ».

3. Pour l'application de ces dernières dispositions, l'article R. 411-1 du code de l'environnement prévoit que la liste des espèces animales non domestiques faisant l'objet des interdictions définies à l'article L. 411-1 est établie par arrêté conjoint du ministre chargé de la protection de la nature et du ministre chargé de l'agriculture. L'article R. 411-6 du même code 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. / (...)* ». Le 2° de son article R. 411-13 prévoit que les ministres chargés de la protection de la nature et de l'agriculture fixent par arrêté conjoint, pris après avis du Conseil national de protection de la nature (CNP), « (...) 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 ».*

4. Sur le fondement de ces dispositions, l'arrêté du 21 février 2024 fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup (*Canis lupus*) précise les modalités selon lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction de loups peuvent être accordées par les préfets en vue de la protection des troupeaux domestiques aux fins de prévenir et limiter les dommages occasionnés par les attaques de loup. Son article 2 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. Ses articles 3 à 5 prescrivent diverses mesures pour assurer le respect de ce plafond, en particulier l'obligation pour les bénéficiaires de dérogations d'informer les préfets, en cas de destruction ou de blessure d'un loup lors des opérations qu'ils mettent en œuvre, et, pour les préfets, d'informer de ces destructions ou blessures les administrations et établissements publics concernés ainsi que les autres bénéficiaires de dérogations. Les autres dispositions de l'arrêté encadrent les conditions dans lesquelles il peut être recouru à des mesures, d'effet gradué et pouvant être combinées, destinées à mettre les troupeaux à l'abri de la prédation du loup. Ainsi, peuvent être opérées des opérations d'effarouchement aux fins d'éviter les tentatives de prédation du loup, des tirs de défense, éventuellement renforcée, destinés à défendre directement les troupeaux d'une attaque et des tirs de prélèvement, qui permettent la destruction de spécimens en dehors d'une opération de protection immédiate d'un troupeau. Par ailleurs, dans certaines zones identifiées au sein de « fronts de colonisation du loup », où il a été établi que les modes de conduite des troupeaux les rendent particulièrement vulnérables aux attaques de loups en l'absence de mesures de protection à la fois efficaces et compatibles avec ces modes de conduite, l'article 30 de l'arrêté permet, sous certaines conditions, de recourir aux tirs de défense et de prélèvement sans que les troupeaux bénéficient de mesures de protection.

5. Les requêtes n<sup>os</sup> 493510 et 497013, formées respectivement par l'association Aves, l'association Ferus et autres tendent à l'annulation pour excès de pouvoir de cet arrêté. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

6. La requête de l'association Ferus et autres tend également à l'annulation pour excès de pouvoir de l'instruction de la préfète coordinatrice du plan national d'action pour le loup et les activités d'élevage du 23 février 2024.

#### Sur l'intervention :

7. La Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, les Jeunes Agriculteurs, la Fédération nationale ovine, la Fédération nationale bovine, la Fédération nationale des producteurs de lait, la Fédération nationale du cheval et la Fédération nationale des éleveurs de chèvres ont intérêt au maintien de l'arrêté et de l'instruction attaqués. Leur intervention en défense est, par suite, recevable.

Sur l'arrêté du 21 février 2024 fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup (Canis lupus) :

En ce qui concerne la légalité externe :

8. Aux termes de l'article R. 134-28 du code de l'environnement, les membres du CNPN « *reçoivent, quinze jours au moins avant la date de la réunion, une convocation comportant l'ordre du jour et, le cas échéant, les documents nécessaires à l'examen des affaires qui y sont inscrites* ».

9. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que, contrairement à ce qui est soutenu, les membres du CNPN ont été destinataires, préalablement à la réunion de celui-ci, de tous les documents nécessaires à l'examen du projet d'arrêté attaqué. Par ailleurs, s'ils n'ont été convoqués que sept jours avant la date de la séance du 24 mai 2023, dont trois jours ouvrés, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'une telle irrégularité aurait exercé une influence sur l'avis rendu le 24 mai 2023 par le CNPN, ni qu'elle aurait privé les personnes intéressées d'une garantie.

10. En deuxième lieu, et contrairement à ce qui est soutenu, aucune disposition législative ou réglementaire n'impose que l'arrêté du 21 février 2024 attaqué soit adopté postérieurement à l'adoption des plans nationaux d'action opérationnels prévus par l'article L. 411-3 du code de l'environnement.

11. En troisième lieu, à la suite de la consultation du CNPN, l'arrêté attaqué a été modifié pour, d'une part et sur proposition du CNPN, réintroduire la distinction entre les tirs de défense simple et les tirs de défense renforcée et, d'autre part, supprimer l'obligation, pour les agents de l'Office français de la biodiversité (OFB) et les lieutenants de louveterie, d'éclairer leur cible avant chaque tir. Eu égard à la nature et aux changements limités apportés au projet soumis à la consultation du CNPN et à la circonstance que ce dernier a été mis en mesure de se prononcer sur la question de la gradation entre les différents types de tirs, les requérantes ne sont pas fondées à soutenir que les modifications apportées postérieurement à la consultation du CNPN ont porté sur des questions nouvelles nécessitant qu'il soit à nouveau consulté.

12. Par suite, le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué aurait été adopté au terme d'une procédure irrégulière, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 134-28 du code de l'environnement, doit être écarté.

En ce qui concerne la légalité interne :

S'agissant de la condition posée au 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement relative à l'objectif de prévenir des dommages importants à l'élevage :

13. Il résulte des dispositions du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement qu'elles ne subordonnent pas la légalité des dérogations qu'elles prévoient au constat préalable de dommages importants occasionnés directement au troupeau susceptible de

bénéficiaire de l'octroi d'une telle dérogation, mais à l'existence d'un risque suffisamment avéré de tels dommages, que la dérogation a pour objet de prévenir.

14. Il ressort des pièces du dossier que si les dommages occasionnés à l'élevage par des attaques de loups ont eu tendance à se stabiliser sur le territoire national au cours des dernières années après une forte augmentation depuis l'année 2010, 4 091 attaques occasionnant 10 882 animaux victimes sur 58 départements ont encore été dénombrées en 2023 faisant suite aux 4 181 attaques occasionnant 12 526 animaux victimes sur 53 départements dénombrées en 2022. Ces dommages ont donné lieu au versement de 3,8 millions d'euros d'indemnisation aux éleveurs en 2023. Afin de prévenir ou limiter ces dommages, les articles 10 à 28 de l'arrêté attaqué précisent les modalités selon lesquelles des opérations de destruction de loups par la mise en œuvre de tirs pour défendre les troupeaux ou de tirs de prélèvement peuvent être réalisées, l'article 2 de l'arrêté posant une règle de concentration des moyens d'intervention sur les territoires ou les élevages les plus touchés par la prédation.

15. En premier lieu, le décret du 9 juillet 2019 relatif à l'indemnisation des dommages causés aux troupeaux domestiques par le loup, l'ours et le lynx définit les conditions dans lesquelles les propriétaires d'animaux domestiques victimes notamment de la prédation du loup peuvent être indemnisés. S'agissant de l'imputabilité des attaques justifiant les dérogations, l'article 10 de l'arrêté en litige définit une attaque comme « *tout acte de prédation pour lequel la responsabilité du loup ne peut être écartée et donnant lieu à au moins une victime indemnisable* ». Par suite, compte tenu des conditions et procédures définies par le décret du 9 juillet 2019 afin d'attribuer une attaque donnant lieu à indemnisation au loup, l'article 10 de l'arrêté attaqué n'a pas pour effet d'étendre le nombre d'attaques imputables au loup pour justifier, le cas échéant, la délivrance d'une autorisation de tirs de défense. Au surplus, il résulte des termes de l'article 11 de l'arrêté attaqué que les tirs de défense ne peuvent être mis en œuvre que dans les territoires soumis à la prédation du loup, à proximité du troupeau concerné et sur les pâturages, surfaces et parcours mis en valeur par le bénéficiaire de la dérogation ainsi qu'à leur proximité immédiate.

16. En deuxième lieu, s'agissant des conditions de mise en œuvre des tirs de défense renforcée, aux termes de l'article 16 de l'arrêté attaqué, celle-ci ne peut intervenir qu'après que des mesures de protection ont été mises en œuvre ou que le troupeau est reconnu comme ne pouvant être protégé et que, malgré la mise en place effective de ces mesures et après un recours préalable à des tirs de défense simple, le troupeau, soit « a subi au moins trois attaques dans les douze mois précédant la demande de dérogation », soit se situe dans une commune où il est constaté, sur la base du suivi des dommages dus au loup effectué en application de l'article 6 de l'arrêté, « au moins trois attaques dans les douze mois précédant la demande de dérogation dans les élevages ayant mis en œuvre les tirs de défense simple et malgré l'installation de mesures de protection des troupeaux (sauf pour les troupeaux reconnus comme ne pouvant être protégés) ». Ce faisant, l'arrêté attaqué ne permet le recours à des tirs de défense renforcée que dans l'hypothèse où le troupeau concerné a déjà subi des dommages caractérisés ou se trouve dans une commune où des troupeaux ont subi de tels dommages sans que les tirs de défense simple aient montré leur efficacité.

17. En troisième et dernier lieu, s'agissant de la durée maximale de cinq ans de l'autorisation de tirs de défense simple pouvant être accordée en application de l'article 15 de l'arrêté attaqué, cet article n'a ni pour objet, ni pour effet de dispenser cette autorisation des conditions de mise en œuvre de ces tirs précisées aux articles 13 à 15.

18. Il résulte ce qui précède que, contrairement à ce qui est soutenu par les associations requérantes, les dispositions de l'arrêté attaqué encadrent le recours aux différents types de tirs de destruction qu'elles prévoient de façon à garantir qu'en toute hypothèse, ces tirs répondent à l'objectif de prévenir des dommages importants causés à l'élevage. Par suite, les moyens tirés d'une méconnaissance des dispositions du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement relatives à la prévention des dommages importants causés à l'élevage doivent être écartés.

S'agissant de la condition posée au 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement relative à l'absence d'autre solution satisfaisante :

19. En premier lieu, il ressort des données publiées par la préfète-coordonnatrice du plan national d'actions sur le loup que le montant des financements alloués aux fins de mise en place des mesures de protection était de l'ordre de 6 millions d'euros en 2010, pour atteindre près de 26,8 millions d'euros en 2019 et de 36,5 millions d'euros en 2023. Or, malgré l'importance de ces investissements dans des mesures de protection, le niveau des dommages occasionnés à l'élevage par des attaques de loups n'a, ainsi qu'il a été relevé au point 14, cessé d'augmenter sur la même période 2010-2020, même s'il tend à se stabiliser depuis 2018. Dans ce contexte, ni la « mise en œuvre » des mesures de protection des troupeaux définie à l'article 6 de l'arrêté attaqué, ni les opérations d'effarouchement mentionnées aux articles 7 à 9 du même arrêté et déjà prévues dans le dispositif réglementaire antérieurement applicable, ne sont de nature à constituer, à elles seules, des alternatives satisfaisantes aux tirs de destruction prévus par cet arrêté pour prévenir des dommages importants à l'élevage.

20. En deuxième lieu, si les dispositions de l'article 7 de l'arrêté attaqué prévoient désormais que la mise en œuvre d'un effarouchement est possible, aux fins d'éviter les tentatives de prédation du loup ou en cas de prédation avérée, il ressort des termes mêmes de cet article qu'une telle opération suppose d'établir l'absence d'autre solution satisfaisante à la protection du troupeau.

21. En troisième lieu, si les dispositions de l'article 11 de l'arrêté attaqué prévoient de façon similaire, respectivement s'agissant des conditions de mise en œuvre des tirs de défense simple et renforcée, que tous les moyens susceptibles d'améliorer les tirs de défense simple et de défense renforcée, notamment les moyens pour détecter la présence de spécimens de loups, pourront être utilisés, et si les dispositions de l'article 15 renforcent l'efficacité des tirs de défense simple, ces circonstances sont sans incidence sur les conditions posées à la délivrance de l'autorisation de procéder à ces différents types de tirs et, en particulier, sur la nécessité de procéder à une réponse graduée et d'établir l'absence d'autre solution satisfaisante. A cet égard, ces dispositions n'ont ni pour objet ni pour effet de conduire à poser des conditions identiques à la mise en œuvre de tirs de défense simple et renforcée.

22. En quatrième lieu, si les dispositions de l'article 15 de l'arrêté contesté, qui permettent désormais la mise en œuvre du tir de défense simple par au maximum deux tireurs dans le cas général et trois tireurs dans des cas dérogatoires, cette circonstance est sans incidence sur les conditions posées à la mise en œuvre de ces tirs et, en particulier, sur la nécessité de procéder à une réponse graduée et d'établir l'absence d'autre solution satisfaisante. Il ne saurait davantage être soutenu que ces dispositions sont entachées d'illégalité en ce qu'elles renvoient

au préfet-coordonnateur la définition des critères objectifs sur le fondement desquels les préfets de départements pourront autoriser, de manière dérogatoire, le recours à un troisième tireur dans le cadre des tirs de défense simple, dès lors que ce renvoi est précis et circonscrit à la définition de critères techniques.

23. En cinquième lieu, si les dispositions de l'article 11 de l'arrêté attaqué permettent aux agents de l'OFB et aux lieutenants de louveterie de réaliser un tir de nuit sans avoir recours à une source lumineuse pour identifier leur cible, cette possibilité, qui ne dispense pas les agents de l'OFB et les lieutenants de louveterie de l'obligation d'identifier leur cible, au besoin en mettant en œuvre des dispositifs de repérage utilisant la détection thermique ou des technologies d'amplification de la lumière, est sans incidence sur les conditions posées à la délivrance de l'autorisation de procéder à ces différents types de tirs et en particulier sur la nécessité de procéder à une réponse graduée et d'établir l'absence d'autre solution satisfaisante.

24. En sixième lieu, d'une part, les dispositions des articles 14, 17 et 22 de l'arrêté attaqué soumettent l'intervention respectivement des tirs de défense simple, des tirs de défense renforcée et des tirs de prélèvement à la mise en œuvre de mesures de protection qui, en vertu des dispositions du III de l'article 6 du même arrêté, correspondent à « l'installation effective et proportionnée de moyens de prévention de la prédation par le loup dans le cadre de l'opération de protection de l'environnement dans les espaces ruraux portant sur la protection des troupeaux contre la prédation, en application de l'arrêté du 30 décembre 2022 susvisé, ou de mesures jugées équivalentes par les directions départementales des territoires et de la mer ». A cet égard, l'article 4 de l'arrêté du 30 décembre 2022 relatif à l'aide à la protection des exploitations et des troupeaux contre la prédation du loup et de l'ours énumère plusieurs options pour le dispositif de protection des troupeaux : le gardiennage renforcé, la surveillance renforcée, les chiens de protection, les investissements matériels (parcs électrifiés), une analyse de vulnérabilité et un accompagnement technique. Si les associations requérantes soutiennent que le caractère effectif de la mise en place de ces mesures de protection ainsi que leur efficacité ne seraient pas suffisamment contrôlés ou devraient faire l'objet d'une étude d'impact et que l'arrêté ne comporte pas de dispositions encadrant les modalités selon lesquelles ces contrôles devraient être effectués, ces considérations sont par elles-mêmes sans incidence sur la légalité de l'arrêté attaqué.

25. En septième lieu, si l'article 16 de l'arrêté attaqué prévoit désormais la possibilité d'informer le bénéficiaire de la dérogation autorisant la mise en œuvre d'un tir de défense simple de son éligibilité, le cas échéant, à l'octroi d'une dérogation pour la mise en œuvre d'un tir de défense renforcée, cette simple information n'a pas pour conséquence de supprimer la procédure de demande de dérogation pour les personnes susceptibles d'en bénéficier.

26. En huitième et dernier lieu, si en vertu des dispositions du II de l'article 30 de l'arrêté attaqué, le recours à des tirs de destruction peut être autorisé sans que les troupeaux bénéficient de mesures de protection, cette possibilité n'est ouverte, en vertu des dispositions du I du même article, que dans des zones identifiées par voie réglementaire, répondant à des critères cumulatifs destinés notamment à vérifier que les mesures de protection sont insusceptibles d'y constituer une alternative satisfaisante aux mesures de dérogation prévues à l'article L. 411-2 du code de l'environnement.

27. Il résulte de ce qui précède que les moyens tirés de la méconnaissance de la condition relative à l'absence d'autre solution satisfaisante posée au 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement ainsi que du caractère injustifié et disproportionné des mesures édictées par l'arrêté attaqué au regard des dispositions de ce même article doivent être écartés.

S'agissant de la condition posée au 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement relative au maintien de l'espèce dans un état de conservation favorable dans son aire de répartition naturelle :

28. Aux termes du I de l'article 2 de l'arrêté attaqué, « le nombre maximum de spécimens 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 ». L'arrêté attaqué se borne à préciser les modalités selon lesquelles des tirs de destruction peuvent être mis en œuvre dans la limite du plafond fixé par cet autre arrêté.

29. Il ressort des pièces du dossier que l'estimation du nombre de spécimens de loups présents en France est passée de 577 loups à la sortie de l'hiver 2019-2020 avec un intervalle de confiance compris entre 474 et 679 individus à 1 003 loups à la sortie de l'hiver 2023-2024 avec un intervalle de confiance compris entre 750 et 1350 individus.

30. En premier lieu, d'une part, les dispositions du I de l'article 3 de l'arrêté attaqué prévoient que toutes les dérogations accordées cessent de produire effet lorsqu'est atteint le plafond de destruction, fixé chaque année selon des modalités prévues par arrêté ministériel. En vertu des dispositions du II du même article, le préfet coordonnateur du plan national d'actions sur le loup peut suspendre les autorisations de tirs de défense renforcée et de tirs de prélèvement à compter du 1<sup>er</sup> septembre et pour une période pouvant aller jusqu'au 31 décembre. D'autre part, les dispositions de l'article 5 de l'arrêté attaqué imposent aux bénéficiaires de dérogations d'informer immédiatement le préfet de département « de toute destruction ou blessure de loup intervenue dans le cadre des opérations qu'ils ont mis en œuvre », le préfet devant lui-même informer aussitôt tous les autres bénéficiaires de dérogations, les maires, les administrations et les établissements publics concernés du département ainsi que les préfets des autres départements qui doivent procéder de même à l'égard des bénéficiaires de dérogations, des maires, des administrations et des établissements publics concernés de leur département. Ce faisant, contrairement à ce qui est soutenu, l'arrêté attaqué comporte des dispositions suffisantes propres à éviter tout dépassement du plafond des destructions autorisées annuellement qui serait de nature à porter atteinte au maintien de l'espèce dans un état de conservation favorable dans son aire de répartition naturelle.

31. En deuxième lieu, la circonstance que les dispositions de l'article 16 de l'arrêté attaqué ne prévoient plus que l'autorisation de tir de défense renforcée soit suspendue dès qu'un loup est tué par le bénéficiaire de l'autorisation, alors que c'était le cas auparavant, est par elle-même sans incidence sur le respect de la condition du maintien de l'espèce dans un état de conservation favorable dans son aire de répartition naturelle posée au 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement.

32. En troisième et dernier lieu, si les dispositions de l'article 11 de l'arrêté attaqué, qui précisent les conditions communes de mise en œuvre des tirs de défense simple et

renforcée, ne comportent aucune restriction concernant la période au cours de laquelle ces tirs peuvent être employés et si les dispositions de son article 20 prévoient que les opérations de tirs de prélèvement peuvent être mises en œuvre jusqu'au 31 décembre, soit pendant une partie de la période de reproduction, il en était déjà ainsi en application des dispositions de l'arrêté jusqu'alors en vigueur, dont il ne ressort pas des pièces du dossier qu'elles auraient eu une incidence défavorable sur la croissance de la population de loups constatée en France.

33. Il résulte de ce qui précède que les moyens tirés de la méconnaissance de la condition relative au maintien de l'espèce dans un état de conservation favorable dans son aire de répartition naturelle posée au 4° du l'article L. 411-2 du code de l'environnement doivent être écartés.

S'agissant du principe de précaution :

34. D'une part, aux termes de l'article 191 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « 2. *La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de l'Union. Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur* ». En vertu de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, notamment de son arrêt C-674/17 du 10 octobre 2019, il découle du principe de précaution consacré par les stipulations précitées que si l'examen des meilleures données scientifiques disponibles laisse subsister une incertitude sur le point de savoir si une dérogation susceptible d'intervenir sur le fondement de l'article 16 de la directive du 21 mai 1992 précitée nuira ou non au maintien ou au rétablissement des populations d'une espèce menacée d'extinction dans un état de conservation favorable, l'État membre doit s'abstenir de l'adopter ou de la mettre en œuvre.

35. D'autre part, aux termes du 1° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, la protection et la gestion des espaces, ressources et milieux naturels s'inspirent notamment du « *principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable* ». Si l'association requérante soutient que les dispositions des arrêtés attaqués méconnaissent le principe de précaution tel qu'énoncé par l'article 191 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, il résulte des données et expertises scientifiques les plus récentes concernant la situation et l'évolution de la population de loups que celle-ci dépasse le seuil de mille individus recensés sur le territoire national depuis l'année 2022 alors même que la méthode de comptabilisation a été révisée depuis cette même date dans le but d'améliorer sa fiabilité de sorte que, ainsi qu'il a été dit précédemment, les dispositions de l'arrêté attaqué ne sauraient être regardées comme étant de nature à nuire, par elles-mêmes, au maintien de l'espèce dans un état de conservation favorable. Il suit de là que le moyen doit être écarté. Par suite, pour les mêmes motifs, le moyen tiré de la méconnaissance du principe de précaution défini au 2° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement doit en tout état de cause également être écarté.

36. Il résulte de ce qui précède que les requêtes des associations Aves et autres, et Ferus et autres doivent être rejetées en tant qu'elles portent sur l'arrêté interministériel du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et du ministre de l'agriculture

et de la souveraineté alimentaire en date du 21 février 2024 fixant les conditions et limites dans lesquelles les dérogations aux interdictions de destructions peuvent être accordées par les préfets concernant le loup.

Sur l'instruction du 23 février 2024 de la préfète coordonnatrice du plan national d'actions sur le loup :

En ce qui concerne la compétence du Conseil d'Etat en premier et dernier ressort :

37. Aux termes de l'article R. 311-1 du code de justice administrative : « *Le Conseil d'Etat est compétent pour connaître en premier et dernier ressort : (...) 2° Des recours dirigés contre les actes réglementaires des ministres et des autres autorités à compétence nationale et contre leurs circulaires et instructions de portée générale* ».

38. Le décret du 12 septembre 2018 relatif à certaines attributions du préfet coordonnateur du plan national d'actions sur le loup, qui 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, confie à ce préfet coordonnateur la faculté de suspendre, entre le 1<sup>er</sup> septembre et le 31 décembre sur l'ensemble du territoire national, les décisions des préfets de département relatives à la mise en œuvre de tirs de prélèvements simples et renforcés et des tirs de défense renforcée. En outre, ce décret donne compétence au préfet coordonnateur pour augmenter, par arrêté et dans la limite de 2 % de l'effectif moyen de loups estimé annuellement, le nombre de destructions de spécimens autorisées au niveau national par les ministres chargés de l'environnement et de l'agriculture. Eu égard au pouvoir réglementaire qui lui est ainsi dévolu, le préfet coordonnateur du plan national d'actions sur le loup est, pour l'exercice de ses missions de coordination de la politique relative à la préservation et à l'encadrement des populations de loups, au nombre des autorités à compétence nationale mentionnées au 2° de l'article R. 311-1 cité au point précédent.

En ce qui concerne la légalité de l'instruction attaquée :

39. Eu égard à son argumentation, la requête de l'association Ferus et autres doit être regardée comme critiquant les seuls points 4 et 8 de l'instruction attaquée.

S'agissant du point 4 de l'instruction :

40. Les associations requérantes se bornent à indiquer que le point 4 de l'instruction, qui précise que la brigade mobile d'intervention « pourra également assurer des opérations expérimentales d'effarouchement permettant de traiter les situations de loups considérés comme dérangeants en raison de leur proximité avérée et récurrente de secteurs habités », pourrait entraîner des « abus » sans assortir ce moyen de précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé. Par suite, ce moyen ne peut qu'être écarté.

S'agissant du point 8 de l'instruction :

41. Les dispositions des articles 13, 16 et 21 de l'arrêté interministériel du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et du ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire en date du 21 février 2024 fixant les conditions et limites dans lesquelles les dérogations aux interdictions de destructions peuvent être accordées par les préfets concernant le loup prévoient respectivement que des tirs de défense simple, des tirs de défense renforcée et des tirs de prélèvement peuvent être autorisés au bénéfice d'un troupeau dont il est reconnu qu'il ne peut pas être protégé au sens du III de son article 6. En vertu de ces dernières dispositions, un ou plusieurs troupeaux ou une partie d'un troupeau peuvent être reconnus, par le préfet de département, sur la base d'une analyse technico-économique réalisée au cas par cas et soumise pour avis au préfet coordonnateur du plan national d'actions sur le loup, comme ne pouvant être protégés. Cette analyse a notamment pour objet de déterminer si des mesures de protection sont susceptibles de constituer une alternative satisfaisante aux mesures de dérogation prévues par l'arrêté.

42. Après avoir relevé qu'il n'existe pas de moyens de protection efficaces pour prévenir les dommages qui pourraient toucher les troupeaux de bovins, d'équins et d'asins dans les contextes d'élevage et de prédation rencontrés en France, le point 8 de l'instruction litigieuse indique que les troupeaux ayant subi au moins une prédation constatée au cours des deux dernières années « pourront prétendre », au cas par cas, à une autorisation de tirs de défense simple en l'absence de protection, compte-tenu de leur « non-protégeabilité » en l'état des dispositifs de protection actuellement disponibles.

43. Pour soutenir que l'instruction litigieuse méconnaît sur ce point les dispositions du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement en tant qu'elle présume de la « non-protégeabilité » des troupeaux de bovins, l'association Ferus et autres se prévalent d'un rapport de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable de 2023, qui indique que des moyens de protection des troupeaux de bovins existent et suggère qu'ils pourraient être expérimentés en France. Eu égard aux exigences qui résultent de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, telles qu'elles sont mises en œuvre par les dispositions du III de l'article 6 de l'arrêté du 21 février 2024 rappelées au point 41, les requérantes sont fondées à soutenir qu'en dispensant la reconnaissance du caractère non-protégeable des troupeaux de bovins d'une analyse technico-économique réalisée au cas par cas et soumise pour avis au préfet coordonnateur du plan national d'actions sur le loup, l'instruction litigieuse méconnaît la condition relative à l'absence d'autre solution satisfaisante posée au 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement.

44. Il résulte de ce qui précède que l'association Ferus et autres ne sont pas fondés à demander l'annulation du point 4 de l'instruction attaquée mais sont fondés à demander l'annulation du point 8 de cette même instruction.

Sur les frais d'instance :

45. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2000 euros à verser à l'association Ferus et autres, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. En revanche, les conclusions de l'association Aves et autres

tendant à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans le présent litige en ce qui les concerne, sont rejetées.

D E C I D E :

-----

Article 1<sup>er</sup> : L'intervention de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, des Jeunes Agriculteurs, de la Fédération nationale ovine, de la Fédération nationale bovine, de la Fédération nationale des producteurs de lait, de la Fédération nationale du cheval et de la Fédération nationale des éleveurs de chèvres est admise.

Article 2 : Le point 8 de l'instruction de la préfète coordinatrice du plan national d'action pour le loup et les activités d'élevage du 23 février 2024 est annulé.

Article 3 : Le surplus des conclusions de l'association Ferus et autres est rejeté.

Article 4 : La requête de l'association Aves et autres est rejetée.

Article 5 : L'Etat versera à l'association Ferus et autres une somme de 2 000 euros, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 6 : La présente décision sera notifiée à l'association Aves et à l'association Ferus, premières dénommées pour l'ensemble des requérantes, à la préfète coordinatrice du plan national d'action pour le loup et les activités d'élevage, à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche et à la ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.

Délibéré à l'issue de la séance du 17 mars 2025 où siégeaient : M. Rémy Schwartz, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; Mme Isabelle de Silva, M. Jean-Philippe Mochon, présidents de chambre ; M. Alain Seban, Mme Laurence Helmlinger, M. Stéphane Hoyneck, M. Christophe Pourreau, M. Bruno Bachini, conseillers d'Etat et M. Léo André, auditeur-rapporteur.

Rendu le 18 avril 2025.

Le président :  
Signé : M. Rémy Schwartz

Le rapporteur :  
Signé : M. Léo André

La secrétaire :  
Signé : Mme Marie-Adeline Allain

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche en ce qui la concerne ou à tous commissaires 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 la secrétaire du contentieux, par délégation :