



N° 1557

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 juillet 2023.

## PROPOSITION DE LOI

*visant à créer des zones de protection renforcée contre les loups,*

(Renvoyée à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.),

présentée par Mesdames et Messieurs

Hubert BRIGAND, Emmanuelle ANTHOINE, Valérie BAZIN-MALGRAS, Jean-Yves BONY, Jean-Luc BOURGEOUX, Fabrice BRUN, Dino CINIERI, Pierre CORDIER, Josiane CORNELOUP, Marie-Christine DALLOZ, Fabien DI FILIPPO, Francis DUBOIS, Virginie DUBY-MULLER, Annie GENEVARD, Philippe JUVIN, Véronique LOUWAGIE, Yannick NEUDER, Christelle PETEX-LEVET, Alexandre PORTIER, Nathalie SERRE, Jean-Pierre VIGIER, Stéphane VIRY,

députés.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les activités pastorales (ovins, bovins, etc.) font régulièrement l'objet d'attaques de loups gris (*canis lupus*). Ce phénomène ne cesse de prendre de l'ampleur ce qui s'illustre dans la multiplication par trois des décès d'animaux suite à ces attaques entre 2010 et 2020.

La Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, a rendu un rapport relatif aux conséquences financières et budgétaires de la présence des grands prédateurs sur le territoire national le 23 février 2022 (rapporteuse Mme Emilie Bonnivard, Députée de la Savoie).

Ce rapport fait état d'une augmentation particulièrement importante du nombre d'attaques perpétrées par des loups. En effet, les constats ayant donné lieu à une indemnisation à la suite d'une attaque de loup sont passés de 934 en 2010 à 3 730 en 2020 soit une croissance de 279%.

Cette menace ne se contente pas d'augmenter dans les départements qui la connaissaient déjà mais s'étend chaque année à de nouveaux territoires faisant ainsi passer le nombre de départements concernés de 12 en 2009 à 40 en 2019 et 44 en 2021. C'est d'ailleurs le cas du département de la Côte-d'Or dont le Préfet a reconnu en 2021, dans un communiqué de presse, qu'il était désormais fortement concerné par ces attaques.

Les conséquences de ces attaques sont particulièrement importantes et peuvent être classées en trois catégories : difficultés économiques, problèmes de santé chez les éleveurs et conséquences écologiques significatives.

Tout d'abord, difficultés économiques. En effet, le plan national d'action loup expliquait déjà en 2004 que les coûts induits par la présence de loups, hors pertes indirectes, représentaient entre 4 000 et 16 000 euros par éleveur et par an selon les types d'élevage. En outre, la présence des loups accroît la charge de travail des éleveurs de plusieurs heures par jour, selon le rapport, les empêchant donc de se consacrer à d'autres tâches. En sus, lorsque les éleveurs en viennent à devoir réduire le temps de pâturage de leurs troupeaux afin de les protéger, rompant ainsi avec l'essence même de l'activité pastorale ce qui ne peut qu'être regretté, ce changement s'accompagne également d'une augmentation des coûts puisqu'ils doivent alors se faire livrer davantage de fourrage. Ainsi, la situation économique

des éleveurs est très sévèrement touchée par les attaques de loups. Enfin, il faut préciser que les deniers publics ne sont pas épargnés par les attaques puisqu'il revient à l'Etat d'indemniser le préjudice subi par les éleveurs.

Ensuite, ces attaques impactent directement la santé des éleveurs. L'angoisse suscitée par la crainte de voir leur troupeau attaqué est source d'une importante souffrance psychologique non seulement pour eux-mêmes mais aussi pour leur famille comme l'a mis en évidence le rapport. En tant que député de la 4<sup>e</sup> circonscription de la Côte-d'Or, département connaissant une importante augmentation des attaques de loup, j'ai eu l'occasion de me rendre dans des élevages frappés par les attaques à la demande des éleveurs. J'ai pu y constater le traumatisme que constitue pour ces derniers la découverte, à leur réveil, d'une de leurs bêtes dévorée.

Enfin, les attaques de loups ont des conséquences écologiques non négligeables en ce qu'elles contribuent à limiter le pastoralisme, activité présentant pourtant un intérêt majeur pour l'écosystème. En effet, cette pratique contribue à l'entretien des prairies, apporte des engrais naturels et permet une dissémination des graines par les animaux ce qui a pour conséquence d'avoir une plus grande biodiversité dans les lieux pâturés que dans les lieux fauchés.

Il apparaît donc nécessaire de revoir la cohabitation des loups avec les éleveurs. Comme le révèle le rapport de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, les éleveurs sont de moins en moins nombreux, alors même que cette activité est particulièrement nécessaire comme cela a été exposé. Les difficultés auxquels les exposent les loups aggravent cette situation.

Il importe désormais d'analyser le cadre juridique dans lequel la proposition de loi s'inscrit.

En effet, le loup est une espèce protégée par la Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, signée dans le cadre du Conseil de l'Europe en 1979, ratifiée par la France en 1989. Ces dispositions sont reprises par la directive européenne 92/43/CEE « Habitat, faune, flore » du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que la faune et de la flore sauvages, transposée dans le code de l'environnement aux articles L. 411-1 et L. 411-2 et R. 411-4 à R. 411-14. Un arrêté conjoint du ministre chargé de la protection de la nature et du ministre chargé de l'agriculture du 23 avril 2007 fixe la liste des espèces protégées, dans laquelle figure le *canis lupus*. Si le principe reste celui de la protection des espèces, une dérogation peut être

autorisée, via l'article L. 411-2, 4° b) du code de l'environnement, « *pour prévenir des dommages importants, notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété* ».

Les dérogations sont toutefois encadrées par deux conditions précisées dans l'Article 9 de la Convention de Berne et l'article 16 de la Directive Habitat Faune Flore :

- S'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante ;
- Si la dérogation ne nuit pas au « maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle ».

Le Guide interprétatif sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire par la Directive Habitat 92/43/CEE confirme la possibilité de déroger au principe de protection par le prélèvement à titre préventif, en l'absence même de dommages, lorsqu'il est vraisemblable qu'ils se produisent.

Des dérogations à la protection des loups sont donc accordées par les préfets et encadrées par un arrêté du 9 mai 2011. Celui-ci prévoit notamment qu'un arrêté ministériel fixe chaque année un plafond de tirs de prélèvements, fixé à 174 pour la période 2020-2021, ce qui est largement insuffisant au regard d'une population estimée de plus de 620 loups et qui est en constante augmentation. Cet arrêté prévoit également les conditions dans lesquelles doivent se dérouler les tirs d'effarouchement et les tirs de défense.

Cependant, ces mesures ainsi que le développement du gardiennage nocturne ou le regroupement de troupeaux se sont révélés peu efficaces.

Pourtant, un équilibre doit être trouvé entre la protection du loup, espèce « vulnérable », mais pas espèce « en danger » (au sens du classement de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature), et les activités pastorales.

La jurisprudence du Conseil d'État - CE 20 avril 2005 ASPAS req. n° 271216 et CE 4 février 2008 ASPAS req. n° 294867 - confirme et interprète les dérogations possibles à la protection des loups. Ces dérogations sont alors applicables lorsqu'il existe des « dommages importants », condition remplie en cas de « perturbation de grande ampleur apportée aux activités pastorales ». Le juge administratif a eu l'occasion de reconnaître

que l'inefficacité des mesures mises en œuvre par les pouvoirs publics démontre l'absence de « solution satisfaisante ».

Par conséquent, la présente proposition de loi a pour objet de créer des zones d'exclusion pour le loup regroupant les communes dans lesquelles les activités pastorales sont gravement perturbées par les attaques des loups qui causent des dommages importants. La destruction des loups sera autorisée dans ces zones, délimitées chaque année, indépendamment des tirs de prélèvements autorisés. En effet, un plafond annuel spécifique s'appliquera dans chaque zone. En outre, ces zones ne devront pas être menacées par la présence du loup sur notre territoire.

Ce texte, conforme à nos engagements internationaux, est une réponse au caractère insuffisant des mesures mises en place pour assurer un équilibre entre la protection du loup et les activités pastorales traditionnelles.

L'article unique de la présente proposition de loi définit les conditions de création de zones d'exclusion pour les loups.

## PROPOSITION DE LOI

### **Article unique**

- ① L'abattage de 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.
- ② 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.
- ③ 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.
- ④ Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application de cet article.



