

Laure SINGLA
PDG SAS JURIS ECO CONSEIL
Administrateur LPO HERAULT

CONSEIL D ADMINISTRATION LPO FRANCE DU 25 janvier 2015

**Existe-t-il une culture du risque ou des risques
pour la gestion des espèces faunistiques
sauvages comme le loup, en France ?**

La gestion environnementale des espèces faunistiques reste soumise à un ensemble d'aléas fluctuants. Concernant l'espèce animale « *Canis Lupus* », dénomination latine des loups, force est de constater que sa présence et sa gestion restent liées à un passé symbolisé par les passions, comme les craintes. Définie en France, par la loi du 3 mai 1844 comme une bête « *fauve* », la notion de « *nuisible absolu* », donnant lieu au droit d'affût octroyé au titre d'une légitime défense, reposait alors plus sur des données sociaux-culturelles liées à la peur plus qu'à des positions juridiquement raisonnées.

Or, le XX^{ème} siècle a permis, d'abord sur le plan international puis national de mettre en avant des mises en protection d'espèces faunistiques sauvages comme le loup.

Même si les craintes sont liées à un lourd passé de prédateur, qu'on ne peut effacer, le XXI^{ème} siècle paraît être le siècle d'une lumière « *retrouvée* » concernant la gestion des espèces faunistiques sauvages, et plus largement celle de la biodiversité toute entière.

Mais pour établir une gestion nouvelle des espèces faunistiques dites « *à risques* » comme les espèces sauvages et particulièrement le loup, encore faut-il connaître suffisamment les risques réels encourus sur son territoire par cette espèce et cette connaissance reste aléatoire et fragile au vu des données techniques, mais également juridiques.

Existe-t-il alors une culture du risque ou des risques pour la gestion des espèces faunistiques sauvages comme le loup en France ?

Pour y répondre, deux problématiques se posent.

La première repose sur un éclaircissement juridique : la notion juridique de risque, adaptée à la gestion des espèces faunistiques sauvages et particulièrement du loup existe-t-elle ? Repose-t-elle juridiquement sur l'effet de l'incertitude et sur quels objectifs ? comment définir juridiquement la nature et le champs d'application d'un risque acceptable et inacceptable a contrario ? Existe-t-il juridiquement des risques liés à la présence des loups en milieu naturel, objectifs « *acceptables* » et « *inacceptables* », ou ces derniers sont-ils purement subjectifs ? Quelles en seraient les limites?

La seconde doit permettre de s'interroger sur le fait de déterminer avec précision si une culture de la crise liée à ces espèces faunistiques sauvages et donc une gestion anticipative des risques, existe vraiment. Cette culture de la crise ne doit pas s'entendre uniquement sur la gestion technique des risques liés à la gestion d'espèces animales comme le loup, mais doit appréhender la globalité des risques, dans une approche transversale de ces derniers et les conséquences qu'ils engendrent, notamment sur la nature des dommages subis.

I. Eclaircissement sur les nature et fonction de la notion de risque

Les principes fondateurs environnementaux en droit international de l'environnement demeurent au nombre de huit à savoir les principes d'utilisation non dommageable du territoire, les principes de solidarité et de coopération, le principe de développement durable, le principe des responsabilités communes mais différenciées, le principe de prévention des dommages, le principe de précaution, le principe du pollueur-payeur, le principe de participation publique.

Ils sont retranscrits en droit interne par le législateur mais force est de constater qu'ils ne sont pas toujours pris en compte, ou qu'ils sont mal analysés. Le droit international de l'environnement rentre dans ce processus de pacification car il contribue au renforcement de la sécurité juridique mondiale tout en participant à une autre vision de la souveraineté étatique. Les facteurs conjoncturels et

structurels d'après guerre ont permis l'émergence progressive d'une certaine vision de la souveraineté étatique, lié à la généralisation des états démocratiques libéraux. Cette appétence à la démocratie s'est doublée d'une appétence à la stratégie sécuritaire.

Le choix vers une nouvelle forme de gouvernance relative à la gestion des risques des espèces faunistiques sauvages, et notamment le loup, n'est pas neutre car il préfigure une gestion environnementale territoriale raisonnée, parce que rationnelle, basée sur le dialogue, la concertation, mais aussi la fermeté avec pour clé de voûte une responsabilité à la fois personnelle et collective.

Tendre vers cette nouvelle forme de gouvernance sur l'ensemble du territoire français demande à la fois des engagements politiques et juridiques réels et une alliance environnementale nouvelle avec la société civile. La force des habitudes reste ainsi un défi à soulever par des réformes juridiques nécessaires et durables.

Pour la France, la notion de risque des espèces faunistiques sauvages comme le loup repose sur un fondement juridique fragile et une fonction juridique incertaine.

A. Un fondement juridique fragile

Le statut des animaux sauvages en droit interne reste soumis à la notion de *res nullius* et demeure un frein juridique notamment en matière de réparation du dommage environnemental s'il est démontré, comme celui du dommage purement matériel causé par leur présence et activités. La définition juridique reste donc inadaptée (1) et son champs d'application incertain (2).

1. Une définition juridique inadaptée

L'article 528 Code civil, modifié par la loi n°99-5 du 6 janvier 1999 énonce que «*Sont meubles par leur nature les animaux et les corps qui peuvent se transporter d'un lieu à un autre, soit qu'ils se meuvent par eux-mêmes, soit qu'ils ne puissent changer de place que par l'effet d'une force étrangère.* ». Un animal en droit interne est donc un bien meuble, fongible c'est à dire interchangeable, appropriable et consommable.

S'agissant des loups, ils se rattachent donc à la catégorie des animaux sauvages, non domestiques, libres et sans maître.

Dix ans après la proposition de Viviane Lévy-Bruhl d'accorder la personnalité juridique à l'animal en lui accordant le statut d'être «*sensible*», la proposition de loi n°1903 du 29 avril 2014, reposant sur l'amendement n°59 dit «*amendement Glavany* », a suggéré d'insérer un nouvel article énonçant que «*les animaux sont des êtres vivants doués de sensibilité. Sous réserve des lois qui les protègent, les animaux sont soumis au régime des biens corporels* ».

Or, cette notion d'être «*sensible*» existe déjà dans le code rural¹, et les répressions pour atteintes aux animaux domestiques comme sauvages existent dans le Code pénal². L'amendement proposé en 2014, resterait limité car la reconnaissance d'un caractère vivant et sensible de l'animal modifie certes le statut de l'animal de bien «*simple*» à bien «*sui généréis*» c'est à une catégorie de bien à part entière, mais cette dernière reste rattachée au régime des biens corporels. Et les peines encourues sur le plan pénal, restent inchangées.

1 Article L. 214-1

2 Articles 521-1, R. 653-1, R. 654-1 et R. 655-1

Ce rattachement à la notion de bien pose problème dans l'appréciation des dommages causés par les espèces faunistiques sauvages comme le loup. Deux types de critère d'appréciation des dommages, et des risques environnementaux, antérieurs ou postérieurs, qui leur sont liés, existent à savoir un critère in concreto et un critère in abstracto. Ils peuvent s'appliquer en l'espèce aux risques rattachés à la gestion des espèces faunistiques sauvages comme le loup.

Cette appréciation se fait généralement au cours d'une procédure judiciaire, où le demandeur victime comme le défendeur auteur du dommage, peuvent solliciter une expertise environnementale. Cette dernière repose alors sur un référentiel plus ou moins explicite en matière de police environnementale et il faut retenir que les modes d'expertises environnementales restent donc extrêmement aléatoires d'un expert à un autre. Se pose alors à l'expert, la problématique de la notion de risque causé par les espèces faunistiques sauvages comme le loup. Car l'auteur du dommage reste ..un animal sans maître et libre...

Pour rappel, cette notion n'est pas définie dans le code de l'environnement. Pour la définir, certains se basent sur la norme ISO 31000 (management des risques). Notion non juridique, elle trouve sa source dans la définition posée par le Centre Européen de Normalisation comme étant une « *non-conformité en qualité, d'une pollution en environnement, d'une défaillance d'un équipement, d'une intoxication ou d'une atteinte corporelle en matière de sécurité des personnes* ».

Une révision de l'ISO³ a permis de faciliter les discussions entre professionnels des risques, tous secteurs confondus. Ainsi, la nouvelle définition abandonnerait la vision classique d'ingénierie, définissant le risque comme « *la combinaison de probabilité d'évènement et de sa conséquence* », pour rendre les risques aux objectifs de l'organisation et le définir ainsi comme « *l'effet de l'incertitude sur les objectifs* ».

Si l'on ramène cette définition, sur le plan juridique, comment définir alors juridiquement l'effet de l'incertitude et sur quels objectifs ? Rapportée à la gestion des risques liés à la présence des loups sur un territoire, comment alors définir juridiquement la nature et le champs d'application d'un risque acceptable et inacceptable a contrario. Existe-t-il alors des risques objectifs acceptables et inacceptables, ou ces derniers sont-ils purement subjectifs ? Quelles en seraient la limite ? Existe-t-il une culture du risque ? La réponse repose sur la nécessité de limiter l'incertitude pour éviter les dommages.

a) Limiter l'incertitude

La notion de « *modernité réflexive* », basée sur la notion de risque « *acceptable* », est dénoncée par Olivier Clerc, professeur de droit à l'université de Corse. La notion juridique du risque par David Melloni, professeur de droit à l'université de Haute Alsace, retient une notion subjective⁴ : en définissant le risque juridique comme la « *rencontre entre un aléa et une vulnérabilité* » qui dépendrait ainsi d'un événement extérieur, imprévisible et irrésistible, et de la rencontre des cultures territoriales visant à gérer cet événement. Le risque ne serait donc pas une incertitude juridique mais une probabilité, quantifiable juridiquement. Ramenée à la gestion des espèces faunistiques sauvages comme le loup, comme alors apprécier et quantifier cette probabilité en juste équilibre entre la gestion de l'espèce dans un milieu naturel non délimité et la protection de la société civile ? Les modalités de réparation liées à ces dernières reposent alors sur la reconnaissance administrative, puis juridique et la mise en œuvre des assurances.

b) Éviter les responsabilités

Le nombre de Zones de Présence Permanente est fixée par le MEDDT en 2015 à 31. 2 nouvelles

³ Guide 73 :2009, management du risque , consultable en ligne sur le site <http://www.iso.org>

⁴ MELLONI David, qu'est qu'un risque collectif ? CERDACC EA 3992, document RISEO 2010-1, consultable sur le site www.riseo.com

ZPP sont apparues dans le Var (Tournaiet) avec un couple et en Lozère (Grands Causses-Mont Lozère) avec un individu. La présence d'un loup en Ardèche a été confirmée ainsi en 2013 que sur les départements des Vosges et de la Haute-Marne et dans l'Aube.

L'évolution du nombre de ZPP des loups en France entre 1992 et 2011 (source: ONCFS) est de 17% en moyenne par an depuis 1994 et de +20% en moyenne par an durant la période 2000-2005.

Deux critères permettent d'établir les responsabilités. Le premier critère, objectif, repose sur l'analyse des faits, l'appréciation des préjudices et l'établissement d'un lien de causalité entre les fautes et les dommages. Le second critère, subjectif, repose sur l'établissement des responsabilités actuelles et à venir mais aussi sur l'estimation des mesures à prendre pour les dommages actuels.

L'intervention de l'expertise environnementale a été élargie dans le contentieux civil environnemental international depuis 2000 car l'expertise permet d'apprécier avec justesse la responsabilité délictuelle de l'auteur du dommage. Cette appréciation, pour le cas de la France, repose sur l'évaluation in concreto des troubles de jouissance environnementaux et de leur réparation⁵, sur l'identification du responsable⁶, l'appréciation de la faute commise⁷, l'appréciation des préjudices et du lien de causalité⁸, l'estimation des mesures de réparation par équivalence⁹, sur le respect de l'obligation d'information au titre des dispositions réglementaires¹⁰.

Or, la destruction des espèces faunistiques sauvages comme le loup est constitutive d'un trouble environnemental dans le sens où elle déséquilibre la chaîne alimentaire d'un territoire. Mais ce trouble environnemental se semble pas être encore retenu pour évincer indirectement les responsabilités qui encourent.

2. Un champs d'application incertain

L'identification et la connaissance du risque sont le point de départ logique dans la gestion de ces derniers. Il revient à définir l'aléa risque que constitue la présence des loups dans un territoire donné et d'analyser les enjeux territoriaux s'y rattachant.

Ici, le champs d'application de la notion de culture du risque pour la gestion des espèces faunistiques sauvages comme le loup est incertain car il reste lié à la gouvernance territoriale des risques du lieu de survenance du dommage.

Or, chaque état définit au niveau national, une politique de connaissance des risques, et chaque institution locale définit à son tour sa propre politique de connaissance des risques locaux.

Cette politique est menée grâce à une approche pluridisciplinaire qui implique un grand nombre d'acteurs, notamment des services techniques et des établissements publics, agissant sous la tutelle du ministère de l'environnement.

Pour la France, la connaissance des risques pour la gestion des espèces faunistiques sauvages comme le loup passe par l'appréciation des textes et normes juridiques en vigueur. La nature et la portée juridique de ces derniers restent une problématique juridique, porteuse d'une certaine insécurité juridique.

a) Nature juridique des textes et normes juridiques en vigueur

Sur le plan international, deux conventions prennent en considération le loup.

5 CA Paris, 28 janvier 2009, Société coopérative de commerçants, n°07/20526

6 Cass civ 3ème, 17 novembre 2004, Société Dassault, n°03-14.038

7 CA Paris, 23 janvier 2008, Société Sidec, n°05/0034

8 Cass, 17 novembre 2010, Communauté urbaine de Strasbourg, n°09-14.311

9 Cass civ 3ème, 16 mars 2010, n°08-21.507 ; Cass civ 3ème, 22 juin 2010, n°09-0215

10 CA Nîmes, 4 mars 2008, SA Sitadis, n°06/00516 ; CA Orléans, GFR de Beaugard, 6 janvier 2006, n°05/00399

La première demeure la Convention de Berne du 19 septembre 1979, ratifiée par la France par la loi n°89-1004 du 31 décembre 1989 et mise en application par le décret n°90-756 du 22 août 1990, relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe, protège les espèces sauvages, en faisant figurer le loup à l'annexe II comme «*espèce strictement protégée*».

Son article 6 énonce ainsi de prendre «*des mesures appropriées pour protéger les espèces de la faune et de la flore sauvages et leurs habitats naturels, afin d'adapter leurs populations à un niveau correspondant aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, tout en tenant compte des exigences économiques et récréationnelles* ». Le loup y figure en annexe II des espèces de faunes strictement protégées.

Cette convention reste par contre limitée sur le plan juridique en ce qu'elle ne définit pas la notion juridique d'«*espèce*». Par ailleurs, ce statut est assorti de dérogations prévues à l'article 9 indiquant «*à condition qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas à la survie de la population concernée, chaque Partie contractante peut déroger [...] dans l'intérêt de la protection de la flore et la faune et pour prévenir des dommages importants aux cultures, au bétail, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et aux autres formes de propriétés*». Enfin, les états signataires de la Convention peuvent demander à tout moment la révision du classement de chaque espèce dans telle ou telle annexe. Si la demande est acceptée par le Comité Permanent de la Convention, le nouveau classement modifie alors les obligations des Etats vis-à-vis de l'espèce en question. Tel fut le cas de la demande de la Suisse en date du 29 novembre 2004 de déclasser le Loup de l'annexe II(espèce totalement protégée) à l'annexe III (espèce protégée) pour permettre des tirs de régulation de l'espèce.

La seconde reste la Convention Internationale sur le Commerce des Espèces en Danger du 3 mars 1973 dite CITES, dans laquelle on retrouve le loup listé comme espèce potentiellement menacée (annexe II) ou espèces menacées d'extinction (Annexe I) dans les pays comme le Bhoutan, le Pakistan, l'Inde et le Népal.

Sur le plan européen, et en application de la Convention de Berne, la Directive CE n°92/43 du 21 mai 1992, dite "Directive habitats", en annexe II, a donné un statut aux loups d'espèces, «*d'intérêt communautaire prioritaire nécessitant la désignation de zones spéciales de conservation, ainsi qu'en annexe IV des espèces animales et végétales d'intérêt communautaire nécessitant une protection stricte*». Cette protection est dérogée par les dispositions de l'article 16 de la directive, quand «*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, [...] pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété.....*». L'article 12 impose aux Etats-membres de prendre «*les mesures nécessaires pour instaurer un système de protection stricte des espèces de l'annexe II, en même temps qu'ils ont obligation de préserver leurs milieux de vie (désignation de Zones Spéciales de Conservation, c'est-à-dire de sites Natura 2000 pour lesquels une gestion patrimoniale des milieux et des espèces doit être programmée)* ». Néanmoins, la possibilité de dérogation inscrite dans la Convention de Berne est reprise au sein de la directive.

Cette directive est complétée depuis janvier 2007 d'un guide interprétatif sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire, qui indique la «*mise en œuvre de ces mesures dérogatoires à titre préventif*». Le règlement d'application de la CITES, annexe A s'applique aux espèces sauvages comme le loup ou l'ours.

Sur le plan national, l'article L211-1 du Code Rural énonce une protection générale des espèces animales. Les articles L.411-1 et L.411-2 du code de l'environnement fixent les mesures de protection dont peuvent bénéficier les espèce animales et végétales ainsi que les dispositions

dérogatoires. Les articles R.411-1 à 14 du code de l'environnement précisant les dispositions législatives.

L'espèce «*Canis lupus*» est protégée au titre de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

L'arrêté interministériel du 10 octobre 1996, modifiant l'arrêté interministériel du 17 avril 1981 qui fixe la liste des mammifères protégés, y introduit le loup, en prévoyant sa protection. Mais ce dernier reste flou sur la gestion environnementale raisonnée des espèces en indiquant que «à condition qu'il n'existe pas un autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas au maintien dans un état de conservation favorable des populations concernées dans leur aire de répartition naturelle, une autorisation de capture ou de destruction [de loups] peut être accordée par arrêté conjoint des ministres chargés de la protection de la nature et de l'agriculture, pris après avis du Conseil national de la protection de la nature, pour prévenir des dommages importants aux cultures ou au bétail, ou dans l'intérêt de la sécurité publique, ou pour assurer la conservation de l'espèce elle-même».

Le plan Loup du 20 mars 2000 demandait un amendement des articles L.2122 CGCT et L.227-9 Code rural, concernant le droit de chasse.

L'arrêté interministériel du 19 mai 2000 énonce que «...[...] les établissements d'élevage ou de présentation au public d'animaux d'espèces non domestiques, déjà titulaires d'une autorisation préfectorale, sont les seuls susceptibles d'être habilités à la détention de loups. Toute personne étant en possession de loups antérieurement à cet arrêté, reste propriétaire de ce dernier mais doit respecter les dispositions du présent arrêté... ». A défaut, l'arrêté précise que les « les loups seront confiés à un centre habilité, en cas d'impossibilité, il sera procédé à leur euthanasie ». Cette habilitation à détention est de 5 ans, renouvelable sur requête du propriétaire et est mentionnée dans le fichier national d'identification des loups et soumise à contrôle. Enfin l'arrêté précise dans son article 3, que « les besoins comportementaux doivent également être pris en compte.... Le détenteur doit détenir les compétences garantissant que les animaux seront traités avec soins ».

L'arrêté interministériel du 19 juillet 2000 et la circulaire du 19 juin 2000 précisent que « chaque loup détenu doit en effet être marqué en vue d'établir un suivi qui empêchera l'hybridation "anarchique" et le lâcher, "particulièrement inopportun..."d'individus dans la nature. ». Toute détention d'un loup par un tiers privé est donc interdite et constitutive d'une infraction

Le décret n° 2001-451 du 25 mai 2001 complétant l'article R.227-5 du Code de l'environnement , introduit l'article R.227-27 du Code rural, complété par le décret n°2003-768 du 1er août 2003 du en indiquant que « Le propriétaire ou le fermier n'est pas autorisé à détruire les bêtes fauves mentionnées à l'article L. 427-9 du code de l'environnement lorsqu'elles appartiennent à une espèce dont la capture ou la destruction est interdite en application de l'article L. 411-1 du même code ».

La loi n°2005-157 du 23 février 2005 a modifié l'article L.427-9 du Code de l'environnement énonçant ainsi que «Sans préjudice des dispositions prévues à l'article L. 427-8, tout propriétaire ou fermier peut repousser ou détruire, même avec des armes à feu, mais à l'exclusion du collet et de la fosse, les bêtes fauves qui porteraient dommages à ses propriétés ; toutefois, il n'est pas autorisé à détruire les sangliers ni, dans les départements où est institué un plan de chasse en application de la section 3 du chapitre V du titre II du livre IV, les grands gibiers faisant l'objet de ce plan».

L'arrêté ministériel du 23 avril 2007, réactualise l'arrêté du 17 avril 1981, et fixe la liste des mammifères terrestres protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection en introduisant dans la liste, le loup.

Un protocole de prélèvement a été mis en place en 2001, permettant aux préfets des six départements alpins la possibilité d'abattre les loups au delà d'un seuil de trois attaques en trois semaines consécutives pouvant causer plus de 18 animaux tués ou blessés sur un troupeau donné. Cette possibilité doit faire l'objet préalablement d'une expertise.

Le Plan d'action loup 2004-2008 a renforcé ce protocole de prélèvement pour établir une cohabitation « pérenne entre le loup et le secteur agro-pastoral ».

b) Portée juridique des textes et normes juridiques en vigueur

L'arrêté du 27 mai 2009 a retiré le loup de la liste des espèces de vertébrés protégées menacées d'extinction en France et dont l'aire de répartition excède le territoire d'un département. Le loup ne serait donc plus une espèce « menacée » car son aire de présence aurait augmenté de 25% et que les 26 zones de présence sédentarisées du loup suffiraient à la régénérescence de l'espèce. Cet arrêté reste favorable aux gestionnaires de troupeaux domestiques (chèvres, moutons) pour prévenir les dommages éventuels causés à ces derniers

Le dernier communiqué de presse du 5 juin 2009 dispose qu'une différence demeure entre les notions d'espèce « menacée » et « vulnérable ». Aussi doit-on définir juridiquement si le loup est concerné par ces deux notions ainsi que par celle d'espèce nuisible.

La notion d'espèce « menacée » n'est pas une notion autonome en droit interne, à la différence du droit américain avec la présence du « *Endangered species act* » et du droit international de l'environnement à travers l'annexe II de la convention de Washington du 3/3/1973 relative au commerce international des espèces de faunes et de flore menacées d'extinction et la convention (CITES). Cette dernière distingue les notions d'espèces « menacées d'extinction » et « vulnérable ». La notion d'espèce « vulnérable » n'est pas établie en tant que notion autonome en droit interne alors qu'elle est retenue par la CITES (Annexe III) et l'UICN. Elle indique qu'une espèce vulnérable est une espèce qui n'est pas en voie d'extinction mais qui peut s'en apparenter en cas de non changement. La notion de risque est donc postérieure à la différence de la première notion, où le risque est antérieur et générateur du phénomène d'extinction.

En France, le loup est une espèce « protégée » au titre de l'article L.411 et suivants du Code de l'environnement. Cette protection se retrouve dans les dispositions des articles R.241-65 et R.222-86 du Code rural, posant le principe d'interdiction des actes de chasse à l'encontre des loups dans des réserve de chasse et faune sauvage

Il n'était pas considéré comme un gibier par la jurisprudence¹¹ jusqu'en 1994 et disposait ainsi d'une protection particulière au titre de l'article L.424-1 du Code de l'environnement. Un revirement de jurisprudence a établi le statut de gibier au loup, par la Cour de cassation en 1994¹² où « *constituent un gibier...les animaux sans maître appartenant à une espèce non domestiqué, fut-elle protégée, vivant à l'état sauvage...* ». Ce statut a été confirmé par le Conseil d'Etat depuis¹³.

Enfin, le loup a été qualifié, d'espèce « nuisible » au titre de la loi du 3 mai 1844 et par la jurisprudence en 1990¹⁴ en indiquant que « *la destruction le 27 décembre 1987 d'un animal lui-même nuisible n'est pas un fait générateur de responsabilité civile par le chasseur...* ». Une nuance de taille est à apporter à cette jurisprudence car la notion de nuisible n'a pas ici retenue pour le loup en général, à titre d'espèce mais seulement sur ce loup à titre d'individu.

L' article L.227-9 du Code rural, autorisant tout éleveur ou fermier à repousser ou détruire les bêtes fauves qui porteraient dommages à ses propriétés, semble s'appliquer au loup.

L'article L.2122-21 9° du Code Général prévoit les battues aux loups.

11 CA.AMiens.Arrêt du 11 mai 1988

12 Ccass. 12 octobre 1994. Henri Faure

13 CE. 26 mai 1995

14 TI.Nice.16 janvier 1990 ASPAS c/ Robert Beltramo.Gaz pal. 10 avril 1990.1990.1.2013

En 1998, le Conseil d'Etat et de la Cour administrative d'appel de Marseille¹⁵ ont précisé la portée des textes internationaux en indiquant que par hiérarchie des normes juridiques, les textes assurant la protection du loup prévalent sur toutes les dispositions contraires du droit interne.

II. Reflexions autour des notions de crise et de gestion anticipative des risques

Pour parer à une sécurité juridique environnementale maximale, il est nécessaire de limiter l'incertitude pour éviter les dommages.

Sur le plan international, Albane Geslin pense que les accidents environnementaux à répétition depuis trente ans «*résonnent comme une litanie*¹⁶» et cette «*insécurité environnementale*» conduit à la problématique de l'efficacité des états face à ces nouveaux risques. Les modes de gouvernances retenus dans la gestion d'espèces animales sauvages pourraient donc au même titre que d'autres différends environnementaux, être source de déstabilisation dans la pacification des relations entre la société civile, les acteurs institutionnels et associatifs et les espèces elles-mêmes. Il convient alors de repenser ces modes de gouvernances autour d'une gestion anticipative des risques liés à la présence d'espèces faunistiques sauvages comme le loup afin d'éviter, une insécurité juridique globale servant alors une nouvelle forme d'état assimilé à ce que l'économiste français Alain Minc dénomme un «*nouveau Moyen-Age*¹⁷ ».

Or, sur le plan national, notamment en France, force est de constater une insuffisance d'approche transversale des risques ainsi qu'une insuffisance des moyens juridiques et techniques

A. Une insuffisance d'approche transversale des risques

Un nouveau mode de gouvernance reposant sur une gestion raisonnée du loup, reposerait sur une approche transversale des risques avant et après la survenance de dommage. La gestion anticipative des risques liés à la présence des loups, qui en découlerait, serait alors une gestion «*environnementale raisonnée* », et prendrait la situation antérieure et postérieure à un dommage.

a) Situation antérieure à la survenance d'un dommage lié à la présence de loups

Il faut d'abord prendre en compte la spécificité liée à l'espèce animale sauvage qu'est le loup. La présence des loups en France se compose en effet de populations autonomes, variant d'un territoire à un autre. Les habitudes alimentaires flexibles des loups, ainsi que leur reproduction et leur capacité de dispersion doivent alors être au cœur de cette gouvernance.

Il faut ensuite revoir le statut juridique actuel du loup en le précisant et en délimitant son champs d'application.

Il faut par ailleurs, revoir la gestion éducative locale, ou l'inventer, de manière à ce qu'elle soit transversale parce que concertée entre les acteurs publics, politiques, et associatifs locaux, pour une meilleure connaissance du loup auprès des gestionnaires de troupeaux et de la population environnante. Elle éviterait ainsi un contentieux de plus en plus grandissant.

Il faut enfin avoir une autre vision du pastoralisme au travers de nouveaux modes anticipatifs de risques comme une meilleure protection des troupeaux, de jour comme de nuit (revoir le principe de parquage nocturne, la présence de chiens, le principe de petits troupeaux). Les aides proposées par les acteurs publics nationaux et européens doivent être renforcées pour former les gestionnaires des troupeaux et la population à vivre aux côtés des loups et non contre eux.

15 CAA, arrêt du 19 décembre 1998, Commune de Breil-sur-Roya

16 GESLIN Albane, états et sécurité environnementale, états de l'insécurité environnementale : de la recomposition normative des territoires à l'esquisse d'un droit de l'anthropocène, collection études stratégiques internationales, éditions Bruylant, 2012, 296 pages, page 87 à 105

17 MINC Alain, le nouveau Moyen-Age, Paris, éditions Gallimard, 1994, 230 pages

b) Situation postérieure à la survenance d'un dommage lié à la présence de loups

Ce nouveau mode de gestion devrait prendre en considération le risque lié à la mortalité humaine, restant aux XXe et XXIème siècles, exceptionnelle. La mortalité animale restant la principale préoccupation des gestionnaires de troupeaux ainsi que des associations de défense des citoyens. Si les démarches scientifiques démontrent qu'un abattage de la population louvine entre 30 et 40% pourrait maîtriser cette dernière, cela ne rentre pas dans une gestion environnementale raisonnée de l'espèce car d'autres solutions existent comme le contrôle des naissances au delà de 2 portées par femelles, par an. Une meilleure surveillance par le bagage pourrait alors faire l'objet d'une réflexion, comme l'idée de parcs régionaux destinés aux loups. L'expérience lozérienne démontre que tout est possible.

Le Plan Loup 2013-2017 a augmenté le principe d'abattage et on a pu assister à plus de 400 tirs le 9 décembre 2013, dont 10% sont seulement des tirs de prélèvement, contre 90% de tirs dit «*de défense*». L'abattage des loups serait disproportionné par rapport à la destruction des troupeaux et leur indemnisation (*Extrait du Plan Loup 2013-2017, page 8*), et il est opportun de regarder les troupeaux envoyés à l'équarissage pour cause de maladie ou abattage par des chiens sauvages (environ 400.000 à 500.000 bêtes par an).

Est ce à dire qu'attaquer juridiquement les arrêtés préfectoraux autorisant ces tirs dans une gestion environnementale raisonnée du loup et plus généralement de espèces faunistiques sauvages comme une stratégie durable ?.....la question peut se poser car cette dernière ne fait que creuser le fossé entre les associations de protection de la nature et l'Etat. On peut comprendre cette démarche, seul moyen de faire pression sur un mode de gestion critiquable mais il reste limité. Car, entre l'entrée en vigueur de ces arrêtés donnant un droit d'affut général et leur suspension, l'abattage se réalise quand même. Ce droit d'affut généralisé peut même donner lieu à des dépôts de plainte pour destruction d'espèce protégée en bande organisée.

Enfin, une problématique demeure sur la survenance du dommage et donc la nature même du risque car on ne peut estimer que ce qu'on connaît. Il est donc nécessaire de prendre en compte les risques et dommages au vu des circonstances actuelles, mais également au vu des générations futures.

Ainsi les dommages futurs, comme des frais d'indemnisation au même titre que des frais de «*remise en état*», peuvent être pris en compte¹⁸.

De nouveaux dommages, comme le préjudice lié à la peur ou de l'angoisse¹⁹, celui du déplacement géographique, social et culturel des populations sinistrées, apparaissent et peuvent être constitutifs d'une mise en danger d'autrui.

S'agissant du loup, victime des tirs «*de défense*» excessifs ou inappropriés, les associations environnementales, étant pour lui, pourraient en demander réparation au titre d'une destruction d'espèce protégée en bande organisée. Là aussi, une meilleure vigilance s'impose pour limiter le contentieux et proposer la médiation environnementale en amont entre les acteurs institutionnels et les acteurs associatifs, au nom d'une gestion raisonnée du loup.

Il ressort donc de cette analyse juridique que les communes françaises ne sont pas encore préparées à cette nouvelle forme de gouvernance basée sur une gestion anticipative amont et aval des risques liés à la présence du loup. Les acteurs institutionnels, mais aussi la société civile ne sont pas suffisamment aguerris à cette dernière.

B. Une insuffisance des moyens juridiques et techniques

La sécurité juridique territoriale repose sur le fait de déterminer avec précision si une culture de la crise et donc une gestion anticipative des risques, existe vraiment.

18 Cass civ 3ème, 15 décembre 2010, société Sofi, n°09-70.538

19 DALIGAND Liliane, syndrome post traumatique spécifique et préjudice d'angoisse, CERDACC EA 3812, document RISEO 2011-3, consultable sur le site <http://www.iso.org>

Cette culture de la crise ne doit pas s'entendre uniquement sur la gestion technique des risques, mais doit appréhender la globalité des risques, dans une approche transversale de ces derniers et les conséquences qu'ils engendrent, notamment sur la nature des dommages subis.

L'analyse juridique pose l'humilité de tous les acteurs réfléchissant à l'évolution d'un cadre face à la réalité juridique et à la limite du principe de prévention, de solidarité et coopération car l'esprit du législateur n'est pas encore clairement retranscrit dans la pratique territoriale et qu'on « *en reste encore loin malgré les avancées de la loi de juillet 2010* ».

a) Utilisation des outils fonciers et réglementaires

On peut rebondir sur l'importance d'utiliser un ensemble d'outils fonciers et réglementaires, pour mieux assimiler les zones dites à risques. Or, les questions de coopération intercommunale relatives à un plan d'aménagement global d'un ensemble de territoires contigus soumis au même risque, propre à l'esprit du législateur demeurent. Pour élargir cette analyse à tous les risques environnementaux, qu'ils soient en zone montagne, rurale, ou urbaine, force est de constater qu'il conviendrait ainsi de pouvoir réinventer, ou toute simplement d'inventer, de nouvelles stratégies territoriales axées sur les risques présents sur les territoires concernés, en lien avec les aménagements présents et à venir. Cette nouvelle vision du territoire passerait alors par une véritable coopération inter et intra communautaire nouvelle, supposant alors formation des acteurs institutionnels et associatifs locaux et échange des savoirs-faire et être locaux.

Cela supposerait aussi qu'on qualifie juridiquement la notion de risques, qu'on renforce la portée juridique limitée des données techniques.

Cela supposerait aussi qu'on élargisse le caractère « *remarquable* » des espèces sauvages comme le loup, en intégrant les notions de « *rare et fragiles* » qui ne sont pas encore reconnus sur le plan juridique. Ces espèces étant partie intégrante d'un patrimoine vivant unique, sont des ressources naturelles appartenant à un patrimoine mondial qu'on pourrait alors dénommer « *Patrimoine commun de l'humanité* », au même titre que d'autres ressources naturelles comme l'eau en 2010²⁰ et 2013²¹, et seraient alors perçues comme étant susceptibles de subir des risques irréparables.

b) Application du principe de prévention, de solidarité et de coopération

La gestion anticipative des risques doit reposer sur le principe de prévention, de solidarité et de coopération dans ce domaine. Car se pose la problématique en aval de la gouvernance en matière de sûreté et maîtrises de phénomènes naturels prévisibles et imprévisibles sur le plan technique et juridique. La gestion du loup reste une problématique délicate pour beaucoup d'états. La problématique juridique repose alors sur la nécessité d'une nouvelle vision des risques et d'une gestion transversale et anticipative à savoir qu'elle doit pouvoir être en mesure de dénoncer l'ensemble des données techniques propres à l'équilibre de l'espèce, mais également fournir un cahier des charges des droits d'information au grand public au titre des dispositions de la convention internationale d'Aarhus. La gestion anticipative des risques prendrait aussi en compte l'émergence de nouveaux types de dommages non reconnus juridiquement pour l'instant tel que le dommage du trouble de jouissance à une vie saine, ou encore le dommage de la perte de valeurs liés à la vie rurale.

Le dommage de la peur pourrait être retenue pour toute victime, humaine ou animale. Plus généralement, ce nouveau type de gestion anticipative des risques, pose la délicate question de savoir lequel des droits fondamentaux doit-on protéger en droit, est-ce ceux de l'homme ou ceux de la nature ou les deux, et dans quel ordre ? Cette notion de gestion « *raisonnée* », en opposition à gestion « *absolue* », répondrait aux impératifs de « *volonté commune et solidaire d'utilisation* ».

20 AGNU, résolution 64/292 du 28 juillet 2010

21 AGNU, résolution 24/18 du 27 septembre 2013; résolution A/C.3/68/L.34/Rev.1 du 19 novembre 2013

équitable d'une ressource rare», et non aux impératifs de «*mise en valeur des gestions coordonnées de l'eau, la terre et les ressources associées*». Cette gestion serait donc aux antipodes de la gestion intégrée qui ne vise qu'à «*maximiser le bien-être économique et social*», et répondrait alors à «*équilibrer durablement la pérennisation des ressources naturelles* ». Ce faisant, la gestion raisonnée repose avant tout sur la redéfinition des territoires, au sens environnemental, en faisant appel notamment aux données géo-morphologiques, anthropiques, des systèmes pour permettre de répertorier les réservoirs naturels présents à sauvegarder. Le champs d'application de ce type de gestion reposerait sur les notions juridiques de *pater familias*, et de *mandat*, en posant un cadre réglementaire nouveau basé sur le prélèvement utile, indispensable et nécessaire des ressources naturelles. Elle pourvoirait également à l'extension de la qualification juridique des ressources naturelles en mettant en exergue la notion de fragilité et de rareté des ressources naturelles territoriales.

En l'espèce, la gestion anticipative des risques des espèces faunistiques sauvages et notamment le loup, répondrait aux problématiques de financement des travaux de mise en sécurité de territoires à risques, celui des populations déplacées, ainsi que celui de la formation des équipes communales. Il faudra ainsi dépasser les clivages politiques, sociaux-culturels et juridiques au nom d'un intérêt général communautaire environnemental.

Conclusion

La mondialisation a pour conséquence une globalisation des rapports juridiques. Au delà des effets que cela peut avoir, certaines pratiques ont pu alors renaître ou se développer. Tel est le cas pour deux pratiques. La première, la médiation environnementale, se développe avant la survenance du dommage environnemental à titre préventif, et après sa survenance, en règlement de différent. La seconde, la compensation environnementale s'applique seulement en aval, à la survenance du dommage environnemental.

Si «*Nul n'est tenu à l'impossible*»²²(*Nullus tenetur ad impossibile* ou *Ad impossibilia nemo tenetur*), «*Il n'est rien d'impossible à celui qui a bonne envie* »²³ ».

Au delà de la question du loup, force est de reconnaître que l'on doit s'attendre dans les prochaines décennies à s'unifier d'avantage par une coopération transversale, visant une sécurité juridique environnementale générale. Cette clairvoyance, même difficile, en la matière devra faire avant l'objet d'un travail de patience.

«*Aucun bonheur n'est possible dans l'ignorance*²⁴» et «*ne pas perdre patience, même si cela semble impossible c'est déjà de la patience*²⁵».

Tel un aigle royal, prenons de la hauteur et soyons les acteurs du changement en ayant une vision globale des gestions et modes de gouvernance environnementale. N'attendons pas pour le loup qu'il subisse l'avenir, inventons notre destinée et la sienne.

Laure SINGLA

PDG fondateur du cabinet Juris Eco Conseil

Médiateur judiciaire, membre ANM & IMEF, auprès de la CA de Montpellier et du TGI de Nimes

Membre du CRIDEAU (*centre de recherche inter disciplinaire en droit de l'environnement et aménagement de l'urbanisme*) & CIDCE (*Centre International de Droit Comparé de l'Environnement*)

Membre expert de l'IRMA (*Institut des risques majeurs*), GRAINE LR

Membre de JSF (*Juristes Sans Frontières*) et de l'EDAD (MEEDT)

Administrateur bénévole LPO Hérault

²² Saint Thomas d'Aquin, théologien et philosophe, 1224-1274

²³ Proverbes français, 1853

²⁴ ZOLA Emile, Les Rougon-Macquart, Le Docteur Pascal, Chapitre VIII (extrait), 1893

²⁵ Proverbe japonais, 1905