CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE

_____

SÉANCE DU 22 OCTOBRE 2025

_____

DÉLIBÉRATION N° 2025-22

_____

AVIS DU CNPN RELATIF AU PROJET DE DÉCRET PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS RELATIVES AUX MESURES DE PROTECTION DES ESPECES ANIMALES NON DOMESTIQUES ET VEGETALES NON CULTIVEES

_____

Le Conseil national de la protection de la nature,

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 411-1 et s. et R. 411-3 ;

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 134-2 et R. 134-20 et suivants ;

Vu l'article 52 de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ;

Vu le code des relations entre le public et l'administration, notamment ses articles R. 133-4 à R. 133-14 ;

Vu la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, notamment son article 2 ;

Vu le décret n°2017-342 du 17 mars 2017 relatif au Conseil national de la protection de la nature ;

Vu l'arrêté du 27 mars 2022 portant nomination au Conseil national de la protection de la nature ;

Vu l'arrêté du 10 janvier 2023 portant approbation du règlement intérieur du Conseil national de la protection de la nature ;

Entendu son rapporteur, Philippe BILLET, après exposé des motifs par la Direction de l'eau et de la biodiversité,

I. Préambule

Le Conseil national de la protection de la nature (CNPN) est saisi d'un projet de décret portant diverses dispositions relatives aux mesures de protection des espèces animales non domestiques et végétales non cultivées.

Ce projet vise à réviser le régime des espèces animales et végétales protégées pour tenir compte du changement de statut loup tant en droit européen (Convention de Berne du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe) qu'en droit de l'Union (Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (dite « Directive Habitats Faune Flore » ou HFF) et Directive (UE) 2025/1237 du 17 juin 2025 modifiant la directive 92/43/CEE du Conseil en ce qui concerne le statut de protection du loup *(Canis lupus)*).

Le loup a ainsi été rétrogradé de l'annexe IV « Espèces animales et végétales présentant un intérêt communautaire et nécessitant une protection stricte » à l'annexe V « Espèces animales et végétales (…) dont le prélèvement dans la nature et l'exploitation sont susceptibles de faire l'objet de mesures de gestion ». Les espèces visées à l'annexe IV peuvent voir leur protection faire l'objet de dérogations ponctuelles, tandis que celles de l'annexe V peuvent faire l'objet de mesures de gestion permanentes, sans toutefois que la directive HFF définisse ces mesures.

Ce projet de décret complète l'article R. 411-3 du code de l'environnement pour permettre de mettre en œuvre ces mesures de gestion, en se fondant sur l'article L. 411-2 du même code, aux termes duquel : *« I. – Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles sont fixées : (…) 2° **La durée et les modalités de mise en œuvre des interdictions** prises en application du I de l'article L. 411-1 ».*

Selon l'argumentaire de l'administration dont il est fait état dans les motifs du décret, il est nécessaire de compléter l'article R. 411-3 par une référence à ces *« modalités de mise en œuvre »* afin *« de mettre en cohérence les articles L. 411-1, L. 411-2 et R. 411-3 du code de l'environnement et à permettre de procéder en droit français aux modifications du statut de l'espèce et de définir les règles de sa gestion. ».*

Selon la proposition de rédaction du projet de décret soumis à l'avis du CNPN, le texte s'établirait ainsi :
« Pour chaque espèce, les arrêtés interministériels prévus à l'article R. 411-1 précisent :
*1° La nature **et les modalités de mise en œuvre** des interdictions mentionnées à l'article L. 411-1 qui sont applicables**, pour assurer un état de conservation favorable des populations des espèces concernées et permettre leur coexistence avec les activités économiques existantes** ;*
2° La durée de ces interdictions, les parties du territoire et les périodes de l'année où elles s'appliquent. »

II. Avis

Après en avoir délibéré, le CNPN émet un <u>avis défavorable à l'unanimité</u> (22 votes contre) sur le projet de décret, assorti de recommandations :

1/ Intitulé et champ d'application

L'intitulé et le champ d'application du projet de décret ne répondent pas à la volonté affichée par l'administration de limiter au loup l'application des dispositions nouvelles qu'il institue : toutes les espèces animales et végétales protégées sont concernées, sans justification particulière puisque les visas ne concernent, pour l'essentiel, que le loup, comme les arguments développés à l'appui de la consultation du public.

2/ Principe du décret

Le CNPN est surpris par cette proposition de décret, dans son principe même, dont la nécessité reste à établir.

La motivation développée au soutien de ce dispositif affirme que la seule référence faite par l'actuel article R. 411-3 du code de l'environnement à la *« nature des interdictions »* ne serait pas suffisante pour intégrer des *« modalités de mise en œuvre des interdictions »* prévues par l'article L. 411-2 du même code.

Le CNPN tient pourtant à rappeler :

- Que la France, contrairement au droit de l'Union, ne distingue pas entre espèces protégées autorisant des mesures de gestion et espèces strictement protégées permettant ponctuellement des dérogations aux interdictions qu'il définit. Or, cette situation n'interdit pas que des modalités de mise en œuvre de ces interdictions soient adoptées par arrêté sans qu'existent de dispositions réglementaires intermédiaires. Ainsi, s'agissant du Grand cormoran, l'Arrêté du 24 février 2025 « fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de perturbation intentionnelle et de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant les grands cormorans (Phalacrocorax carbo sinensis) » établit bien les modalités de ces dérogations, alors même que l'article R. 411-6 du code de l'environnement n'y fait pas référence comme conditions d'établissement de ces dérogation, non plus que l'article L. 411-2, 4° du même code dont il porte pourtant application. Un décret n'a donc pas été considéré comme nécessaire pour qu'un arrêté établisse ces « modalités » (à l'instar des Plafonds de destruction ou des Modalités d'exécution des opérations d'effarouchement et de destruction, s'agissant de l'arrêté précité du 24 février 2025).

- Que, d'une manière plus générale, tous les arrêtés relatifs aux espèces protégés, qui en fixent la liste, s'attachent non seulement à la nature, mais également aux « modalités » de leur protection, sans qu'existe un décret relayant cette nécessité de fixer ces modalités. Ainsi, l'arrêté « mammifères protégés » du 23 avril 2007 s'accommode de l'absence de cette mention réglementaire depuis l'origine, alors qu'il comprend de très nombreuses dispositions relevant de ces

« modalités » (comme le souligne au reste son intitulé, qui vise expressément « les modalités de leur protection »). Au-delà de la *nature* des interdictions (destruction, mutilation, capture ou enlèvement, perturbation intentionnelle des animaux dans le milieu naturel), le CNPN relèvera ainsi, au titre des *« modalités de mise en œuvre »* : *« L'autorisation prend la forme des documents délivrés pour l'application du règlement (CE) n° 338/97 susvisé. Elle est délivrée par le préfet du département du domicile de la personne physique ou morale demanderesse. », « Les dispositions du présent arrêté ne dispensent pas des autorisations requises pour le franchissement des frontières à destination ou en provenance d'un pays ou d'un territoire non membre de l'Union européenne, notamment en ce qui concerne les articles 5 et 6. »*. De la même façon, l'arrêté du 8 janvier 2021 fixant la liste des amphibiens et des reptiles représentés sur le territoire métropolitain protégés sur l'ensemble du territoire national *et les modalités de leur protection* ne vise ainsi pas seulement la nature des interdictions (destruction ou enlèvement des œufs et des nids, destruction, mutilation, capture ou l'enlèvement des animaux, perturbation intentionnelle des animaux, pour autant que la perturbation remette en cause le bon accomplissement des cycles biologiques de l'espèce considérée), mais également leurs modalités (dérogations aux interdictions de colportage, de mise en vente, de vente ou d'achat, d'utilisation commerciale de spécimens de Grenouille rousse (*Rana temporaria*) pour une période de trois années…) à des établissements présentant certaines caractéristiques minimales.

Nonobstant le fait que ses termes induisent une modification générale du statut de toutes les espèces protégées, ce projet de décret rajoute inutilement à la réglementation, là où un simple arrêté concernant le seul loup pourrait suffire.

3/ Termes du décret

Le CNPN est surpris par les termes de cette proposition de décret, en ce qu'ils donnent pour finalité aux modalités de mise en œuvre des interdictions protégeant certaines espèces de *« permettre leur coexistence avec les activités économiques existantes »*, ouvrant la porte à une pesée globale des intérêts qui n'a pas lieu d'être ici.

Il rappelle :

- Que la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, pas plus que le décret n°77-1295 du 25 novembre 1977 pris pour l'application des articles 3 et 4 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature et concernant la protection de la flore et de la faune sauvages du patrimoine naturel français, désormais codifiés au code de l'environnement, n'ont retenu les intérêts économiques comme justification de la modulation de la protection des espèces ;

- Que la seule référence légale aux intérêts économiques en matière de protection des espèces animales et végétales est déterminée par l'article L. 411-2, 4°, c) du

code de l'environnement, qui en fait un fondement des raisons impératives d'intérêt public majeur justifiant la délivrance d'une dérogation, disposition dont l'article R. 411-3 ne traduit pas ici l'application.

- Que, de son côté, la Directive HFF introduit les intérêts économiques dans un sens beaucoup plus restrictif que ne le fait le projet de décret, en considérant que si *« les mesures prises en vertu de la présente directive tiennent compte des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales »*, il faut les inscrire dans la perspective de son objet, c'est-à-dire *« d'assurer le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire. »* (art. 2, 2° et 3°). La Directive HFF impose ainsi que les mesures prises pour son application « tiennent compte » de ces intérêts économiques, et non d'en faire une finalité des mesures, contrairement à ce qu'envisage le projet de décret (« *pour permettre leur coexistence avec les activités économiques existantes* »).
  C'est, au reste, ce que rappelle le Conseil d'Etat en considérant que : *« Il résulte de cette directive, telle qu'interprétée par la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt du 29 juillet 2024, Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (ASCEL) c/ Administración de la Comunidad de Castilla y León (C-436/22), que les prélèvements de spécimens d'une espèce figurant à l'annexe V de cette directive doivent être compatibles avec le maintien de l'espèce dans un état de conservation favorable, au regard des données de surveillance de l'état de conservation de cette espèce collectées en application de l'article 11 de la directive »* (CE, 7 juill. 2025, n° 488730, Fédération départementale des chasseurs du Pas-de-Calais). Laquelle Cour de justice, dans cet arrêt de référence, a considéré que les considérations économiques ne peuvent pas *« revêtir un caractère déterminant »* (§ 82), ce qui contrarie formellement les termes du projet de décret qui tendent, au contraire, à établir un équilibre entre protection et activités économiques existantes (coexistence) une fois la pesée globale des intérêts établie. Les deux intérêts ne peuvent donc pas être placés sur le même plan.

- Que, contrairement au droit de l'Union, la France n'a pas établi de dichotomie entre espèces protégées et espèces strictement protégées ainsi que le fait pourtant la directive HFF en les répartissant en deux annexes. Toutes les espèces protégées sont donc indistinctement concernées par les mesures mises en place en place par la France, législatives comme réglementaires. Y compris, donc, celles du projet de décret, s'il venait à être adopté, en raison de ce statut unique de protection, qui est strict. Rigueur française que n'interdit au demeurant pas la Directive HFF, qui n'impose pas cette dichotomie, mais sous réserve que les espèces soient alors effectivement protégées. La possibilité ouverte par le projet de décret de satisfaire une coexistence avec les activités économiques s'inscrit donc en violation des exigences de protection de la Directive, en ce qu'elle concerne potentiellement toutes les espèces protégées par la réglementation française, sans tenir compte de la différenciation établie entre les espèces par le droit de l'Union.

4/ Recommandations

Le CNPN tient à formuler quelques recommandations relativement à l'éventuelle adoption d'une réglementation propre au « loup », dans la stricte perspective de son déclassement tel qu'il a été opéré par la Directive HFF : l'adoption d'un arrêté (arrêté spécifique ou arrêté complétant - pour le seul loup - l'arrêté « mammifères protégées » de 2007), fixant la nature et les modalités de mise en œuvre des interdictions concernant le loup, devra imposer au minimum

- une étude préalable de la situation démontrant la nécessité de libéraliser la destruction de loups à des fins de protection des troupeaux ;
- son efficacité attendue par rapport à l'objectif d'assurer la limitation des dommages à l'élevage dans le respect de la condition d'assurer un état de conservation favorable de l'espèce ;
- les moyens de destruction interdits, dans le strict cadre des dérogations prévues par la Directive HFF ;
- la liste des personnes à même de procéder à ces opérations,
- la détermination d'un plafond annuel de prélèvements…

Ces recommandations ne sauraient cependant constituer un aval du CNPN à une politique de régulation de la population de loups.

Le président du Conseil national de la protection de la nature

Loïc MARION