

# LE LOUP EN EUROPE

## d'une protection nécessaire à une acceptation hésitante

Par Fanny MAROCCO



**P**ersécuté jusqu'au XXe siècle et presque exterminé, le loup a su reconquérir une partie de l'Europe. Son retour naturel sur le vieux continent crée un véritable désaccord, notamment dans des pays d'où il avait complètement disparu.

Les opposants (éleveurs, chasseurs, quelques élus) et les partisans du loup entrent alors dans un conflit relayé par les médias escamotant les questions de fond pour ne développer que les faits divers et déchaîner les passions. Que l'approche soit territoriale, sociétale, politique ou économique, l'ampleur du phénomène « *Canis lupus* » en Europe dévoile la crise « *à l'intérieur de la cité, la polis, d'où l'importance du politique* (1). »

Face à ce constat, les discours de protection du loup ne sont-ils pas dérisoires ? Au contraire : parce que la survie du loup est fragile, sa protection devient indispensable. Étant donné le recul avancé du territoire naturel du loup par la présence humaine, la protection apparaît alors, non pas comme un luxe, mais bien comme une nécessité. Puisque l'homme et le loup sont deux grands prédateurs, la concurrence de territoire, au-delà de la concurrence de chasse, doit être encadrée afin d'y atteindre un semblant de cohabitation. À ce titre, la recolonisation du loup sur le territoire européen a contraint les autorités à déterminer le statut juridique de ce grand carnivore. Le Droit en Europe est-il le vecteur d'une cohabitation harmonieuse entre l'homme et le loup ?

L'Europe comprend les États du Conseil de l'Europe (47 membres), dont parmi eux figurent les États de l'Union européenne (28 membres). La forte diminution de la population lupine en Europe

a conduit les États à prendre des normes protectrices en faveur du loup. Cette approche est donc commune pour les États destinataires. Quant à l'acceptation du grand carnivore dans chaque État, l'approche devient alors inégale.

### La protection commune de *Canis lupus* en Europe

En provenance des États-Unis, la prise de conscience environnementale débute en Europe dans les années 1960-70. La communauté internationale comprend que les ressources naturelles sont limitées et épuisables. Elle multiplie donc les textes consensuels relevant du droit conventionnel ou du droit déclaratoire, dans un souci d'avenir pour l'environnement. Ainsi, la Charte mondiale de la nature de 1982, tout comme la Convention sur la diversité biologique de 1992, attestent de l'importance de la sauvegarde et de la conservation des écosystèmes et des habitats naturels. Contraignants ou déclaratoires, ces accords marquent l'engagement des États signataires à vouloir promouvoir, pour les générations présentes et futures, le développement durable. La démarche demeure globale. Toutefois, ils ne citent pas expressément les espèces auxquelles ils s'appliquent.

Il faudra attendre la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), pour que l'espèce *Canis lupus* soit nommément désignée. Signée le 3 mars 1973, en vigueur en France depuis 1978, la

Convention a pour objectif de protéger et conserver la faune et la flore sauvages, par le contrôle de leur commerce international. L'Union européenne (UE) a ensuite adopté, le 9 décembre 1996, le règlement (CE) n°338/97 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce. Ce texte met en oeuvre la CITES dans les États membres de l'UE et prend des mesures de protection plus strictes que celles prévues par la CITES. *Canis lupus* est considéré comme une espèce dont l'exploitation commerciale est incompatible avec sa survie. Toute utilisation de spécimens de cette espèce à des fins commerciales est donc interdite.

Parallèlement, la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe a été adoptée le 19 septembre 1979, à Berne, sous l'égide du Conseil de l'Europe, la France ne l'ayant appliquée qu'à partir de 1990. L'objectif est de conserver les espèces de la faune et la flore sauvages de l'Europe, ainsi que leurs habitats naturels, dans une perspective de coopération entre États. Dès lors, la spécificité des espèces et de leurs besoins est reconnue. En raison d'une répartition disparate et de la mobilité des espèces en Europe, la Convention se doit d'être souple dans son action. Ainsi, toutes les espèces sont concernées indépendamment de leur rareté, et l'espace géographique couvert par la Convention ne se limite pas au continent européen. La Convention est le premier texte à réellement protéger le loup. Elle l'inscrit comme une espèce strictement protégée. À ce titre, il bénéficie d'une protection très encadrée. Toute forme de perturbation, détérioration et destruction intentionnelles du loup et de son habitat est interdite. La dérogation à cette protection doit répondre à deux conditions générales cumulatives : aucune autre solution satisfaisante ne doit exister et la dérogation ne doit pas nuire à la survie de la population intéressée. Cette dérogation doit indiquer sa finalité comme, par exemple, la prévention des dommages au bétail. Également, des moyens de capture et de mise à mort tels que le poison, sont interdits.

La directive n°92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, ou plus communément la directive « habitats », est l'application de la Convention de Berne par les États membres de l'UE. Par sa nature, la directive est aussi un outil souple. L'obligation de résultat laisse aux États une liberté de

moyens quant aux mesures nationales d'exécution. Une directive doit être transposée dans le droit de chaque pays dans un délai imparti et sous le contrôle de la Commission européenne. Contraignante et de portée générale, la directive tend à une harmonisation des législations nationales. La directive « habitats » est un appui décisif dans la protection du loup. Elle porte plus loin l'objectif de la Convention de Berne. Elle met en oeuvre un réseau écologique européen, le réseau Natura 2000. Il se compose des zones de protection spéciales (ZPS) issues de la directive « Oiseaux » de 1979, et des zones spéciales de conservation (ZSC) érigées par la directive « habitats ». Comparée à la Convention, la directive confère une protection plus étendue. Le loup est considéré comme une espèce d'intérêt communautaire car sa population sur l'aire géographique de l'UE est en danger. Par conséquent, elle

**Canis lupus est actuellement classée dans la catégorie « préoccupation mineure » dans le monde et l'Europe, tandis qu'elle est considérée comme « vulnérable » en France.**

est une espèce prioritaire qui nécessite la création de ZSC et l'établissement d'un plan de gestion par chaque Etat. Elle exige aussi une protection stricte que la directive rend plus précise et plus large. Les formes de destruction, perturbation et détérioration ne nécessitent plus d'être intentionnelles. Également, la dérogation à la protection demande à ce qu'elle ne nuise pas, non plus à la survie de la population, mais au maintien de la population dans un état favorable. Sont exclues de la protection stricte les populations lupines polonaises, slovaques, et finlandaises à l'intérieur de la zone de gestion des rennes. En outre, ces populations sont aussi exclues de la désignation de ZSC avec les populations estoniennes, lettonnes, lituaniennes, espagnoles au sud du Duero et grecques au sud du 39e parallèle.

Enfin, la Commission européenne établit une liste rouge des espèces menacées à l'échelle européenne, en collaboration avec

l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN). L'espèce *Canis lupus* est actuellement classée dans la catégorie « préoccupation mineure » dans le monde et l'Europe, tandis qu'elle est considérée comme « vulnérable » en France. L'UICN, avec le concours de Large carnivore initiative for Europe, appuie l'action de la Commission en vertu de la directive « habitats ».

## **L'acceptation inégale de *Canis lupus* en Europe**

La répartition du loup est irrégulière en Europe. La persécution de l'animal et la pression démographique ont conduit à la régression des populations. La déforestation et l'urbanisation ont réduit l'habitat naturel du loup. Trouvant, d'abord, refuge dans des zones de repli écartées de la présence humaine telles que le milieu montagneux, le loup a progressivement reconquis les territoires. Des populations se sont ainsi reconstituées. L'Espagne, le Portugal, la France, la Suisse, la Pologne, et maintenant l'Allemagne, la Slovaquie, l'Autriche, la République Tchèque, la Hongrie et même le Danemark et les Pays-Bas sont des États ciblés par *Canis lupus*. Les principales populations de loup en Europe sont localisées en Italie mais aussi dans les Balkans, les Carpates, le nord-ouest de la péninsule ibérique et les pays baltes.

Les mesures de conservation ont amélioré favorablement les écosystèmes. Le Comité permanent de la Convention de Berne veille à sa bonne application. Il émet notamment des recommandations aux Parties sur la mise en oeuvre de ladite Convention. De nombreuses recommandations font référence au loup telle que celle relative à la gestion de l'expansion de populations de grands carnivores en Europe (n°163, 2012). Elle préconise aux Parties « une amélioration de l'acceptation des grands carnivores et (...) une compréhension de leurs habitudes par la société. » Le groupe d'experts sur les grands carnivores surveille la prise en compte de ces recommandations.

La directive « habitats », quant à elle, poursuit ses objectifs de conservation par l'extension du réseau Natura 2000. La Commission européenne félicite les « signes d'amélioration (...) observés dans certaines parties de l'UE pour (...) le loup. » Mais elle soutient que « de nombreux efforts restent nécessaires pour établir des populations saines et durables (2) ». Également, la politique environnementale de l'UE dispose d'un instrument financier, le programme



LIFE, depuis 1992. Devenu LIFE+, le programme actuel (2014-2020) cofinance de nombreux projets de conservation du loup. Par exemple, le programme WOLFALPS, qui se termine le 31 mai 2018, menait une action transfrontalière dans les Alpes (Italie, France, Slovénie) visant à faciliter la conservation du loup à long terme et la coexistence avec les activités humaines (3).

Certains États prennent des initiatives plus sévères. Les tribunaux allemands ont condamné en 2013 un chasseur à une amende et au retrait définitif de son permis de chasse, pour avoir braconné un loup (4). L'Est de l'Allemagne est même un exemple d'acceptation et de cohabitation. Même sur leurs gardes, les hommes ont vaincu leur peur, et le loup est habitué au bourdonnement de la vie humaine. « *L'appréhension du loup est une question de culture* (5). » D'autres États ont été poursuivis par la Commission européenne. La Cour de Justice de l'UE a condamné la Finlande en juin 2007 pour avoir violé la directive « habitats », en accordant des permis de chasse au loup sans avoir précisé les conditions dans lesquelles celle-ci était menée (6). De même, à la suite de l'ouverture de la chasse au loup le 15 janvier

2011 en Suède, la Commission a ouvert une procédure d'infraction en vertu de la directive « habitats » en adressant une lettre de mise en demeure. La Suède a ainsi pris des mesures pour se conformer à la législation (7) (8). (NDLR : mais à l'heure actuelle, la Suède autorise chaque hiver une chasse aux loups, conduisant pro et anti-chasse aux loups à s'affronter devant les tribunaux).

### Et la France ?

Si la représentation du loup est une approche culturelle, alors la France demeure bien singulière. La mémoire collective y est très forte à l'égard du loup. Dès lors, la protection du loup n'apparaît pas en France comme une évidence.

La Convention de Berne n'a été ratifiée en France qu'à partir de 1990 (9), à la suite de « l'affaire de Fontan (10) » concernant l'abattage volontaire d'un loup. Jusqu'à cette date, *Canis lupus* n'était ni un nuisible, ni un gibier et encore moins une espèce protégée. Les chasseurs ont profité d'une certaine liberté durant ce « vide juridique. » Dans la recommandation n°17 relative à la protection du loup en Europe de 1989, le Comité « invite la France à assurer

la protection juridique totale du loup, en particulier pour les individus qui pourraient immigrer d'un pays voisin. » Il s'agit du présage, ou de l'annonce, du retour naturel du loup en France par les Alpes italiennes, avant la constatation officielle de 1992. Il

**C'est dans un arrêté ministériel de 1993 que le loup apparaît sur la liste des mammifères protégés en France.**

était donc difficile de nier la recolonisation imminente du grand canidé en France, à la fois sur le terrain mais aussi par les autorités. C'est dans un arrêté ministériel de 1993 que le loup apparaît sur la liste des mammifères protégés.

Mauvaise élève, la France n'a pas failli à sa réputation. Elle a été condamnée à plusieurs reprises pour mauvaises transpositions de la directive « habitats ». C'est à l'issue de sa première condamnation, par la Cour de Justice des Communautés européennes en 2000 (11), que la France a adopté un texte



de transposition, la loi du 3 janvier 2001, et son ordonnance du 14 avril 2001.

Riche d'une diversité biologique et géographique, la France a mis en place son premier plan de gestion pour le loup en 2004. Toutefois, le plan loup actuel (2018-2023) ainsi que les arrêtés annuels fixant le nombre maximal de spécimens de loup pouvant être tués, et listant les départements bénéficiant d'autorisation de destruction, font toujours débat. Notamment, les associations dénoncent le traitement du loup comme un nuisible et le manque de courage du Gouvernement pour affirmer un objectif de coexistence tandis que les opposants parlent d'ensauvagement et demandent une suppression du plafond de loups à « prélever ». Chacun a le sentiment profond de légitimité dans la cause qu'il défend et chacun s'accorde pour dire que la cohabitation demeure un échec. Le Conseil national de la protection de la nature (CNPN), qui a pour mission d'apporter, par ses avis, une expertise scientifique et technique, décrit ce plan comme un « *freinage, par régulation, de la croissance des populations de loups, allant bien au-delà des possibilités réglementaires de déroger à la protection de l'espèce* ».

Les élus anti-loup multiplient les initiatives.

En 2013, une proposition de loi (12) préconise la création de zones de protection renforcée contre le loup, dans lesquelles l'abattage est autorisé « *indépendamment du prélèvement défini par le niveau national* ». Par ailleurs, Christian Estrosi, député-maire de Nice, relate depuis 2002 la question de la réintroduction du loup par les agents de l'Etat (13). Au regard de l'implantation du loup actuellement, les propos de l'élu paraissent désuets. Toutes ces démarches marquent l'impuissance des opposants face à l'avancée du loup, et frôlent parfois l'illégalité dans le fond.

Vivre ensemble demande à accepter l'autre. Accepter une autre espèce suppose de la comprendre. Et vivre en harmonie avec elle exige des concessions. C'est bien ce qui fait défaut à la France : trouver un compromis. Le loup évolue dans le paysage français parce qu'il a su observer et s'adapter. Pendant près d'un demi siècle, l'éleveur et le chasseur français se sont acclimatés à une situation dénuée de toute prédation lupine, contrairement à l'Italie ou l'Espagne. La détresse d'une activité isolée pour l'un et la rivalité pour l'autre les réunissent vers un coupable : *Canis lupus*. Pourtant, le loup est un modèle de régulation des ressources

sauvages, la reconstitution de la biodiversité du parc national du Yellowstone depuis sa réintroduction en 1995 en est un témoignage. Il prélève des cervidés, responsables des dégâts forestiers. Leur prolifération en l'absence des grands prédateurs a un impact sur la biodiversité (14). Par sa nature opportuniste, les loups chassent les individus vulnérables (vieillissant, malade, jeune, blessé). En véritable « Monsieur propre » de la forêt, il améliore le patrimoine génétique de ses proies et réduit les maladies. Les écosystèmes demeurent interdépendants.

## Conclusion

Tantôt vénéré tantôt diabolisé, le loup est l'animal mythique par excellence. Il symbolise la nature sauvage dans la mémoire de nombreuses civilisations européennes. Plus largement, cet animal témoigne de la complexité du rapport de l'homme avec la nature. Il pose « *le problème des racines animales de l'homme* (15). » De ce fait, Bruno Bettelheim, psychologue américain, dans *La Psychanalyse des contes de fées*, énonce la conclusion suivante : « *Nous attribuons au loup ce qu'il y a de plus terrifiant en nous-mêmes.* »

À l'heure où le statut juridique des animaux

domestiques et non domestiques tenus en captivité, appuyé par la publication du nouveau code de l'animal (16), bénéficie d'un regain d'intérêt pour le caractère d'être sensible et vivant, l'animal sauvage en liberté trouve difficilement sa place dans le cœur des hommes. C'est bien la rareté d'une espèce qui lui confère sa protection.

La disparition imminente des espèces en fait apprécier davantage sa richesse mais aussi sa fragilité. Le loup n'échappe pas à la règle bien qu'il soit un exemple d'adaptation. *Canis lupus* demeure la première espèce apprivoisée puis domestiquée par l'homme bien avant la sédentarisation de ce dernier. Cette longue cohabitation et association a donné naissance au fil des sélections à notre chien actuel, considéré comme « le meilleur ami de l'homme ». Quel paradoxe ! 🐾

*Fanny Marroco est diplômée d'un master II de droit de l'environnement et du développement durable lors duquel elle a réalisé un mémoire relatif au retour naturel du loup en France couvrant juridiquement la question de ce grand prédateur sur notre territoire.*

(1) F. Benhammou, *Une géopolitique du loup (Canis lupus) en France : quels apports pour une géographie de l'environnement et des territoires ruraux ?*

(2) Rapport de synthèse de la Commission sur l'état de conservation des types d'habitats et des espèces conformément à l'article 17 de la directive « Habitats », 13 juillet 2009.

(3) Conferenza finale internazionale – La coesistenza tra uomo e lupo sulle alpi e in Europa (18 – 20 marzo 2018)

(4) FERUS, Chasseur ayant abattu un loup en Allemagne : responsable, mais pas coupable, 20 août 2013.

(5) *Buvette des alpages*, B. de Menten, Lausitz : « On avait tout simplement oublié comment vivre avec le loup ! », 4 mars 2013.

(6) Communiqué de presse de la Commission européenne n°IP/08/525.

(7) Communiqué de presse de la Commission européenne n°IP/11/95.

(8) Communiqué de presse de la Commission européenne n°IP/11/95.

(9) Décret n°90-756 du 22 août 1990.

(10) Tribunal d'instance de Nice, 16 janvier 1990, ASPAS c. Robert Beltramo.

(11) CJCE, affaire C-256/98 du 6 avril 2000, Commission des Communautés européennes c. République française.

(12) Proposition de loi n°663 visant à créer des zones de protection renforcée contre le loup, 30 janvier 2013.

(13) Assemblée nationale - Commission

d'enquête sur les conditions de la présence du loup en France et l'exercice du pastoralisme dans les zones de montagne, rapport n°825 du 2 mai 2003.

(14) P. Vouillon, Dossier Forêt-Faune sauvage, un fragile équilibre, Terre sauvage n° 305, juin 2014.

(15) Pierre Jouventin, *Kamala, une louve dans ma famille*, collection Flammarion, p. 19.

(16) C. Boyer-Capelle, S. Nadaud, Code de l'animal, Litec LexisNexis, édition 2018.

#### Photos :

Patrick Boffy, Bulgarie p.26

Bernardo Roca-Rey Ross, Pologne p.28 et

Finlande p.29

Pierre Vernay, Finlande p.30

