

... la communication relative à

L'ABAISSEMENT DU NIVEAU DE PROTECTION DU LOUP DANS L'UNION EUROPÉENNE

L'Union européenne a adopté la proposition de directive, présentée par la Commission européenne le 7 mars 2025, visant à modifier la directive « Habitats, faune, flore » afin d'aligner le statut de protection du loup sur les modifications, adoptées le 6 décembre 2024, de la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, dite Convention de Berne. Ce dossier a donné lieu à une prise de position du Sénat et plusieurs communications devant la commission des affaires européennes.



1. UNE ADAPTATION DU RÉGIME JURIDIQUE DONT BENÉFICIE LE LOUP EN EUROPE AFIN D'ABAISSEMENT SON NIVEAU DE PROTECTION

Le statut de protection du loup est fixé par deux textes européens qui sont liés : d'une part, la Convention de Berne, et d'autre part, la directive européenne du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, dite « Habitats, faune, flore ».

La convention de Berne de 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe est un traité intergouvernemental conclu dans le cadre du Conseil de l'Europe, à laquelle l'ensemble des États membres et l'Union européenne sont parties. Elle est aussi ouverte à d'autres États. On compte désormais 50 parties contractantes à cette convention, dont le Burkina Faso, le Maroc, le Sénégal et la Tunisie. Saint-Marin est le seul État membre du Conseil de l'Europe à ne pas être partie à cette convention qui a été ratifiée par la France en 1989. **Le loup était inscrit à l'annexe II à cette convention, qui liste les espèces de faune strictement protégées**, ce qui interdit toute forme de capture intentionnelle, de détention ou de mise à mort intentionnelle du loup. Les violations de la Convention de Berne font l'objet d'un mécanisme de surveillance. Toute modification des annexes à la convention doit être approuvée par le **comité permanent** de cette convention, à une majorité qualifiée des deux tiers.

À la demande de l'Union européenne, le comité permanent de la convention de Berne a adopté, le 6 décembre 2024, une modification du statut de protection du loup, qui s'est vu déplacé de l'annexe II, qui concerne les espèces de faune strictement protégées, à l'annexe III relative aux **espèces de faune protégées**, qui prévoit une **protection plus faible**. Seuls cinq pays sur un total de cinquante - la Bosnie-Herzégovine, l'Albanie, Monaco, le Monténégro et le Royaume-Uni – s'y sont opposés, tandis que la Tunisie et la Turquie se sont abstenues. **Cette décision est entrée en vigueur le 7 mars 2025.**

Cette étape était indispensable pour permettre une modification du statut de protection du loup dans le droit de l'Union européenne, en l'espèce la directive européenne « Habitats, faune, flore ». La Commission européenne a ainsi présenté, le 7 mars 2025, une proposition de directive modifiant la directive 92/43/CEE du Conseil en ce qui concerne le statut de protection du loup. Ce texte, ciblé sur le statut de protection du loup, tend à faire figurer le loup dans la liste des espèces protégées et non plus strictement protégées. Il déplace ainsi le loup de l'annexe IV à la directive de 1992 - « espèces animales et végétales d'intérêt communautaire qui nécessitent une protection stricte » - à l'annexe V - « espèces animales et végétales d'intérêt communautaire dont le prélèvement dans la nature et l'exploitation sont **susceptibles de faire l'objet de mesures de gestion** ». Cette mesure offre ainsi aux États membres une **plus grande flexibilité dans la gestion de leurs populations locales de loups**, tout en étant tenus à maintenir un état de conservation favorable de l'espèce sur leur territoire, de surveiller cet état de conservation et d'en rendre compte à la Commission européenne tous les six ans.

Les États membres ne sont toutefois **pas obligés d'abaisser le statut de protection du loup** dans le droit national et conservent donc la possibilité de maintenir un niveau de protection plus strict pour le loup sur leur territoire.

L'accès aux financements de l'Union européenne pour soutenir les mesures de prévention, ainsi que les règles en matière d'aides d'État destinées à indemniser les éleveurs à la suite d'une attaque de loup, ne sont pas concernés par cette modification.

La proposition de directive a été adoptée par le Conseil le 5 juin 2025, lors du Conseil transports, télécommunications et énergie. Compte tenu du caractère ciblé et restreint au loup de la révision, le Conseil a repris telle quelle la proposition de la Commission européenne. Le Parlement européen l'a aussi adoptée sans modification au début du mois de mai. Dès lors, il n'y a pas eu de trilogues. La directive (UE) 2025/1237 du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2025 modifiant la directive 92/43/CEE du Conseil en ce qui concerne le statut de protection du loup (*Canis lupus*) a été publiée au Journal officiel de l'Union européenne le 24 juin 2025 et entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication.

2. UNE ESPÈCE QUI N'EST DÉSORMAIS PLUS MENACÉE D'EXTINCTION EN EUROPE

Avant d'engager la révision du régime de protection du loup, la présidente de la Commission européenne avait déclaré, en septembre 2023, que « *la concentration de meutes de loups dans certaines régions d'Europe est devenue un véritable danger pour le bétail et, potentiellement, pour l'Homme* ». Il s'agissait d'un revirement de la position de la Commission européenne, qui s'était auparavant montrée opposée à une révision du régime de protection du loup.

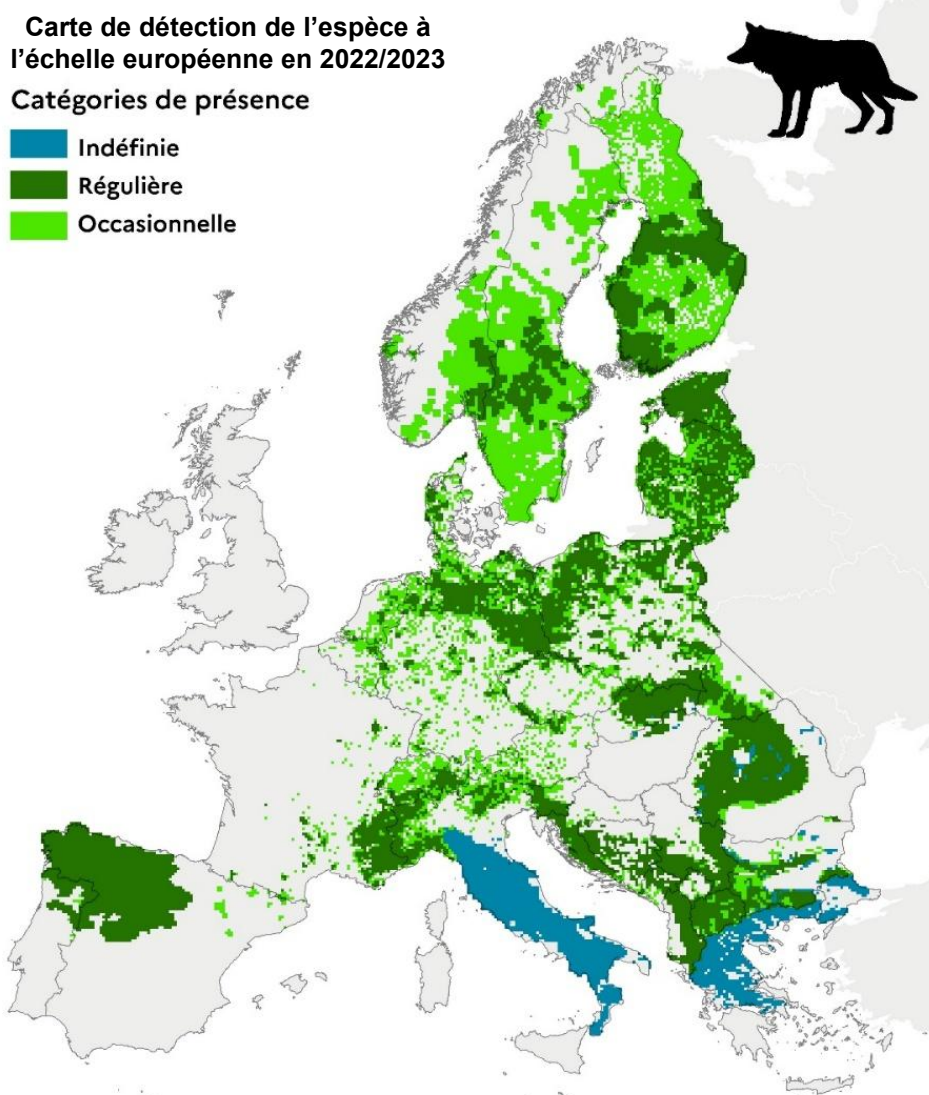
Le texte de la décision du Conseil demandant une modification du régime de protection du loup au sein de la Convention de Berne relevait que « *l'adaptation du niveau de protection de l'espèce loup ajouterait de la flexibilité pour faire face aux défis socio-économiques croissants liés au loup du fait de l'expansion continue de son aire de répartition en Europe et à sa recolonisation de nouveaux territoires* ». Il soulignait en parallèle qu'une coopération entre les parties contractantes à la Convention de Berne, en vue de maintenir les populations de grands carnivores en bonne santé et dans un état de conservation satisfaisant, reste nécessaire et pertinente, même en cas de changement de régime de protection du loup.

La décision prise par le comité permanent de la Convention de Berne, puis par le Parlement européen et le Conseil, a été motivée par deux constats : d'une part, la hausse significative, depuis dix ans, du nombre de loups en Europe, et, d'autre part, une progression des dommages causés au bétail dans l'Union européenne.

Le niveau de protection très élevé accordé au loup en Europe, depuis plusieurs décennies, a été un élément déterminant dans la conservation de l'espèce. **La population de loups est passée d'environ 11 200 individus en 2012 à 20 300 en 2023, soit une hausse de près de 45 %.**

En **France**, le loup avait disparu du territoire national depuis les années 1930 et est réapparu naturellement au cours des années 1990. Selon l'Office français de la biodiversité, le nombre de loups, à la fin de l'hiver 2020-2021, était estimé à environ 620 individus. Le seuil de viabilité démographique de l'espèce, fixé à 500 loups, par le plan national « Loup et activités d'élevage 2018-2023 », à la suite d'une étude scientifique conduite en 2016 par le Muséum national d'histoire naturelle et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, a donc été franchi avec beaucoup d'avance sur le cadre prévu. À la sortie de l'hiver 2022-2023, la population lupine française était comprise entre 750 et 1 344 individus, avec un **effectif moyen estimé à 1 003 loups**. Les meutes restent principalement concentrées dans les Alpes, bien que l'espèce colonise progressivement de nouveaux territoires, avec un grand nombre de départements concernés par sa présence.

Cette progression s'accompagne d'une hausse des dommages subis par le bétail. On estime que **65 500 têtes de bétail sont tuées chaque année dans l'Union européenne, dont environ 12 000 sur le territoire français.**



Source : Large Carnivore Initiative for Europe

3. UNE MODIFICATION QUE LE SÉNAT APPELAIT DE SES VŒUX DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES

Face à ces constats, le Sénat avait adopté, le 21 août 2020, une [résolution européenne](#) par laquelle il invitait la Commission européenne à proposer au Conseil de soutenir un texte adaptant le régime juridique de la protection du loup aux réalités de son expansion sur le territoire européen, et en particulier en France.

Le rapporteur de la proposition de résolution européenne au nom de la commission des affaires européennes, Cyril Pellevat, faisait valoir alors qu'il fallait « *en tirer toutes les conséquences au niveau national, notamment en rehaussant, comme cela a été fait ces deux dernières années, les taux de destruction, mais aussi au niveau européen en ajustant le niveau de protection dont bénéficie cette espèce. C'est un sujet très sensible en territoire de montagne, et particulièrement dans les Alpes, pour les éleveurs qui pratiquent le pastoralisme qui, je veux le souligner, fait partie de notre patrimoine et contribue de manière essentielle au maintien d'une agriculture extensive de qualité, au développement économique de la montagne, à l'entretien de nos paysages, à la préservation de la biodiversité et à la lutte contre certains risques naturels* ».

Cette position était également **défendue par le Parlement européen**. Sa résolution du 24 novembre 2022 sur la protection des élevages de bétail et des grands carnivores en Europe estimait que « *l'état de conservation du loup au niveau paneuropéen justifie une atténuation du statut de protection* ». Cette position était soutenue par de nombreux États européens, notamment par la France. **Une gestion de type cynégétique, proscrite par le régime précédent de protection stricte, sera désormais possible**, incluant notamment la définition de quotas, de lieux ou de périodes de prélèvement.

4. UNE MODIFICATION EFFECTIVE EN DROIT NATIONAL EN 2026

Selon les informations communiquées par le ministère en charge de la transition écologique et de la biodiversité, **la modification du niveau de protection du loup au plan national ne deviendra effective qu'au 1^{er} janvier 2026** afin de ne pas faire évoluer les conditions d'accès aux tirs de loup en cours de saison. Elle se traduira par la publication de **plusieurs arrêtés**.

Ainsi, la mention du loup devra être retirée la liste des mammifères terrestres protégés sur l'ensemble du territoire, établie par l'arrêté du 23 avril 2007. Un nouvel arrêté encadrant les conditions de tirs de l'espèce a été publié, le 21 juin 2025. Il modifie l'arrêté du 21 février 2024, qui fixe les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup.

Par ailleurs, **une modification législative est envisagée, afin d'introduire dans la loi une peine suffisamment dissuasive en cas de destruction irrégulière de loups**.



**Jean-François
Rapin**

Président
(Les Républicains –
Pas-de-Calais)



Cyril Pellevat

Rapporteur
(Les indépendants –
Haute-Savoie)

Commission des affaires européennes

<http://www.senat.fr/europe/broch.html>

Téléphone : +33 (0)1 42 34 24 80