



Cour I
A-4912/2022

Arrêt du 10 octobre 2023

Composition

Alexander Misic (président du collège),
Maurizio Greppi, Claudia Pasqualetto Péquignot, juges,
Julien Delaye, greffier.

Parties

Conseil d'Etat du canton du Valais,
recourant,

contre

Office fédéral de l'environnement OFEV,
autorité inférieure.

Objet

Cadastre de la protection agricole ; régulation de la meute de
loups du Val d'Hérens.

Faits :**A.**

A.a La meute du Val d'Hérens (ci-après : la meute) est présente dans la région depuis 2021. La première reproduction a été détectée cette année-là et le couple reproducteur (M146 et F97) a donné naissance à cinq louveteaux.

A.b Une autorisation de régulation pour le tir de deux jeunes individus a été donnée par l'Office fédéral de l'environnement (ci-après : l'OFEV) en août 2021. Un premier animal a été abattu le 5 mars 2022 dans la région de Nendaz (F117). Selon l'autopsie, elle était portante. Un second animal a été abattu le 17 mars 2022 dans la région d'Evolène (M220). Son analyse génétique a toutefois démontré qu'il n'appartenait pas à la meute visée.

B.

Le 19 août 2022, le Canton du Valais (ci-après : le Canton) a transmis une nouvelle demande de régulation de la meute à l'OFEV afin de prélever un jeune individu.

B.a D'après le Canton, la meute se composait du couple reproducteur, d'un adulte et deux nouveaux louveteaux observés pour la première fois le 31 juillet 2022 dans la région du Touenno, montagne proche de l'alpage d'Allèves.

B.b Le 21 septembre 2022, le Canton a informé l'OFEV que quatre louveteaux supplémentaires avaient été observés. Il a ainsi sollicité que le nombre de tirs soit adapté et qu'il puisse prélever jusqu'à trois jeunes individus.

C.

Par décision du 28 septembre 2022, l'OFEV a refusé la requête cantonale, au motif qu'il n'arriverait qu'à un total de huit ovins morts en situation protégée, de sorte que les conditions fixées par la loi ne seraient pas remplies.

D.

Le 26 octobre 2022, le Canton (ci-après également : le recourant) a formé recours, auprès du Tribunal administratif fédéral, contre cette décision. Il demande, sous suite de frais et dépens, que l'autorisation de régulation soit accordée ou que la cause soit renvoyée à l'OFEV pour complément d'instruction et nouvelle décision.

E.

Dans sa réponse du 23 décembre 2022, l'OFEV (ci-après également : l'autorité inférieure ou l'autorité fédérale) a conclu au rejet du recours.

F.

Le 23 février 2023, le recourant a persisté dans les conclusions et griefs formés à l'appui de son recours.

Les arguments avancés de part et d'autre au cours de la présente procédure seront repris plus loin dans la mesure où cela s'avère nécessaire.

Droit :**1.**

Le Tribunal administratif fédéral est compétent pour statuer sur le présent recours (art. 31, 32, 33 let. d de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral [LTAF, RS 173.32], art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA, RS 172.021] et art. 12 al. 4 de la loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages [loi sur la chasse, LChP, RS 922]).

1.1 Selon l'art. 48 al. 1 PA, a qualité pour recourir quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est spécialement atteint par la décision attaquée (let. b), et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c).

1.1.1 L'intérêt n'est en principe digne de protection que si la situation juridique ou de fait est susceptible d'être influencée par l'issue de la procédure. Il consiste en l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait au recourant en lui procurant un avantage concret, de nature économique, matérielle, idéale ou autre, ou en lui évitant de subir un préjudice que la décision attaquée lui occasionnerait (cf. ATF 138 II 162 consid. 2.1.2, 137 II 40 consid. 2.3 et 133 II 468 consid. 1). En principe, le destinataire de la décision attaquée possède à la fois un intérêt juridique et un intérêt digne de protection (cf. arrêt du TAF A-3032/2021 du 18 juillet 2022 consid. 5.3 ; ég. Message du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, FF 2001 4000, p. 4126). Cet intérêt doit être non seulement direct et concret, mais également actuel, en ce sens que l'intérêt à l'annulation ou à la modification de la

décision attaquée doit exister tant au moment du dépôt du recours qu'au moment où l'arrêt est rendu (cf. ATF 141 II 14 consid. 4.4 ; arrêt du TF 1C_552/2021 du 8 mars 2022 consid. 4.1 ; arrêt du TAF A-4627/2018 du 9 septembre 2019 consid. 2). Si l'intérêt digne de protection faisait défaut déjà au moment du dépôt du recours, celui-ci doit être déclaré irrecevable (cf. ATF 136 II 101 consid. 1.1 ; arrêt du TF 2C_899/2008 du 18 juin 2009 consid. 1.2 non publié dans l'ATF 135 II 296). Si l'intérêt digne de protection disparaît en cours de procédure, la cause doit être rayée du rôle car elle devient sans objet (cf. ATF 137 I 23 consid. 1.3.1).

1.1.2 Le Tribunal fédéral renonce exceptionnellement à l'exigence d'un intérêt pratique actuel sous l'angle de l'art. 89 al. 1 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110) lorsque les questions soulevées peuvent se poser à nouveau en tout temps dans des circonstances identiques ou similaires, qu'un examen en temps utile ne serait guère possible dans un cas particulier et que la réponse à ces questions est d'intérêt public en raison de leur importance fondamentale (cf. ATF 136 II 101 consid. 1.1 et 135 I 79 consid. 1.1). Dans ce cas, il limite son examen aux questions litigieuses qui se poseront vraisemblablement de nouveau à l'avenir. Il juge alors ces questions en faisant abstraction des modalités aléatoires du cas devenu obsolète, le besoin de clarification étant toutefois déterminé sur la base de la situation individuelle – potentiellement reproductible – du recourant (cf. ATF 131 II 670 consid. 1.2). Le Tribunal administratif fédéral n'interprète pas différemment le réquisit de l'art. 48 al. 1 let. c PA (cf. ATAF 2020 VI/10 consid. 1.4.2 et 2010/27 consid. 1.3.2 ; ég. en matière d'autorisation de tir, arrêt du TAF A-5142/2021 du 18 janvier 2023 consid. 1.3.1).

1.1.3 En l'occurrence, selon l'art. 4*bis* al. 4 de l'ordonnance du 29 février 1988 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (ordonnance sur la chasse, OChP, RS 922.01), les autorisations de tir sont accordées au plus tard le 31 décembre de l'année en question pour une durée limitée au 31 mars de l'année suivante. En outre, les conditions pour la régulation sont liées à des événements de l'année en cours au moment de la décision, comme la reproduction de la meute ou le nombre de jeunes individus nés l'année de l'autorisation. Dans ces circonstances, il ne fait pas de doute que le Canton n'a plus d'intérêt pratique et actuel à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée.

1.1.4 Cela étant, en appliquant strictement l'art. 48 al. 1 let. c PA, des décisions refusant le tir de régulation ne pourraient – en raison des

impératifs liés à la procédure de recours – pratiquement jamais être examinées à temps par le Tribunal administratif fédéral et par le Tribunal fédéral pour que le tir puisse encore être autorisé et mis en œuvre avant le 31 mars de l'année suivante. Au surplus, l'essentiel du litige repose sur la question de savoir si les exigences fixées par l'OFEV dans ses directives et dans sa liste de contrôle sont conformes au droit supérieur et cette question est susceptible de se poser à nouveau dans des circonstances comparables, non seulement pour le recourant, mais également pour d'autres cantons régulièrement touchés par des attaques de loup. Il existe donc un intérêt public à ce que la question soit clarifiée et que le Tribunal se prononce sur les griefs soulevés en ce sens par le recourant.

1.1.5 Toutefois, en cas d'admission du recours, le Tribunal ne saurait réformer la décision entreprise ni renvoyer la cause à l'autorité inférieure pour qu'elle statue à nouveau sur une mesure de régulation devenue impossible. De même, il ne saurait – sans violer sa compétence fonctionnelle – se prononcer pour la première fois sur la situation actuelle des attaques dans la région ni renvoyer l'affaire à l'autorité inférieure avec pour instruction de les établir et d'ordonner des mesures de régulation de la meute du Val d'Hérens pour la saison courante. Il ressort du texte clair de l'art. 12 al. 4 LChP qu'il appartient d'abord aux cantons d'examiner l'opportunité de prendre des mesures de régulation des espèces protégées. Si ces mesures sont conditionnées à l'accord de l'autorité fédérale, celle-ci ne peut jamais les ordonner d'office. Il appartient donc au Canton, s'il le juge nécessaire, de solliciter une nouvelle autorisation de réguler la meute sur la base de la situation actuelle des attaques dans la région. Dans ces circonstances, une éventuelle admission du recours ne saurait donc emporter qu'un caractère constatatoire.

1.1.6 Par conséquent, il est constaté que les conclusions réformatoires et cassatoires du recourant sont devenues sans objet, l'intérêt pratique et actuel à l'annulation ou à la réforme de la décision attaquée ayant disparu postérieurement au dépôt du recours. En revanche, le Tribunal est d'avis qu'il se justifie de renoncer à l'exigence d'un intérêt pratique actuel à l'admission du recours et à ce qu'il soit constaté, le cas échéant, que la décision attaquée est illicite. Il y a donc lieu de reconnaître la qualité pour recourir du Canton sur ce point (sur la légitimation des cantons à recourir sur le fondement de l'art. 48 al. 1 PA, cf. arrêt du TAF A-4634/2021 du 24 février 2022 consid. 1.3).

1.2 Au surplus, les dispositions relatives au délai de recours (art. 22 et 50 al. 1 PA), à la forme et au contenu du mémoire (art. 52 PA) sont respectées. Sous réserve de ce qui a été exposé, le recours est donc recevable.

2.

Le recours peut être formé pour violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents, ainsi que pour inopportunité, sauf si une autorité cantonale a statué comme autorité de recours (art. 49 PA).

2.1 Le Tribunal administratif fédéral fait cependant preuve d'une certaine retenue dans l'exercice de son pouvoir d'examen, lorsque la nature des questions litigieuses qui lui sont soumises l'exige, singulièrement lorsque leur analyse nécessite des connaissances spéciales ou encore lorsqu'il s'agit de circonstances locales que l'autorité qui a rendu la décision connaît mieux (cf. ATF 131 II 680 consid. 2.3.3 ; arrêt du TAF A-379/2016 du 8 septembre 2016 consid. 2.2). En revanche, le Tribunal vérifiera librement si l'autorité a établi complètement et exactement les faits pertinents et, sur cette base, correctement appliqué la législation pertinente, sans se laisser guider par des motifs étrangers aux normes appliquées (cf. ATF 123 V 150 consid. 2 ; ATAF 2008/23 consid. 3.3, 2008/18 consid. 4 et 2007/37 consid. 2.2).

2.2 La procédure fédérale est essentiellement régie par la maxime inquisitoire, ce qui signifie que l'autorité administrative constate les faits d'office et procède, s'il y a lieu, à l'administration de preuves par les moyens idoines (art. 12 PA). La maxime inquisitoire doit cependant être relativisée par son corollaire : le devoir de collaborer des parties (cf. arrêt du TF 2C_895/2012 du 5 mai 2015 consid. 5.2.1 ; arrêts du TAF A-957/2019 du 9 décembre 2019 consid. 1.4.2, A-2888/2016 du 16 juin 2017 consid. 2.2 et A-6991/2012 du 23 juillet 2014 consid. 3.1). La procédure de recours devant le Tribunal administratif fédéral est également régie par la maxime inquisitoire en vertu de l'art. 37 LTAF. Celle-ci est cependant quelque peu tempérée, notamment en raison du fait qu'il ne s'agit, dans ce cas, pas d'un établissement des faits *ab ovo*. Il convient de tenir compte de l'état de fait déjà établi par l'autorité précédente. En ce sens, le principe inquisitoire est une obligation de vérifier d'office les faits constatés par l'autorité précédente plus que de les établir (cf. arrêts du TAF A-957/2019 précité consid. 1.4.2, A-2888/2016 précité consid. 2.3 et A-704/2012 du 27 novembre 2013 consid. 3.3).

2.3 Le Tribunal administratif fédéral applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision attaquée (cf. arrêt du TF 1C_214/2005 du 6 novembre 2015 consid. 2.2.2 ; ATAF 2014/24 consid. 2.2 et 2009/77 consid. 1.2). Il se limite en principe aux griefs soulevés et n'examine les questions de droit non invoquées que dans la mesure où les arguments des parties ou le dossier l'y incitent (cf. ATF 135 I 91 consid. 2.1 ; ATAF 2014/24 consid. 2.2).

3.

L'objet de la décision attaquée porte sur le refus de la mesure de régulation des effectifs de la meute du Val d'Hérens, consistant à prélever trois jeunes individus. La requête cantonale est motivée par une série d'attaques intervenues contre des ovins durant la saison estivale de l'année 2022.

3.1 Dans sa décision, l'autorité fédérale a fait siens plusieurs constats du dossier cantonal. Elle ne remet d'abord pas en cause l'origine des attaques que le Canton attribue à la meute du Val d'Hérens. Elle ne s'éloigne ensuite pas des observations cantonales selon lesquelles six louveteaux sont nés cette année-là. Elle relève que le territoire de la meute défini par le Canton est plausible et ne conteste enfin pas que dix-huit individus sont morts lors de sept attaques intervenues sur l'alpage d'Allèves entre le 12 juillet 2022 et le 4 août 2022.

Toutefois, en se fondant sur les critères prévus dans ses directives et dans la liste de contrôle pour la vérification de la mise en œuvre correcte des mesures de protection des troupeaux sur l'alpage, l'autorité fédérale a retenu que seuls huit ovins se trouvaient en situation protégée au moment des attaques et pouvaient donc être pris en compte dans l'évaluation des dommages causés au sens de l'art. 4bis al. 2 OChP. Par conséquent, elle a estimé que le seuil de dix animaux de rente tués en quatre mois n'était pas atteint et que la régulation de la meute devait donc être refusée.

3.2 A l'appui de son recours, le Canton fait d'abord valoir que les critères pour déterminer si les animaux de rente se trouvent en situation protégée au moment de l'attaque, fixés dans les directives de l'OFEV et dans la liste de contrôle pour la vérification de la mise en œuvre correcte des mesures de protection des troupeaux sur l'alpage, seraient arbitraires. Il s'en prend plus particulièrement à la distance de 100 mètres maximum au pâturage de nuit qu'il juge incompatible avec le principal mécanisme de défense des animaux de rente attaqués consistant à fuir la présence des prédateurs en

cas d'attaque. Le Canton estime en effet que les mesures de protection mise en place d'entente avec l'exploitant de l'alpage d'Allèves seraient suffisantes. Ce serait donc à tort que l'OFEV se serait fondé sur le seul emplacement des cadavres, retrouvés à plus de 100 mètres du pâturage de nuit, pour conclure à des mesures de protection insuffisantes. Il relève que seule la présence d'un second berger de nuit permettrait de rapporter les circonstances exactes des attaques nocturnes et de témoigner de la compacité du troupeau avant celles-ci. Or, une telle mesure ne serait pas raisonnable d'un point de vue économique. On ne saurait donc voir dans le comportement des ovins retrouvés à plus de 100 mètres de leur pâturage un quelconque manquement dans les mesures de protection du troupeau, mais bien plus l'expression de leur propre instinct de survie. Dans ces circonstances, ce serait donc bien dix-huit ovins qui auraient été tués en situation protégée, de sorte que les conditions à la régulation de la meute du Val d'Hérens seraient réunies.

4.

4.1 Le loup (*Canis lupus*) est inscrit à l'annexe II de la Convention de Berne du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Convention de Berne, RS 0.455) dans la liste des espèces de la faune strictement protégées. La Convention de Berne oblige les Parties contractantes à prendre les mesures législatives et réglementaires appropriées et nécessaires pour assurer la conservation particulière des espèces de faune sauvage énumérées dans cette annexe. En principe, toute mise à mort intentionnelle de ces animaux est interdite (art. 6 de la Convention de Berne). En revanche, elle autorise des dérogations à l'interdiction d'abattage dans certaines situations, notamment pour prévenir des dommages importants au bétail et dans l'intérêt de la sécurité publique, 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 (art. 9 de la Convention de Berne).

4.2 La loi fédérale sur la chasse concrétise en droit interne les principes inscrits dans la Convention de Berne. Elle concerne notamment les carnivores vivant en Suisse à l'état sauvage (art. 2 let. b LChP). Elle distingue les espèces pouvant être chassées des espèces protégées (art. 5 al. 1 LChP). Font partie des espèces protégées tous les animaux visés à l'art. 2 LChP qui n'appartiennent pas à une espèce pouvant être chassée (art. 7 al. 1 LChP). Le loup est donc bien une espèce protégée (cf. arrêt A-4634/2021 précité consid. 3.2).

Conformément à l'art. 12 al. 1 LChP, les cantons peuvent prendre des mesures pour prévenir les dommages dus à la faune sauvage. La loi distingue les mesures dites individuelles, qui tendent à protéger du gibier les animaux domestiques, les biens-fonds et les cultures (al. 3), les mesures dites exceptionnelles, qui peuvent être prises contre certains animaux protégés ou pouvant être chassés, lorsqu'ils causent des dégâts importants (al. 2) et les mesures de régulation, qui tendent à réduire une population d'animaux d'une espèce protégée, ce qui suppose d'importants dommages ou un grave danger ; elles nécessitent l'assentiment préalable du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication DETEC (al. 4).

4.3 Sur cette base, le Conseil fédéral a adopté, le 29 février 1988, l'ordonnance sur la chasse et délégué à l'OFEV le soin d'approuver les demandes de régulation cantonales (art. 4. al. 1 OChP). Avec son assentiment, les cantons peuvent prendre des mesures de régulation temporaires, notamment lorsque des animaux d'une espèce déterminée causent d'importants dommages aux forêts, aux cultures ou aux animaux de rente, malgré des mesures raisonnables prises pour empêcher les dommages (art. 4 al. 1 let. c OChP).

L'art. 4bis OChP régleme de manière spéciale la régulation du loup. Cette disposition a été profondément révisée le 1^{er} juillet 2023 (RO 2023 286). En matière de régulation des meutes, le seuil de dommages a notamment été abaissé. Les cantons peuvent désormais déposer une demande de tirs de régulation après huit animaux de rente tués, contre dix précédemment. Dans les régions abritant plus d'une meute, les cantons peuvent renforcer la régulation du loup. De plus, les grands animaux de rente ne sont dorénavant plus seulement pris en compte dans les « dommages importants » lorsqu'ils sont tués, mais également lorsqu'ils sont gravement blessés. Pour ces derniers, le seuil de dommages a été abaissé à un individu, contre deux précédemment. Enfin, le loup d'une meute peut dorénavant être immédiatement abattu s'il constitue de manière soudaine et non prévisible une menace pour la vie ou l'intégrité corporelle des personnes sans qu'un assentiment de l'OFEV ne soit nécessaire (pour un détail plus complet, cf. www.admin.ch > Le Conseil fédéral > Documentation > Communiqués > Révision de l'OChP : le Conseil fédéral facilite le tir de loups, publié le 2 juin 2023, consulté le 20 septembre 2023).

Cela étant, en application des principes généraux du droit intertemporel, l'application d'une norme matérielle nouvelle à des faits entièrement

révolus avant son entrée en vigueur est interdite (cf. ATF 137 II 371 consid. 4.2). C'est donc les dispositions matérielles de l'ordonnance dans sa version précédente, entrée en vigueur le 15 juillet 2021 (RO 2021 418), qui s'appliquent en l'espèce (citée ci-après : « aOChP »).

Selon l'art. 4*bis* al. 1 aOChP, le loup ne peut être régulé que si la meute concernée s'est reproduite avec succès pendant l'année durant laquelle la régulation a été autorisée. La régulation se fait en principe par le tir de jeunes animaux. Le nombre d'individus abattus ne doit pas dépasser la moitié des jeunes animaux nés l'année en question (exception non pertinente en l'espèce, cf. al. 1*bis*).

Lorsque les loups causent des dommages aux animaux de rente, une régulation est admissible si au moins dix animaux de rente ont été tués en quatre mois sur le territoire d'une meute de loups qui s'est reproduite avec succès (art. 4*bis* al. 2 aOChP). Pour l'évaluation des dommages, l'art. 9*bis* al. 3 et 4 s'applique par analogie. Ne sont donc pas pris en compte les animaux de rente tués dans une région où des loups ont déjà causé des dommages remontant à plus de quatre mois si aucune mesure de protection raisonnable n'a été prise (art. 9*bis* al. 4 aOChP). Les mesures de protection raisonnables des ovins et caprins contre les grands prédateurs sont définies à l'art. 10*quinq* al. 1 ss aOChP. Il s'agit en premier lieu des clôtures électriques de protection contre les grands prédateurs ou des chiens de protection des troupeaux répondant aux exigences de l'art. 10*quater* al. 2 aOChP. Cette dernière disposition mentionne les chiens qui appartiennent notamment à une race appropriée à la protection des troupeaux et qui sont élevés, éduqués, détenus et employés correctement pour la protection des troupeaux.

4.4 En se fondant sur l'aOChP, l'OFEV a adopté une directive intitulée « Aide à l'exécution sur la protection des troupeaux (cf. www.bafu.admin.ch > Thèmes > Thème Biodiversité > Publications et études > Aide à l'exécution sur la protection des troupeaux > Aide à l'exécution sur la protection des troupeaux, consulté le 20 septembre 2023 ; ég. pièce n° 12 du dossier de l'OFEV [ci-après : l'aide à l'exécution]) ainsi qu'une liste de contrôle pour la vérification de la mise en œuvre correcte des mesures de protection des troupeaux sur l'alpage (cf. www.bafu.admin.ch > Thèmes > Thème Biodiversité > Informations pour spécialistes > Protection et conservation des espèces > Gestion de la faune sauvage > Protection des troupeaux > Formulaire pour la saisie des animaux de rente victimes d'attaques > Liste de contrôle pour la vérification de la mise en œuvre correcte des mesures de protection des troupeaux sur l'alpage, consulté le

20 septembre 2023 ; ég. pièce n° 10 du dossier de l'OFEV [ci-après : la liste de contrôle).

5.

Il y donc lieu de vérifier si l'OFEV a dépassé le cadre fixé par la loi et l'ordonnance sur la chasse en concrétisant les exigences du droit fédéral dans sa directive et en fixant dans sa liste de contrôle des critères pour la vérification de la mise en œuvre correcte des mesures de protection des troupeaux sur l'alpage et, plus spécifiquement, pour l'emploi correct des chiens de protection des troupeaux.

5.1 Afin d'assurer l'application uniforme de certaines dispositions légales, l'administration peut expliciter l'interprétation qu'elle leur donne dans des ordonnances administratives parfois appelées directives, circulaires ou instructions (cf. ATF 121 II 473 consid. 2b). Leur fonction principale est de garantir la prévisibilité administrative et de faciliter le contrôle juridictionnel à travers l'unification et la rationalisation de la pratique (cf. ATAF 2009/15 consid. 5.1). Les ordonnances administratives n'acquièrent cependant pas force de loi et ne lient ni les administrés, ni les tribunaux, ni même l'administration (cf. ATF 114 V 315 consid. 5c ; arrêt du TF 8C_81/2020 du 3 août 2020 consid. 3.4). Il n'en reste pas moins que les uns et les autres en tiennent largement compte. Dans la mesure où ces ordonnances assurent une interprétation correcte et équitable des règles de droit, le juge les prendra donc en considération (cf. ATF 132 V 121 consid. 4.4). En revanche, il s'assurera qu'elles ne sortent pas du cadre fixé par la norme supérieure ni ne restreignent ou n'étendent son champ d'application. En d'autres termes, à défaut de lacune, il vérifiera qu'elles ne prévoient pas autre chose que ce qui découle de la législation ou de la jurisprudence (cf. ATF 133 II 305 consid. 8.1, 123 II 16 consid. 7 et 121 II 473 consid. 2b).

Pour ce faire, le juge doit interpréter la norme supérieure en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme, en la dégageant de sa relation avec d'autres dispositions légales et de son contexte (interprétation systématique), du but poursuivi, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique ; cf. ATF 135 II 416 consid. 2.2 et 134 I 184 consid. 5.1). Le Tribunal fédéral ne privilégie aucune méthode d'interprétation. Il s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable

de la norme. Il ne s'écarter de la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (cf. ATF 143 II 202 consid. 8.5, 142 II 80 consid. 4.1, 140 II 289 consid. 3.2 et 139 II 49 consid. 5.3.1).

5.2 En l'occurrence, en tant que parties intégrantes du droit public, les normes de la législation sur la chasse revêtent généralement un caractère impératif. En particulier les éléments qui constituent une condition à l'octroi de l'autorisation fédérale aux tirs de régulation doivent en tout temps être respectés. C'est notamment le cas de l'existence d'un dommage important (art. 12 al. 4 LChP) lequel s'évalue en tenant compte des mesures de protection raisonnables prises (art. 9*bis* al. 4 aOChP par renvoi de l'art. 4*bis* al. 2 aOChP). En fait notamment partie, pour les ovins et caprins, l'emploi correct de chiens de protection des troupeaux (art. 10*quinquies* al. 1 let. a aOChP en lien avec l'art. 10*quater* al. 2 let. b aOChP).

5.2.1 Dans ces circonstances, il n'est pas contestable que l'emploi correct des chiens de protection des troupeaux est une notion juridique indéterminée sujette à interprétation. En principe, selon la jurisprudence, l'autorité de recours examine l'interprétation de telles notions avec un plein pouvoir d'examen. Elle ne restreint sa cognition que dans les cas où il résulte de l'interprétation de la loi que le législateur a voulu, en se servant d'une telle notion, laisser au pouvoir exécutif une marge d'appréciation que les tribunaux doivent respecter (cf. ATAF 2016/5 consid. 3.1).

5.2.2 L'ordonnance sur la chasse ne donne pas plus de détails sur les critères que doivent satisfaire les mesures de protection pour remplir leur rôle. On conçoit aisément qu'une clôture électrique d'une hauteur ou d'un voltage insuffisant n'offre pas le même degré de protection qu'une clôture plus élevée ou à courant moyen ou fort. De même, un chien non entraîné n'est pas en mesure d'assurer la protection des troupeaux de la même manière qu'un chien éduqué spécialement dans ce but. Le degré de protection n'est enfin pas le même selon que le territoire sur lequel se trouve le troupeau est très large ou au contraire compact.

5.2.3 Il ressort donc de l'ordonnance sur la chasse que l'auteur de la norme – en l'espèce le Conseil fédéral – a reconnu un large pouvoir d'appréciation à l'OFEV lorsqu'il s'agit de contrôler, de manière générale, si des mesures de protection sont efficaces et, de manière spécifique, si les chiens de protection des troupeaux sont employés de manière correcte. Il l'oblige d'ailleurs à adopter des directives en ce sens (art. 10*ter* al. 3 et 10*quater* al. 3 aOChP). Dans une telle situation, le Tribunal administratif fédéral se

doit de faire preuve d'une certaine retenue. Il serait contraire à l'essence même de son contrôle juridictionnel qu'il rejette une interprétation soutenable de cette notion juridique indéterminée et qu'il s'en écarte à la faveur d'un réexamen librement effectué surtout lorsqu'il ne dispose pas lui-même de connaissances techniques spécifiques (cf. ég supra consid. 2.1). Cela ne signifie toutefois pas que l'OFEV dispose de la compétence de définir cette notion avec une entière liberté de jugement ; au contraire, la liberté d'appréciation dont il bénéficie ne doit être admise que dans un cadre aussi délimité que possible afin que le contrôle juridictionnel de ses décisions ne soit pas restreint de manière excessive.

5.3 Dès lors que la norme en question laisse un large pouvoir d'appréciation à l'OFEV, il sied donc de s'assurer que ce dernier ne s'écarte pas sans raison de son sens véritable.

5.3.1 Tout d'abord, dans la systématique de la loi, la protection des espèces menacées relève de la responsabilité de la Confédération (art. 78 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst., RS 101]). En revanche, la protection des troupeaux est une tâche commune de la Confédération et des cantons, ces derniers prenant des mesures pour prévenir les dommages causés par la faune sauvage. Ils intègrent la protection des troupeaux dans leur vulgarisation agricole et la Confédération subventionne les mesures de protection des troupeaux et assure leur coordination intercantonale (art. 12 al. 1 et 5 LChP).

L'autorisation octroyée par la Confédération aux tirs de régulation constitue ainsi la manifestation de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons issue de l'art. 78 al. 3 Cst. Il lui appartient donc de fixer les critères pour déterminer quand les tirs de régulation sollicités par les cantons apparaissent appropriés et de s'assurer que ces critères sont satisfaits lorsqu'elle approuve une demande cantonale.

5.3.2 Les mesures efficaces encouragées par la Confédération sont répertoriées dans l'ordonnance sur la chasse. Elles peuvent être répertoriées en quatre grands groupes : les mesures touchant d'abord à la gestion des animaux dans l'exploitation (p. ex., leur pacage ordonné et compact, ou la présence d'un ou plusieurs bergers), les mesures techniques de protection des troupeaux (p. ex. l'installation d'une clôture de protection électrifiée), l'emploi des chiens de protection des troupeaux et enfin le tir des grands prédateurs (art. 10^{ter} ss aOChP).

Cela étant, la protection des troupeaux repose sur le principe cardinal que tout éleveur doit en principe veiller au bien-être des animaux de rente sous sa garde, en prendre soin et en assurer la surveillance (art. 4 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur la protection des animaux [LPA, RS 455] ; ég. art. 3 et 5 al. 2 de l'ordonnance du 23 avril 2008 sur la protection des animaux [OPAn, RS 455.1] ; art. 59 de l'ordonnance du 27 juin 1995 sur les épizooties [OFE, RS 916.401]). Il lui appartient de leur garantir la meilleure protection possible contre les dégâts et les blessures prévisibles, y compris contre les grands prédateurs. C'est pourquoi les mesures de protection des troupeaux, si elles sont encouragées par la Confédération, n'ont pas un caractère obligatoire et les éleveurs n'y sont pas contraints.

Dans ces circonstances, les mesures de protection des troupeaux reposent avant tout sur la responsabilité individuelle des éleveurs. Ils assument le risque de dommage lorsque le bétail n'est pas protégé de manière adéquate. Les tirs de régulation ne sont, par conséquent, jamais une mesure destinée à pallier leurs manquements. Ce n'est que si des mesures moins invasives ne peuvent pas raisonnablement être prises que des tirs de régulation peuvent être autorisés. La Confédération doit donc établir les critères qui permettent de définir quelles mesures peuvent raisonnablement être exigées, quand de telles mesures atteignent leurs limites et sous quelles circonstances on peut reprocher à l'éleveur de ne pas avoir correctement protégé son troupeau.

5.3.3 La législation sur la chasse repose ensuite sur le principe selon lequel une cohabitation entre l'homme et le loup est possible en Suisse et il appartient à la Confédération de créer les conditions nécessaires pour que les loups puissent y vivre et s'y reproduire en tant que membres d'une population alpine globale. Les conflits issus de la cohabitation entre l'homme et le loup ne sont pas nouveaux et l'expérience montre que les différents milieux intéressés ont souvent des avis diamétralement opposés sur la question. Cela étant, le message du 27 avril 1983 concernant la loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (FF 1983 II 1229, p. 1243) est clair : il faut tolérer certains dommages et il s'agit de trouver des critères permettant de fixer le seuil des dommages tolérables. Ces critères doivent être le résultat d'un compromis entre, d'une part, la protection du loup en tant qu'espèce menacée, ainsi que son appartenance au paysage alpin, et d'autre part, la protection de l'homme et de ses troupeaux.

Comme considéré, l'opinion populaire est souvent très tranchée sur la question du loup. Les uns considèrent que des tirs de régulation ne devraient jamais être ordonnés et les autres que des mesures drastiques devraient être prises. Le débat ne saurait toutefois être aussi simple. La protection du loup en Suisse n'est pas absolue. Cela étant, la protection des troupeaux et de l'agriculture ne l'est pas davantage.

La résolution d'un conflit impliquant l'homme et le loup doit donc toujours préférer au tir la mise en œuvre de mesures moins invasives, pour autant qu'elles soient techniquement réalisables, efficaces et raisonnables économiquement. Les mesures qui touchent directement la gestion des animaux dans l'exploitation, les mesures techniques de protection des troupeaux ou l'emploi des chiens de protection doivent ainsi avoir la priorité sur les mesures de régulation. Les tirs de régulation ne sont pas là pour lever toute pression exercée par le loup. Ils doivent avoir un effet d'effarouchement suffisant pour que les meutes associent la présence de l'homme et des troupeaux à un danger. C'est la raison pour laquelle, selon l'art. 4*bis* al.1*ter* aOChP, les loups doivent être abattus, dans la mesure du possible, à proximité des zones habitées et des troupeaux d'animaux de rente. Certes, le Tribunal comprend qu'une partie du monde agricole et de la population des régions alpines puisse être frustrée, voire agacée, par des attaques répétées et souhaite que davantage de tirs de régulation soient autorisés. Toutefois, en l'état actuel de la législation pertinente, ces tirs n'ont pas pour but de compenser les dommages causés ou de prévenir tout dommage futur. Ils n'ont pas un caractère répressif ou réparatoire.

C'est la raison pour laquelle, d'un point de vue téléologique, si des animaux de rente sont abattus dans des zones qui ne sont pas protégées, ils ne doivent pas être pris en compte dans l'évaluation des dommages. Avant de réguler le loup, il appartient donc au canton de prouver que toutes les mesures possibles et raisonnables pour protéger les animaux de rente ont été mises en œuvre (cf. ATAF 2011/21 consid. 4.2).

5.3.4 La législation sur la chasse concrétise enfin les engagements internationaux de la Suisse. A l'instar des autres Etats membres du Conseil de l'Europe et signataires de la Convention de Berne, la Confédération a reconnu que la flore et la faune sauvages constituent un patrimoine naturel qu'il importe de préserver et de transmettre aux générations futures et qu'elles jouent un rôle essentiel dans le maintien des équilibres biologiques (cf. préambule de la Convention de Berne). Dite convention distingue les espèces strictement protégées (art. 6 de la Convention de Berne) dont fait

partie le loup (cf. ég. supra consid. 4.1) des espèces protégées (art. 7 de la Convention de Berne).

Par deux fois, le Conseil fédéral a demandé au Comité permanent de la Convention de Berne d'assouplir la protection du loup (en 2004 et en 2018). Il voulait créer de meilleures conditions pour assurer la coexistence du loup et des animaux de rente dans les régions de montagne. Un déclassement aurait donné au loup le même statut de protection qu'au lynx et augmenté la marge de manœuvre des autorités suisses en matière de gestion du loup. Ces deux demandes ont été rejetées par le Comité permanent le 27 novembre 2006 pour la première et le 29 novembre 2022 pour la seconde (cf. www.coe.int > Démocratie et dignité humaine > Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe > Ressources > Documents et brochures > EN > by type > Standing Committee and Bureau meeting reports, rapport de réunion du 26^e Comité permanent du 27 au 30 novembre 2006, T-PVS(2006)24 et rapport de réunion du 42^e Comité permanent du 28 novembre au 2 décembre 2022, T-PVS(2022)31, tous deux consultés le 20 septembre 2023).

Dans ces circonstances, le Comité permanent a manifesté encore très récemment sa volonté de maintenir le statut d'espèce strictement protégée du loup, c'est-à-dire que sa mise à mort intentionnelle est strictement interdite. Il s'agit d'un principe central de la Convention de Berne qui constitue le noyau dur des engagements internationaux des Etats parties en matière de protection des espèces strictement protégées. L'art. 9 de la Convention de Berne n'instaure une exception que s'il n'existe aucune autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuit pas à la survie de la population concernée. En d'autres termes, la mise à mort intentionnelle du loup constitue une *ultima ratio*. Malgré cela, le Conseil fédéral a toujours exclu une dénonciation de la Convention de Berne, nonobstant plusieurs motions parlementaires en ce sens (p. ex. 09.3790 Freysinger, 10.3264 Fournier, 13.4320 Freysinger ou plus récemment 22.4315 Marchesi).

La loi sur la chasse repose, comme considéré, sur le principe selon lequel des tirs de régulation ne peuvent être approuvés que si des dommages importants sont constatés (principe des tirs « réactifs » ; art. 12 al. 4 LChP « il résulte [...] »). Un tel paradigme est conforme aux engagements de la Convention de Berne. La question de savoir dans quelle mesure des tirs « préventifs », soit avant que des dommages causés aux animaux de rente ne soient concrètement survenus, sont conformes à la Convention de Berne peut souffrir de demeurer ouverte, même s'il est manifeste qu'une

régulation massive du loup ne saurait être admise si elle nuit à la survie de la population concernée. En effet, le peuple a refusé la modification de la loi sur la chasse le 27 septembre 2020 et manifesté son intention de maintenir uniquement des tirs de régulation dit « réactifs ». Il suit de là que l'exigence de dommages effectifs aux animaux de rente ou d'un grave danger pour l'homme est une condition *sine qua none* à la régulation des meutes : en l'état actuel de la loi sur la chasse, seuls des tirs « réactifs » peuvent être mis en œuvre. Il s'agit d'un paradigme inscrit très clairement dans une loi au sens formel, loi issue de la volonté du peuple, qu'aucune norme de rang inférieur ne saurait remettre en cause. Ainsi, le Conseil fédéral est tenu de respecter ces principes lorsqu'il fixe les critères pour déterminer quand des tirs de régulation peuvent être autorisés.

5.4 En l'occurrence, l'OFEV a adopté un plan intitulé « Aide à l'exécution de l'OFEV relative à la gestion du loup en Suisse » (cf. www.bafu.ch > Thèmes > Thème Biodiversité > Publications et études > Plan Loup ; la version 2016 est encore disponible sur www.fr.ch > Energie, agriculture et environnement > Faune et biodiversité > Loup, tous consultés le 20 septembre 2023). Ce plan concrétise les notions juridiques indéterminées de la législation sur la chasse et en favorise une application uniforme. Il a pour but notamment de créer les conditions nécessaires pour que les loups puissent vivre en Suisse et s'y reproduire, de formuler les principes applicables à la prévention et à l'indemnisation des dégâts, d'éviter que la présence du loup n'entrave de manière intolérable l'élevage des animaux de rente et de définir les critères autorisant notamment les tirs de loups isolés causant d'importants dommages aux animaux de rente ou des pertes sévères dans l'utilisation des régales cantonales de la chasse, ou qui représentent une grave menace pour l'homme. S'agissant de la régulation des meutes et des mesures de protection pouvant raisonnablement être exigées, il renvoie à l'aide à l'exécution de l'OFEV.

5.4.1 Selon l'OFEV, l'aide à l'exécution sur la protection des troupeaux vise donc à garantir l'exécution uniforme de la protection des troupeaux et favorise une pratique conforme au droit, techniquement réalisable et coordonnée entre les cantons. Elle intègre les directives que l'OFEV est tenu d'édicter en application de l'art. 10^{ter} al. 3 et de l'art. 10^{quater} al. 3 OChP. La première partie de l'aide à l'exécution concrétise la vulgarisation agricole en matière de protection des troupeaux et décrit les mesures de protection efficaces, leur système d'encouragement et leur coordination intercantonale. La seconde précise les exigences techniques posées à l'élevage, à l'éducation, à la détention, à l'emploi et à la

déclaration des chiens appropriés à la protection des troupeaux (cf. aide à l'exécution, p. 7).

5.4.2 L'OFEV définit notamment l'emploi des chiens de protection des troupeaux comme les situations qui consistent, pour un chien de protection des troupeaux, à évoluer librement parmi les animaux de rente afin de contrôler tout dérangement éventuel et de défendre le troupeau contre de possibles dangers (cf. aide à l'exécution, p. 76, ch. 13.1.1). Son rôle est notamment de défendre le bétail contre les grands prédateurs, mais aussi contre d'autres animaux intrus qui approchent, harcèlent ou attaquent le troupeau (cf. aide à l'exécution, p. 76 ch. 13.1.2). Cela étant, son action de protection est dépendante de la dispersion des bêtes sur le terrain. Il est donc important, selon l'OFEV, que le troupeau forme un groupe compact, en particulier si la visibilité est mauvaise comme de nuit, si le terrain n'est pas dégagé ou si les bêtes proviennent de propriétaires différents (cf. aide à l'exécution, p. 76 s., ch. 13.1.3 « Compacité du troupeau »). Cette compacité peut toutefois être garantie par le choix d'une race grégaire ou d'un système de pâture adapté, comme la surveillance par un berger accompagné de chiens de berger, ou par un pâturage de petite taille (cf. aide à l'exécution, p. 77, ch. 13.1.3 « Compacité du troupeau »).

5.4.3 Sur cette base notamment, l'OFEV a encore édicté une liste de contrôle pour la vérification de la mise en œuvre correcte des mesures de protection des troupeaux sur l'alpage. Cette liste énonce les critères selon lesquels une mesure de protection des troupeaux est réputée avoir été mise en œuvre de manière correcte. S'agissant de l'emploi de chiens de protection des troupeaux sur les enclos de nuit, l'OFEV considère que sont protégés tous les animaux de rente se trouvant au moment de l'attaque dans un enclos de nuit complètement fermé et électrifié, d'une tension d'au moins 3'000 volts. Sont également protégées les bêtes à une distance allant jusqu'à 100 mètres au maximum de l'enclos de nuit en cas d'intervention de chiens à l'extérieur. A l'inverse, lorsque les animaux de rente paquent en liberté, sans gestion de la pâture, ils sont considérés comme ne pouvant pas être protégés par les chiens de protection des troupeaux, ceux-ci ne pouvant assurer une protection systématique des animaux de rente (cf. liste de contrôle, p. 4).

5.5 A ce stade, il n'est pas contesté que l'alpage d'Allèves sur lequel sont survenues les attaques est protégé par deux chiens de protection officiels sur un secteur de moins de 4 ha de nuit et de moins de 20 ha de jour. Un berger est également présent en permanence. Il se repose toutefois de nuit. Sur un des deux secteurs de l'alpage est situé un parc de nuit. Le

pacage est protégé par un filet de pâture d'une hauteur de 1.05 mètres électrifié à plus de 3000 volts. Il résulte aussi des pièces du dossier que le 90 % des surfaces pâturables se situent en terrain très pentu (> 50 %), le reste en terrain pentu (35 à 50 %), que la visibilité est réduite par la présence de combes, que le terrain est principalement rocailleux et parsemé de nombreux éboulis et que la végétation est partiellement boisée et embroussaillée par des rhododendrons (cf. pièce 4 du dossier de l'OFEV, p. 30).

Il est également établi que la meute du Val d'Hérens a causé au total dix-huit pertes de moutons sur l'alpage d'Allèves entre le 12 juillet 2022 et le 4 août 2022. L'OFEV a retenu toutefois que seuls huit ovins se trouvaient en situation protégée au moment des attaques. Dans ce contexte, il a très souvent constaté qu'il n'était pas possible de savoir si l'animal avait été tué de jour ou de nuit. Lorsque l'animal a été attaqué à plus de 100 mètres du pâturage de nuit (soit en situation non protégée), mais à l'intérieur ou à moins de 100 mètres du pâturage de jour (soit en situation protégée), il a retenu que l'on pouvait admettre la solution la plus favorable au canton et considéré que l'animal en question se trouvait en situation protégée. En revanche, pour les autres cas, il a retenu que les attaques avaient eu lieu de nuit et que les ovins avaient été retrouvés à plus de 100 mètres du pâturage de nuit, de sorte que l'on ne pouvait retenir que l'animal se trouvait en situation protégée.

5.6 Le Canton reproche en substance le caractère arbitraire de la distance de 100 mètres au pâturage de nuit retenue par l'OFEV pour déterminer si les animaux de rente se trouvent ou non en situation protégée. Cela étant, dans la mesure où il critique le fait que l'autorité fédérale ait appliqué ce critère, il lui manque toutefois une méthode consolidée à laquelle il pourrait se référer. Il avance uniquement que le principal mécanisme de défense des ovins serait la fuite lorsqu'ils estiment qu'un danger a franchi leur distance de sécurité et que la présence de grands prédateurs, le stress des chiens de protection en cas de danger et la prédation seraient autant de facteurs qui pousseraient les animaux de rente à fuir le plus loin possible pour tenter d'échapper aux crocs du loup. De plus, après une attaque, les animaux seraient apeurés, de sorte qu'il serait difficile pour le berger de maintenir l'homogénéité du troupeau.

5.7 Cela étant, conformément au concept de la législation sur la chasse, la détermination de la distance maximale à laquelle les animaux de rente peuvent être considérés comme protégés par des chiens de protection des troupeaux est fonction de leur effet protecteur. Ces derniers orientent

incontestablement leur action et leur comportement selon le troupeau à surveiller. A cet égard, c'est le cœur du troupeau, et non un territoire, qui constitue le point de référence des chiens. C'est particulièrement vrai lorsqu'un enclos de nuit est utilisé. Certes, la répartition du troupeau dans l'enclos est limitée à sa surface et les animaux de rente qui y sont pacqués sont en principe juridiquement protégés, mais le point de référence des chiens de protection des troupeaux n'en demeure pas moins le cœur du troupeau principal qu'ils doivent protéger (cf. sur ce point, arrêt du TAF A-4634/2021 du 24 février 2022 consid. 4.6.1). Dans ces circonstances, on comprend bien les raisons pour lesquelles la capacité des chiens de protection des troupeaux à assurer leur protection nécessite une certaine compacité des animaux de rente. Il est clair qu'un animal qui s'isolerait du troupeau ne saurait être protégé de la même manière que celui qui reste en son sein. Il n'est pas contesté qu'en cas d'attaque, le comportement des animaux de rente peut consister à prendre la fuite. Rien n'indique toutefois que l'autorité fédérale n'a pas tenu compte d'un tel comportement dans l'élaboration de ses directives. Bien au contraire, elle admet qu'un éloignement de 100 mètres au pâturage est encore acceptable et assure aux animaux de rente une protection suffisante. Cette tolérance tient précisément au fait qu'il n'est pas possible de contrôler avec exactitude le comportement des animaux de rente en particulier en cas d'attaque et qu'il n'est pas impossible, dans l'action, que ceux-ci s'éloignent du reste du troupeau dans un comportement de fuite.

5.8 Dans ce contexte, l'OFEV a notamment précisé que les données remises par le Canton n'avaient pas été suffisantes et que des animaux de rente avaient été retrouvés morts plusieurs jours après les attaques. L'Office fédéral a toutefois sollicité à plusieurs reprises des informations complémentaires que le Canton n'a jamais produites. Nonobstant, ce dernier n'a pas non plus produit d'éléments pertinents supplémentaires dans son recours et se réfère au dossier de première instance. Il lui était toutefois loisible de compléter son dossier et, surtout, pour appuyer sa thèse, il lui appartenait de démontrer que les animaux de rente, équipés d'un traceur GPS, se sont bien éloignés du reste du troupeau dans un comportement de fuite et non pas en raison d'un manque initial de compacité du troupeau ou de carences dans la protection mise en place sur l'alpage. On doit aussi rappeler que certains animaux de rente tués n'ont été découverts que plusieurs jours après les attaques, ce qui ne plaide pas non plus en faveur d'une attention suffisante portée au troupeau par les responsables de l'exploitation, en particulier lorsqu'une présence humaine permanente sur l'alpage est établie.

5.9 Par conséquent, on ne voit pas, à la lecture des principes rappelés ci-dessus (cf. supra consid. 5.3.1 à 5.3.4) que l'OFEV s'est écarté sans raison d'une interprétation littérale, systématique, téléologique et historique de la législation sur la chasse en considérant que les animaux de rente situés à plus de 100 mètres du pâturage de nuit ne sont plus suffisamment protégés par les chiens de protection des troupeaux et qu'il faut donc les écarter de l'évaluation du dommage prescrite par la loi. Un tel critère s'inscrit dans la notion juridique indéterminée d'emploi correct des chiens de protection, dès lors qu'on ne saurait retenir qu'ils peuvent protéger, de la même façon, des animaux de rente isolés et éloignés, en particulier de nuit, lorsque la visibilité est réduite.

Le recourant ne fait ainsi qu'opposer sa propre appréciation à celle de l'autorité fédérale. Compte tenu toutefois du large pouvoir d'appréciation de l'OFEV consacré par le droit fédéral et de la réserve dont doit faire preuve l'autorité de recours, il lui appartenait d'étayer sa thèse et de fournir des preuves solides qu'une protection efficace pouvait être mise en œuvre à une distance supérieure à 100 mètres avec un effet d'effarouchement suffisant sur les loups. Le simple fait de se plaindre d'arbitraire ne suffit pas.

6.

En définitive, il ressort du dossier que l'autorité fédérale s'est appuyée sur les éléments de fait remis par le Canton pour rendre sa décision. Elle l'a invité à compléter son dossier à plusieurs reprises, de sorte qu'elle était fondée à mettre fin à l'instruction et à rendre sa décision.

Dans le cadre de son recours, le Canton s'est limité à critiquer la position de l'autorité fédérale et à se plaindre d'arbitraire, sans fournir d'éléments à même d'appuyer ses critiques. Or, rien n'indique que les critères fixés par l'OFEV pour l'évaluation des dommages causés aux animaux de rente et pour déterminer l'emploi correct des chiens de protection des troupeaux ne respectent pas la loi ou la jurisprudence.

Il suit de là que le recours est mal fondé et doit, par conséquent, être rejeté dans la mesure où il n'est pas devenu sans objet.

7.

En règle générale, les frais de procédure comprenant l'émolument d'arrêté, les émoluments de chancellerie et les débours sont mis à la charge de la partie qui succombe (art. 63 al. 1 1^{re} phrase PA). Si l'autorité recourante qui succombe n'est pas une autorité fédérale, les frais de procédure sont mis à sa charge dans la mesure où le litige porte sur des intérêts

pécuniaires de collectivités ou d'établissements autonomes (art. 63 al. 2 2^e phrase PA). Tel n'est toutefois pas le cas en l'espèce (cf. arrêt A-4634/2021 précité consid. 7.1). Il se justifie donc de statuer sans frais.

8.

L'autorité de recours peut allouer, d'office ou sur requête, à la partie ayant entièrement ou partiellement gain de cause une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés (art. 64 al. 1 PA). Le Canton, qui succombe, n'a pas droit à des dépens. L'OFEV n'y a pas non plus droit (art. 7 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]).

(Le dispositif est porté à la page suivante).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté dans la mesure où il n'est pas sans objet.

2.

Il n'est pas perçu de frais de procédure.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé au recourant, à l'autorité inférieure et au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication DETEC.

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

Le président du collège :

Le greffier :

Alexander Misic

Julien Delaye

Indication des voies de droit :

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 LTF). Ce délai est réputé observé si les mémoires sont remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral soit, à l'attention de ce dernier, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 48 al. 1 LTF). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains de la partie recourante (art. 42 LTF).

Expédition :