



Jean Monnet Working Paper Series

-

Environment and Internal Market

Vol. 2020/7

La protection juridique que l'Union européenne offre à ses grands carnivores à travers la directive « habitats »

par

Mathieu Koch

Published on <https://tradeenvironment.eu/>
© Nicolas de Sadeleer, 2012
desadeleer.nicolas@gmail.com

Abstract *Les grands carnivores européens, appellation recouvrant des espèces animales telles que le loup gris (Canis lupus) et l'ours brun (Ursus arctos), se retrouvent aujourd'hui plus que jamais à la une des diverses actualités des Etats membres de l'Union européenne. Suscitant selon les cas de la peur, de la colère ou de l'admiration, force est de constater que le sujet déchaîne les passions et laisse rarement indifférent. Les troubles qui continuent d'entourer ces espèces de mammifères et la fragilité persistante des populations européennes amènent sur le devant de la scène la question de la place qu'ils occupent actuellement dans notre société, ou plus exactement de celle qui doit leur être réservée. Le droit en vigueur leur offre justement un statut bien particulier, la matière étant entre autres régie par le droit de l'Union européenne à travers la directive 92/43 (directive « habitats »). Ce working paper a vocation à présenter ce que cette directive prévoit concernant le statut que chaque Etat membre doit obligatoirement conférer aux espèces de grands carnivores présentes sur son territoire. Après une analyse du prescrit littéral de la directive, une étude de cas de la situation du loup finlandais est proposée afin de donner au lecteur une meilleure idée des difficultés d'application de la directive sur le terrain.*

Ce working paper est le court extrait d'un mémoire juridique de fin d'études rédigé par l'auteur, portant le titre « L'encadrement juridique des grands carnivores en Wallonie à travers le prisme du loup (Canis lupus) » à retrouver gratuitement à l'adresse suivante : <http://hdl.handle.net/2078.1/thesis:26712>

Introduction	3
Section 1 : Lumière sur les objectifs de la directive	4
Section 2 : Aspects protection des espèces mise en place par la directive	6
§1 ^{er} : Mécanisme mis en place par la directive	6
§ 2 : Régime de protection conférée aux espèces de grands carnivores	8
Section 3 : contribution du réseau Natura 2000 par la protection des habitats	11
§1 ^{er} : Mécanisme mis en place par la directive	11
§ 2 : Régime de protection conférée aux espèces de grands carnivores	11
Section 4 : Etude de cas – directives habitats et loup gris en Finlande	13
Conclusion	16
Bibliographie	18

Introduction

Le dénominateur « grand carnivores » regroupe une série d'espèces de mammifères de type carnivore d'un certain poids (le seuil peut varier, certaines études fixent par exemple une masse minimum moyenne de 15 kg par individu adulte)¹. Il est commun de considérer qu'il existe cinq espèces de grands carnivores sur le territoire européen : le loup gris (*Canis lupus*), le lynx eurasiatique (*Lynx lynx*), le lynx ibérique (*Lynx pardinus*), l'ours brun (*Ursus arctos*), et le glouton (*Gulo gulo*)². A cette liste est parfois ajoutée une sixième espèce en pleine expansion sur le territoire européen, le chacal doré (*Canis aureus*).

La couverture juridique recouvrant l'ensemble des grands carnivores européens est le fruit d'un subtil mélange de droit international, de droit européen et de droit national. Dans ce *working paper*, nous nous concentrerons exclusivement sur l'apport du droit communautaire, et par ailleurs, au sein de celui-ci, nous nous limiterons délibérément à l'étude de l'instrument clé de l'Union européenne en la matière, à savoir la directive « habitats »³. Il est néanmoins important de garder en mémoire que c'est forte de ses compétences acquises en matière d'environnement et de son statut de partie à la Convention de Berne⁴ que l'Union européenne a conclu cette directive, afin d'intégrer le prescrit de la Convention dans son propre ordre juridique. Même si ladite directive ne mentionne pas explicitement la Convention de Berne, il ne fait aucun doute que l'influence de cette dernière est omniprésente en termes de structure et de contenu⁵. Chronologiquement, la directive « habitats » fait suite à la directive « oiseaux »⁶ et complète ainsi naturellement la protection de la biodiversité européenne.

¹ J. BERGER, R.L. BESCHTA, B. ELMHAGEN, J.A. ESTES, M. HEBBLEWHITE, M. LETNIC, M.P. NELSON, W.J. RIPPLE, E.G. RITCHIE, O.J. SCHMITZ, D.W. SMITH, A.D. WALLACH, C.C. WILMERS et A.J. WIRSING, "Status and ecological effects of the world's largest carnivores", *Science* (343/6167), 2014, p. 1; A. TROUWBORST, "Global large carnivore conservation and international law", *Biodiversity and Conservation* (24/7), 2015, p. 1571.

² Voy. par exemple A. TROUWBORST, "Wilderness protection under the Bern Convention: the perspective of Europe's large carnivores", in *Wilderness protection in Europe: the role of international, european and national law* (sous la dir. de K. BASTMEIJER), Cambridge, Cambridge University Press, 2016, p. 160. Le site de la Commission européenne lui-même reprend ces 5 espèces : https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/index_en.htm.

³ Directive (CEE) 92/43 du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, *J.O.C.E.*, L 206, 22 juillet 1992.

⁴ Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, signée à Berne le 19 septembre 1979, approuvée par la loi du 20 avril 1989, *M.B.*, 29 décembre 1990, p. 24504.

⁵ C.-H. BORN et N. DE SADELEER, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, Paris, Dalloz, 2004, p. 541 ; Y. EPSTEIN, « The Habitats Directive and Bern Convention: Synergy and Dysfunction in Public International and EU Law », *G.I.E.L.R.* (26), 2014, p. 149 ; Y. EPSTEIN, "Favourable Conservation Status for

En quoi cette directive importe-t-elle pour les grands carnivores ? Elle confère (entre autres) aux diverses espèces de mammifères européens reprises dans ses annexes un seuil de protection minimal que les Etats Membres se voient dans l'obligation de leur conférer. Nous verrons que de multiples liens peuvent être tissés dans l'appréhension juridique des espèces animales étudiées. Cela fait sens, puisque le droit cherche à déterminer les termes de la relation qui unit les espèces à l'Homme, et que ces espèces se ressemblent dans leur rapport à l'Humain. Cependant, si le traitement juridique de chacun des grands carnivores se ressemble, il ne se confond pas toujours parfaitement.

Sans plus attendre, explorons le contenu de la directive dans ce qu'il a de pertinent à offrir à l'égard des grands carnivores, en découvrant ses objectifs (Section 1), la protection des espèces proprement dites (Section 2), ainsi que celle de leur habitat (Section 3). Terminons l'analyse par une mise en pratique en examinant l'application spécifique de la directive « habitats » aux populations du loup se trouvant en Finlande (Section 4), avant de conclure.

Section 1 : Lumière sur les objectifs de la directive

En son article 2, la directive établit que son objectif ultime est la préservation de la biodiversité à l'échelon européen, et que sa manière d'y parvenir est d'assurer un état de conservation favorable de chaque habitat, espèce de plante et espèce animale incorporés dans les listes qu'elle dresse. Par état de conservation, la directive entend : « *l'effet de l'ensemble des influences qui, agissant sur l'espèce, peuvent affecter à long terme la répartition et l'importance de ses populations sur le territoire visé à l'article 2* » (art. 1^{er}, i)). Le législateur accorde des précisions sur les composantes du caractère favorable de l'état de conservation d'une espèce, cumulatives et au nombre de trois (art. 1^{er}, i)) :

- Premièrement, il faut que les données relatives à la dynamique de la population de l'espèce démontrent sa viabilité au sein de son habitat. Mais au juste, à quelle échelle cet examen de viabilité d'une population d'espèce doit-il prendre place ? Au niveau du territoire de l'Etat membre ? Du territoire de l'UE pris dans son entièreté ? L'échelle d'évaluation de l'état de conservation est sans conteste un enjeu d'une grande pertinence. C'est particulièrement vrai concernant les grands carnivores, puisqu'ils sont en Europe généralement distribués de manière éparse sur des territoires s'étendant sur plusieurs Etats, ce qui peut occasionner des dangers de viabilité frappant une population spécifique (notamment dus à l'isolement et à la consanguinité, comme nous le verrons infra avec l'étude du cas finlandais). La question est aujourd'hui résolue : la viabilité d'une population d'espèce doit être considérée au niveau biogéographique au sein de chaque Etat-membre⁷. Nous soutenons la thèse

Species: Examining the Habitats Directive's Key Concept through a Case Study of the Swedish Wolf", *Journal of Environmental Law* (28/2), 2016, p. 225 ; P. VAN HEIJNSBERGEN, *International Legal Protection of wild Fauna and Flora*, Amsterdam, IOS press, 1997, p. 33.

⁶ Directive (UE) 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, *J.O.U.E.*, L 020, 26 janvier 2010.

⁷ COMMISSION EUROPÉENNE, *Guidance document on the strict protection of animal species of community interest provided by the «Habitats» Directive 92/43/EEC*, version finale, février 2007, p. 61 ; C.J.C.E., arrêt *Commission c. République de Finlande*, 14 juin 2007, C-342/05, EU:C:2007:341, points 26-28 ; C.J., arrêt *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, 10 octobre 2019, C-674/17, EU:C:2019:851, point 58 ; C.-H. BORN, "C.J.C.E. (2e ch.) n° C-342/05, 14 juin 2007 (Commission / Finlande)", *AMEN* (1), 2008, p. 40 ; J. BÉTAILLE, « Positive obligations to rescue small populations : A country study on the management of brown bear under the Habitats Directive in France », *Claws and Laws Research Project*, 2017, pp. 65-66 et 68-69 ; G. CHAPRON, Y. EPSTEIN et

selon laquelle chaque Etat membre doit, par loyauté et solidarité envers les autres, travailler à améliorer l'état de conservation des effectifs d'une espèce au sein de ses frontières, même lorsqu'une population donnée s'étend sur le territoire de plusieurs Etats membres.

- Ensuite, il est requis que l'évolution de l'aire naturelle de répartition de l'espèce ne soit pas défavorable.
- Enfin, l'évolution prévisible de la dimension de l'habitat de l'espèce ne doit pas être défavorable⁸.

La directive précise d'emblée, et c'est là une obligation de résultat⁹, que l'état de conservation favorable évoqué doit, selon les cas, être maintenu ou rétabli¹⁰. Ces mots en apparence anodins peuvent poser question. En effet, l'interprétation donnée à ces termes (et particulièrement par rapport au second) peut considérablement faire varier la portée des obligations requises par la directive.

Pris dans un sens usuel, ces termes désignent le fait que non seulement les Etats membres abritant des populations saines et équilibrées d'animaux et de végétaux doivent les préserver dans un état de conservation favorable à l'avenir, mais également que, lorsque ces populations sont affaiblies et menacées dans leur survie à long terme, des mesures doivent être prises pour renforcer et améliorer leur état. En toute logique, cela inclut dès lors l'obligation juridique en vertu de laquelle des espèces indigènes localement éteintes qui recolonisent naturellement leur territoire doivent faire l'objet de mesures de rétablissement dans la zone concernée pour que ces populations puissent atteindre un niveau de conservation favorable¹¹.

En élargissant davantage la portée des termes, on pourrait alors considérer la situation d'une espèce indigène disparue localement qui devrait au nom de cet article 2 (lu conjointement à l'article 22, a) de la directive) faire l'objet d'un programme de réintroduction, afin de respecter l'esprit de la directive¹². Le guide d'interprétation de la directive fourni par la Commission n'embrasse pas une telle vision¹³. Cette question entourant l'interprétation à donner au prescrit de la directive « habitats » n'est néanmoins pas sans pertinence, spécifiquement par rapport aux grands carnivores si l'on considère leur éradication du territoire de nombreux Etats membres au fil des derniers siècles au profit de l'expansion humaine.

J.V. LÓPEZ-BAO, "A Legal-Ecological Understanding of Favorable Conservation Status for Species in Europe", *Conservation Letters* (9/2), 2015, pp 82-83 ; Y. EPSTEIN, "Favourable Conservation Status for Species: Examining the Habitats Directive's Key Concept through a Case Study of the Swedish Wolf", *op. cit.*, pp. 240-243.

⁸ Pour une analyse détaillée de la portée de chaque terme, voy. G. CHAPRON, Y. EPSTEIN et J.V. LÓPEZ-BAO, "A Legal-Ecological Understanding of Favorable Conservation Status for Species in Europe", *op. cit.*, pp 81-88 ; Y. EPSTEIN, "Favourable Conservation Status for Species: Examining the Habitats Directive's Key Concept through a Case Study of the Swedish Wolf", *op. cit.*, pp. 221-244.

⁹ C.-H. BORN et N. DE SADELEER, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, *op. cit.*, pp. 61, 486-487 et 490.

¹⁰ Directive (CEE) 92/43 du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, art. 2, §2, *J.O.C.E.*, L 206, 22 juillet 1992.

¹¹ COMMISSION EUROPÉENNE, *Guidance document on the strict protection of animal species of community interest provided by the «Habitats» Directive 92/43/EEC*, version finale, février 2007, pp. 11-13.

¹² Voy. en ce sens X. LOUBERT-DAVAINE, *Loups et droit*, Limoges, Pulim, 2004, p. 95.

¹³ COMMISSION EUROPÉENNE, *Guidance document on the strict protection of animal species of community interest provided by the «Habitats» Directive 92/43/EEC*, version finale, février 2007, pp. 11 et 20, point 60 ; P. LANDELLE, *Aspects juridiques de la conservation de l'ours brun en France*, Limoges, Pulim, 2002, pp. 107-108.

Quand donc une réintroduction d'espèce est-elle nécessaire au sens de la directive ? Une piste d'analyse a été donnée par J. BÉTAILLE au travers d'une étude de cas relative à l'ours brun des Pyrénées¹⁴. Il estime ainsi que les obligations naissant de la directive à l'égard d'une espèce animale strictement protégée varient selon sa situation spécifique, et en conclut que, dans certains cas, en vertu d'une interprétation systémique et téléologique, une obligation de réintroduction est rendue nécessaire à l'égard de l'Etat membre lorsque c'est la seule façon de restaurer un état de conservation favorable de ladite espèce. Néanmoins, il convient de souligner que l'étude porte sur une espèce de grand carnivore dont l'état de conservation est particulièrement défavorable (dû à l'isolation particulière dont souffre l'espèce *Ursus arctos* dans les Pyrénées françaises), mais pas localement éteinte.

Section 2 : Aspect protection des espèces mise en place par la directive

§1 : Mécanisme mis en place par la directive

A l'instar de la Convention de Berne, afin d'assurer la protection de la faune et de la flore européenne, le législateur européen a opté pour la méthode des annexes en classifiant les diverses espèces dans des listes auxquelles correspond un régime juridique défini par le texte de la directive. Concernant les animaux, ceux-ci peuvent faire l'objet d'une classification dans l'annexe IV, a) qui leur confère une protection stricte, ou l'annexe V, qui leur confère une protection moindre.

Aux termes de l'art 12, § 1, de la directive « habitats », le régime de protection stricte consiste concrètement à interdire :

« a) toute forme de capture ou de mise à mort intentionnelle de spécimens de ces espèces dans la nature;

b) la perturbation intentionnelle de ces espèces notamment durant la période de reproduction, de dépendance, d'hibernation et de migration;

c) la destruction ou le ramassage intentionnels des oeufs dans la nature;

d) la détérioration ou la destruction des sites de reproduction ou des aires de repos. »¹⁵

De plus, l'article proscriit pour ces espèces : « la détention, le transport, le commerce ou l'échange et l'offre aux fins de vente ou d'échange de spécimens¹⁶ prélevés dans la nature, à l'exception de ceux qui auraient été prélevés légalement avant la mise en application de la présente directive. »¹⁷ Cette disposition ne requiert pas seulement une interdiction passive à l'égard de l'Etat membre (à travers l'adoption d'un cadre législatif approprié), mais aussi des

¹⁴ J. BÉTAILLE, « Positive obligations to rescue small populations : A country study on the management of brown bear under the Habitats Directive in France », *op. cit.*, pp. 46-76.

¹⁵ Pour des commentaires relatifs à la portée de ces interdictions à l'égard du loup, voy. E. SCHOUKENS, "Killing Wolves to Save Them: Over Finse Wolvenjacht, de Moord Op Naya En Het EU-Recht Na Het 'Tapiola'-Arrest van 10 Oktober 2019", *Tijdschrift Voor Milieurecht*, 2020, pp. 6-9.

¹⁶ Le terme « spécimens » est ici très englobant et regroupe tout ou partie d'un individu mort ou vivant, ainsi que tout produit obtenu à partir de ce dernier (article 1^{er}, m)).

¹⁷ Directive (CEE) 92/43 du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, art. 1^{er}, m) et art. 12, §2, *J.O.C.E.*, L 206, 22 juillet 1992.

mesures concrètes et spécifiques permettant de faire respecter son prescrit sur le terrain¹⁸. Enfin, les Etats-membres doivent effectuer des contrôles sur les captures et mises à mort accidentelles des espèces reprises dans l'annexe IV, a), et prendre les mesures nécessaires pour lutter contre ces atteintes afin d'éviter que les populations visées ne soient mises en danger¹⁹.

Le régime de protection stricte qui est prévu pour les espèces listées dans l'annexe IV, a) n'est pas absolu : des exceptions existent, comme dans la Convention de Berne. La directive habitats se sert d'ailleurs une fois de plus du régime prévu par cette dernière et reprend un canevas quasi à l'identique. Il faut trois conditions cumulatives pour pouvoir déroger au prescrit de l'article 12 :

- D'abord, il ne doit exister aucune alternative satisfaisante.
- Ensuite, l'action entreprise ne doit pas nuire à l'état de conservation favorable de l'espèce considérée. Néanmoins et de manière contre-intuitive, la Cour de Justice de l'UE a considéré dans son arrêt *Commission c. République de Finlande* (relatif au loup, voy. *infra*) que, quand bien même l'état de conservation d'une espèce ne serait pas favorable, les dérogations sur base de l'article 16 de la directive pouvaient être envisagées par les autorités d'un Etat-membre à titre exceptionnel, pourvu que l'octroi de la dérogation n'aggrave pas l'état de conservation déjà défavorable de l'espèce ou ne nuise pas à son rétablissement dans un état favorable.²⁰ Bien qu'un tel cas de figure semble compliqué à concevoir, M. CLEMENT estime que c'est une manière pour la Cour de ne négliger aucune hypothèse, et d'ainsi prendre en considération les cas où un intérêt supérieur à l'intérêt écologique promu par la directive serait en jeu (l'appréciation de la pertinence d'un tel motif impérieux revenant dans ce cas à la Cour)²¹.
- Enfin, l'Etat membre doit justifier son action à l'aune d'une des cinq raisons suivantes :
 - « a) dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels;
 - b) pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété;
 - c) dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques, ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement;
 - d) à des fins de recherche et d'éducation, de repeuplement et de réintroduction de ces espèces et pour des opérations de reproduction nécessaires à ces fins, y compris la propagation artificielle des plantes;
 - e) pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées, d'une manière sélective et dans une mesure limitée, la prise ou la détention d'un nombre limité et spécifié par

¹⁸ COMMISSION EUROPEENNE, *Guidance document on the strict protection of animal species of community interest provided by the «Habitats» Directive 92/43/EEC*, version finale, février 2007, pp. 24, 26-27 ; C.J.C.E., arrêt *Commission des Communautés européennes c. République hellénique*, 30 janvier 2002, C-103/00, EU:C:2002:60, points 34-39 ; C.J.C.E., arrêt *Commission c. Irlande*, 11 janvier 2007, C-183/05, EU:C:2007:14, point 29 ; A. AKHTAR-KAVHARI, A. CLIQUET, A. TELESETSKY, *Ecological restoration in international environmental law*, Abingdon, Routledge, 2017, pp. 150-152 ; E. TRUILHE-MARENGO, *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2015, p 347.

¹⁹ Directive (CEE) 92/43 précitée, art. 1^{er}, m) et art. 12, §4, *J.O.C.E.*, L 206, 22 juillet 1992.

²⁰ C.J.C.E., arrêt *Commission c. République de Finlande*, 14 juin 2007, C-342/05, EU:C:2007:341, point 29.

²¹ M. CLEMENT, *Droit européen de l'environnement: Jurisprudence commentée (3ème éd.)*, Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 501-502.

les autorités nationales compétentes de certains spécimens des espèces figurant à l'annexe IV. »²²

Les points b) et e) suscitent le plus de débats quant à l'appréciation de leur portée, rendant le contrôle de leur respect d'autant plus délicat²³. Nous aurons l'occasion d'y voir plus clair lors de notre examen de l'effectivité de la directive à travers le cas finlandais.

Tous les deux ans, les Etats membres doivent faire rapport détaillé à la Commission des dérogations mises en œuvre²⁴. Dans le cas où des dérogations sont appliquées, la directive proscrie l'utilisation de tout moyen non sélectif²⁵.

Les espèces figurant à l'annexe V ne font pas *de facto* l'objet d'une protection particulière, si ce n'est que les Etats membres doivent veiller à ce que les populations des espèces visées restent dans un état de conservation favorable, en prenant le cas échéant des mesures actives en ce sens²⁶.

§2 : Régime de protection conféré aux espèces de grands carnivores

Concernant les grands carnivores, le lynx ibérique (*Lynx pardinus*) et l'ours brun (*Ursus arctos*) sont repris sans exception aucune dans l'Annexe IV, a) et sont donc des espèces d'intérêt communautaire (au sens de l'article 1, g) de la directive) bénéficiant d'une protection stricte sur l'ensemble du territoire des Etats membres de l'UE²⁷.

Certains grands carnivores ne bénéficient pas d'un statut de protection uniforme à l'échelle de l'UE. Ainsi, le lynx eurasiatique *Lynx lynx* bénéficie majoritairement d'une protection stricte, mais est néanmoins exclu de l'Annexe IV, a) sur l'ensemble du territoire de l'Estonie. Il en va de même pour le loup gris (*Canis lupus*) qui est majoritairement bénéficiaire du régime protecteur de l'Annexe IV a), mais est exclu de cette dernière sur l'ensemble du territoire de certains Etats membres (Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne et Slovaquie) et sur certaines parties du territoire d'autres Etats membres (en Grèce, sont ainsi exclus les loups vivant au nord du 39^{ème} parallèle ; en Espagne, les loups présents au nord du Duero ; en Finlande, les loups lorsqu'ils se trouvent à l'intérieur de la zone de gestion des rennes telle que définie au paragraphe 2 de la loi finlandaise no 848/90 du 14 septembre 1990 relative à la gestion des rennes). Toutes les populations de loups ou de lynx concernées par une exclusion de l'annexe IV, a) sur le territoire de l'UE sont actuellement soumises au régime de l'annexe V de la directive.

²² Directive (CEE) 92/43 du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, art 16, §1^{er}, *J.O.C.E.*, L 206, 22 juillet 1992

²³ Pour des commentaires relatifs à la portée des motifs de dérogations à l'égard du loup, voy. J. DARPÖ, "Brussels Advocates Swedish Grey Wolves", *E.P.A.* (8), 2011, pp. 10-13 ; E. SCHOUKENS, "Killing Wolves to Save Them: Over Finse Wolvenjacht, de Moord Op Naya En Het EU-Recht Na Het 'Tapiola'-Arrest van 10 Oktober 2019", *op. cit.*, pp. 9-11.

²⁴ Directive (CEE) 92/ précitée, art 16, §§2 et 3.

²⁵ Directive (CEE) 92/43 précitée, art 15.

²⁶ Directive (CEE) 92/43 du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, art 14, *J.O.C.E.*, L 206, 22 juillet 1992

²⁷ Pour une illustration de la portée de la protection stricte conférée par la directive au lynx ibérique, nous redirigeons le lecteur vers un arrêt de la Cour de Justice relatif à l'aménagement d'un chemin rural en route sur le territoire du lynx ibérique établi en Espagne dans le parc national de Doñana, aménagement par lequel la Commission soutenait que l'Espagne mettait en péril la population de lynx à cause de la fragmentation de son habitat et des accidents liés au trafic routier. Voy. C.J., arrêt *Commission c. Espagne*, 20 mai 2010, C-308/08, EU:C:2010:281.

Le glouton (*Gulo gulo*) n'a été intégré dans aucune des deux annexes. En tant qu'espèce, aucune protection ne lui est donc conférée par la directive (même si celui-ci bénéficie d'une protection de son habitat, voy. *infra*). Nous noterons par ailleurs que le chacal doré (*Canis aureus*) est quant à lui classé dans l'annexe V, étant dès lors considéré sur le territoire de l'UE comme une espèce d'intérêt communautaire dont le prélèvement dans la nature et l'exploitation sont susceptibles de faire l'objet de mesures de gestion.

Cela nous amène à épinglez deux éléments en particulier :

- Premièrement, le lynx eurasiens (*Lynx lynx*) ne bénéficie pas du même niveau de protection dans la Convention de Berne et dans la directive « habitats », puisque dans la première, il peut faire l'objet de toute mesure décidée par les autorités nationales du moment que celles-ci prennent leurs dispositions pour ne pas mettre la population de l'espèce en danger, tandis que dans la seconde, le *Lynx lynx* bénéficie d'une protection stricte empêchant par principe toute atteinte d'origine anthropique. Quel régime adopter pour le *Lynx lynx* ? La Convention de Berne permet en son article 12 de prendre des mesures plus rigoureuses que celles qu'elle énonce. Il n'y a donc pas de réel conflit entre les deux textes : les dispositions les plus protectrices, en l'occurrence celles qui sont prévues par la directive « habitats », s'appliquent au lynx eurasiens sur le territoire de l'Union européenne. Il est d'ailleurs heureux que la Convention de Berne autorise d'elle-même les signataires à être plus ambitieux, lorsque l'on sait qu'une directive européenne est obligatoire quant au résultat à atteindre pour les Etats membres²⁸. En d'autres termes, une directive ne permettrait pas à un Etat membre d'être moins ambitieux que ce qu'elle préconise²⁹.

- Deuxièmement, le glouton (*Gulo gulo*) figure à l'Annexe II de la Convention de Berne, qui impose une protection stricte... et pas dans la directive. Dans ce cas, quelle est la situation juridique de l'espèce sur le territoire des Etats membres de l'Union ? En principe, le régime protecteur prévu par l'Annexe II de la Convention de Berne (qui est similaire au statut prévu par l'Annexe IV, a) de la directive « habitats ») s'applique. L'absence d'une transposition effectuée dans l'ordre juridique communautaire par l'Union Européenne du régime prévu par la Convention à l'égard du glouton est problématique d'un point de vue juridique, puisque l'Union européenne se doit en tant que partie à la Convention de transposer fidèlement le contenu de cette dernière. Il y a donc clairement carence dans le chef de l'Union. Cette affirmation est d'autant plus justifiée que l'UE est liée par l'accord international dont elle est membre en vertu de l'article 216, §2 TFUE. En l'absence d'une transposition effectuée par l'UE, il faudra donc le cas échéant compter sur la mise en œuvre de la Convention de Berne dans le droit interne des Etats Membres (étant donné que tous sont également parties à la Convention en leur nom propre). En cas de défaillance de transposition dans le droit interne un Etat membre, il sera en ce cas judiciaire de se rabattre sur l'éventuelle possibilité de l'invocation d'un effet direct de l'article 6 de la Convention justifié par la carence, ce qui nous semble malheureusement voué à l'échec au vu de la formulation employée dans l'article 6³⁰. Dans l'hypothèse en vertu

²⁸ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, art. 288.

²⁹ Pour être tout à fait complet, une directive n'accorde de dérogation à ses dispositions que lorsque les Etats adoptent des mesures plus protectrices encore que celles qu'elle prévoit (voy. l'art. 193 TFUE).

³⁰ A propos de l'effet direct d'une disposition d'un accord international « mixte », voy. les deux arrêts relatifs à l'étang de Berre à travers lesquels la CJUE a reconnu l'effet direct d'un accord international et de son protocole : C.J.C.E., arrêt *Pêcheurs de l'étang de Berre*, 15 juillet 2004, C-213/03, EU:C:2004:464 et C.J.C.E., arrêt

de laquelle la Cour de justice ne reconnaîtrait aucun effet direct à la Convention, il n'en demeure pas moins que cette dernière interprétera sans doute les dispositions du droit de l'Union (*in casu* la directive « habitats ») à la lumière des dispositions de l'accord international (*in casu* la Convention de Berne) par le mécanisme de l'interprétation conforme³¹. Une telle hypothèse pourrait ainsi voir le jour lors d'un renvoi préjudiciel en interprétation opéré par une juridiction nationale qui désire savoir si les dispositions nationales relatives au glouton respectent la directive « habitat » (qui doit elle-même être lue à l'aune des dispositions de la Convention de Berne). De manière plus improbable (au vu de la disposition en cause), nous pourrions imaginer qu'au titre d'accord « mixte », la Cour se permettrait à l'occasion d'un renvoi préjudiciel en interprétation d'exiger des juridictions nationales qu'elles interprètent leurs dispositions nationales relatives au glouton conformément à l'article 6 de la Convention de Berne (ce contrôle de la Cour requiert cependant qu'un lien avec le droit de l'Union soit établi dans le cas d'espèce, faute de quoi la Cour de justice se déclarerait incompétente)³². Le système d'interprétation conforme de la norme nationale avec l'article 6 de la Convention de Berne par rapport au cas du glouton pourrait bien entendu être effectué directement par une juridiction nationale qui serait dans l'impossibilité de faire prévaloir le texte conventionnel en invoquant son effet direct (ceci ne requiert pas une question préjudicielle la Cour), puisque les Etats membres sont parties à la Convention de Berne en leur nom propre. Nous espérons en tout cas qu'une de ces voies permettra de corriger cette erreur juridique et de solutionner l'incohérence manifeste à laquelle elle donne naissance : le glouton est aux yeux de la directive une espèce qui justifie la création de zones spéciales de protection afin de la préserver au travers de son habitat (elle est d'ailleurs même considérée comme une espèce prioritaire), mais, dans le même temps, le législateur européen estime que l'espèce en tant que telle ne mérite aucune protection particulière. Si le législateur européen ne prend pas ses responsabilités, il est à souhaiter que le régime protecteur de la Convention de Berne soit quand même appliqué au niveau national au titre d'accord mixte qui engage chacun des Etats membres en son nom propre.

La directive prévoit que les annexes peuvent faire l'objet d'amendements en fonction du progrès technique et scientifique³³. Une procédure spécifique est prévue pour les amendements de l'annexe IV : le Conseil statue à l'unanimité sur proposition de la Commission³⁴. Cependant, les seuls amendements des annexes qui ont été effectués à l'heure actuelle sont des amendements destinés à adapter la liste aux nouveaux Etats qui ont rejoint l'Union européenne postérieurement à l'adoption de la directive³⁵.

Commission c. France, 7 octobre 2004, C-239/03, EU:C:2004:598. Encore faudrait-il rappeler que les conditions de précision et d'inconditionnalité étaient remplies en l'espèce.

³¹ A propos du fait que le droit dérivé de l'UE entrant dans le champ d'application d'une Convention internationale dépourvue d'effet direct doit être interprété conformément au contenu de cette dernière, voy. C.J.C.E., arrêt *Intertanko e.a.*, 3 juin 2008, C-308/06, EU:C:2008:312, point 52.

³² Pour comprendre le raisonnement exposé au travers d'une illustration (relative à l'art. 9, §3 de la Convention d'Aarhus), voy. C.J., arrêt *Lesoochranárske zoskupenie*, 8 mars 2011, C-240/09, EU:C:2011:125, points 47-52.

³³ Directive (CEE) 92/43 précitée, art. 19, al. 1^{er}.

³⁴ Directive (CEE) 92/43 précitée, art. 19, al. 2.

³⁵ Y. EPSTEIN, « The Habitats Directive and Bern Convention: Synergy and Dysfunction in Public International and EU Law », *op. cit.*, p. 168.

Section 3 : Contribution du réseau Natura 2000 par la protection des habitats

§1 : Mécanisme mis en place par la directive

Outre son aspect « protection des espèces », la directive est aussi célèbre pour avoir développé le réseau écologique « Natura 2000 » à l'échelon européen via une désignation de zones spéciales de conservation regroupant des habitats à conserver ou à rétablir dans un état de conservation favorable sur le territoire de chacun des Etats membres³⁶. Ces sites sont désignés par les Etats membres en accord avec la Commission européenne, soit parce qu'ils contiennent des habitats naturels à protéger (figurant sur la liste de l'annexe I), soit parce qu'ils abritent une ou plusieurs espèces d'intérêt communautaire dont la conservation nécessite la désignation de zones spéciales de conservation (figurant alors à l'annexe II)³⁷.

Il y a plus. Certaines espèces classées à l'Annexe II peuvent être reprises comme « espèces prioritaires », ce qui signifie au sens de la directive : « *les espèces visées au point g) i) [en danger] et pour la conservation desquelles la Communauté porte une responsabilité particulière compte tenu de l'importance de la part de leur aire de répartition naturelle comprise dans le territoire visé à l'article 2 [sur le territoire européen des Etats membres]* »³⁸. Pour l'essentiel, d'un point de vue juridique, la classification au sein de la directive d'une espèce comme étant prioritaire est utilisée pour souligner leur importance particulière qui doit être prise en compte dans le processus de sélection des zones spéciales de conservation (voy. l'Annexe III de la directive, l'art. 4, §2 et l'art. 5) et le suivi de l'état de conservation des espèces que la directive impose à chaque Etat membre (voy. l'art. 11). Le statut d'espèce « prioritaire » par la directive aura même jusqu'à des implications relatives au (co)financement communautaire qui sera consacré dans chaque Etat membre à la mise en place de mesures destinées à maintenir ou, le cas échéant, restaurer un état de conservation favorable des populations des espèces visées (voy. l'art. 8). La dernière conséquence juridique notable relative à la classification d'une espèce comme « prioritaire » a trait aux évaluations des incidences sur les sites Natura 2000 auxquelles l'article 6 fait référence, ce que nous verrons dans un instant.

§2 : Régime de protection conféré aux espèces de grands carnivores

Le lynx ibérique (*Lynx pardinus*) et le glouton (*Gulo gulo*) sont inscrits à l'Annexe II sans restriction territoriale aucune.

En revanche, le loup gris (*Canis lupus*), le lynx eurasiens (*Lynx lynx*) et l'ours brun (*Ursus arctos*) ne sont quant à eux repris dans l'annexe II de la directive que sur une partie du territoire européen seulement. Le lynx eurasiens (*Lynx lynx*) est exclu de l'Annexe II sur l'ensemble du territoire de plusieurs Etats membres, à savoir l'Estonie, la Lettonie et la Finlande. L'ours brun (*Ursus arctos*) est lui exclu du régime de l'Annexe II sur l'ensemble du territoire de l'Estonie, la Suède et la Finlande. Enfin, en ce qui concerne le loup gris (*Canis lupus*), en plus d'être écarté du classement dans l'Annexe sur l'entièreté du territoire estonien, letton, lituanien et finlandais, il se retrouve partiellement exclu en Grèce (au nord du 39^{ème} parallèle) et en Espagne (au nord du Duero).

³⁶ Directive (CEE) 92/43 précitée, art. 3.

³⁷ Directive (CEE) 92/43 précitée, art. 3 et 4.

³⁸ Directive (CEE) 92/43 précitée, art. 3 et 4.

Nous noterons par ailleurs que le chacal doré (*Canis aureus*) n'est quant à lui pas repris à l'Annexe II de la directive.

Sont indiquée comme prioritaires le lynx ibérique (*Lynx pardinus*), l'ours brun (*Ursus arctos*), et le glouton (*Gulo gulo*). Bien qu'ils ne soient plus indiqués comme tels dans la version de la directive en vigueur, le loup gris (*Canis lupus*) était à l'origine de la directive repris comme espèce prioritaire. Le lynx eurasiatique (*Lynx lynx*) n'a quant à lui jamais été repris comme espèce prioritaire.

Pour les espèces couvrant de grands territoire (telle que les grands carnivores), une zone spéciale de conservation doit tout au moins protéger le noyau essentiel de l'habitat d'une espèce nécessaire pour garantir sa conservation. Concrètement, selon la directive, les sites devant ainsi être retenus correspondent aux lieux : « qui présentent les éléments physiques ou biologiques essentiels à leur vie et reproduction »³⁹. Il est par exemple à noter qu'aucune des zones Natura 2000 existantes en Europe n'est *in se* de taille suffisante que pour permettre d'assurer à elle seule la viabilité d'une population de loups gris (*Canis lupus*)⁴⁰.

Plusieurs conséquences pratiques découlent du classement d'une zone incorporée dans le réseau « Natura 2000 ». Premièrement, au sein des zones spéciales de conservation, un plan de gestion peut être dressé, et les mesures appropriées doivent être prises pour répondre aux exigences écologiques de l'habitat et/ou des espèces pour lesquelles la zone a été classée (ce qui laisse une large marge de manœuvre aux Etats)⁴¹. Ensuite, les détériorations des sites, ainsi que les perturbations excessives, doivent être évitées (ce qui, selon la CJUE, n'implique pas seulement une obligation négative)⁴². Enfin, en vertu de l'article 6, §3 de la directive, une évaluation d'incidences doit être menée pour tout projet ou plan qui peut avoir un impact significatif sur l'aire désignée⁴³ ; ce n'est que lorsque l'intégrité du site est assurée que le plan ou le projet peut être mené (à cet égard, il est à noter que le principe de précaution s'applique pour déterminer si un plan ou projet est susceptible d'avoir un impact significatif)⁴⁴. Ce dernier principe souffre néanmoins d'exceptions prévues à l'article 6, §4, lorsqu'un Etat membre est en présence de raisons impératives d'intérêt public majeur pouvant être de nature sociale ou économique⁴⁵. C'est d'ailleurs ici que le classement comme espèce prioritaire entraîne une autre conséquence juridique que celles précédemment énumérées. En effet, lorsque l'aire spéciale de conservation a été sélectionnée parce qu'elle abrite une espèce prioritaire, le champ des exceptions invocables par l'Etat membre est considérablement restreint ; ainsi, peuvent être seules admises : « *des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou, après avis de la Commission, à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur.* »

³⁹ Directive (CEE) 92/43 précitée, art. 1, k) et art. 4, §1.

⁴⁰ A. TROUWBORST, "Global large carnivore conservation and international law", *op. cit.*, p. 1581.

⁴¹ Directive (CEE) 92/43 précitée, art. 6, §1er.

⁴² Directive (CEE) 92/43 précitée, art. 6, §2; C.J., arrêt *Commission c. Autriche*, 14 octobre 2010, C-535/07, EU:C:2010:602, point 59 ; A.L.R. JACKSON, *Conserving Europe's wildlife : law and policy of the Natura 2000 Network of protected areas*, Abingdon, Routledge, 2018, p. 235.

⁴³ La CJUE s'est prononcée au sujet des situations nécessitant une évaluation des incidences. Voy. C.J.C.E., arrêt *Waddenzee*, 7 septembre 2004, C-127/02, EU:C:2004:482 ; A.L.R. JACKSON, *Conserving Europe's wildlife : law and policy of the Natura 2000 Network of protected areas*, *op. cit.*, pp. 235-236.

⁴⁴ C.J., arrêt *Sweetman e.a.*, 11 avril 2013, C-258/11, EU:C:2013:220, point 40.

⁴⁵ Pour plus de précisions quant à la portée des motifs de dérogations, voy. A.L.R. JACKSON, *Conserving Europe's wildlife : law and policy of the Natura 2000 Network of protected areas*, *op. cit.*, pp. 236-237 ; E. TRUILHE-MARENGO, *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, *op. cit.*, pp. 344-346.

Section 4 : Etude de cas : directive habitats et loup gris en Finlande

La Finlande est partie à la Convention de Berne, mais a émis des réserves en vertu de l'article 22 de la Convention, entre autres à l'encontre du *Canis lupus*⁴⁶. Par conséquent, elle n'est pas tenue par les dispositions de la Convention à l'égard de cette espèce. En revanche, en tant qu'Etat membre, la Finlande est soumise à la directive « habitats ». Cependant, comme nous l'avons analysé précédemment, la Finlande échappe là aussi (partiellement cette fois) aux obligations qui y sont contenues⁴⁷.

Historiquement chassée dans le pays, la population lupine finlandaise a fortement décru, étant au début des années 2000 de faible importance (150 à 200 individus au total)⁴⁸. Au vu de la protection conférée par le droit européen, la chasse au loup est en principe interdite en Finlande par la législation en vigueur⁴⁹. Pourtant, la Finlande délivrait à l'époque régulièrement des permis de chasse au loup au cas par cas⁵⁰. Les décisions étaient prises à l'échelon des districts, mais chacun de ceux-ci étaient soumis à un plafond établi par le Ministère de l'Agriculture et des Forêts finlandais⁵¹. Chaque délivrance de permis devait s'appuyer sur certains des motifs de dérogation prévus à l'article 16 de la directive (en l'occurrence, la base utilisée était essentiellement l'art. 16, §1^{er}, b) qui se rapporte à la prévention de dommages causés par une espèce)⁵².

Face à cela, le 10 avril 2001, la Commission a mis cet Etat en demeure⁵³. Ce n'était pas tant la transposition de la directive en droit interne qui posait problème, car celle-ci était correctement effectuée en respectant l'esprit de la directive (les dispositions de dérogations de l'article 16 étaient même quant à elles transposées littéralement)⁵⁴. Il était plutôt question de la pratique concrète des autorités finlandaises à l'égard du loup qui, selon la Commission, ne correspondait pas aux obligations internes relatives aux possibilités de dérogation⁵⁵. En effet, pour rappel, au contenu du motif spécifique choisi dans les points a) à e) de l'article 16 se cumulent deux conditions générales⁵⁶. Or, selon la Commission, trois reproches pouvaient être

⁴⁶ A. TROUWBORST, "Global large carnivore conservation and international law", *op. cit.*, pp. 1569-1570 ; C. SHINE, *Legal Report on the possible need to amend Appendix II of the Convention for the wolf*, Convention de Berne, T-PVS/Inf (2005) 18, p. 8.

⁴⁷ Pour rappel : Non seulement l'aspect « protection d'habitat » découlant de l'inscription d'une espèce à l'annexe II de la directive ne s'applique pas à la Finlande, mais en plus l'aspect « protection des espèces » avec le classement du loup en annexe IV, a) est inapplicable aux populations de loups vivant à l'intérieur des zones de gestion de rennes légalement définies (voy. C.J.C.E., arrêt *Commission c. République de Finlande*, 14 juin 2007, C-342/05, EU:C:2007:341, point 3). Le statut de ces dernières est celui de l'annexe V.

⁴⁸ M. CLEMENT, *Droit européen de l'environnement: Jurisprudence commentée (3ème éd.)*, *op. cit.*, p. 498 ; C.J.C.E., arrêt *Commission c. République de Finlande*, 14 juin 2007, C-342/05, EU:C:2007:341, point 26.

⁴⁹ M. CLEMENT, *Droit européen de l'environnement: Jurisprudence commentée (3ème éd.)*, *op. cit.*, p. 498.

⁵⁰ J. DARPÖ, "Brussels Advocates Swedish Grey Wolves", *op. cit.*, p. 4.

⁵¹ C.J.C.E., arrêt *Commission c. République de Finlande*, 14 juin 2007, C-342/05, EU:C:2007:341, point 7.

⁵² *Ibid.*, point 8.

⁵³ *Ibid.*, point 10.

⁵⁴ C.J.C.E., arrêt *Commission c. République de Finlande*, 14 juin 2007, C-342/05, EU:C:2007:341, point 6 ; M. CLEMENT, *Droit européen de l'environnement: Jurisprudence commentée (3ème éd.)*, *op. cit.*, pp. 499-500 ; J. DARPÖ, "Brussels Advocates Swedish Grey Wolves", *op. cit.*, p. 4.

⁵⁵ C.J.C.E., arrêt *Commission c. République de Finlande*, 14 juin 2007, C-342/05, EU:C:2007:341, points 21 et 32-33.

⁵⁶ Il faut ainsi qu'il n'y ait pas d'alternative satisfaisante qui existe, et que la dérogation ne nuise pas à l'état de conservation favorable de l'espèce. Voy. C. SHINE, *Legal Report on the possible need to amend Appendix II of the Convention for the wolf*, Convention de Berne, T-PVS/Inf (2005) 18, pp. 8-9 et 11-12.

faits à la Finlande⁵⁷. D'abord, le statut de conservation de l'espèce était déjà défavorable, ce qui rend l'usage de dérogations inacceptable (par rapport à l'esprit de la directive)⁵⁸. Ensuite, il existait des alternatives à la chasse au loup⁵⁹. Enfin, les tirs se fondaient légalement sur la protection à l'encontre de dommages mais les permis délivrés n'identifiaient pas de manière suffisamment précise les responsables des dommages⁶⁰. La Finlande, s'expliquant auprès de la Commission dans sa réponse du 6 juillet 2001, a rétorqué que chaque permis de chasse individuel faisait l'objet d'une appréciation au regard des diverses conditions de l'article 16, et que le système ainsi mis en place n'aggravait pas le statut de conservation de l'espèce⁶¹.

La Commission a néanmoins choisi de poursuivre la procédure en infraction, après avis motivé le 26 juin 2002, en saisissant la CJUE le 14 septembre 2005⁶². Cette dernière a rendu un arrêt le 14 juin 2007, dont nous exposons ici l'enseignement.

Lorsqu'une violation du droit de l'Union est alléguée par la Commission, il revient à cette dernière de prouver ces allégations : elle devait donc établir la violation des articles 12 et 16 de la directive « habitats » par la Finlande⁶³. La Cour a estimé à cet égard que la Commission n'a pas fourni suffisamment de preuves de l'existence d'une « pratique administrative régulière » consistant à systématiquement accorder des permis de chasse au loup sortant du cadre du caractère exceptionnel et de l'interprétation stricte qui sont à donner aux possibilités de dérogation fournies par l'article 16⁶⁴. Il faut dire que la charge de la preuve est particulièrement lourde, puisque la Commission ne doit pas seulement invoquer la matérialité de la violation (alors pourtant qu'elle ne dispose pas de pouvoirs d'investigation sur le terrain), mais aussi prouver que ces violations ont eu lieu après l'expiration du délai laissé dans l'avis motivé adressé à l'Etat fautif⁶⁵. Cet impératif découle sans doute du caractère constructif de la procédure en infraction qui promeut le dialogue et cherche à éviter au maximum l'aspect répressif. La Cour n'a donc pas constaté d'infraction relative à l'absence de prise en compte d'alternatives existantes ou de l'état de conservation du loup finlandais dans l'octroi des permis⁶⁶. Par ailleurs, la Cour a affirmé que l'usage de dérogations n'est pas toujours illégal face à une espèce en statut de conservation défavorable⁶⁷.

Cependant, la Cour ne s'est pas arrêtée là. Elle s'est également prononcée sur la conformité au droit européen de la pratique administrative constante consistant à tirer préventivement sur des loups pour prévenir des dommages futurs et à octroyer des permis sans identifier individuellement le responsable des dommages survenus. La Cour a estimé que les données scientifiques relatives à l'efficacité réelle de cette pratique sur la diminution des dommages causés par le loup étaient trop incertaines et controversées que pour constituer une

⁵⁷ COMMISSION EUROPEENNE, doc. IP/02/1060 ; J. DARPÖ, "Brussels Advocates Swedish Grey Wolves", *op. cit.*, p. 4.

⁵⁸ C.J.C.E., arrêt *Commission c. République de Finlande*, 14 juin 2007, C-342/05, EU:C:2007:341, point 12.

⁵⁹ *Ibid.*, point 13.

⁶⁰ *Ibid.*, point 13.

⁶¹ *Ibid.*, points 10 et 16-20.

⁶² COMMISSION EUROPEENNE, doc. IP/02/1060 ; C.J.C.E., arrêt *Commission c. République de Finlande*, 14 juin 2007, C-342/05, EU:C:2007:341, points 10-11.

⁶³ C.J.C.E., arrêt *Commission c. République de Finlande*, 14 juin 2007, C-342/05, EU:C:2007:341, points 23-24.

⁶⁴ C.J.C.E., arrêt *Commission c. République de Finlande*, 14 juin 2007, C-342/05, EU:C:2007:341, points 35-36 et 39 ; J. DARPÖ, "Brussels Advocates Swedish Grey Wolves", *op. cit.*, p. 5.

⁶⁵ C.J.C.E., arrêt *Commission c. République de Finlande*, 14 juin 2007, C-342/05, EU:C:2007:341, point 34 ; M. CLEMENT, *Droit européen de l'environnement: Jurisprudence commentée (3ème éd.)*, *op. cit.*, p. 500 ; J. DARPÖ, "Brussels Advocates Swedish Grey Wolves", *op. cit.*, p. 5 ; E. TRUILHE-MARENGO, *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 101.

⁶⁶ C.J.C.E., arrêt *Commission c. République de Finlande*, 14 juin 2007, C-342/05, EU:C:2007:341, point 39.

⁶⁷ *Ibid.*, point 29.

base légale valable de dérogation au statut de protection stricte conféré au loup⁶⁸. La Cour a ainsi promu le principe de précaution. En conséquence, elle a constaté une violation par la Finlande des articles 12 et 16 de la directive « Habitats » à cet égard et l'a condamnée en conséquence à supporter ses propres dépens⁶⁹.

A la suite de l'arrêt, aucune chasse légale n'a été menée en Finlande pendant de nombreuses années. A partir de 2015, de nouveaux permis de chasse ont été délivrés sur base de l'article 16, §1^{er}, e) de la directive, avançant principalement comme motif la lutte contre le braconnage⁷⁰. Les autorisations de chasse de l'année 2016 ont fait l'objet de recours et la Cour administrative suprême a finalement été saisie par une ONG⁷¹. Cette dernière a estimé que de nombreux problèmes d'interprétation relatifs à l'article 16 de la directive se posaient, et a par conséquent posé une question préjudicielle à la Cour de Justice de l'UE, qui s'est prononcée le 10 octobre 2019.

Cet arrêt est un véritable coup de tonnerre dans la longue lutte opposant les partisans d'une chasse dite « contrôlée » ou de « gestion » aux opposants assidus de la chasse. En effet, l'interprétation délivrée par la Cour lève une fois pour toutes le voile sur les incertitudes chroniques d'ordre juridique liées à l'interprétation de la norme européenne qui causaient des variations considérables dans les appréciations des juridictions compétentes pour statuer sur la légalité des dérogations invoquées. Il est peu de dire que la Cour considère strictement l'importance des conditions requises pour déroger aux règles de principe établies, et qu'elle prend manifestement très à cœur l'esprit de la directive exprimé à travers les objectifs de son article 2. Ce qu'il faut principalement en retenir, c'est qu'il est hors de question pour un Etat membre de reléguer au second plan les intérêts protégés par la directive dès qu'il a le moindre intérêt conflictuel subjectivement considéré comme « supérieur » qui se présente face à lui. Autrement dit, les dérogations prévues à l'article 16 de la directive ne sont pas prévues pour servir de base justifiant la légalisation de la violation systématique de la protection stricte conférée à une espèce qui n'en aurait en définitive que le mot et qui ne serait *in fine* qu'une simple façade.

Parmi les enseignements principaux de l'arrêt de la Cour, on retiendra le fait que cette dernière exige que l'usage de n'importe quelle dérogation puisée dans l'article 16 de la directive constitue : « *une application concrète et ponctuelle pour répondre à des exigences précises et à des situations spécifiques* »⁷². A l'évidence, cela exclut donc *de facto* une chasse légalement organisée qui reposerait sur un simple motif de « gestion » ou de « régulation » de la population nationale sans autre justification avancée, et ce même sur la base de l'art. 16, §1^{er}, e) de la directive qui paraît pourtant à première vue constituer le fondement légal « fourre-tout » par excellence. Effectivement, une telle politique ne remplirait pas le critère de « spécificité » requis, et produirait des effets qui seraient frontalement contraires à l'esprit et aux objectifs de la directive, en particulier à l'article 12 de la directive qui établit un principe de stricte protection.

⁶⁸ *Ibid.*, points 42-43.

⁶⁹ *Ibid.*, points 44, 47 et 49.

⁷⁰ C.J., arrêt *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, 10 octobre 2019, C-674/17, EU:C:2019:851, point 39 ; J. DARPÖ et Y. EPSTEIN, "Thrown to the Wolves – Sweden Once Again Flouts EU Standards on Species Protection and Access to Justice", *N.E.L.J.* (1), 2015, p. 12.

⁷¹ C.J., arrêt *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, 10 octobre 2019, C-674/17, EU:C:2019:851, points 20-21.

⁷² *Ibid.*, points 35-38 et 41.

Par ailleurs, la Cour se prononce sur la validité de la lutte contre le braconnage comme justification à la chasse contrôlée du loup. Elle approuve le fait que cela constitue un motif potentiellement valable sur la base de l'art. 16, §1, e) de la directive⁷³. Cependant, la Cour ajoute qu'il convient pour l'autorité nationale compétente qui expérimente cette solution potentielle de prouver, avec des données scientifiques à l'appui, l'effet positif net pour l'espèce⁷⁴. De plus, une fois cette preuve apportée, encore faut-il respecter toutes les autres conditions préalables à l'usage d'une dérogation, dont l'une d'elle est de prouver l'absence d'autres alternatives. En effet, si la lutte contre le braconnage peut être résolue sans porter atteinte au prescrit de l'article 12, c'est cette solution qui doit être privilégiée⁷⁵.

La Cour met également l'accent sur la place occupée par le principe de précaution dans l'appréciation dans le chef d'une autorité lorsqu'elle envisage de recourir à un des motifs de dérogations prévus à l'article 16 de la directive et évalue un impact négatif incertain de la dérogation sur l'état de conservation de l'espèce⁷⁶.

Enfin, le dernier point qui retient particulièrement notre attention dans l'arrêt de la Cour se rapporte à l'une des conditions spécifiques du point e) de l'art. 16, §1^{er} de la directive qui prévoit que la prise doit être « limitée ». La Cour précise entre autres que pour être respectée, cette condition implique que la dérogation ne porte pas un « *risque d'impact négatif significatif sur la structure de la population concernée, quand bien même il ne nuirait pas, en soi, au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle* »⁷⁷. Pour une espèce vivant en meute comme le loup, un tel impératif pourrait clairement entraîner une contrainte supplémentaire dans l'octroi d'une dérogation sur base de l'art. 16, §1^{er}, e) de la directive « habitats ».

Finalement, au travers de ce renvoi préjudiciel, la Cour saisit l'opportunité de rappeler le caractère « exceptionnel » de l'article 16 de la directive. Elle réaffirme sa qualité marginale en interprétant très strictement les conditions qu'il requiert et qui font office de garde-fou. Il faut en conclure que la Cour incite vivement les autorités abritant des populations d'espèces strictement protégées comme le loup à tenter tant que faire se peut de trouver des solutions de vivre-ensemble qui respectent le régime juridique de principe qui est prévu pour elles à l'article 12. Lorsque cela est vraiment impossible, la Cour requiert que le recours aux dérogations respecte l'esprit et la lettre de la directive.

Conclusion

Comme nous l'avons observé, sur papier, la directive se veut globalement très ambitieuse en matière de protection des espèces de grands carnivores européens et de leur habitat. Les préservant en principe de toute atteinte humaine, elle a voulu néanmoins rester lucide face aux diverses sources d'intérêts qui peuvent entrer en conflit avec la protection des espèces et a en conséquence repris tout droit de la Convention de Berne une série de dérogations invocables au cas par cas par un certain Etat membres se retrouvant en difficulté dans un cas de figure spécifique.

⁷³ *Ibid.*, points 42-43.

⁷⁴ *Ibid.*, points 44-46.

⁷⁵ *Ibid.*, points 47-48.

⁷⁶ *Ibid.*, point 66.

⁷⁷ *Ibid.*, point 72.

Cependant, la directive « habitats » arrive-t-elle à imposer son prescrit protecteur dans la pratique ? Au vu de notre cas d'étude, il nous semble que l'expérience se clôturera jusqu'ici par un bilan mitigé.

Au rang des points négatifs, en premier lieu, nous déplorons le temps qui doit s'écouler pour espérer obtenir des remèdes aux violations alléguées de la directive : en Finlande, six ans séparent le début de la procédure en infraction lancée par la Commission européenne de l'arrêt de la Cour de Justice. Manifestement, au vu de l'appareillage procédural infractionnel de l'Union européenne, on ne peut espérer pouvoir empêcher l'exécution d'une menace ponctuelle sur une espèce protégée. Tout au plus pouvons-nous parvenir au renversement progressif d'une violation systémique. Il va de soi qu'avec une directive qui protège des espèces vivantes dont la survie ne tient parfois qu'à un fil, une telle lenteur pose question et peut s'avérer fatale⁷⁸. En second lieu, nous pouvons déplorer la lourdeur du processus et de la charge de la preuve pesant sur la Commission. Les étapes sont tellement espacées et conséquentes dans les moyens et l'énergie à investir pour passer d'une à l'autre que la Commission semble très laxiste dans son appréciation de la nécessité de poursuivre la procédure à son terme⁷⁹. La conséquence directe est que seules les infractions les plus graves seront effectivement condamnées. Enfin, nous pouvons peut-être regretter que le bilan final de la population des espèces ne soit pas toujours brillant, à l'image des populations de grands carnivores toujours vacillantes dans de nombreux Etats-membres plus de 25 ans après l'entrée en vigueur de la directive.

Du côté positif, on ressent avant tout les effets tangibles d'une vraie crainte de la part d'un Etat contrebandier des répercussions que son comportement pourrait engendrer. De véritables leviers juridictionnels sont à la disposition de l'Union européenne pour faire respecter le droit qu'elle a édicté et qui est en vigueur⁸⁰. Par ailleurs, il semble que la Commission ait décidé au fil des années de laisser autant que possible la main aux juridictions nationales, ce qui ne peut *a priori* que renforcer l'acceptation des décisions prises. Ce principe de subsidiarité fait ses preuves en Finlande, où la juridiction administrative suprême a d'elle-même sollicité l'éclairage de la Cour de Justice de l'UE. Enfin, plus globalement, et c'est là le point positif essentiel, on peut être certain que la situation finlandaise serait à l'heure actuelle bien plus dramatique sans l'aide (ou à défaut ?) de la fermeté du prescrit de la directive et des procédures européennes qui l'accompagnent. Sous des pressions électoralistes, les brides auraient certainement été relâchées complètement pour donner lieu à des chasses intensives effrénées. Or, dans le cas présent, la Finlande a cessé d'autoriser des chasses pendant des années après l'arrêt de la Cour de Justice de 2007, et a récemment demandé une réactualisation de l'interprétation à donner à la directive qui renforcera sans aucun doute son efficacité à l'avenir. Les dérogations prévues à l'article 16 semblent aussi suffisamment bien balisées que pour empêcher les détournements des exceptions à d'autres fins que celles auxquelles elles sont destinées (avec un léger bémol relatif à la portée exacte de l'art. 16, §1^{er}, e) mais qui vient en principe d'être recadré à travers le renvoi préjudiciel demandé par la Finlande).

⁷⁸ J. BÉTAILLE, « Positive obligations to rescue small populations : A country study on the management of brown bear under the Habitats Directive in France », *op. cit.*, pp. 78-79.

⁷⁹ J. DARPÖ, "Brussels Advocates Swedish Grey Wolves", *op. cit.*, p. 18.

⁸⁰ Souvenons-nous par exemple de la menace brandie par la Cour de Justice de l'UE d'infliger une lourde astreinte d'au moins 100 000 euros par jour à la Pologne lorsque cette dernière procédait à de multiples coupes d'arbres et autres opérations de gestion forestière. Voy. C.J., ordonnance *Commission / Pologne (Forêt de Białowieża)*, 20 novembre 2017, C-441/17 R, EU:C:2017:877.

Finally, one of the best proofs of the effectiveness of the directive through the jurisdictional apparatus provided by the European Union can be reported by comparison of the state of the population of Norwegian wolves, which is subject to the Convention of Bern but not to the directive « habitats », with the state of the population of wolves established in Sweden, which is subject to both instruments. Even though the protection of the wolf is textually very similar and that the two countries are neighboring and geographically comparable, the material capacity of constraint of the two tools varies considerably since the Convention of Bern does not have any jurisdictional mechanism. Consequently, one could estimate in 2015 around 320 wolves in Sweden and only 30 in Norway⁸¹.

Bibliographie

Législation :

- Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, signée à Berne le 19 septembre 1979, approuvée par la loi du 20 avril 1989, *M.B.*, 29 décembre 1990, p. 24504.
- Directive (CEE) 92/43 du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, *J.O.C.E.*, L 206, 22 juillet 1992.
- Directive (UE) 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, *J.O.U.E.*, L 020, 26 janvier 2010.

Jurisprudence :

- C.J.C.E., arrêt *Commission des Communautés européennes c. République hellénique*, 30 janvier 2002, C-103/00, EU:C:2002:60.
- C.J.C.E., arrêt *Pêcheurs de l'étang de Berre*, 15 juillet 2004, C-213/03, EU:C:2004:464.
- C.J.C.E., arrêt *Commission c. France*, 7 octobre 2004, C-239/03, EU:C:2004:598.
- C.J.C.E., arrêt *Waddenzee*, 7 septembre 2004, C-127/02, EU:C:2004:482.
- C.J.C.E., arrêt *Commission c. Irlande*, 11 janvier 2007, C-183/05, EU:C:2007:14.
- C.J.C.E., arrêt *Commission c. République de Finlande*, 14 juin 2007, C-342/05, EU:C:2007:341.
- C.J.C.E., arrêt *Intertanko e.a.*, 3 juin 2008, C-308/06, EU:C:2008:312.
- C.J., arrêt *Lesoochranárske zoskupenie*, 8 mars 2011, C-240/09, EU:C:2011:125.
- C.J., arrêt *Commission c. Espagne*, 20 mai 2010, C-308/08, EU:C:2010:281.
- C.J., arrêt *Commission c. Autriche*, 14 octobre 2010, C-535/07, EU:C:2010:602.
- C.J., arrêt *Sweetman e.a.*, 11 avril 2013, C-258/11, EU:C:2013:220.
- C.J., ordonnance *Commission / Pologne (Forêt de Białowieża)*, 20 novembre 2017, C-441/17 R, EU:C:2017:877.
- C.J., arrêt *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, 10 octobre 2019, C-674/17, EU:C:2019:851.

Doctrine :

- AKHTAR-KAVHARI A., CLIQUET A. et TELESETSKY A., *Ecological restoration in international environmental law*, Abingdon, Routledge, 2017.
- BERGER J., BESCHTA R.L., ELMHAGEN B., ESTES J.A., HEBBLEWHITE M., LETNIC M., NELSON M.P., RIPPLE W.J., RITCHIE E.G., SCHMITZ O.J., SMITH D.W., WALLACH A.D., WILMERS C.C. et WIRSING A.J., "Status and ecological effects of the world's largest carnivores", *Science* (343/6167), 2014, pp. 1-11.

⁸¹ J. DARPÖ et Y. EPSTEIN, "Thrown to the Wolves – Sweden Once Again Flouts EU Standards on Species Protection and Access to Justice", *op. cit.*, p. 20.

- BÉTAILLE J., « Positive obligations to rescue small populations : A country study on the management of brown bear under the Habitats Directive in France », *Claws and Laws Research Project*, 2017, pp. 1-92.
- BORN C.-H., “C.J.C.E. (2e ch.) n° C-342/05, 14 juin 2007 (Commission / Finlande)”, *AMEN* (1), 2008, pp. 40-41.
- BORN C.-H. et DE SADELEER N., *Droit international et communautaire de la biodiversité*, Paris, Dalloz, 2004.
- CHAPRON G., EPSTEIN Y. et LÓPEZ-BAO J.V., “A Legal-Ecological Understanding of Favorable Conservation Status for Species in Europe”, *Conservation Letters* (9/2), 2015, pp. 81-88.
- CLEMENT M., *Droit européen de l'environnement: Jurisprudence commentée (3^{ème} éd.)*, Bruxelles, Larcier, 2017.
- DARPÖ J., “Brussels Advocates Swedish Grey Wolves”, *E.P.A.* (8), 2011, pp. 1-20.
- DARPÖ J. et EPSTEIN Y., “Thrown to the Wolves – Sweden Once Again Flouts EU Standards on Species Protection and Access to Justice”, *N.E.L.J.* (1), 2015, pp. 7-20.
- EPSTEIN Y., « The Habitats Directive and Bern Convention: Synergy and Dysfunction in Public International and EU Law », *G.I.E.L.R.* (26), 2014, pp. 139-173.
- EPSTEIN Y., “Favourable Conservation Status for Species: Examining the Habitats Directive’s Key Concept through a Case Study of the Swedish Wolf”, *Journal of Environmental Law* (28/2), 2016, pp. 221–244.
- JACKSON A.L.R., *Conserving Europe's wildlife : law and policy of the Natura 2000 Network of protected areas*, Abingdon, Routledge, 2018.
- LANDELLE P., *Aspects juridiques de la conservation de l'ours brun en France*, Limoges, Pulim, 2002.
- LOUBERT-DAVAINE X., *Loups et droit*, Limoges, Pulim, 2004.
- SCHOUKENS E., “Killing Wolves to Save Them: Over Finse Wolvenjacht, de Moord Op Naya En Het EU-Recht Na Het 'Tapiola'-Arrest van 10 Oktober 2019”, *Tijdschrift Voor Milieurecht*, 2020, pp. 3–27.
- TROUWBORST A., “Global large carnivore conservation and international law”, *Biodiversity and Conservation* (24/7), 2015, pp. 1567-1588.
- TROUWBORST A., “Wilderness protection under the Bern Convention: the perspective of Europe’s large carnivores”, in *Wilderness protection in Europe: the role of international, european and national law* (sous la dir. de K. BASTMEIJER), Cambridge, Cambridge University Press, 2016, pp. 160-176.
- TRUILHE-MARENGO E., *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2015.
- VAN HEIJNSBERGEN P., *International Legal Protection of wild Fauna and Flora*, Amsterdam, Ios Press, 1997.

Autres documents :

- COMMISSION EUROPÉENNE, *Guidance document on the strict protection of animal species of community interest provided by the «Habitats» Directive 92/43/ EEC*, version finale, février 2007.
- COMMISSION EUROPÉENNE, doc. IP/02/1060.
- SHINE C., *Legal Report on the possible need to amend Appendix II of the Convention for the wolf*, Convention de Berne, T-PVS/Inf (2005) 18.