



**HAL**  
open science

**L'encadrement effectif de la chasse aux loups par le droit  
de l'Union européenne CJUE, 10 octobre 2019,  
Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, aff. C-674/17,  
ECLI:EU:C:2019:851**

Lauren Blatiere

► **To cite this version:**

Lauren Blatiere. L'encadrement effectif de la chasse aux loups par le droit de l'Union européenne CJUE, 10 octobre 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, aff. C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851. Revue semestrielle de droit animalier, 2019. hal-03140188

**HAL Id: hal-03140188**

**<https://univ-angers.hal.science/hal-03140188>**

Submitted on 12 Feb 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **L'encadrement effectif de la chasse aux loups par le droit de l'Union européenne**

CJUE, 10 octobre 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, aff. C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851

Autoriser la chasse pour lutter contre le braconnage des loups, ou, en d'autres termes, autoriser la mise à mort légale pour lutter contre la mise à mort illégale d'une espèce qui présente, selon le droit de l'Union européenne, « *un intérêt communautaire et nécessit[e] une protection stricte* »<sup>1</sup>. C'est, en quelques mots, la solution adoptée par la Finlande pour l'année cynégétique 2015-2016.

Si le loup y est placé sous un régime de protection permanente, la législation finlandaise prévoit une « *dérogation* » pouvant être accordée « *pour capturer ou abattre de manière sélective et limitée certains spécimens dans des conditions strictement contrôlées* »<sup>2</sup>. Depuis 2007, seules des dérogations au titre de la prévention des dommages causées par les loups étaient prévues. Malgré cela, les loups ont atteint leur niveau le plus bas en 2013, les estimations les portant à environ 120 spécimens. Parallèlement, pourtant, « *les critiques en zone rurale concernant [leur] présence et les nuisances qu'elle engendre [continuaient], voire augment[aient]* », ce qui provoquait mécaniquement un renforcement de « *l'acceptation sociale de l'abattage illégal de loups* »<sup>3</sup>. Dans ce contexte, la Finlande a adopté, en 2015, un nouveau plan, organisant non pas une chasse de prévention des dommages causés par les loups, mais une chasse de gestion de la population de loups. Cette chasse de gestion était prévue à titre expérimental et n'a finalement pas été renouvelée<sup>4</sup>. Néanmoins, durant son application, le nouveau plan visait à « *établir et (...) [à] maintenir la population de loups*

---

<sup>1</sup> L'espèce *canis lupus*, communément appelée loup, figure au nombre des espèces animales « présentant un intérêt communautaire et nécessitant une protection stricte », dont la liste est établie à l'annexe IV, point a), de la directive dite « habitats », à l'exception, notamment, des « populations finlandaises à l'intérieur de la zone de gestion des rennes ». Voir : annexe IV, point a), de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, JO 1992, L 206, p. 7.

<sup>2</sup> Sauf mention contraire, et afin de ne pas alourdir le propos, nous précisons ici que les citations faites dans le présent paragraphe sont tirées de l'arrêt commenté, points 10 et s.

<sup>3</sup> Conclusions de l'avocat général Henrik Saugmandsgaard Øe, point 18.

<sup>4</sup> Conclusions, points 29 et 37.

*dans un état de conservation favorable* », tout en tenant compte des « *besoins des personnes qui vivent et travaillent sur les territoires des meutes, notamment eu égard à l'acceptation sociale croissante de la chasse illégale des loups dans certaines circonstances* ». A cette fin, il revenait à l'Office finlandais de la faune sauvage (*Suomen riistakeskus*, ci-après l'« Office ») d'organiser une « *gestion au niveau local de la population de loups, meute par meute* », sur la base « *d'une sélection des spécimens à chasser* », en visant les spécimens jeunes causant des « *dommages ou des nuisances aux personnes habitant sur le territoire des loups ou à leur propriété* ». Pour l'année cynégétique 2015-2016, cette dérogation a été utilisée pour autoriser la « *prise* » de 46 loups, au maximum, sur une population comptant au total entre 275 et 310 spécimens<sup>5</sup>. Concrètement, cela s'est notamment traduit par des autorisations données à M. Risto Mustonen et à M. Kai Ruhanen pour abattre un total de sept loups de meutes précisément identifiées<sup>6</sup>, au cours d'une période déterminée<sup>7</sup>, dans une région spécifique<sup>8</sup>. Ces autorisations étaient accompagnées de différentes recommandations, dont celle d'éviter d'abattre un mâle dominant en privilégiant les spécimens jeunes ou les spécimens auteurs de nuisances.

Ces autorisations ont fait l'objet d'un recours introduit par *Tapiola*, association finlandaise de défense de l'environnement. Le *Korkein hallinto-oikeus* (Cour administrative suprême), qui a finalement eu à connaître de ce recours en 2017, s'est interrogé sur la compatibilité de ces autorisations avec le droit de l'Union européenne et, plus précisément, avec la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages<sup>9</sup>, plus communément appelée « directive "habitats" ». En effet, alors que la législation finlandaise en cause se présente comme une transposition et une mise en œuvre d'une dérogation prévue par la directive « habitats » elle-même, la juridiction a souhaité transmettre de nombreuses questions à la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après, « la Cour »). Schématiquement résumées, ces dernières interrogeaient la Cour sur la pertinence d'associer une gestion locale à un plan de gestion de la population établi au niveau national, sur la possibilité de fonder les autorisations de chasse sur l'absence de toute autre solution satisfaisante permettant de lutter contre le braconnage et, enfin, sur la

---

<sup>5</sup> Conclusions, point 66.

<sup>6</sup> « *La première décision autorisait l'abattage de deux loups sur le territoire de la meute de Juudinsalo (Finlande) et de deux autres sur le territoire situé entre Sukeva (Finlande) et Laakajärvi (Finlande) et la seconde, l'abattage d'un loup sur le territoire de la meute de Vieremä-Kajaani-Sonkajärvi (Finlande) et deux loups sur le territoire de la meute de Kiuruvesi-Vieremä (Finlande)* ».

<sup>7</sup> Entre le 23 janvier et le 21 février 2016.

<sup>8</sup> Savonie du Nord.

<sup>9</sup> *Op. cit.*

détermination de l'état de conservation des loups et l'incidence de cet état sur la possibilité d'accorder de telles autorisations.

Le droit de l'Union européenne, et en particulier la directive « habitats », peut-il admettre que des espèces d'intérêt communautaire nécessitant une protection stricte soient chassées afin de lutter contre leur braconnage ?

A cette question, la Cour apporte une réponse de principe négative. De nombreux aspects de l'arrêt dénotent une volonté ferme d'œuvrer en faveur de la protection de ces espèces, conformément au droit de l'Union. Rares sont les éléments qui révèlent une approche plus conciliante. La fermeté de la Cour (I), qui domine largement cet arrêt, ne cède donc sa place que très rarement à une certaine souplesse (II)

## **I. Une fermeté certaine**

La Cour a saisi cette affaire pour fixer un cadre général relatif à la chasse d'espèces présentant un intérêt communautaire et devant faire l'objet d'une protection stricte au titre de la directive « habitats ». Or, ce cadre se révèle exigeant et relativement lourd afin d'assurer ladite protection (A). Par ailleurs, au-delà de ce cadre général, la Cour a apporté une série de précisions importantes qui s'inscrivent dans la même logique (B).

### **A. Un cadre général protecteur**

Le cadre général apparaît d'abord à l'occasion de « *considérations liminaires* »<sup>10</sup> au cours desquelles la Cour rappelle certaines caractéristiques de la directive « habitats ». Si ces caractéristiques ne sont pas innovantes en ce que la Cour se limite ici à énoncer les termes de la directive ou des solutions qu'elle a déjà consacrées, ce rappel donne une certaine tonalité à son arrêt. La Cour souligne ainsi que la finalité de la directive « habitats » est « *de contribuer à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages sur le territoire européen des États membres* » en assurant leur « *maintien ou [leur] rétablissement, dans un état de conservation favorable* »<sup>11</sup>. Si cela doit se faire en tenant compte « *des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales* », la directive impose aux Etats de « *prendre les mesures nécessaires pour instaurer un système de protection stricte des espèces animales [d'intérêt communautaire listées en annexe – dont les loups –, dans leur aire de répartition naturelle,*

---

<sup>10</sup> Arrêt commenté, point 33.

<sup>11</sup> Arrêt commenté, point 25.

*interdisant toute forme de capture ou de mise à mort intentionnelle de spécimens de ces espèces dans la nature* »<sup>12</sup>. Loin d'être théorique, cette protection doit reposer sur des « *mesures concrètes et spécifiques* », mesures devant être « *cohérentes et coordonnées, à caractère préventif* »<sup>13</sup>. En outre, si la directive « habitats » permet bien, en son article 16, paragraphe 1, de déroger à ces règles, chaque dérogation mentionnée à cet article ne peut être admise que s'il « *n'existe pas une autre solution satisfaisante et que cette dérogation ne [nuît] pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle* »<sup>14</sup>. De surcroît, comme toute exception, ces dérogations doivent être interprétées « *de manière restrictive* » et la preuve du respect des conditions posées par l'article 16 doit être apportée par l'Etat invoquant le recours à une dérogation<sup>15</sup>.

Surtout, la Cour profite de cet arrêt pour mettre en exergue, plus clairement qu'elle ne l'avait jamais fait, trois « tests »<sup>16</sup> devant être réussis pour qu'une dérogation soit jugée conforme à l'article 16 de la directive « habitats ». Il ne s'agit pas ici d'une interprétation constructive de la directive, ou d'une interprétation inattendue, ces tests ayant été préalablement mis en avant dans un document d'orientation élaboré par la Commission européenne<sup>17</sup> et ne pouvant que rappeler la jurisprudence relative à l'article 9 de la directive « oiseaux »<sup>18</sup>, article présentant de grandes similitudes avec l'article 16 de la directive « habitats ». Le présent arrêt permet néanmoins à la Cour d'explicitier clairement ces trois tests. Tout d'abord, premier test, la chasse<sup>19</sup> ne peut pas être autorisée à n'importe quelle fin<sup>20</sup>. Seule une chasse ayant pour finalité l'un des cinq motifs évoqués à l'article 16, paragraphe 1, est susceptible d'être admise<sup>21</sup>. Ensuite, deuxième test, la chasse ne peut être utilisée qu'en ultime recours<sup>22</sup>. Pour

---

<sup>12</sup> Arrêt commenté, point 26.

<sup>13</sup> Arrêt commenté, point 27.

<sup>14</sup> Arrêt commenté, points 28 et 29, nous soulignons.

<sup>15</sup> Arrêt commenté, point 30.

<sup>16</sup> Nous reprenons ici la formulation employée par la Commission européenne. Voir : Document d'orientation sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire en vertu de la directive « Habitats » 92/43/CEE, disponible ici : [ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_fr.pdf).

<sup>17</sup> *Ibid*, spéc. pp. 56 et s.

<sup>18</sup> Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 novembre 2009, concernant la conservation des oiseaux sauvages, JO 2010, L 20, p. 7. La jurisprudence relative à cette directive est d'ailleurs évoquée dans notre arrêt. Voir par exemple : CJCE, 8 juin 2006, *WWF Italia e.a.*, C-60/05, EU:C:2006:378. Voir, plus largement : Guide sur la chasse durable en application de la directive oiseaux, spéc. pp. 41 et s., disponible ici : [ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/docs/hunting\\_guide\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/docs/hunting_guide_fr.pdf).

<sup>19</sup> Nous nous centrons ici sur les faits au cœur de notre affaire, mais ces tests s'appliquent à toute dérogation fondée sur l'article 16 de la directive « habitats ».

<sup>20</sup> Arrêt commenté, points 34 et s.

<sup>21</sup> Les motifs sont les suivants : 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

reprendre les termes de l'article 16, une dérogation ne peut être admise qu'« *à condition qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante* ». Enfin, troisième test, la chasse ne peut pas être admise à n'importe quel prix<sup>23</sup>. Elle ne le sera que si elle ne nuit « *pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle* »<sup>24</sup>. Partant, le cadre fixé par la directive « habitats » tel qu'interprétée par la Cour, est, au moins théoriquement, protecteur. En termes de clarté, on peut simplement regretter que ces trois tests ne soient pas davantage mis en avant par la présentation de l'arrêt. Ce dernier, pourtant composé de 81 points, ne comporte aucune subdivision. Sous cette réserve, les différentes questions soulevées par la juridiction nationale permettent à la Cour d'apporter des précisions confirmant la lourdeur des règles s'imposant aux Etats membres souhaitant déroger au régime de protection instauré par la directive « habitats ».

## **B. Des précisions exigeantes**

La Cour apporte, dans cet arrêt, une série de précisions de nature à rendre effectif, et non purement théorique, le régime de protection instauré par la directive « habitats ». Ces précisions concernent principalement le premier et le deuxième test du cadre général précédemment énoncé. Tout d'abord, concernant le premier test relatif aux finalités de la dérogation, les motifs de la dérogation « *doivent être définis de manière claire, précise et étayée dans la décision de dérogation* »<sup>25</sup>. Dans le cas d'espèce, ces motifs sont *a priori* variés, l'Office et la juridiction nationale évoquant tous deux la lutte contre le braconnage illégal, la prévention des dommages aux chiens et l'amélioration du sentiment général de sécurité de la population humaine locale<sup>26</sup>. Pour la Cour, cependant, l'objectif principal est la lutte contre le braconnage. Les deux autres ne sont que « *des moyens pertinents à cet égard et étroitement liés à cet objectif* » en ce qu'ils permettent d'« *augmenter la "tolérance sociale" des populations humaines locales par rapport au loup et, en conséquence, à faire diminuer la chasse illégale* »<sup>27</sup>. Il est alors nécessaire de déterminer si ce motif peut être rattaché à l'article

---

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

<sup>22</sup> Arrêt commenté, points 47 et s.

<sup>23</sup> Arrêt commenté, point 54 et s.

<sup>24</sup> Article 16, paragraphe 1, de la directive « habitats ».

<sup>25</sup> Arrêt commenté, point 41.

<sup>26</sup> Arrêt commenté, points 17, 22 et 23.

<sup>27</sup> Arrêt commenté, point 39.

16, paragraphe 1, sous e) de la directive « habitats », expressément invoqué par la Finlande pour fonder cette chasse de gestion. La condition semble alors aisée à remplir, le point e) n'évoquant pas, contrairement aux autres points, un motif précis. Selon ce point e), une dérogation peut être admise « *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 les autorités nationales compétentes de certains spécimens* »<sup>28</sup>. Faut-il alors en déduire que n'importe quel motif peut être invoqué pour recourir à ce point e) ? La réponse apportée par la Cour est doublement négative. D'une part, le recours à l'interprétation téléologique conduit la Cour à affirmer que le point e), comme tous les autres points par ailleurs, ne peut être utilisé pour porter atteinte aux objectifs de la directive<sup>29</sup>. Cette affirmation produit de véritables conséquences dès lors que la Cour ne se limite pas à affirmer l'évidence selon laquelle « *la lutte contre le braconnage peut (...) être invoquée en tant que méthode contribuant au maintien ou au rétablissement dans un état de conservation favorable de l'espèce concernée* »<sup>30</sup>. Elle poursuit son raisonnement en soulignant qu'il faut également vérifier que les moyens concrètement employés permettent d'atteindre cet objectif. Dans le cas d'espèce, cela implique de déterminer si « *une autorisation limitée de la chasse légale pouvait contribuer à réduire le braconnage et, in fine, à améliorer l'état de conservation de la population de loups* »<sup>31</sup>. Or, alors qu'il s'agit d'une question largement débattue<sup>32</sup> et que, en l'espèce, il ne s'agit que d'une expérimentation, la Cour exige la démonstration d'un tel effet « *sur la base de données scientifiques rigoureuses, y compris, le cas échéant, des données comparatives* »<sup>33</sup>. De surcroît, elle souligne que *Tapiola*, la Commission européenne et la juridiction de renvoi démentent l'existence de telles preuves, tout en renvoyant à cette dernière le soin de trancher cette question<sup>34</sup>. D'autre part, la Cour affirme que le point e) ne peut « *constituer une base juridique générale* »<sup>35</sup>. Dès lors, il ne peut être invoqué que « *dans*

---

<sup>28</sup> Selon la Cour, le terme de « prise » « *doit être compri[s] en ce sens qu'[il] inclut tant la capture que la mise à mort de spécimens des espèces concernées* » (point 32). La Cour opère à cet égard un renvoi aux conclusions, qui soulignent l'unanimité des observations présentées à la Cour sur ce point, exceptées celles présentées par *Tapiola*, le soutien qu'une telle interprétation trouve dans le document d'orientation élaboré par la Commission (op. cit.) et sa cohérence avec la jurisprudence relative à la directive « oiseaux » (conclusions, point 40 et, surtout, note de bas de page 5).

<sup>29</sup> Arrêt commenté, point 38.

<sup>30</sup> Arrêt commenté, point 43.

<sup>31</sup> Arrêt commenté, point 44.

<sup>32</sup> Voir, pour une étude de cette question sur la scène internationale : J.-J. GOUGUET, « Marchés de la chasse : l'économie face à la morale », *RSDA*, 2015/1, p. 383, spéc. p. 388 et s. et, du même auteur, « Le braconnage des animaux sauvages en Afrique. Quelle régulation du marché ? », *RSDA*, 2017/1, p. 365, spéc. pp. 372 et s.

<sup>33</sup> Arrêt commenté, point 45.

<sup>34</sup> Arrêt commenté, point 46.

<sup>35</sup> Arrêt commenté, point 36.

*les cas où les [premiers points] ne sont pas pertinent[s] »<sup>36</sup>. Bien que cela ne soit pas dit expressément, cette précision semble vouloir attirer l'attention de la Finlande sur le fait qu'elle ne saurait maquiller une pure chasse de prévention des dommages, comme celle pour laquelle elle a été condamnée en 2007 faute de véritablement correspondre au motif prévu par la directive « habitats » à cette fin<sup>37</sup>, en une chasse de gestion fondée sur le point e) en se prévalant du fait que ce point ne repose sur aucun motif précis. Reste à déterminer si cette analyse sera confirmée par un arrêt ultérieur<sup>38</sup>.*

En outre, concernant le second test relatif à l'absence de mesure alternative satisfaisante, la Cour se montre à nouveau exigeante, notamment en ce qui concerne les modalités de preuve. La preuve de cette absence doit reposer sur « *une motivation précise et adéquate* » fondée « *notamment [sur l]es meilleures connaissances scientifiques et techniques pertinentes, ainsi [que sur les] circonstances tenant à la situation spécifique en cause* »<sup>39</sup>. L'objectif est de démontrer, non pas qu'il est probable qu'il n'existe pas d'autre solution, mais qu'« *il n'existe aucune autre solution satisfaisante permettant d'atteindre l'objectif poursuivi* »<sup>40</sup>. En aucun cas, la seule existence du braconnage et les difficultés rencontrées pour lutter contre ce dernier ne peuvent suffire à justifier la chasse d'une espèce protégée<sup>41</sup>. Bien au contraire, une telle situation appelle en priorité, non une légalisation de la chasse, mais un « *contrôle strict et efficace* » et « *la mise en œuvre de moyens* » nécessaires pour lutter contre le braconnage<sup>42</sup>. En l'espèce, la Cour, constatant que la Finlande n'a apporté aucune motivation relative à l'absence de toute autre solution alternative, conclut au non-respect de cette condition, tout en soulignant, conformément à la logique du renvoi préjudiciel, qu'il « *revient (...) à la juridiction de renvoi de [le] confirmer* »<sup>43</sup>.

En ce qui concerne le troisième test, relatif à l'état de conservation des populations visées, certaines indications données par la Cour peuvent faire craindre, à l'inverse, une souplesse

---

<sup>36</sup> Arrêt commenté, point 37.

<sup>37</sup> CJCE, 14 juin 2007, *Commission / Finlande*, aff. C-342/05, ECLI:EU:C:2007:341. Cette affaire sera plus longuement évoquée, cf. *infra*, II B.

<sup>38</sup> En effet, la Cour semble écarter l'analyse de l'avocat général selon qui le point e) peut être invoqué pour œuvrer en faveur des motifs mentionnés par les autres points, « *lorsqu'il n'est pas démontré que les conditions permettant l'application de ces [autres points] sont réunies* » (conclusions, points 50 à 52). Il pourrait cependant être soutenu que les deux hypothèses sont identiques, fautes de précisions délivrées par la Cour.

<sup>39</sup> Arrêt commenté, points 49 et 51.

<sup>40</sup> Arrêt commenté, point 51, nous soulignons.

<sup>41</sup> Arrêt commenté, point 48.

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> Arrêt commenté, point 53.



excessive. Cette impression doit cependant être démentie, cette souplesse étant résiduelle et conditionnée.

## **II. Une souplesse marginale**

La Cour peut sembler faire preuve d'une souplesse excessive en réaffirmant qu'une population dans un état de conservation défavorable peut faire l'objet d'une chasse. En réalité, si une telle affirmation ne nous semble pas dénuée de risques, elle est largement conditionnée (B). Par ailleurs, l'argumentation de la Cour indique clairement que, par principe, seule une population dans un état de conservation favorable est susceptible d'être légalement chassée et elle s'attache, à cet égard, à poser des critères exigeants conditionnant le constat d'un tel état de conservation (A).

### **A. Le contrôle rigoureux de l'état de conservation de la population visée**

Concernant le troisième test selon lequel la dérogation ne saurait nuire au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle, la Cour apporte des précisions *a priori* exigeantes quant aux modalités permettant de réaliser cette appréciation. Selon la Cour, il revient à l'Etat d'évaluer « *dans un premier temps, l'état de conservation des populations des espèces concernées et, dans un deuxième temps, les impacts géographiques et démographiques que les dérogations envisagées sont susceptibles de produire sur celui-ci* »<sup>44</sup>. Si la juridiction nationale s'interroge sur le niveau d'appréciation à retenir, la Cour rejoint l'avocat général et les différentes parties intervenantes<sup>45</sup> pour souligner qu'une approche mêlant le niveau local et le niveau national est particulièrement pertinente : l'évaluation au niveau local « *est généralement nécessaire en vue de déterminer [l']incidence [d'une dérogation] sur l'état de conservation de la population en cause à plus grande échelle* » et, parallèlement, « *l'état de conservation d'une population à l'échelle nationale ou biogéographique dépend (...) de l'incidence cumulée des différentes dérogations affectant des zones locales* »<sup>46</sup>. Surtout, la Cour souligne que cette condition doit être interprétée à la lumière du principe de précaution. Cela n'est pas particulièrement surprenant, la Cour ayant déjà affirmé que l'ensemble de la directive « habitats » doit être

---

<sup>44</sup> Arrêt commenté, point 58.

<sup>45</sup> Conclusions, points 82 et 83.

<sup>46</sup> Arrêt commenté, point 59. Voir également point 61. Par contre, un Etat membre ne saurait se reposer sur l'état de la population de l'espèce visée dans un Etat tiers pour justifier de son bon état de conservation, cet Etat n'étant « *pas tenu par les obligations de protection stricte des espèces d'intérêt pour l'Union* » (arrêt commenté, point 60). Voir également : conclusions, points 84.

interprété à la lumière de ce principe<sup>47</sup> ou, plus largement, qu'il en va ainsi de « *la législation de l'Union sur la protection de l'environnement* »<sup>48</sup>. Pour autant, la Cour n'avait jamais expressément confronté l'article 16 de la directive « habitats » à ce principe. En outre, en matière de chasse, la Cour n'avait invoqué le principe de précaution qu'à deux reprises, en statuant en urgence relativement à la directive « oiseaux »<sup>49</sup>. Partant, il était sans doute nécessaire que la Cour affirme ici expressément que « *conformément au principe de précaution consacré à l'article 191, paragraphe 2, [du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne], si l'examen des meilleures données scientifiques disponibles laisse subsister une incertitude sur le point de savoir si une telle dérogation nuira ou non au maintien (...) dans un état de conservation favorable, l'État membre doit s'abstenir de l'adopter ou de la mettre en œuvre* »<sup>50</sup>. Une telle précision est d'autant plus importante que la Cour parvient à la conclusion selon laquelle « *il est permis de douter* » de la conformité de la réglementation nationale en cause en l'espèce à ce troisième test. En effet, d'après certains chiffres, « *la chasse de gestion aurait entraîné la mise à mort de près de 15 % de la population totale des loups en Finlande* », la moitié des loups abattus étant, de surcroît, « *des spécimens reproducteurs* ». De plus, « *la chasse de gestion aboutirait à la mise à mort de 13 ou de 14 spécimens additionnels par rapport à ceux qui auraient, selon les estimations, succombé en raison du braconnage, entraînant ainsi un effet net négatif sur ladite population* »<sup>51</sup>. Il revient néanmoins à la juridiction nationale de vérifier ces données et d'en tirer les conséquences.

Par la suite, et sans que la juridiction ne lui ait précisément posé la question, la Cour apporte, en s'inspirant largement de sa jurisprudence relative à la directive « oiseaux », des précisions importantes sur la mise en œuvre de ce troisième test lorsqu'est invoqué l'article 16, paragraphe 1, sous e). Pour rappel, ce point prévoit une dérogation « *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 les autorités nationales compétentes* »<sup>52</sup>.

---

<sup>47</sup> CJCE, Gde ch., 7 septembre 2004, *Waddenvereniging et Vogelsbeschermingvereniging*, aff. C-127/02, EU:C:2004:482, point 44.

<sup>48</sup> Voir, par exemple : CJUE, Gde ch., 17 avril 2018, *Commission / Pologne (Forêt de Białowieża)*, aff. C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255, point 171.

<sup>49</sup> CJCE, ord., 24 avril 2008, *Commission / Malte*, aff. C-76/08 R, ECLI:EU:C:2008:252, point 37 et CJUE, ord., 10 décembre 2009, *Commission / Italie*, aff. C-573/08 R, ECLI:EU:C:2009:775, point 24.

<sup>50</sup> Arrêt commenté, point 66, nous soulignons. A noter, l'avocat général ne visait que le cas où il existe une « *incertitude significative* » (point 92 des conclusions, nous soulignons).

<sup>51</sup> Arrêt commenté, points 63 à 65.

<sup>52</sup> Article 16, paragraphe 1, sous e) de la directive « habitats ». Les autres motifs sont les suivants : a) dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels ; b) pour

Cela se traduit par un renforcement des exigences précédemment énoncées. Par exemple, il convient de ne pas entraîner « *un risque d'un 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* »<sup>53</sup>. La sélectivité, quant à elle, peut justifier, « *eu égard au niveau de la population de l'espèce en cause, de son état de conservation et de ses caractéristiques biologiques, que la dérogation soit limitée (...) aux spécimens identifiés individuellement* »<sup>54</sup>. Enfin, les contrôles doivent être réalisés « *de manière effective et en temps utile* »<sup>55</sup>. Or, outre les données chiffrées précédemment évoquées, la Cour souligne ici que les autorisations recommandaient de cibler telle ou telle catégorie d'individu, sans l'imposer<sup>56</sup>, de telle sorte que les conditions précitées ne semblent pas avoir été respectées. Ce haut niveau d'exigence semble cependant menacé, la Cour réaffirmant qu'une espèce dans un état de conservation défavorable peut faire l'objet d'une chasse.

## **B. Une rigueur exceptionnellement contournée**

A l'occasion de la présente affaire, la Cour réaffirme la solution qu'elle a consacrée en 2007, lors du recours en manquement introduit contre la Finlande à l'égard de sa chasse aux loups, qui était alors une chasse de prévention des dommages<sup>57</sup>. La Cour avait constaté le manquement de la Finlande, au motif que cette chasse ne visait pas, comme l'exige l'article 16, paragraphe 1, sous b), la prévention de dommages importants<sup>58</sup>. Toutefois, à cette occasion, la Cour avait affirmé que, face à une population dans un état de conservation défavorable, « *l'octroi de dérogations [fondées sur l'article 16, paragraphe 1] demeure possible à titre exceptionnel lorsqu'il est dûment établi qu'elles ne sont pas de nature à aggraver l'état de conservation non favorable des populations ou à empêcher le rétablissement, dans un état de conservation favorable, de celles-ci* »<sup>59</sup>. En effet, selon la Cour, « *il ne peut être exclu que l'abattage d'un nombre limité de spécimens soit sans*

---

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 et 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.

<sup>53</sup> Arrêt commenté, point 72.

<sup>54</sup> Arrêt commenté, point 73.

<sup>55</sup> Arrêt commenté, point 74.

<sup>56</sup> Arrêt commenté, point 77.

<sup>57</sup> CJCE, 14 juin 2007, *Commission / Finlande*, aff. C-342/05, *op. cit.*

<sup>58</sup> Nous soulignons.

<sup>59</sup> *Ibid*, point 29.

*incidence* », de telle sorte que la dérogation serait « *neutre pour l'espèce concernée* »<sup>60</sup>. Dans notre arrêt, la Cour, qui est expressément invitée à se prononcer sur cette hypothèse par la juridiction nationale<sup>61</sup>, opte pour une réaffirmation de cette solution<sup>62</sup>. Or, une telle affirmation peut surprendre, tant elle s'éloigne des termes de l'article 16, paragraphe 1, de la directive « habitats », qui visent expressément et exclusivement l'hypothèse d'un « *état de conservation favorable* ». A cet égard, c'est notamment en s'inspirant de cette formulation que la jurisprudence de la Cour a limité les dérogations prévues dans la directive « oiseaux » aux cas où la population des espèces concernées est maintenue à un niveau satisfaisant, alors que la directive « oiseaux » ne contient pas une telle précision<sup>63</sup>. Par ailleurs, cette réaffirmation tranche avec le reste de l'arrêt, qui se veut largement protecteur des espèces présentant un intérêt communautaire et devant faire l'objet d'une protection stricte.

Sans qu'il ne soit possible de prétendre connaître les motifs qui ont poussé les juges de la Cour à réaffirmer une telle possibilité, certains indices nous amènent à penser qu'ils ont éprouvé une certaine gêne face à cette affirmation vieille de plus de 10 ans, sans pour autant parvenir à la conclusion qu'un revirement jurisprudentiel s'imposait. A cet égard, outre le fait que la Cour réaffirme le caractère exceptionnel d'une telle éventualité à deux reprises<sup>64</sup>, elle affirme pour la première fois qu'elle « *doit être appréci[e] également à la lumière du principe de précaution* »<sup>65</sup>. Le principe de précaution, qui fait donc une entrée forte dans la jurisprudence relative à la chasse dans le cadre de la directive « habitats », implique que la chasse d'une population dans un état de conservation défavorable ne pourra avoir lieu « *si l'examen des meilleures données scientifiques disponibles laisse subsister une incertitude sur le point de savoir si une telle dérogation nuira ou non (...) au rétablissement des populations d'une espèce menacée d'extinction dans un état de conservation favorable* »<sup>66</sup>. De plus, alors que la chasse d'une population dans un état de conservation défavorable était insérée dans le dispositif proposé par l'avocat général<sup>67</sup>, le dispositif de l'arrêt, pourtant fourni, ne la mentionne à aucun moment.

---

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> Arrêt commenté, point 23.

<sup>62</sup> Arrêt commenté, point 68.

<sup>63</sup> Voir par exemple : CJCE, 8 juin 2006, *WWF Italia e.a.*, C-60/05, *op. cit.*, point 32 ou CJCE, 10 septembre 2009, *Commission / Malte*, aff. C-76/08, ECLI:EU:C:2009:535, point 59. Voir également : Guide sur la chasse durable en application de la directive oiseaux, *op. cit.*, spéc. p. 65.

<sup>64</sup> Arrêt commenté, points 68 et 69.

<sup>65</sup> Arrêt commenté, point 69.

<sup>66</sup> Arrêt commenté, point 66, vers lequel le point 69 opère un renvoi (nous soulignons).

<sup>67</sup> Conclusions, point 113.

Partant, la Cour a incontestablement souhaité rendre un arrêt mettant en exergue le poids de la réglementation s'imposant aux Etats membres envisageant de chasser une espèce d'intérêt communautaire devant faire l'objet d'une protection stricte. Pour autant, cet arrêt n'est pas de nature à clore le débat. Nous nous limiterons ici à deux exemples. Concernant la Finlande, tout d'abord, il ressort de l'arrêt que si le dispositif expérimental sur lequel se prononce la Cour a déjà pris fin, la Finlande a depuis continué à autoriser la chasse aux loups, en délaissant la chasse de gestion et en retrouvant une chasse de prévention des dommages. Une telle chasse, fondée sur l'article 16, paragraphe 1, sous b)<sup>68</sup>, a permis d'autoriser la chasse de 53 loups pour chacune des années 2016-2018<sup>69</sup>. La question du respect des trois tests identifiés dans le présent arrêt se pose ainsi à nouveau. Ensuite, en France, la question de la chasse aux loups est encore l'objet d'un contentieux et le Conseil d'Etat a, postérieurement à notre arrêt, validé une réglementation permettant la destruction de 10%, voire à 12%, des effectifs de la population de loups<sup>70</sup>, alors qu'un arrêté de l'été 2019 porte ce taux à 17%, voire 19%<sup>71</sup>. Les débats relatifs aux choix à opérer entre protection des espèces et protection des intérêts humains n'ont donc pas vocation à prendre fin<sup>72</sup>.

---

<sup>68</sup> Pour rappel : 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.

<sup>69</sup> Arrêté commenté, point 12.

<sup>70</sup> CE, 18 décembre 2019, *Association pour la protection des animaux sauvages*, req. n°419897 et req. n°419898 (deux arrêts).

<sup>71</sup> Voir à ce sujet : M.-Ch. DE MONTECLER, « Le plan loup de Nicolas Hulot validé par le Conseil d'Etat », *AJDA*, 2019, p. 2584.

<sup>72</sup> A ce sujet, voir notamment : F. NOGARA, « Chasse, braconnage et protection de la nature dans l'union européenne », *RSDA*, 2/2017, p. 409.