

## **La protection des loups présents dans les zones d'habitation par la directive « habitats »**

CJUE, 11 juin 2020, *Alianța pentru combaterea abuzurilor*, aff. C-88/19

Șimon, en Roumanie, est une localité située entre deux sites d'importance communautaire où vivent des populations de loups. A la fin de l'année 2016, un loup a été vu à plusieurs reprises à proximité des habitations de Șimon et a pu être observé en train de manger avec les chiens des habitants. En réaction à ce comportement, TM, membre d'une association de protection des animaux, la DMPA<sup>1</sup>, et UN, vétérinaire, ont pris la décision d'endormir ledit loup à l'aide d'un fusil hypodermique, avant de le transporter et de le placer dans une cage prévue pour le transport de chiens, afin d'être relâché dans une réserve naturelle comprenant un enclos pour loups. Le loup est néanmoins parvenu à s'échapper lors du transport et à prendre la fuite. Plusieurs mois plus tard, en 2017, l'Alianța pentru combaterea abuzurilor, une autre association, a déposé plainte au pénal contre UN, TM, la DMPA et d'autres personnes travaillant pour elle, pour transport sans autorisation et dans de mauvaises conditions d'un loup.

C'est à l'occasion de ce litige national qu'est parvenue une nouvelle question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après, la Cour) relative à la protection des loups et à l'interprétation de la directive « habitats »<sup>2</sup>.

Un premier volet de la question préjudicielle tend à interpréter l'article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive « habitats », selon lequel « *les États membres prennent les mesures nécessaires pour instaurer un système de protection stricte des espèces animales figurant à l'annexe IV point a), dans leur aire*

---

<sup>1</sup> La Direcția pentru Monitorizarea și Protecția Animalelor.

<sup>2</sup> Voir déjà, par exemple, dans le précédent numéro : « *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)* », *RSDA*, 2020/1, p. 145

*de répartition naturelle*, interdisant : a) toute forme de capture ou de mise à mort intentionnelle de spécimens de ces espèces *dans la nature* » (nous soulignons). Sachant que les loups font partie des espèces animales bénéficiant d'un système de protection stricte, la protection qui leur est accordée par cet article peut-elle s'appliquer lorsqu'ils se trouvent dans une zone d'habitations ? Autrement dit, un loup présent dans une telle zone peut-il être considéré comme étant dans son « *aire de répartition naturelle* » ou « *dans la nature* » ?

Pour répondre à cette question, les termes de la directive ne sont pas d'un grand secours, les aires de répartition naturelle ou la nature n'y étant pas définies.

Une interprétation contextuelle permet cependant d'éclairer ces termes, et en premier lieu ceux relatifs à l'« *aire de répartition naturelle* ». Limitée à la seule directive « habitats », cette interprétation permet à l'avocate générale Julian Kokott puis à la Cour d'insister sur un aspect connu : cette directive « *comporte deux volets* », le premier consacré à « *la conservation des habitats naturels, au moyen, notamment, de la désignation de sites protégés* », le second visant « *la conservation de la faune et de la flore sauvages par la désignation d'espèces protégées* »<sup>3</sup>. Or, rien dans la directive n'implique « *que la protection offerte en vertu du second de ces volets soit établie en corrélation avec le premier de ceux-ci* »<sup>4</sup>. Au contraire, il ressort de certaines dispositions que « *l'aire de répartition naturelle* » des espèces animales « *qui occupent de vastes territoires* » peut excéder les sites identifiés pour la conservation des habitats naturels<sup>5</sup>. A cet égard, l'article 12, « *ne fonde pas la protection qu'il impose sur la notion d'« habitat naturel »* »<sup>6</sup>. Il peut donc bien y avoir une dissociation entre la protection des espèces et la protection des sites. La Cour en déduit logiquement que rien dans la directive « habitats » n'implique que la protection consacrée à l'article 12 cède lorsque l'animal

---

<sup>3</sup> Point 33 de l'arrêt et point 29 des conclusions.

<sup>4</sup> Point 34 de l'arrêt.

<sup>5</sup> Article 4, paragraphe 1, de la directive « habitats » et points 37 et 38 de l'arrêt.

<sup>6</sup> Point 30 de l'arrêt.

protégé se trouve « à proximité ou à l'intérieur de zones de peuplement humain, transit[e] par de telles zones ou se nourri[t] des ressources produites par l'homme »<sup>7</sup>.

L'interprétation contextuelle, étendue au-delà de la directive « habitats », permet de corroborer cette analyse par des documents d'orientation établis par la Commission européenne (le document d'orientation sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire en vertu de la directive « habitats ») mais également par des engagements internationaux pris par l'Union, tels que la « convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, signée à Bonn le 23 juin 1979 »<sup>8</sup>.

Reste alors à déterminer si les termes « dans la nature », employés à l'article 12, paragraphe 1, sous a), conduisent à une autre conclusion. Pour la Cour, l'emploi de ce terme « doit être compris » en ce sens que la protection est applicable, « non pas uniquement dans des lieux spécifiques, mais [à] tous les spécimens des espèces animales protégées qui vivent dans la nature ou à l'état sauvage (...) sans nécessairement s'appliquer aux spécimens faisant l'objet d'une forme légale de captivité »<sup>9</sup>. Il s'agit là d'un argument d'autorité, par ailleurs imprécis (« sans nécessairement »), que la Cour ne démontre pas. Les conclusions de l'avocate générale sont ici plus claires, en ce qu'elles font expressément et immédiatement apparaître que cette « acception est de nature à permettre d'atteindre l'objectif de l'interdiction de mise à mort ou de capture des espèces strictement protégées prévue à l'article 12 (...) de la directive "habitats" »<sup>10</sup>. De façon plus convaincante, par la suite, la Cour souligne que

---

<sup>7</sup> Point 39 de l'arrêt.

<sup>8</sup> Points 40 et 41 de l'arrêt. Voir également, concernant la conclusion de la convention : décision 82/461/CEE du Conseil, du 24 juin 1982, JOCE, 1982, L n° 210, p. 10. L'avocate générale soulève un argument supplémentaire, non retenu dans l'arrêt, en invoquant la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, signée à Berne le 19 septembre 1979, en soulignant sa « plus grande (...) importance juridique », dès lors que l'article 12 de la directive « habitats », au cœur de notre affaire, transpose des dispositions de cette convention (son article 6, sous a), lu en combinaison avec l'annexe II). Or, selon les dispositions concernées de la convention de Berne, « toute forme de capture intentionnelle de loups doit (...) être interdite », sans « restrictions spatiales » (point 54 des conclusions).

<sup>9</sup> Point 44 de l'arrêt. Pour les différentes traductions de la directive « habitats », et donc de cette expression précise, dans les langues officielles de l'Union, voir les points 47, 48 et 50 des conclusions.

<sup>10</sup> Point 51 des conclusions. Par ailleurs, l'argumentation développée dans les conclusions est également plus riche en ce qu'elle renvoie aux développements démontrant la dualité de la protection accordée par la directive « habitats » (sites protégés / espèces protégés) et l'absence de similitude parfaite entre ces deux niveaux de

le même article interdit la « *perturbation intentionnelle* » des espèces protégées, sans préciser « dans la nature » (paragraphe 1, sous b). Or, la capture et la mise à mort intentionnelle « *dans la nature* » (paragraphe 1, sous a) correspondent bien à une forme particulièrement importante de perturbation. Partant, si l'interdiction des perturbations s'applique en dehors de zones précisément identifiées et définies, il doit en aller de même, « *a fortiori* », de l'interdiction de prélèvement ou de mise à mort<sup>11</sup>. L'expression « *dans la nature* » ne peut donc pas impliquer une limitation géographique de la protection consacrée.

Finalement, la Cour développe (enfin) une approche téléologique, au cœur de son raisonnement (et à juste titre mentionnée et étudiée en première place par l'avocat générale Juliane Kokott<sup>12</sup>). En effet, comme la Cour le souligne, l'objectif de la directive « habitats » « *consiste à assurer une protection stricte des espèces animales protégées, au moyen des interdictions prévues à l'article 12, paragraphe 1* », « *les exceptions étant autorisées uniquement dans les conditions strictes* » et devant être interprétées « *de manière restrictive* »<sup>13</sup>. Or, et c'est en ce sens que l'approche téléologique est particulièrement importante, « *il ne serait pas compatible avec cet objectif de priver systématiquement de protection des spécimens d'espèces animales protégées lorsque leur "aire de répartition naturelle" s'étend à des zones de peuplement humain* »<sup>14</sup>. Cela est d'autant plus pertinent à l'égard des loups, qui évoluent naturellement sur des zones très étendues tout en étant confrontés à une urbanisation et une extension géographique des activités humaines. Leur présence dans des lieux de peuplement humain devient inévitable surtout quand, comme à Simon, ledit

---

protection, tout en soulignant l'affaiblissement de la protection accordée s'il faut, dans la pratique, vérifier que le spécimen prélevé l'a bien été « *dans la nature* » (points 49 et 53 des conclusions).

<sup>11</sup> Point 45 de l'arrêt. En revanche, la référence, à ce stade du raisonnement, à l'interdiction de « *la détérioration ou la destruction des sites de reproduction ou des aires de repos* » au motif que cette dernière ne mentionne pas non plus « *dans la nature* » (paragraphe 1, sous d) nous semble peu pertinente (même point).

<sup>12</sup> Voir notamment les points 35 et 36 des conclusions.

<sup>13</sup> Point 46 de l'arrêt.

<sup>14</sup> Point 48 de l'arrêt

peuplement se trouve entre deux zones protégées où vivent des populations de loups<sup>15</sup>. Leur régime de protection s'applique donc y compris dans les zones d'habitations.

Le second volet de la question préjudicielle n'est que la conséquence de cette conclusion. Le prélèvement du loup dans une zone d'habitations aurait-il dû être prévu par le droit national en tant que dérogation audit régime de protection pour pouvoir être fait dans le respect du droit de l'Union et ne pas impliquer le prononcé de sanctions ?

A ce stade, la réponse de la Cour est prévisible. L'article 16 de la directive « habitats » permet aux « *États membres* » de déroger à l'article 12<sup>16</sup>. Lorsque le prélèvement d'un animal est interdit par l'article 12, comme c'est le cas en l'espèce, il ne peut avoir lieu que s'il fait « *l'objet d'une dérogation adoptée par l'autorité nationale compétente* »<sup>17</sup>. Peuvent potentiellement être évoquées ici, sur le fondement de l'article 16, les dérogations « *pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété* » ou les dérogations faites « *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* » (article 16, paragraphe 1, sous b et c).

Le recours à ces dérogations est, logiquement, encadré. La Cour prend soin, dans des considérations liminaires, de rappeler sa jurisprudence constante selon laquelle ces dérogations doivent être « *interprétées strictement* », sachant qu'elles ne peuvent être utilisées que lorsqu'il « *n'existe pas une autre solution satisfaisante* », qu'elles ne nuisent pas « *au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées* » et que la preuve de tout cela est apportée par l'autorité qui « *en prend la décision* »<sup>18</sup>. Surtout, au cœur de la législation nationale

---

<sup>15</sup> Point 50 de l'arrêt.

<sup>16</sup> Nous soulignons.

<sup>17</sup> Point 56 de l'arrêt.

<sup>18</sup> Points 24 et 25 de l'arrêt, renvoyant à l'arrêt *Luonnon suojeluyhdistys Tapiola*, *op. cit.*

doit se trouver, non pas l'autorisation et l'encadrement de ces dérogations, mais un « *cadre législatif complet* », ayant une portée préventive devant « *permettre d'éviter effectivement la capture ou la mise à mort intentionnelle dans la nature de spécimens des espèces animales protégées* »<sup>19</sup>. L'importance de ces précisions est évidente dès lors que, au-delà de leur réaffirmation constante dans sa jurisprudence, la Cour les détaille une seconde fois dans notre affaire, en dehors des considérations liminaires, lorsqu'elle se prononce sur l'interprétation de l'article 16<sup>20</sup>. Du reste, il revient à la juridiction nationale de contrôler le respect de ces différentes conditions en l'espèce<sup>21</sup>.

La Cour souligne toutefois un « *élément pertinent* » dans le « *cadre de la détermination de la sanction applicable* », dans un contexte où la législation nationale pourrait conduire à condamner les personnes visées par la plainte à une « *amende* » ou à « *peine d'emprisonnement de trois mois à un an* »<sup>22</sup>. Cet élément a trait aux lacunes de la législation roumaine, qui « *n'aurait pas permis de réagir de manière adéquate, dans un laps de temps bref, au comportement du loup en cause au principal et de minimiser, ainsi, à un stade précoce les risques encourus* » et qui ne comprendrait pas « *une réglementation ou des lignes directrices scientifiquement fondées* »<sup>23</sup>. La Cour indique ainsi, à demi-mots, ce que l'avocate générale souligne expressément, à savoir que « *de telles circonstances plaident en défaveur d'une sanction sévère* »<sup>24</sup>. Autrement dit, le régime de protection des loups, tel que prévu par la directive « habitats », impliquerait davantage un recours en manquement contre la Roumanie, pour transposition incorrecte, que des sanctions sévères à l'égard des quelques protagonistes de l'affaire.

---

<sup>19</sup> Point 23 de l'arrêt.

<sup>20</sup> Points 55 à 58 de l'arrêt.

<sup>21</sup> Point 59 de l'arrêt.

<sup>22</sup> Point 60 de l'arrêt.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Point 70 des conclusions.

