



Bruxelles, le 12.10.2021
C(2021) 7301 final

Communication de la Commission

**Document d'orientation sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt
communautaire en vertu de la directive «Habitats»**

Communication de la Commission

**Document d'orientation sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt
communautaire en vertu de la directive «Habitats»**

**Document d'orientation sur la protection
stricte des espèces animales d'intérêt
communautaire en vertu de la
directive «Habitats»**

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE	4
1. CONTEXTE.....	6
2. ARTICLE 12.....	8
2.1 Aspects juridiques généraux	8
2.2 Mesures nécessaires pour un système de protection stricte... 11	
2.2.1 Mesures visant à établir et à mettre en œuvre de manière effective un système de protection stricte.....	11
2.2.2 Mesures visant à garantir un état de conservation favorable	13
2.2.3 Mesures concernant les situations décrites à l'article 12.....	15
2.2.4 Dispositions de l'article 12, paragraphe 1, points a) à d), relatives aux activités courantes.....	18
2.3 Les dispositions spécifiques de l'article 12 en matière de protection 24	
2.3.1 Capture ou mise à mort intentionnelle de spécimens appartenant à des espèces figurant à l'annexe IV, point a)	24
2.3.2 Perturbation intentionnelle des espèces figurant à l'annexe IV, point a), notamment durant les périodes de reproduction, de dépendance, d'hibernation et de migration	26
2.3.3 Destruction ou ramassage intentionnels des œufs dans la nature ...	29
2.3.4 Détérioration ou destruction des sites de reproduction ou des aires de repos.....	29
2.3.5 Détention, transport et commerce ou échange et offre aux fins de vente ou d'échange de spécimens prélevés dans la nature	40
2.3.6 Système de contrôle des captures et mises à mort accidentelles des espèces animales énumérées à l'annexe IV point a)	40
3. ARTICLE 16.....	44
3.1 Aspects juridiques généraux	45
3.1.1 Obligation de garantir une transposition complète, claire et précise de l'article 16	45
3.1.2 Application globale appropriée des dérogations.....	46
3.2 Un système d'octroi de dérogations scrupuleusement contrôlé: les 3 conditions.....	48
3.2.1 Démonstration de l'existence d'une des raisons visées à l'article 16, paragraphe 1, points a) à e) (condition n° 1)	50
3.2.2 Absence d'autre solution satisfaisante (condition n° 2)	61
3.2.3 Incidence d'une dérogation sur l'état de conservation (condition n° 3)	64
3.3 Points supplémentaires à prendre en considération	67
3.3.1 Le rôle des plans d'action par espèce	68
3.3.2 Évaluation de l'incidence des plans ou des projets et protection des espèces.	69
3.3.3 Le rôle des mesures compensatoires	70

3.3.4	Dérogations couvrant plusieurs espèces	71
3.3.5	«Caractère temporaire»: traitement de la colonisation des sites en cours d'aménagement par des espèces figurant à l'annexe IV	71
3.4 Contrôle des dérogations et rapports les concernant.....		73
3.4.1	Contrôle de l'incidence des dérogations.....	73
3.4.2	Obligations en matière de rapports au titre de l'article 16, paragraphes 2 et 3	74
Annexe I. Références de la jurisprudence de la Cour.....		76
Annexe II. Liste des espèces animales couvertes par les annexes II, IV et V		78
Annexe III. Mise en œuvre de l'article 12 de la directive «Habitats» – l'exemple du loup.....		91

PRÉAMBULE

Pourquoi un document d'orientation actualisé sur la protection stricte des espèces animales?

Le premier document d'orientation sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire en vertu de la directive «Habitats»¹ a été publié en 2007. Il avait pour objectif de permettre une meilleure compréhension des dispositions relatives à la protection des espèces et de la terminologie spécifique utilisée.

Après le bilan de qualité des directives européennes relatives aux oiseaux et aux habitats naturels (2014-2016), la Commission européenne a adopté le *plan d'action pour le milieu naturel, la population et l'économie*² afin de promouvoir une mise en œuvre plus efficace, plus intelligente et plus rentable des directives. L'action 1 du plan d'action préconisait une mise à jour du présent document d'orientation. Celle-ci a été jugée nécessaire compte tenu des derniers arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et pour assurer une meilleure cohérence avec des objectifs socio-économiques plus larges.

Le présent document d'orientation est le résultat de ce processus de révision. Il tient compte de l'expérience pratique acquise lors de la mise en œuvre des dispositions de la directive «Habitats» relatives à la protection des espèces au cours des années qui ont suivi la publication de la première version des orientations.

Objectif du présent document d'orientation

Le présent document met l'accent sur les obligations découlant des articles 12 et 16 de la directive «Habitats». Celles-ci établissent un système de protection stricte pour les espèces animales figurant à l'annexe IV, point a), de la directive, tout en permettant de déroger à ces dispositions dans des conditions bien définies. Le document se fonde principalement sur les arrêts pertinents de la CJUE et sur des exemples de systèmes de protection des espèces existant dans divers États membres.

Le document est destiné aux autorités nationales, régionales et locales, aux organismes de conservation et aux autres organisations qui sont responsables de la mise en œuvre de la directive «Habitats» ou y participent, ainsi qu'aux parties prenantes. Il vise à les aider à trouver des moyens efficaces et pragmatiques d'appliquer les dispositions, tout en respectant pleinement le cadre juridique. Les États membres et les principales parties prenantes ont été consultés sur diverses versions du document et leurs commentaires ont été pris en considération.

Limites du présent document d'orientation

Ce document d'orientation présente la manière dont la Commission comprend les dispositions pertinentes de la directive mais ne constitue pas en soi un texte législatif; il n'introduit pas de nouvelles règles mais fournit des orientations sur l'application des règles existantes. Seule la CJUE est compétente pour interpréter avec autorité le droit de l'UE.

1 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 L 206 du 22.7.1992, p. 7.

2 Pour en savoir plus:

http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/action_plan/index_en.htm.

Les orientations, qui seront mises à jour à intervalles réguliers, devraient être lues à la lumière de toute jurisprudence émergente sur ce sujet, ainsi que de l'expérience acquise lors de la mise en œuvre des articles 12 et 16 dans les États membres.

Structure du document

Le présent document se divise en trois chapitres. Le chapitre 1 étudie la place de la protection des espèces dans le dispositif général de la directive «Habitats». Le chapitre 2 analyse de manière plus approfondie les dispositions juridiques pertinentes de l'article 12 de la directive. Le chapitre 3 examine les possibilités de dérogation prévues à l'article 16.

Les points essentiels découlant de ces analyses sont résumés (en italique) au début de chaque section. Les références complètes des arrêts de la Cour cités tout au long du texte figurent à l'annexe I. L'annexe II répertorie les espèces animales couvertes par les dispositions relatives à la protection des espèces. L'annexe III fournit un exemple d'application possible du document d'orientation, dans le cas du loup.

1. CONTEXTE

1.1 Conservation des espèces en vertu de la directive 92/43/CEE

(1-1) L'article 2, paragraphe 1, définit l'objectif général de la directive «Habitats», qui consiste à «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 où le traité s'applique».

Conformément à l'article 2, paragraphe 2, les mesures prises en vertu de la directive «visent à assurer le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire». Ces mesures, conformément à l'article 2, paragraphe 3, «tiennent compte des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales»³.

Par conséquent, l'objectif premier de la directive «Habitats» est le maintien ou le rétablissement de tous les habitats naturels et de toutes les espèces d'intérêt communautaire dans un état de conservation favorable. L'article premier, point i), de la directive définit ce que l'on entend par «état de conservation favorable» pour les espèces⁴.

(1-2) Afin d'atteindre cet objectif, la directive comporte deux séries principales de dispositions. La première concerne la conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces (articles 3 à 11) et la seconde la protection des espèces (articles 12 à 16).

(1-3) Les dispositions relatives à la protection des espèces (articles 12 à 16) s'appliquent à l'ensemble de l'aire de répartition naturelle des espèces dans les États membres, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des sites Natura 2000. Ces dispositions sont complémentaires de celles qui régissent les sites Natura 2000 et qui sont axées sur la protection des habitats naturels et des principales zones d'habitat des espèces protégées figurant à l'annexe II de la directive.

(1-4) Une directive est contraignante en ce qui concerne le résultat qui doit être atteint, mais laisse aux États membres le choix quant à la forme et aux moyens d'y parvenir. Selon la jurisprudence constante, la transposition en droit national doit être claire et précise, fidèle et avoir une force contraignante incontestable (voir CJUE, affaires C-363/85, C-361/88, C-159/99 point 32, C-415/01 point 21, C-58/02, C-6/04 points 21, 25 et 26, et C-508/04 point 80).

(1-5) L'interprétation et l'application des dispositions de la directive devraient également tenir compte du **principe de précaution**, comme établi à l'article 191 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui vise à assurer un niveau supérieur de protection de l'environnement par une prise de décision préventive en cas de risque.

3 L'article 2, paragraphe 3, se reflète, par exemple, dans les dispositions de l'article 16 qui prévoit une possibilité de déroger au régime de protection stricte des espèces, entre autres, pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique. Toutefois, l'article 2, paragraphe 3, ne fournit pas de base juridique supplémentaire permettant de déroger aux dispositions obligatoires de cette directive. Voir, dans le contexte de la sélection des sites Natura 2000 conformément à l'article 4, paragraphe 1, arrêt du 7 novembre 2000 dans l'affaire C-371/98 - First Cooperate Shipping, point 25, EU:C:2000:600.

4 Voir aussi «Reporting under Article 17 of the Habitats Directive – Explanatory Notes and Guidelines for the period 2013-2018» (Rapports au titre de l'article 17 de la directive «Habitats» – Notes explicatives et lignes directrices pour la période 2013-2018), p. 7, https://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17.

(1-6) Il est également important de souligner que la mise en œuvre des dispositions de la directive relatives à la protection des espèces nécessite **une approche espèce par espèce**. Par conséquent, les États membres doivent toujours envisager leurs actions de mise en œuvre à la lumière de l'objectif visé, des espèces concernées et des circonstances propres à chaque cas.

(1-7) Ces notions de flexibilité et de proportionnalité ne doivent pas être mal interprétées. Elles ne réduisent pas les obligations des États membres d'agir de manière efficace, mais offrent au contraire aux autorités une marge de manœuvre suffisante pour adapter leur mode de mise en œuvre aux circonstances spécifiques (relatives à l'état de conservation, mais aussi sur les plans social, économique et culturel).

Selon la Cour, «les articles 12, 13 et 16 de la directive "Habitats" forment un ensemble cohérent de normes visant à assurer la protection des populations des espèces concernées, de sorte que toute dérogation qui serait incompatible avec cette directive violerait tant les interdictions énoncées aux articles 12 ou 13 de celle-ci que la règle selon laquelle des dérogations peuvent être accordées conformément à l'article 16 de la même directive»⁵. La Cour précise que «les articles 12 à 14 et 15, sous a) et b), de la directive forment un ensemble cohérent de normes qui imposent aux États membres d'instaurer des régimes de protection stricts des espèces animales et végétales concernées»⁶. Quelle que soit l'approche adoptée en ce qui concerne la mise en œuvre de ces dispositions, elle devra respecter l'objectif général de la directive, à savoir assurer la biodiversité ainsi que le maintien ou le rétablissement, dans un état favorable, des habitats naturels et des espèces d'intérêt communautaire.

L'aire de répartition naturelle des espèces et les habitats: un concept dynamique

(1-9) Dans les grandes lignes, l'aire de répartition naturelle désigne les limites spatiales dans lesquelles l'habitat ou l'espèce est présent. Elle ne correspond pas aux lieux (la zone réellement occupée) ou au territoire précis où un habitat, une espèce ou une sous-espèce est présent en permanence. Ces lieux ou territoires réels peuvent être fragmentés ou séparés (c'est-à-dire que la répartition des habitats et des espèces peut ne pas y être uniforme) dans leur aire de répartition naturelle. Si la raison de la séparation s'avère être naturelle, c'est-à-dire provoquée par des facteurs écologiques, les lieux isolés ne doivent pas être interprétés comme une aire de répartition naturelle cohérente. Par exemple, pour une espèce alpine, l'aire de répartition peut être constituée des Alpes et des Pyrénées, mais pas des plaines qui les séparent. Cependant, l'aire de répartition naturelle comprend des zones qui ne sont pas utilisées en permanence: par exemple, l'aire de répartition des espèces migratrices comprend toutes les étendues terrestres et aquatiques dans lesquelles une espèce migratrice habite ou séjourne temporairement ou qu'elle traverse ou survole à tout moment au cours de sa migration normale⁷.

(1-10) Une aire de répartition naturelle n'est pas statique mais dynamique: elle peut se réduire et s'étendre. Une aire de répartition naturelle peut constituer un aspect de l'évaluation des conditions d'un habitat ou d'une espèce. Si la taille de l'aire de répartition naturelle est insuffisante pour permettre l'existence à long terme de cet habitat ou de cette espèce, les États membres sont invités à définir une valeur de référence pour une aire de répartition qui permettrait des conditions favorables et à

5 Arrêt du 20 octobre 2005, Commission/Royaume-Uni, affaire C-6/04, EU:C:2005:626, point 112, et arrêt du 10 janvier 2006, Commission/Allemagne, affaire C-98/03, EU:C:2006:3, point 66.

6 Arrêt du 10 mai 2007, Commission/République d'Autriche, affaire C-508/04, EU:C:2007:274, point 109.

7 Voir également l'article 1^{er} de la Convention de Bonn.

œuvrer dans ce sens, par exemple en favorisant l'expansion de l'aire de répartition actuelle.

(1-11) Lorsqu'une espèce ou un habitat s'étend de lui-même dans une nouvelle zone ou un nouveau territoire, ou lorsqu'une espèce a été réintroduite dans son ancienne aire de répartition naturelle (conformément aux règles de l'article 22 de la directive «Habitats»), ce territoire doit être considéré comme faisant partie de l'aire de répartition naturelle. De même, le rétablissement, la recréation ou la gestion de zones d'habitat, ainsi que certaines pratiques agricoles et sylvicoles, peuvent contribuer à l'expansion d'un habitat ou de l'aire de répartition naturelle d'une espèce. Toutefois, les individus ou les populations sauvages d'une espèce animale introduits délibérément ou accidentellement par l'homme dans des endroits où ils n'ont jamais été présents naturellement, ou dans lesquels ils ne se seraient pas propagés naturellement dans un avenir proche, doivent être considérés comme se trouvant en dehors de leur aire de répartition naturelle et ne relèvent donc pas de la directive.

2. ARTICLE 12

Texte de l'article 12

Article 12

1. *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 de répartition naturelle, interdisant:*

- 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 œufs dans la nature;*
- d) la détérioration ou la destruction des sites de reproduction ou des aires de repos.*

2. *Pour ces espèces, les États membres interdisent la détention, le transport, le commerce ou l'échange et l'offre aux fins de vente ou d'échange de spécimens prélevés dans la nature, à l'exception de ceux qui auraient été prélevés légalement avant la mise en application de la présente directive.*

3. *Les interdictions visées au paragraphe 1, points a) et b), ainsi qu'au paragraphe 2 s'appliquent à tous les stades de la vie des animaux visés par le présent article.*

4. *Les États membres instaurent un système de contrôle des captures et mises à mort accidentelles des espèces animales énumérées à l'annexe IV point a). Sur la base des informations recueillies, les États membres entreprennent les nouvelles recherches ou prennent les mesures de conservation nécessaires pour faire en sorte que les captures ou mises à mort involontaires n'aient pas une incidence négative importante sur les espèces en question.*

(2-1) L'article 12 traite de la protection des espèces énumérées à l'annexe IV, point a). L'article s'applique à l'ensemble de l'aire de répartition naturelle des espèces au sein de l'UE et vise à traiter les menaces directes qui pèsent sur elles, plutôt que celles qui pèsent sur leurs habitats, à l'exception de l'article 12, paragraphe 1, point d).

(2-2) L'annexe IV, point a), englobe une grande variété d'espèces, allant des grands vertébrés qui occupent de vastes territoires aux petits invertébrés ayant une aire de répartition très restreinte. Certaines espèces sont également énumérées à l'annexe II et

bénéficient donc aussi de mesures en faveur de la conservation de leurs habitats dans des zones spéciales de conservation (articles 3 à 10). D'autres, en revanche, ne figurent qu'à l'annexe IV, point a), ce qui signifie que pour elles, l'article 12 (pour les espèces animales) et l'article 13 (pour les espèces végétales) sont les principales dispositions permettant d'atteindre l'objectif de conservation de la directive tel qu'énoncé à l'article 2.

(2-3) Avant d'aborder en détail les dispositions de l'article 12, il convient de rappeler quelques considérations juridiques générales que la CJUE a établies.

2.1. Aspects juridiques généraux

La transposition de l'article 12 en droit national doit être complète, claire et précise. Les dispositions nationales doivent être suffisamment précises pour satisfaire aux exigences de la directive.

(2-4) La mise en œuvre effective de l'**article 12 de la directive «Habitats» exige une transposition complète, claire et précise par les États membres**. Selon une jurisprudence constante, «les dispositions d'une directive doivent être mises en œuvre avec une force contraignante incontestable, avec la spécificité, la précision et la clarté requises, afin que soit satisfaite l'exigence de la sécurité juridique»⁸.

(2-5) Selon la Cour, «si la transposition d'une directive en droit interne n'exige pas nécessairement une reprise formelle et textuelle de son contenu dans une disposition légale, expresse et spécifique et peut, en fonction de son contenu, se satisfaire d'un contexte juridique général, dès lors que celui-ci assure effectivement la pleine application de la directive d'une façon suffisamment claire et précise»⁹. Selon une jurisprudence constante de la Cour, afin que soit satisfaite l'exigence de la sécurité juridique, les particuliers devraient bénéficier d'une situation juridique claire et précise leur permettant de connaître la plénitude de leurs droits et, le cas échéant, de les défendre devant les juridictions nationales¹⁰.

La législation peut prévoir différents types de restrictions, sous diverses formes. Toutefois, quelle que soit la forme utilisée, elle doit être suffisamment claire, précise et stricte. Par exemple, il a été jugé que l'interdiction de l'utilisation des produits phytosanitaires lorsque ceux-ci sont susceptibles de produire des effets nocifs graves sur l'équilibre de la nature n'exprime pas, de manière suffisamment claire, précise et stricte, la nécessité d'interdire la détérioration des sites de reproduction ou des aires de repos des espèces animales protégées, prévue à l'article 12, paragraphe 1, point d)¹¹.

(2-6) Toute disposition instaurant un cadre de protection stricte doit concerner spécifiquement les espèces figurant à l'annexe IV et satisfaire à toutes les exigences prévues à l'article 12. La Cour¹² a souligné l'importance de ce point dans l'affaire *Caretta caretta* (tortue caouanne). Invité par la Cour à recenser les dispositions en vigueur dans son système juridique qui, selon lui, répondaient aux exigences de l'article 12, «le gouvernement hellénique s'est contenté d'énumérer une série d'actes législatifs,

8 Voir notamment arrêt du 20 octobre 2005, Commission/Royaume-Uni, affaire C-6/04, point 27, mais aussi les arrêts suivants: arrêt du 30 mai 1991, Commission/Allemagne, affaire C-57/89, EU:C:1991:89, points 18 et 24; arrêt du 19 septembre 1996, Commission/Grèce, affaire C-236/95, EU:C:1996:341, point 13; arrêt du 19 mai 1999, Commission/France, affaire C-225/97, EU:C:1999:252, point 37; arrêt du 10 mai 2001, Commission/Pays-Bas, affaire C-144/99, EU:C:2001:257, point 21; arrêt du 17 mai 2001, Commission/Italie, affaire C-159/99, EU:C:2001:278, point 32.

9 Par exemple: Commission/Royaume-Uni, affaire C-6/04, point 21.

10 Voir à cet effet affaire 29/84, Commission/Allemagne, EU:C:1985:229, point 23; affaire 363/85, Commission/Italie, EU:C:1987:196, point 7; et affaire C-57/89, Commission/Allemagne, EU:C:1991:225, point 18.

11 Affaire C-98/03, Commission/Allemagne, points 67 et 68.

12 Voir arrêt du 30 janvier 2002, Commission/Grèce, affaire C-103/00, EU:C:2002:60, point 29.

réglementaires et administratifs, sans indiquer aucune disposition spécifique susceptible de remplir lesdites exigences».

Compte tenu du caractère spécifique de l'article 12, la Cour a jugé que des dispositions législatives ou administratives de nature générale, par exemple une simple répétition du libellé de l'article 12 dans la législation nationale, ne satisfont pas toujours aux exigences de protection des espèces et ne garantissent pas la mise en œuvre effective de l'article 12. La transposition formelle de l'article 12 dans la législation nationale n'est pas suffisante en soi pour en garantir l'efficacité. Elle doit être complétée par d'autres dispositions d'application afin d'assurer une protection stricte fondée sur les particularités, ainsi que sur les problèmes et menaces spécifiques auxquels sont confrontés les espèces ou groupes d'espèces figurant à l'annexe IV.

(2-7) Lors de la transposition de la directive, les États membres doivent respecter le sens des termes et des notions employés dans la directive afin d'assurer l'uniformité de son interprétation et de son application¹³. Cela signifie également que les mesures nationales de transposition devraient garantir la pleine application de la directive sans en modifier les termes, sans appliquer ses dispositions de manière sélective ou sans ajouter de conditions ou de dérogations qui ne sont pas prévues par la directive¹⁴.

Comme l'a observé la Cour, «l'exactitude de la transposition revêt une importance particulière dans un cas comme celui en l'espèce, où la gestion du patrimoine commun est confiée, pour leur territoire respectif, aux États membres... Il s'ensuit que, dans le cadre de la directive "Habitats", laquelle pose des règles complexes et techniques dans le domaine du droit de l'environnement, les États membres sont spécialement tenus de veiller à ce que leur législation destinée à assurer la transposition de cette directive soit claire et précise»¹⁵.

Par exemple, la transposition de l'article 12, paragraphe 1, point d), interdisant uniquement la détérioration ou la destruction des sites de reproduction et des aires de repos qui sont «clairement perceptibles» ou «parfaitement connus et inventoriés comme tels», ou interdisant uniquement la détérioration ou la destruction intentionnelle des sites de reproduction ou des aires de repos¹⁶, est réputée avoir modifié la substance de l'article 12, paragraphe 1, point d), et limité son champ d'application. Cette disposition exige des États membres qu'ils interdisent la destruction de *l'ensemble* des sites de reproduction et des aires de repos, qu'elle soit intentionnelle ou non, et pas seulement de ceux qui sont bien connus. Elle exclut également l'exemption d'actes licites de l'interdiction prévue à l'article 12, paragraphe 1, point d). Ce type de transposition est donc incompatible avec l'article 12, paragraphe 1, point d), puisqu'il n'interdit pas la destruction, intentionnelle ou non, de *l'ensemble* des sites de reproduction et des aires de repos.

(2-8) En outre, «de simples pratiques administratives, par nature modifiables au gré de l'administration, ne sauraient être considérées comme constituant une exécution valable de l'obligation qui incombe aux États membres destinataires d'une directive en vertu de l'article 189 du traité»¹⁷. Un autre arrêt de la Cour a renforcé cette décision¹⁸. La seule existence d'une jurisprudence nationale, sans disposition juridique spécifique, ne peut être considérée comme une exécution valable de l'obligation de transposer intégralement

13 Par exemple, arrêt du 28 mars 1990, procédure pénale contre G. Vessoso et G. Zanetti, affaires jointes C-206 et C-207/88, EU:C:1990:145.

14 Arrêt du 13 février 2003, Commission/Luxembourg, affaire C-75/01, EU:C:2003:95, point 28.

15 Voir par exemple Commission/Royaume-Uni, affaire C-6/04, points 25 et 26 et Commission/Allemagne, affaire C-98/03, points 59 et 60.

16 Voir aussi Commission/Royaume-Uni, affaire C-6/04, point 79.

17 Par exemple: arrêt du 23 février 1988, Commission/Italie, affaire C429/85, EU:C:1988:83, point 12; arrêt du 11 novembre 1999, Commission/Italie, affaire C-315/98, EU:C:1999:551, point 10; arrêt du 13 février 2003, Commission/Luxembourg, affaire C-75/28, point 28, EU:C:2003:95.

18 Commission/Autriche, affaire 508/04, point 80; arrêt du 15 mars 2012, Commission/Pologne, affaire C-46/11, EU:C:2012:146, point 28.

une directive. À l'inverse, «même si la réglementation nationale applicable est, en soi, compatible avec le droit communautaire, un manquement peut découler de l'existence d'une pratique administrative qui viole ce droit»¹⁹.

1 - Jurisprudence de la CJUE: l'affaire *Caretta caretta* (tortue caouanne) sur l'île de Zante

L'affaire *Caretta caretta* (Commission/Grèce, affaire C-103/00) a été le premier arrêt relatif à l'application de l'article 12 de la directive «Habitats» pour une espèce spécifique. Avant cet arrêt, la Cour n'avait jamais donné d'interprétation sur son application et sa portée.

La tortue caouanne (*Caretta caretta*) figure aux annexes II et IV de la directive «Habitats» en tant qu'espèce d'intérêt communautaire nécessitant une protection stricte. Le golfe de Laganas, sur l'île de Zante, est le plus important site de reproduction de cette tortue en Méditerranée et est également un site Natura 2000.

En 1998, un certain nombre d'organisations non gouvernementales ont exposé les multiples problèmes auxquels cette espèce était confrontée à Zante. Il s'agissait notamment de l'utilisation incontrôlée des plages de l'île et des eaux environnantes pour des activités touristiques, de la construction de bâtiments illégaux, de l'utilisation de cyclomoteurs sur les plages et d'autres activités susceptibles d'avoir des conséquences négatives sur ces tortues.

La Commission a demandé aux autorités grecques de fournir des informations sur les mesures prises en vue de protéger l'espèce sur cette île. Sur la base de ces informations et des constatations effectuées par les fonctionnaires de la Commission lors des visites d'inspection, une procédure d'infraction a été engagée au titre de l'article 258 du TFUE, au motif que la Grèce avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 12, paragraphe 1, points b) et d), de la directive «Habitats». Au cours de la procédure précontentieuse, les autorités grecques ont soutenu que toutes les mesures appropriées visant à assurer la protection de la tortue avaient été prises ou étaient en cours d'adoption et de mise en œuvre.

Après une évaluation actualisée de la situation par la Commission en 1999, la protection a été jugée encore insuffisante et l'affaire a été portée devant la Cour de justice. Plus précisément, la Commission reprochait à la Grèce d'avoir enfreint l'article 12, paragraphe 1, points b) et d), de la directive «Habitats», d'une part en n'adoptant pas un cadre juridique visant à assurer la stricte protection de *Caretta caretta* contre toute perturbation intentionnelle pendant sa période de reproduction et contre toute détérioration ou destruction de ses sites de reproduction et, d'autre part, en ne prenant aucune mesure concrète et effective sur le terrain en vue d'éviter de tels problèmes.

Le 30 janvier 2002, la Cour a retenu l'argumentation de la Commission et a condamné la Grèce pour son incapacité à instaurer et à mettre en œuvre un système efficace de protection stricte de la tortue caouanne *Caretta caretta* à Zante. En particulier, les autorités grecques n'avaient pas pris les mesures nécessaires en vue d'éviter de perturber l'espèce pendant sa période de reproduction et d'empêcher les activités susceptibles d'entraîner la détérioration ou la destruction de ses sites de reproduction.

Après le deuxième arrêt, un nouveau conseil de gestion a été créé afin de surveiller les plages de nidification et de communiquer avec les autorités locales (préfecture, municipalités, forces de police, autorité portuaire, autorité chargée des terrains publics). Des codes de conduite ont également été signés avec des ONG, des opérateurs économiques et des propriétaires fonciers. Après l'évaluation des nouvelles mesures prises en vue de protéger l'espèce, la Commission a estimé que la Grèce s'était conformée à l'arrêt de la Cour et a décidé, le 27 juin 2007, de clore l'affaire.

2.2. Mesures nécessaires pour un système de protection stricte

(2-9) L'article 12, paragraphe 1, de la directive «Habitats» oblige les États membres à prendre les mesures nécessaires pour instaurer un système efficace de protection stricte

19 Arrêt du 14 juin 2007, Commission/Finlande, affaire C-342/05, EU:C:2007:341, point 22.

des espèces figurant à l'annexe IV, dans leur aire de répartition naturelle. Cela soulève plusieurs questions concernant la définition de certains termes employés. En effet, si la directive énonce clairement les interdictions, elle ne définit pas, par exemple, de manière détaillée ce que l'on entend par mesures «nécessaires» ou par «système» de protection stricte.

(2-10) Il est donc important de rappeler que l'interprétation et la mise en œuvre de l'article 12, paragraphe 1, points a) à d), doivent tenir compte de l'objectif de la directive tel que défini à l'article 2. Ainsi, la directive offre une certaine marge de manœuvre aux États membres pour établir un «système» de protection stricte des espèces figurant à l'annexe IV. Toutefois, ce pouvoir discrétionnaire est soumis à des limitations et doit respecter un certain nombre d'exigences minimales détaillées ci-après.

2.2.1. Mesures visant à établir et à mettre en œuvre de manière effective un système de protection stricte

L'application pleine et effective de l'article 12 nécessite: 1) l'établissement d'un cadre juridique cohérent pour le système de protection stricte; 2) des mesures concrètes pour le faire appliquer de manière effective sur le terrain; et 3) l'application d'un ensemble de mesures cohérentes et coordonnées à caractère préventif.

(2-11) L'**application** pleine et effective **de l'article 12 nécessite** d'une part, **l'établissement d'un cadre juridique cohérent**, c'est-à-dire l'adoption de dispositions législatives, réglementaires ou administratives spécifiques visant à interdire de manière effective les activités mentionnées à l'article 12 **et**, d'autre part, **l'application de mesures concrètes pour faire respecter ces dispositions** sur le terrain en ce qui concerne la protection des espèces figurant à l'annexe IV. Cette double garantie est fondamentale pour l'application de l'article 12.

La Cour a confirmé cette approche dans les affaires C-103/00 (concernant la protection de *Caretta caretta* à Zante²⁰), C-518/04 (concernant la protection de *Vipera schweizeri* à Milos²¹), C-183/05 (concernant la protection de plusieurs espèces figurant à l'annexe IV en Irlande²²), C-383/09 (concernant la protection de *Cricetus cricetus* en France²³) et C-504/14 (concernant la protection de *Caretta caretta* dans la région de Kyparissia²⁴).

(2-12) Ainsi, l'article 12, paragraphe 1, exige à la fois l'établissement *et* la mise en œuvre d'un système de protection stricte qui interdit de manière effective les activités qui y sont énumérées. Par conséquent, un système adéquat de protection stricte des espèces figurant à l'annexe IV nécessite également **un ensemble de mesures cohérentes et coordonnées à caractère préventif**. Cela devrait également s'appliquer, le cas échéant, à la coordination transfrontalière entre États membres voisins, notamment lorsqu'ils partagent la même population d'une espèce protégée.

Dans l'affaire *Cricetus cricetus* (C-383/09), la Cour a déclaré que la transposition de la disposition de l'article 12, paragraphe 1, point d), exige, outre l'adoption d'un cadre législatif exhaustif, la mise en œuvre de mesures de protection concrètes et spécifiques et l'adoption de mesures de prévention cohérentes et coordonnées²⁵ (voir également affaires C-518/04²⁶ et C-183/05²⁷). Un tel système de protection stricte doit donc

20 Commission/Grèce, affaire C-103/00. Voir également arrêt du 17 janvier 1991, Commission/Italie, affaire C-157/89, EU:C:1991:22, point 14, qui concerne l'article 7 de la directive «Oiseaux» 2009/147/CE.

21 Arrêt du 16 mars 2006, Commission/Grèce, affaire C-518/04, EU:C:2006:183.

22 Arrêt du 11 janvier 2007, Commission/Irlande, affaire C-183/05, EU:C:2007:14.

23 Arrêt du 9 juin 2011, Commission/France, affaire C-383/09, EU:C:2011:369.

24 Arrêt du 10 novembre 2016, Commission/Grèce, affaire C-504/14, EU:C:2016:847.

25 Commission/France, affaire C-383/09, points 19 et 20.

26 Commission/Grèce, affaire C-518/04, point 16.

27 Commission/Irlande, affaire C-183/05, points 29 et 30.

permettre d'éviter effectivement la détérioration ou la destruction des sites de reproduction ou des aires de repos des espèces animales figurant à l'annexe IV, point a), de la directive «Habitats» (voir affaire C-103/00²⁸).

Dans l'affaire *Skydda Skogen* (C-473/19 et C-474/19), la Cour a confirmé qu'il est en effet important, aux fins de la réalisation des objectifs de la directive «Habitats», que les autorités compétentes soient en mesure d'anticiper les activités qui seraient préjudiciables aux espèces protégées par cette directive, indépendamment du fait que l'activité en question ait ou non pour objet de mettre à mort ou de perturber ces espèces²⁹.

(2-13) Cela découle directement de la notion de «système de protection stricte» et tient également compte de la nécessité d'établir un lien entre les mesures adoptées et les objectifs de l'article 12 et de la directive en général. **Ces mesures doivent contribuer à l'objectif de maintien de l'espèce à long terme ou de rétablissement de sa population dans son habitat, et doivent faire l'objet d'une application effective.**

Cette interprétation est confirmée par les considérants 3³⁰ et 15³¹ de la directive, qui mentionnent que l'encouragement des activités humaines et les mesures de gestion sont nécessaires pour maintenir ou rétablir les espèces dans un état de conservation favorable. Les considérants eux-mêmes n'ont pas d'effet juridique contraignant et ne peuvent jamais prévaloir sur les dispositions de fond de la directive, mais ils en indiquent précisément l'intention. Ainsi, bien que la Cour n'utilise pas le préambule pour fonder directement un arrêt, il contribue encore souvent à interpréter les dispositions de fond du droit dérivé³².

(2-14) La nécessité de mesures concrètes, cohérentes et coordonnées à caractère préventif afin de mettre en œuvre l'exigence de protection stricte des espèces figurant à l'annexe IV ne signifie pas qu'il est forcément nécessaire de mettre en place de nouvelles structures ou procédures d'autorisation au niveau national. Par exemple, en ce qui concerne les projets susceptibles de porter atteinte à une espèce figurant à l'annexe IV, les États membres peuvent adapter les procédures de planification existantes afin de répondre aux exigences de l'article 12. Cela signifie que l'évaluation des incidences sur les espèces, leurs sites de reproduction et leurs aires de repos peut être intégrée dans les processus décisionnels existants à différents niveaux d'un État membre, y compris, par exemple, les décisions relatives à l'aménagement du territoire ou les procédures d'évaluation des incidences sur l'environnement pour les plans et les projets.

En ce qui concerne les activités courantes, les États membres peuvent avoir recours à des procédures de planification, des règlements ou des codes de bonnes pratiques (qui doivent être suffisamment détaillés et clairs) en tant qu'outils permettant de mettre en œuvre les dispositions de l'article 12. Toutefois, comme expliqué à la section 2.3.4., ces approches et outils complètent la protection juridique formelle, au lieu de la remplacer.

2 - Exemple de bonne pratique: autorisation environnementale française pour les projets, évaluation des incidences et protection stricte des espèces

Depuis 2017, le code de l'environnement français (article L181-1) prévoit une autorisation environnementale qui doit être accordée pour les projets ayant des incidences sur l'environnement

28 Commission/Grèce, affaire C-103/00, point 39.

29 Affaires C-473/19 et C-474/19, point 76.

30 «Considérant que le maintien de cette biodiversité peut, dans certains cas, requérir le maintien, voire l'encouragement, d'activités humaines.»

31 «Considérant que, en complément de la directive 79/409/CEE, il convient de prévoir un système général de protection pour certaines espèces de faune et de flore; que des mesures de gestion doivent être prévues pour certaines espèces, si leur état de conservation le justifie, y compris l'interdiction de certaines modalités de capture ou de mise à mort, tout en prévoyant la possibilité de dérogations sous certaines conditions.»

32 Par exemple Commission/Allemagne, affaire C-57/89.

(la nomenclature indique les types de projets concernés). Cette autorisation a pour objectif de garantir que les projets respectent les réglementations environnementales pertinentes (eau, risques environnementaux, biodiversité, paysage, etc.), notamment les dispositions relatives à la protection stricte des espèces au titre de la directive «Habitats».

Dans ce cadre, une évaluation des incidences, fondée sur des études écologiques, est requise, ce qui permet de définir les mesures nécessaires afin d'éviter et de réduire les répercussions sur les espèces protégées. En fait, le premier objectif est de respecter les interdictions liées aux espèces protégées. Si cela n'est pas possible, et qu'il est donc nécessaire de déroger au régime de protection stricte, il convient de réaliser une étude approfondie démontrant le respect des conditions d'octroi d'une dérogation. Le dossier est évalué par le Conseil national de la protection de la nature. L'autorisation environnementale ne peut être accordée que si le projet respecte pleinement toutes les réglementations environnementales pertinentes.

Une fois autorisé, le projet est soumis à des contrôles administratifs et à des inspections sur le terrain en vue de s'assurer que les dispositions de l'autorisation sont respectées.

2.2.2. Mesures visant à garantir un état de conservation favorable

Les mesures de protection stricte adoptées au titre de l'article 12 doivent contribuer à la réalisation de l'objectif principal de la directive, à savoir le maintien ou le rétablissement d'un état de conservation favorable.

(2-15) L'interprétation de l'article 12 doit prendre en considération l'objectif de la directive «Habitats» tel qu'il est énoncé à l'article 2, qui s'applique, sans distinction, aux habitats et aux espèces figurant dans toutes les annexes. Par conséquent, **les mesures de protection stricte adoptées au titre de l'article 12 doivent assurer ou contribuer au maintien ou au rétablissement, dans un état de conservation favorable, des espèces d'intérêt communautaire figurant à l'annexe IV.**

(2-16) En outre, l'article 12 doit être interprété à la lumière de l'article 1^{er}, point i) qui définit l'état de conservation favorable d'une espèce. Cela signifie qu'il y a lieu de décider des mesures à prendre en fonction des circonstances particulières de chaque situation et en tenant compte de la spécificité de chaque espèce. Par exemple, les caractéristiques d'une espèce, comme son état de conservation, peuvent justifier des mesures de protection plus spécifiques ou plus strictes.

Dans l'affaire *Cricetus cricetus* (C-383/09, points 37 et 25), la Cour a indiqué que les mesures mises en œuvre «n'étaient pas suffisantes pour permettre d'éviter effectivement la détérioration ou la destruction des sites de reproduction ou des aires de repos du grand hamster». La Cour a considéré que «[m]algré l'application des mesures consignées dans le plan de restauration en faveur du [grand hamster] (2007-2011) et les engagements respectifs des parties concernées par la sauvegarde de l'espèce, les résultats biologiques obtenus à ce jour sont insuffisants pour la sauvegarde de cette espèce en France». Dès lors, «il est impératif que le dispositif en faveur du grand hamster soit nettement et rapidement amélioré, de façon à obtenir à court terme des résultats biologiques attestant de la restauration de l'espèce.» Cela signifie que le système de protection stricte doit être adapté aux besoins et à l'état de conservation de l'espèce.

3 - Orientations complémentaires: plans d'action de l'UE pour certaines espèces

Depuis 2008, la Commission européenne soutient l'élaboration de plusieurs plans d'action de l'UE pour certaines espèces figurant dans la directive «Habitats». Ces plans sont destinés à servir d'outils permettant de recenser et de classer par ordre de priorité les mesures visant à rétablir les populations de ces espèces dans leur aire de répartition au sein de l'UE. Ils fournissent des informations sur l'état, l'écologie, les menaces et les mesures de conservation actuelles de chaque espèce et dressent la liste des principales mesures nécessaires pour améliorer leur état de

conservation dans les États membres de l'UE et pour se conformer aux autres législations européennes pertinentes. Chaque plan est le résultat d'un vaste processus de consultation d'experts individuels dans l'UE.

- Plan d'action pour la conservation de l'alyte accoucheur dans l'UE
- Plan d'action pour la conservation du safrané dans l'UE
- Plan d'action pour la conservation du souslik d'Europe dans l'Union européenne
- Plan d'action de l'UE pour la conservation de toutes les espèces de chauves-souris dans l'Union européenne (2018-2024)
- Plan d'action paneuropéen pour la conservation des esturgeons

Ces plans visent à aider les États membres à assurer la conservation de ces espèces, bien qu'ils ne soient pas des documents juridiquement contraignants et qu'ils n'engagent pas les États membres au-delà de leurs obligations juridiques existantes au titre de la directive.

Les plans d'action préparés sont disponibles à l'adresse suivante:

http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/action_plans/index_en.htm.

4 - Bonne pratique: conservation de l'ours brun cantabrique en Espagne

En Espagne, il existe trois grands carnivores: le lynx pardelle (*Lynx pardinus*), l'ours brun (*Ursus arctos*) et le loup (*Canis lupus*). Comme dans d'autres pays européens, ces deux dernières espèces ont été persécutées au cours des siècles.

Au milieu du XX^e siècle, dans les monts cantabriques, la population d'ours ne comptait plus que 60 à 70 individus divisés en deux sous-populations. Une autre petite population de 20 à 30 individus existait dans les Pyrénées. La stratégie de l'Espagne en faveur de la conservation de l'ours brun cantabrique a été adoptée en 1999 et mise à jour en 2019. La stratégie pour les populations d'ours dans les Pyrénées (réintroduites dans les Pyrénées françaises, quelques individus ayant également été relâchés du côté espagnol) a été approuvée en 2007. Ces stratégies comprennent, entre autres, des mesures d'application de l'article 12 de la directive «Habitats».

En 1992, le premier projet LIFE a été approuvé pour la reconstitution des deux sous-populations dans la cordillère cantabrique. Depuis lors, 26 projets portant directement ou indirectement sur l'ours ont été mis en œuvre dans l'ensemble de l'aire de répartition du nord de la péninsule ibérique. Ces projets concernaient principalement les monts Cantabriques et la Galice et quelques projets ont été menés dans les Pyrénées. Les objectifs consistaient à améliorer l'habitat, à mettre fin au braconnage, à garantir le soutien et la participation des populations et des acteurs locaux en les sensibilisant, à améliorer les échanges entre les populations, à lutter contre les empoisonnements et à encourager l'expansion des populations.

Grâce au soutien des pouvoirs publics nationaux et régionaux et des ONG, les projets menés dans les monts cantabriques ont enregistré des taux de réussite considérables. L'attitude des habitants vis-à-vis de l'ours s'est également améliorée et le braconnage a aujourd'hui presque totalement disparu. Actuellement, la population d'ours est estimée entre 270 et 310 individus³³ et est en augmentation.

2.2.3. Mesures concernant les situations décrites à l'article 12

³³ Pour en savoir plus, voir:

Stratégie nationale pour la conservation de l'ours brun dans les monts cantabriques:

<https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/publicaciones/pbl-fauna-flora-estrategias-oso-cantabrico.aspx>.

Stratégie nationale pour la conservation de l'ours brun dans les Pyrénées:

<https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-especies/especies-proteccion-especial/ce-proteccion-estr-oso-pirineos.aspx>.

Les mesures qu'il y a lieu de prendre en vertu de l'article 12 sont circonscrites par le contenu des interdictions et autres obligations dudit article. Elles peuvent inclure l'adoption et la mise en œuvre de mesures préventives qui anticipent et luttent contre les menaces et les risques auxquels une espèce est susceptible d'être confrontée.

(2-17) La portée et le type de mesures prises pour établir un système de protection stricte sont circonscrits par la liste des interdictions et autres obligations de l'article 12 (voir également section 2.3 ci-après). Par conséquent, les mesures prises doivent concerner des actions qui menacent les espèces elles-mêmes [article 12, paragraphe 1, points a) à c), paragraphe 2, paragraphe 3 et paragraphe 4] ou des éléments définis de leurs habitats [article 12, paragraphe 1, point d)]. L'article 12, paragraphe 1, n'oblige pas, en soi ou conjointement avec l'article 2, les États membres à prendre des mesures proactives de gestion des habitats³⁴; il exige simplement des mesures visant à interdire effectivement toutes les activités figurant à l'article 12, paragraphe 1. En outre, en vertu de l'article 12, paragraphe 4, «les États membres entreprennent les nouvelles recherches ou prennent les mesures de conservation nécessaires pour faire en sorte que les captures ou mises à mort involontaires n'aient pas une incidence négative importante sur les espèces en question.»

(2-18) Différents types de mesures peuvent être requis en fonction des espèces figurant à l'annexe IV et des situations. Ces aspects peuvent varier en fonction des différentes exigences écologiques des espèces et des problèmes et menaces spécifiques auxquels sont confrontés les espèces ou les groupes d'espèces. **Il incombe aux autorités nationales de définir les mesures nécessaires pour mettre en œuvre de manière effective les interdictions de l'article 12, paragraphe 1, et pour assurer la protection stricte des espèces.**

(2-19) Par conséquent, les États membres sont dans l'obligation à la fois d'introduire une interdiction dans la législation (conformément à l'article 12, paragraphe 1) et de faire appliquer et mettre en œuvre de manière effective cette interdiction, ce qui inclut des mesures préventives (telles que la sensibilisation aux interdictions en vigueur, la surveillance, etc.). Il ressort également du libellé de l'article 12 et de l'article 1^{er}, point i), ainsi que de l'objectif de «maintien» d'un état de conservation favorable, que les États membres sont liés par les obligations qui leur incombent en vertu de l'article 12 avant même qu'une réduction du nombre d'espèces ait été confirmée ou que le risque de disparition d'une espèce protégée se matérialise³⁵. Même si une espèce présente un état de conservation favorable et est susceptible de le présenter dans un avenir proche, **les États membres devraient également prendre des mesures préventives visant à protéger l'espèce** contre les activités figurant à l'article 12.

En effet, la CJUE a précisé que «la mise en œuvre du régime de protection prescrit à l'article 12, paragraphe 1, sous a) à c), de la directive "Habitats" n'est pas subordonnée à la condition qu'une activité donnée risque d'avoir une incidence négative sur l'état de conservation de l'espèce animale concernée»³⁶ et que «la protection offerte par ladite disposition ne cesse pas de s'appliquer aux espèces ayant atteint un état de conservation favorable»³⁷. En outre, «dès lors que la mise en œuvre du régime de protection prescrit à l'article 12, paragraphe 1, sous d), de cette directive n'est pas subordonnée au nombre de spécimens de l'espèce concernée, elle ne peut l'être (...) au risque d'une incidence négative sur l'état de conservation de cette espèce»³⁸.

34 Des mesures de gestion active dans un site Natura 2000 spécifique peuvent toutefois être nécessaires si l'espèce concernée figure également à l'annexe II de la directive, conformément à l'article 6, paragraphe 1.

35 Voir notamment point 43 des conclusions de l'avocat général et point 31 de l'arrêt *Caretta caretta*, affaire C-504/14, et point 21 de l'arrêt *Vipera schweizeri*, affaire C-518/04.

36 Affaires C-473/19 et C-474/19, point 57

37 Affaires C-473/19 et C-474/19, point 78.

38 Affaires C-473/19 et C-474/19, point 84.

(2-20) Ce point de vue est étayé par les affaires C-103/00, C-518/04, C-183/05 et C-383/09, dans lesquelles la Cour a souligné l'importance du caractère préventif des mesures prises³⁹. La Cour a rejeté l'argumentation du gouvernement grec selon laquelle il y avait lieu de prouver une diminution du nombre de nids afin de démontrer l'absence de protection stricte de *Caretta caretta*. Selon la Cour «[l]a circonstance qu'il n'apparaît pas que le nombre de nids de cette espèce ait diminué au cours des 15 dernières années ne saurait, par elle-même, remettre en cause cette constatation», c'est-à-dire l'absence d'un système de protection stricte pour *Caretta caretta*.

La Cour a jugé que la transposition de l'article 12 exige non seulement que les États membres adoptent un cadre législatif complet mais qu'ils mettent aussi en œuvre des mesures de protection concrètes et spécifiques à cet égard et que le système de protection stricte suppose l'adoption de mesures cohérentes et coordonnées à caractère préventif⁴⁰. Un tel système de protection stricte doit donc permettre d'éviter effectivement la détérioration ou la destruction des sites de reproduction ou des aires de repos des espèces animales figurant à l'annexe IV, point a), de la directive «Habitats» (voir à cet effet affaire C-103/00, Commission/Grèce, Recueil de la jurisprudence de la Cour 2002, I-1147, point 39).

(2-21) Une telle approche est également fondée sur l'article 191 du TFUE, selon lequel «[l]a politique de l'Union dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé» et repose sur les principes de précaution et d'action préventive. Les mesures préventives permettent d'anticiper et de contrer les menaces et les risques auxquels une espèce est susceptible d'être confrontée. Par conséquent, pour certaines espèces, les mesures préventives devraient également faire partie des «mesures nécessaires» pour instaurer le système de protection stricte.

5 - Orientations complémentaires: exemples de mesures préventives qui favorisent une mise en œuvre efficace «sur le terrain» des interdictions prévues à l'article 12

- Des campagnes d'information visant à sensibiliser le grand public, ou un public ciblé (par exemple les propriétaires fonciers), aux exigences de protection de certaines espèces et à leur localisation, ainsi qu'à la localisation de leurs sites de reproduction et de leurs aires de repos.
- Des mesures visant à garantir que les considérations relatives à la protection des espèces sont prises en compte dans le contexte des activités économiques pertinentes (par exemple, l'agriculture, la sylviculture ou la pêche) qui peuvent avoir une incidence sur les espèces figurant à l'annexe IV, afin d'éviter les effets négatifs de certaines pratiques d'utilisation des terres ou des mers. Il peut s'agir de formations, de codes de conduite, de documents d'orientation, de l'adaptation des plans sylvicoles ou agricoles ou des pratiques de pêche, ainsi que de bonnes pratiques ou de procédures administratives.
- La prévention active des perturbations probables (par exemple, la restriction de l'accès aux grottes de chauves-souris pendant les périodes sensibles afin d'éviter les perturbations ou le vandalisme, la modification ou la restriction des pratiques agricoles, sylvicoles ou halieutiques).
- Le recensement des activités particulièrement nuisibles qui doivent faire l'objet de permis spécifiques ou d'un contrôle local.
- Le recensement des activités potentiellement nuisibles qui doivent faire l'objet d'une surveillance.

39 Cette solution avait déjà été appliquée dans l'arrêt du 2 août 1993, Commission/Espagne, affaire C-355/90, EU:C:1993:331, point 15.

40 Arrêt du 15 mars 2012, Commission/Chypre, C-340/10, EU:C:2012:143, points 60 et 61.

- L'intégration, dans les procédures d'évaluation des incidences sur l'environnement et dans les procédures d'évaluation environnementale stratégique, d'exigences visant à évaluer les effets des projets et des plans sur les espèces figurant à l'annexe IV, leurs sites de reproduction et leurs aires de repos.
- Des inspections et le recours à des gardes champêtres pour la surveillance.
- L'élaboration de plans nationaux de conservation qui pourraient exposer en détail les mesures mentionnées ci-avant et fournir des conseils pratiques aux autorités locales/régionales, aux groupes d'intérêt concernés, etc. en ce qui concerne la mise en œuvre effective de ces dispositions pour des espèces spécifiques.

6 - Exemples de bonnes pratiques: plan national de conservation de l'orque en Espagne

En 2017, l'Espagne a adopté un plan de conservation de l'orque (*Orcinus orca*) pour le détroit de Gibraltar et le golfe de Cadix, les deux endroits où l'espèce est présente dans les eaux espagnoles. Il s'agit du premier plan de conservation d'une espèce marine que l'Espagne a approuvé. L'état de la population d'orques dans le détroit de Gibraltar et le golfe de Cadix est décrit comme «vulnérable» dans le catalogue espagnol des espèces menacées (CEEa) mais a été jugé favorable par l'Espagne dans son dernier rapport au titre de l'article 17. Ce plan prévoit des actions visant à réduire les menaces qui pèsent sur les orques dans la zone, dans l'objectif de garantir un état de conservation favorable.

La réduction des proies en raison de la surpêche, les interactions avec les navires et la pollution acoustique et chimique constituent les principales menaces. Par conséquent, le plan comporte des mesures telles que l'interdiction de l'exploration pétrolière et gazière par prospection sismique dans certaines zones, la réglementation de l'observation des cétacés, la réduction de l'effort de pêche afin de garantir des ressources alimentaires suffisantes pour la population de cétacés, la réduction de la pollution dans la zone et le suivi de la population.

D'autres actes juridiques concernant la protection des cétacés ont été adoptés. Le décret royal 1727/2007 établit des mesures de protection des cétacés couvrant, entre autres, les activités d'observation des cétacés. Le décret royal 699/2018 désigne le couloir de migration des cétacés en Méditerranée comme une aire marine protégée. Il approuve également un régime de protection préventive et propose l'inclusion du couloir de migration dans la liste des aires spécialement protégées d'importance méditerranéenne dans le cadre de la Convention de Barcelone.

Il existe également des projets ciblés, comme le projet LIFE IP INTEMARES, qui mettent en œuvre des mesures de conservation des cétacés, telles que l'analyse du trafic maritime et de la répartition des cétacés, afin de réduire la mortalité des cétacés par collision dans les eaux situées autour des Baléares et des Canaries. En outre, il existe des actions visant à contrôler les activités de loisirs consistant à approcher les cétacés, ainsi que des mesures visant à favoriser la réduction du bruit en mer⁴¹.

7 - Bonne pratique: protection des grottes de chauves-souris en Roumanie

Les montagnes de Pădurea Craiului, de Bihor et de Trascău en Roumanie sont truffées de grottes souterraines spectaculaires de tailles diverses. Elles abritent d'importantes colonies d'espèces

⁴¹ Pour en savoir plus, voir:

Estrategias marinas. [Stratégies marines]

<http://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-medio-marino/estrategias-marinas/>

LIFE IP INTEMARES: <https://fundacion-biodiversidad.es/es/biodiversidad-marina-y-litoral/proyectos-proprios/life-ip-paf-intemares> Sociedad Española de cetáceos. [Société espagnole des cétacés]

<https://cetaceos.com/>.

différentes de chauves-souris qui sont protégées par la directive «Habitats». Les chauves-souris sont très sensibles à toute forme de perturbation, en particulier pendant leurs périodes de perchage et d'hibernation.

Afin de préserver les perchoirs existants des perturbations provoquées par les touristes, un projet LIFE⁴² a été lancé en 2010 afin de fermer l'entrée de 15 grottes abritant d'importants perchoirs de chauves-souris (100 000 chauves-souris dans la seule grotte de Huda lui Papară). Pour ce faire, une grille ou une clôture spécialement conçue a été placée à l'entrée des grottes afin de contrôler l'entrée des humains tout en permettant aux chauves-souris d'y accéder librement.

Les visites guidées de ces grottes sont toujours possibles par petits groupes, mais les visiteurs doivent respecter un code de conduite visant à éviter de déranger les chauves-souris. Des panneaux d'information ont également été placés à l'entrée des grottes afin d'expliquer le motif de leur fermeture et le type de chauves-souris qui est protégé.

2.2.4. Dispositions de l'article 12, paragraphe 1, points a) à d), relatives aux activités courantes

Pour les activités courantes, telles que l'agriculture, la sylviculture ou la pêche, la difficulté consiste à appliquer les dispositions de l'article 12 relatives à la protection des espèces de manière à prévenir tout conflit. Le recours à des outils tels que des instruments de planification, des codes de conduite et des informations et orientations pratiques peut potentiellement satisfaire les besoins en matière de conservation tout en tenant compte des exigences économiques, sociales et culturelles. Toutefois, ces outils doivent être accompagnés d'un cadre juridique garantissant une application adéquate par les autorités de réglementation en cas de non-respect. La perturbation non intentionnelle ou la mise à mort accidentelle de spécimens individuels au cours d'activités courantes doivent être traitées au titre de l'article 12, paragraphe 4.

(2-22) Alors que l'application des règlements de protection peut être clairement liée aux procédures d'approbation des projets (par exemple pour les projets de construction et d'infrastructure), leur application dans le cas d'activités régulières et répandues, telles que **l'agriculture, la sylviculture ou la pêche**⁴³, peut constituer une question plus complexe.

Toutefois, la directive s'applique aussi à ces activités. En effet, la CJUE a précisé que les interdictions prévues à l'article 12, paragraphe 1, points a) à c), de la directive «Habitats» peuvent s'appliquer à une activité, telle que l'exploitation forestière ou l'aménagement du territoire, dont l'objectif n'est manifestement pas la capture, la mise à mort ou la perturbation d'espèces animales ou la destruction intentionnelle ou le ramassage d'œufs⁴⁴. Par analogie, il en va de même pour l'interdiction prévue à l'article 12, paragraphe 1, point d), de la directive «Habitats».

Les États membres doivent donc veiller à respecter leurs obligations en matière de protection des espèces figurant à l'annexe IV également dans le cas d'activités courantes. Cela ne signifie pas nécessairement que de nouvelles structures ou procédures d'autorisation doivent être introduites au niveau national. Les États membres auront très probablement mis en place des procédures de planification, des règlements ou des codes de bonnes pratiques qu'il serait possible d'adapter afin d'y intégrer les dispositions de l'article 12. Néanmoins, indépendamment de l'approche

⁴² <http://www.batlife.ro/>

⁴³ En tant qu'activités très répandues, l'agriculture, la sylviculture et la pêche sont étudiées en détail dans ce chapitre. Toutefois, bien que le niveau de contrôle réglementaire des activités courantes puisse varier, les principes énoncés dans le présent chapitre devraient être considérés comme s'appliquant aussi de manière générale à d'autres activités courantes (par exemple, l'entretien des voies de circulation, l'aquaculture, l'extraction de matières premières, le tourisme, les activités d'entretien, etc.).

⁴⁴ Affaires C-473/19 et C-474/19, point 53.

choisie pour appliquer les exigences de l'article 12 aux activités courantes (création d'un nouveau mécanisme ou adaptation des mécanismes existants), les États membres doivent veiller à ce que les exigences en matière de protection stricte soient adéquatement respectées. Comme l'agriculture, la sylviculture et la pêche diffèrent sensiblement sur ce point, chacune de ces activités est examinée séparément ci-après.

(2-23) En ce qui concerne l'**agriculture**⁴⁵, un certain nombre d'États membres ont opté pour des mesures préventives afin de garantir le respect de l'article 12. Il peut par exemple s'agir de l'élaboration **d'orientations et de codes de conduite** (même s'ils ne sont pas juridiquement contraignants) qui sont suffisamment détaillés et clairs. Il est utile de noter que les règles de base relatives à la pratique agricole incluent souvent la protection de certains éléments du paysage, tels que les haies, les étangs, etc., qui pourraient également constituer des habitats pour les espèces figurant à l'annexe IV. L'éventail des espèces concernées est toutefois très large et, dans certains cas, les États membres ont jugé opportun de produire des orientations plus détaillées pour certaines espèces.

La directive exige néanmoins que **ces approches et outils complètent la protection juridique formelle, au lieu de la remplacer**, c'est-à-dire que si ces outils (par exemple des codes de conduite, des bonnes pratiques) sont ignorés ou ne sont pas correctement mis en œuvre, il doit exister des procédures juridiques permettant d'appliquer efficacement le système de protection stricte des espèces prévu à l'article 12.

(2-24) Dans ce contexte, il convient de souligner que la présence d'espèces protégées sur les terres agricoles est souvent le résultat de pratiques traditionnelles en matière d'agriculture et d'utilisation des sols, généralement de nature extensive. Lorsque des pratiques d'utilisation des terres soutiennent clairement l'état de conservation d'une espèce considérée, il est évident qu'il convient d'encourager la poursuite de ces pratiques. Outre les exigences de l'article 12, paragraphe 1, la capture ou la mise à mort accidentelle d'espèces animales protégées liée à ces activités courantes doit être surveillée et évaluée conformément au paragraphe 4 de cet article.

(2-25) L'application de l'article 12 à la **sylviculture** est, à certains égards, plus complexe dans la mesure où il est plus probable que les arbres à abattre soient eux-mêmes également l'habitat (site de reproduction ou aire de repos) des espèces concernées figurant à l'annexe IV. Les caractéristiques spécifiques du secteur, c'est-à-dire la longueur des cycles de production et, par conséquent, la nécessité d'une planification à long terme, s'ajoutent aux enjeux particuliers de la conservation des espèces dans les forêts.

En ce qui concerne la recherche de pratiques de gestion forestière durable compatibles avec les exigences de conservation, diverses approches ont été mises au point dans

45 En ce qui concerne la relation entre l'agriculture et la protection de l'environnement, la réforme de la politique agricole commune (PAC) de 2003 est importante à deux égards. Premièrement, elle a brisé le lien entre les subventions européennes et la productivité des terres agricoles. Depuis lors, la majorité des agriculteurs reçoivent un paiement unique par exploitation qui ne dépend plus de leur productivité. Seules des considérations économiques fixées par les prix du marché incitent les agriculteurs à accroître leur productivité. Deuxièmement, une condition pour bénéficier des paiements uniques par exploitation et de toute autre aide au titre de la PAC est le respect d'un certain nombre d'exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG), notamment les règles de l'UE en matière de santé publique, animale et des plantes; le bien-être des animaux; et l'environnement, ainsi que le respect d'un ensemble de règles de base en matière de pratiques agricoles (bonnes conditions agricoles et environnementales – BCAE). En vertu de l'une de ces règles, la BCAE 7, les agriculteurs doivent veiller à conserver les particularités topographiques tels que les murs, les haies, les berges, les cours d'eau et les arbres, ce qui a des répercussions positives sur la biodiversité (voir https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy_fr). Voir aussi l'évaluation du verdissement par la Commission européenne, publiée en décembre 2017 (https://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/market-and-income-reports/greening-of-direct-payments_en) et le rapport de la Cour des comptes de l'UE intitulé *Verdissement de la PAC: une complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéfice pour l'environnement* publié en décembre 2017 (<https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/NewsItem.aspx?nid=9338>).

différents États membres pour aborder la question. Les approches existantes vont de la planification forestière détaillée et de l'approbation préalable des plans de gestion forestière, ou des codes de bonnes pratiques généraux, à la notification préalable des propositions d'abattage afin de permettre aux services de l'environnement d'intervenir lorsque des populations connues d'espèces protégées sont susceptibles d'être concernées.

Comme dans le cas des pratiques agricoles, ces approches préventives peuvent garantir la protection des espèces concernées, à condition qu'elles soient communiquées efficacement et mises en œuvre avec des ressources suffisantes et en faisant preuve de bonne volonté. Des incitations économiques peuvent contribuer à faire accepter une telle approche, comme dans le cas des systèmes de certification forestière qui peuvent exiger le respect de certaines dispositions relatives à la protection de l'environnement, notamment la protection de la biodiversité et des espèces. Il peut bien entendu être nécessaire d'adapter ces approches afin de respecter les exigences de protection des espèces prévues à l'annexe IV. Cependant, ces approches ne constituent pas une garantie absolue, sauf lorsque l'approbation préalable complète des plans de gestion forestière est obligatoire. Elles doivent donc (comme indiqué ci-avant) être soutenues par un régime de protection juridique ayant force de loi.

(2-26) Les mesures forestières seraient également conformes à l'article 12 si elles étaient planifiées de manière à éviter que l'une des situations indiquées à l'article 12 ne se produise. Une approche préventive appropriée pourrait éviter les conflits avec les interdictions prévues à l'article 12 si elle excluait toute pratique sylvicole dommageable lorsque l'espèce est la plus vulnérable, par exemple au moment de la reproduction. En dehors de la période de reproduction, les mesures requises par l'article 12 devraient être définies au cas par cas, en fonction des besoins écologiques de l'espèce, idéalement dans le cadre de plans de gestion forestière⁴⁶ et en visant à éviter toute détérioration ou destruction des sites de reproduction ou des aires de repos.

La CJUE a précisé que les activités d'exploitation forestière devraient être fondées sur une approche préventive tenant compte des besoins de conservation des espèces concernées et être planifiées et exécutées de manière à ne pas enfreindre les interdictions découlant de l'article 12, paragraphe 1, sous a) à c), de la directive «Habitats», tout en prenant en considération, ainsi que cela ressort de l'article 2, paragraphe 3, de la directive, les exigences économiques, sociales, culturelles, régionales et locales⁴⁷. Par analogie, il en va de même pour l'interdiction prévue à l'article 12, paragraphe 1, point d), de la directive «Habitats».

8 - Exemples de bonnes pratiques: conservation des chauves-souris dans les forêts, Allemagne

En 2000, l'Association allemande pour la protection des terres (une organisation centrale au sein de laquelle coopèrent des exploitants de terres, tels que des agriculteurs et des sylviculteurs, ainsi que des défenseurs de la nature et des responsables politiques locaux) a mené un projet de recherche et développement sur l'écologie des chauves-souris dans les forêts, auquel ont participé 50 experts au niveau national. Les conclusions du projet ont donné lieu à une série de recommandations destinées aux gestionnaires de forêts, qui ont été publiées par l'Office fédéral de la protection de la nature. L'une des recommandations, par exemple, concerne la nécessité d'offrir un nombre suffisant de sites de perchage à une communauté naturelle d'espèces de chauves-souris. Elle recommande qu'une forêt de 120 ans exploitée à des fins commerciales fournisse en permanence 25 à 30 creux d'arbres par hectare de peuplement approprié, ce qui équivaut à une densité moyenne de 7 à 10 arbres juvéniles par hectare.

46 Affaires jointes C-473/19 et C-474/19 – Föreningen Skydda Skogen – en ce qui concerne l'application de l'article 12 à des mesures relatives à l'exploitation forestière.

47 Affaires C-473/19 et C-474/19, point 77.

Depuis lors, plusieurs Länder (Bavière, Berlin, Sarre, Schleswig-Holstein) ont également recommandé, à titre de bonne pratique, de conserver jusqu'à 10 vieux arbres par hectare.

9 - Exemple de bonnes pratiques: protection des chauves-souris en Castille-et-León, Espagne

Entre 1997 et 2000, le gouvernement régional de Castille-et-León a mis en œuvre un projet LIFE visant à protéger plusieurs espèces de chauves-souris (LIFE96 NAT/E/003081). Un inventaire et la cartographie de la répartition des chauves-souris dans la région, ainsi que l'installation réussie de 5 000 abris artificiels destinés aux chauves-souris des forêts et l'intégration de la conservation des chauves-souris dans d'autres activités socio-économiques constituent les principaux résultats de cette initiative. Dans le cadre du suivi de ce projet, le gouvernement régional a élaboré deux manuels: un premier pour la conservation d'espèces individuelles et un second énumérant les mesures à appliquer afin que la gestion forestière soit compatible avec la conservation des oiseaux et des chauves-souris liés aux forêts. En 2011, un deuxième guide méthodologique concernant la planification forestière dans les zones Natura 2000 a été adopté.

Le manuel de «gestion compatible» comporte des mesures telles que:

1. Dans les zones forestières utilisées comme refuge par des espèces de chauves-souris, il convient de laisser au moins un environnement de protection minimal de 15 hectares. Cet espace doit inclure le groupe d'arbres que les chauves-souris ont choisis et qui font ensuite l'objet d'une protection.
2. Dans les zones où la présence de ces espèces est avérée, les arbres qui pourraient être ou devenir des abris potentiels pour les chauves-souris doivent être recensés, marqués et préservés.
3. Il y a lieu de vérifier la présence de spécimens de chauves-souris forestières avant les opérations de marquage.
4. La mosaïque composée de la forêt et des habitats associés doit être préservée à l'échelle du paysage, en considérant que les forêts où prédominent les essences feuillues sont les plus propices à la conservation des chauves-souris, ainsi que les groupes d'arbres arrivés à l'âge adulte de 10 à 15 hectares.

En 2015, un arrêté a été adopté (ORDER FYM/775/2015) dans lequel les plans de conservation de tous les sites Natura 2000 ont été approuvés, ainsi que les plans pour leurs types d'habitats et leurs espèces, y compris les plans individualisés pour chaque espèce de chauve-souris⁴⁸.

10 - Jurisprudence de la CJUE: affaire Skydda Skogen – abattage d'arbres

Affaires jointes C-473/19 et C-474/19

Une notification d'abattage d'arbres concernant une zone forestière de la municipalité suédoise de Härryda a été transmise à l'Office des forêts. Cette notification couvre une zone forestière qui correspond à l'habitat naturel de plusieurs espèces protégées, dont plusieurs oiseaux et la grenouille des champs, *Rana arvalis* [espèce figurant à l'annexe IV, point a) de la directive «Habitats»]. Les activités d'exploitation forestière prévues dans cette zone perturberaient ou entraîneraient la mort de spécimens de ces espèces protégées.

L'Office a estimé que l'activité ne contreviendrait pas aux interdictions prévues à l'article 12 de la directive «Habitats», telle que transposée dans l'ordonnance suédoise relative à la protection des espèces, à condition que les conseils qu'il a dispensés soient suivis. Trois associations de protection de la nature ont demandé en vain au conseil administratif régional de prendre des mesures à l'encontre de la notification de l'abattage et de l'avis de l'Office, puis ont intenté une action devant la juridiction nationale.

48 Projet LIFE. Quirópteros/Castilla León – *Actions prioritaires pour la protection des chauves-souris dans les zones d'intérêt communautaire de Castille-et-León* (LIFE96 NAT/E/003081)
http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm?fuseaction=search.dspPage&n_proj_id=424.

La juridiction nationale a décidé de suspendre la procédure et a demandé à la CJUE de statuer à titre préjudiciel sur des questions relatives à l'interprétation des directives «Oiseaux» et «Habitats», en particulier l'article 12 de la directive «Habitats»:

- Une question demandait, en substance, si les termes «mise à mort/perturbation/destruction intentionnelle» mentionnés à l'article 12, paragraphe 1, points a) à c), de la directive «Habitats» devaient être interprétés de telle sorte que, si l'objectif des mesures est manifestement différent de la mise à mort ou de la perturbation des espèces (par exemple, des mesures relatives à l'exploitation forestière ou à l'aménagement du territoire), les interdictions prévues à l'article 12 ne s'appliquent qu'en cas de risque d'une incidence négative sur l'état de conservation des espèces concernées.
- Une autre question était en substance de savoir si les termes «détérioration/destruction» en ce qui concerne les sites de reproduction des animaux à l'article 12, paragraphe 1, point d), doivent être interprétés en ce sens que l'interdiction ne s'applique que si l'état de conservation de l'espèce concernée ou celui de sa population locale affectée est susceptible de se détériorer.

En outre, la juridiction nationale a demandé si la protection stricte prévue par les directives cesse de s'appliquer aux espèces pour lesquelles l'objectif de la directive «Habitats» (état de conservation favorable) a été atteint.

En ce qui concerne l'interprétation de l'article 12 de la directive «Habitats», la CJUE a répondu que:

- les interdictions prévues à l'article 12, paragraphe 1, point a) à c) s'appliquent à toutes les mesures, y compris celles dont l'objectif est manifestement différent de la mise à mort ou de la perturbation d'espèces animales;
- ces interdictions s'appliquent au niveau des spécimens individuels et ne sont pas soumises à la condition qu'une activité donnée entraîne un risque d'une incidence négative sur l'état de conservation des espèces animales concernées;
- la disposition de l'article 12, paragraphe 1, point d), interdisant la détérioration ou la destruction des sites de reproduction s'applique quel que soit le nombre de spécimens de l'espèce concernée qui sont présents dans la zone en question et ne peut dépendre du risque d'une incidence négative sur l'état de conservation de cette espèce;
- la protection stricte des espèces en vertu de l'article 12, paragraphe 1, points a) à c), s'applique à toutes les espèces figurant à l'annexe IV, qu'elles aient atteint ou non un état de conservation favorable.

(2-27) Un autre exemple d'activité régulière est **l'entretien des infrastructures publiques**. Les mesures d'entretien peuvent être conçues de manière à contribuer à la préservation et à la connexion des habitats d'espèces nécessitant une protection stricte, telles que le lézard des souches (*Lacerta agilis*) sur les lignes de chemin de fer (par exemple, entretien scrupuleux de la végétation en bordure des routes, du ballast ferroviaire et de la végétation riveraine). Les États membres peuvent élaborer des orientations sur les bonnes pratiques concernant ces mesures d'entretien afin de contribuer à garantir le respect des exigences de la directive «Habitats».

(2-28) Les États membres **peuvent aussi recourir à des mesures volontaires**, telles que les contrats de services forêt-environnement-climat et la conservation des forêts dans le cadre de la politique agricole commune, en vue de contribuer à la mise en œuvre des dispositions de l'article 12. Ces mesures peuvent permettre de parvenir à allier l'approche préventive et la gestion proactive (volontaire) des habitats. **Cependant, ces mesures ne peuvent que compléter, et non remplacer, une protection juridique formelle.**

(2-29) L'application de l'article 12 à la **pêche** nécessite de réglementer les activités de pêche afin de prévenir les effets négatifs sur les espèces nécessitant une protection stricte, tels que la détérioration de leurs lieux de reproduction ou de leurs aires de repos, la capture ou la mise à mort intentionnelle de ces espèces ou leur capture accessoire dans les engins de pêche. Les mesures préventives nécessaires pourraient être appliquées au moyen d'outils de planification tels que des plans de gestion de la pêche ou des licences de pêche comportant des exigences spécifiques. Afin de garantir une

protection adéquate et efficace, elles devraient être fondées sur une bonne connaissance des risques que présentent certains types d'engins de pêche. En outre, une attention particulière devrait être accordée aux zones dans lesquelles il existe un risque d'interaction entraînant des captures accessoires.

Étant donné que la conservation des ressources biologiques marines relève de la compétence exclusive de l'Union européenne au titre de la politique commune de la pêche, les mesures nécessaires doivent être mises en œuvre par l'intermédiaire de ce cadre politique. Les règles de base qui s'appliquent sont énoncées dans le règlement (UE) n° 1380/2013 qui applique une approche écosystémique de la gestion des pêches, qui vise à limiter les incidences sur l'environnement et à garantir la cohérence avec la législation environnementale. Il est possible d'utiliser différents outils de gestion des pêches pour mettre en œuvre les mesures de prévention nécessaires, telles que celles prévues par le «règlement relatif à des mesures techniques» [règlement (UE) 2019/1241⁴⁹].

Dans le cadre du processus de régionalisation prévu par ce règlement, les États membres doivent transmettre des recommandations conjointes à la Commission afin qu'elle adopte des actes délégués comportant les mesures nécessaires. En règle générale, les États membres peuvent appliquer les règles et les mesures préventives nécessaires aux flottes de pêche battant leur pavillon. Pour les autres flottes pratiquant des activités de pêche sur le territoire marin des États membres, les mesures doivent être mises en œuvre au moyen d'actes délégués de la Commission. En vertu du règlement (UE) n° 1380/2013, les États membres peuvent adopter des mesures d'urgence applicables à tous les navires dans certaines conditions, dans le but de parer à une menace grave pour les espèces. Ils peuvent également prendre des mesures non discriminatoires dans la zone des 12 milles marins à partir de ses lignes de base, qui s'appliquent à tous les navires dans certaines conditions.

Étant donné que les captures accessoires constituent l'une des principales pressions exercées sur les espèces marines protégées, notamment les cétacés, les tortues et les oiseaux de mer, d'après les connaissances actuelles, il est très important d'adopter et de mettre en œuvre des mesures préventives efficaces visant les activités de pêche concernées. Les mécanismes disponibles dans le cadre de la politique commune de la pêche, et plus particulièrement le règlement relatif à des mesures techniques [règlement (UE) 2019/1241], devraient être utilisés à cette fin. Les mesures préventives peuvent, par exemple, inclure la modification de certains types d'engins de pêche ou des restrictions les concernant, la réglementation géographique/temporelle de l'activité de pêche (par exemple, l'interdiction totale d'utiliser certains engins de pêche dans une zone où ces engins représentent une menace pour l'état de conservation des espèces de cette zone ou une menace pour leurs habitats) ou la mise au point d'engins de substitution.

11 - Orientations complémentaires: le règlement (UE) 2019/1241

Le règlement (UE) 2019/1241 («règlement relatif à des mesures techniques»), qui est entré en vigueur en 2019, prévoit, entre autres dispositions, l'adoption de mesures techniques pour prévenir ou atténuer les effets des engins de pêche sur les espèces protégées par la directive «Habitats» et sur leurs habitats. En particulier:

- il interdit certains types d'engins de pêche et certaines utilisations, tels que les filets dérivants dont la longueur est supérieure à 2,5 km qui sont non sélectifs et pourraient donc nuire à la vie marine;
- il interdit de capturer, de détenir à bord, de transborder ou de débarquer les espèces de poissons et de crustacés visées à l'annexe IV de la directive «Habitats», sauf lorsque des dérogations sont accordées au titre de l'article 16 de ladite directive. En cas de capture

49 Règlement (UE) 2019/1241 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à la conservation des ressources halieutiques et à la protection des écosystèmes marins par des mesures techniques.

accidentelle, le spécimen ne doit pas être blessé et doit être rapidement remis à la mer, sauf dans le but de permettre des activités de recherche scientifique sur les spécimens tués accidentellement, pour autant que des dérogations soient accordées conformément à l'article 16 de la directive;

- il interdit la capture, la détention à bord, le transbordement ou le débarquement des mammifères marins ou des reptiles marins visés aux annexes II et IV de la directive «Habitats» et des espèces d'oiseaux de mer couvertes par la directive «Oiseaux». Lorsqu'ils sont capturés, les spécimens ne doivent pas être blessés et sont rapidement remis à la mer.

En outre, sur la base des meilleurs avis scientifiques disponibles, l'État membre peut, pour les navires battant son pavillon, mettre en place des mesures d'atténuation ou des restrictions relatives à l'utilisation de certains engins de pêche. Ces mesures réduisent au minimum et, si possible, éliminent les captures des espèces protégées par l'UE. Les États membres informent, à des fins de contrôle, les autres États membres concernés des dispositions adoptées conformément au paragraphe 4 du présent article. Ils rendent également publiques les informations appropriées concernant ces mesures.

L'annexe XIII énumère les mesures d'atténuation applicables parmi lesquelles figure l'utilisation obligatoire de dispositifs de dissuasion acoustiques actifs pour les navires d'une longueur hors tout supérieure ou égale à 12 m sur certains types d'engins de pêche dans des zones spécifiques définies dans l'annexe. Dans de tels cas, les États membres prennent les dispositions nécessaires pour contrôler et évaluer, au moyen d'études scientifiques ou de projets pilotes, les effets de l'utilisation dans le temps de dispositifs de dissuasion acoustique dans les pêcheries et les zones concernées. Les États membres ayant un intérêt direct en matière de gestion peuvent soumettre des recommandations conjointes contenant les mesures nécessaires pour modifier, compléter, abroger ou déroger aux mesures énumérées à l'annexe XIII, qui seront adoptées par la Commission en tant qu'actes délégués.

En ce qui concerne les habitats des espèces protégées, plusieurs zones énumérées à l'annexe II du règlement sont fermées pour certaines pêches. Lorsque les meilleurs avis scientifiques recommandent une modification de cette liste, la Commission est habilitée à adopter des actes délégués conformément aux règles énoncées dans le règlement.

(2-30) La conclusion générale que l'on peut tirer de cette section est que les activités courantes devraient idéalement être menées de manière à éviter les conflits avec les dispositions relatives à la protection des espèces. Une telle approche a également l'avantage de pouvoir protéger (contre des poursuites) la personne qui exerce une activité, tant qu'elle respecte ces mesures. Les instruments de planification, les systèmes de consentement préalable, les codes de conduite et les informations ou orientations pratiques sont des moyens d'atteindre l'objectif poursuivi. Ces mesures devraient:

- a) faire partie des «mesures nécessaires» en vertu de l'article 12 pour «instaurer et mettre en œuvre un système efficace de protection stricte»;
- b) intégrer les exigences relatives à la protection stricte;
- c) garantir que toute action préjudiciable tient pleinement compte des besoins de conservation de l'espèce ou de la population concernée et soit accompagnée d'un cadre juridique pour la protection stricte garantissant une application adéquate par les autorités de réglementation en cas de non-respect (les aspects liés à la sécurité juridique sont respectés); et
- d) contribuer à définir des niveaux de surveillance appropriés (exigés par l'article 11 de la directive) et à déterminer leur mode de financement.

2.3. Les dispositions spécifiques de l'article 12 en matière de protection

2.3.1. Capture ou mise à mort intentionnelle de spécimens appartenant à des espèces figurant à l'annexe IV, point a)

L'article 12, paragraphe 1, interdit toute forme de capture ou de mise à mort intentionnelle dans la nature de spécimens des espèces figurant à l'annexe IV, point a). Il exige la mise en œuvre de mesures claires, efficaces et bien contrôlées visant à empêcher la mise à mort ou la capture intentionnelle. Des informations et des orientations adéquates de la part des autorités compétentes contribuent à la mise en œuvre de ces dispositions dans la pratique. Le terme «intentionnelle» est interprété par la CJUE comme allant au-delà de «l'intention directe». Une action «intentionnelle» doit être prise au sens de l'action d'une personne ou d'un organisme qui sait que son action donnera très probablement lieu à une infraction contre une espèce, mais qui a l'intention de commettre cette infraction ou, du moins, qui accepte consciemment les conséquences prévisibles de son action.

(2-31) L'article 12, paragraphe 1, interdit toute forme de capture ou de mise à mort intentionnelle⁵⁰ dans la nature de spécimens des espèces figurant à l'annexe IV, point a). Conformément à l'article 12, paragraphe 3, cette interdiction s'applique à tous les stades de la vie des animaux. Selon l'article 1, point m), «on entend par "spécimen", tout animal ou plante, vivant ou mort, des espèces figurant à l'annexe IV et à l'annexe V, toute partie ou tout produit obtenu à partir de ceux-ci ainsi que toute autre marchandise dans le cas où il ressort du document justificatif, de l'emballage ou d'une étiquette ou de toutes autres circonstances qu'il s'agit de parties ou de produits d'animaux ou de plantes de ces espèces.»

(2-32) Dans l'affaire *Caretta caretta* C-103/00 (point 37), la Cour s'est référée au caractère «intentionnel» en observant que: «la circulation de vélomoteurs sur les plages de reproduction était interdite et que des panneaux signalant la présence de nids de tortues sur ces plages avaient été plantés. Quant à la zone maritime de Gerakas et de Daphni, elle avait été classée comme zone de protection absolue et avait fait l'objet d'une signalisation spéciale.» Selon la Cour, le fait que, malgré les informations dont disposait le public concernant la nécessité de protéger ces zones, des personnes utilisaient des vélomoteurs sur la plage et des pédalos et des petits bateaux étaient présents dans la zone maritime environnante⁵¹ constituait une perturbation intentionnelle des tortues pendant leur période de reproduction au sens de l'article 12, paragraphe 1, point b). Ainsi, la Cour «semble interpréter le terme "intentionnellement" dans le sens d'une acceptation consciente des conséquences»⁵².

(2-33) Dans l'affaire C-221/0453, le raisonnement de la Cour est plus précis. Dans cette affaire, la Commission a introduit un recours devant la Cour parce que les autorités de Castille-et-León ont autorisé la pose de collets dans plusieurs zones de chasse privées et qu'ainsi, l'Espagne n'avait pas respecté l'article 12, paragraphe 1, point a), en ce qui concerne la protection de la loutre (*Lutra lutra*). La Cour a rappelé les conclusions de l'affaire *Caretta caretta* et a déclaré que «**[p]our que la condition relative au caractère intentionnel figurant à l'article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive soit remplie, il doit être établi que l'auteur de l'acte a voulu la capture**

50 Dans son arrêt du 18 mai 2006 (Commission/Espagne, affaire C-221/04, EU:C:2006:329, point 69), la Cour a précisé qu'il ressort de la lecture des différentes versions linguistiques que ledit caractère intentionnel se réfère à la fois à la capture et à la mise à mort des espèces animales protégées.

51 La Cour ayant souligné que tant la conduite de cyclomoteurs que la présence de petites embarcations n'étaient pas des faits isolés, il semble que, dans les faits, le caractère répété des violations ait été déterminant pour prouver l'existence d'une perturbation intentionnelle.

52 Voir le point 118 des conclusions de l'avocat général dans l'affaire C-6/04.

53 Commission/Espagne, affaire C-221/04.

ou la mise à mort d'un spécimen d'une espèce animale protégée ou, à tout le moins, a accepté la possibilité d'une telle capture ou mise à mort»⁵⁴.

Ce critère a été utilisé comme «critère nécessaire» par la Cour qui, dans cette affaire, a estimé que l'autorisation contestée concernait la chasse au renard et n'était donc pas en soi destinée à permettre la capture de loutres. En outre, la Cour a souligné que la présence de la loutre dans la zone concernée n'avait pas été formellement établie de sorte qu'il n'avait pas non plus été démontré que les autorités espagnoles savaient qu'elles risquaient de mettre en danger la loutre en délivrant l'autorisation litigieuse pour la chasse au renard. Ainsi, la Cour a conclu que les éléments requis pour déterminer le caractère intentionnel de la capture ou de la mise à mort d'un spécimen d'une espèce animale protégée n'étaient pas établis⁵⁵.

Dans l'affaire C-340/10, la Cour a déclaré que Chypre a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 12, paragraphe 1, en tolérant des activités qui compromettent sérieusement les caractéristiques écologiques du lac de Paralimni et en n'ayant pas pris les mesures de protection nécessaires pour maintenir la population de l'espèce *Natrix natrix cypriaca* (couleuvre à collier de Chypre) et en n'ayant pas pris les mesures nécessaires pour instaurer et appliquer un système de protection stricte de cette espèce.

(2-34) Sur la base de l'approche adoptée par la Cour dans les affaires C-103/00 et C-221/04, il faut entendre par actions «intentionnelles» les actions d'une personne qui est consciente que ces actions donneront lieu à la capture ou à la mise à mort d'une espèce figurant à l'annexe IV ou qui accepte consciemment la possibilité d'une telle infraction.

En d'autres termes, **la disposition s'applique non seulement à une personne qui a pleinement l'intention de capturer ou de mettre à mort un spécimen d'une espèce protégée, mais aussi à une personne qui est suffisamment informée et consciente des conséquences que son action aura très probablement et qui, malgré tout, effectue l'action qui donne lieu à la capture ou à la mise à mort de spécimens** (par exemple, comme un effet secondaire non désiré mais accepté) (intention subordonnée).

Les autorités nationales devraient, par tous les moyens appropriés, diffuser de manière proactive des informations sur la présence d'espèces protégées et sur toute réglementation existante relative à leur protection. Les panneaux indiquant la présence de nids de tortues sur les plages dans l'affaire *Caretta caretta* en sont un exemple.

(2-35) Ce besoin d'information est également très pertinent pour les espèces capturées accidentellement lors d'opérations de pêche menées en violation de la réglementation en matière de pêche. L'UE a adopté certaines règles visant à éviter la capture et la mise à mort des cétacés dans les engins de pêche. Le règlement (UE) 2019/1241 interdit à certains navires d'utiliser certains types d'engins de pêche dans les zones spécifiques sans que soient utilisés simultanément des dispositifs actifs de dissuasion acoustique qui peuvent empêcher l'enchevêtrement des marsouins communs dans les filets de pêche (voir également section 2.3.6). Dans de tels cas, les États membres doivent non seulement veiller à ce que l'utilisation de dispositifs de dissuasion acoustique soit effectivement contrôlée et appliquée, mais aussi à ce que les pêcheurs soient pleinement informés de cette obligation.

54 Commission/Espagne, affaire C-221/04, point 71.

55 Commission/Espagne, affaire C-221/04, points 72 à 74.

12 - Exemple de bonne pratique: collaboration avec les pêcheurs pour le rétablissement de *Monachus monachus* en Grèce

Le phoque moine *Monachus monachus* est une espèce prioritaire en vertu de la directive «Habitats» et figure aux annexes II et IV. La Grèce dispose d'un programme de conservation de cette espèce depuis une vingtaine d'années. Ce programme comprend des mesures pour le sauvetage et la réhabilitation des individus blessés, la création de zones protégées, la gestion, la surveillance, la sensibilisation du public, l'éducation environnementale et la création d'un cadre juridique approprié. Le travail effectué avec les pêcheurs a constitué un élément clé de ces efforts de conservation.

La société hellénique pour l'étude et la protection du phoque moine (MOM) a mis en place un certain nombre de mesures visant à améliorer les relations souvent conflictuelles entre les pêcheurs et les phoques moines. En 2009, elle a élaboré un *plan d'action pour l'atténuation des interactions entre le phoque moine et la pêche en Grèce* qui recense de nombreuses mesures législatives, techniques et de gestion permettant de limiter les risques pour l'espèce et de protéger ses ressources alimentaires. Ces mesures limitent également, et c'est très important, le fardeau financier pour les pêcheurs en raison des dégâts occasionnés à leurs engins de pêche et à leurs prises.

Des recherches approfondies ont été menées sur les préférences alimentaires du phoque moine, associées à des recherches sur les zones sensibles recensées (c'est-à-dire les zones où la présence du phoque moine est importante) pour ce qui est du tonnage et de la densité des navires de pêche, de l'utilisation d'engins de pêche et de l'incidence sur les pêcheries. Les entreprises de pêche et d'autres parties prenantes, telles que la police portuaire, les services des pêches et les propriétaires de fermes piscicoles, ont directement participé aux actions de recherche. Les pêcheurs ont également bénéficié d'une formation sur la conduite à tenir en cas d'enchevêtrement du phoque moine et des méthodes de pêche expérimentales ont été testées en collaboration avec eux. Une campagne de communication personnalisée a également ciblé le secteur de la pêche⁵⁶. Toutes ces actions ont donné lieu à une réduction significative du nombre de phoques moines capturés ou tués accidentellement par les pêcheurs et au rétablissement progressif de la population de phoques moines en Grèce.

2.3.2. Perturbation intentionnelle des espèces figurant à l'annexe IV, point a), notamment durant les périodes de reproduction, de dépendance, d'hibernation et de migration

(2-36) L'article 12, paragraphe 1, point b) interdit la perturbation intentionnelle des espèces figurant à l'annexe IV, en particulier pendant les périodes de reproduction, de dépendance, d'hibernation et de migration, pendant lesquelles ces espèces sont plus vulnérables⁵⁷. L'article 12, paragraphe 3, dispose que cette interdiction s'applique à tous les stades de la vie des animaux.

2.3.2.a) Perturbation intentionnelle

Toute perturbation intentionnelle susceptible de diminuer les chances de survie, le taux de reproduction ou la capacité de reproduction d'une espèce protégée, ou qui entraîne une réduction de l'aire de répartition ou la relocalisation ou le déplacement de l'espèce, doit être considérée comme une «perturbation» au sens de l'article 12.

⁵⁶ LIFE MOFI:

https://webgate.ec.europa.eu/life/publicWebsite/project/details/2592_h.

Plan d'action pour l'atténuation des effets négatifs des interactions entre le phoque moine et la pêche en Grèce – rapport de synthèse en anglais (<https://www.monachus-guardian.org/library/mom09a.pdf>).

Stratégie nationale et plan d'action pour la conservation du phoque moine de la Méditerranée en Grèce, 2009-2015.

(<https://www.monachus-guardian.org/library/notarb09b.pdf> www.mom.gr).

⁵⁷ Dans l'affaire C-75/01, Commission/Luxembourg, points 53 et 54, la Cour a déclaré que le Luxembourg n'avait pas pleinement et entièrement transposé l'article 12, paragraphe 1, point b), car la perturbation intentionnelle des espèces n'était pas interdite pendant la période de migration.

(2-37) Ni l'article 12 ni l'article 1^{er} de la directive «Habitats» ne contiennent de définition du terme «perturbation»⁵⁸. Cette disposition n'est pas explicitement limitée aux perturbations «significatives», comme c'est le cas à l'article 6, paragraphe 2, de la directive, mais il y a lieu d'interpréter le champ d'application de la disposition à la lumière de l'objectif général de la directive.

Comme indiqué précédemment, la mise en œuvre du régime de protection prescrit à l'article 12, paragraphe 1, sous a) à c), de la directive «Habitats» «n'est pas subordonnée à la condition qu'une activité donnée risque d'avoir une incidence négative sur l'état de conservation de l'espèce animale concernée»⁵⁹ et que «la protection offerte par ladite disposition ne cesse pas de s'appliquer aux espèces ayant atteint un état de conservation favorable»⁶⁰.

Il est clair que **toute activité qui perturbe délibérément une espèce au point de diminuer ses chances de survie, son taux de reproduction ou sa capacité de reproduction, ou qui entraîne une réduction de son aire de répartition ou la relocalisation ou le déplacement de l'espèce, doit être considérée comme une «perturbation»** au sens de l'article 12.

(2-38) Compte tenu du cycle biologique spécifique (en particulier leur stratégie de reproduction ou leur mobilité) et des interactions sociales souvent complexes de certains animaux, le fait de perturber des individus peut souvent avoir des répercussions sur les niveaux de population. C'est le cas, par exemple, si l'on perturbe une femelle en gestation ou si l'on sépare une mère de son petit chez des espèces de grande taille, à longue durée de vie, très mobiles et à faible taux de fécondité, tels que les mammifères marins.

(2-39) En général, l'intensité, la durée et la fréquence de répétition des perturbations sont des paramètres importants pour évaluer leur incidence sur une espèce. Toutes les espèces ne sont pas sensibles ou ne réagissent pas de la même manière au même type de perturbation. Il s'agit d'un aspect qu'il convient de prendre en considération. Les facteurs qui entraînent des perturbations pour une espèce peuvent ne pas en créer pour une autre. De même, la sensibilité d'un individu d'une espèce donnée peut varier selon la saison ou certaines périodes de son cycle de vie (par exemple, la période de reproduction).

L'article 12, paragraphe 1, point b), tient compte de cette possibilité en soulignant que les perturbations intentionnelles devraient être interdites, notamment pendant les périodes sensibles de reproduction, de dépendance, d'hibernation et de migration. Il convient également de considérer que la perturbation (par exemple d'origine sonore ou lumineuse) n'influence pas nécessairement toujours directement l'intégrité physique d'une espèce. Elle peut aussi avoir des répercussions négatives indirectes sur l'espèce (par exemple en l'obligeant à utiliser beaucoup d'énergie pour fuir: par exemple, lorsque les chauves-souris sont dérangées pendant leur hibernation, elles se réchauffent pour prendre la fuite et ont donc moins de chances de survivre à l'hiver en raison de la quantité considérable d'énergie qu'elles puisent dans leurs réserves).

(2-40) **Une approche au cas par cas est donc nécessaire.** Les autorités compétentes devront bien réfléchir au niveau de perturbation qui doit être considéré comme

58 Cependant, les orientations de l'article 6 comportent des informations utiles concernant ce terme pour ce qui est des habitats. Voir *Gérer les sites Natura 2000: les dispositions de l'article 6 de la directive «Habitats»* (92/43/CEE) (https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/Provisions_Art._nov_2018_endocx.pdf).

59 Affaires C-473/19 et C-474/19, points 57 et 84.

60 Affaires C-473/19 et C-474/19, point 78.

préjudiciable, en tenant compte des caractéristiques spécifiques de l'espèce concernée et de la situation, comme expliqué ci-avant. Par exemple, la perturbation répétée des cétacés par des bateaux permettant de les observer pourrait avoir des répercussions importantes sur des spécimens individuels, avec des conséquences négatives pour la population locale. En revanche, les perturbations sporadiques n'ayant aucune incidence négative probable sur un animal particulier ou sur la population locale, par exemple le fait d'effrayer un loup pour l'empêcher de pénétrer dans un enclos à moutons afin d'éviter des dégâts, ne doivent pas être considérées comme des perturbations au sens de l'article 12.

(2-41) La perturbation doit également être «intentionnelle» pour relever de l'article 12, paragraphe 1, point b) (pour la définition du terme «intentionnelle», voir section 2.3.1). Une fois encore, dans l'affaire *Caretta caretta*, C-103/00, la Cour a analysé toutes les activités ayant lieu sur les plages de reproduction en vue d'établir un lien de causalité entre ces activités et la perturbation de l'espèce. Elle a estimé, tout d'abord, que la conduite de cyclomoteurs sur une plage de reproduction de *Caretta caretta* était susceptible de perturber cette espèce, principalement en raison des nuisances sonores, notamment pendant la période de ponte, d'incubation et d'éclosion des œufs et lorsque les jeunes tortues rejoignent la mer. La présence de petites embarcations à proximité des plages de reproduction constituait également une menace pour la vie et le bien-être des tortues. Aux yeux de la Cour, cela suffisait à constituer, aux fins de l'article 12, paragraphe 1, point b), une perturbation intentionnelle de l'espèce concernée pendant sa période de reproduction.

13 - Jurisprudence de la CJUE: perturbation de la tortue caouanne (*Caretta caretta*) dans la région de Kyparissia

La tortue caouanne (*Caretta caretta*) figure aux annexes II et IV de la directive «Habitats» et nécessite par conséquent une protection stricte. La mer Méditerranée est une nourricerie pour les juvéniles, ainsi qu'un lieu très fréquenté par les adultes au printemps et en été. La Grèce est le site de nidification le plus fréquenté de la Méditerranée, avec plus de 3 000 nids par an. Le golfe de Laganas, sur l'île de Zante, abrite la plus grande zone de nidification de la Méditerranée, suivie de la baie de Kyparissia [un site Natura 2000 (GR2550005)] qui bénéficie d'un système dunaire bien préservé et d'une forêt côtière, mais qui est menacée par des aménagements incontrôlés.

Deux affaires portées devant la Cour (C-103/00 et C-504/14) concernaient l'application de l'article 12, paragraphe 1, points b) et d), en vue d'instaurer et de mettre en œuvre un système efficace de protection stricte de la tortue caouanne dans ces zones. En ne mettant pas en œuvre les mesures appropriées afin d'éviter de perturber l'espèce pendant sa période de reproduction et de détériorer ou de détruire ses sites de reproduction, la Cour a conclu que la Grèce avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions de la directive.

En l'absence de cadre législatif national intégré et cohérent, y compris l'absence de plan de gestion approuvé, la Cour a jugé que la protection stricte de la tortue caouanne et de ses sites de reproduction ne peut être assurée. En effet, il ne suffit pas, pour assurer une protection stricte, d'instaurer un ensemble hétérogène de mesures isolées qui concernent la protection de l'environnement en général mais qui ne visent pas à empêcher, par des moyens spécifiques, toute perturbation intentionnelle de l'espèce concernée pendant sa période de reproduction et toute activité susceptible d'entraîner la détérioration ou la destruction de ses sites de reproduction⁶¹.

61 Sources: <https://rm.coe.int/threats-to-marine-turtles-in-thines-kiparissias-greece-complainant-rep/168073e91b>

Arrêt de la CJUE (affaire C-504/14): <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=fr&num=C-504/14>.

14 - Orientations complémentaires: remédier à l'incidence sur les cétacés de la pollution sonore sous-marine d'origine anthropique

Parmi les activités susceptibles de perturber les espèces marines nécessitant une protection stricte, telles que les cétacés, figurent la navigation et les parcs éoliens en mer en raison du bruit continu ou de la construction, l'exploration pétrolière et gazière ou les activités militaires en raison du bruit impulsif. Ces activités peuvent avoir pour conséquence de perturber les cétacés, de masquer les sons qu'ils utilisent pour communiquer et d'entraîner des déficiences auditives à court et à long terme, des blessures physiques, voire la mort. Combinés aux effets additionnels du stress, de la confusion et de la panique, ces facteurs peuvent être dévastateurs pour un animal en particulier et pour des populations entières.

En ce qui concerne la navigation, les États membres peuvent envisager un large éventail de mesures préventives, notamment la réduction de la vitesse des navires ou le détournement du trafic. L'utilisation de canons à air pour la prospection sismique ou le recours au battage de pieux pour les constructions en mer nécessitent généralement des permis. Par conséquent, il est possible de proposer pour ces plans et projets les mesures préventives nécessaires dans le cadre des évaluations des incidences sur l'environnement au titre de la directive relative à l'évaluation environnementale stratégique et de la directive relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement.

Les difficultés que pose la définition de mesures d'atténuation appropriées ont été reconnues au niveau international et des lignes directrices méthodologiques pertinentes ont été adoptées, par exemple par l'ACCOBAMS⁶² et l'ASCOBANS⁶³ qui se concentrent sur les cétacés, tandis que la Convention de Bonn a produit des lignes directrices relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement des activités générant du bruit en mer. Ces lignes directrices fournissent un cadre très utile afin de garantir le respect des règles prévues par la directive «Habitats». Toutefois, leur application devrait toujours tenir compte des connaissances scientifiques et spécialisées les plus récentes dans ce domaine et devrait se fonder sur des considérations détaillées de chaque activité et de ses effets sur des espèces particulières.

15 - Orientations complémentaires concernant la prospection sismique et son incidence potentielle sur les mammifères marins, Irlande

L'Irlande a mis au point un cadre réglementaire et un système de gestion robustes concernant la prospection sismique afin d'éviter les incidences potentiellement significatives sur toutes les espèces de mammifères marins vivant à l'intérieur et à l'extérieur des sites Natura 2000. En 2014, le ministère des arts, du patrimoine et du Gaeltacht a publié un document d'orientation complet intitulé «Manage the Risk to Marine Mammals from Man-made Sound Sources in Irish Waters» (Gérer le risque pour les mammifères marins des sources sonores d'origine humaine dans les eaux irlandaises)⁶⁴. Ce document décrit les types de risques qui sont susceptibles de survenir (par exemple, en raison de dragages, de forages, de battages de pieux, de sondages acoustiques géophysiques, de travaux aux explosifs) et explique comment effectuer une évaluation des risques, étayée par des exemples pratiques. Il décrit ensuite les solutions réglementaires qui devraient être proposées (par exemple, pas d'autorisation, autorisation sous conditions...).

2.3.2.b) Périodes de reproduction, de dépendance, d'hibernation et de migration

Les périodes de reproduction, de dépendance, d'hibernation et de migration sont considérées comme des périodes particulièrement sensibles pour ce qui est des perturbations. Ces périodes peuvent uniquement être définies en utilisant une approche par espèce, en raison des différences écologiques, biologiques et comportementales qui existent entre les espèces.

62 <https://accobams.org/>

63 <https://www.ascobans.org/>

64 https://www.npws.ie/sites/default/files/general/Underwater%20sound%20guidance_Jan%202014.pdf

(2-42) Les périodes de reproduction, de dépendance, d'hibernation et de migration sont considérées comme **des périodes particulièrement sensibles pour une espèce pour ce qui est des perturbations**. Il n'existe cependant aucune définition de ces termes dans la directive «Habitats». Étant donné que l'annexe IV, point a), de la directive comporte un très large éventail d'espèces qui sont très différentes sur les plans écologique, biologique et comportemental, il est nécessaire d'avoir recours, une fois de plus, à une approche «espèce par espèce» pour définir les périodes de reproduction, de dépendance, d'hibernation et de migration (lorsque ces périodes s'appliquent).

(2-43) Aux fins de l'article 12, on devrait entendre par:

- *Période de reproduction et de dépendance*: cette période peut comprendre (le cas échéant) la période de parade nuptiale, d'accouplement, de construction du nid ou de choix du site de ponte ou de parturition, ou de production d'une progéniture lorsque la reproduction est asexuée, de développement et d'éclosion des œufs, et de dépendance.
- *Période d'hibernation*: l'hibernation est une période pendant laquelle un animal devient inactif et reste dans un état de sommeil, de torpeur ou de repos, généralement pendant l'hiver. Cet état s'accompagne généralement d'une baisse de la température corporelle et d'un ralentissement du rythme cardiaque et respiratoire. L'hibernation permet à un animal de survivre à des conditions difficiles en utilisant moins d'énergie que s'il était actif (par exemple certaines chauves-souris, certains rongeurs, certains amphibiens ou certains reptiles).
- *Période de migration*: la migration est le déplacement périodique de spécimens d'une zone à une autre qui fait naturellement partie de leur cycle de vie, généralement en raison d'un changement de saison ou de la modification des sources de nourriture.

2.3.3. Destruction ou ramassage intentionnels des œufs dans la nature

(2-44) En vertu de l'article 12, paragraphe 1, point c), la destruction ou le ramassage intentionnels des œufs dans la nature est interdit.

2.3.4. Détérioration ou destruction des sites de reproduction ou des aires de repos

(2-45) L'article 12, paragraphe 1, point d), constitue une disposition à part. Contrairement aux autres interdictions énoncées à l'article 12, elle ne concerne pas directement les spécimens mais vise plutôt à protéger des éléments importants de leurs habitats, en ce sens qu'elle interdit la détérioration ou la destruction des sites de reproduction ou des aires de repos. En outre, si les points a), b) et c) de l'article 12, paragraphe 1, utilisent le terme «intentionnelle/intentionnels», ce n'est pas le cas du point d).

2.3.4.a) Conséquences du fait que le terme «intentionnelle» ne figure pas à l'article 12, paragraphe 1, point d)

Le fait que le terme «intentionnelle» ne soit pas utilisé à l'article 12, paragraphe 1, point d), souligne l'importance d'une action préventive des États membres afin d'éviter toute détérioration ou destruction probable des sites de reproduction ou des aires de repos par l'homme. Les cas de détérioration ou de destruction d'origine naturelle (c'est-à-dire qui ne sont pas directement la conséquence d'activités humaines, par exemple les catastrophes naturelles), ou causés par des événements imprévisibles, n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 12, paragraphe 1, point d).

(2-46) En vertu de l'article 12, paragraphe 1, points a) à c), seuls les actes intentionnels sont interdits et doivent être évités, alors qu'en vertu du point d), il n'est pas nécessaire

que l'acte soit intentionnel⁶⁵. **L'article 12, paragraphe 1, point d), exige que tous les actes entraînant la détérioration ou la destruction des sites de reproduction ou des aires de repos soient interdits, qu'ils soient intentionnels ou non**⁶⁶.

La Cour a confirmé qu'«en ne limitant pas l'interdiction prévue à l'article 12, paragraphe 1, sous d), de la directive à des actes intentionnels, contrairement à ce qu'il a fait pour ce qui concerne les actes visés audit article, sous a) à c), le législateur communautaire a démontré sa volonté de donner aux sites de reproduction ou aux aires de repos une protection accrue contre les actes causant leur détérioration ou leur destruction. Étant donné l'importance des objectifs de protection de la biodiversité que vise à réaliser la directive, il n'est nullement disproportionné que l'interdiction prévue à l'article 12, paragraphe 1, sous d), ne soit pas limitée aux actes intentionnels»⁶⁷.

(2-47) Il existe, en droit pénal, une distinction entre les actes intentionnels ou délibérés et les actes non intentionnels. Le terme «intentionnel» couvre également les situations dans lesquelles le résultat n'est pas directement souhaité, mais où la personne aurait dû tenir compte des conséquences qui étaient susceptibles de découler de son action. Cela indique clairement qu'en omettant le terme «intentionnelle» au point d), l'intention était d'inclure dans le champ d'application de cette disposition les actes non intentionnels entraînant une détérioration ou une destruction. Cela confère une qualité particulière à cette disposition: toute détérioration ou destruction des sites de reproduction ou des aires de repos doit être effectivement interdite, c'est-à-dire évitée.

(2-48) Toutefois cela ne signifie pas que des mesures proactives de gestion de l'habitat sont requises au titre de l'article 12, paragraphe 1, point d), de la directive (par exemple, gérer activement une prairie pour des papillons). Néanmoins, afin d'éviter la détérioration ou la destruction des sites de reproduction ou des aires de repos, une simple interdiction dans un texte juridique n'est pas suffisante; elle doit être soutenue par un mécanisme d'application adéquat, notamment des mesures préventives. Dans le cadre d'un système de protection stricte, **les États membres doivent anticiper les menaces que l'action humaine peut faire peser sur les sites** et prendre des mesures pour que les personnes susceptibles de commettre une infraction (intentionnelle ou non) aient connaissance de l'interdiction en vigueur et agissent en conséquence.

(2-49) Dans la première affaire *Caretta caretta*⁶⁸, la Cour a déclaré que la présence de constructions sur une plage où l'espèce se reproduit était susceptible d'entraîner la détérioration ou la destruction du site de reproduction au sens de l'article 12, paragraphe 1, point d), de la directive⁶⁹. Concrètement, la Cour n'a pas exigé que ces constructions soient «illicites». Le simple fait que des constructions aient été érigées à cet endroit et qu'elles soient susceptibles d'entraîner une détérioration et une destruction a constitué l'argument déterminant pour la Cour. Par conséquent, la présence de constructions sur une plage classée comme «zone de protection absolue» et, en

65 Il convient de mentionner que ce point constitue l'une des différences entre la directive «Habitats» et la Convention de Berne. Alors que cette partie spécifique de l'article 12 ne mentionne pas le terme «intentionnelle», ce terme figure dans le libellé comparable de l'article 6 de la Convention de Berne.

66 Dans son arrêt du 20 octobre 2005 (Commission/Royaume-Uni, affaire C-6/04, Rec. p. 9017, point 79), la Cour a observé qu'«en interdisant uniquement la détérioration ou la destruction intentionnelle des sites de reproduction ou des aires de repos des espèces concernées, la législation applicable à Gibraltar ne satisfait pas aux exigences dudit article 12, paragraphe 1, sous d)». La Cour a suivi la même approche dans son arrêt du 11 janvier 2007 (Commission/Irlande, affaire C-183/05, non encore publié au Recueil, point 47): «en prévoyant que ne constituent pas une infraction les actes non intentionnels qui perturbent ou détruisent des sites de reproduction ou des aires de repos des espèces sauvages, l'article 23, paragraphe 7, sous b), de la Wildlife Act ne satisfait pas aux exigences de l'article 12, paragraphe 1, sous d), de la directive 92/43 qui prohibe ces actes, qu'ils soient intentionnels ou non».

67 Voir arrêt du 10 janvier 2006, Commission/Allemagne, affaire C-98/03, Rec. p. 53, point 55.

68 Commission/Grèce, affaire C-103/00.

69 Selon le point 38 de l'arrêt, «il n'est pas douteux que la présence de constructions sur une plage de reproduction telle que celle de Daphni est de nature à entraîner une détérioration ou une destruction du site de reproduction au sens de l'article 12, paragraphe 1, sous d), de la directive».

particulier, lorsque, en outre, elle «avait fait l'objet d'une signalisation spéciale», est suffisante pour constituer une violation de l'article 12, paragraphe 1, point d).

(2-50) La Cour a également précisé dans l'affaire C-441/17 (concernant la protection de certaines espèces de coléoptères saproxyliques figurant à l'annexe IV – *Buprestis splendens*, *Cucujus cinnaberinus*, *Phryganophilus ruficollis* and *Pytho kolwensis* – dans la forêt de Białowieża, en Pologne)⁷⁰ que les interdictions de l'article 12 de la directive «Habitats» s'appliquent, quel que soit le nombre de spécimens de l'espèce couverts par la protection stricte. Plus récemment, la Cour a rappelé que «la mise en œuvre du régime de protection prescrit à l'article 12, paragraphe 1, sous d), de cette directive n'est pas subordonnée au nombre de spécimens de l'espèce concernée»⁷¹. En d'autres termes, le fait qu'une espèce puisse avoir une forte présence dans un lieu donné et que sa survie dans cette zone ne soit pas menacée ne diminue pas les obligations en matière de protection stricte des espèces. De tels faits devraient plutôt être pris en compte dans le processus de dérogation. Le scénario inverse est également vrai, à savoir que le fait qu'une zone constitue un site de reproduction ou une aire de repos uniquement pour un ou quelques individus d'une espèce figurant à l'annexe IV, point a), ne diminue pas l'obligation de protéger cette zone contre les actions susceptibles de la détériorer ou de la détruire.

(2-51) Par ailleurs, il arrive aussi que la détérioration des habitats naturels intervienne naturellement (notamment par le processus d'évolution après avoir cessé d'utiliser les terres de manière spécifique, par exemple pour l'agriculture) ou soit causée par des événements imprévisibles, de sorte que l'habitat cesse d'être un site de reproduction ou une aire de repos approprié pour certaines espèces. Dans ce cas, lorsqu'aucun acte n'a été commis pour provoquer la détérioration ou la destruction des sites de reproduction ou des aires de repos, mais que celle-ci est attribuable à des causes naturelles, l'article 12, paragraphe 1, point d), ne s'applique pas⁷².

16 - Jurisprudence de la CJUE: carence concernant la garantie de la protection stricte de certains coléoptères saproxyliques

Le site Natura 2000 de Puszcza Białowieska (PLC 200004 Forêt de Białowieża) comprend le parc national de Białowieża et les forêts gérées de trois districts forestiers (Białowieża, Browsk et Hajnówka). C'est l'une des forêts naturelles caducifoliées et mixtes les mieux préservées d'Europe. Elle se caractérise par de grandes quantités de vieux arbres et un volume élevé de bois mort. C'est une zone unique riche en biodiversité et une source importante de connaissances scientifiques, notamment pour ce qui est des processus écologiques.

En raison de la propagation constante du bostryche typographe (causé, entre autres, par l'évolution des conditions climatiques), le ministre polonais de l'environnement a approuvé en 2016 une modification du plan de gestion forestière de 2012. Ce nouveau plan a autorisé un quasi-triplement de l'exploitation du bois pour la période de 2012 à 2021 dans le seul district forestier de Białowieża, ainsi que certaines activités forestières dans des zones exclues des activités économiques, telles que les coupes sanitaires ou la régénération artificielle. Par la suite, en 2017, le directeur général de l'Office des forêts domaniales a adopté, pour les trois districts forestiers de Białowieża, Browsk et Hajnówka, une décision concernant l'abattage et l'enlèvement des arbres attaqués par le bostryche typographe pour des raisons de sécurité publique et pour réduire le risque d'incendie dans toutes les classes d'âge de la forêt. Les travaux d'enlèvement des arbres secs et des arbres colonisés par le bostryche typographe ont donc commencé dans ces trois

70 Arrêt du 17 avril 2018, Commission/Pologne, affaire C-441/17, EU:C:2018:255.

71 Affaires C-473/19 et C-474/19, point 84.

72 L'instrument approprié pour faire face à la détérioration attribuable à des causes naturelles ou à des événements imprévisibles est l'article 6, paragraphe 2, de la directive «Habitats» qui ne s'applique toutefois qu'aux sites Natura 2000. Dans son arrêt du 20 octobre 2005 (Commission/Royaume-Uni, affaire C-6/04, Rec. p. 9017, point 34), la Cour a déclaré que «pour la mise en œuvre de l'article 6, paragraphe 2, de la directive "Habitats", il peut être nécessaire de prendre tant des mesures destinées à obvier aux atteintes et aux perturbations externes causées par l'homme que des mesures visant à enrayer des évolutions naturelles susceptibles de détériorer l'état de conservation des espèces et des habitats naturels dans les ZSC».

districts forestiers sur environ 34 000 hectares, tandis que dans le site Natura 2000 de Puszcza Białowieska, ces travaux s'étendaient sur 63 147 hectares.

La Commission européenne a estimé que les autorités polonaises avaient omis de s'assurer que les mesures de gestion forestières ne porteraient pas atteinte à l'intégrité du site Natura 2000 Puszcza Białowieska. Elle a donc introduit un recours devant la Cour de justice en juillet 2017 afin de faire constater que la Pologne avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6, paragraphe 3, et de l'article 12, paragraphe 1, points a) et d), de la directive «Habitats». Dans son arrêt du 17 avril 2018⁷³, la CJUE a déclaré qu'aucune «évaluation appropriée» n'avait été effectuée correctement et que le gouvernement polonais avait manqué à ses obligations de protection de la forêt de Białowieża. La Cour a en outre souligné qu'il existe une controverse scientifique concernant les mesures les plus appropriées pour enrayer la propagation du bostryche typographe. Par conséquent, les autorités polonaises n'auraient pas dû augmenter l'exploitation forestière, car il n'existait aucune certitude scientifique que les opérations de gestion forestière active étaient dépourvues d'effets préjudiciables durables pour l'intégrité de la forêt de Białowieża et les espèces protégées (entre autres les coléoptères saproxyliques).

La Cour a également précisé que les interdictions figurant à l'article 12 de la directive «Habitats» s'appliquent indépendamment du nombre de spécimens des espèces relevant de la protection stricte. En d'autres termes, le fait qu'une espèce puisse avoir une forte présence dans un lieu donné et que sa survie dans cette zone ne soit pas menacée ne dispense pas des obligations en matière de protection stricte des espèces. Cela devrait plutôt être pris en considération dans le processus de dérogation.

17 - Exemple de bonne pratique: carte de sensibilité des oiseaux et des chauves-souris vis-à-vis des parcs éoliens en Flandre (Belgique).

Les cartes de sensibilité de la faune et de la flore sauvages sont reconnues comme un outil efficace pour recenser les zones dans lesquelles le développement des énergies renouvelables pourrait être préjudiciable à des communautés sensibles de végétaux et d'animaux sauvages et devrait donc être évité. Elles peuvent être utilisées pour identifier, à un stade précoce du processus de planification, les zones abritant des communautés écologiques sensibles aux effets des aménagements éoliens. Les cartes de sensibilité de la faune et de la flore sauvages éclairent généralement les décisions de planification stratégique au cours de la phase initiale de sélection des sites du processus de développement et sont donc conçues pour s'appliquer à l'échelle d'un paysage, souvent avec une couverture régionale, nationale ou multinationale.

La carte de la sensibilité aux parcs éoliens pour les oiseaux et les chauves-souris en Flandre vise à indiquer les zones dans lesquelles l'implantation d'éoliennes pourrait présenter un risque pour les oiseaux ou les chauves-souris. Elle est destinée à informer et à orienter davantage les évaluations par site et la planification stratégique. Il s'agit d'un exemple de carte de sensibilité multiespèces, qui montre comment des groupes différents peuvent être évalués dans un seul outil.

La carte classe la région selon quatre catégories de risque: risque élevé, risque moyen, risque potentiel et risque faible/absence de données. Elle comprend une carte de vulnérabilité des oiseaux fondée sur un SIG qui se compose de plusieurs cartes comportant des informations sur les zones importantes pour la conservation des oiseaux et les voies de migration. Les cartes de sensibilité et les lignes directrices qui les accompagnent sont fréquemment utilisées dans les décisions d'implantation en Flandre. Les promoteurs de projets et les sociétés de conseil les utilisent pour la planification stratégique et comme «point de départ» pour les évaluations de projets plus détaillées au niveau des sites. Les autorités locales et régionales y recourent aux mêmes fins et pour vérifier si les promoteurs de projets et les sociétés de conseil ont bien fait leur travail.

La carte comporte également des informations sur les chauves-souris mais diffère des cartes thématiques pour les oiseaux en ce sens qu'elle repose sur le repérage d'un habitat approprié (à l'aide de photographies aériennes et d'un inventaire de terrain de l'occupation des sols) qui a été utilisé pour prédire la présence de chauves-souris. Toutefois, il convient de noter que le niveau des données disponibles sur les chauves-souris est bien inférieur à celui sur les oiseaux. Par

⁷³ Arrêt du 17 avril 2018, Commission/Pologne, affaire C-441/17, EU:C:2018:255.

conséquent, il y a lieu de faire preuve d'une plus grande prudence lors de l'interprétation des prévisions relatives à la sensibilité pour les chauves-souris.

Source: Manuel de sensibilité des espèces sauvages

<https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/wildlife%20manual%20final.pdf>

2.3.4.b) Recensement «des sites de reproduction et des aires de repos».

Les sites de reproduction et les aires de repos doivent faire l'objet d'une protection stricte car ils sont essentiels au cycle de vie des animaux et constituent des éléments vitaux de l'ensemble de l'habitat d'une espèce. Il y a donc lieu de comprendre l'article 12, paragraphe 1, point d), comme visant à protéger la fonction écologique permanente de ces sites et aires, en veillant à ce qu'ils continuent à fournir tous les éléments dont l'animal a besoin pour parvenir à se reposer ou à se reproduire. La protection s'applique toute l'année si ces sites sont utilisés de manière régulière.

(2-52) À la lumière des objectifs de la directive, les sites de reproduction et les aires de repos nécessitent une protection stricte car ils sont essentiels pour le cycle de vie des animaux et constituent des éléments très importants de l'ensemble de l'habitat d'une espèce⁷⁴, qui sont nécessaires pour assurer sa survie. Leur protection est directement liée à l'état de conservation d'une espèce. **Il y a donc lieu de comprendre la disposition de l'article 12, paragraphe 1, point d), comme visant à protéger la fonction écologique des sites de reproduction et des aires de repos.** Ainsi, l'article 12, paragraphe 1, point d), prévoit que les activités humaines ne doivent pas endommager ou détruire ces sites et aires afin que ces derniers puissent continuer à fournir toutes les fonctions nécessaires au repos ou à la reproduction d'un animal donné.

(2-53) Dans l'affaire C-383/09, l'avocate générale Kokott a interprété «les sites de reproduction et les aires de repos» comme comprenant non seulement les terriers mais aussi les habitats environnants. La Cour a jugé que non seulement la destruction directe des terriers, mais aussi les processus d'urbanisation et l'évolution de la structure des cultures dans des zones plus larges manquaient aux obligations au titre de l'article 12, paragraphe 1, point d)⁷⁵.

(2-54) Ainsi, il résulte de l'article 12, paragraphe 1, point d), que de tels sites de reproduction et de telles aires de repos doivent également être protégés lorsqu'ils ne sont utilisés qu'occasionnellement, voire abandonnés⁷⁶, mais qu'il existe une probabilité raisonnablement élevée que les espèces concernées reviennent sur ces sites et aires. Si, par exemple, un certain nombre de chauves-souris utilisent une grotte spécifique chaque année pour hiberner (parce que l'espèce a l'habitude de retourner chaque année au même perchoir d'hibernation), la fonction de cette grotte en tant que site d'hibernation doit être protégée aussi en été afin que les chauves-souris puissent la réutiliser l'hiver.

(2-55) Il est difficile de définir des critères généraux pour les sites de reproduction et les aires de repos, car l'annexe IV, point a), énumère des espèces appartenant à de nombreux taxons et ayant des stratégies très différentes en ce qui concerne leur cycle biologique. Il n'est pas possible de fournir une définition rigide des «sites de reproduction» et des «aires de repos» qui s'appliquerait à tous les taxons. Toute interprétation des termes «sites de reproduction» et «aires de repos» doit donc tenir

74 L'article 1, point f) définit l'«habitat d'une espèce» uniquement comme «le milieu défini par des facteurs abiotiques et biotiques spécifiques où vit l'espèce à l'un des stades de son cycle biologique».

75 Arrêt du 9 juin 2011, Commission/France, affaire C-383/09, EU:C:2011:369.

76 Dans l'affaire pendante C-477/19, la CJUE se prononcera sur la question de savoir si l'expression «aire de repos» visée à l'article 12, paragraphe 1, point d), de la directive «Habitats» doit être interprétée en ce sens que cette expression vise également les anciennes aires de repos, entre-temps abandonnées.

compte de cette diversité et refléter les différentes conditions qui prévalent. Les définitions générales suivantes visent à fournir des orientations à cet égard et reposent sur l'hypothèse que les sites en question peuvent être déterminés et raisonnablement délimités. Elles sont destinées à servir de liste de contrôle des éléments qu'il convient de prendre en compte, car tous ces éléments ne s'appliqueront pas à toutes les espèces. Les lacunes en matière de connaissances sur les espèces peuvent également être détectées ici. Les deux définitions ci-après sont détaillées dans des sections distinctes, bien qu'en pratique elles soient souvent liées et se chevauchent et peuvent donc être envisagées conjointement.

(2-56) Les définitions qui suivent devraient s'appliquer aux fins de l'article 12

- Sites de reproduction

On entend par «reproduction», l'accouplement, la mise bas des petits (y compris la ponte) ou la production d'une progéniture lorsque la reproduction est asexuée. On entend par «site de reproduction», les zones nécessaires à l'accouplement et à la mise bas, couvrant également les abords du nid ou du site de parturition, lorsque la progéniture dépend de ces sites. Pour certaines espèces, un site de reproduction comprendra également les structures connexes qui sont nécessaires à la délimitation de leur territoire et à leur défense. Pour les espèces qui se reproduisent de manière asexuée, on entend par «site de reproduction», la zone nécessaire à la production de leur progéniture. Les sites de reproduction qui sont utilisés régulièrement, que ce soit pendant l'année ou chaque année, doivent être protégés même lorsqu'ils ne sont pas occupés.

Le site de reproduction peut donc inclure les zones nécessaires pour:

1. la parade nuptiale;
2. l'accouplement;
3. la construction du nid ou le choix du site de ponte ou de parturition;
4. les lieux utilisés pour la parturition ou la ponte ou encore la production d'une progéniture lorsque la reproduction est asexuée;
5. les lieux de développement et d'éclosion des œufs;
6. les nids ou les sites de parturition lorsqu'ils sont occupés par des petits qui dépendent de ce site; et
7. les habitats plus étendus permettant de réussir la reproduction, notamment les aires de nourrissage.

- Aires de repos

On entend par «aires de repos», les zones essentielles à la subsistance d'un animal ou d'un groupe d'animaux lorsqu'il n'est pas actif. Pour les espèces présentant un stade sessile, on entend par «aire de repos», le site d'attache. Les aires de repos comprennent les structures que créent les animaux et qui leur servent d'aire de repos, comme les perchoirs, les terriers ou les cachettes. Les aires de repos qui sont utilisées régulièrement, que ce soit pendant l'année ou chaque année, doivent être protégées même lorsqu'elles ne sont pas occupées.

Les aires de repos essentielles à la survie peuvent inclure une ou plusieurs structures et éléments d'habitat nécessaires aux activités suivantes:

1. le comportement de thermorégulation, par exemple *Lacerta agilis* (lézard des souches);
2. le repos, le sommeil ou la récupération, par exemple les perchoirs de *Nyctalus leisleri* (noctule de Leisler);
3. se cacher, se protéger ou se réfugier, par exemple les terriers de *Macrothele calpeiana*; et
4. l'hibernation, par exemple les dortoirs de chauves-souris, les cachettes de *Muscardinus avellanarius* (muscardin).

(2-57) **Une mise en œuvre adéquate de l'article 12, paragraphe 1, point d), nécessite une bonne connaissance de l'écologie** (biologie, habitats, taille des populations, répartition et dynamique) et du comportement des espèces (cycle de vie, organisation, interactions au sein des espèces et entre elles).

Exemples de sites de reproduction et d'aires de repos

	Site de reproduction	Aire de repos
<i>Triturus cristatus</i> (triton crêté)	<p>L'étang utilisé pour l'accouplement dispose de territoires individuels pour les mâles dans lesquels la parade nuptiale et l'accouplement se déroulent. Les œufs sont pondus individuellement sur des plantes émergentes et se développent en 12 à 18 jours. Les jeunes larves éclosent et nagent librement.</p> <p>L'étang est donc le site de reproduction.</p>	<p>Pendant la phase terrestre de sa vie, <i>T. cristatus</i> utilise des refuges tels que des pierres, des perchoirs dans les arbres et des rondins pour se cacher pendant la journée. Des refuges similaires sont utilisés pour les périodes d'hibernation (dans les régions froides) ou d'estivation (dans les régions chaudes). Pendant la phase aquatique de leur vie, les adultes et les larves utilisent la végétation immergée et émergée comme lieu de refuge.</p> <p><i>T. cristatus</i> se disperse dans les étangs voisins. Les populations saines de <i>T. cristatus</i> utilisent une série d'étangs et se déplacent entre eux, se dispersant ainsi sur un habitat terrestre adapté dont les différents éléments sont interconnectés. Les individus peuvent se déplacer à environ 1 km de l'étang où ils ont éclos.</p> <p>Par conséquent, les aires de repos de <i>T. cristatus</i> sont les étangs où ils vivent et l'habitat terrestre avoisinant dans lequel ils évoluent pendant la partie terrestre de leur cycle de vie.</p>
<i>Nyctalus leisleri</i> (noctule de Leisler)	<p>Pendant la période de reproduction, les mâles et les femelles vivent séparément. À l'automne, les mâles établissent des territoires d'accouplement dans le creux des arbres. L'accouplement a lieu à la fin de l'automne et les femelles retardent la fécondation jusqu'au printemps. Les petits naissent dans un gîte de maternité et dépendent de leur mère jusqu'à leur sevrage en été.</p> <p>Les territoires de reproduction et les gîtes de maternité sont donc des sites de reproduction. Cette application stricte de la définition exclut les gîtes de perchage pour l'hibernation qui relèvent des «aires de repos» visées à l'article 12, paragraphe 1, point d).</p>	<p><u>Aux périodes d'hibernation</u></p> <p><i>N. leisleri</i> est une noctule principalement arboricole qui hiberne. En hiver, elle se perche dans le creux des arbres, des constructions et parfois des grottes et des tunnels qui présentent un microclimat approprié. Elles utilisent également des nichoirs artificiels. Des perchoirs dans les arbres ont été découverts dans des parcs et des zones urbaines, ainsi que dans des forêts de feuillus et de conifères. Ces perchoirs doivent être situés relativement à l'abri des perturbations car les noctules sortant de leur torpeur brûlent des réserves d'énergie précieuses qui ne peuvent pas être remplacées en hiver.</p> <p>Les perchoirs diurnes pendant leur période d'activité (au printemps) sont également essentiels pour toutes les espèces de noctules qui ont besoin d'un site situé relativement à l'abri des perturbations pendant la journée, là encore dans les fissures et les creux des vieux arbres et des bâtiments. En fonction de son emplacement, l'été une colonie peut utiliser plusieurs perchoirs tour à tour, les plus grands pouvant servir de gîtes de maternité, tandis que les mâles deviennent solitaires ou vivent en petits groupes.</p> <p><u>Aux périodes de migration</u></p> <p>Il est connu que <i>N. leisleri</i> migre dans certaines parties de son aire de répartition en Europe: on a constaté que des individus bagués en Allemagne ont passé l'hiver en</p>

	France et en Suisse (Rapport national 2003 ⁷⁷). Les schémas de migration exacts ne sont pas connus. Cependant, d'autres populations semblent plus sédentaires, car leurs gîtes de maternité et leurs perchoirs d'hivernation sont situés au même endroit. Les perchoirs utilisés par <i>N. leisleri</i> pour se reposer pendant la journée et pour hiberner constituent des aires de repos.
--	---

	Site de reproduction	Aire de repos
Maculinea arion (azuré du serpolet)	<p><i>M. arion</i> nécessite un site disposant de la plante dont s'alimentent les larves (espèce <i>Thymus</i>) ainsi qu'un abri et une source d'alimentation pour les larves (nids de la fourmi <i>Myrmica</i>) pour achever son développement. Les œufs sont pondus dans le bouton d'une fleur de <i>Thymus</i> où ils se nourrissent et se développent. À un certain stade, la larve tombe de la plante et attire une fourmi qui la récupère et l'emmène dans son nid. La larve poursuit son développement dans le nid, en se nourrissant des larves de fourmis. La nymphose a lieu dans le nid et les adultes sortent au début de l'été.</p> <p>Le site de reproduction de <i>M. arion</i> est un endroit où des plantes de <i>Thymus</i> sont proches du site où les adultes sortent et qui est situé non loin du nid de la fourmi <i>Myrmica</i> où les larves et les nymphes se développent.</p>	Cette espèce n'a pas d'aire de repos clairement définie autre que celle nécessaire au développement larvaire et à la nymphose. Ces stades de vie relèvent de la définition du site de reproduction ci-contre.
Osmoderma eremita (pique-prune)	<p>L'aire de repos et le site de reproduction d'<i>O. eremita</i> sont en réalité identiques.</p> <p>Cette espèce saproxylique vit la majeure partie de sa vie dans des cavités remplies de matériaux en décomposition de feuillus matures, généralement de l'espèce <i>Quercus</i>. Une forte proportion d'individus ne quitte pas l'arbre natal. L'accouplement a lieu dans le substrat et les œufs sont déposés profondément à l'intérieur de celui-ci. Le développement de l'œuf pour donner un coléoptère prend plusieurs années. Les nymphes se développent à l'automne; les adultes sortent à la fin du printemps ou au début de l'été.</p> <p>Un ensemble de feuillus matures en grande partie creux, généralement des espèces de <i>Quercus</i> dont le cœur est pourri, utilisés par l'espèce, constitue l'aire de repos d'<i>O. eremita</i>.</p>	

(2-58) L'exemple de l'espèce *Triturus cristatus* (voir l'encadré ci-dessus) illustre le fait que, pour certaines espèces ayant **une petite aire de répartition**, les sites de reproduction et les aires de repos peuvent se chevaucher. Dans de tels cas, il est important de protéger une zone viable sur le plan fonctionnel et cohérente pour l'espèce, comprenant à la fois son aire de repos et son site de reproduction et d'autres zones

77 http://www.eurobats.org/sites/default/files/documents/pdf/National_Reports/Inf.MoP7_20-National%20Implementation%20Report%20of%20Germany.pdf

considérées comme nécessaires pour maintenir la fonctionnalité écologique de cette aire ou de ce site. Afin de délimiter ces zones, il pourrait être utile de définir la population «locale» de l'espèce concernée.

(2-59) Il est également nécessaire d'envisager comment traiter **les espèces qui occupent de vastes territoires** dans le contexte de l'article 12. L'article 4, paragraphe 1, de la directive reconnaît déjà le problème particulier que posent les espèces qui occupent de vastes territoires. Ici, il peut être conseillé de restreindre le site de reproduction et l'aire de repos à un endroit pouvant être clairement délimité: par exemple, les perchoirs des chauves-souris, les tanières d'hibernation des ours ou la catiche d'une loutre ou d'autres zones pouvant être clairement définies comme importantes pour la reproduction ou le repos.

(2-60) Dans l'affaire *Caretta caretta*, la Cour n'a donné aucune définition des sites de reproduction et des aires de repos pour les espèces et a suivi une approche au cas par cas ou espèce par espèce. Dans l'affaire en question, la Cour a souligné l'importance du golfe de Laganas comme «région essentielle pour la reproduction de l'espèce protégée *Caretta caretta*»⁷⁸. Cette zone présentait les facteurs physiques et biologiques essentiels à la reproduction de l'espèce (zone marine et plages de nidification). Il est difficile d'établir une définition générale des «sites de reproduction» et des «aires de repos» en raison de la grande diversité des caractéristiques écologiques des espèces. Il convient de tenir compte des connaissances actuelles concernant l'écologie et le comportement des espèces.

2.3.4.c) Notion de «détérioration»

La détérioration peut être définie comme une dégradation physique touchant un site de reproduction ou une aire de repos. En outre, contrairement à la destruction, cette dégradation peut se produire lentement et progressivement et réduire ainsi la fonctionnalité du site ou de l'aire. L'article 12, paragraphe 1, point d), s'applique s'il est possible d'établir un lien clair de cause à effet entre une ou plusieurs activités humaines et la détérioration d'un site de reproduction ou d'une aire de repos.

(2-61) Ni l'article 12, paragraphe 1, point d), ni l'article 1^{er} de la directive «Habitats» ne définissent la notion de «détérioration», bien que ce terme soit également présent dans d'autres dispositions de la directive (par exemple, à l'article 6, paragraphe 2).

(2-62) En général, la détérioration peut être définie comme la dégradation physique touchant un habitat (dans ce cas un site de reproduction ou une aire de repos). Contrairement à la destruction, **la dégradation peut se produire lentement et réduire progressivement la fonctionnalité du site** ou de l'aire. La détérioration peut ainsi ne pas engendrer immédiatement une perte de fonctionnalité d'un site ou d'une aire. Cependant, elle porterait atteinte qualitativement ou quantitativement aux éléments écologiques qui la composent et pourrait, à terme, mener à sa perte complète. Étant donné la grande diversité des espèces figurant à l'annexe IV, point a), l'évaluation de la détérioration d'un site de reproduction ou d'une aire de repos spécifique doit être effectuée au cas par cas.

(2-63) Lorsque l'on tente de déterminer et d'éviter les causes qui conduisent à la détérioration, voire à la perte d'une fonctionnalité de reproduction ou de repos, il est important d'établir **un lien clair de cause à effet** entre une ou plusieurs activités d'origine humaine et la détérioration ou la destruction d'un site de reproduction ou d'une aire de repos. À l'évidence, les causes de la détérioration peuvent se situer à l'intérieur comme à l'extérieur, ou même à une certaine distance du site de reproduction ou de l'aire de repos en question. Ces causes et activités doivent alors être contrôlées de

⁷⁸ Commission/Grèce, affaire C-103/00, point 27.

manière à éviter toute détérioration et destruction. Seule une vision claire des causes permettra aux autorités d'agir en conséquence et d'éviter toute détérioration ou destruction future.

(2-64) Par conséquent, la tolérance des activités qui dégradent ou endommagent, directement ou indirectement, l'habitat des espèces protégées peut constituer une violation de l'article 12, paragraphe 1, comme l'a reconnu la Cour dans l'affaire C-340/10. Dans cette affaire, la Cour a conclu que le pompage excessif d'eau et d'autres activités nuisibles à proximité du lac Paralimni étaient de nature à avoir un impact négatif considérable sur l'habitat de la couleuvre à collier de Chypre et sur la conservation de cette espèce, notamment durant les années de sécheresse. En tolérant ce type d'opération, Chypre a manqué aux obligations qui lui incombaient en vertu de l'article 12, paragraphe 1.

(2-65) Afin de définir les limites de ce qui peut être considéré comme une «détérioration», il est indispensable d'analyser l'ensemble de l'article 12, paragraphe 1, point d). L'article 12 vise à introduire un système de protection stricte pour les espèces figurant à l'annexe IV, point a). La protection explicite des sites de reproduction et des aires de repos outre la protection de l'espèce en tant que telle, sans le qualificatif «intentionnelle», démontre l'importance que la directive accorde à ces sites et aires. Cette protection spécifique contre la détérioration ou la destruction des sites de reproduction et des aires de repos est évidemment liée à fonction essentielle de ces sites qui doivent continuer à fournir tous les éléments nécessaires à la reproduction ou au repos d'un animal (ou d'un groupe d'animaux) spécifique.

(2-66) Exemples d'activités susceptibles d'entraîner une **détérioration** au titre de l'article 12, paragraphe 1, point d):

- **Comblement** de parties des **zones de frai** du triton crêté (*Triturus cristatus*) ou d'autres amphibiens faisant l'objet d'une protection stricte, réduisant ainsi (globalement) leur fonction de site de reproduction.
- **Détérioration** de la fonction de parties de la **galerie d'un hamster** servant de lieu de reproduction et d'aire de repos, provoquée par un labourage profond.
- **Travaux d'aménagement** le long d'un **cours d'eau** qui constitue un site de repos et de reproduction pour l'esturgeon commun (*Acipenser sturio*) ou d'autres poissons faisant l'objet d'une protection stricte.
- **Drainage des terres** ou autres activités entraînant des modifications de l'hydrologie qui mettent gravement en péril les caractéristiques écologiques de l'habitat et ont une incidence sur la population de *Natrix natrix cypriaca* (couleuvre à collier de Chypre, voir section 2.33).
- **Abattage/enlèvement d'arbres morts ou moribonds** qui constituent des habitats importants pour certaines espèces de coléoptères saproxyliques faisant l'objet d'une protection stricte figurant à l'annexe IV⁷⁹ (*Buprestis splendens*, *Cucujus cinnaberinus*, *Phryganophilus ruficollis* et *Pytho kolwensis*).
- Construction de résidences, de complexes, de routes et d'autres **infrastructures**, ainsi que **pollution lumineuse** ou activités de **pêche**, dans les zones de reproduction de la tortue caouanne (*Caretta caretta*) ou aux abords de celles-ci⁸⁰.

79 Arrêt du 17 avril 2018, Commission/Pologne, affaire C-441/17, EU:C:2018:255, points 233 à 236.

80 Arrêt du 10 novembre 2016, Commission/Grèce, affaire C-504/14, EU:C:2016:847, points 160 et 114.

18 - Exemple de bonne pratique: un programme stratégique pour l'esturgeon dans le Danube

L'esturgeon représente une part importante du patrimoine naturel du bassin du Danube et de la mer Noire. C'est un **excellent indicateur de la bonne qualité des eaux et des habitats**. Aujourd'hui, sur les six espèces d'esturgeons quatre sont en danger critique d'extinction, une est considérée comme vulnérable et la dernière est éteinte. Toutes sont **désormais protégées en vertu de la directive «Habitats» de l'UE**.

En juin 2011, la stratégie de l'Union européenne pour la région du Danube définissait comme un de ses objectifs (objectif PA6) la «sauvegarde des populations viables d'esturgeons du Danube et d'autres espèces de poissons indigènes d'ici à 2020». Un **groupe d'étude «Esturgeon du Danube»** était créé un an plus tard, en janvier 2012, pour déterminer comment œuvrer de concert à la réalisation de cet objectif. Ce groupe réunissait les experts de l'esturgeon, des délégués des ONG et des représentants de la Commission internationale pour la protection du Danube, de la stratégie pour le Danube et des gouvernements nationaux.

Une des premières mesures prises par le groupe d'étude a été d'établir un programme «Esturgeon 2020», destiné à servir de cadre à une action concertée. La mise en œuvre du programme a nécessité un engagement et une coopération complexe entre les gouvernements, les décideurs, les communautés locales, les parties prenantes, les scientifiques et les ONG.

Le plan de gestion du district hydrographique du Danube (PGDHD) et son programme de mesures associé s'imposent clairement comme un moyen de mise en œuvre des mesures proposées dans le cadre du programme «Esturgeon 2020». La deuxième version du PGDHD, mise à jour en 2015, présente comme une de ses ambitions et un de ses objectifs de gestion de faire en sorte «*que les obstacles anthropiques et le manque d'habitats n'empêchent plus la migration et la reproduction des poissons – que les espèces d'esturgeon et les autres espèces migratrices spécifiées puissent accéder au Danube et à ses affluents. Que les espèces d'esturgeon et les autres espèces migratrices spécifiées apparaissent en tant que populations viables dans le PGDHD, conformément à leur répartition historique*».

La mise en œuvre des mesures ci-après a été jugée nécessaire pour réaliser cet objectif de gestion:

- indication du nombre et de l'emplacement des aides à la migration des poissons et autres mesures destinées à réaliser/améliorer la continuité du fleuve, à mettre en œuvre par chaque pays d'ici 2021;
- indication de la localisation et de l'ampleur des mesures destinées à améliorer la morphologie du fleuve par des actions de restauration et de conservation et des améliorations, à mettre en œuvre par chaque pays d'ici 2021;
- mesures visant à éviter les nouveaux obstacles à la migration des poissons imposés par les nouveaux projets d'infrastructures; les nouveaux obstacles inévitables doivent être compensés par les mesures d'atténuation nécessaires, telles que des dispositifs d'aide à la migration des poissons ou d'autres mesures appropriées, qui doivent être prévues dans le projet, dès le stade de sa conception;
- mesures destinées à combler les déficits de connaissances sur les possibilités de montaison et d'avalaison de l'esturgeon et des autres espèces spécifiées à travers les barrages des Portes de Fer I & II, y compris études des habitats;
- si les résultats de ces études sont positifs, les mesures appropriées devraient être prises et une étude de faisabilité réalisée pour le barrage Gabčíkovo et le Danube supérieur.

Selon le PGDHD, **140 dispositifs d'aide à la migration des poissons** devraient être construits dans le bassin hydrographique d'ici à 2021 (120 ont déjà été construits depuis le premier PGDHD). Ils devraient permettre la migration de toutes les espèces de poissons, dont l'esturgeon, et de toutes les classes d'âge selon les meilleures techniques disponibles. Il est prévu qu'**environ 330 autres mesures visant à restaurer la continuité du fleuve** soient mises en œuvre après 2021 (article 4, paragraphe 4, de la DCE). <http://www.dstf.eu>

2.3.4.d) Mesures visant à assurer la fonction écologique permanente des sites de reproduction ou des aires de repos

Les mesures visant à assurer la fonction écologique permanente d'un site de reproduction ou d'une aire de repos dans le cas de projets et d'activités susceptibles d'avoir une incidence sur ces sites ou aires doivent être des mesures d'atténuation (c'est-à-dire des mesures qui réduisent, voire annulent l'incidence négative). Il peut également s'agir de mesures qui améliorent ou gèrent activement un site de reproduction ou une aire de repos spécifique de manière à ce que ce site ou cette aire ne subisse – à aucun moment – une réduction ou une perte de ses fonctions écologiques. Tant que cette condition préalable est remplie et que les autorités compétentes contrôlent et surveillent ces processus, il n'est pas nécessaire de recourir à l'article 16.

(2-67) **Les mesures visant à assurer la fonction écologique permanente** (ci-après dénommées «mesures CEF») **sont des mesures préventives visant à minimiser, voire à éliminer, l'incidence négative d'une activité sur les sites de reproduction ou les aires de repos** des espèces protégées. Toutefois, elles peuvent également aller au-delà et inclure des actions qui **améliorent activement** un site de reproduction ou une aire de repos spécifique afin que ce site ou cette aire ne subisse – à aucun moment – une réduction ou une perte de sa fonction écologique. Ces actions peuvent être, par exemple, l'agrandissement du site ou la création de nouveaux habitats au sein d'un site de reproduction ou d'une aire de repos ou en liaison directe avec ce site ou cette aire, afin d'en maintenir les fonctions. Bien entendu, il est nécessaire de démontrer clairement le maintien ou l'amélioration de la fonction écologique liée à ces mesures pour l'espèce concernée.

(2-68) Le recours à ces mesures n'est possible que lorsqu'il existe un régime d'autorisation ou de planification assorti de procédures formelles et que les autorités compétentes sont en mesure d'évaluer si les mesures prises pour préserver la fonction de «reproduction» ou de «repos» d'un site ou d'une aire sont suffisantes. Les mesures CEF peuvent être une option lorsqu'une activité est susceptible de n'avoir une incidence que sur certaines parties d'un site de reproduction ou d'une aire de repos. Si, à la suite des mesures CEF, le site de reproduction ou l'aire de repos conserve au moins la même taille (ou que sa taille est supérieure) et la même qualité (ou que sa qualité s'améliore) pour l'espèce en question, il n'existera pas de détérioration de la fonction, de la qualité ou de l'intégrité du site. Il est crucial que la fonction écologique permanente du site soit maintenue ou améliorée. Par conséquent, il est important de surveiller l'efficacité des mesures CEF.

(2-69) En vertu du principe de précaution, si les mesures proposées (par exemple par le promoteur du projet dans le cadre d'un projet) ne garantissent pas la fonction écologique permanente d'un site, elles doivent être considérées comme allant à l'encontre de l'article 12, paragraphe 1, point d). Pour que l'article 12, paragraphe 1, point d), soit respecté, **il doit exister un niveau élevé de certitude que les mesures sont suffisantes pour éviter toute détérioration ou destruction** et les mesures doivent effectivement être en place au moment et sous la forme appropriés afin d'éviter toute détérioration ou destruction. L'évaluation des chances de réussite doit se fonder sur des informations objectives, en tenant compte des caractéristiques et des conditions environnementales spécifiques du site concerné.

(2-70) Les mesures CEF appropriées garantissant la fonction, la qualité ou l'intégrité du site auront une incidence positive globale en ce qui concerne la protection des espèces concernées.

(2-71) Les mesures CEF peuvent faire partie intégrante du cahier des charges d'une activité ou d'un projet; elles pourraient également faire partie des mesures préventives dans le cadre d'un système de protection stricte conformément à l'article 12, paragraphe 1, point d).

(2-72) Sur la base de la définition des sites de reproduction et des aires de repos (voir section 2.3.4.b), l'approche décrite ci-avant semble particulièrement adaptée aux animaux ayant une petite aire de répartition dans laquelle les sites de reproduction ou les aires de repos sont délimités comme des «unités fonctionnelles» (c'est-à-dire que l'approche globale est utilisée). Il convient ici de souligner qu'un État membre doit être cohérent pour ce qui est de la définition qu'il donne des sites de reproduction et des aires de repos d'une espèce donnée et, par conséquent, de la protection qu'il leur accorde sur l'ensemble de son territoire.

(2-73) **Les mesures CEF sont différentes des mesures compensatoires au sens strict** (y compris les mesures compensatoires au titre de l'article 6, paragraphe 4, de la directive «Habitats»). Les mesures compensatoires visent à contrebalancer des effets négatifs particuliers sur une espèce et supposent donc qu'une détérioration ou une destruction d'un site de reproduction ou d'une aire de repos existe ou s'est produite. Ce n'est pas le cas des mesures CEF qui garantissent que la fonction écologique permanente du site de reproduction ou de l'aire de repos demeure parfaitement intacte (sur les plans quantitatif et qualitatif) après la réalisation de l'activité. En cas de détérioration ou de destruction d'un site de reproduction ou d'une aire de repos, une dérogation au titre de l'article 16 est toujours nécessaire lorsque les conditions qu'il prévoit sont remplies. La section 3.2.3.b traite du recours aux mesures compensatoires au titre de l'article 16.

2.3.5. Détention, transport, commerce ou échange et offre aux fins de vente ou d'échange de spécimens prélevés dans la nature

Les interdictions prévues à l'article 12, paragraphe 2, s'appliquent à tous les stades de la vie des espèces figurant à l'annexe IV, point a).

(2-74) Pour les espèces figurant à l'annexe IV, point a), l'article 12, point 2) stipule que: «les États membres interdisent la détention, le transport, le commerce ou l'échange et l'offre aux fins de vente ou d'échange de spécimens prélevés dans la nature, à l'exception de ceux qui auraient été prélevés légalement avant la mise en application de la présente directive.» L'article 12, paragraphe 3, dispose que les interdictions prévues à l'article 12, paragraphe 1, point a) et b), et à l'article 12, paragraphe 2, s'appliquent à tous les stades de la vie des espèces figurant à l'annexe IV, point a).

2.3.6. Système de contrôle des captures et mises à mort accidentelles des espèces animales énumérées à l'annexe IV, point a)

L'article 12, paragraphe 4, exige des États membres qu'ils instaurent un système de contrôle des captures et mises à mort accidentelles de ces espèces et qu'ils entreprennent les nouvelles recherches ou prennent les mesures de conservation nécessaires pour faire en sorte que les captures ou mises à mort involontaires n'aient pas une incidence négative importante sur les espèces en question.

(2-75) L'article 12, paragraphe 4, exige l'instauration d'un système de contrôle des captures et mises à mort accidentelles des espèces animales énumérées à l'annexe IV, point a). **Ce système de contrôle doit être suffisamment robuste pour pouvoir acquérir des données fiables sur l'incidence de toutes les activités susceptibles de comporter un risque de captures et mises à mort accidentelles des espèces concernées.** Les informations recueillies doivent permettre d'obtenir une estimation fiable des captures et mises à mort accidentelles qui, combinée aux résultats de la surveillance de leur état de conservation, permet de décider en connaissance de cause si des mesures de conservation sont nécessaires afin de garantir l'absence d'incidence négative importante sur les espèces en question.

Il s'agit par exemple du contrôle des captures accessoires de cétacés ou de tortues de mer dans les engins de pêche, ou de leur mise à mort par des collisions avec des navires,

de la surveillance de la mortalité des chauves-souris autour des éoliennes ou de la surveillance des animaux tués sur les routes (par exemple, les amphibiens pendant leur migration au printemps). Dans l'affaire C-308/08, la Cour a abordé la question de la mise en œuvre de l'article 12, paragraphe 4, en ce qui concerne le lynx ibérique (*Lynx pardinus*) en Andalousie et a noté l'existence d'un système de contrôle des mises à mort accidentelles de lynx ibériques en rapport avec la circulation routière (voir encadré ci-dessous).

19 - Exemple de bonne pratique: aménagement d'un chemin traversant le territoire du lynx ibérique

Le lynx ibérique (*Lynx pardinus*) est l'espèce de félin la plus menacée au monde. Il se nourrit presque exclusivement du lapin de garenne, ce qui rend l'espèce encore plus vulnérable en raison de ses exigences écologiques étroites. Le lynx ibérique est en danger en raison d'une combinaison de menaces: la diminution de sa base alimentaire (des épidémies, telles que la myxomatose et la maladie hémorragique, ont touché les populations de lapins au fil des ans), les collisions avec des véhicules (en raison des nombreux chemins ruraux qui fragmentent leur habitat), la perte et la dégradation de leur habitat (développement d'infrastructures telles que des routes, des barrages, des voies de chemin de fer et d'autres activités humaines) et l'abattage illégal (par le passé, l'espèce était considérée à la fois comme un trophée de chasse attrayant et comme un nuisible). Au début du XXI^e siècle, le lynx ibérique était au bord de l'extinction et ne comptait qu'une centaine d'individus survivant dans deux sous-populations isolées en Andalousie (Espagne), ainsi que dans certaines régions du Portugal. En 2019, ce chiffre était passé à plus de 600 individus adultes dans huit sous-populations ayant de plus en plus de liens entre elles.

Dans le cadre du programme LIFE, l'Union européenne soutient largement le rétablissement de cette espèce dont la population s'est nettement améliorée au cours de la dernière décennie. Dans le cadre du projet LIFE Iberlince⁸¹, les autorités espagnoles ont élaboré une série d'actions visant à améliorer les liens entre les différents groupes de population et à réduire de 30 % le taux de mortalité du lynx ibérique en raison des collisions avec des véhicules. Parmi les actions mises en œuvre à cet égard figuraient la construction et l'adaptation de passages pour la faune, la pose d'une clôture ciblée, la mise en place d'une signalisation et l'instauration de limitations de vitesse. Le ministère espagnol des travaux publics et des transports, qui est l'autorité compétente en matière de sécurité routière, est devenu un bénéficiaire associé de ce projet LIFE afin de promouvoir la mise en œuvre d'actions visant à réduire les risques de collision. D'autres efforts et mesures peuvent être nécessaires afin de garantir que les mises à mort accidentelles provoquées par les collisions routières, et d'autres causes de mortalité non naturelle, sont abordées de manière appropriée et que les incidences significatives sur la population de lynx ibérique sont évitées.

20 - Exemple de bonne pratique: le projet LIFE SAFE-CROSSING – Prévention des collisions entre animaux et véhicules

Le projet LIFE SAFE-CROSSING vise à mettre en œuvre des actions visant à réduire l'incidence des routes sur certaines espèces prioritaires dans quatre pays européens: l'ours brun marsicaïn (*Ursus arctos marsicanus*) et le loup (*Canis lupus*) en Italie, le lynx ibérique (*Lynx pardinus*) en Espagne et l'ours brun (*Ursus arctos*) en Grèce et en Roumanie.

Les infrastructures routières constituent une menace grave pour ces espèces, tant en raison de la mortalité directe que de l'effet de coupure. Afin d'atténuer ces effets, nous nous appuyons sur l'expérience acquise dans le cadre d'un précédent projet LIFE STRADE, au cours duquel un outil novateur de prévention des collisions entre animaux et véhicules a été installé avec succès sur 17 sites dans le centre de l'Italie. Il a également été constaté que l'une des principales causes de la mort d'animaux sur les routes est le faible niveau de sensibilisation et d'attention des conducteurs vis-à-vis du risque de collision avec la faune sauvage.

Par conséquent, le projet LIFE SAFE-CROSSING vise les objectifs suivants:

- démontrer l'utilisation de systèmes novateurs de prévention des [collisions véhicule/animal](#);
- réduire le risque de collisions avec l'espèce visée;
- améliorer les liens et favoriser les déplacements des populations visées;

81 <http://www.iberlince.eu/index.php/esp/>

- augmenter l'attention des conducteurs dans les zones du projet concernant le risque de collisions avec les espèces visées.

Treize partenaires participent à ce projet: des ONG, des entreprises privées et des organismes publics. La participation de la province de Terni garantira le transfert de l'expertise du projet LIFE STRADE vers les nouvelles zones. La zone du projet SAFE-CROSSING comprend 29 sites Natura 2000 (SIC). En réduisant la mortalité directe et la fragmentation attribuables aux routes, le projet contribuera à améliorer la biodiversité au sein des sites Natura 2000, ainsi que les liens entre ces sites. La normalisation des méthodes et des pratiques et les activités de diffusion favoriseront la reproduction des bonnes pratiques dans d'autres régions. Enfin, l'effort intense de sensibilisation mené au cours du projet permettra également d'accroître les connaissances des communautés locales et des touristes sur le réseau Natura 2000.

<https://life.safe-crossing.eu/>

[\(http://www.lifestrade.it/index.php/en/\)](http://www.lifestrade.it/index.php/en/) (LIFE11BIO/IT/072)

(2-76) **Le contrôle systématique et la collecte de données fiables** sur les captures et mises à mort accidentelles constituent une condition préalable essentielle à la mise en œuvre de mesures de conservation efficaces. Par exemple, en ce qui concerne les captures accessoires dans les engins de pêche, un système de contrôle peut s'appuyer sur les données recueillies par les États membres dans le cadre de la collecte de données sur la pêche⁸². Le règlement 2017/1004 établit des règles relatives à la collecte, à la gestion et à l'utilisation de données biologiques, environnementales, techniques et socio-économiques concernant le secteur de la pêche, contribuant ainsi à la réalisation des objectifs de la politique commune de la pêche et de la législation environnementale. Les technologies de contrôle modernes, telles que les dispositifs électroniques de contrôle à distance (REM) intégrant la télévision en circuit fermé et des capteurs, recèlent un grand potentiel. Les avancées récentes dans le domaine de l'intelligence artificielle peuvent faciliter le contrôle automatique de grands volumes de données REM. Ces dispositifs de contrôle offrent aux autorités un moyen rentable et viable de surveiller et de comptabiliser les captures accidentelles d'espèces sensibles. Ces instruments REM sont de plus en plus utilisés dans le monde afin de résoudre divers problèmes en matière de contrôle des pêches, dans les scénarios où il est nécessaire de procéder à une surveillance permanente et rentable, pour la collecte de données et à des fins de contrôle et d'application des dispositions visées.

Les États membres sont tenus d'établir des plans de travail nationaux conformément au programme pluriannuel de l'Union pour la collecte de données. Ce programme pour la période 2020–2021 a été adopté par la décision déléguée (UE) 2019/910 de la Commission et la décision d'exécution (UE) 2019/909 de la Commission. Ce programme comporte l'obligation de collecter des données sur les captures accidentelles de tous les oiseaux, mammifères, reptiles et poissons protégés par la législation de l'Union européenne et les accords internationaux. Les données doivent être collectées pour tous les types de pêcheries et de navires, lors de sorties d'observateurs scientifiques sur les navires de pêche ou par les pêcheurs eux-mêmes dans le journal de bord.

Lorsque les données collectées lors des sorties d'observateurs fournissent une vision insuffisante des captures accidentelles pour les besoins des utilisateurs finaux, les États membres doivent mettre en œuvre d'autres méthodes, par exemple en ayant recours à des dispositifs électroniques de contrôle à distance (REM) tels que des caméras installées sur les navires qui enregistrent la remontée des engins et les captures. Les méthodes de collecte des données et leur qualité doivent être adaptées aux objectifs visés et devraient

82 Règlement (UE) 2017/1004 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 relatif à l'établissement d'un cadre de l'Union pour la collecte, la gestion et l'utilisation de données dans le secteur de la pêche et le soutien aux avis scientifiques sur la politique commune de la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 199/2008 du Conseil (<https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/dd3dc59f-557f-11e7-a5ca-01aa75ed71a1>).

suivre les bonnes pratiques et les méthodes pertinentes que conseillent les organismes scientifiques compétents. Elles doivent couvrir une proportion suffisante de la flotte afin de fournir une estimation fiable des captures accessoires. La collecte de données sur les captures accidentelles d'espèces protégées et sensibles au titre des règlements et directives pertinents et la mise en œuvre de mesures de conservation appropriées nécessitent une coopération intersectorielle et interinstitutionnelle étroite, l'application des réglementations et un soutien adéquat pour, et par, les pêcheurs.

(2-77) **Pour les espèces qui occupent de vastes territoires comme les cétacés qui se déplacent dans les eaux des États membres, la coopération avec d'autres pays de l'aire de répartition naturelle de l'espèce est essentielle** car le contrôle et les mesures concernent les navires de pêche de différents pays. Il est donc utile de souligner que les obligations découlant de l'article 12 relèvent de la responsabilité commune des États membres. Ce point de vue est étayé par le libellé des dispositions susmentionnées et par l'objectif supranational de la directive qui est de protéger les espèces et les habitats d'intérêt communautaire dans l'ensemble de leur aire de répartition naturelle, ainsi que par le devoir de coopération loyale prévu par le traité. Par conséquent, même si la responsabilité première de la mise en œuvre de l'article 12 incombe à l'État membre où vit l'espèce, les autres États membres doivent coopérer si cela est nécessaire pour se conformer à leurs obligations légales. C'est le cas tant pour le suivi que pour la mise en œuvre des mesures de conservation.

(2-78) Sur la base des informations recueillies au moyen du système de contrôle, les États membres doivent entreprendre de nouvelles recherches ou prendre les mesures de conservation nécessaires **pour faire en sorte que les captures ou mises à mort accidentelles n'aient pas une incidence négative importante sur les espèces en question**. Il est donc également essentiel de disposer d'informations fiables sur la population, l'aire de répartition et l'état de conservation de l'espèce, ce qui exige la mise en œuvre intégrale de la surveillance prévue par l'article 11 de la directive.

(2-79) Bien que l'article 12, paragraphe 4, ne définisse pas la notion d'«incidence négative importante»⁸³, on peut comprendre qu'elle implique un examen détaillé des conséquences de la capture et de la mise à mort accidentelles sur l'état des sous-populations et des populations d'une espèce, et enfin sur l'atteinte ou le maintien de son état de conservation favorable. L'importance de l'incidence devra être évaluée au cas par cas, en tenant compte du cycle biologique de l'espèce, de l'ampleur et de la durée de l'incidence négative, ainsi que de l'état de conservation de l'espèce concernée et de sa tendance en matière de conservation. Par exemple, l'incidence peut être considérée comme importante si l'état de conservation d'une espèce est défavorable et qu'un nouveau déclin de sa population est enregistré en raison de captures et de mises à mort accidentelles, en particulier si cela affecte les perspectives de régénération. L'incidence devrait également être évaluée comme importante si un nombre régulier et élevé d'animaux sont capturés et mis à mort accidentellement, ce qui pourrait avoir des conséquences sur une sous-population ou une population locale de l'espèce concernée. **Si les données manquent sur l'état de conservation et/ou le niveau réel de captures et mises à mort accidentelles, le principe de précaution doit s'appliquer.**

(2-80) Le trafic maritime, en particulier les collisions d'animaux avec des navires, constitue une autre activité susceptible d'entraîner la mise à mort accidentelle d'espèces marines faisant l'objet d'une protection stricte. Les États membres pourraient envisager un large éventail de mesures préventives, notamment la réduction de la vitesse des navires ou le détournement du trafic. Ces mesures devront généralement être mises en

83 L'article 6, paragraphe 3, de la directive «Habitats» fait référence au fait d'«affecter [...] de manière significative». Des orientations à ce sujet sont disponibles à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/FR_art_6_guide_jun_2019.pdf.

œuvre dans le cadre des règlements de l'Organisation maritime internationale (OMI). En fonction de la portée des mesures proposées et de leur incidence sur le trafic maritime normal, et conformément à la directive 2002/59/CE, il se peut que l'UE doive effectuer une soumission à l'OMI.

(2-81) Certaines activités militaires, en particulier l'utilisation de sonars actifs dans l'environnement marin ou l'immersion ou la destruction de munitions non explosées, sont susceptibles d'entraîner la mise à mort d'espèces sensibles telles que les cétacés. Les activités militaires ne sont pas exemptées des dispositions de l'article 12, c'est pourquoi les marines de plusieurs États membres ont élaboré des initiatives stratégiques concernant l'utilisation des sonars militaires, en tenant compte de la nécessité d'en minimiser les effets potentiels sur l'environnement. Par exemple, il est possible de définir des zones de précaution dans lesquelles le recours à ces activités faisant appel à des sonars est limité. Il convient de le faire dans le respect de la législation internationale en vigueur, principalement réglementée dans le cadre de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, y compris les dispositions spécifiques relatives aux droits et obligations particuliers des navires de guerre.

3. ARTICLE 16

Texte de l'article 16

1. À condition qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle, les États membres peuvent déroger aux dispositions des articles 12, 13, 14 et de l'article 15 points a) et b):

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

2. Les États membres adressent tous les deux ans à la Commission un rapport, conforme au modèle établi par le comité, sur les dérogations mises en œuvre au titre du paragraphe 1. La Commission fait connaître son avis sur ces dérogations dans un délai maximal de douze mois suivant la réception du rapport et en informe le comité.

3. Les rapports doivent mentionner: a) les espèces qui font l'objet des dérogations et le motif de la dérogation, y compris la nature du risque, avec, le cas échéant, indication des solutions alternatives non retenues et des données scientifiques utilisées; b) les moyens, installations ou méthodes de capture ou de mise à mort d'espèces animales autorisés et les raisons de leur utilisation; c) les circonstances de temps et de lieu dans lesquelles ces dérogations sont accordées; d) l'autorité habilitée à déclarer et à contrôler que les conditions exigées sont réunies et à décider quels moyens, installations ou méthodes peuvent être mis en œuvre, dans quelles limites et par quels services, et quelles sont les personnes chargées de l'exécution; e) les mesures de contrôle mises en œuvre et les résultats obtenus.

(3-1) L'article 16 de la directive prévoit la possibilité de dérogations, y compris au système de protection stricte des espèces animales instauré conformément à l'article 12.

(3-2) L'article 16 limite la portée des dérogations aux restrictions et interdictions prévues à l'article 12. Les dérogations doivent non seulement être justifiées par rapport à l'objectif général de la directive, mais aussi être soumises à trois conditions spécifiques (voir le point 3.2).

(3-3) Le non-respect de l'une de ces conditions invalide la dérogation. Les autorités de l'État membre doivent donc examiner attentivement toutes les conditions générales et spécifiques avant d'accorder une dérogation.

3.1. Aspects juridiques généraux

3.1.1. Obligation de garantir une transposition complète, claire et précise de l'article 16

L'article 16 doit être transposé intégralement et formellement et doit avoir une force contraignante incontestable. Les critères à satisfaire pour qu'une dérogation soit accordée doivent être reproduits dans des dispositions nationales spécifiques. Les mesures nationales de transposition doivent garantir la pleine application de l'article 16 sans en modifier les termes, sans appliquer ses dispositions de manière sélective ou sans ajouter des types de dérogations qui ne sont pas prévues par la directive. Les dispositions administratives ne sont pas suffisantes à elles seules.

(3-4) La transposition de l'article 16 en droit national doit garantir la mise en œuvre par les autorités compétentes des dispositions relatives aux dérogations. Il convient de noter qu'une directive est contraignante en ce qui concerne le résultat qui doit être atteint, mais laisse aux États membres le choix quant à la manière d'y parvenir. Toutefois, la Cour a fixé des limites concernant cette marge de manœuvre. Ainsi, la transposition nationale du régime dérogatoire de l'article 16 doit respecter tous les principes juridiques fondamentaux du droit de l'Union ainsi qu'un certain nombre d'exigences, comme expliqué ci-après.

(3-5) Selon la jurisprudence de la CJUE⁸⁴, «**la transposition d'une directive en droit national** n'exige pas nécessairement que les dispositions soient transcrites formellement et littéralement dans une disposition légale spécifique et expresse. Selon le contenu de la directive, un contexte juridique général peut être adéquat à cette fin, à condition qu'il **garantisse effectivement la pleine application de la directive d'une manière suffisamment claire et précise**». De simples pratiques administratives, par nature modifiables au gré de l'administration et dépourvues d'une publicité adéquate, ne sauraient être considérées comme constituant une exécution des obligations qui incombent aux États membres dans le cadre du TFUE et de la directive⁸⁵.

(3-6) Par conséquent, l'application des exigences prévues à l'article 16 ne remplace pas dans la pratique la transposition formelle. Dans l'affaire C-46/11, la Cour a confirmé que l'exécution conforme aux dispositions d'une directive ne pouvait, à elle seule, présenter la clarté et la précision requises pour satisfaire à l'exigence de sécurité juridique. En outre, **de simples pratiques administratives ne sauraient être considérées comme constituant une exécution des obligations qui incombent aux États membres dans le cadre de la transposition d'une directive⁸⁶ en droit national.**

(3-7) En outre, les **dispositions d'une directive doivent être mises en œuvre avec une force contraignante incontestable** et avec la spécificité, la précision et la clarté requises, afin que soit satisfaite l'exigence de la sécurité juridique⁸⁷. La Cour a été plus

84 Voir arrêt du 28 février 1991, Commission/Allemagne, affaire C131/88, EU:C:1991:87.

85 Par exemple, voir Commission/Italie, affaire C-315/98, point 10.

86 Arrêt du 15 mars 2012, Commission/Pologne, affaire C-46/11, EU:C:2012:146, points 28 et 56.

Voir également conclusions du 11 janvier 2007 de l'avocat général dans l'affaire C-508/04, point 31.

87 Voir en particulier arrêts suivants: Commission/Allemagne, affaire C-59/89, points 18 et 24; Commission/France, affaire C-225/97, point 37; 17 mai 2001; Commission/Italie, affaire C-159/99,

explicite dans l'affaire C-339/87 et a déclaré que «les critères sur la base desquels les États membres peuvent déroger aux interdictions prescrites par la directive doivent être repris dans des dispositions nationales précises, étant donné que l'exactitude de la transposition revêt une importance particulière dans un cas comme celui où la gestion du patrimoine commun est confiée, pour leur territoire, aux États membres respectifs.» Dans son arrêt du 20 octobre 2005, la Cour a appliqué cette jurisprudence à la directive «Habitats» et a observé que «dans le cadre de la directive habitats, laquelle pose des règles complexes et techniques dans le domaine du droit de l'environnement, les États membres sont spécialement tenus de veiller à ce que leur législation destinée à assurer la transposition de cette directive soit claire et précise»⁸⁸.

(3-8) Comme la Cour l'a jugé, en ce qui concerne l'article 16 de la directive «Habitats», les critères sur la base desquels les États membres peuvent déroger aux interdictions imposées par la directive doivent être reproduits sans ambiguïté dans les dispositions du droit national. Ce faisant, l'article 16 de la directive «Habitats» doit être interprété de manière restrictive puisqu'il définit de façon précise les conditions dans lesquelles les États membres peuvent déroger aux articles 12 à 15 de la directive⁸⁹. La Cour a réitéré cette position dans l'affaire C-46/11⁹⁰.

(3-9) Lors de la transposition de l'article 16, les États membres doivent respecter le sens des termes et des notions employés dans la directive en vue d'assurer l'uniformité de son interprétation et de son application⁹¹. Cela signifie également que les mesures nationales de transposition doivent garantir la pleine **application de la directive sans en modifier les termes et sans y ajouter de conditions ou de dérogations qui ne sont pas prévues par la directive**⁹². Par exemple, dans l'affaire C-6/04⁹³, la Cour a estimé qu'une dérogation autorisant les actes qui conduisent à la mise à mort d'espèces protégées et à la détérioration ou à la destruction de leurs aires de reproduction et de repos, pour autant que ces actes sont légaux et ne puissent être raisonnablement évités, «est contraire tant à l'esprit et à la finalité de la directive habitats qu'à la lettre de l'article 16 de celle-ci».

Dans l'affaire C-183/05⁹⁴, la Cour a considéré que le régime de dérogations, prévu par la réglementation irlandaise [article 23, paragraphe 7, point b), de la Wildlife Act] était incompatible avec les articles 12 et 16 de la directive. En vertu de la législation irlandaise, les actes non intentionnels qui perturbent ou détruisent des sites de reproduction ou des aires de repos de espèces sauvages ne constituent pas une infraction. Selon la Cour, non seulement cette disposition ne répond pas aux exigences de l'article 12, paragraphe 1, point d), de la directive, qui interdit de tels actes, qu'ils soient intentionnels ou non, mais elle va également au-delà des dispositions prévues à l'article 16 de la directive, puisque celle-ci énonce de manière exhaustive les conditions dans lesquelles des dérogations peuvent être accordées.

(3-10) **Les dispositions nationales doivent garantir une transposition stricte et complète de toutes les conditions prévues à l'article 16, sans appliquer uniquement certaines dispositions de manière sélective.** Dans l'affaire C-98/03⁹⁵, la Cour a estimé que la législation allemande (article 43, paragraphe 4, de la loi fédérale sur la protection de la nature) n'était pas compatible avec l'article 16 car elle ne soumettait pas les dérogations à toutes les conditions prévues par cet article.

point 32; Commission/Luxembourg, affaire C-75/01, point 28 et points 87 et 88; Commission/Royaume-Uni, affaire C-6/04, point 27.

88 Commission/Royaume-Uni, affaire C-6/04, points 25 et 26.

89 Commission/Autriche, affaire C-508/04, point 110.

Conclusions du 11 janvier 2007 de l'avocat général dans l'affaire C-508/04, point 53.

90 Commission/Pologne, affaire C-46/11, point 29.

91 Par exemple, affaires jointes C-206 et C-207/88 – Vessoso et G. Zanetti

92 Commission/Luxembourg, affaire C-75/01, point 28.

93 Commission/Royaume-Uni, affaire C-6/04, points 109 à 113.

94 Commission/Irlande, affaire C-183/05, points 47 à 49.

95 Commission/Allemagne, affaire C-98/03, points 57 à 62.

Dans l'affaire C-508/0496, la Cour a précisé que «des dispositions nationales qui soumettent l'octroi de dérogations aux interdictions établies par les articles 12 à 14 et 15, sous a) et b), de la directive non à l'ensemble des critères et conditions énoncés à l'article 16 de celle-ci, mais, de manière incomplète, à certains éléments de ceux-ci, ne sauraient constituer un régime conforme à ce dernier article». Dans l'affaire C-46/11, la Cour a estimé que la législation polonaise n'était pas compatible avec l'article 16 car elle ne soumettait pas les dérogations à tous les critères et toutes les conditions prévues par cet article.

3.1.2. Application globale appropriée des dérogations

Les dérogations prévues à l'article 16 doivent être une solution de dernier recours. Les dispositions relatives aux dérogations doivent être interprétées de manière restrictive: elles doivent couvrir des exigences précises et des situations spécifiques. Il appartient aux États membres de veiller à ce que l'effet combiné de toutes les dérogations octroyées sur leur territoire n'induisse pas d'effets contraires aux objectifs de la directive.

(3-11) L'octroi de dérogations au titre de l'article 16 doit être une solution de dernier recours⁹⁷. Les autorités nationales responsables de l'octroi des dérogations doivent tenir compte du fait que les **dérogations doivent être interprétées et mises en œuvre de manière restrictive afin d'éviter de compromettre l'objectif global et les principales dispositions de la directive**⁹⁸. Dans l'affaire C-6/04, la Cour a précisé que ce principe s'applique également dans le contexte de l'article 16⁹⁹. Dans l'affaire C-674/17, la CJUE a jugé qu'«une dérogation fondée sur l'article 16, paragraphe 1, de la directive "Habitats" ne peut constituer qu'une application concrète et ponctuelle pour répondre à des exigences précises et à des situations spécifiques»¹⁰⁰.

(3-12) Concernant les mesures à prendre au titre de l'article 12 de la directive «Habitats», il a été souligné qu'il est nécessaire de mettre en œuvre des mesures appropriées et effectives de manière suffisante et vérifiable. La même approche peut être adoptée pour le régime de dérogations. Si elle est adoptée correctement, elle garantit que l'octroi de dérogations ne va pas à l'encontre de l'objectif de la directive¹⁰¹. Dans l'affaire C-6/04, la Cour a observé que «les articles 12, 13 et 16 de la directive "Habitats" forment un ensemble cohérent de normes visant à assurer la protection des populations des espèces concernées, de sorte que toute dérogation qui serait incompatible avec cette directive violerait tant les interdictions énoncées aux articles 12 ou 13 de celle-ci que la règle selon laquelle des dérogations peuvent être accordées conformément à l'article 16 de la même directive».

En règle générale, les conditions ou critères (en anglais, «tests») seront d'autant plus rigoureux que l'incidence potentielle d'une dérogation sur une espèce ou une population sera forte.

(3-13) L'octroi d'une dérogation suppose que les autorités nationales compétentes se sont assurées que toutes les conditions fixées à l'article 16 sont remplies. **Les États membres doivent également veiller à ce que les effets cumulés des dérogations**

96 Commission/Autriche, affaire C-508/04, point 111.

97 Voir point 33 des conclusions de l'avocat général dans l'affaire C-10/96.

98 Voir les arrêts suivants de la CJUE concernant les dérogations prévues par la directive «Oiseaux»: arrêt du 8 juillet 1987, Commission/République italienne, affaire C262/85, EU:C:1987:340; arrêt du 7 mars 1996, WWF Italia/Regione Veneto, affaire C-118/94, EU:C:1996:86, arrêt du 12 décembre 1996, Ligue royale belge pour la protection des oiseaux et Société d'études ornithologiques/Région wallonne, affaire C-10/96, EU:C:1996:504.

99 Commission/Royaume-Uni, affaire C-6/04, point 111.

Voir aussi Commission/Autriche, affaire C-508/04, point 110, dans le contexte de la disposition comparable relative à la dérogation à l'article 9 de la directive «Oiseaux» 2009/147/CE.

100 Arrêt du 10 octobre 2019, affaire C-674/17, Tapiola, EU:C:2019:851, point 41.

101 Commission/Royaume-Uni, affaire C-6/04, point 112.

n'induisent pas d'effets contraires aux objectifs de l'article 12 et à la directive dans son ensemble¹⁰².

(3-14) Par conséquent, le recours à des dérogations est souvent mieux géré dans un cadre national de conservation afin de garantir que, globalement, les effets cumulés des dérogations pour une espèce particulière ne nuisent pas au maintien dans un état de conservation favorable de l'espèce au niveau national et/ou biogéographique au sein d'un État membre. En tout état de cause, les États membres doivent **avoir une vue d'ensemble des dérogations et en superviser le recours** au niveau national (et, si nécessaire, ils doivent aussi avoir une vue d'ensemble au-delà des frontières pour les populations transfrontalières). Cela peut nécessiter, en fonction de la structure organisationnelle d'un État membre, que les autorités régionales ou locales examinent les incidences des dérogations au-delà de leur propre territoire.

L'affaire C-342/05 fournit un exemple de la manière dont l'autorité nationale peut encadrer le recours à des dérogations octroyées sur son territoire. Dans cette affaire, la Cour précise que «[q]uant à la circonstance selon laquelle les décisions d'octroi des permis de chasse au loup sont également soumises à une limite supérieure régionale de spécimens pouvant être abattus dans chaque district de protection du gibier, elle ne saurait être regardée comme contraire à l'article 16, paragraphe 1, de la directive "Habitats". En effet, cette limite, qui est fixée en fonction de la quantité de spécimens, pouvant être supprimée sans que soit mise en danger l'espèce en cause, ne constitue que le cadre dans lequel les districts de protection du gibier peuvent délivrer des permis de chasse, **lorsque, en outre, les conditions énoncées à l'article 16, paragraphe 1, de la directive "Habitats" sont remplies.**»¹⁰³ En d'autres termes, il est possible de fixer une limite supérieure de spécimens pouvant être abattus (pour éviter toute incidence négative sur l'état de conservation), mais il sera toujours nécessaire que chaque dérogation remplisse toutes les conditions prévues à l'article 16, paragraphe 1.

3.2. Un système d'octroi de dérogations scrupuleusement contrôlé: les trois critères

(3-15) L'article 16 définit **trois critères qui doivent tous être respectés** pour qu'une dérogation soit octroyée:

- 1) la démonstration d'une ou de plusieurs des raisons énumérées à l'article 16, paragraphe 1, points a) à d), ou l'autorisation, dans des conditions strictement contrôlées, d'une manière sélective et dans une mesure limitée, de la prise ou de la détention d'un nombre limité et spécifié par les autorités nationales compétentes de certains spécimens des espèces figurant à l'annexe IV [point e)];
- 2) l'absence d'une autre solution satisfaisante, et
- 3) l'assurance qu'une dérogation ne nuira pas au maintien des populations dans un état de conservation favorable.

Le troisième critère reflète l'objectif global de la directive «Habitat», qui a pour objet de contribuer à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (article 2, paragraphe 1). Les mesures prises doivent viser à assurer le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages. Elles doivent également tenir compte des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales (article 2, paragraphes 2 et 3).

¹⁰² Affaire C-674/17, point 59.

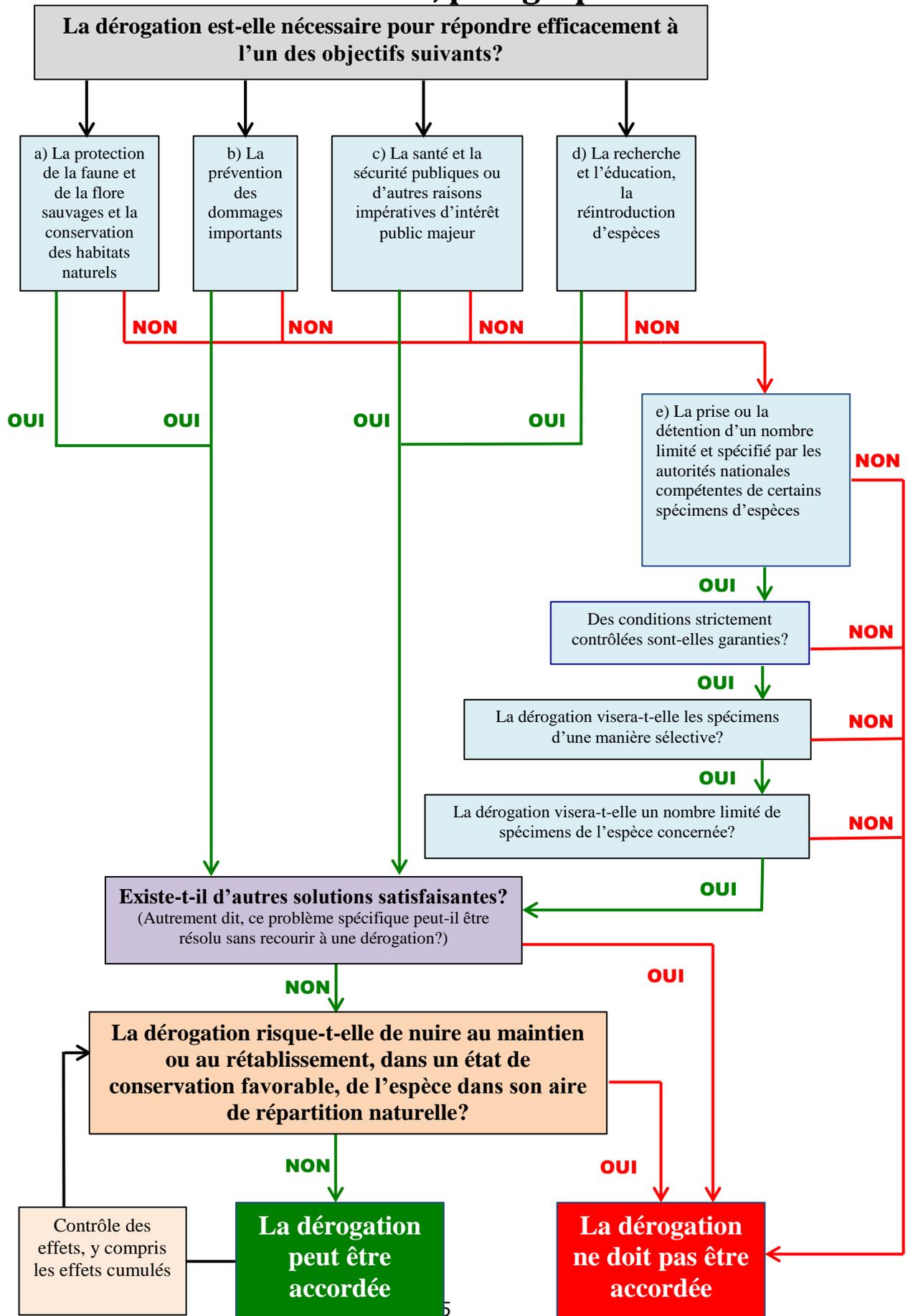
¹⁰³ Arrêt du 14 juin 2007, Commission/Finlande, affaire C-342/05, EU:C:2007:341, point 45.

La demande doit satisfaire le premier critère avant que les deuxième et troisième critères puissent être examinés. Concrètement, il est inutile d'examiner la question des autres solutions satisfaisantes et de l'incidence sur l'état de conservation si l'action ne satisfait pas à l'article 16, paragraphe 1, points a) à e).

(3-16) **Les États membres doivent néanmoins s'assurer que les trois critères sont remplis.** La charge de la preuve incombe aux autorités compétentes qui doivent démontrer que chaque dérogation satisfait à toutes les conditions, comme l'a expliqué la Cour dans l'affaire C-342/05: «Étant donné que l'article 16, paragraphe 1, prévoit un régime d'exception qui doit être d'interprétation stricte et faire peser la charge de la preuve de l'existence des conditions requises, pour chaque dérogation, sur l'autorité qui en prend la décision, les États membres sont tenus de garantir que toute intervention touchant aux espèces protégées ne soit autorisée que sur la base de décisions comportant une motivation précise et adéquate se référant aux motifs, conditions et exigences prévus à l'article 16, paragraphe 1, de la directive "Habitats"»¹⁰⁴.

104 Commission/Finlande, affaire C-342/05, point 25.

Organigramme pour l'octroi d'une dérogation au titre de l'article 16, paragraphe 1



3.2.1. CRITÈRE N° 1: démonstration d'une des raisons figurant à l'article 16, paragraphe 1, points a) à d) ou autorisation, dans des conditions strictement contrôlées, de manière sélective et dans une mesure limitée, de la prise ou de la détention d'un nombre limité et spécifié par les autorités nationales compétentes de certains spécimens des espèces figurant à l'annexe IV [article 16, paragraphe 1, point e)]

Lorsqu'elles apprécient le bien-fondé d'une dérogation, les autorités nationales devraient se demander si elle est justifiée par l'une des raisons figurant à l'article 16, paragraphe 1, points a) à d) ou e). Il y a également lieu de considérer le type et l'importance de la raison par rapport à l'intérêt de l'espèce protégée dans les circonstances spécifiques concernées afin de déterminer si la dérogation est opportune.

(3-17) Les dérogations sont accordées parce qu'il existe un problème ou une situation spécifique qu'il convient de résoudre. **Les dérogations doivent se fonder sur au moins une des options figurant à l'article 16, paragraphe 1, points a), b), c), d) et e).** Les dérogations spécifiques qui ne sont pas justifiées par l'une de ces raisons/options sont contraires à la fois à l'esprit et à la finalité de la directive «Habitats» et au libellé de l'article 16¹⁰⁵.

Dans l'affaire C-508/04¹⁰⁶, la Cour a estimé que la législation autrichienne n'était pas conforme à l'article 16, paragraphe 1, de la directive, notamment parce que les motifs de la dérogation prévus par la législation autrichienne (à savoir une exploitation commerciale de nature agricole ou sylvicole, la fabrication de boissons et la construction d'installations) ne relevaient d'aucun des motifs/options énumérés de manière exhaustive à l'article 16, paragraphe 1, de la directive.

(3-18) Lors de l'octroi d'une dérogation, **l'objectif poursuivi doit être indiqué de manière claire et précise et l'autorité nationale doit établir, à la lumière de données scientifiques rigoureuses, que les dérogations sont opportunes pour atteindre cet objectif**, doit justifier le choix d'une raison/option au titre de l'article 16, paragraphe 1, points a) à e), et doit vérifier que les conditions spécifiques sont remplies¹⁰⁷.

a) Dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels

(3-19) La première raison motivant l'octroi d'une dérogation est la protection de la faune et de la flore sauvages et la conservation des habitats naturels. L'article 16, paragraphe 1, point a), ne précise ni le type de faune, de flore ou d'habitats naturels visés, ni le type de menaces. Étant donné l'objectif général de la directive, **les espèces vulnérables, rares, en danger ou endémiques et les habitats naturels** (par exemple, ceux qui figurent aux annexes de la directive «Habitats») sont plus susceptibles de relever de ce motif qui viserait effectivement à réduire l'incidence négative qu'une espèce donnée a sur eux. Il serait inhabituel de privilégier les intérêts d'une espèce commune et qui prolifère par rapport à ceux d'une espèce qui répond aux critères de l'article 1 point g), de la directive.

105 Voir aussi Commission/Royaume-Uni, affaire C-6/04, points 109 à 113.

106 Commission/Autriche, affaire C-508/04, points 120 et 128.

107 Arrêt du 10 octobre 2019, affaire C-674/17.

(3-20) L'autorité compétente doit examiner de manière approfondie si les intérêts de la protection d'un habitat ou d'une espèce d'intérêt communautaire peuvent justifier d'influencer une autre espèce d'intérêt communautaire, par exemple lorsqu'une espèce proie pourrait être localement menacée par une espèce carnivore¹⁰⁸, et ce au cas par cas. Avant d'envisager d'accorder une dérogation visant à protéger une espèce proie, il convient d'évaluer et d'aborder toutes les autres menaces possibles (par exemple, la détérioration de l'habitat, la chasse abusive, les perturbations, la concurrence des espèces domestiques). L'évaluation doit porter sur l'état de conservation des espèces concernées par la dérogation éventuelle par rapport à l'état de conservation «de la faune, de la flore et des habitats» en question, sur l'incidence à long terme sur la ou les populations concernées, sur l'efficacité à long terme de la réduction de la menace, etc. L'évaluation doit respecter le principe de proportionnalité: les désavantages provoqués ne doivent pas être disproportionnés par rapport aux objectifs poursuivis.

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

La deuxième raison motivant l'octroi d'une dérogation est la prévention des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété. Cette dérogation tient compte des intérêts économiques et, comme indiqué, les dommages qu'il y a lieu de prévenir doivent être importants. Toutefois, la liste n'est pas exhaustive; elle peut couvrir d'autres formes de propriété. Les dommages importants concernent des intérêts spécifiques, c'est-à-dire qu'ils conduisent ou pourraient conduire, entre autres, à une perte économique et/ou financière directe ou indirecte, à une perte de valeur de propriétés ou à la perte de matériel de production.

(3-22) Toutefois, comme l'a souligné la Cour dans son arrêt dans l'affaire C-46/11, **l'article 16, paragraphe 1, point b), ne permet pas aux autorités de déroger aux interdictions prévues aux articles 12 au seul motif que le respect de ces interdictions entraîne une modification des activités agricoles, sylvicoles ou piscicoles.** Dans l'affaire C-46/11, l'arrêt de la Cour indiquait que l'article 16, paragraphe 1, point b), n'autorise pas à déroger aux interdictions de l'article 12 au motif que le respect de ces interdictions ne permettrait pas de recourir aux technologies utilisées habituellement dans l'agriculture, la sylviculture ou la pisciculture¹⁰⁹.

(3-23) Statuant sur la procédure de dérogation comparable au titre de l'article 9 de la directive «Oiseaux» 2009/147/CE, la Cour observe que la directive ne vise pas à prévenir les dommages d'une importance mineure mais seulement les dommages graves, c'est-à-dire dépassant une certaine importance¹¹⁰. Il s'ensuit que de simples nuisances et des risques entrepreneuriaux normaux ne peuvent pas constituer des raisons légitimes pour accorder des dérogations. Les situations considérées comme un dommage important doivent être évaluées **au cas par cas lorsque le problème se produit.**

(3-24) La Cour a précisé que «l'article 16, paragraphe 1, de la directive "Habitats" n'exige pas la survenance de dommages importants comme préalable à l'adoption des mesures dérogatoires»¹¹¹. Cette disposition étant destinée à *prévenir* un dommage important, il n'est pas nécessaire que le dommage important lui-même se soit déjà produit; la probabilité qu'il se produise est suffisante. En revanche, **le simple risque**

108 Kojola, I., Huitu, O., Toppinen, K., Heikura, K., Heikkinen, S. et Ronkainen, S. (2004). Predation on European forest reindeer (*Rangifer tarandus*) by wolves (*Canis lupus*) in Finland. *Journal of Zoology*, Londres 263(3): 229-236.

109 Commission/Pologne, affaire C-46/11, point 31.

110 Arrêt du 8 juillet 1987, Commission/Belgique, affaire C-247/85, EU:C:1987:339, point 56. «Cette disposition de la directive ne vise pas à prévenir la menace de dommages d'une importance mineure. En effet, le fait que cette dérogation au régime général de protection exige la présence des dommages d'une certaine importance correspond à l'effet protecteur voulu par la directive.»

111 Commission/Finlande, affaire C-342/05, point 40.

qu'un dommage se produise ne suffit pas; la probabilité qu'un dommage se produise doit être élevée, de même que l'étendue du dommage. Des éléments de preuve suffisants doivent démontrer la forte probabilité qu'un dommage important se produise. Des éléments de preuve suffisants doivent démontrer que le risque de dommage important est en grande partie imputable aux espèces visées par la dérogation et qu'il existe une forte probabilité que des dommages importants se produisent si aucune mesure n'est prise. L'expérience doit démontrer une forte probabilité que des dommages surviennent.

(3-25) Lorsqu'ils accordent des dérogations, **les États membres doivent être en mesure de démontrer que tout moyen de contrôle utilisé dans le cadre de la dérogation est efficace et durable pour prévenir ou limiter les dommages importants**, par exemple en ciblant spécifiquement le lieu et le moment où les dommages se produisent ou sont susceptibles de se produire et en ciblant les individus qui en sont à l'origine, etc. Dans l'affaire C-342/05¹¹², la Cour a estimé que la Finlande avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 12, paragraphe 1, et 16, paragraphe 1, point b), de la directive «Habitats» en autorisant la chasse au loup à titre préventif, sans qu'il soit établi qu'elle est de nature à prévenir des dommages importants au sens de l'article 16, paragraphe 1, sous b). Il s'ensuit que les dérogations doivent être **ciblées à l'échelle nécessaire**, même à celle d'un spécimen individuel (par exemple un seul ours posant problème).

(3-26) Les dérogations pour la prévention des dommages importants sont principalement accordées pour des espèces ayant une incidence significative sur différents secteurs, comme les grands carnivores, *Castor fiber* et, dans une moindre mesure, *Lutra lutra*. Ce sont des exemples actuels d'espèces dont la présence et l'expansion peuvent entraîner un certain nombre de conflits avec les intérêts humains dans différents États membres. L'atténuation de ces conflits peut nécessiter l'élaboration de stratégies de conservation globales et l'adaptation, lorsque cela est possible, des pratiques humaines qui sont à l'origine des conflits, afin de cultiver une culture de la coexistence. Il peut également être nécessaire d'élaborer des plans adaptés localement aux caractéristiques spécifiques des espèces et des activités concernées, ce qui peut inclure des dérogations conformément à l'article 16, paragraphe 1, point b).

(3.27) La Commission européenne a soutenu de nombreux projets et initiatives LIFE qui ont permis d'élaborer des orientations relatives à des bonnes pratiques pour la gestion des conflits concernant des espèces protégées (par exemple, la *plate-forme de l'UE sur la coexistence entre les hommes et les grands carnivores*¹¹³ décrite dans l'encadré ci-dessous). Des orientations spécifiques à des espèces ont été produites au niveau national ou régional dans plusieurs États membres¹¹⁴. Lorsqu'il est prévu de demander une dérogation, il est conseillé d'explorer les mesures, pratiques et instruments suggérés dans ces orientations ou expérimentés ailleurs, afin de trouver les meilleures solutions adaptées localement afin de réduire les dommages et les conflits, dans le respect du principe de proportionnalité.

21 - Exemple de bonne pratique: la plate-forme de l'UE sur la coexistence entre les hommes et les grands carnivores

Quatre espèces de grands carnivores, l'ours brun *Ursus arctos*, le loup *Canis lupus*, le lynx boréal *Lynx lynx* et le glouton *Gulo gulo*, font partie du groupe d'espèces dont la conservation est la plus difficile au niveau européen. En effet, ces espèces ont des aires de répartition étendues qui

112 Commission/Finlande, affaire C-342/05, points 41 à 44 et point 47.

113 http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/coexistence_platform.htm

114 Voir, par exemple, orientations relatives à la gestion des castors en Bavière, publiées par le ministère bavarois de l'environnement: Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz, 2016. «Richtlinien zum Bibermanagement».

https://www.stmuv.bayern.de/service/recht/naturschutz/doc/bibermanagement_2016/richtlinien_bibermanagement_2016.pdf

traversent des frontières régionales et nationales et peuvent entrer en conflit avec les activités économiques humaines, telles que l'élevage. Le problème est d'autant plus compliqué que l'état de conservation, le régime de protection et de gestion et le contexte socio-économique varient selon les populations.

La *plate-forme de l'UE sur la coexistence entre les hommes et les grands carnivores*, soutenue par la Commission européenne depuis son lancement en 2014, est un groupement d'organisations représentant différents groupes d'intérêt qui ont convenu d'une mission commune: «*promouvoir les voies et moyens pour réduire au minimum et, si possible, trouver des solutions aux conflits entre les intérêts humains et la présence d'espèces de grands carnivores, en échangeant des connaissances et en collaborant d'une manière ouverte, constructive et mutuellement respectueuse*». Des représentants de différents groupes d'intérêt participent aux réunions, notamment des chasseurs, des propriétaires fonciers, des éleveurs de rennes et des ONG de protection de la nature.

La plate-forme rassemble des informations et des bonnes pratiques provenant de différents États membres et en promeut les résultats sur son site web et par ses canaux d'information. La promotion et le soutien de l'adoption de mesures de prévention des dommages au moyen de fonds de l'UE pour le développement rural, ainsi que la collecte et l'évaluation d'études de cas, sont des actions qui existent depuis longtemps sur la plate-forme.

Le plan de communication de la plate-forme décrit les enseignements tirés jusqu'à présent. Les activités conjointes sont les plus concluantes car il est plus facile de s'engager auprès d'une série de parties prenantes différentes si elles ont le sentiment que leurs intérêts sont représentés. La présence de représentants internationaux de la plate-forme et de la Commission européenne lors des événements régionaux est utile à la fois pour ce qui est des sujets abordés et pour les participants, qui ont le sentiment qu'un groupe plus large écoute leurs préoccupations. Des déclarations communes sont généralement adoptées à l'issue des événements. Elles servent de repère pour les événements à venir et leur permettent de tirer parti des activités précédentes¹¹⁵.

22 - Exemple de bonne pratique: gestion du castor d'Europe en France

En France, le castor d'Europe est une espèce faisant l'objet d'une protection stricte, dont l'état de conservation s'améliore. Cependant, dans certaines zones, les castors causent des dommages à la sylviculture, en rongant les peuplements forestiers et en inondant les zones boisées par leurs activités de construction de barrages.

Face à la résurgence régulière de ces dommages, les personnes et organisations concernées ont demandé aux autorités nationales d'accorder des dérogations à la protection stricte de l'espèce. La poursuite du conflit pourrait favoriser l'abattage illégal d'individus ou des interventions incontrôlées sur les habitats de l'espèce (destruction de barrages) et avoir une incidence sur le maintien des populations dans certaines zones. Afin de trouver une solution satisfaisante qui correspond à l'état de conservation de l'espèce et à sa dimension symbolique, des dérogations pour déplacer des spécimens dans d'autres zones ont été accordées lorsque cela s'avérait nécessaire et que les autres mesures prises pour favoriser la coexistence avec l'espèce n'étaient pas suffisantes. Cependant, il n'est pas aisé de procéder ainsi et les parties prenantes de la nouvelle zone, qui peuvent également craindre les répercussions futures de l'espèce, doivent accepter cette opération.

Face à cette situation, l'*Office national de la chasse et de la faune sauvage* (ONCFS) a mis en place un réseau technique en faveur des castors, composé d'experts, afin de développer les connaissances sur l'espèce et d'apporter une aide sur le terrain aux personnes concernées par les dégâts que provoquent les castors. L'expérience acquise donne actuellement lieu à la rédaction

115 Pour en savoir plus, voir:

plate-forme de l'UE (2014), Accord de participation à la plate-forme de l'UE sur la Coexistence entre les hommes et les grands carnivores:

https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/FR_Agreement.pdf

Plate-forme de l'UE (2018a) Plan de communication, version 2:

https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/2014_LC%20Platform%20Communication%20Plan%20v2.pdf

Site web de la plate-forme de l'UE (2018b).

https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/coexistence_platform.htm

d'un guide de bonnes pratiques visant à prévenir les dommages aux plantations d'arbres et à concilier le maintien de la fonction écologique des habitats de l'espèce et la prévention des inondations.

Des mesures visant à réduire les conflits sont progressivement mises au point et il y a donc lieu d'en évaluer l'efficacité sur le long terme. Ces mesures sont variées et comprennent des solutions techniques telles que l'installation de systèmes qui empêchent le castor de creuser, des canalisations, des dispositifs de régulation du débit, la protection mécanique des arbres et des cultures à l'aide de manchons, de palissades ou de clôtures électriques, ainsi que le recours à des dérogations pour éliminer, déplacer ou ouvrir des barrages, etc. Ces mesures sont adoptées au cas par cas.

À plus grande échelle, des plans de gestion locaux sont élaborés, comprenant des zones d'action différenciées en fonction du risque et des mesures de prévention, d'atténuation et de compensation adaptées. Il peut s'agir de créer des zones naturelles où l'habitat du castor est rétabli et où ses barrages peuvent créer des zones humides. Les mesures de gestion impliquent également la surveillance de l'espèce et de son incidence, ainsi que des actions de communication et d'information.

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

(3-28) Les «raisons impératives d'intérêt public majeur» constituent le troisième motif possible d'octroi d'une dérogation. Cette notion n'est pas définie dans la directive, mais le paragraphe cite des raisons d'intérêt public telles que la santé publique et la sécurité publique. Il couvre également d'autres raisons qui ne sont pas précisées, telles que des raisons de nature sociale ou économique, des motifs qui comportent des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement, etc. (la liste n'est pas exhaustive).

(3-29) Dans d'autres domaines du droit de l'Union où des notions similaires sont utilisées, par exemple la libre circulation des marchandises, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que des exigences majeures ou l'intérêt public justifient des mesures nationales limitant le principe de la libre circulation. Dans ce contexte, elle a reconnu que la santé publique, la protection de l'environnement et la poursuite d'objectifs légitimes de politique économique et sociale constituaient de telles exigences impératives.

(3-30) La même notion figure également à l'article 6, paragraphe 4, de la directive. Jusqu'à présent, la Cour n'a pas produit de jurisprudence sur la manière d'interpréter cette notion spécifique, mais on peut considérer que la démonstration des considérations majeures liées à un plan ou à un projet devrait aussi s'appliquer aux dérogations. L'analyse de la Commission dans son document d'orientation¹¹⁶ sur l'article 6 est utile pour expliquer cette notion.

(3-31) Premièrement, il ressort clairement du libellé que **seuls des intérêts publics**, dont la promotion peut être assurée aussi bien par le secteur public que par le secteur privé, **peuvent être mis en balance avec les objectifs de conservation de la directive**. Ainsi, les projets qui sont entièrement dans l'intérêt d'entreprises ou de particuliers ne sont généralement pas considérés comme présentant un intérêt public.

(3-32) Deuxièmement, il convient de souligner que cet intérêt public doit être «majeur». Cela signifie qu'il ne suffit pas qu'un intérêt public soit de nature sociale ou économique, notamment lorsqu'il est mis en regard de l'importance particulière des intérêts protégés

116

Communication C(2018) 7621 final de la Commission, Bruxelles, 21.11.2018, «Gérer les sites Natura 2000 – Les dispositions de l'article 6 de la directive "Habitats" (92/43/CEE)», [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125\(07\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125(07))

par la directive. Il convient ici de mettre en balance les intérêts, avec soin. Il apparaît également légitime de partir du principe que **dans la plupart des cas, l'intérêt public ne peut être majeur que s'il est à long terme**: les intérêts qui ne produisent que des avantages à court terme ne suffiraient pas à contrebalancer les intérêts de conservation des espèces à long terme.

(3-33) L'autorité compétente doit examiner minutieusement, au cas par cas, le caractère «majeur» de l'intérêt public et trouver un équilibre approprié avec l'intérêt public général consistant à atteindre les objectifs de la directive. Il semble raisonnable de considérer, comme pour l'article 16, paragraphe 1, point b), que le recours aux dérogations au titre de l'article 16, paragraphe 1, point c), n'exige pas la survenance de dommages à la santé ou la sécurité humaine comme préalable à l'adoption des mesures dérogatoires. Toutefois, lorsqu'ils ont recours à cette dérogation, les États membres doivent être en mesure de démontrer, à l'aide d'éléments de preuve suffisants, qu'il existe un lien entre la dérogation et les objectifs d'intérêt public majeur cités.

(3-34) Des dérogations liées à l'intérêt public majeur peuvent être nécessaires pour les plans ou projets ayant une incidence sur les sites Natura 2000, sous réserve des exigences de l'article 6, paragraphes 3 et 4. Les mesures de prévention, d'atténuation et de compensation envisagées au titre de l'article 6 devraient donc aussi tenir compte des espèces concernées par les dérogations. Afin de rationaliser et d'assurer la cohérence des procédures de l'article 16 avec les évaluations de l'article 6, il est conseillé, lorsque cela s'avère opportun, de rationaliser aussi la vérification des conditions de dérogation (absence d'autres solutions satisfaisantes et d'effets préjudiciables sur les espèces) dans le cadre de l'évaluation appropriée, le cas échéant.

23 - Bonnes pratiques appliquées pour l'octroi de dérogations au titre de l'article 16, paragraphe 1, point c)

Une vue d'ensemble des rapports des États membres relatifs aux dérogations indique que l'article 16, paragraphe 1, point c), «pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur», est l'une des raisons les plus invoquées pour l'octroi de dérogations dans de nombreux pays. Ces dérogations sont généralement liées à des travaux de construction, souvent dans le cadre de projets ou de plans d'aménagement. Les activités autorisées entraînent souvent une perturbation des espèces, la détérioration ou la destruction des aires de repos ou des sites de reproduction et parfois la mise à mort de spécimens. Dans la plupart des cas, ces dérogations couvrent plusieurs espèces et concernent souvent des chauves-souris, des amphibiens et des reptiles, ainsi que des insectes et d'autres mammifères.

Les États membres ont prévu différentes mesures qu'il convient d'appliquer avant d'accorder ces dérogations, pendant et après leur mise en œuvre. Ces mesures comprennent:

- une étude de faisabilité sur toutes les autres solutions, en mettant en balance l'incidence sur les autres espèces ou habitats, ainsi que d'autres aspects écologiques, sociaux ou économiques;
- une évaluation de l'effet de l'activité sur les espèces, pendant et après les travaux;
- des dispositions visant à réduire les incidences négatives (calendrier des travaux, supervision par des écologistes, etc.);
- des mesures visant à accroître l'attrait du site et son accessibilité pour les espèces à l'issue des travaux;
- la mise à disposition d'abris temporaires en cas d'indisponibilité temporaire de l'habitat;
- des mesures compensatoires, telles qu'un site de remplacement à proximité de la zone du projet avant le début des travaux ou au sein du nouvel aménagement lorsqu'il est achevé;
- le suivi de l'évolution de l'utilisation du site et de la réaction de la population concernée aux mesures qui ont été prises;
- un système de contrôle visant à surveiller la mise en œuvre de la dérogation afin de s'assurer que toutes les conditions sont respectées;
- une étude sur l'état de conservation des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle;
- l'application des procédures dans des orientations spécifiques relatives à la réalisation des travaux.

Certaines de ces mesures sont nécessaires pour garantir que les dérogations ne nuisent pas à l'état de conservation des populations des espèces concernées. D'autres vont au-delà des exigences,

étant donné qu'elles peuvent aussi améliorer activement les conditions initiales du site ou créer de nouveaux habitats, plus vastes ou plus adaptés.

Ces mesures sont semblables à celles envisagées dans les procédures d'évaluation prévues à l'article 6, paragraphes 3 et 4. Lorsque les dérogations prévues à l'article 16, paragraphe 1, point c), sont liées à des projets ou des plans relevant de l'article 6 (par exemple, pour la destruction d'habitats d'espèces figurant aux annexes II/IV dans un site Natura 2000), il est possible de procéder à l'évaluation en fonction des critères de l'article 16 et de formuler d'autres mesures dans le cadre de l'évaluation appropriée. Cette approche permet de gagner du temps et d'éviter le coût lié à une double évaluation et d'assurer la cohérence en satisfaisant aux exigences des articles 6 et 16 et en produisant un résultat plus complet pour ce qui est du respect des objectifs de conservation.

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

(3-35) Ces dérogations pourraient, par exemple, couvrir le marquage de certains individus d'une espèce à des fins de recherche (par exemple, des colliers émetteurs) afin de mieux comprendre leur comportement ou pour des projets de conservation visant à réintroduire des espèces. À l'évidence, les projets de recherche doivent aussi envisager des méthodes de substitution. Par exemple, lorsqu'un spécimen doit être mis à mort dans le cadre d'activités de recherche, il convient d'encourager l'utilisation de carcasses et d'échantillons provenant de spécimens tués pour d'autres raisons¹¹⁷. Il est également nécessaire de démontrer que la finalité de ces recherches prévaut sur les intérêts de la protection stricte de l'espèce.

(3-36) Le prélèvement d'œufs, la capture et l'élevage en captivité, le transfert, etc. peuvent tous être autorisés dans le but de reconstituer des populations qui ont décliné, d'augmenter leur diversité génétique ou de réintroduire une espèce. Cependant, bien que ces dérogations aient pour objectif la conservation de l'espèce, elles sont susceptibles d'avoir plusieurs conséquences négatives concernant des aspects écologiques, sociaux et économiques et des considérations relatives au bien-être des animaux. Il est donc conseillé, lors de l'octroi de dérogations de ce type, d'utiliser les données, les mécanismes et les outils disponibles les plus appropriés (*Lignes directrices de l'UICN sur les réintroductions et les autres transferts aux fins de la sauvegarde*¹¹⁸) et les expériences spécifiques aux espèces concernées, afin d'augmenter les chances de réussite et de prévenir les risques éventuels pour l'espèce réintroduite ou d'autres espèces.

Lorsque l'espèce qu'il y a lieu de repeupler ou de réintroduire figure à la fois à l'annexe IV et à l'annexe II de la directive «Habitats» et que les zones de destination ne relèvent pas de Natura 2000, les autorités devraient également évaluer l'opportunité/la nécessité de désigner comme sites Natura 2000 les principales zones de reproduction et de nourrissage de la population de l'espèce repeuplée ou réintroduite, en particulier pour les espèces prioritaires. En outre, il doit avoir été évalué au préalable que les autres solutions pouvant se substituer à la réintroduction ou au transfert sont moins efficaces ou il doit avoir été démontré qu'elles ne sont pas viables pour atteindre les objectifs de conservation spécifiques et clairement définis de la réintroduction ou du transfert.

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

117 Voir aussi Linnell J., V. Salvatori et L. Boitani (2008). *Guidelines for population level management plans for large carnivores in Europe*. Rapport de la Large Carnivore Initiative for Europe élaboré pour la Commission européenne.

118 Voir: <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/2013-009.pdf>

(3-37) La cinquième et dernière raison motivant l'octroi d'une dérogation est la prise ou la détention de certains spécimens des espèces figurant à l'annexe IV, dans des conditions strictement contrôlées, d'une manière sélective et dans une mesure limitée.

(3-38) Contrairement aux dispositions de l'article 16, paragraphe 1, points a) à d), l'article 16, paragraphe 1, point e), ne précise pas l'objectif qu'il y a lieu de poursuivre lors du recours à cette dérogation. Néanmoins, **un objectif doit être indiqué lors du recours à l'article 16, paragraphe 1, point e) et il doit être pleinement justifié.** Cet objectif doit également être conforme aux objectifs généraux de la directive. La CJUE a précisé dans l'affaire C-674/17 que «les objectifs invoqués à l'appui d'une dérogation doivent être définis de manière claire [et] précise». La Cour considère également qu'une dérogation fondée sur l'article 16, paragraphe 1, de la directive «Habitats» «ne peut constituer qu'une application concrète et ponctuelle pour répondre à des exigences précises et à des situations spécifiques»¹¹⁹. Il est donc clair qu'il doit exister un objectif précis pour l'octroi d'une dérogation.

(3-39) Dans l'affaire C-674/17¹²⁰ la CJUE a jugé que «l'objectif d'une dérogation fondée sur l'article 16, paragraphe 1, sous e), de la directive "Habitats" ne peut, en principe, se confondre avec les objectifs des dérogations fondées sur l'article 16, paragraphe 1, sous a) à d), de cette directive, de sorte que la première disposition ne saurait servir de fondement à l'adoption d'une dérogation que dans les cas où les secondes dispositions ne sont pas pertinentes» et que «l'article 16, paragraphe 1, sous e), de la directive "Habitats" ne saurait donc constituer une base juridique générale pour l'octroi des dérogations à l'article 12, paragraphe 1, de cette directive, sauf à priver les autres hypothèses de l'article 16, paragraphe 1, de ladite directive et ledit système de protection stricte de leur effet utile».

L'article 16, paragraphe 1, point e), ne constitue donc pas une base juridique générale permettant de prévoir des dérogations, mais ne peut être appliqué que si les objectifs poursuivis par la dérogation ne relèvent pas de l'article 16, paragraphe 1, points a) à d). Dans le cas contraire, les dispositions de l'article 16, paragraphe 1, points a) à d), et le système de protection stricte perdraient leur effet utile. Dans ce cas particulier, la CJUE a traité explicitement le problème du braconnage d'une espèce protégée, qu'elle reconnaît comme un défi majeur à la conservation des espèces menacées. La Cour a reconnu qu'en principe la lutte contre le braconnage peut être citée comme un moyen de contribuer au maintien ou au rétablissement, dans un état de conservation favorable, de l'espèce concernée et donc comme un objectif relevant de l'article 16, paragraphe 1, point e), de la directive «Habitats»¹²¹.

(3-40) Il résulte de l'arrêt rendu dans l'affaire C-674/17 que l'article 16, paragraphe 1, point e), ne limite pas l'éventail des objectifs qu'une dérogation peut légitimement poursuivre. Outre la lutte contre le braconnage, d'autres raisons peuvent justifier le recours à l'article 16, paragraphe 1, point e), à condition que l'objectif de la dérogation soit conforme à l'objectif général de la directive qui consiste à maintenir et à rétablir, dans un état de conservation favorable, les espèces concernées.

Toutefois, la CJUE, dans l'affaire C-674/17, a également jugé qu'«il revient [...] à l'autorité nationale d'étayer, **sur la base de données scientifiques rigoureuses, y compris**, le cas échéant, des données comparatives relatives aux conséquences de la chasse de gestion sur l'état de conservation du loup, l'hypothèse selon laquelle l'autorisation de la chasse de gestion est réellement susceptible de faire baisser la chasse illégale, et ce dans une mesure telle qu'elle exercerait un effet positif net sur l'état de

119 Affaire C-674/17, point 41.

120 Voir points 34 à 37 de l'affaire C-674/17.

121 C-674/17, point 43.

conservation de la population de loups, tout en tenant compte du nombre de dérogations envisagées et des estimations les plus récentes du nombre de prises illégales»¹²².

La CJUE a également souligné qu'«il y a lieu de considérer que la seule existence d'une activité illégale telle que le braconnage ou les difficultés auxquelles se heurte la mise en œuvre du contrôle de celle-ci ne sauraient suffire à dispenser un État membre de son obligation de garantir la protection des espèces protégées au titre de l'annexe IV de la directive "Habitats". Dans une telle situation, il lui incombe, au contraire, de privilégier le contrôle strict et efficace de cette activité illégale, d'une part, et la mise en œuvre de moyens n'impliquant pas l'inobservation des interdictions posées au titre des articles 12 à 14 ainsi que de l'article 15, sous a) et b), de cette directive, d'autre part»¹²³.

(3-41) Même lorsqu'il a été démontré qu'une dérogation est fondée sur un objectif légitime qui remplit les conditions susmentionnées, **elle ne peut être accordée que si elle répond aussi à une série d'autres critères**, à savoir qu'elle ne doit concerner qu'un nombre limité de spécimens de l'espèce, qu'elle doit être appliquée de manière sélective et dans une mesure limitée, et ce dans des conditions strictement contrôlées¹²⁴. Chacun de ces critères est examiné ci-après.

- Nombre limité

(3-42) Il s'agit d'un critère relatif qu'il y a lieu de comparer au niveau de population d'une espèce, à ses taux de reproduction et de mortalité annuels et qui est directement lié à son état de conservation¹²⁵. Il est donc essentiel de fixer un seuil concernant le nombre d'individus qui peuvent être pris ou détenus. Dans l'affaire C-674/17, la CJUE a précisé que **ce nombre dépend du niveau de la population (nombre d'individus), de son état de conservation et de ses caractéristiques biologiques**. Le «nombre limité» devra être établi, sous la responsabilité de l'autorité nationale compétente, sur la base d'informations scientifiques rigoureuses concernant les données géographiques, climatiques, environnementales et biologiques et à la lumière du taux de reproduction et de la mortalité annuelle totale attribuable à des causes naturelles, mais aussi des pertes dues à d'autres causes telles que les accidents, d'autres dérogations [par exemple au titre de l'article 16, paragraphe 1, point b)] et les spécimens «manquants».

Le nombre d'animaux pris doit également **garantir qu'il ne comporte pas le risque d'une incidence négative importante sur la structure de la population en cause, même s'il ne nuit pas, en soi, au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations d'espèces concernées, dans leur aire de répartition naturelle**¹²⁶. Le «nombre limité» doit être clairement mentionné dans les décisions de dérogation¹²⁷. Cette limite doit être fixée au niveau de la population; cela nécessite une coordination entre toutes les unités de gestion qui couvrent la population concernée. Pour les populations de vertébrés qui occupent de vastes territoires transfrontaliers, comme les grands carnivores, les États membres ayant une population en commun doivent se coordonner afin d'établir une position commune sur ce qui peut être considéré comme un nombre limité aux fins de l'octroi de dérogations.

122 C-674/17, point 45.

123 C-674/17, point 48.

124 Voir point 35 de l'affaire C-674/17.

125 Dans une affaire concernant la disposition comparable de l'article 9 de la directive «Oiseaux» 2009/147/CE (arrêt du 27 avril 1988, Commission/France, affaire C-252/85, EU:C:1988:202), la Cour a indiqué ce qui suit: «il ressort, en outre, de l'article 2, en combinaison avec le onzième considérant de la directive, que le critère des petites quantités ne revêt pas un caractère absolu, mais se réfère au maintien de la population totale et à la situation reproductive de l'espèce en cause.»

126 C-674/17, point 72. Voir également arrêt du 8 juin 2006, WWF Italia e.a., affaire C-60/05, EU:C:2006:378, points 25 et 29 et arrêt du 21 juin 2018, Commission/Malte, affaire C-557/15, EU:C:2018:477, point 62, dans le contexte de l'article 9 de la directive «Oiseaux» 2009/147/CE.

127 C-674/17, points 70 à 72.

(3-43) Les dérogations ne devraient pas être accordées lorsqu'il existe un risque que la dérogation ait un effet négatif important sur la conservation de la population locale concernée, sur les plans quantitatif ou qualitatif (par exemple sur la structure de la population) (voir également le chapitre 3.2.3). Étant donné que toutes les dérogations doivent en tout état de cause remplir la condition précise de l'article 16, paragraphe 1, selon laquelle elles ne doivent pas «nuire au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle», la référence expresse, à l'article 16, paragraphe 1, point e), à un «nombre limité» laisse penser que le législateur a souhaité un niveau de contrainte plus élevé.

(3-44) **La notion de «nombre limité» pour les espèces faisant l'objet d'une protection stricte est beaucoup plus restrictive que celle de «quota maximal durable» ou de «rendement optimal durable» pour les espèces soumises à une gestion cynégétique et figurant à l'annexe V de la directive.** La condition de «nombre limité» correspond au degré de protection recherché par la directive pour les espèces non exploitables. Cette condition est plus restrictive que la condition générale de dérogation qui consiste à assurer le maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées. Par conséquent, elle est plus restrictive que l'utilisation «durable» requise pour les espèces figurant à l'annexe V en vertu de l'article 14, qui garantit que leur exploitation est compatible avec le maintien dans un état de conservation favorable de l'espèce¹²⁸.

(3-45) Le seuil du «nombre limité» doit être déterminé sur la base de critères spécifiques à chaque espèce, car il dépend des exigences écologiques de chaque espèce. Il peut s'agir de l'échelle géographique de la répartition, de la fragmentation de l'habitat et du paysage, de la disponibilité des proies, de l'organisation sociale de l'espèce, des types et des niveaux de menace, notamment les maladies, la pollution et les contaminants, des mises à mort illicites et accidentelles et du changement climatique. Dans tous les cas, le plafond du «nombre limité» doit **«être déterminé sur la base de données scientifiques rigoureuses»**¹²⁹.

- Dans des conditions strictement contrôlées, d'une manière sélective et dans une mesure limitée

(3-46) Cette formulation montre clairement que le législateur de l'UE a voulu fixer des contraintes importantes. Le principe de conditions strictement contrôlées signifie aussi que tout recours à ce type de dérogation doit comporter une autorisation claire qui puisse être mise en rapport avec des individus, des groupes d'individus, des lieux, des quantités ou des moments particuliers. L'expression «dans une mesure limitée» va dans le sens de cette interprétation. Elle indique également la nécessité de contrôles territoriaux, temporels et personnels stricts en vue de faire appliquer les dérogations et d'en assurer le respect.

(3-47) En outre, le principe de **sélectivité signifie que l'activité en question doit avoir un effet très spécifique**, ciblant certains individus d'une espèce, voire d'un sexe ou d'une classe d'âge de cette espèce (par exemple, uniquement les mâles adultes) à l'exclusion de tous les autres. La précision apportée à l'article 16, paragraphe 1, point e), selon laquelle la prise ou la détention doit se limiter à «certains spécimens» est conforme à cette approche. Ce principe suppose également que certains aspects techniques de la méthode utilisée garantissent, selon des critères vérifiables, la sélectivité.

¹²⁸ Cela est également cohérent avec les indications fournies dans le Guide sur la chasse, en application de la directive 79/409/CEE du Conseil concernant la conservation des oiseaux sauvages, relatives à la définition de la notion de «petites quantités». Ce guide considère que les «petites quantités» doivent correspondre à un chiffre bien inférieur aux chiffres caractéristiques du prélèvement d'oiseaux au titre de l'article 7 et encore inférieur pour les espèces qui ne doivent pas être chassées.

¹²⁹ Arrêt du 8 juin 2006, Commission/Italie, affaire C-60/05, EU:C:2006:378.

Dans l'affaire C-674/17, la CJUE a souligné cet aspect: «S'agissant, ensuite, des conditions de sélectivité et de limitation de la prise ou de la détention de certains spécimens des espèces, il y a lieu de considérer qu'elles imposent que la dérogation porte sur un nombre de spécimens déterminé de la façon la plus étroite, spécifique et opportune possible, compte tenu de l'objectif poursuivi par la dérogation en cause. Il peut également être nécessaire, compte tenu du niveau de la population de l'espèce en question, de son état de conservation et de ses caractéristiques biologiques, que la dérogation soit limitée non seulement à l'espèce concernée ou aux types ou groupes de spécimens de celle-ci, mais également aux spécimens identifiés individuellement»¹³⁰.

Le même arrêt a précisé que l'expression «dans des conditions strictement contrôlées» signifie: «..., implique, en particulier, que ces conditions ainsi que la manière dont leur respect est assuré permettent de garantir le caractère sélectif et limité des prises ou de la détention des spécimens des espèces concernées. Ainsi, pour toute dérogation fondée sur cette disposition, l'autorité nationale compétente doit s'assurer du respect des conditions y prévues avant son adoption **et surveiller son incidence a posteriori**. En effet, la réglementation nationale doit **garantir** que la légalité des décisions octroyant des dérogations au titre de cette disposition et la manière dont ces décisions sont appliquées, y compris en ce qui concerne **le respect des conditions tenant notamment aux lieux, dates, quantités et types de spécimens visés, dont elles sont assorties, soient contrôlées de manière effective et en temps utile**»¹³¹.

(3-48) La condition du caractère sélectif fait écho à l'interdiction, prévue à l'article 15, point a), d'utiliser des moyens non sélectifs de capture et de mise à mort énumérés à l'annexe VI, point a), pour la prise, la capture ou la mise à mort, au titre des dérogations, d'espèces figurant à l'annexe IV, point a). Lors de l'application des dérogations prévues à l'article 16, paragraphe 1, point e), le moyen employé pour la capture ou le piégeage doit être sélectif.

24 - Jurisprudence de la CJUE: l'affaire Tapiola Le recours à des dérogations pour la chasse de gestion aux loups – Affaire C-674/17

Contexte

En 2015, le ministère finlandais de l'agriculture et des forêts a adopté un nouveau plan national de gestion de la population de loups en Finlande qui visait l'établissement et le maintien, dans un état de conservation favorable, de la population de loups. Le plan exposait des données montrant l'acceptation sociale croissante de la chasse illégale des loups dans certaines circonstances et indiquait un lien potentiel entre le braconnage et les variations importantes du nombre de loups récemment.

Sur la base de ces éléments, il a noté que ses objectifs ne seraient pas atteints sans tenir compte des besoins des personnes qui vivent et travaillent sur les territoires des loups et a préconisé le recours à des dérogations contre des animaux individuels causant des nuisances, afin d'empêcher l'abattage illégal de loups. Ces dérogations devaient concerner des zones abritant un grand nombre de loups et ne pouvaient pas dépasser un nombre maximal d'animaux dont la prise a été fixée par les autorités à (53 individus par an pour la période 2016-2018, en dehors de la zone de gestion des rennes).

En décembre 2015, l'Office finlandais de la faune sauvage a accordé deux dérogations permettant la mise à mort d'un nombre maximal de sept loups dans la région de Pohjois-Savo, recommandant aux destinataires de ces dérogations de cibler des jeunes individus ou des individus causant des nuisances et non des mâles dominants. Tapiola, une association finlandaise de protection de la nature, a contesté cette décision et a porté l'affaire devant la Cour administrative suprême de Finlande. Cette dernière a décidé de surseoir à statuer et de demander à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) des conseils sur l'interprétation de l'article 16, paragraphe 1, point e).

130 Affaire C-674/17, point 73.

131 Affaire C-674/17, point 74.

Question n° 1: Est-il possible d'accorder pour une zone déterminée, à la demande de chasseurs individuels, des dérogations pour la chasse dite «au titre de la gestion de la population» sur le fondement de l'article 16, paragraphe 1, sous e), dont l'objectif est la lutte contre le braconnage?

La CJUE rappelle que le recours à l'article 16, paragraphe 1, constitue une exception au régime de protection des espèces de la directive et qu'il convient donc d'interpréter cet article de manière restrictive. Les dérogations ne sont possibles que s'il a été démontré qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle.

Il n'est possible d'avoir recours à l'article 16, paragraphe 1, point e), que si les raisons pour l'octroi d'une dérogation au titre de l'article 16, paragraphe 1, points a) à d), ne sont pas pertinentes. En l'espèce, la Cour relève qu'il ressort du contenu des décisions de dérogation et du plan de gestion des loups que le braconnage constitue un sérieux problème pour le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, du loup dans son aire de répartition naturelle. Elle conclut donc que, en principe, s'il peut être démontré que ces dérogations contribueraient effectivement à la lutte contre le braconnage, cela pourrait être considéré comme un objectif pertinent relevant de l'article 16, paragraphe 1, point e).

Toutefois, avant d'accorder une dérogation au titre de l'article 16, paragraphe 1, point e), l'autorité nationale doit être en mesure de démontrer, sur la base de données scientifiques rigoureuses, que ces dérogations sont réellement susceptibles de faire baisser la chasse illégale, et ce dans une mesure telle qu'elle exercerait un effet positif net sur l'état de conservation de la population de loups. En l'espèce, aucun élément de preuve scientifique de ce type n'a été fourni.

En outre, les autorités nationales compétentes doivent établir, en tenant compte des éléments de preuve scientifiques et techniques les plus pertinents et à la lumière des circonstances propres à la situation particulière, qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante permettant d'atteindre l'objectif poursuivi. L'Office finlandais de la faune sauvage n'en a pas fait la démonstration.

Enfin, la Cour a souligné qu'il y a lieu de considérer que la seule existence d'une activité illégale telle que le braconnage ou les difficultés auxquelles se heurte la mise en œuvre du contrôle de celle-ci ne sauraient suffire à dispenser un État membre de son obligation de garantir la protection des espèces protégées au titre de la directive «Habitats». Dans une telle situation, il lui incombe, au contraire, de privilégier le contrôle strict et efficace de cette activité illégale, d'une part, et la mise en œuvre de moyens garantissant que les interdictions posées au titre des articles 12 à 14 sont respectées, d'autre part.

Question n° 2: Comment convient-il d'apprécier, lors de l'octroi de dérogations pour une zone déterminée, la condition visée à l'article 16, paragraphe 1, qui fait référence à l'état de conservation des espèces?

La Cour relève que l'évaluation de l'impact d'une dérogation au niveau du territoire d'une population locale est généralement nécessaire en vue de déterminer son incidence sur l'état de conservation de la population en cause à plus grande échelle. De plus, l'état de conservation d'une population à l'échelle nationale ou biogéographique dépend également de l'incidence cumulée des différentes dérogations affectant des zones locales. Partant, une telle dérogation ne saurait être adoptée sans qu'aient été évalués l'état de conservation des populations de l'espèce concernée ainsi que l'impact que la dérogation envisagée est susceptible d'avoir sur celui-ci au niveau local ainsi qu'au niveau du territoire de cet État membre ou, le cas échéant, au niveau de la région biogéographique visée, ou encore si l'aire de répartition naturelle de l'espèce l'exige et, dans la mesure du possible, sur le plan transfrontalier.

En principe, un plan de gestion fixant le nombre maximal de spécimens pouvant être abattus pour une année cynégétique donnée sur le territoire national pourrait garantir que l'effet cumulatif annuel des dérogations individuelles ne porte pas préjudice au maintien ou au rétablissement des populations de l'espèce concernée dans un état de conservation favorable. Cependant, si le nombre fixé est trop élevé, il est évident que cette condition préalable ne sera pas respectée.

En l'espèce, 43 ou 44 loups ont été abattus en Finlande sur la base de dérogations au titre de la chasse de gestion, au cours de l'année cynégétique 2015-2016, dont de nombreux individus reproducteurs. De plus, cela s'ajoute au nombre annuel de prises illégales d'environ 30 loups (d'après l'estimation du plan de gestion). Enfin, il semble que les dérogations ont augmenté le nombre total de loups abattus, ce qui a entraîné un effet net négatif sur la population de loups.

En ce qui concerne l'incidence de l'état de conservation défavorable d'une espèce sur la possibilité d'autoriser les dérogations au titre de l'article 16, paragraphe 1, la Cour a rappelé que l'octroi de telles dérogations 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. De telles dérogations devraient dès lors être neutres pour l'espèce concernée. (*Commission/Finlande*, affaire C-342/05, EU:C:2007:341, point 29).

Toutefois, comme l'a indiqué la Cour, conformément au principe de précaution, 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 ou au rétablissement des populations d'une espèce menacée d'extinction dans un état de conservation favorable, l'État membre doit s'abstenir de l'adopter ou de la mettre en œuvre.

3.2.2. CRITÈRE N° 2: absence d'autre solution satisfaisante

La deuxième condition consiste à déterminer s'il existe une autre solution satisfaisante que la dérogation, c'est-à-dire s'il est possible de résoudre le problème auquel l'autorité est confrontée sans avoir recours à une dérogation.

(3-49) En vertu de l'article 16, paragraphe 1, les États membres doivent être certains qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante avant de recourir à une dérogation. Il s'agit d'une condition générale applicable à toutes les dérogations. Il appartient aux autorités nationales compétentes d'effectuer les comparaisons nécessaires et d'évaluer les autres solutions. Toutefois, ce pouvoir discrétionnaire est **soumis à plusieurs contraintes**.

(3-50) D'après la jurisprudence de la Cour concernant la disposition comparable de l'article 9 de la directive «Oiseaux» 79/409/CEE¹³², notamment dans l'affaire C-10/96, l'analyse de l'absence d'une «autre solution satisfaisante» peut être considérée sous trois aspects: **Quel est le problème ou la situation spécifique à résoudre? Existe-t-il d'autres solutions?** Dans l'affirmative, **résoudront-elles la situation ou le problème spécifique** pour lequel la dérogation est demandée? Les observations suivantes sont fondées sur la jurisprudence de la CJUE concernant la dérogation comparable de l'article 9 de la directive «Oiseaux» et peuvent être appliquées par analogie à l'article 16.

(3-51) L'analyse de la question de savoir s'il n'existe pas une autre solution satisfaisante suppose l'existence d'un problème ou d'une situation spécifiques auxquels il convient de remédier. Les autorités nationales compétentes doivent résoudre ce problème ou cette situation en choisissant, parmi les solutions possibles, celle qui est la plus appropriée et qui assurera la meilleure protection de l'espèce tout en résolvant le problème ou la situation. Afin d'assurer la protection stricte des espèces, il convient d'évaluer ces solutions par rapport aux interdictions figurant à l'article 12. Il pourrait s'agir, par exemple, de modifier l'emplacement, l'échelle ou la conception des projets, ou de changer d'activités, de processus ou de méthodes.

Par exemple, lors de l'évaluation de l'existence d'«autres solutions satisfaisantes» que les mesures prévues à l'article 16, paragraphe 1, point b), qui visent à prévenir les dommages importants aux cultures, au bétail, aux forêts, aux pêcheries et aux eaux ou à d'autres formes de propriété, il convient d'abord de mettre en œuvre, ou, du moins, d'examiner sérieusement, des moyens préventifs non létaux compatibles avec l'article 12. Dans la plupart des cas, les **mesures préventives** des dommages aux cultures ou au bétail (telles que le recours à des clôtures appropriées, à des dispositifs de dissuasion de la faune sauvage, à des chiens protecteurs de troupeaux, au gardiennage

¹³² Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL et Société d'études ornithologiques AVES ASBL/Région wallonne, affaire C-10/96; arrêt du 16 octobre 2003, Ligue pour la protection des oiseaux e.a./Premier ministre et Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, affaire C-182/02, EU:C:2003:558.

ou à la modification des pratiques de gestion des troupeaux, ainsi qu'à la promotion de l'amélioration des conditions d'habitat ou des populations des proies des espèces concernées) peuvent constituer une autre solution satisfaisante que le recours aux dérogations prévues à l'article 16, paragraphe 1, point b). D'autres mesures préventives, telles que la diffusion d'informations scientifiques visant à réduire les conflits (par exemple les modes d'élevage ou le comportement de l'homme), peuvent faire partie des autres solutions satisfaisantes que le recours à l'abattage au titre des dérogations visées à l'article 16, paragraphe 1, point b) et c).

(3-52) En déterminant si, pour une situation particulière, il existe une autre solution satisfaisante, il y a lieu de prendre en compte tous les avantages et inconvénients écologiques, économiques et sociaux, afin de déterminer la solution optimale. Cette **analyse des avantages et des inconvénients** devrait porter sur les effets négatifs potentiels des solutions possibles ainsi que sur les options et les outils permettant de supprimer ou de réduire ces effets négatifs. Le résultat net, en ce qui concerne la résolution du problème tout en évitant ou en réduisant les effets secondaires, doit ensuite être mis en balance avec les effets d'une dérogation, en tenant compte de l'objectif général de la directive.

(3-53) Là encore, il incombe aux autorités nationales compétentes, dans le contexte de l'autorisation de dérogations, de s'assurer que, compte tenu notamment des meilleures connaissances scientifiques et techniques pertinentes, ainsi qu'à la lumière des circonstances tenant à la situation spécifique en cause, il n'existe aucune autre solution satisfaisante permettant d'atteindre l'objectif poursuivi dans le respect des interdictions édictées dans la directive «Habitats»¹³³.

(3-54) Ainsi, dans l'affaire C-674/17, la CJUE a considéré que la seule existence d'une activité illégale, telle que le braconnage, ou les difficultés auxquelles se heurte la mise en œuvre du contrôle de celle-ci ne sauraient suffire à dispenser un État membre de son obligation de garantir la protection des espèces conformément à l'annexe IV de la directive «Habitats». Dans une telle situation, il lui incombe de privilégier le contrôle strict et efficace de cette activité illégale, d'une part, et l'adoption de mesures conformes aux interdictions posées au titre des articles 12 à 14 ainsi que de l'article 15, sous a) et b), de cette directive, d'autre part¹³⁴.

(3-55) Ce n'est que lorsqu'il est suffisamment démontré que les autres solutions potentielles ne sont pas satisfaisantes, soit parce qu'elles ne permettent pas de résoudre le problème spécifique, soit parce qu'elles ne sont pas réalisables techniquement, et lorsque les autres conditions sont également respectées, que le recours à la dérogation peut être justifié.

Toutefois, **si une mesure est partiellement satisfaisante, même si elle ne répond pas suffisamment au problème, mais qu'elle peut quand même réduire ou atténuer le problème, elle doit être mise en œuvre en premier lieu.** Les dérogations en vue d'un abattage ne peuvent être justifiées que pour le problème résiduel, si aucun autre moyen n'est possible, mais elles doivent être proportionnelles au problème qui subsiste après la mise en œuvre de mesures non létales.

(3-56) Le processus visant à déterminer si une autre solution n'est pas satisfaisante doit se fonder sur une évaluation bien documentée de toutes les options possibles, y compris en ce qui concerne leur effet utile, sur la base des meilleures informations et données disponibles. L'évaluation des autres solutions doit être mise en balance avec l'objectif général consistant à maintenir ou rétablir, dans un état de conservation favorable, l'espèce d'intérêt communautaire concernée (elle doit donc tenir compte de l'état de conservation, de l'incidence des autres prélèvements accidentels ou illégaux de

¹³³ Affaire C-674/17, point 51.

¹³⁴ C-674/17, point 48.

spécimens et des perspectives de la population concernée). L'évaluation peut également tenir compte de la proportionnalité sur le plan du coût. Toutefois, le coût économique ne peut pas être le seul facteur déterminant dans l'analyse des autres solutions possibles. En particulier, il n'est pas possible de rejeter d'emblée les autres solutions satisfaisantes au motif que leur coût serait trop élevé¹³⁵.

(3-57) En tout état de cause, **l'octroi d'une dérogation au titre de l'article 16 doit être une solution de dernier recours**¹³⁶. La caractéristique commune essentielle de tout régime dérogatoire est qu'il doit être subordonné aux autres exigences prévues par la directive dans l'intérêt de la conservation.

(3-58) La même approche s'applique à l'interprétation du terme «satisfaisante». Compte tenu du caractère exceptionnel du régime dérogatoire et de l'obligation pour les États membres, en vertu de l'article 4, paragraphe 3, du TUE, d'aider l'Union européenne à accomplir ses missions, une dérogation ne serait justifiée que sur la base d'une démonstration objective qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante¹³⁷.

(3-59) Dans l'affaire C-342/05, l'avocat général a précisé le principe de proportionnalité, selon lequel¹³⁸ une «mesure ne peut pas être mise en œuvre si son objectif peut être atteint par un moyen moins radical, donc par une autre solution satisfaisante au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive». «[U]ne autre solution est satisfaisante non seulement lorsqu'elle atteint aussi bien les objectifs de la dérogation, mais aussi lorsque les désavantages causés par la dérogation sont disproportionnés par rapport aux objectifs poursuivis et que l'autre solution garantirait un rapport proportionné».

(3-60) **La détermination du fait qu'une autre solution satisfaisante existe ou non dans une situation de fait donnée doit être fondée sur des éléments objectivement vérifiables, tels que des considérations scientifiques et techniques.** Eu égard au caractère exceptionnel du régime dérogatoire, une dérogation ne serait justifiée que si les raisons pour lesquelles d'autres solutions à première vue satisfaisantes ne peuvent pas être adoptées étaient objectivement établies¹³⁹. De toute évidence, l'exigence consistant à envisager sérieusement d'autres solutions est primordiale. Le pouvoir discrétionnaire des États membres est limité et, lorsqu'il existe une autre solution, tout argument tendant à montrer qu'elle n'est pas satisfaisante doit être convaincant. L'arrêt dans l'affaire C-182/02 illustre l'approche stricte adoptée par la Cour pour les dérogations au titre de la directive «Oiseaux». Afin de déterminer s'il existait une solution satisfaisante, la Cour a évalué tant la «nécessité» que l'«objet» de la dérogation¹⁴⁰.

Cet arrêt confirme qu'il est important de démontrer qu'il existe des raisons convaincantes de justifier une dérogation¹⁴¹. **Une autre solution ne peut être jugée non satisfaisante au seul motif qu'elle causerait plus de désagréments aux bénéficiaires de la dérogation ou les contraindrait à modifier leur comportement.** À cet égard, les arguments fondés sur la «tradition fortement ancrée» ou la «tradition

135 Voir, pour le principe de proportionnalité dans le contexte de l'article 6, communication de la Commission C(2018) 7621 final, Gérer les sites Natura 2000 – Les dispositions de l'article 6 de la directive «Habitats» 92/43/CEE, p. 55.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125\(07\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125(07))

136 Voir point 33 des conclusions de l'avocat général dans l'affaire C-10/96.

137 Selon l'avocat général dans l'affaire C-10/96, ce terme «peut être interprété en ce sens qu'il a trait à une solution qui permette de résoudre le problème particulier auquel sont confrontées les autorités nationales tout en respectant, autant que faire se peut, les interdictions édictées dans la directive; une dérogation ne saurait être admise que lorsqu'aucune autre solution n'impliquant pas l'inobservation de ces interdictions ne peut être adoptée».

138 Voir points 24 à 27 des conclusions de l'avocat général dans l'affaire C-342/05.

139 Voir aussi point 39 des conclusions de l'avocat général dans l'affaire C-10/96.

140 Ligue pour la protection des oiseaux e.a./Premier ministre et Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, affaire C-182/02, point 16.

141 Voir aussi arrêt du 15 décembre 2005, Commission/Finlande, affaire C-344/03, EU:C:2005:770, points 18 à 46.

historique et culturelle» des pratiques de chasse ont été jugés insuffisants pour justifier la nécessité d'une dérogation à la directive «Oiseaux»¹⁴². La même logique s'applique aux dérogations prévues par la directive «Habitats».

(3-61) En outre, la solution finalement retenue, même si elle implique une dérogation, doit être objectivement limitée à hauteur de ce qui est nécessaire pour résoudre le problème ou la situation spécifique¹⁴³. Cela signifie que les **dérogations doivent être limitées en ce qui concerne la durée, le lieu, le nombre** de spécimens concernés, les spécimens spécifiques concernés, les personnes autorisées, etc. La nécessité de limiter une dérogation à hauteur de ce qui est nécessaire pour résoudre le problème a été confirmée à nouveau dans l'affaire C-10/96 concernant la disposition comparable de l'article 9 de la directive «Oiseaux»¹⁴⁴. Selon la Cour, le nombre de spécimens concernés par la dérogation doit être «fixé à hauteur de ce qui s'avère objectivement nécessaire pour remédier à ces inconvénients». Cette limite est différente du «nombre limité» figurant à l'article 16, paragraphe 1, point e), qui constitue un «plafond» général pour l'application de cette dérogation particulière¹⁴⁵.

3.2.3. CRITÈRE N° 3: incidence d'une dérogation sur l'état de conservation

Conformément au cadre de rapport harmonisé visé à l'article 17 de la directive, l'état de conservation général d'une espèce dans un État membre est évalué à un niveau biogéographique dans chaque État membre. Mais l'évaluation de l'incidence d'une dérogation particulière doit intervenir à un niveau inférieur (par exemple, au niveau du site, de la population) afin qu'elle soit utile dans le contexte spécifique de la dérogation.

(3-62) Conformément à l'article 16, paragraphe 1, les dérogations ne doivent pas nuire «au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle». La mise en œuvre de cette disposition doit être assortie d'une évaluation en deux étapes: premièrement, une évaluation de l'état de conservation des populations spécifiques d'une espèce dans son aire de répartition naturelle au sein de l'État membre concerné (et éventuellement au-delà des frontières nationales si les populations couvrent aussi des pays voisins) et, deuxièmement, une évaluation de l'incidence de la dérogation sur l'état de conservation de la ou des populations spécifiques concernées. Dans un souci de clarté, on entend ici par «population», un groupe d'individus de la même espèce vivant simultanément dans une zone géographique définie et qui (potentiellement) se reproduisent entre eux (c'est-à-dire qu'ils ont un patrimoine génétique commun)¹⁴⁶.

3.2.3.a) Échelle d'évaluation

142 Arrêt du 9 décembre 2004, Commission/Espagne, affaire C-79/03, EU:C:2004:782, point 27 Voir également conclusions de l'avocat général présentées le 7 novembre 1996 dans l'affaire C-10/96, EU:C:1996:430, point 36. «[L]'article 9 n'admet de dérogation que "s'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante", mais non pas lorsque la mise en œuvre d'une interdiction causerait seulement quelques désagréments aux personnes concernées ou les contraindrait à modifier leurs habitudes». «Il est inhérent à la protection de l'environnement que certaines catégories de personnes puissent être contraintes de modifier leur comportement dans le cadre d'une activité d'intérêt général; en l'occurrence, l'abolition, à la suite de l'adoption de la directive, de la "tenderie" ou de la "capture d'oiseaux à des fins récréationnelles". Le fait que de telles activités soient "ancestrales" ou participent d'une "tradition historique et culturelle" ne suffit pas à justifier que l'on déroge à la directive».

143 Voir points 21 et 22 et points 26 et 27 de l'arrêt.

144 Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL et Société d'études ornithologiques AVES ASBL/Région wallonne, affaire C-10/96.

145 Conformément au paragraphe 3.4.12 du Guide sur la chasse en application de la directive 79/409/CEE du Conseil concernant la conservation des oiseaux sauvages.

146 Pour la définition des termes «aire de répartition» et «population», voir aussi «Reporting under Article 17 of the Habitats Directive – Explanatory Notes and Guidelines for the period 2013–2018», p. 29f.

https://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17

(3-63) Se pose alors la question du niveau qu'il convient de considérer afin d'évaluer si l'incidence d'une dérogation est négative ou neutre ou pourrait être positive pour l'état de conservation d'une espèce. L'état de conservation d'une espèce doit, en fin de compte, être considéré sur l'ensemble de son aire de répartition naturelle, conformément à l'article 1^{er}, point i). Lors de discussions avec le comité habitats, il a été convenu qu'aux fins de l'établissement des rapports prévus à l'article 17 (en lien avec l'article 11), l'état de conservation devait être évalué au niveau biogéographique dans chaque État membre. Cela permettrait à terme de rassembler des informations relatives à des régions biogéographiques entières dans l'ensemble de l'UE. L'état de conservation d'une espèce au sein d'une région biogéographique donnée d'un État membre est donc une information très pertinente pour l'examen d'une dérogation.

(3-64) **Cependant, l'évaluation de l'incidence d'une dérogation spécifique devra dans la plupart des cas intervenir à un niveau inférieur** à celui de la région biogéographique afin qu'elle soit utile sur le plan écologique. Un niveau utile pourrait être celui de la population (locale). Le libellé de l'article 16, qui mentionne les «*populations des espèces concernées*», confirme cette interprétation.

Bien entendu, l'approche doit être adaptée à l'espèce en question: les effets cumulatifs de l'abattage d'individus d'une espèce de grand carnivore occupant de vastes territoires devront être évalués au niveau de la population (transfrontalière le cas échéant¹⁴⁷), tandis qu'en ce qui concerne la destruction d'un site de reproduction au sein d'un habitat d'amphibiens plutôt fragmenté, il peut être préférable d'en évaluer l'incidence au niveau d'un site spécifique ou de la métapopulation¹⁴⁸.

Selon une jurisprudence constante, les dérogations doivent être appliquées de manière appropriée afin de répondre à des exigences précises et à des situations particulières¹⁴⁹. Il s'ensuit que les évaluations intervenant aux niveaux inférieurs sont normalement essentielles, puisque les dérogations doivent résoudre des problèmes spécifiques et apporter des solutions appropriées. Les dérogations doivent donc être **accordées pour un lieu spécifique puisque leur incidence principale se situe au niveau local**. L'évaluation à un niveau inférieur devrait ensuite être mise en parallèle avec la situation à une plus grande échelle (par exemple biogéographique, transfrontalière ou nationale), afin d'obtenir une vue d'ensemble complète de la situation.

Dans son arrêt dans l'affaire C-674/17 relative aux dérogations pour les loups, la CJUE suit ce raisonnement en indiquant qu'avant d'autoriser des dérogations, les autorités nationales doivent **évaluer l'état de conservation de la population concernée et l'impact des dérogations envisagées au niveau local ainsi qu'au niveau du territoire de cet État membre** ou, le cas échéant, au niveau de la région biogéographique visée lorsque les frontières de cet État membre chevauchent plusieurs régions biogéographiques, ou encore si l'aire de répartition naturelle de l'espèce l'exige et, dans la mesure du possible, sur le plan transfrontalier. La CJUE a précisé que: l'évaluation de l'impact d'une dérogation au niveau du territoire d'une population locale est généralement nécessaire en vue de déterminer son incidence sur l'état de conservation de la population en cause à plus grande échelle. (...) [L]es conséquences d'une telle dérogation seront généralement ressenties de manière la plus immédiate dans la zone locale visée par celle-ci. Par ailleurs, l'état de conservation d'une population à

147 Concernant les espèces dont les populations occupent des territoires transfrontaliers ou les espèces qui migrent en traversant les frontières de l'UE, l'intégralité de leur aire de répartition naturelle doit être prise en considération, dans la mesure du possible.

148 Une métapopulation est un groupe de populations de la même espèce séparées géographiquement et qui interagissent à un certain niveau. Le terme «métapopulation» a été inventé par Richard Levins en 1969 pour décrire un modèle de dynamique des populations d'insectes nuisibles dans les champs agricoles, mais l'idée a été plus largement appliquée aux espèces vivant dans des habitats naturellement ou artificiellement fragmentés.

149 Voir en particulier: Commission/Belgique, affaire 247/85, point 7; arrêt du 8 juillet 1987, Commission/Italie, affaire 262/85, point 7; WWF Italia/Regione Veneto, affaire C-118/94, point 21; C-674/17, point 41.

l'échelle nationale ou biogéographique dépend également de l'incidence cumulée des différentes dérogations affectant des zones locales»¹⁵⁰. «Partant, une telle dérogation ne saurait être adoptée sans qu'aient été évalués l'état de conservation des populations de l'espèce concernée ainsi que l'impact que la dérogation envisagée est susceptible d'avoir sur celui-ci au niveau local ainsi qu'au niveau du territoire de cet État membre ou, le cas échéant, au niveau de la région biogéographique visée lorsque les frontières de cet État membre chevauchent plusieurs régions biogéographiques, ou encore si l'aire de répartition naturelle de l'espèce l'exige et, dans la mesure du possible, sur le plan transfrontalier»¹⁵¹. Toutefois, «il ne saurait être tenu compte, aux fins de cette évaluation, de la partie de l'aire de répartition naturelle de la population concernée s'étendant à certaines parties du territoire d'un État tiers, qui n'est pas tenu par les obligations de protection stricte des espèces d'intérêt pour l'Union»¹⁵².

(3-65) Lorsque le pouvoir d'accorder des dérogations est transmis à des niveaux infranationaux (par exemple l'administration régionale), il est nécessaire de coordonner et de bénéficier **d'une vue d'ensemble et d'une supervision** de l'octroi des dérogations au niveau des États membres (et également au-delà des frontières nationales dans le cas des populations transfrontalières), afin d'éviter le risque que le cumul des dérogations nuise à l'état de conservation des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle (nationale) (voir aussi point 3.1.2).

3.2.3.b) Dérogations et incidence sur l'état de conservation

Le résultat net d'une dérogation doit être neutre ou positif pour l'état de conservation d'une espèce. Il est possible, dans certaines circonstances, de recourir à des mesures compensatoires pour contrebalancer, par exemple, l'incidence d'une dérogation sur les sites de reproduction et les aires de repos, mais ces mesures ne remplacent ni ne réduisent la nécessité de respecter les trois critères. Les plans de conservation des espèces ne sont pas obligatoires mais il est recommandé d'en élaborer, car ils contribuent à garantir que les dérogations sont accordées conformément aux objectifs de la directive.

(3-66) Comme le souligne la jurisprudence de la CJUE¹⁵³, «l'article 16, paragraphe 1, de la directive fait de l'état de conservation favorable desdites populations dans leur aire de répartition naturelle une condition nécessaire et préalable à l'octroi des dérogations qu'il prévoit». Ni l'octroi de dérogations pour les espèces dont l'état de conservation est défavorable ni le recours à des mesures compensatoires ne sont explicitement prévus par la directive. Toutefois, en interprétant et en mettant en œuvre la disposition de l'article 16, paragraphe 1, d'une manière qui mette l'accent sur la réalisation de l'objectif général consistant à atteindre un état de conservation favorable, l'interprétation peut intégrer ces deux notions, à condition que la réalisation de cet objectif ne soit en aucune façon compromise.

(3-67) L'état de conservation favorable des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle est en principe une condition préalable nécessaire à l'octroi d'une dérogation¹⁵⁴. Néanmoins, dans l'affaire C-342/05, après avoir constaté que l'état de conservation du loup en Finlande n'était pas favorable, la Cour a considéré¹⁵⁵ que l'octroi de dérogations pour l'abattage de spécimens de loups demeure possible «à titre exceptionnel» et «lorsqu'il est dûment établi qu'elles ne sont pas de nature à

150 C-674/17, point 59.

151 C-674/17, point 61.

152 C-674/17, point 60.

153 Voir en particulier: arrêt du 10 mai 2007, Commission/République d'Autriche, affaire C-508/04, point 115, et arrêt du 14 juin 2007, Commission/Finlande, affaire C-342/05, point 28.

154 Voir en particulier: Commission/République d'Autriche, affaire C-508/04, point 115, et Commission/Finlande, affaire C-342/05, point 28.

155 Arrêt du 14 juin 2007, Commission/Finlande, affaire C-342/05, EU:C:2007:341, point 29.

aggraver l'état de conservation non favorable des populations ou à empêcher le rétablissement, dans un état de conservation favorable, de celles-ci». L'abattage d'un nombre limité de spécimens pourrait avoir un effet négligeable sur l'objectif visé à l'article 16, paragraphe 1, de la directive «Habitats», à savoir le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, de la population de loups dans son aire de répartition naturelle. Une telle dérogation pourrait dès lors être neutre pour l'espèce concernée. Ainsi, si l'état de conservation de l'espèce concernée n'est pas favorable, une dérogation ne peut être accordée que si elle est justifiée par des circonstances exceptionnelles et seulement si cela n'aggrave pas l'état de conservation et n'empêche pas son rétablissement dans un état favorable (effet neutre), et pour autant que toutes les autres conditions requises par l'article 16 soient également respectées. Dans l'affaire C-342/05, la Cour a constaté que, dans les faits, les autorités nationales compétentes ont accordé des dérogations «sans s'appuyer sur une évaluation de l'état de conservation de l'espèce, sans fournir une motivation précise et adéquate quant à l'absence d'une autre solution satisfaisante et sans identifier de façon précise les loups causant des dommages importants qui pouvaient être abattus». En outre, la Cour a indiqué que de telles dérogations «qui, d'une part, ne se fondent pas sur une évaluation de l'impact de la mise à mort des loups qu'elles autorisent sur le maintien dans un état de conservation favorable de la population de cette espèce dans son aire de répartition naturelle et qui, d'autre part, ne comportent pas une motivation précise et adéquate quant à l'absence d'une autre solution satisfaisante, sont contraires à l'article 16, paragraphe 1, de la directive "Habitats"»¹⁵⁶. Dans l'affaire C-674/17, la CJUE a souligné que l'évaluation susmentionnée de l'effet des dérogations prévues sur l'état de conservation favorable doit être effectuée à la lumière du principe de précaution¹⁵⁷. En d'autres termes, «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 ou au rétablissement des populations d'une espèce menacée d'extinction dans un état de conservation favorable, l'État membre doit s'abstenir de l'adopter ou de la mettre en œuvre»¹⁵⁸.

Une approche similaire devrait être adoptée lorsque l'état de conservation de l'espèce concernée est inconnu. Dans ce cas, il serait impossible de déterminer l'incidence de la dérogation sur l'état de conservation, de sorte que la dérogation ne pourrait pas être accordée.

(3-68) À l'évidence, moins l'état de conservation et les tendances en la matière sont favorables, moins il est probable qu'une dérogation puisse être justifiée, sauf dans des circonstances particulièrement exceptionnelles.

De même, il est préférable d'adopter cette approche concernant les dérogations dans un cadre clair et structuré de mesures de conservation des espèces. Là aussi (comme pour les mesures de protection), l'état de conservation d'une espèce est la considération principale pour évaluer et justifier le recours aux dérogations. Par conséquent, il importe non seulement de prendre en compte l'état de conservation actuel, mais aussi d'en examiner l'évolution.

(3-69) En ce qui concerne l'état de conservation actuel des espèces concernées, l'état et la situation de la population locale d'une espèce dans une zone géographique donnée pourraient être très différents de l'état de conservation général des populations de la région biogéographique de l'État membre (ou même de l'aire de répartition naturelle). Par conséquent, il convient de connaître l'état de conservation à tous les niveaux et de l'évaluer correctement avant de décider de l'octroi d'une dérogation.

156 C-342/05, points 30 et 31.

157 C-674/17, points 68 et 69.

158 C-674-17, point 66.

(3-70) Aucune dérogation ne peut être accordée si elle nuit – à quelque niveau que ce soit – à l'état de conservation d'une espèce ou à l'atteinte, par celle-ci, d'un état de conservation favorable. En d'autres termes, si une dérogation est susceptible d'avoir un effet négatif important sur la population concernée (ou sur l'évolution de cette population) ou même sur une population locale au sein d'un État membre, l'autorité compétente ne devrait pas l'accorder. **Le résultat net d'une dérogation doit être neutre ou positif pour les populations concernées de l'espèce.**

(3-71) Lorsque les données ne sont pas suffisamment solides et fiables pour apporter la preuve que l'état de conservation est favorable et/ou pour garantir que la dérogation ne nuit pas à l'état de conservation, le principe de précaution (qui exige que les objectifs de conservation prévalent en cas d'incertitude) devrait être appliqué et aucune dérogation ne devrait être accordée. Comme l'a indiqué la CJUE dans l'affaire C-674/17, «[I]l importe [...] de souligner également que, conformément au principe de précaution consacré à l'article 191, paragraphe 2, TFUE, 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 ou au rétablissement des populations d'une espèce menacée d'extinction dans un état de conservation favorable, l'État membre doit s'abstenir de l'adopter ou de la mettre en œuvre»¹⁵⁹.

(3-72) Lorsque l'état et la situation de l'espèce varient aux différents niveaux géographiques, l'évaluation doit d'abord porter sur le niveau de la population locale, puis sur l'incidence de la dérogation sur la population de la région biogéographique, en tenant compte également de l'effet cumulé d'autres dérogations pour cette même espèce dans cette région biogéographique.

3.3. Aspects supplémentaires à prendre en considération

(3-73) Lors de l'examen de la question de savoir si une dérogation pourrait nuire au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations de l'espèce, il convient également de prendre en considération les éléments suivants, en particulier:

- a) si les mesures requises (appropriées, efficaces et vérifiables) sont instaurées, mises en œuvre et appliquées efficacement pour une espèce d'un État membre afin d'en garantir la protection stricte et de s'assurer qu'elle atteint un état de conservation favorable;
- b) que la dérogation ne va pas à l'encontre des mesures requises, ne les rend pas inefficaces et ne les neutralise pas;
- c) que les incidences (y compris les effets cumulatifs) des dérogations sont étroitement surveillées et que des enseignements en sont tirés pour l'avenir.

3.3.1. Le rôle des plans d'action par espèce

(3-74) Une façon de garantir que le recours aux dérogations est approprié, dans le cadre d'un système de protection stricte, serait **d'élaborer et de mettre en œuvre des plans d'action ou de conservation/gestion complets par espèce**, même si la directive n'exige pas de tels plans. Ces plans devraient viser à protéger l'espèce et à la rétablir ou la maintenir dans un état de conservation favorable. Ils devraient inclure non seulement les mesures requises au titre de l'article 12, mais aussi des mesures visant à soutenir ou à restaurer la viabilité de la population, son aire de répartition naturelle et les habitats de l'espèce. Ces plans pourraient alors constituer une base utile et un cadre d'orientation pour l'octroi de dérogations, pour autant que ces dernières soient toujours accordées au cas par cas, que toutes les autres conditions de l'article 16 soient

¹⁵⁹ C-674/17, point 66.

respectées et qu'il ait été démontré que la dérogation ne nuit pas au maintien dans un état de conservation favorable des populations des espèces concernées.

(3-75) Par exemple, les dérogations visant à prévenir les dommages importants aux cultures ou aux propriétés peuvent être moins efficaces pour résoudre le problème à long terme si elles interviennent indépendamment de toute autre mesure concernant l'espèce. Cependant, si elles s'accompagnent d'un certain nombre d'autres mesures (c'est-à-dire des dispositifs non létaux, des mesures de prévention, des incitations, des mesures compensatoires, etc.), dans le cadre d'un plan de conservation/gestion des espèces, qui s'inscrit dans un système de protection stricte, les dérogations pourraient être beaucoup plus efficaces. Dans ces conditions, un plan de conservation/gestion des espèces, s'il est correctement mis en œuvre, pourrait constituer un cadre approprié pour l'octroi de dérogations conformes aux objectifs de la directive. De tels plans devraient bien entendu être mis à jour régulièrement à la lumière de l'amélioration des connaissances et des résultats des contrôles.

(3-76) Afin d'instaurer un cadre approprié pour l'octroi de dérogations, les plans de conservation/gestion des espèces devraient être fondés sur **des informations scientifiques solides et actualisées** concernant l'état de la population de l'espèce et les tendances en la matière et viser principalement à maintenir ou rétablir l'espèce dans un état de conservation favorable (en précisant les conditions à remplir pour y parvenir). Les plans devraient comporter une évaluation solide et complète de toutes les menaces et les pressions qui pèsent sur l'espèce, ainsi qu'une analyse des niveaux de mortalité existants, qu'ils soient d'origine naturelle ou humaine, tels que l'abattage illégal (braconnage) ou les captures et mises à mort accidentelles.

(3-77) Sur la base des meilleures informations disponibles, d'évaluations scientifiques solides et de systèmes de contrôle, les plans de conservation/gestion des espèces pourraient alors définir une série cohérente de mesures qu'il y a lieu de mettre en œuvre et de contrôler afin de garantir l'atteinte ou le maintien, dans un état de conservation favorable, de la population concernée. Ce n'est que dans ces conditions que les plans de conservation/gestion des espèces pourraient constituer un cadre approprié pour l'octroi de dérogations, ce qui pourrait ainsi contribuer à simplifier la procédure d'octroi de chaque dérogation spécifique, pour autant que toutes les conditions requises au titre de l'article 16 soient également respectées.

3.3.2. Évaluation de l'incidence des plans/projets et protection des espèces

(3-78) Les dispositions et procédures spécifiques de l'article 16 doivent également être respectées dans le cas d'un plan ou d'un projet susceptible d'avoir une incidence sur une espèce protégée par l'UE et soumis aux procédures d'évaluation prévues à l'article 6, paragraphe 3, de la directive «Habitats» ou dans les directives relatives à l'EIE ou à l'ESIE. Dans ce cas, les procédures d'évaluation des incidences réalisées pour les plans et les projets peuvent être utilisées pour évaluer l'incidence sur les exigences figurant à l'article 12 et pour vérifier si les conditions de dérogation de l'article 16 sont respectées.

Cela serait pertinent, par exemple, lorsque la construction et/ou l'exploitation d'un projet est susceptible d'entraîner la détérioration ou la destruction de sites de reproduction ou d'aires de repos ou de perturber toute espèce figurant à l'annexe IV, point a) et présente dans la zone du projet.

Dans ces situations, il est nécessaire de déterminer:

- si l'une des espèces figurant à l'annexe IV, point a) de la directive «Habitats» est présente dans la zone du projet,

- si l'un des sites de reproduction ou l'une des aires de repos des espèces figurant à l'annexe IV, point a) de la directive «Habitats» est présent dans la zone du projet
- si l'une de ces espèces et/ou leurs sites de reproduction ou leurs aires de repos seront touchés (mise à mort, perturbation, endommagement, etc.) par la construction et/ou l'exploitation du projet et, si tel est le cas,
- si les conditions énoncées à l'article 16 sont remplies.

(3-79) Ce n'est qu'une fois que les contrôles susmentionnés ont eu lieu qu'une dérogation au titre de l'article 16 peut être accordée et que le projet peut être mené à bien en toute légalité (après avoir obtenu l'autorisation). S'il existe, par exemple, un site de reproduction d'une espèce figurant à l'annexe IV, point a) et que la construction ou l'exploitation du projet le détruira, l'autorisation du projet constituerait une violation de l'article 12, à moins qu'une dérogation au titre de l'article 16 soit accordée et que les conditions de son octroi soient remplies.

(3-80) Lorsque les projets sont susceptibles d'affecter les sites Natura 2000 de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans ou projets, ils font l'objet d'une évaluation appropriée au titre de l'article 6, paragraphe 3, de la directive, qui prévoit également les contrôles énoncés dans la liste susmentionnée et assure le suivi nécessaire.

Pour les projets qui ne relèvent pas de l'article 6, paragraphe 3, parce qu'ils ne sont pas susceptibles d'affecter les sites Natura 2000 de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans ou projets, les États membres peuvent adapter les procédures existantes afin de répondre aux exigences des articles 12 et 16. Cela signifie que les contrôles figurant dans la liste susmentionnée peuvent être intégrés dans les évaluations qui relèvent des processus décisionnels à différents niveaux d'un État membre, y compris les décisions relatives à l'aménagement du territoire ou les procédures d'évaluation des incidences sur l'environnement pour les programmes, plans et projets.

L'objectif sous-jacent est de déterminer correctement et rapidement l'incidence d'un projet, y compris ses effets sur les espèces protégées figurant à l'annexe IV, point a), de la directive «Habitats» et leurs habitats, avant que le projet ne soit réalisé. La procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement (EIE) est un instrument qu'il est possible d'utiliser à cet effet.

(3-81) La coordination des procédures juridiques peut éviter des complications dans ce domaine. Idéalement, après réception de la demande d'autorisation concernant un projet entrant dans le champ d'application de la directive relative à l'EIE, une évaluation des incidences sur l'environnement (au moins la phase de vérification préliminaire) est lancée afin de pouvoir déterminer toutes les incidences potentielles. Ainsi, il est possible de définir sans délai si une dérogation est nécessaire et de déterminer si les exigences figurant à l'article 16 de la directive «Habitats» peuvent être satisfaites. Si c'est le cas, l'autorisation pourrait alors être accordée en même temps que la dérogation. S'il y a lieu de modifier le projet en raison des conclusions de l'EIE, la dérogation peut se fonder sur le projet modifié.

Idéalement, l'EIE réalisée à la suite de la demande de permis unique couvrira toutes les incidences pertinentes sur l'environnement (y compris l'incidence sur les espèces figurant à l'annexe IV, point a) de la directive «Habitats» et sur leurs sites de reproduction ou leurs aires de repos) qui peuvent être traitées lors de l'octroi du permis. Par exemple, cela peut se faire en fixant des conditions qui atténuent les incidences négatives et/ou en accordant des dérogations à certaines interdictions prévues par la loi, si les conditions des dérogations sont remplies.

(3-82) Bien qu'il ne soit pas obligatoire, en vertu des articles 12 et 16 de la directive «Habitats», de procéder aux vérifications susmentionnées dans le cadre d'une évaluation appropriée au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive «Habitats» ou dans le cadre de la procédure d'EIE, il s'agit là du meilleur moyen de garantir le respect des articles 12 et 16 de la directive «Habitats». La procédure d'EIE permet de déterminer les incidences qu'a un projet sur les espèces figurant à l'annexe IV de la directive «Habitats», ainsi que les conséquences potentielles du projet en ce qui concerne la violation de l'une des interdictions prévues à l'article 12 de la directive «Habitats». La réalisation de l'évaluation des incidences, notamment les multiples consultations requises avant l'octroi d'une dérogation et l'aménagement, constitue le meilleur moyen de procéder car elle facilite la coordination de la prise de décision.

3.3.3. Le rôle des mesures compensatoires [dérogations à l'article 12, paragraphe 1, point d)]

(3-83) Des mesures compensatoires peuvent être envisagées pour des dérogations justifiées, notamment à l'article 12, paragraphe 1, point d), c'est-à-dire en cas de détérioration ou de destruction de sites de reproduction et d'aires de repos. Ces mesures peuvent donner de bons résultats pour certaines espèces, mais pas pour d'autres, en fonction de la biologie, de l'écologie et du comportement de l'espèce concernée.

Contrairement aux mesures d'atténuation, les mesures compensatoires ne sont pas liées à l'activité qui est à l'origine de la détérioration ou de la destruction d'un site de reproduction ou d'une aire de repos. Ces mesures sont destinées à compenser des effets négatifs spécifiques sur un site de reproduction ou une aire de repos, qui ne nuisent en aucun cas à l'état de conservation de l'espèce concernée. Idéalement, les mesures compensatoires devraient correspondre aux effets négatifs sur le site de reproduction ou l'aire de repos et avoir été mises en place et être effectives avant que l'effet négatif ne se produise.

(3-84) L'article 16 ne mentionne pas de mesures compensatoires. Par conséquent, elles ne sont pas obligatoires. Elles ne peuvent pas non plus justifier ou compenser une violation de l'article 12, mais peuvent être un élément permettant de garantir le respect de l'exigence de l'article 16, paragraphe 1, selon laquelle il ne doit exister aucune incidence négative sur l'état de conservation de l'espèce concernée.

Idéalement, les mesures compensatoires devraient:

- i) contrebalancer l'incidence négative de l'activité sur les sites de reproduction et les aires de repos de l'espèce, dans des circonstances spécifiques (au niveau de la population locale);
- ii) présenter de bonnes perspectives de réussite et être fondées sur des bonnes pratiques;
- iii) améliorer les chances d'une espèce d'atteindre un état de conservation favorable;
- iv) être efficaces avant que la détérioration ou la destruction d'un site de reproduction ou d'une aire de repos ne survienne ou au plus tard au moment où elle commence à survenir.

(3-85) Si elles interviennent de cette manière, les mesures compensatoires pourraient garantir que, globalement, rien ne nuit aux sites de reproduction ni aux aires de repos des espèces, que ce soit au niveau de la population ou au niveau biogéographique. **Toutefois, elles ne remplacent ni ne réduisent la nécessité de disposer de dérogations au titre de l'article 16 en vue de respecter les trois critères susmentionnés.** Cela signifie qu'il n'est pas possible d'adopter un régime compensatoire pour contourner la nécessité d'une dérogation et la nécessité de respecter les trois critères décrits au chapitre 3.2.

3.3.4. Dérogations couvrant plusieurs espèces

(3-86) Certains projets (par exemple, les grands projets d'infrastructure d'intérêt public, tels que les réseaux de transport) peuvent avoir une incidence sur un certain nombre d'espèces figurant à l'annexe IV. Dans de tels cas, il y a lieu d'évaluer l'incidence sur **chacune** des espèces concernées et, sur la base de ces informations, il convient d'élaborer une vue d'ensemble de l'incidence globale afin de choisir les solutions les plus adaptées. Ces solutions doivent également respecter les trois critères. Il ne suffit pas d'énumérer le nombre d'espèces potentiellement concernées, mais il est également nécessaire d'évaluer l'ampleur des problèmes et de trouver des moyens de les prévenir.

3.3.5. Caractère temporaire: traitement de la colonisation des sites en cours d'aménagement par des espèces figurant à l'annexe IV

(3-87) Il pourra arriver que des activités d'aménagement du territoire bénéficiant déjà d'une autorisation (par exemple la construction de nouvelles infrastructures telles que des routes, des logements, etc. ou des activités d'exploitation de carrière en cours) donnent lieu à la création de nouveaux habitats favorables qui seront colonisés par des espèces figurant à l'annexe IV de la directive. Parmi ces caractéristiques naturelles typiques, par exemple sur les sites d'extraction, pourraient figurer de nouveaux étangs (profitant aux amphibiens et aux libellules), des terrains ouverts, des zones composées de sable et de gravier (attirant des insectes et des oiseaux), des prairies pionnières (attirant des insectes et des oiseaux), des falaises meubles (profitant aux oiseaux et aux abeilles solitaires) et la création de zones offrant un abri (pour les reptiles, les amphibiens et les insectes).

Étant donné que le régime de protection stricte prévu à l'article 12 ne fait pas de distinction entre les environnements temporaires (par exemple, d'une durée maximale de 5 à 10 ans) ou permanents, qu'ils aient été créés artificiellement ou naturellement, il convient de considérer que les espèces animales ou végétales protégées figurant à l'annexe IV qui commencent à occuper un nouveau site à la suite d'activités d'aménagement du territoire autorisées **entrent également entièrement dans le champ d'application des dispositions en matière de protection** prévues par l'article 12.

(3-88) L'application du régime de protection stricte figurant à l'article 12 à de tels cas peut représenter un enjeu majeur pour les promoteurs de projets et les propriétaires fonciers qui, en raison de la nature des travaux, peuvent avoir besoin de supprimer ces habitats «temporaires» afin de faire avancer leurs travaux comme prévu. La suppression des habitats, que ce soit pendant la phase préparatoire, opérationnelle ou de démantèlement d'un projet, nécessite une dérogation au titre de l'article 16, paragraphe 1, si les conditions sont remplies (voir ci-après).

Sans certitude juridique que la zone en question peut être utilisée légitimement aux fins autorisées, comme prévu, il se peut que les propriétaires fonciers ou les promoteurs de projets souhaitent prévenir l'intrusion d'espèces protégées (par exemple, en utilisant des pesticides ou en travaillant le sol) pendant la période intermédiaire au cours de laquelle le terrain n'est pas activement aménagé, afin d'éviter des charges, des restrictions ou des limitations supplémentaires liées à la présence d'espèces protégées qui n'étaient pas présentes sur le site au départ. Cela pourrait constituer une occasion manquée, car tout autre habitat temporaire qui ne se serait pas développé autrement dans la zone concernée peut, dans certaines conditions, contribuer positivement aux objectifs de la directive.

(3-89) Afin d'assurer cette sécurité juridique, et donc de favoriser la création ou le maintien de sites naturels temporaires, les promoteurs **peuvent demander une dérogation au titre de l'article 16 à un stade précoce du processus de planification**, lorsque les espèces protégées n'ont pas encore colonisé le site mais que l'on peut s'attendre, avec un certain degré de certitude, à ce qu'elles le fassent (cela peut être le cas par exemple lorsque l'espèce est déjà présente dans les environs). Ce type de dérogation préalable permettrait la suppression ultérieure d'éléments naturels temporaires en fonction des besoins liés à l'avancement du projet. Toutefois, les normes juridiques de ces dérogations ne peuvent pas être inférieures à celles des dérogations pour les espèces protégées déjà présentes et leurs habitats. En outre, elles doivent toujours remplir toutes les conditions figurant à l'article 16. Cela signifie, entre autres, que les dérogations accordées avant l'installation effective de l'espèce colonisatrice ou de son habitat doivent indiquer les objectifs visés par la dérogation de manière claire et précise¹⁶⁰.

(3-90) Par conséquent, **il sera important que les demandes de dérogation au titre de l'article 16 soient précédées d'un inventaire de terrain complet** visant à recenser toutes les espèces protégées, non seulement dans la zone du projet mais aussi dans les environs. Cela permettra de déterminer toutes les espèces «prévisibles» figurant à l'annexe IV, ainsi que la taille de leur population et la probabilité qu'elles colonisent la zone du projet. La décision au titre de l'article 16 peut ensuite être utilisée pour fixer les conditions de maintien de la fonction écologique de l'habitat de l'espèce dans le cas où le nouvel habitat colonisé dans la zone du projet doit être supprimé dans le cadre du projet ou de l'activité autorisée. Il pourrait, par exemple, s'agir de la création et de la protection d'habitats similaires en dehors de la zone du projet et de la relocalisation dans ces habitats des individus de l'espèce présents dans la zone du projet, avec un contrôle à long terme. Comme pour toutes les dérogations, il y a également lieu de vérifier et de consigner que les mesures sont correctement mises en œuvre.

(3-91) Les dérogations qui concernent des situations naturelles temporaires, telles que décrites ci-dessus, nécessitent une justification objective, en vertu de l'un des motifs énoncés à l'article 16, paragraphe 1. Une possibilité consiste à fonder la dérogation sur les motifs énoncés à l'article 16, paragraphe 1, point a) qui justifie une dérogation «dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels». Le libellé de cette disposition ne se limite pas aux dérogations accordées en vue de protéger une espèce végétale ou animale contre d'autres espèces protégées concurrentes. Le libellé peut être interprété comme permettant également une dérogation au régime de protection stricte d'une espèce protégée, dans son propre intérêt. Le terme «intérêt» employé dans la disposition suggère que la **dérogation doit apporter une valeur ajoutée à l'espèce concernée**. Cela signifierait que l'article 16, paragraphe 1, point a), s'appliquerait s'il peut être démontré qu'il existe un avantage net pour l'espèce concernée qui n'a été rendu possible que par l'octroi de la dérogation.

(3-92) L'article 16, paragraphe 1, point c), prévoit la possibilité d'accorder une dérogation «pour [des] 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». La référence à la notion de «primordiales pour l'environnement» pourrait être interprétée d'une manière similaire à celle suggérée ci-avant en ce qui concerne la référence faite à «l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels», telle qu'elle figure à l'article 16, paragraphe 1, point a), c'est-à-dire en supposant qu'une dérogation au régime de protection stricte pour une espèce puisse être accordée également pour son propre bénéfice. Toutefois, la valeur ajoutée devrait être «primordiale», ce qui, dans ce cas, constitue une condition plus stricte que celle de l'article 16, paragraphe 1, point a).

160 Voir affaire C-674/17, point 41.

(3-93) La possibilité de recourir à des dérogations pour des sites naturels temporaires devrait être étudiée avec soin lors de la phase de planification du projet et devrait inclure une évaluation scientifique détaillée des zones où les espèces protégées pourraient s'installer au cours des différentes phases du projet. La phase de planification devrait inclure une évaluation de la manière dont les espèces ayant colonisé les habitats temporaires peuvent être préservées pendant et après le projet, dans la mesure du possible, par exemple en mettant en œuvre des mesures d'atténuation appropriées et en favorisant la relocalisation.

(3-94) La décision de dérogation doit néanmoins continuer à remplir tous les autres critères énoncés à l'article 16 (ne pas disposer d'autre solution, ne pas nuire à l'état de conservation) et devrait fixer au préalable des engagements stricts en matière de surveillance et de contrôle¹⁶¹. Ils permettront de garantir que l'aménagement du site temporaire correspond à l'apparition ou la présence prévue des espèces protégées sur le site. Ce travail de contrôle fournira également les éléments de preuve nécessaires pour demander une autre dérogation en vue de traiter toute nouvelle apparition qui n'a pas été prévue initialement.

25 - Exemple de bonne pratique: projet LIFE dans les carrières en Belgique: gestion dynamique de la biodiversité dans le contexte des carrières en activité

Le projet LIFE dans les carrières [LIFE14 NAT/BE/000364] a pour objectif de mettre au point des méthodes visant à optimiser le potentiel de biodiversité des sites d'extraction de minéraux en exploitation. Dans le cadre des plans de gestion de la biodiversité spécifiques aux carrières, le projet a étudié des approches scientifiques et juridiques visant à soutenir des habitats temporaires (par exemple, des mares ou des bancs de sable temporaires) générés par l'activité des carrières, et qui en dépendent, qui sont susceptibles d'accueillir des espèces protégées (par exemple, l'hirondelle de rivage, le lézard, le lézard des murailles, le crapaud calamite ou les algues caractéristiques des milieux pauvres). Cette gestion dynamique de la biodiversité favorisant les espèces existantes et/ou nouvelles en fonction de l'activité des carrières (activité temporaire existante et nouvelle) peut être associée à des mesures de rétablissement prévues pour les habitats permanents pendant et après la période d'extraction afin de maximiser les écosystèmes stables et riches en biodiversité à l'issue du projet (caractère permanent supplémentaire)¹⁶².

3.4. Contrôle des dérogations et rapports les concernant

Les autorités nationales compétentes doivent non seulement s'assurer que toutes les conditions du régime de dérogations sont remplies avant d'accorder une dérogation (c'est-à-dire qu'elle satisfait aux trois critères), mais elles doivent également contrôler l'incidence de la dérogation (et l'efficacité de toute mesure compensatoire) après sa mise en œuvre. Les rapports sur les dérogations doivent être complets et comporter des informations permettant à la Commission de déterminer si le régime de dérogations prévu à l'article 16 a été appliqué correctement.

3.4.1. Contrôle de l'incidence des dérogations

(3-95) Les autorités nationales compétentes doivent non seulement s'assurer que toutes les conditions du régime de dérogations sont remplies *avant* d'accorder une dérogation, mais elles doivent également contrôler l'incidence des dérogations (et l'efficacité de toute mesure compensatoire) après leur mise en œuvre¹⁶³. L'article 16, paragraphe 3, point e),

161 Voir par exemple, modèle néerlandais: Staatscourant (2015): BeleidslijnTijdelijkeNatuur (concept 11 juni 2015) – Nr. 209016. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2015-29016.html>

162 Pour de plus amples informations, consultez le site web du projet LIFE: <https://www.lifeinquarries.eu>

163 Voir également arrêt du 26 janvier 2012, Commission/Pologne, affaire 192/11, EU:C:2012:44, points 65 et 67, sur la disposition comparable de l'article 9, paragraphe 2, point e), de la directive «Oiseaux» 2009/147/CE.

exige que les rapports des États membres sur les dérogations mentionnent «les mesures de contrôle mises en œuvre et les résultats obtenus». Cela signifie qu'ils doivent superviser et contrôler la mise en œuvre des dérogations qu'ils ont accordées.

Il est également nécessaire de contrôler l'incidence des dérogations afin de vérifier si elles ont été correctement mises en œuvre et si elles ont atteint leur objectif, sur la base d'éléments de preuve scientifiques, et, si nécessaire, afin de prendre des mesures correctives. Cela devrait permettre de détecter tout risque ou dommage involontaire pour les espèces qui découlerait de la mise en œuvre de la dérogation. Un recours approprié au régime dérogatoire exige que les conditions-cadres soient réunies afin de garantir que l'approche n'entraîne pas d'effets indésirables. Le contrôle est essentiel pour y parvenir.

(3-96) Après avoir mis en œuvre les dérogations, les autorités nationales doivent également contrôler l'incidence cumulée de toutes les dérogations accordées sur le territoire national pour chaque espèce concernée par les dérogations, quelles que soient les raisons pour lesquelles elles ont été accordées, et confirmer l'évaluation initiale selon laquelle les dérogations ne nuisent pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations de l'espèce. Les résultats de ce contrôle devraient bien entendu être pris en compte dans toute décision d'octroi de dérogations à venir.

(3-97) Ce contrôle pourrait également relever de l'obligation de surveillance générale prévue à l'article 11 de la directive. Il serait raisonnable que cette surveillance prenne en compte les effets (y compris les effets cumulés et les effets des mesures compensatoires) des dérogations mises en œuvre pour les espèces pour lesquelles des dérogations sont accordées de manière récurrente ou dont l'état de conservation est défavorable (et qui font néanmoins l'objet de dérogations, dans des circonstances exceptionnelles). Dans le cadre de cette surveillance, il serait également raisonnable que soient contrôlés d'autres facteurs susceptibles d'avoir une incidence négative sur l'état de conservation des espèces (comme l'abattage illégal). Ces données peuvent être utilisées pour déterminer l'état de conservation de l'espèce.

3.4.2. Obligations en matière de rapports au titre de l'article 16, paragraphes 2 et 3

(3-98) Les dérogations doivent également remplir les critères précis de forme énoncés à l'article 16, paragraphes 2 et 3. Selon les termes de la Cour dans son arrêt dans l'affaire C-118/94 (affaire relative à la directive «Oiseaux»), ces critères précis de forme «ont pour objet de limiter les dérogations au strict nécessaire et d'en permettre la surveillance par la Commission».

(3-99) Les États membres ne sont pas tenus de consulter la Commission avant d'accorder des dérogations, mais ils sont tenus de lui soumettre, tous les deux ans, un rapport sur la mise en œuvre de l'article 16. L'article 16, paragraphe 2, ne précise pas la teneur exacte de ces rapports. Toutefois, il est clair que les informations doivent être complètes, factuelles et porter sur tous les détails énoncés à l'article 16, paragraphe 3. Les informations fournies dans les rapports sur les dérogations doivent permettre à la Commission de superviser l'application de l'article 16 dans les États membres et d'en vérifier la compatibilité avec la directive. Dans les cas où la Commission conclut que l'utilisation des dérogations viole les exigences de la directive, elle est en droit d'engager une procédure d'infraction contre l'État membre concerné.

(3-100) Le format actuel des rapports sur les dérogations couvre également toutes les obligations de rapport au titre de l'article 9 de la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (la Convention de Berne)¹⁶⁴ et vise à

¹⁶⁴ Dans le cadre de l'accord actuel entre la Commission européenne et le secrétariat de la Convention de Berne, l'Union européenne compile toutes les dérogations que les États membres de l'UE ont déclarées pour la période considérée et les transmet au secrétariat de la Convention de Berne.

améliorer l'efficacité et la facilité d'utilisation des rapports à tous les niveaux (régional, national, européen). La Commission et les États membres utilisent actuellement le nouveau format de rapports et un nouvel outil informatique, appelé HaBiDeS+ (Habitats and Birds Directives Derogation System+)¹⁶⁵.

(3-101) Le nouveau format comprend les critères précis de forme énoncés à l'article 16, paragraphe 3, qui doivent être respectés et indiqués dans toute dérogation octroyée, ainsi que d'autres informations [par exemple, des détails utiles pour mieux comprendre la raison, les moyens et les méthodes, des éléments de preuve concernant les exigences spécifiques prévues à l'article 16, paragraphe 1, point e), des références aux autres solutions rejetées, des éléments de preuve concernant le fait que la dérogation ne nuit pas à l'état de conservation de la population] qui permettent de comprendre le raisonnement des autorités compétentes en ce qui concerne l'application du régime dérogatoire au titre de l'article 16.

165 L'outil HaBiDeS+ est accessible en ligne à l'adresse suivante: <https://webforms.eionet.europa.eu/>

Annexes:

Annexe I:	Références à la jurisprudence de la Cour
Annexe II:	Liste des espèces couvertes par les annexes II, IV et V
Annexe III:	Mise en œuvre de l'article 12 de la directive «Habitats» – L'exemple du loup

ANNEXE I

Références à la jurisprudence de la Cour Dispositions relatives à la protection des espèces de la directive «Habitats»

- 12 novembre 1969, Stauder/Stadt Ulm, affaire C-29/69, EU:C:1969:57
- 27 octobre 1977, Regina/Bouchereau, affaire C-30/77, EU:C:1977:172
- 12 juillet 1979, Koschniske/Raad van Arbeid, affaire C-9/79, EU:C:1979:201
- 23 mai 1985, Commission/Allemagne, affaire C-29/84, EU:C:1985:229
- 9 avril 1987, Commission/Italie, affaire C-363/85, EU:C:1987:196
- 8 juillet 1987, Commission/Belgique, affaire C-247/85, EU:C:1987:339
- 8 juillet 1987, Commission/Italie, affaire C-262/85, EU:C:1987:340
- 23 février 1988, Commission/Italie, affaire C-429/85, EU:C:1988:83
- 27 avril 1988, Commission/France, affaire C-252/85, EU:C:1988:202
- 7 juillet 1988, Moksel/BALM, affaire C-55/87, EU:C:1988:377
- 15 mars 1990, Commission/Pays-Bas, affaire C-339/87, EU:C:1990:119
- 28 mars 1990, procédure pénale contre G. Vessoso et G. Zanetti, affaires jointes C-206 et C-207/88, EU:C:1990:145
- 17 janvier 1991, Commission/Italie, affaire C-157/89, EU:C:1991:22
- 28 février 1991, Commission/Allemagne, affaire C-57/89, EU:C:1991:89
- 28 février 1991, Commission/Allemagne, affaire C-131/88, EU:C:1991:87
- 30 mai 1991, Commission/Allemagne, affaire C-59/89, EU:C:1991:225
- 2 août 1993, Commission/Espagne, affaire C-355/90, EU:C:1993:331
- 7 mars 1996, WWF Italia/Regione Veneto, affaire C-118/94, EU:C:1996:86
- 19 septembre 1996, Commission/Grèce, affaire C-236/95, EU:C:1996:341
- 12 décembre 1996, Ligue royale belge pour la protection des oiseaux et Société d'études ornithologiques/Région wallonne, affaire C-10/96, EU:C:1996:504
- 19 mai 1999, Commission/France, affaire C-225/97, EU:C:1999:252
- 11 novembre 1999, Commission/Italie, affaire C-315/98, EU:C:1999:551
- 7 novembre 2000, First Cooperate Shipping, affaire C-371/98, EU:C:2000:600.

10 mai 2001, Commission/Pays-Bas, affaire C-144/99, EU:C:2001:257

17 mai 2001, Commission/Italie, affaire C-159/99, EU:C:2001:278

30 janvier 2002, Commission/Grèce, affaire C-103/00, EU:C:2002:60

13 février 2003, Commission/Luxembourg, affaire C-75/01, EU:C:2003:95

16 octobre 2003, Ligue pour la protection des oiseaux e.a./Premier ministre et Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, affaire C-182/02, Rec. p. 12105

6 novembre 2003, Commission/Royaume-Uni, affaire C-434/01, EU:C:2003:601

20 octobre 2005, Commission/Royaume-Uni, affaire C-6/04, EU:C:2005:626

15 décembre 2005, Commission/Luxembourg, affaire C-344/03, EU:C:2005:770

10 janvier 2006, Commission/Allemagne, affaire C-98/03, EU:C:2006:3

16 mars 2006, Commission/Grèce, affaire C-518/04, EU:C:2006:183

18 mai 2006, Commission/Espagne, affaire C-221/04, EU:C:2006:329

8 juin 2006, Commission/Italie, affaire C-60/05, EU:C:2006:378

19 décembre 2006, Commission/Italie, affaire C-503/06, EU:C:2008:279

11 janvier 2007, Commission/Irlande, affaire C-183/05, EU:C:2007:14

10 mai 2007, Commission/Autriche, affaire C-508/04, EU:C:2007:274

14 juin 2007, Commission/Luxembourg, affaire C-342/05, EU:C:2007:341

20 mai 2010, Commission/Espagne, affaire C-308/08, EU:C:2010:281

9 juin 2011, Commission/France, affaire C-383/09, EU:C:2011:369

26 janvier 2012, Commission/Pologne, affaire C-192/11, EU:C:2012:44

15 mars 2012, Commission/Chypre, affaire C-340/10, EU:C:2012:143

15 mars 2012, Commission/Pologne, affaire C-46/11, EU:C:2012:146

10 novembre 2016, Commission/Grèce, affaire C-504/14, EU:C:2016:847

17 avril 2018, Commission/Pologne, affaire C-441/17, EU:C:2018:255

10 octobre 2019, décision préjudicielle, affaire C-674/17, EU:C:2019:851

11 juin 2020, décision préjudicielle, affaire C-88/19, EU:C:2020:458

4 mars 2021, affaires jointes C-473/19 et C-474/19 – Föreningen Skydda Skogen, EU:C:2021:166

Affaire pendante C-477/19 – Magistrat Stadt Wien

Annexe II

Liste des espèces animales couvertes par les annexes II, IV et V de la directive «Habitats» 92/43/CEE

Avertissement: le tableau suivant est un tableau consolidé produit par la DG Environnement. Il vise uniquement à fournir un aperçu global. Son contenu n'engage en rien notre responsabilité. Les versions juridiquement contraignantes des annexes sont celles qui sont publiées officiellement dans les actes juridiques concernés. La dernière version de ces annexes, sur laquelle se fonde le tableau, est publiée dans la «directive 2013/17/UE du Conseil du 13 mai 2013 portant adaptation de certaines directives dans le domaine de l'environnement, du fait de l'adhésion de la République de Croatie»¹⁶⁶.

Les espèces figurant à la présente annexe sont indiquées:

- par le nom de l'espèce ou de la sous-espèce (en gras et en italique), ou
- par l'ensemble des espèces appartenant à un taxon supérieur ou à une partie désignée dudit taxon. L'abréviation «spp.» suivant le nom d'une famille ou d'un genre désigne toutes les espèces appartenant à cette famille ou à ce genre.

Un astérisque (*) devant le nom d'une espèce indique qu'il s'agit d'une espèce prioritaire figurant à l'annexe II (les annexes VI et V ne font pas de distinction entre les espèces prioritaires et non prioritaires).

Les annexes suivantes sont consolidées dans ce tableau:

ANNEXE II: ESPÈCES D'INTÉRÊT COMMUNAUTAIRE DONT LA CONSERVATION NÉCESSITE LA DÉSIGNATION DE ZONES SPÉCIALES DE CONSERVATION

ANNEXE IV: ESPÈCES PRÉSENTANT UN INTÉRÊT COMMUNAUTAIRE ET NÉCESSITANT UNE PROTECTION STRICTE

ANNEXE V: ESPÈCES PRÉSENTANT UN INTÉRÊT COMMUNAUTAIRE, DONT LE PRÉLÈVEMENT DANS LA NATURE ET L'EXPLOITATION SONT SUSCEPTIBLES DE FAIRE L'OBJET DE MESURES DE GESTION

¹⁶⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:01992L0043-20130701>

Nom de l'espèce	Annexe			Restrictions géographiques
	II	IV	V	
ANIMAUX				
VERTÉBRÉS				
MAMMIFÈRES				
INSECTIVORA				
Erinaceidae				
<i>Erinaceus algirus</i>		X		
Soricidae				
<i>Crocidura canariensis</i>		X		
<i>Crocidura sicula</i>		X		
Talpidae				
<i>Galemys pyrenaicus</i>	X	X		
CHIROPTERA				
<i>MICROCHIROPTERA</i>				
Rhinolophidae				
<i>Rhinolophus blasii</i>	X	X		
<i>Rhinolophus euryale</i>	X	X		
<i>Rhinolophus ferrumequinum</i>	X	X		
<i>Rhinolophus hipposideros</i>	X	X		
<i>Rhinolophus mehelyi</i>	X	X		
Vespertilionidae				
<i>Barbastella barbastellus</i>	X	X		
<i>Miniopterus schreibersi</i>	X	X		
<i>Myotis bechsteini</i>	X	X		
<i>Myotis blythii</i>	X	X		
<i>Myotis capaccinii</i>	X	X		
<i>Myotis dasycneme</i>	X	X		
<i>Myotis emarginatus</i>	X	X		
<i>Myotis myotis</i>	X	X		
Tous les autres Microchiroptera		X		
<i>MEGACHIROPTERA</i>				
Pteropodidae				
<i>Rousettus aegyptiacus</i>	X	X		
RODENTIA				
Gliridae				
Toutes les espèces excepté <i>Glis glis</i> et <i>Eliomys quercinus</i>		X		
<i>Myomimus roachi</i>	X	X		
Sciuridae				
* <i>Marmota marmota latirostris</i>	X	X		
* <i>Pteromys volans (Sciuropterus ruscicus)</i>	X	X		
<i>Spermophilus citellus (Citellus citellus)</i>	X	X		
* <i>Spermophilus suslicus (Citellus suslicus)</i>	X	X		
<i>Sciurus anomalus</i>		X		
Castoridae				
<i>Castor fiber</i>	X	X	X	Annexe II: excepté les populations estoniennes, lettonnes, lituaniennes, finlandaises et suédoises Annexe IV: excepté les populations estoniennes, lettonnes, lituaniennes, polonaises, finlandaises et suédoises Annexe V: populations finlandaises, suédoises, lettonnes, lituaniennes,

Nom de l'espèce	Annexe			Restrictions géographiques
	II	IV	V	
				estoniennes et polonaises
Cricetidae				
<i>Cricetus cricetus</i>		X	X	Annexe IV: excepté les populations hongroises Annexe V: populations hongroises
<i>Mesocricetus newtoni</i>	X	X		
Microtidae				
<i>Dinaromys bogdanovi</i>	X	X		
<i>Microtus cabreræ</i>	X	X		
* <i>Microtus oeconomus arenicola</i>	X	X		
* <i>Microtus oeconomus mehelyi</i>	X	X		
<i>Microtus tatricus</i>	X	X		
Zapodidae				
<i>Sicista betulina</i>		X		
<i>Sicista subtilis</i>	X	X		
Hystricidae				
<i>Hystrix cristata</i>		X		
CARNIVORA				
Canidae				
* <i>Alopex lagopus</i>	X	X		
<i>Canis aureus</i>			X	
* <i>Canis lupus</i>	X	X	X	Annexe II: excepté la population estonienne; populations grecques: seulement celles au sud du 39 ^e parallèle; populations espagnoles: seulement celles au sud du Duero; populations lettonnes, lituaniennes et finlandaises Annexe IV: excepté les populations grecques au nord du 39 ^e parallèle; les populations estoniennes, les populations espagnoles au nord du Duero; les populations lettonnes, lituaniennes, polonaises, slovaques, bulgares et populations finlandaises à l'intérieur de la zone de gestion des rennes telle que définie au paragraphe 2 de la loi finlandaise n° 848/90 du 14 septembre 1990 relative à la gestion des rennes Annexe V: les populations espagnoles au nord du Duero, les populations grecques au nord du 39 ^e parallèle, les populations finlandaises à l'intérieur de la zone de gestion des rennes telle que définie au paragraphe 2 de la loi finlandaise n° 848/90 du 14 septembre 1990 relative à la gestion des rennes, les populations bulgares,

Nom de l'espèce	Annexe			Restrictions géographiques
	II	IV	V	
				lettonnes, lituaniennes, estoniennes, polonaises et slovaques
Ursidae				
* <i>Ursus arctos</i>	X	X		Annexe II: excepté les populations estoniennes, finlandaises et suédoises
Mustelidae				
* <i>Gulo gulo</i>	X			
<i>Lutra lutra</i>	X	X		
<i>Martes martes</i>			X	
<i>Mustela eversmannii</i>	X	X		
<i>Mustela putorius</i>			X	
* <i>Mustela lutreola</i>	X	X		
<i>Vormela peregusna</i>	X	X		
Felidae				
<i>Felis silvestris</i>		X		
<i>Lynx lynx</i>	X	X	X	Annexe II: excepté les populations estoniennes, lettonnes et finlandaises Annexe IV: excepté la population estonienne Annexe V: population estonienne
* <i>Lynx pardinus</i>	X	X		
Phocidae				
<i>Halichoerus grypus</i>	X		X	
* <i>Monachus monachus</i>	X	X		
<i>Phoca hispida bottnica</i>	X		X	
* <i>Phoca hispida saimensis</i>	X	X		
<i>Phoca vitulina</i>	X		X	
Tous les autres Phocidae			X	
Viverridae				
<i>Genetta genetta</i>			X	
<i>Herpestes ichneumon</i>			X	
DUPLICIDENTATA				
Leporidae				
<i>Lepus timidus</i>			X	
ARTIODACTYLA				
Cervidae				
* <i>Cervus elaphus corsicanus</i>	X	X		
<i>Rangifer tarandus fennicus</i>	X			
Bovidae				
* <i>Bison bonasus</i>	X	X		
<i>Capra aegagrus</i> (populations naturelles)	X	X		
<i>Capra ibex</i>			X	
<i>Capra pyrenaica</i> (excepté <i>Capra pyrenaica pyrenaica</i>)			X	
* <i>Capra pyrenaica pyrenaica</i>	X	X		
<i>Ovis gmelini musimon</i> (<i>Ovis ammon musimon</i>) (populations naturelles – Corse et Sardaigne)	X	X		
<i>Ovis orientalis ophion</i> (<i>Ovis gmelini ophion</i>)	X	X		
* <i>Rupicapra pyrenaica ornata</i> (<i>Rupicapra rupicapra ornata</i>)	X	X		
<i>Rupicapra rupicapra</i> (excepté <i>Rupicapra rupicapra balcanica</i> , <i>Rupicapra rupicapra ornata</i> et <i>Rupicapra rupicapra tatraica</i>)			X	
<i>Rupicapra rupicapra balcanica</i>	X	X		

Nom de l'espèce	Annexe			Restrictions géographiques
	II	IV	V	
* <i>Rupicapra rupicapra tatrica</i>	X	X		
CETACEA				
<i>Phocoena phocoena</i>	X	X		
<i>Tursiops truncatus</i>	X	X		
Tous les autres Cetacea		X		
REPTILES				
CHELONIA (TESTUDINES)				
Testudinidae				
<i>Testudo graeca</i>	X	X		
<i>Testudo hermanni</i>	X	X		
<i>Testudo marginata</i> Tortue bordée	X	X		
Cheloniidae				
* <i>Caretta caretta</i>	X	X		
* <i>Chelonia mydas</i>	X	X		
<i>Lepidochelys kempii</i>		X		
<i>Eretmochelys imbricata</i>		X		
Dermochelyidae				
<i>Dermochelys coriacea</i>		X		
Emydidae				
<i>Emys orbicularis</i>	X	X		
<i>Mauremys caspica</i>	X	X		
<i>Mauremys leprosa</i>	X	X		
SAURIA				
Scincidae				
<i>Algyroides fitzingeri</i>		X		
<i>Algyroides marchi</i>		X		
<i>Algyroides moreoticus</i>		X		
<i>Algyroides nigropunctatus</i>		X		
<i>Dalmatolacerta oxycephala</i>		X		
<i>Dinarolacerta mosorensis</i>	X	X		
<i>Gallotia atlantica</i>		X		
<i>Gallotia galloti</i>		X		
<i>Gallotia galloti insulanagae</i>	X	X		
* <i>Gallotia simonyi</i>	X	X		
<i>Gallotia stehlini</i>		X		
<i>Lacerta agilis</i>		X		
<i>Lacerta bedriagae</i>		X		
<i>Lacerta bonnali (Lacerta monticola)</i>	X	X		
<i>Lacerta monticola</i>	X	X		
<i>Lacerta danfordi</i>		X		
<i>Lacerta dugesi</i>		X		
<i>Lacerta graeca</i>		X		
<i>Lacerta horvathi</i>		X		
<i>Lacerta schreiberi</i>	X	X		
<i>Lacerta trilineata</i>		X		
<i>Lacerta viridis</i>		X		
<i>Lacerta vivipara pannonica</i>		X		
<i>Ophisops elegans</i>		X		
<i>Podarcis erhardii</i>		X		
<i>Podarcis fifolensis</i>		X		
<i>Podarcis hispanica atrata</i>		X		
<i>Podarcis lilfordi</i>	X	X		
<i>Podarcis melisellensis</i>		X		
<i>Podarcis milensis</i>		X		
<i>Podarcis muralis</i>		X		

Nom de l'espèce	Annexe			Restrictions géographiques
	II	IV	V	
<i>Podarcis peloponnesiaca</i>		X		
<i>Podarcis pityusensis</i>	X	X		
<i>Podarcis sicula</i>		X		
<i>Podarcis taurica</i>		X		
<i>Podarcis tiliguerta</i>		X		
<i>Podarcis wagleriana</i>		X		
Scincidae				
<i>Ablepharus kitaibelli</i>		X		
<i>Chalcides bedriagai</i>		X		
<i>Chalcides ocellatus</i>		X		
<i>Chalcides sexlineatus</i>		X		
<i>Chalcides simonyi</i> (<i>Chalcides occidentalis</i>)	X	X		
<i>Chalcides viridianus</i>		X		
<i>Ophiomorus punctatissimus</i>		X		
Gekkonidae				
<i>Cyrtopodion kotschy</i>		X		
<i>Phyllodactylus europaeus</i>	X	X		
<i>Tarentola angustimentalis</i>		X		
<i>Tarentola boettgeri</i>		X		
<i>Tarentola delalandii</i>		X		
<i>Tarentola gomerensis</i>		X		
Agamidae				
<i>Stellio stellio</i>		X		
Chalaeleontidae				
<i>Chamaeleo chamaeleon</i>		X		
Anguidae				
<i>Ophisaurus apodus</i>		X		
OPHIDIA (SERPENTES)				
Colubridae				
<i>Coluber caspius</i>		X		
* <i>Coluber cypriensis</i>	X	X		
<i>Coluber hippocrepis</i>		X		
<i>Coluber jugularis</i>		X		
<i>Coluber laurenti</i>		X		
<i>Coluber najadum</i>		X		
<i>Coluber nummifer</i>		X		
<i>Coluber viridiflavus</i>		X		
<i>Coronella austriaca</i>		X		
<i>Eirenis modesta</i>		X		
<i>Elaphe longissima</i>		X		
<i>Elaphe quatuorlineata</i>	X	X		
<i>Elaphe situla</i>	X	X		
<i>Natrix natrix cetti</i>		X		
<i>Natrix natrix corsa</i>		X		
* <i>Natrix natrix cypriaca</i>	X	X		
<i>Natrix tessellata</i>		X		
<i>Telescopus falax</i>		X		
Viperidae				
<i>Vipera ammodytes</i>		X		
* <i>Macrovipera schweizeri</i> (<i>Vipera lebetina schweizeri</i>)	X	X		
<i>Vipera seoanni</i>		X		Annexe IV: excepté les populations espagnoles
<i>Vipera ursinii</i> (excepté <i>Vipera ursinii rakosiensis</i> et <i>Vipera ursinii macrops</i>)	X	X		
* <i>Vipera ursinii macrops</i>	X	X		
* <i>Vipera ursinii rakosiensis</i>	X	X		
<i>Vipera xanthina</i>		X		

Nom de l'espèce	Annexe			Restrictions géographiques
	II	IV	V	
Boidae				
<i>Eryx jaculus</i>		X		
AMPHIBIENS				
CAUDATA				
Salamandridae				
<i>Chioglossa lusitanica</i>	X	X		
<i>Euproctus asper</i>		X		
<i>Euproctus montanus</i>		X		
<i>Euproctus platycephalus</i>		X		
<i>Mertensiella luschani (Salamandra luschani)</i>	X	X		
<i>Salamandra atra</i>		X		
* <i>Salamandra aurorae (Salamandra atra aurorae)</i>	X	X		
<i>Salamandra lanzai</i>		X		
<i>Salamandrina terdigitata</i>	X	X		
<i>Triturus carnifex (Triturus cristatus carnifex)</i>	X	X		
<i>Triturus cristatus (Triturus cristatus cristatus)</i>	X	X		
<i>Triturus dobrogicus (Triturus cristatus dobrogicus)</i>	X			
<i>Triturus italicus</i>		X		
<i>Triturus karelinii (Triturus cristatus karelinii)</i>	X	X		
<i>Triturus marmoratus</i>		X		
<i>Triturus montandoni</i>	X	X		
<i>Triturus vulgaris ampelensis</i>	X	X		
Proteidae				
* <i>Proteus anguinus</i>	X	X		
Plethodontidae				
<i>Hydromantes (Speleomantes) ambrosii</i>	X	X		
<i>Hydromantes (Speleomantes) flavus</i>	X	X		
<i>Hydromantes (Speleomantes) genei</i>	X	X		
<i>Hydromantes (Speleomantes) imperialis</i>	X	X		
<i>Hydromantes (Speleomantes) strinatii</i>	X	X		
<i>Hydromantes (Speleomantes) supramontis</i>	X	X		
ANURA				
Discoglossidae				
<i>Alytes cisternasii</i>		X		
* <i>Alytes muletensis</i>	X	X		
<i>Alytes obstetricans</i>		X		
<i>Bombina bombina</i>	X	X		
<i>Bombina variegata</i>	X	X		
<i>Discoglossus galganoi</i> (y compris <i>Discoglossus «jeanneae»</i>)	X	X		
<i>Discoglossus montalentii</i>	X	X		
<i>Discoglossus pictus</i>		X		
<i>Discoglossus sardus</i>	X	X		
Ranidae				
<i>Rana arvalis</i>		X		
<i>Rana dalmatina</i>		X		
<i>Rana esculenta</i>			X	
<i>Rana graeca</i>		X		
<i>Rana iberica</i>		X		
<i>Rana italica</i>		X		
<i>Rana latastei</i>	X	X		
<i>Rana lessonae</i>		X		
<i>Rana perezi</i>			X	
<i>Rana ridibunda</i>			X	
<i>Rana temporaria</i>			X	
Pelobatidae				

Nom de l'espèce	Annexe			Restrictions géographiques
	II	IV	V	
<i>Aulopyge huegelii</i>	X			
<i>Barbus spp.</i>			X	
<i>Barbus comiza</i>	X		X	
<i>Barbus meridionalis</i>	X		X	
<i>Barbus plebejus</i>	X		X	
<i>Chalcalburnus chalcoides</i>	X			
<i>Chondrostoma genei</i>	X			
<i>Chondrostoma knerii</i>	X			
<i>Chondrostoma lusitanicum</i>	X			
<i>Chondrostoma phoxinus</i>	X			
<i>Chondrostoma polylepis</i> (y compris <i>C. willkommi</i>)	X			
<i>Chondrostoma soetta</i>	X			
<i>Chondrostoma toxostoma</i>	X			
<i>Gobio albipinnatus</i>	X			
<i>Gobio kessleri</i>	X			
<i>Gobio uranoscopus</i>	X			
<i>Iberocypris palaciosi</i>	X			
* <i>Ladigesocypris ghigii</i>	X			
<i>Leuciscus lucumonis</i>	X			
<i>Leuciscus souffia</i>	X			
<i>Pelecus cultratus</i>	X		X	
<i>Phoxinellus spp.</i>	X			
* <i>Phoxinus phoxinus</i>	X	X		
<i>Rhodeus sericeus amarus</i>	X			
<i>Rutilus alburnoides</i>	X			
<i>Rutilus arcasii</i>	X			
<i>Rutilus frisii meidingeri</i>	X		X	
<i>Rutilus lemmingii</i>	X			
<i>Rutilus pigus</i>	X		X	
<i>Rutilus rubilio</i>	X			
<i>Rutilus macrolepidotus</i>	X			
<i>Scardinius graecus</i>	X			
<i>Squalius microlepis</i>	X			
<i>Squalius svallize</i>	X			
Cobitidae				
<i>Cobitis elongata</i>	X			
<i>Cobitis taenia</i>	X			Annexe II: excepté les populations finlandaises
<i>Cobitis trichonica</i>	X			
<i>Misgurnus fossilis</i>	X			
<i>Sabanejewia aurata</i>	X			
<i>Sabanejewia larvata</i> (<i>Cobitis larvata</i> et <i>Cobitis conspersa</i>)	X			
SILURIFORMES				
Siluridae				
<i>Silurus aristotelis</i>	X		X	
ATHERINIFORMES				
Cyprinodontidae				
<i>Aphanius iberus</i>	X			
<i>Aphanius fasciatus</i>	X			
* <i>Valencia hispanica</i>	X	X		
* <i>Valencia letourneuxi</i> (<i>Valencia hispanica</i>)	X			
PERCIFORMES				
Percidae				
<i>Gymnocephalus baloni</i>	X	X		
<i>Gymnocephalus schraetzer</i>	X		X	

Nom de l'espèce	Annexe			Restrictions géographiques
	II	IV	V	
* <i>Romanichthys valsanicola</i>	X	X		
<i>Zingel</i> spp. (excepté <i>Zingel asper</i> et <i>Zingel zingel</i>)	X			
<i>Zingel asper</i>	X	X		
<i>Zingel zingel</i>	X		X	
Gobies n.e.i.				
<i>Knipowitschia croatica</i>	X			
<i>Knipowitschia (Padogobius) panizzae</i>	X			
<i>Padogobius nigricans</i>	X			
<i>Pomatoschistus canestrini</i>	X			
SCORPAENIFORMES				
Cottidae				
<i>Cottus gobio</i>	X			Annexe II: excepté les populations finlandaises
<i>Cottus petiti</i>	X			
INVERTÉBRÉS				
ANNELIDA				
HIRUDINOIDEA – ARHYNCHOBDELLAE				
Hirudinidae				
<i>Hirudo medicinalis</i>				X
ARTHROPODES				
CRUSTACEA				
Decapoda				
<i>Astacus astacus</i>				X
<i>Austropotamobius pallipes</i>		X		X
* <i>Austropotamobius torrentium</i>		X		X
<i>Scyllarides latus</i>				X
Isopoda				
* <i>Armadillidium ghardalamensis</i>		X	X	
INSECTA				
Coleoptera				
<i>Agathidium pulchellum</i>		X		
<i>Bolbelasmus unicornis</i>		X	X	
<i>Boros schneideri</i>		X		
<i>Buprestis splendens</i>		X	X	
<i>Carabus hampei</i>		X	X	
<i>Carabus hungaricus</i>		X	X	
* <i>Carabus menetriesi pacholei</i>		X		
* <i>Carabus olympiae</i>		X	X	
<i>Carabus variolosus</i>		X	X	
<i>Carabus zawadzskii</i>		X	X	
<i>Cerambyx cerdo</i>		X	X	
<i>Corticaria planula</i>		X		
<i>Cucujus cinnaberinus</i>		X	X	
<i>Dorcadion fulvum cervae</i>		X	X	
<i>Duvalius gebhardti</i>		X	X	
<i>Duvalius hungaricus</i>		X	X	
<i>Dytiscus latissimus</i>		X	X	
<i>Graphoderus bilineatus</i>		X	X	
<i>Leptodirus hochenwarti</i>		X	X	
<i>Limoniscus violaceus</i>		X		
<i>Lucanus cervus</i>		X		
<i>Macroplea pubipennis</i>		X		
<i>Mesosa myops</i>		X		
<i>Morimus funereus</i>		X		

Nom de l'espèce	Annexe			Restrictions géographiques		
	II	IV	V			
* <i>Osmoderma eremita</i>				X	X	
<i>Oxyporus mannerheimii</i>				X		
<i>Pilemia tigrina</i>				X	X	
* <i>Phryganophilus ruficollis</i>				X	X	
<i>Probaticus subrugosus</i>				X	X	
<i>Propomacrus cypriacus</i>				X	X	
* <i>Pseudogaurotina excellens</i>				X	X	
<i>Pseudoseriscius cameroni</i>				X	X	
<i>Pytho kolwensis</i>				X	X	
<i>Rhysodes sulcatus</i>				X		
* <i>Rosalia alpina</i>				X	X	
<i>Stephanopachys linearis</i>				X		
<i>Stephanopachys substriatus</i>				X		
<i>Xyletinus tremulicola</i>				X		
Hemiptera						
<i>Aradus angularis</i>				X		
Lepidoptera						
<i>Agriades glandon aquilo</i>				X		
<i>Apatura metis</i>					X	
<i>Arytrura musculus</i>				X	X	
* <i>Callimorpha (Euplagia, Panaxia) quadripunctaria</i>				X		
<i>Catopta thrips</i>				X	X	
<i>Chondrosoma fiduciarium</i>				X	X	
<i>Clossiana improba</i>				X		
<i>Coenonympha hero</i>					X	
<i>Coenonympha oedippus</i>				X	X	
<i>Colias myrmidone</i>				X	X	
<i>Cucullia mixta</i>				X	X	
<i>Dioszeghyana schmidtii</i>				X	X	
<i>Erannis ankeraria</i>				X	X	
<i>Erebia calcaria</i>				X	X	
<i>Erebia christi</i>				X	X	
<i>Erebia medusa polaris</i>				X		
<i>Erebia sudetica</i>					X	
<i>Eriogaster catax</i>				X	X	
<i>Euphydryas (Eurodryas, Hypodryas) aurinia</i>				X		
<i>Fabriciana elisa</i>					X	
<i>Glyphipterix loricatella</i>				X	X	
<i>Gortyna borelii lunata</i>				X	X	
<i>Graellsia isabellae</i>				X		X
<i>Hesperia comma catena</i>				X		
<i>Hypodryas maturna</i>				X	X	
<i>Hyles hippophaes</i>					X	
<i>Leptidea morsei</i>				X	X	
<i>Lignyopectera fumidaria</i>				X	X	
<i>Lopinga achine</i>					X	
<i>Lycaena dispar</i>				X	X	
<i>Lycaena helle</i>				X	X	
<i>Maculinea arion</i>					X	
<i>Maculinea nausithous</i>				X	X	
<i>Maculinea teleius</i>				X	X	
<i>Melanargia arge</i>				X	X	
* <i>Nymphalis vaualbum</i>				X	X	
<i>Papilio alexanor</i>					X	
<i>Papilio hospiton</i>				X	X	
<i>Parnassius apollo</i>					X	
<i>Parnassius mnemosyne</i>					X	
<i>Phyllometra culminaria</i>				X	X	
<i>Plebicula golgus</i>				X	X	

Nom de l'espèce	Annexe			Restrictions géographiques		
	II	IV	V			
<i>Polymixis rufocincta isolata</i>				X	X	
<i>Polyommatus eroides</i>				X	X	
<i>Proterebia afra dalmata</i>				X	X	
<i>Proserpinus proserpina</i>					X	
<i>Pseudophilotes bavius</i>				X	X	
<i>Xestia borealis</i>				X		
<i>Xestia brunneopicta</i>				X		
* <i>Xylomoia strix</i>				X	X	
<i>Zerynthia polyxena</i>					X	
Mantodea						
<i>Apteromantis aptera</i>				X	X	
Odonata						
<i>Aeshna viridis</i>					X	
<i>Coenagrion hylas</i>				X		
<i>Coenagrion mercuriale</i>				X		
<i>Coenagrion ornatum</i>				X		
<i>Cordulegaster heros</i>				X	X	
<i>Cordulegaster trinacriae</i>				X	X	
<i>Gomphus graslinii</i>				X	X	
<i>Leucorrhina albifrons</i>					X	
<i>Leucorrhina caudalis</i>					X	
<i>Leucorrhinia pectoralis</i>				X	X	
<i>Lindenia tetraphylla</i>				X	X	
<i>Macromia splendens</i>				X	X	
<i>Ophiogomphus cecilia</i>				X	X	
<i>Oxygastra curtisii</i>				X	X	
<i>Stylurus flavipes</i>					X	
<i>Sympecma braueri</i>					X	
Orthoptera						
<i>Baetica ustulata</i>				X	X	
<i>Brachytrupes megacephalus</i>				X	X	
<i>Isophya costata</i>				X	X	
<i>Isophya harzi</i>				X	X	
<i>Isophya stysi</i>				X	X	
<i>Myrmecophilus baronii</i>				X	X	
<i>Odontopodisma rubripes</i>				X	X	
<i>Paracaloptenus caloptenoides</i>				X	X	
<i>Pholidoptera transsylvanica</i>				X	X	
<i>Saga pedo</i>					X	
<i>Stenobothrus (Stenobothrodes) eurasius</i>				X	X	
ARACHNIDA						
Araneae						
<i>Macrothele calpeiana</i>					X	
Pseudoscorpiones						
<i>Anthrenochernes stellae</i>				X		
COELENTERATA						
Cnidaria						
<i>Corallium rubrum</i>						X
MOLLUSQUES						
GASTROPODA						
<i>Anisus vorticulus</i>				X	X	
<i>Caseolus calculus</i>				X	X	
<i>Caseolus commixta</i>				X	X	
<i>Caseolus sphaerula</i>				X	X	
<i>Chilostoma banaticum</i>				X	X	

Nom de l'espèce	Annexe			Restrictions géographiques		
	II	IV	V			
<i>Discula leacockiana</i>				X	X	
<i>Discula tabellata</i>				X	X	
<i>Discula testudinalis</i>					X	
<i>Discula turricula</i>					X	
<i>Discus defloratus</i>					X	
<i>Discus guerinianus</i>				X	X	
<i>Elona quimperiana</i>				X	X	
<i>Geomalacus maculosus</i>				X	X	
<i>Geomitra moniziana</i>				X	X	
<i>Gibbula nivosa</i>				X	X	
* <i>Helicopsis striata austriaca</i>				X		
<i>Helix pomatia</i>						X
<i>Hygromia kovacsi</i>				X	X	
<i>Idiomela (Helix) subplicata</i>				X	X	
<i>Lampedusa imitatrix</i>				X	X	
* <i>Lampedusa melitensis</i>				X	X	
<i>Leiostyla abbreviata</i>				X	X	
<i>Leiostyla cassida</i>				X	X	
<i>Leiostyla corneocostata</i>				X	X	
<i>Leiostyla gibba</i>				X	X	
<i>Leiostyla lamellosa</i>				X	X	
* <i>Paladilhia hungarica</i>				X	X	
<i>Patella feruginea</i>					X	
<i>Sadleriana pannonica</i>				X	X	
<i>Theodoxus prevostianus</i>					X	
<i>Theodoxus transversalis</i>				X	X	
<i>Vertigo angustior</i>				X		
<i>Vertigo genesii</i>				X		
<i>Vertigo geyeri</i>				X		
<i>Vertigo moulinsiana</i>				X		
BIVALVIA						
<i>Anisomyaria</i>						
<i>Lithophaga lithophaga</i>					X	
<i>Pinna nobilis</i>					X	
<i>Unionoida</i>						
<i>Margaritifera auricularia</i>					X	
<i>Margaritifera durrovensis (Margaritifera margaritifera)</i>				X		X
<i>Margaritifera margaritifera</i>				X		X
<i>Microcondylaea compressa</i>						X
<i>Unio crassus</i>				X	X	
<i>Unio elongatulus</i>						X
<i>Dreissenidae</i>						
<i>Congerina kusceri</i>				X	X	
ECHINODERMATA						
<i>Echinoidea</i>						
<i>Centrostephanus longispinus</i>					X	

ANNEXE III

Mise en œuvre de l'article 12 de la directive «Habitats»: l'exemple du loup

1. Contexte – Introduction

Le loup appartient à la faune indigène européenne et fait partie intégrante de notre biodiversité et de notre patrimoine naturel. En tant que prédateur de premier plan, il joue un rôle écologique important, contribuant à la santé et au fonctionnement des écosystèmes. Il contribue en particulier à réguler la densité des espèces dont il est le prédateur¹⁶⁷ (généralement des ongulés sauvages tels que le chevreuil, le cerf et le sanglier, mais aussi le chamois et l'élan, selon la zone) et à améliorer leur santé par une prédation sélective. Le loup était autrefois présent dans toute l'Europe continentale, mais il a été exterminé de la plupart des régions et pays au cours de la première moitié du XX^e siècle.

Le rapport 2020 sur l'état de la nature¹⁶⁸, fondé sur les données communiquées par les États membres, confirme que les populations de loups se reconstituent de manière générale (stables ou en augmentation) dans l'UE et recolonisent certaines parties de leur aire de répartition historique, bien qu'elles n'aient atteint un état de conservation favorable que dans certains États membres¹⁶⁹. Le retour du loup est un succès majeur en matière de conservation¹⁷⁰, rendu possible par la protection juridique, une attitude plus favorable du public, ainsi que par la reconstitution de ses proies (par exemple, le cerf et le sanglier) et de la couverture forestière (à la suite de l'abandon des terres rurales).

Dans le même temps, le retour du loup dans des régions où il a été absent pendant des décennies ou plus encore constitue un défi important pour les États membres, cette espèce étant souvent associée à plusieurs types de conflits et pouvant susciter de fortes protestations et réactions sociales parmi les communautés rurales concernées.

Tout comme les autres grands carnivores, les loups ont besoin de très grandes surfaces, les individus et les meutes utilisant des centaines de milliers de km² pour leurs territoires. Par conséquent, ils sont présents à de très faibles densités et leurs populations ont tendance à s'étendre sur de très grandes zones, généralement au-delà de nombreuses frontières administratives, tant à l'intérieur des pays qu'entre les pays. D'un point de vue biologique, il est donc recommandé de prendre des mesures de conservation et de gestion aussi coordonnées et cohérentes que possible. Cela illustre la nécessité d'une coopération transfrontalière, par exemple en appliquant des approches cohérentes et coordonnées au niveau de la population de loups. D'autres conseils sont disponibles dans *Guidelines for population-level management plans of large carnivores in Europe*, les lignes directrices pour les plans de gestion des grands carnivores au niveau des populations en Europe, élaborées pour la Commission européenne (Linnell *et al.*, 2008)¹⁷¹.

167 <https://link.springer.com/article/10.1007/s10344-012-0623-5>

168 <https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu-2020>

169 En vertu de l'article 17 de la directive «Habitats», la Roumanie, la Lituanie, la Lettonie, l'Estonie et l'Italie ont déclaré le loup en état de conservation favorable dans toutes leurs régions biogéographiques.

170 <https://science.sciencemag.org/content/346/6216/1517>

171 https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/promoting_management.htm

Le loup figure à l'annexe IV de la directive «Habitats» pour la plupart des États membres et régions et est donc soumis aux dispositions de protection stricte de l'article 12 de la directive «Habitats», notamment l'interdiction de toute forme de capture ou de mise à mort intentionnelle d'individus dans la nature.

Pour certains États membres et régions, le loup fait partie de l'annexe V, comme espèce «dont le prélèvement dans la nature et l'exploitation sont susceptibles de faire l'objet de mesures de gestion». Pour la plupart des États membres et régions, le loup est également inscrit à l'annexe II, en tant qu'espèce prioritaire, nécessitant la désignation de zones spéciales de conservation (ZSC) et des mesures de conservation appropriées. Le tableau 1 montre les populations qui sont inscrites dans les différentes annexes de la directive «Habitat».

TABLEAU 1. Inscription du loup dans les annexes de la directive «Habitats»

Annexe II (nécessité de désignation de ZSC): «**Canis lupus* (excepté les populations estoniennes, lettonnes, lituaniennes et finlandaises, les populations grecques au nord du 39^e parallèle, les populations espagnoles au nord du Duero)»

Annexe IV (protection stricte): «*Canis lupus* (excepté les populations estoniennes, bulgares, lettonnes, lituaniennes, polonaises et slovaques, les populations grecques au nord du 39^e parallèle, les populations espagnoles au nord du Duero et les populations finlandaises à l'intérieur de la zone de gestion des rennes telle que définie au paragraphe 2 de la loi finlandaise n° 848/90 du 14 septembre 1990 relative à la gestion des rennes)».

Annexe V (la gestion des espèces est autorisée): «*Canis lupus* (les populations espagnoles au nord du Duero, les populations grecques au nord du 39^e parallèle, les populations finlandaises à l'intérieur de la zone de gestion des rennes telle que définie au paragraphe 2 de la loi finlandaise n° 848/90 du 14 septembre 1990 relative à la gestion des rennes, les populations bulgares, lettonnes, lituaniennes, estoniennes, polonaises et slovaques)».

Comme mentionné ci-dessus, le loup n'a pas encore atteint un état de conservation favorable dans bon nombre d'États membres et régions¹⁷².

Une étude réalisée en 2018 pour le Parlement européen¹⁷³ a évalué le risque d'extinction des différentes populations de loups sur la base des critères de la liste rouge de l'UICN. Sur neuf populations de loups (principalement transfrontalières), trois ont été évaluées comme de «préoccupation mineure», trois comme «quasi menacées» et trois comme «vulnérables». Une population de loups (la population ibérique, Espagne-Sierra Morena) s'est éteinte. Les auteurs de l'étude ont également souligné les difficultés d'harmonisation des résultats des données de suivi en raison des différences de techniques et d'approches de suivi (différentes manières ou périodes de comptage), des moyennes par rapport aux populations maximales et minimales, de l'absence de rapport de certains pays malgré la présence de l'espèce, des différences de qualité des données, etc.¹⁷⁴.

Bien qu'il semble que plusieurs populations de loups se reconstituent et s'étendent à travers l'Europe, l'espèce est toujours confrontée à diverses menaces et problèmes de conservation, notamment le braconnage (qui n'est souvent pas détecté mais qui est susceptible de représenter une très grande part de la mortalité totale). Les menaces spécifiques et les mesures potentielles pour y faire face sont décrites pour chaque

172 <https://nature-art17.eionet.europa.eu/article17/species/summary/?period=5&group=Mammals&subject=Canis+lupus®ion=>

173 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617488/IPOL_STU\(2018\)617488_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617488/IPOL_STU(2018)617488_EN.pdf)

174 Liste rouge des espèces menacées de l'UICN 2018: <https://www.iucnredlist.org/ja/species/3746/144226239> D'autres données récentes fournissent des chiffres légèrement différents de ceux de l'étude ci-dessus dans quelques cas pour les populations ibériques, des Alpes centrales occidentales et de Carélie.

population de loups dans un rapport financé par la Commission européenne, intitulé *Key actions for Large Carnivore populations in Europe* (Boitani *et al.*, 2015¹⁷⁵).

2. Exigences légales pour la protection des spécimens

Le loup, où qu'il figure à l'annexe IV de la directive «Habitats», est strictement protégé, l'objectif de la directive étant d'atteindre un état de conservation favorable pour les espèces inscrites. La protection que l'article 12 de la directive «Habitats» assure aux populations des espèces inscrites dans cette annexe a un caractère préventif et exige des États membres qu'ils préviennent les situations susceptibles d'avoir une incidence négative sur les espèces.

La transposition formelle de l'article 12 dans la législation nationale doit être complétée par d'autres mesures de mise en œuvre visant à assurer une protection stricte fondée sur les problèmes et menaces spécifiques auxquels le loup est confronté dans un contexte donné. Non seulement les actions énumérées à l'article 12 doivent être interdites, mais les autorités doivent également prendre toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que les interdictions ne soient pas violées dans la pratique. Cela implique, par exemple, que les autorités sont tenues de prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher la mise à mort (illégal) des loups et pour protéger les zones qui servent de sites de repos ou de reproduction, comme leurs tanières et leurs «sites de rendez-vous».

Selon la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), l'article 12, paragraphe 1, de la directive «Habitats» «impose aux États membres non seulement l'adoption d'un cadre législatif complet, mais également la mise en œuvre de mesures concrètes et spécifiques», alors que cette disposition suppose également l'«adoption de mesures cohérentes et coordonnées, à caractère préventif» (CJUE, affaire C-183/05 du 11 janvier 2007, Commission des Communautés européennes/Irlande). Cette approche a été confirmée par l'arrêt de la CJUE du 10 octobre 2019 (décision préjudicielle dans l'affaire C-674/17): «Le respect de cette disposition impose aux États membres non seulement l'adoption d'un cadre législatif complet, mais également la mise en œuvre de mesures concrètes et spécifiques de protection. De même, le système de protection stricte suppose l'adoption de mesures cohérentes et coordonnées, à caractère préventif. Un tel système de protection stricte doit donc permettre d'éviter effectivement la capture ou la mise à mort intentionnelle dans la nature, ainsi que la détérioration ou la destruction des sites de reproduction ou des aires de repos des espèces animales figurant à l'annexe IV, point a), de la directive "habitats"».

Un exemple d'action permettant d'appliquer efficacement les dispositions relatives à la protection des espèces est la mise en place d'équipes «antibraconnage» efficaces équipées de chiens «antipoison». De fait, le braconnage, les pièges et les appâts empoisonnés constituent une menace majeure pour les loups en de nombreux endroits. L'empoisonnement est un problème particulièrement grave car il affecte également d'autres espèces, notamment les oiseaux de proie. Pour faire face à ce problème, plusieurs projets en Europe méridionale et orientale (Espagne, Italie, Portugal, Grèce, Bulgarie et Roumanie) financés par le programme LIFE¹⁷⁶ ont contribué à la mise en place des mesures spécifiques qui soutiennent efficacement le régime de protection stricte des espèces, par exemple la création d'unités de chiens antipoison, la formation du personnel (gardes de parc, gardes forestiers, police provinciale, vétérinaires) et le renforcement des capacités au sein des organismes publics, ainsi que des activités de

¹⁷⁵https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/key_actions_large_carnivores_2015.pdf

¹⁷⁶ LIFE09 NAT/ES/000533 INNOVATION AGAINST POISON; LIFE Antidoto LIFE07 NAT/IT/000436; LIFE PLUTO LIFE13 NAT/IT/000311; LIFE WOLFALPS LIFE12/NAT/IT/000807; WOLFLIFE (LIFE13 NAT/RO/000205).

sensibilisation ciblant les éleveurs, les chasseurs, les opérateurs touristiques, les écoliers et le grand public.

Les plans de conservation/gestion des loups, lorsqu'ils sont établis conformément à l'article 12 et lorsqu'ils sont correctement mis en œuvre, peuvent constituer un cadre efficace pour la mise en œuvre de dispositions de protection stricte des populations de loups de l'annexe IV, en mettant en place un système de coexistence complet visant à garantir un état de conservation favorable tout en traitant les conflits avec les activités humaines.

Ces plans peuvent inclure des actions telles que: i) le soutien en faveur des mesures préventives (par des aides à l'investissement, l'information, la formation et l'assistance technique); ii) la compensation des dommages économiques causés par les loups; iii) l'amélioration du suivi et de la base de connaissances de la population de loups concernée; iv) le suivi, l'évaluation et l'amélioration de l'efficacité des mesures de protection de l'élevage; v) la promotion de la participation et du dialogue avec et entre les parties prenantes (par exemple, au moyen de plates-formes spécialisées); vi) l'amélioration des efforts d'application de la loi pour lutter contre la mise à mort illégale des loups; vii) la protection de l'habitat et l'amélioration des conditions d'alimentation (par exemple, si nécessaire, en reconstituant les populations de proies sauvages); viii) le développement des possibilités d'écotourisme associées aux loups; ix) la promotion/commercialisation de produits agricoles provenant des zones fréquentées par les loups; et x) l'information, l'éducation et la sensibilisation. Les plans peuvent également permettre aux autorités compétentes d'autoriser un recours limité à l'abattage pour éliminer des spécimens, en appliquant des dérogations conformément aux conditions énoncées dans la directive. Il convient toutefois de noter que les plans adoptant une gestion adaptative des prélèvements (comme ceux concernant les espèces pouvant être chassées figurant à l'annexe V de la directive «Habitats») ne seraient pas compatibles avec les dispositions de protection strictes qui s'appliquent aux espèces visées à l'annexe IV.

Ces plans devraient être préparés sur la base des meilleures informations disponibles sur l'état de conservation de l'espèce et les tendances en la matière, ainsi que sur toutes les menaces et pressions pertinentes. La participation ou la consultation de toutes les parties prenantes, en particulier celles affectées par l'espèce ou par les mesures de conservation envisagées, est cruciale pour intégrer tous les aspects pertinents des plans et encourager une large acceptation sociale.

Exemple de participation des parties prenantes à un plan de gestion

Le plan de gestion du loup 2010-2015 de la Croatie (ministère croate de la culture, 2010) est le résultat d'un processus de deux ans, qui a fait intervenir des représentants de tous les groupes d'intérêt (ministères compétents, membres du comité de suivi des populations de grands carnivores, scientifiques, forestiers, associations non gouvernementales, etc.). Le plan d'action détaillé expose les mesures que la Croatie devrait mettre en œuvre pour assurer la conservation de sa population de loups dans le cadre d'une cohabitation la plus harmonieuse possible avec l'homme.

Les plans de conservation et de gestion des loups peuvent donc constituer une structure appropriée pour évaluer et traiter tous les problèmes et conflits pertinents qui menacent les populations de loups, en vue de parvenir à un état de conservation favorable.

Ils peuvent donc également couvrir des questions telles que l'hybridation du loup avec le chien, qui est signalée pour les neuf populations européennes de loups et dans 21 pays

européens¹⁷⁷. Dans certains endroits, il s'agit d'une menace majeure pour la conservation du loup¹⁷⁸ et des actions préventives, proactives et réactives spécifiques peuvent s'avérer nécessaires pour s'attaquer au problème, comme l'indique la recommandation n° 173 (2014¹⁷⁹) adoptée dans le cadre de la Convention de Berne (Conseil de l'Europe, 2014). Toutefois, l'hybridation entre le loup et le chien étant une question complexe, il est fortement recommandé de rédiger un plan de gestion bien défini au niveau national et au niveau de la population en utilisant les procédures de terrain, de laboratoire et de statistiques les plus actualisées et les plus fiables (voir encadré).

Hybrides du loup et du chien

Le croisement entre le loup et sa forme domestique, le chien, s'est probablement produit à plusieurs reprises au cours de l'histoire de la domestication du chien et se produit encore avec une intensité variable dans plusieurs parties de l'aire de répartition du loup. En tant que type d'hybridation anthropique, l'hybridation entre le loup et le chien n'est pas un processus évolutif naturel dans lequel les hybrides devraient faire l'objet de mesures de conservation. Au contraire, en tant que menace pour l'intégrité génétique des populations de loups, l'hybridation entre le loup et le chien est une question de conservation très préoccupante et devrait être traitée par des plans et des outils de gestion appropriés.

En Europe, l'hybridation a été détectée dans plusieurs pays, par exemple en Norvège, en Lettonie, en Estonie, en Bulgarie, en Italie, en Espagne, au Portugal, en Allemagne, en Grèce, en Slovénie et en Serbie. Il convient toutefois de noter que les estimations de l'introgression de gènes de chiens dans la population de loups sauvages reposent sur une diversité d'approches et de protocoles expérimentaux associés à celles-ci. Alors que dans plusieurs cas, les croisements n'ont donné lieu qu'à une ou quelques portées d'hybrides dans des zones restreintes, dans d'autres cas, l'introgression de gènes de chiens dans la population de loups sauvages s'est avérée être répartie sur des zones importantes, bien qu'à des degrés divers (de 5,6 % en Galice, Espagne, à plus de 60 % dans la province de Grosseto, Italie). De même, des taux élevés d'introgression ont été constatés dans le nord des Apennins alors que seuls de rares cas d'hybridation ont été constatés dans la population de loups alpins (de la France aux Alpes centrales orientales). Cependant, le taux d'hybridation rapporté ailleurs est d'environ 5 à 10 % (Leonard *et al.*, 2011). L'hybridation se produit principalement entre chiens mâles et loups femelles. L'inverse peut également se produire dans de rares cas. Le nombre élevé de chiens errants dans diverses régions, notamment dans les régions méditerranéennes, offre de nombreuses possibilités de rencontres entre loups et chiens. Les connaissances sur l'écologie des hybrides du loup et du chien vivant à l'état sauvage sont insuffisantes, mais rien ne prouve, chez les hybrides, une réduction de l'adaptation individuelle, de la dispersion, de la réussite de la reproduction, de la modification du comportement ou de la viabilité de la population.

La gestion de l'hybridation du loup et du chien est un problème épineux pour les autorités gouvernementales car elle pose plusieurs défis importants.

a) Le statut taxonomique d'un hybride

Les chiens descendent des loups par domestication, et tous deux appartiennent à la même entité taxonomique, l'espèce *Canis lupus*. Les chiens sont parfois identifiés par le qualificatif de sous-espèce *Canis lupus familiaris*. Il ne fait guère de doute que les hybrides conservent le nom de *Canis lupus*. Le statut juridique des hybrides

b) Le statut juridique des hybrides

Contrairement aux chiens dont la survie dépend normalement des soins et des ressources assurés par l'homme, les hybrides ont une vie indépendante et viable en tant qu'animaux sauvages. Dès lors, ils seraient considérés par de nombreuses législations nationales comme équivalents à la

177 Salvatori, V *et al.* (2020) *European agreements for nature conservation need to explicitly address wolf-dog hybridisation*. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S000632071931674X>

178 Salvatori, V *et al.* (2019).

179 <https://rm.coe.int/0900001680746351>

faune sauvage et gérés selon les mêmes règles. Si les hybrides étaient considérés comme des chiens, ils relèveraient des lois nationales sur les animaux domestiques. En tout état de cause, il semble utile que les hybrides du loup et du chien bénéficient du «même statut juridique que les loups aux yeux des chasseurs et du public, afin de combler une faille potentielle dans la mise à mort irrégulière de loups» [déclaration de soutien politique sur l'hybridation produite par la Large Carnivore Initiative for Europe et annexée aux *Guidelines for population-level management plans of large carnivores* (Linnell *et al.*, 2008)]. En effet, si les hybrides devaient être considérés comme juridiquement non protégés par les lois nationales, il pourrait en résulter une augmentation des mises à mort accidentelles de loups, étant donné la difficulté de distinguer les hybrides des loups génétiquement «purs» sur la seule base des caractéristiques morphologiques. Cela pourrait entraîner non seulement des mises à mort accidentelles mais aussi des abattages intentionnels, le statut non protégé des hybrides pouvant être utilisé comme couverture pour tuer de véritables loups. Les autorités de gestion sont encouragées à veiller à ce que les hybrides soient couverts clairement et sans ambiguïté par leur législation nationale en tant que faune sauvage ou animaux domestiques.

c) Possibilités de réponse en matière de gestion

La réponse la plus appropriée en matière de gestion dépendra du niveau global estimé d'introgression et du fait que l'introgression soit limitée à des zones restreintes et à quelques meutes ou qu'elle soit généralisée à de grandes zones et/ou à la plupart des meutes. Par exemple, une introgression limitée peut ne pas constituer une menace sérieuse si elle est restée stable au fil des générations. Une hybridation importante et généralisée (essaim d'hybrides) peut poser un problème insoluble, même s'il est souhaitable de réduire le flux actuel et futur de gènes domestiques dans la population de loups. Une prévalence élevée mais localisée pourrait néanmoins être traitée par des actions ciblées visant à neutraliser la reproduction des hybrides (par élimination physique ou stérilisation). Bien que plusieurs réserves aient été émises quant à la difficulté et à l'efficacité de l'élimination des hybrides pour contrôler les faibles niveaux d'introgression généralisée, cette intervention peut s'avérer utile lorsque l'hybridation n'est pas généralisée et que son application est soutenue par la recherche appliquée, le suivi et un cadre de gestion adaptative.

L'éventail des outils de gestion est large, et l'utilité de chaque outil dépend des objectifs. Il est fortement recommandé de traiter l'hybridation au moyen d'un plan spécifique au niveau national, ou éventuellement au niveau de la population, dans lequel les objectifs, les protocoles et les critères sont pleinement décrits et justifiés. Un éventail d'actions préventives, proactives et réactives devra être établi et décrit. Le plan comprendra probablement des dispositions visant à :

- 1) mettre en place un effort de collaboration internationale impliquant tous les laboratoires de génétique, afin de convenir d'une approche commune pour définir les seuils et les procédures d'identification des hybrides, et pour partager les fréquences alléliques des populations de référence;
- 2) approuver un ensemble de guides stratégiques pour étudier et surveiller la propagation et la prévalence de l'hybridation et de l'introgression génétique des chiens dans la population de loups;
- 3) définir les zones où différents outils de gestion sont appropriés en fonction des niveaux et des schémas de prévalence des hybrides, de l'absence d'intervention à l'élimination active des individus hybrides. En définitive, le contexte social pourrait influencer sur les zones de gestion et les actions choisies;
- 4) mettre en place des équipes (et des procédures) d'urgence chargées, le cas échéant, de retirer les hybrides du chien et du loup de la nature ou de les capturer/stériliser/relâcher. La recommandation n° 173 (2014) de la Convention de Berne est pleinement approuvée par la Commission européenne et elle indique, entre autres, que: «dans l'intérêt d'une sauvegarde efficace du loup, il faut veiller à ce que l'élimination de tout hybride du chien et du loup soit exclusivement réalisée sous le contrôle du gouvernement». Il semble que cela ne puisse se faire qu'en interdisant la mise à mort des hybrides dans le cadre de la législation nationale, en faisant seulement une exception pour les agences gouvernementales ou leurs agents désignés. La recommandation invite les parties à: «veiller à ce que l'élimination des hybrides du loup et du chien soit réalisée sous le contrôle du gouvernement et uniquement après confirmation par les agents de l'État et/ou par des scientifiques se fondant sur leurs caractéristiques génétiques et/ou morphologiques qu'il s'agit bien d'hybrides. Cette

élimination doit uniquement être confiée aux organismes auxquels les autorités compétentes délèguent cette responsabilité, tout en veillant à ce qu'elle ne compromette pas le statut de sauvegarde des loups»; «adopter les mesures nécessaires pour empêcher que des loups soient tués intentionnellement ou par erreur comme étant des hybrides du loup et du chien. Cela s'applique sans préjudice de l'élimination prudente, sous contrôle du gouvernement et par les organismes auxquels les autorités compétentes délèguent cette responsabilité»;

- 5) approuver un plan national de contrôle des chiens en liberté (sauvages, errants ou appartenant à des personnes qui les laissent se promener librement) et interdire la détention de loups et d'hybrides du loup et du chien comme animaux de compagnie; mettre en place des campagnes de sensibilisation en faveur du contrôle des chiens sauvages et en liberté dans les aires de répartition des loups.

3. Conflits liés au loup

Le loup a toujours été associé à plusieurs types de conflits socio-économiques avec l'homme. Par le passé, ces conflits ont conduit à l'extermination ou à une forte réduction des populations de loups dans une grande partie de son aire de répartition européenne. Cette persécution ainsi que les taux élevés de braconnage persistent dans de nombreuses régions. Aujourd'hui les principaux conflits sont les suivants:

- **Déprédations sur troupeaux.** Les déprédations sur troupeaux concernent principalement les ovins. Linnell et Cretois (2018) calculent qu'au cours de la période 2012-2016, une moyenne de 19 500 moutons par an ont été tués par des loups dans l'UE (à noter que les données manquaient pour la Pologne, la Roumanie, l'Espagne, la Bulgarie, l'Autriche et certaines parties de l'Italie). Ce chiffre est actuellement la meilleure approximation disponible de l'incidence de la prédation par les loups dans l'UE.

Si les moutons sont les principales victimes des attaques de loups, d'autres types d'animaux d'élevage (chèvres, bovins, chevaux) et les rennes semi-domestiques sont également concernés dans une moindre mesure. La déprédation est extrêmement variable et dépend en grande partie du type de système d'élevage, du type de gestion et du niveau de surveillance, à savoir si les animaux d'élevage sont enfermés (surtout pendant la nuit) ou gardés. Par exemple, en France (80 meutes de loups), environ 11 000 ovins, bovins et caprins ont été pris pour proies et ont fait l'objet d'une indemnisation en 2019 (Dreal 2019¹⁸⁰), alors qu'en Allemagne (128 meutes de loups), le chiffre est inférieur à 3 000 pour 2019 (DBBW 2019¹⁸¹) et en Suède (31 meutes de loups), seuls 161 ovins ont été pris pour proies en 2018 (Viltskadestatistik 2018, SLU¹⁸²).

Linnell et Cretois (2018) soulignent les difficultés à recueillir des données cohérentes et fiables à travers l'Europe sur la déprédation des animaux d'élevage par les loups. Les animaux d'élevage peuvent mourir ou disparaître pour diverses raisons et il n'est pas toujours possible d'associer leur mort aux grands carnivores. La qualité des rapports des agriculteurs et des éleveurs dépend largement du système d'indemnisation. Par exemple, le niveau (total ou partiel) de la compensation, la longueur et les difficultés de la procédure administrative y afférente, et le fait que des contrôles sur place soient effectués pour vérifier si la déprédation a effectivement été causée par de grands carnivores. Les loups peuvent aussi occasionnellement attaquer et tuer des chiens. Par exemple, en Suède ou en Finlande, lors de la chasse à l'élan avec des chiens non tenus en laisse dans les territoires des loups. La perte d'animaux

180 http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/20200327bilandommages2019_especes.pdf

181 <https://www.dbb-wolf.de/Wolfsvorkommen/territorien/karte-der-territorien>

182 <https://www.slu.se/globalassets/ew/org/centrb/vsc/vsc-dokument/vsc-publikationer/rapporter/viltskadestatistikrapporter/viltskadestatistik-2018-1-webb.pdf>

d'élevage et de chiens a clairement un impact émotionnel important, auquel s'ajoutent les pertes économiques directes et indirectes. Bien que l'incidence globale de la prédation par le loup sur le secteur de l'élevage dans l'UE soit négligeable, la prédation par le loup sur les moutons de pâturage non protégés pourrait être importante au niveau des exploitations individuelles, et fait peser une pression et un fardeau supplémentaires sur les exploitants concernés dans un secteur déjà soumis à une série de pressions socio-économiques.

- **Perception du risque pour l'homme.** Les loups ne considèrent pas l'homme comme une proie potentielle, mais plutôt comme une menace à éviter. Si des attaques mortelles de loups sur l'homme ont été rapportées dans le passé (souvent liées à des spécimens atteints de la rage ou qui avaient été nourris par l'homme, provoqués, blessés ou piégés), le risque réel d'attaques de loups sur l'homme, dans les conditions environnementales et sociales européennes actuelles, est considéré comme extrêmement faible. (Linnell *et al.*, 2002; Linnell et Alleau, 2016¹⁸³; KORA, 2016; Linnell *et al.*, 2021). Malgré cela, de nombreuses personnes craignent encore les loups, notamment dans les pays et régions récemment recolonisés par l'espèce ou lorsque l'augmentation du nombre de loups les rend plus visibles dans des zones où ils n'étaient généralement pas présents auparavant. Des cas de loups s'approchant de personnes et se comportant de manière inhabituelle ont été signalés (loups «audacieux» ou «intrépides»). Cela s'est notamment produit lorsqu'ils étaient conditionnés par la nourriture ou lorsque des chiens étaient présents (Reinhardt 2018). En ce qui concerne les hybrides du loup et du chien, rien ne prouve qu'ils sont plus audacieux ou plus dangereux que les loups, mais la peur des hybrides est également un problème spécifique dans certaines régions d'Europe. Ces perceptions et attitudes doivent être soigneusement prises en considération et traitées sérieusement. Il est utile, mais souvent insuffisant, de soutenir les activités éducatives, de fournir des informations correctes et de réfuter les fausses informations en vérifiant les faits (comme le font certaines autorités locales ou régionales ou dans le cadre de projets LIFE). En outre, il convient de préciser que, dans le cas improbable d'un danger objectif, causé par exemple par un loup enragé ou agressif ou par un loup conditionné par la nourriture ou habitué à l'homme, l'élimination ciblée du loup concerné est tout à fait légitime au titre de la directive «Habitats» [voir le paragraphe sur les dérogations au titre de l'article 16, paragraphe 1, point c), au chapitre 6 ci-après].
- **Incidence sur les espèces de gibier ongulé.** Les loups et les chasseurs humains peuvent parfois poursuivre la même proie, à savoir les ongulés sauvages. Lorsque les grands carnivores reviennent, les chasseurs craignent souvent que cette concurrence n'affecte leurs activités, ce qui peut provoquer un conflit majeur. L'incidence de la prédation par le loup sur les effectifs et le comportement des ongulés sauvages est très variable et complexe, en fonction de l'espèce et du contexte local. En général, les loups ne prélèvent qu'un faible pourcentage d'ongulés sauvages chaque année, beaucoup moins que les chasseurs, et ne semblent avoir aucune incidence négative sur l'évolution actuelle (généralement en hausse) des populations d'ongulés en Europe¹⁸⁴ (Bassi, E. *et al.*, 2020; Gtowacifski, Z. et Profus, P. 1997). Quoi qu'il en soit, contrairement à la prédation sur les animaux d'élevage domestiques, la prédation d'un carnivore sauvage et indigène sur les ongulés sauvages ne peut pas être empêchée ou atténuée, car elle fait partie des processus naturels que la politique

183 «Malgré la nécessité de reconnaître que la possibilité d'une attaque de loups sur des personnes est supérieure à zéro [...] il y a actuellement plus de 12 000 loups en Europe et plus de 50 000 loups en Amérique du Nord, dont beaucoup vivent à proximité de millions d'humains, et pourtant nous ne trouvons que des preuves d'un très faible nombre d'attaques au cours des dernières décennies»: Predators_That_Kill_Humans_Myth_Reality_Context_and_the_Politics_of_Wolf_Attacks_on_People <https://www.researchgate.net/publication/301267098>

184 Voir, à titre d'exemple, les tableaux de chasse des ongulés ces dernières années en France. <http://www.oncfs.gouv.fr/Tableaux-de-chasse-ru599/-Grands-ongules-Tableaux-de-chasse-nationaux-news467>

de biodiversité vise à rétablir et à préserver. Cela représente un enjeu de taille pour les chasseurs européens, car le retour des grands carnivores doit être pris en considération dans la planification de la chasse et la fixation des quotas d'ongulés sauvages. Enfin, la contribution des loups à la régulation des densités d'ongulés (Ripple, W.J. et Beschta, R.L., 2012) doit être reconnue, en tenant compte des avantages associés, notamment en matière de réduction des dommages causés aux forêts et aux cultures agricoles¹⁸⁵.

- **Conflits de valeurs (visions concurrentes des paysages européens).** Les conflits liés aux loups ne concernent pas toujours les conséquences économiques directes sur certaines parties prenantes du monde rural. Les loups constituent un symbole fort pour un certain nombre de questions plus larges, et les conflits reflètent souvent des clivages sociaux plus profonds (par exemple entre les zones rurales et urbaines, entre les valeurs modernes et traditionnelles, ou entre différentes classes sociales et économiques) (Linnell, 2013). Les loups déclenchent souvent un débat de fond sur l'orientation future des paysages européens (Linnell, 2014) entre différents segments de la société ayant des points de vue et des visions opposés sur la façon dont la faune et les paysages devraient être préservés, utilisés ou gérés¹⁸⁶. C'est pourquoi il existe rarement un lien clair entre l'ampleur des conséquences économiques directes des grands carnivores et le niveau de conflit social que cela génère (Linnell et Cretois, 2018).

4. Mesures visant à améliorer la coexistence entre l'homme et le loup

Depuis l'adoption de la directive «Habitats», la Commission a encouragé l'approche de la coexistence, qui vise à rétablir, dans un état de conservation favorable, les populations de grands carnivores, tout en traitant et en réduisant les conflits avec les activités humaines légitimes, en vue de partager des paysages multifonctionnels. Le programme LIFE a financé plus de 40 projets liés à la conservation du loup et à la coexistence, qui ont permis de trouver et de tester de bonnes pratiques pour atteindre ces objectifs¹⁸⁷.

De nombreux exemples et études de cas de coexistence ont été recensés par la *plate-forme de l'UE sur la coexistence entre les hommes et les grands carnivores* – un groupe d'organisations représentant différents groupes d'intérêts qui ont convenu d'une mission commune pour promouvoir des solutions de coexistence¹⁸⁸. Ces études de cas sont classées en cinq catégories: 1) fournir des conseils/sensibiliser; 2) fournir un soutien pratique; 3) comprendre les points de vue; 4) assurer un financement innovant; et 5) assurer le suivi¹⁸⁹ (Plate-forme de l'UE sur les grands carnivores, 2019).

Une étude de 2018 demandée par le Parlement européen¹⁹⁰ a présenté des recommandations et des exemples de mesures pratiques de coexistence dans plusieurs États membres pour les loups et d'autres grands carnivores.

185 Voir également Carpio et al (2020) *Wild ungulate overabundance in Europe: contexts, causes, monitoring and management recommendations*.

186 Par exemple les conflits entre les points de vue sur les paysages de production traditionnels, les paysages patrimoniaux, les paysages récréatifs, les paysages de conservation de la nature ou les paysages multifonctionnels. Ou encore les conflits et tensions liés au passage de modes de vie traditionnels (et ruraux) en déclin à des modes de vie modernes (et urbains).

https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/task_4_conflict_coexistence.pdf

<https://www.lcie.org/Blog/ArtMID/6987/ArticleID/65/The-symbolic-wolf-Competing-visions-of-the-European-landscapes>

187 https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/promoting_best_practices.htm

188 https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/coexistence_platform.htm

189 https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/case_studies.htm

190 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/596844/IPOL_STU\(2018\)596844_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/596844/IPOL_STU(2018)596844_EN.pdf)

Au niveau européen, il existe donc une large base pour le partage de connaissances et d'expériences précieuses. Les approches les plus courantes pour réduire les conflits sont décrites ci-dessous.

- **Paiements compensatoires**

Une approche fréquente pour réduire les conséquences économiques des dommages causés par les loups et accroître la tolérance à l'égard des espèces protégées, sont les paiements compensatoires, qui sont utilisés dans de nombreux pays de l'UE. Les paiements compensatoires peuvent souvent constituer une mesure appropriée, mais les règles d'éligibilité doivent être clairement définies et divers facteurs pris en considération. Il y a notamment lieu de vérifier si les pertes d'animaux d'élevage sont réellement dues à la prédation par les loups et de s'assurer que la compensation est équitable et versée rapidement au bénéficiaire éligible.

Dans de nombreux pays, les éleveurs se plaignent du fait qu'il est compliqué et coûteux de recevoir une indemnisation, ou que les versements sont tardifs ou insuffisants. Les paiements compensatoires sont généralement financés par les gouvernements nationaux ou régionaux, conformément aux règles de l'UE en matière d'aides d'État¹⁹¹ (qui autorisent une indemnisation intégrale des coûts directs et indirects). Les paiements compensatoires des dommages ne suffisent pas toujours à résoudre les problèmes de coexistence, car ils ne réduisent pas les déprédations ou autres conflits. En outre, les paiements compensatoires ne sont souvent pas viables à long terme, à moins qu'ils ne soient combinés de manière appropriée avec d'autres mesures.

- **Actions préventives et assistance technique**

Les mesures de prévention sont une composante fondamentale d'un système de coexistence global. L'expérience acquise (par exemple dans le cadre de projets LIFE et de programmes de développement rural) montre l'importance et l'efficacité de diverses mesures de protection des animaux d'élevage, telles que différents types de clôtures, le gardiennage, les chiens protecteurs de troupeaux, le rassemblement du cheptel la nuit et les dispositifs de dissuasion visuels ou acoustiques [Fernández-Gil *et al.*, 2018, voir également Carnivore Damage Prevention News (CDP news, 2018)]. En particulier, la présence de bergers peut renforcer considérablement l'efficacité des mesures de protection des animaux d'élevage et constitue en soi un moyen de dissuasion contre la prédation. Un rapport élaboré par la plate-forme européenne sur les grands carnivores témoigne d'expériences réussies et de bonnes pratiques (Hovardas *et al.*, 2017). Les mesures de prévention doivent être conçues sur mesure et adaptées aux caractéristiques régionales spécifiques (notamment le type d'élevage, la taille du troupeau, la topographie, etc.).

L'efficacité de ces mesures dépend fortement de leur bonne mise en œuvre par les opérateurs concernés et de la disponibilité de ressources et de conseils techniques suffisants pour soutenir leur déploiement sur le terrain (par exemple, van Eeden *et al.*, 2018). Aucune mesure unique ne peut être efficace à 100 %, mais des solutions techniques adéquates (souvent utilisées conjointement) peuvent réduire considérablement les pertes d'animaux d'élevage dues aux prédateurs. Les autorités et les parties prenantes concernées doivent concevoir les mesures de prévention avec soin afin qu'elles soient adaptées aux différentes situations. Elles doivent également les mettre en œuvre correctement (y compris leur maintien), contrôler leur efficacité et procéder aux ajustements nécessaires. La formation, l'information, le suivi et l'assistance technique des opérateurs concernés sont essentiels et doivent bénéficier d'un soutien public adéquat, notamment pour maintenir les systèmes de prévention et faire face à la charge de travail supplémentaire.

- **Information, conseils, sensibilisation**

¹⁹¹https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/Briefing%20note%20state%20aid_EU%20Platform.pdf

Fournir des informations factuelles sur les loups et sur la façon de réduire les incidences au maximum peut être une mesure utile d'atténuation des conflits (Plate-forme de l'UE sur les grands carnivores, 2019). Par exemple, le bulletin d'information Carnivore Damage Prevention News¹⁹², qui a été soutenu par différents projets LIFE, contribue à diffuser des informations sur la protection des animaux d'élevage dans l'UE et au niveau international. Le site web italien «Protégez votre cheptel» (Proteggi il tuo bestiame, 2019) fournit des conseils détaillés sur les mesures de protection des animaux d'élevage ainsi que sur les différents systèmes de financement disponibles dans les régions italiennes. Le site web du ministère espagnol de la transition écologique propose un catalogue de bonnes mesures préventives permettant d'éviter ou de réduire au maximum les interactions entre les espèces protégées et les exploitations agricoles et d'élevage¹⁹³.

Un autre exemple de cette approche, spécifiquement destinée à la communauté des chasseurs, est fourni par le projet LIFE Wolfalps, dont les activités comprennent le partage de données et d'informations sur la dynamique des populations d'ongulés sauvages dans les Alpes et sur les effets du retour du loup sur ses proies et sur les activités de chasse¹⁹⁴. Une approche plus large est fournie par le bureau de contact «Loups en Saxe» (Kontaktbüro Wölfe in Sachsen, 2019) et le centre de compétence sur le loup en Saxe-Anhalt, où plusieurs membres du personnel sont disponibles sur place pour fournir du matériel éducatif, organiser des excursions et répondre aux questions et préoccupations des personnes.

- ***Suivi***

Le suivi des populations de grands carnivores est essentiel pour fournir des informations précises, comprendre la dynamique des populations nécessaire pour garantir leur survie, adapter les pratiques de gestion à l'évolution des situations et remplir les obligations découlant de la directive «Habitats». Il s'agit également d'un exercice très exigeant du fait qu'il est mené sur une vaste zone géographique, traversant souvent des frontières internationales, et en raison des faibles densités et du comportement fuyant des grands carnivores (Déclaration de soutien politique LCIE annexée à Linnell *et al.*, 2008). Toutes les décisions de gestion (y compris celles relatives aux dérogations) doivent être fondées sur des données solides concernant la population de loups en cause. Le suivi doit également porter sur la mise en œuvre de toutes les mesures de prévention (leur adoption, leurs résultats, leur efficacité) et sur l'identification du prédateur des animaux d'élevage afin de distinguer les loups des chiens (voir Echegaray et Vilà, 2010; Sundqvist *et al.*, 2008) et d'évaluer si des ajustements ou des améliorations du système sont nécessaires.

Étant donné qu'un conflit très courant en Europe est le désaccord sur la taille et le statut des populations de carnivores, la participation des parties prenantes (y compris les chasseurs) au suivi peut présenter des avantages non seulement en ce qui concerne l'augmentation du nombre de personnes collectant des données, mais aussi l'amélioration des relations entre les parties prenantes et la réduction des conflits.

Des données de suivi solides sont nécessaires pour prendre des décisions appropriées sur la conservation et la gestion des loups. Il est donc essentiel d'investir dans un système de surveillance adéquat, capable de fournir des informations précises et actualisées sur la population de loups dans la zone concernée. Le système de surveillance français peut être considéré comme un bon exemple¹⁹⁵.

192 <http://www.protectiondestroupeaux.ch/fr/cdpnews/>

193 <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-especies/especies-silvestres/ce-silvestres-interacciones.aspx>

194 http://ex.lifewolfalps.eu/wp-content/uploads/2014/05/LWA_brochure-E3_168x240_5mm-abbondanzaBassa.pdf

195 <https://www.loupfrance.fr/suivi-du-loup/situation-du-loup-en-france/>

Exemples de participation des parties prenantes à la surveillance

Une action pilote soutenue par la Commission en Slovaquie a fait intervenir un large éventail de parties prenantes (environnementalistes, forestiers, personnel des zones protégées et chasseurs) dans un recensement scientifique des loups. Elles étaient chargées de collecter des excréments et des échantillons d'urine de loups dans une zone d'étude. Leur participation, ainsi que l'utilisation d'analyses de haute technologie, ont permis de mieux s'accorder sur la taille de la population locale de loups (Rigg *et al.*, 2014).

Un autre exemple est le réseau d'observateurs des grands carnivores en Finlande – un groupe d'environ 2 100 volontaires actifs nommés par les associations locales de gestion du gibier. Ce réseau d'observateurs formés, principalement des chasseurs locaux, est chargé de vérifier les observations de traces et autres signes de grands carnivores, rapportées par le public. Ces volontaires enregistreront les données d'observation dans une base de données nationale «TASSU» («patte» en finnois), gérée par Luke (Institut des ressources naturelles de Finlande). Cette base de données sert, par exemple, à générer des estimations de la population de grands carnivores au niveau national et régional et est utilisée par les responsables de la gestion du gibier et les gardes-chasse. Le réseau, la base de données et leur gouvernance évoluent et s'adaptent en permanence pour contribuer à l'instauration d'un climat de confiance mutuelle et d'une coopération entre les différentes institutions et les groupes de parties prenantes concernant le partage, l'utilisation des données sur ces espèces sensibles et l'accès à ces données. Par exemple, le projet LIFE BOREALWOLF, qui se déroule de 2019 à 2025, vise à renforcer le réseau d'observation des grands carnivores en formant davantage ses volontaires actuels et en recrutant de nouveaux qui ne sont pas des chasseurs.

De même, la Suède et la Norvège ont mis en place Skandobs, le système scandinave de surveillance des grands carnivores pour les lynx, les gloutons, les ours bruns et les loups. Toute personne peut enregistrer dans cette base de données ses observations de traces, de signes ou d'observations de grands carnivores en Scandinavie. L'augmentation du nombre de rapports d'observations permettra d'améliorer les connaissances sur la présence et la répartition de ces espèces. Les observations enregistrées dans la base de données sont accessibles à tous les utilisateurs du système. Les observations peuvent également être partagées à l'aide de l'application Skandobs (les utilisateurs peuvent télécharger Skandobs-Touch sur l'App Store ou Google Play pour signaler les prédateurs ou les traces lorsqu'ils sont sur le terrain). La base de données est mise à jour toutes les 15 minutes. Elle est gérée par Rovdata, une entité indépendante de l'Institut norvégien de recherche sur la nature (NINA).

• **Dialogue avec les parties prenantes et participation de celles-ci**

Reconnaissant la nature culturelle et sociale des conflits autour des loups, il est considéré que les processus participatifs ont un potentiel important d'atténuation des conflits, notamment en renforçant la confiance entre les parties prenantes (Young *et al.*, 2016). La *plate-forme de l'UE sur la coexistence entre les hommes et les grands carnivores* est un exemple d'une telle approche (voir étude de cas 9 à l'annexe IV des lignes directrices). De telles approches sont également utilisées au niveau régional et national. De nombreux États membres ont mis en place des plates-formes nationales. Grâce à un projet pilote, les institutions de l'UE soutiennent également la mise en place de plates-formes régionales en Italie, en Roumanie, en Espagne, en France, en Allemagne et en Suède (Plates-formes régionales sur les grands carnivores, 2019). Le projet LIFE EUROLARGECARNIVORES (2019) soutient également la collaboration et le partage d'informations entre les lieux privilégiés par les carnivores en Europe.

Un autre exemple positif d'engagement des parties prenantes est le Grupo Campo Grande (GCG). Il s'agit d'un groupe de réflexion national espagnol composé de personnes issues de différents milieux et d'organisations concernées par le conflit entre l'élevage extensif et le loup ibérique. Ce groupe a été créé par la Fundación Entretantos en 2016, dans le cadre d'une initiative de médiation sociale axée sur la résolution des conflits autour de la coexistence des loups ibériques et de l'élevage extensif. Les participants ont signé une déclaration commune et travaillent ensemble pour encourager les autres à suivre leur démarche (GCG, 2018).

• **Contrôle légal/abattage des loups**

Historiquement, le contrôle légal/abattage des loups a été largement utilisé pour se débarrasser des loups et de toutes les incidences et conflits connexes dont ils sont à l'origine. Ces pratiques ont entraîné l'éradication des loups de la majeure partie de leur aire de répartition européenne initiale. Aujourd'hui, certaines méthodes et certains niveaux de contrôle légal sont encore utilisés par plusieurs pays européens qui affirment que leur intention est de prévenir ou de réduire les pertes d'animaux d'élevage et d'améliorer la tolérance de l'homme à l'égard du loup, y compris certains États membres où l'espèce est inscrite à l'annexe IV de la directive (régime de protection stricte).

Néanmoins, dans le cadre de la politique actuelle et de la législation connexe, les conflits liés à la conservation des loups et d'autres grands carnivores protégés dans les paysages multifonctionnels d'Europe ne peuvent être traités uniquement ou principalement par l'abattage/le contrôle légal. Le recours à des dérogations pour autoriser le contrôle légal constitue un instrument possible et légitime et les États membres peuvent envisager de l'utiliser pour compléter les autres mesures de gestion des conflits mentionnées ci-avant, en respectant toutes les conditions énumérées à l'article 16, paragraphe 1, de la directive «Habitats» (voir paragraphe 5).

Aucun élément de preuve solide ne semble étayer l'efficacité du recours au contrôle légal pour réduire la prédation des animaux d'élevage. Selon certaines études, le contrôle légal/abattage semble être moins efficace que les mesures de protection des animaux d'élevage (van Eeden *et al.*, 2018, Santiago-Avila *et al.*, 2018) et il pourrait en fait entraîner une augmentation de la prédation des animaux d'élevage et des conflits (Wielgus et Peebles, 2014; Fernández-Gil *et al.*, 2016), peut-être en raison de la perturbation des structures des meutes de loups causée par l'abattage.

En outre, le recours au contrôle légal/abattage d'une espèce protégée, contrairement aux mesures non létales mentionnées précédemment, est un outil controversé parmi les professionnels de la conservation (Lute *et al.*, 2018) et est de plus en plus contesté par de larges pans de la société¹⁹⁶. Compte tenu de ce fait, ainsi que des preuves empiriques, il n'apparaît pas clairement que l'abattage des loups entraîne une augmentation ou une diminution des conflits sociaux.

En conclusion, les mesures non létales, notamment les mesures de gestion et de protection des animaux d'élevage, semblent plus efficaces, plus durables, moins susceptibles d'être contestées juridiquement et plus acceptables (par la plupart des personnes) pour réduire les risques et les conflits liés à la prédation des animaux d'élevage.

Les autorités compétentes des États membres doivent tenir compte de tous ces éléments lorsqu'elles décident de leurs mesures de gestion et qu'elles les mettent en œuvre.

Plans globaux de conservation/gestion des loups

La meilleure approche pour les États membres consisterait à combiner plusieurs des mesures susmentionnées afin de favoriser le bon niveau de coexistence, et à les adapter à la situation locale. Leurs plans de conservation et de gestion des loups, complets et cohérents, devraient également recourir à tous les outils et sources de financement disponibles. Ces plans [idéalement des plans transfrontaliers pour les États membres voisins partageant la même population de loups (Linnell *et al.*, 2008)] devraient aborder l'ensemble des menaces, conflits, possibilités et besoins pertinents liés au loup dans l'État membre concerné. Ce serait le meilleur moyen d'atteindre et de maintenir un état de conservation favorable pour le loup dans l'ensemble de son aire de répartition naturelle, tout en offrant la souplesse de gestion nécessaire, dans les limites fixées par la

¹⁹⁶ Les sondages d'opinion réalisés par Savanta ComRes en 2020 dans six États membres montrent que la plupart des personnes sont contre l'abattage des loups, même lorsqu'ils attaquent des animaux d'élevage.
<https://www.eurogroupforanimals.org/news/new-poll-shows-eu-citizens-stand-wolves>

directive, et en maintenant ou en améliorant l'acceptation du loup par le public (le «seuil de saturation de la société»).

5. Financement des mesures de coexistence

Des fonds de l'UE, en particulier le programme LIFE et le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et des fonds nationaux (aides d'État) peuvent accorder un soutien en faveur de la résolution des conflits liés à la conservation du loup.

- **Le programme LIFE**, sur la base d'appels à propositions annuels concurrentiels, peut financer des activités de démonstration et des tests de solutions novatrices pour: les mesures de protection du bétail; l'évaluation du risque de prédation la mise en place de systèmes d'indemnisation des dommages; et la formation de gardes et de vétérinaires locaux aux méthodes d'évaluation des dommages causés aux animaux d'élevage. LIFE peut également financer des activités de communication et d'information ciblées visant à résoudre les conflits entre l'homme et le loup. Il convient de noter que LIFE ne finance pas la gestion régulière.
- **Le Feader** peut apporter un soutien aux mesures préventives, telles que l'achat de clôtures de protection ou de chiens de garde (qui, en tant qu'investissements non productifs, peuvent être financés à hauteur de 100 %). Les coûts de main-d'œuvre supplémentaires pour les éleveurs qui vérifient et entretiennent ou déplacent la clôture de protection, ainsi que les coûts de nourriture et les frais vétérinaires pour les chiens de garde peuvent être couverts par des paiements au titre de l'agriculture, de l'environnement et de l'action climatique. Le Feader est utilisé dans plusieurs États membres (par exemple, en Grèce, en Bulgarie, en Slovénie, en Italie et en France) pour financer des mesures de protection des animaux d'élevage, telles que les coûts supplémentaires liés au gardiennage, aux clôtures et aux chiens de garde. La *plate-forme de l'UE sur la coexistence entre les hommes et les grands carnivores* (voir ci-après) a préparé un aperçu des endroits où les programmes de développement rural (PDR) sont utilisés actuellement et où ils pourraient l'être à l'avenir (Marsden *et al.*, 2016)¹⁹⁷. La future politique agricole commune pourrait également soutenir des mesures préventives et des systèmes de gardiennage au moyen des nouveaux programmes écologiques¹⁹⁸.
- **L'instrument Interreg du FEDER** peut soutenir des projets visant à améliorer la coopération transfrontalière en matière de conservation et de gestion des grands carnivores, par exemple en ce qui concerne les liens entre les habitats, le transfert de connaissances, la prévention des dommages causés aux animaux d'élevage et d'autres mesures de coexistence¹⁹⁹.
- **Les financements nationaux (aides d'État)** peuvent apporter un soutien, jusqu'à un taux de 100 %, en faveur des mesures préventives; pour le rétablissement du potentiel agricole détruit, comme le remplacement des animaux d'élevage tués par les loups; pour la compensation des dommages causés par les loups, tels que les

197 https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/case_studies_sub_rural_development_programmes.htm

198 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/factsheet-agri-practices-under-ecoscheme_en.pdf

199 Voir, par exemple, le projet «Carnivora Dinarica» entre la Slovénie et la Croatie: <https://www.carnivoradinarica.eu/en/>. Pour plus d'informations sur les projets Interreg sur la biodiversité: <https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/docs/Interreg%20Natura2000.pdf>

animaux tués et les dommages matériels aux biens de l'exploitation ou les frais vétérinaires et les frais liés à la recherche des animaux disparus²⁰⁰.

Une approche globale du financement et des mesures de soutien visant à réduire les conflits liés au loup est nécessaire au sein d'un État membre (et, idéalement, par-delà les frontières des États membres partageant la même population de loups).

Les États membres doivent refléter les principaux problèmes de conservation et de conflits avec les loups dans leurs cadres d'action prioritaires (CAP), en recensant les priorités et les besoins financiers associés et en exposant la manière dont ils prévoient de les satisfaire. Le format actualisé du CAP²⁰¹ comprend une section (E.3.2.) portant spécifiquement sur les mesures prioritaires et leurs coûts associés, pour la prévention, l'atténuation ou la compensation des dommages causés par les espèces protégées dans le cadre des directives «Oiseaux» et «Habitats» de l'UE.

En outre, un certain nombre de moyens plus novateurs pour financer et soutenir la coexistence ont été utilisés à travers l'Europe.

Exemples de financement novateur

Un exemple original et réussi de financement novateur de la coexistence est l'initiative suédoise de «paiements des résultats en matière de conservation» pour le glouton. Il s'agit de paiements liés à la reproduction réussie du glouton plutôt que d'une indemnisation pour la perte de rennes. Les paiements sont basés sur le nombre de reproductions de gloutons documentées dans le district concerné, indépendamment des niveaux de prédation. Une croissance de la population de gloutons a été observée cinq ans après la mise en place du programme. Le nombre de reproductions enregistrées est passé de 57 en 2002 à 125 en 2012, la population s'étendant à des zones jusqu'à inoccupées (Persson, 2015).

Un autre système de financement novateur réussi est le programme de l'aigle royal visant à récompenser la communauté sami d'éleveurs de rennes en Laponie finlandaise pour l'établissement réussi de nids et de territoires d'aigles royaux (Commission européenne, 2017). Depuis que le gouvernement finlandais a introduit ce système en 1998, l'attitude des éleveurs à l'égard des aigles royaux aurait radicalement changé, l'espèce étant désormais considérée comme une ressource plutôt que comme un nuisible.

Les perspectives de revenu et d'emploi générées par l'écotourisme fondé sur la nature peuvent également contribuer à améliorer l'acceptation des loups et leur coexistence avec les communautés rurales concernées. En Espagne, la région située au nord-ouest de Zamora (la «Sierra de la Culebra») est devenue une zone importante pour le tourisme d'observation des loups, qui constitue un atout économique significatif, attirant des milliers de visiteurs chaque année. Pour ces initiatives touristiques, il convient de veiller à ne pas entraver la conservation des loups (par exemple, en évitant les perturbations et les sites de mise bas). L'incidence sur les autres groupes de parties prenantes devrait également être prise en considération (par exemple, ne pas attirer les grands carnivores dans les zones d'élevage ou contribuer à une situation où ils associent l'homme à la nourriture).

Un autre type de perspectives a été élaboré en Italie, dans le Piémont (dans le cadre du projet LIFE WOLFALPS). Un label local («Terre di lupi», «Terre des loups») a été créé et plusieurs initiatives ont été mises en place en vue de promouvoir le fromage et d'autres produits fabriqués par des éleveurs qui sont concernés par la présence des loups et mettent en œuvre des mesures de prévention visant à assurer la coexistence.

Le lauréat 2020 du prix Natura 2000 dans la catégorie «avantages socio-économiques» est le projet «Pro-Biodiversidad: les bergers en tant que conservateurs de la biodiversité dans Natura 2000». Ce projet a démontré comment les éleveurs et les défenseurs de l'environnement peuvent travailler ensemble pour que la conservation de la nature procure des ressources et des

200 https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/Briefing%20note%20state%20aid_EU%20Platform.pdf

201 <https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/docs/PAF%20format%20EN.docx>

avantages pour les communautés locales, au lieu de donner lieu à des problèmes. Une grande partie de la chaîne de montagnes Picos de Europa souffre économiquement de l'abandon rural, de la perte de pâturages, de la perte de sources de nourriture pour les charognards et des risques d'incendie. La Fundación para la Conservación del Quebrantahuesos a décidé de s'attaquer à ce problème en créant une marque de certification spéciale, Pro-Biodiversidad (Pro-biodiversité), afin de soutenir le secteur d'élevage ovin extensif, de mettre un terme à l'exode rural et d'améliorer les conditions de la biodiversité. Ce système permet aux éleveurs qui coexistent avec les loups de vendre plus cher la viande ovine qu'ils produisent.

6. Article 16: dérogations à la protection stricte des populations de loups visées à l'annexe IV

En règle générale, toutes les populations de loups figurant à l'annexe IV de la directive «Habitats» sont strictement protégées et les individus ne peuvent pas être capturés, mis à mort ou perturbés intentionnellement dans leur aire de répartition naturelle. En outre, les sites de reproduction et les aires de repos ne peuvent être détériorés ou détruits. Cette protection s'applique aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des sites Natura 2000.

Néanmoins, dans certaines circonstances exceptionnelles, il peut être justifié d'autoriser la capture ou la mise à mort de certains spécimens. Par exemple, pour empêcher une prédation importante des animaux d'élevage ou pour mettre un collier émetteur à des loups à des fins de recherche, de surveillance et de gestion, ou encore pour éliminer des individus conditionnés par la nourriture ou audacieux et potentiellement dangereux.

L'article 16 de la directive «Habitats» prévoit la souplesse nécessaire pour faire face aux situations susmentionnées en permettant aux États membres d'adopter des dérogations aux dispositions générales de protection stricte et de mener les activités susmentionnées (les paragraphes suivants doivent être lus conjointement avec la partie III du document).

Conditions préalables d'octroi d'une dérogation

L'article 16 fixe trois conditions préalables qui doivent toutes être respectées avant l'octroi d'une dérogation. Les autorités nationales compétentes doivent démontrer:

- la survenance d'une (ou plusieurs) des raisons énumérées à l'article 16, paragraphe 1, points a) à e), étayée par des éléments de preuve suffisants;
- l'absence d'une autre solution satisfaisante (c'est-à-dire si le problème peut être résolu sans avoir recours à une dérogation, notamment en utilisant des outils non létaux);
- le fait que la dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle.

L'application de ces exigences est illustrée ici pour le cas du loup. Il importe de rappeler qu'il appartient aux autorités nationales compétentes de mettre en œuvre ces dispositions en justifiant et en démontrant de manière appropriée que toutes les conditions de l'article 16, paragraphe 1, sont remplies. De même, il appartient en premier lieu aux autorités judiciaires nationales de vérifier et d'assurer le respect des exigences dans un contexte particulier et dans des cas spécifiques.

1) Démonstration d'une ou plusieurs des raisons énumérées à l'article 16, paragraphe 1, points a) à e)

Ces raisons, énumérées à l'article 16, paragraphe 1, sont:

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

Exemples de justifications de dérogation pour les loups:

- **La justification a)** est peu susceptible d'être utilisée fréquemment. Elle pourrait être invoquée dans un cas où, par exemple, une espèce de proie sauvage en danger est menacée de prédation par le loup. Néanmoins, il convient de rappeler que la prédation d'une espèce indigène par une autre espèce indigène est un processus naturel et fait partie intégrante du fonctionnement des écosystèmes. En outre, avant d'envisager toute dérogation, il convient de recenser les autres menaces ou facteurs limitants pour l'espèce de proie et d'y remédier efficacement (par exemple, la détérioration de l'habitat, les perturbations causées par l'homme, la chasse excessive, la concurrence des espèces domestiques, etc.).
- **Justification b)** Dans le cas des loups, les dérogations utilisées par les États membres visent souvent à prévenir les dommages importants à l'élevage. Cette disposition vise à éviter les dommages importants et n'exige donc pas que le dommage se soit produit. Toutefois, la probabilité d'un dommage important, au-delà du risque économique normal, doit être démontrée et il doit également exister suffisamment d'éléments de preuve permettant de justifier que toute méthode de contrôle létal employée au titre de la dérogation est efficace, proportionnée et durable pour prévenir ou limiter le dommage important. Cette justification pourrait être utilisée pour éliminer les loups qui sont susceptibles de causer des niveaux élevés de déprédation sur les animaux d'élevage malgré la mise en œuvre adéquate de mesures de prévention appropriées (telles que des clôtures électriques adaptées aux loups et des chiens protecteurs de troupeaux).
- **La justification c)** portant sur la santé et la sécurité publiques, ou d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris celles de nature sociale ou économique et les conséquences bénéfiques de première importance pour l'environnement, peut par exemple légitimer l'utilisation de méthodes de répulsion pour intimider ou éliminer des loups conditionnés par la nourriture, habitués ou audacieux qui s'approchent constamment de l'homme, ou d'autres individus ou meutes de loups qui font preuve d'un comportement indésirable et dangereux.

Exemples de mesures dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques

La Dokumentations und Beratungsstelle des Bundes zum Thema Wolf (DBBW) allemande a approuvé des lignes directrices pour aider les autorités de gestion nationales à gérer les loups audacieux ou au comportement inhabituel (Reinhardt *et al.*, 2018). Dans un premier temps, ces lignes directrices aident les autorités à comprendre si un loup présente vraiment un comportement inhabituel. Ensuite, si un loup semble effectivement être attiré par des personnes ou des chiens, une approche progressive est recommandée en fonction de la gravité des incidents recensés, en commençant par le retrait des éléments attractifs (par exemple, la nourriture) et le conditionnement aversif, en allant jusqu'à l'élimination (létale ou non létale) du loup dans les cas les plus graves.

Les experts scientifiques de la LCIE (Large Carnivore Initiative for Europe: un groupe de spécialistes de la Commission de la survie des espèces de l'UICN) ont produit une déclaration de principe sur la gestion des loups audacieux selon des principes similaires, qui décrit les mesures recommandées pour différents types de comportements des loups, ainsi que les priorités de recherche (LCIE, 2019).

Évaluation du comportement du loup et du risque qu'il peut représenter pour la sécurité humaine avec des recommandations d'action (LCIE, 2019)		
Comportement	Analyse	Action recommandée
Le loup passe près d'agglomérations dans l'obscurité.	Non dangereux.	Aucune action n'est nécessaire
Le loup se déplace à distance d'observation d'agglomérations/de maisons isolées en plein jour.	Non dangereux.	Aucune action n'est nécessaire
Le loup ne s'enfuit pas immédiatement à la vue de véhicules ou d'humains. Il s'arrête et observe.	Non dangereux.	Aucune action n'est nécessaire
Le loup est vu pendant plusieurs jours à moins de 30 m de maisons habitées (plusieurs événements sur une longue période).	Exige une attention particulière. Problème possible de forte habitude ou de conditionnement positif.	Analyser la situation. Rechercher les facteurs d'attraction et les supprimer le cas échéant. Envisager un conditionnement aversif.
Un loup permet à plusieurs reprises à des personnes de s'approcher de lui dans un rayon de 30 mètres.	Exige une attention particulière. Indique une forte habitude. Problème possible de conditionnement positif.	Analyser la situation. Envisager un conditionnement aversif.
Le loup s'approche à plusieurs reprises de personnes seules à moins de 30 mètres. Semble s'intéresser aux personnes.	Exige une attention particulière/situation critique. Le conditionnement positif et une forte habitude peuvent conduire à un comportement de plus en plus audacieux. Risque de blessure.	Envisager un conditionnement aversif. Éliminer le loup si le conditionnement aversif approprié n'est pas efficace ou réalisable.
Le loup attaque ou blesse un homme sans avoir été provoqué.	Dangereux.	Élimination.

- **La justification d)** relative à la recherche, à l'éducation, au repeuplement et à la réintroduction pourrait être utilisée, par exemple, pour permettre la capture temporaire de loups afin de les équiper de colliers émetteurs à des fins de recherche ou de surveillance, ou à des fins de transfert en vue de la conservation.

Exemple de piégeage de loups à des fins de recherche et de surveillance

En 2018, par un échange de lettres, la Commission a convenu avec les autorités allemandes que le règlement (CEE) n° 3254/91 sur les pièges à mâchoires peut, sous certaines conditions, être interprété de manière à exclure les *pièges à capture souple* du champ d'application de l'interdiction de ce règlement. Ces pièges à capture souples ont des mâchoires recouvertes de caoutchouc (au lieu de dents en acier) afin de réduire le risque que les animaux soient blessés lorsqu'ils sont pris au piège. Ils sont considérés comme le meilleur moyen disponible pour capturer des loups vivants à des fins de surveillance et de recherche, car ils ont un taux de réussite plus élevé et une probabilité moindre de causer des blessures.

La Commission considère que, si les pièges à capture souple s'avèrent nécessaires pour la recherche scientifique ou la surveillance visant à améliorer l'état de conservation des espèces concernées, il serait contraire à l'objectif de conservation du règlement (CEE) n° 3254/91 d'inclure ces pièges dans le champ d'application de l'interdiction du règlement. Par conséquent, l'utilisation de pièges à capture souple pourrait être envisagée à des fins de conservation uniquement, à condition: i) qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante; ii) qu'elle ne nuise pas à l'état de conservation favorable de l'espèce; et iii) que toutes les précautions soient prises pour ne pas blesser l'animal et pour le stresser le moins possible.

Dans la pratique, ces pièges à capture souple devraient être équipés d'un émetteur informant immédiatement les autorités responsables de la capture d'un animal. Une fois informées, les autorités responsables devraient intervenir dans les 30 minutes afin de réduire au maximum la période de stress de l'animal et d'éviter les dommages qu'il pourrait s'infliger. L'animal doit être anesthésié par un vétérinaire professionnel, équipé d'un émetteur, puis immédiatement relâché dans la nature.

Les dérogations prévues à l'article 16, paragraphe 1, point e), comme expliqué au chapitre 3.2.1, peuvent exceptionnellement être utilisées pour permettre la prise ou la détention de certains spécimens de loups, sous réserve que plusieurs autres conditions strictes soient respectées. La CJUE a confirmé, dans l'affaire C-674/17, que le concept de «prise» doit être compris comme incluant à la fois la capture et la mise à mort des spécimens²⁰².

L'objectif d'une dérogation fondée sur l'article 16, paragraphe 1, sous e), ne peut, en principe, se confondre avec l'objectif d'une dérogation fondée sur l'article 16, paragraphe 1, sous a) à d), de la directive, de sorte que la première disposition ne saurait servir de fondement à l'octroi d'une dérogation que dans les cas où la seconde disposition ne s'applique pas²⁰³. Si l'objectif de la dérogation relève de l'un des points a) à d) de l'article 16, les dérogations doivent être fondées sur un (ou plusieurs) de ces points. Les dérogations et les raisons de leur utilisation doivent être transparentes. Par exemple, si l'objectif principal est de prévenir des dommages importants à l'élevage/aux propriétés, il convient d'utiliser le point b). Si un loup habitué se comporte de manière dangereuse, le point c) doit être utilisé. Le point e) n'est donc pas une disposition fourre-tout qu'il convient d'utiliser pour tout type de mise à mort.

Comme pour toute dérogation au titre de l'article 16, les décisions nationales autorisant la mise à mort sur la base du point e) doivent être accordées pour des objectifs

²⁰² Point 32.

²⁰³ Voir point 37 de l'arrêt dans l'affaire C-674/17: «Par conséquent, l'objectif d'une dérogation fondée sur l'article 16, paragraphe 1, sous e), de la directive "Habitats" ne peut, en principe, se confondre avec les objectifs des dérogations fondées sur l'article 16, paragraphe 1, sous a) à d), de cette directive, de sorte que la première disposition ne saurait servir de fondement à l'adoption d'une dérogation que dans les cas où les secondes dispositions ne sont pas pertinentes».

exceptionnels, spécifiques et clairs, cohérents avec les objectifs de la directive (article 2) et dûment justifiés.

Dans l'affaire C-674/17, la CJUE a admis que la lutte contre la chasse illégale (braconnage) des loups pouvait en principe être un objectif à poursuivre par une dérogation accordée au titre de l'article 16, paragraphe 1, point e), à condition qu'elle contribue au maintien ou au rétablissement, dans un état de conservation favorable, de l'espèce concernée dans son aire de répartition naturelle. Dans ce cas, l'autorité nationale chargée d'accorder les autorisations doit justifier la dérogation par des éléments de preuve scientifiques rigoureux, y compris par des éléments comparatifs concernant les conséquences de cette dérogation sur l'état de conservation de l'espèce. Si l'objectif de la dérogation est de lutter contre le braconnage, l'autorité doit également prendre en considération les estimations les plus récentes du niveau de braconnage et de la mortalité sur la base de toutes les dérogations accordées. Ces dérogations accordées pour lutter contre le braconnage doivent donc permettre de réduire la mortalité due au braconnage dans la population concernée, dans une mesure telle qu'elle aurait un effet positif net global sur la taille de la population de loups.

En outre, les dérogations fondées sur l'article 16, paragraphe 1, point e), par rapport à celles visées à l'article 16, paragraphe 1, points a) à d), doivent satisfaire à des conditions restrictives supplémentaires. Le recours à cette dérogation est autorisé dans des conditions strictement contrôlées, avec des autorisations claires liées aux lieux, aux moments et aux quantités et nécessitant des contrôles territoriaux, temporels et personnels stricts pour garantir une application efficace. En outre, elle ne doit être effectuée que de manière sélective, dans une mesure limitée et ne doit concerner qu'un nombre limité de spécimens.

Concernant la sélectivité, la dérogation doit porter sur des spécimens qui sont déterminés de la façon la plus spécifique et la plus appropriée possible, compte tenu de l'objectif poursuivi par la dérogation. Ainsi, comme l'a souligné la CJUE dans l'affaire C-674/17, il peut être nécessaire de déterminer non seulement l'espèce concernée ou les types ou groupes de spécimens de celle-ci, mais également les spécimens identifiés individuellement²⁰⁴.

En ce qui concerne les «nombres limités», ce nombre dépendra dans chaque cas du niveau de la population (nombre d'individus), de son état de conservation et de ses caractéristiques biologiques. Les «nombres limités» devront être établis sur la base de données scientifiques rigoureuses sur les facteurs géographiques, climatiques, environnementaux et biologiques ainsi que sur les taux de reproduction et la mortalité annuelle totale due à des causes naturelles. Ce nombre doit être clairement mentionné dans les décisions de dérogation.

2) Absence d'autre solution satisfaisante

La deuxième condition préalable est qu'«il n'existe pas d'autre solution satisfaisante». Cela suppose que des méthodes préventives et non létales devraient toujours être considérées en premier lieu (la dérogation constituant le dernier recours). Les autres solutions dépendront du contexte et des objectifs spécifiques de la dérogation envisagée et elles devront prendre en considération les meilleures connaissances et expériences disponibles pour chaque situation.

Par exemple, dans le cas de dommages causés aux animaux d'élevage, avant d'autoriser des dérogations, il est nécessaire de privilégier d'autres solutions non létales et de mettre correctement en œuvre des mesures préventives appropriées et raisonnables afin de réduire les risques de déprédation, telles que le gardiennage, l'utilisation de chiens protecteurs de troupeaux, la protection des animaux d'élevage par des clôtures ou la

204 Affaire C-674/17, point 73.

modification des pratiques de gestion des troupeaux (par exemple, le contrôle des vêlages et des agnelages). Ce n'est que lorsque de telles actions alternatives ont été mises en œuvre et se sont avérées inefficaces ou seulement partiellement efficaces, ou lorsque ce type d'actions alternatives ne peut être mis en œuvre dans le cas spécifique, que les dérogations peuvent être autorisées pour résoudre le problème (qui subsiste).

Dans le cas de loups audacieux et/ou au comportement inhabituel, ou de loups conditionnés par la nourriture, l'élimination des causes spécifiques (par exemple, les appâts alimentaires dus à une mauvaise gestion des déchets) et le conditionnement aversif devraient être les premières réponses à envisager, afin de les effrayer et d'essayer de modifier leur comportement, en les décourageant d'approcher les personnes (par exemple, plusieurs types de dispositifs de dissuasion et d'outils non létaux) (Reinhardt *et al.*, 2018). Lorsque ces autres solutions ont été envisagées et se sont avérées non satisfaisantes, ou non réalisables dans le cas spécifique, une dérogation peut être accordée.

Concernant les dérogations susmentionnées visant à réduire le braconnage, la CJUE (dans l'affaire C-674/17, points 48, 49 et 50) a précisé que la seule existence d'une activité illégale telle que le braconnage ou les difficultés auxquelles se heurte la mise en œuvre du contrôle de celle-ci ne sauraient suffire à dispenser un État membre de son obligation de garantir la protection des espèces protégées au titre de l'annexe IV de la directive «Habitats». Dans une telle situation, il lui incombe, au contraire, de privilégier le contrôle strict et efficace de cette activité illégale, d'une part, et la mise en œuvre de moyens n'impliquant pas l'inobservation des interdictions posées au titre des articles 12 à 14 ainsi que de l'article 15, sous a) et b), de cette directive, d'autre part. Pour étayer sa demande de dérogation, un État membre doit fournir une motivation précise et adéquate relative à l'absence d'une autre solution satisfaisante permettant d'atteindre les objectifs invoqués, en se référant à l'absence de toute autre solution satisfaisante ou à des rapports techniques, juridiques et scientifiques pertinents.

3) *Maintien de la population dans un état de conservation favorable*

La troisième condition préalable est l'assurance «que la dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle».

Conformément à l'article 1^{er}, sous i) de la directive «Habitats», on entend par «état de conservation d'une espèce», 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 des États membres. L'état de conservation d'une espèce est favorable lorsque i) la population «se maintient à long terme en tant que composante viable de ses habitats naturels», ii) «l'aire de répartition naturelle de l'espèce n'est ni réduite ni susceptible de l'être dans un avenir prévisible» et iii) «il existe, et continuera probablement d'exister, un habitat suffisamment grand pour maintenir ses populations à long terme». De plus amples informations sont disponibles dans les lignes directrices relatives à l'établissement de rapports au titre de l'article 17 de la directive «Habitats».

Le respect de cette condition (à savoir que la dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle) nécessite une évaluation de l'effet possible de la dérogation tant sur la population concernée que sur l'état de conservation de l'espèce sur le territoire de l'État membre.

Les décisions concernant l'utilisation des dérogations et l'évaluation des effets possibles des dérogations sur l'état de conservation de la population concernée doivent être fondées sur une connaissance précise de la population de loups concernée et de ses tendances. Les effets supplémentaires et cumulatifs des dérogations doivent également être correctement évalués en tenant compte de toute autre incidence négative directe ou indirecte des activités humaines (y compris les mises à mort accidentelles et les

abattages illégaux). Cela est nécessaire pour garantir que la décision ne porte pas atteinte à l'état de conservation de la population.

Dans l'affaire C-674/17 (points 57 à 61), la CJUE a souligné qu'une dérogation au titre de l'article 16, paragraphe 1, doit être fondée sur des critères définis de manière à assurer la préservation à long terme de la dynamique et de la stabilité sociale de l'espèce visée. Les incidences démographiques et géographiques cumulées de toutes les dérogations sur la population concernée doivent donc être correctement évaluées, en combinaison avec toute autre mortalité d'origine naturelle ou humaine.

L'évaluation doit être effectuée «au niveau local ainsi qu'au niveau du territoire de cet État membre ou, le cas échéant, au niveau de la région biogéographique visée lorsque les frontières de cet État membre chevauchent plusieurs régions biogéographiques, ou encore si l'aire de répartition naturelle de l'espèce l'exige et, dans la mesure du possible, sur le plan transfrontalier». Toutefois, il ne saurait être tenu compte de «la partie de l'aire de répartition naturelle de la population concernée s'étendant à certaines parties du territoire d'un État tiers, qui n'est pas tenu par les obligations de protection stricte des espèces d'intérêt pour l'Union».

Dans l'affaire C-342/05, la CJUE a jugé que des dérogations affectant des populations dont l'état de conservation est défavorable peuvent être admises «à titre exceptionnel» lorsqu'il «est dûment établi qu'elles ne sont pas de nature à aggraver l'état de conservation non favorable desdites populations ou à empêcher le rétablissement, dans un état de conservation favorable, de celles-ci». La Cour a conclu qu'«il ne peut être exclu que l'abattage d'un nombre limité de spécimens soit sans incidence sur l'objectif visé à l'article 16, paragraphe 1, de la directive "Habitats", consistant à maintenir dans un état de conservation favorable la population des loups dans son aire de répartition naturelle. Une telle dérogation serait dès lors neutre pour l'espèce concernée».

Une telle approche a été confirmée par la CJUE dans l'affaire C-674/17 (points 66 à 69), avec une référence supplémentaire au principe de précaution: «en ce qui concerne l'incidence de l'état de conservation défavorable d'une espèce sur la possibilité d'autoriser les dérogations au titre de l'article 16, paragraphe 1, de la directive "Habitats", la Cour a déjà jugé que l'octroi de telles dérogations 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». Toutefois, «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 ou au rétablissement des populations d'une espèce menacée d'extinction dans un état de conservation favorable, l'État membre doit s'abstenir de l'adopter ou de la mettre en œuvre».

Des dérogations pour l'abattage d'un nombre limité de spécimens peuvent donc être accordées au cas par cas, même si l'état de conservation de l'espèce n'est pas (encore) favorable, à condition que la dérogation soit neutre par rapport à l'état de conservation de l'espèce, c'est-à-dire qu'elle ne compromette pas la réalisation de l'objectif de rétablissement et de maintien, dans un état de conservation favorable, de la population de loups dans son aire de répartition naturelle. Une dérogation ne peut donc pas avoir d'incidence nette négative globale sur la dynamique de la population, l'aire de répartition naturelle, la structure et la santé de la population (y compris sur les aspects génétiques) ou les besoins relatifs aux liens de la population de loups concernée.

Par conséquent, moins l'état et les tendances de conservation sont favorables, moins il est probable que cette troisième condition préalable puisse être remplie et que l'octroi de dérogations soit justifié, sauf dans des circonstances particulièrement exceptionnelles. L'état de conservation et les tendances de l'espèce (au niveau biogéographique et de la population), fondés sur des connaissances et des données précises, constituent donc un aspect essentiel pour évaluer le respect de la troisième condition préalable.

Dérogations et rôle de l'état de conservation favorable et des plans relatifs aux espèces

Un plan de conservation et de gestion approprié et complet pour le loup peut fournir un bon cadre général pour la mise en œuvre de tous les outils et mesures nécessaires, y compris le recours éventuel à des dérogations. Lorsque de tels plans sont correctement mis en œuvre, avec des résultats démontrés sur l'état de conservation favorable, l'article 16 de la directive «Habitats» permet la souplesse requise en recourant à des dérogations.

Les dérogations à la protection stricte des loups peuvent être mieux justifiées si un ensemble complet de mesures appropriées, efficaces et vérifiables est établi et correctement mis en œuvre dans un État membre pour assurer une protection efficace et pour atteindre ou maintenir l'état de conservation favorable de l'espèce.

Tel serait le cas:

- s'il existe un plan de conservation et de reconstitution approprié pour le loup, qui est entièrement et correctement mis en œuvre et bénéficie d'un suivi adéquat, visant à garantir un état de conservation favorable et à résoudre les conflits socio-économiques;
- si le plan est basé sur les meilleures données scientifiques disponibles et sur un système solide de surveillance de la population de loups;
- si toutes les mesures de prévention et de compensation nécessaires sont mises en œuvre;
- si des mesures appropriées sont mises en œuvre pour lutter efficacement contre le braconnage (comme la criminalisation, l'application de la loi et la sensibilisation) et pour traiter tout autre facteur de mortalité d'origine humaine (comme la mort d'animaux sur les routes);
- si toutes les autres menaces pesant sur la conservation des loups dans la zone concernée sont traitées avec succès (par exemple, l'hybridation);
- si les autres causes de mortalité des animaux d'élevage de pâturage (par exemple, les chiens en liberté) sont correctement traitées;
- si les objectifs et les conditions des dérogations sont clairement établis et justifiés par des éléments de preuve scientifiques suffisants; s'il est prouvé qu'aucune autre solution satisfaisante n'est disponible et que la méthode létale utilisée dans le cadre de la dérogation est le seul moyen de prévenir ou de limiter les dommages importants ou d'atteindre les autres objectifs des dérogations, conformément à la législation applicable. Les dérogations sont évaluées et décidées au cas par cas;
- si la dérogation envisagée n'est pas préjudiciable à l'état de conservation de la population tant au niveau de la population locale que dans l'ensemble de l'aire de répartition naturelle de l'espèce.

BIBLIOGRAPHIE:

- Andersen, R., Linnell, J. D. C. et Solberg, E. J. (2006). *The future role of large carnivores on terrestrial trophic interactions: the northern temperate view*. Large herbivore ecology, ecosystem dynamics and conservation: 413-448. Danell, K., Bergström, R., Duncan, P. et Pastor, J. (Eds.). Cambridge: Cambridge University Press (2005).
- Barkham, P. *Denmark Gets Its First Wild Wolf Pack in 200 Years*, THE GUARDIAN, 4 mai 2017. <http://www.theguardian.com/environment/2017/may/04/denmark-gets-its-first-wild-wolf-pack-in-200-years>
- Bassi, E., Gazzola, A., Bonghi, P., Scandura, M., Apollonio, M. (2020). *Relative impact of human harvest and wolf predation on two ungulate species in Central Italy*. In Ecological Research Volume 35, numéro 4. <https://esj-journals.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1440-1703.12130>
- Bath, A. J. et Majic, A. (2001). *Human dimensions in wolf management in Croatia: understanding attitudes and beliefs of residents in Gorski kotar, Lika and Dalmatia towards wolves and wolf management*. Large Carnivore Initiative for Europe. www.lcie.org
- Boffey, D. *Pioneering Wolf Becomes First Sighted in Belgium for a Century*, THE GUARDIAN, 22 janvier 2018, <http://www.theguardian.com/environment/2018/jan/22/pioneering-female-becomes-first-wolf-in-belgium-in-a-century>
- Boitani, L. (2003). *Wolf conservation and recovery*. Wolves: behavior, ecology, and conservation: 317-340. Mech, L. D. et Boitani, L. (Eds.). Chicago: University of Chicago Press.
- Boitani, L. *et al.* (2015). Key actions for Large Carnivore populations in Europe. Institut d'écologie appliquée (Rome, Italie). Rapport à l'attention de la DG Environnement, Commission européenne, Bruxelles. https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/key_actions_large_carnivores_2015.pdf
- Breitenmoser, U., Breitenmoser-Würsten, C., Carbyn, L. N. et Funk, S. M. (2001). *Assessment of carnivore reintroductions*. Carnivore conservation: 241-281. Gittleman, J. L., Funk, S. M., Macdonald, D. W. et Wayne, R. K. (Eds.). Cambridge: Cambridge University Press (2005).
- Breitenmoser, U. (1998). *Large predators in the Alps: the fall and rise of man's competitors*. Biological Conservation 83(3): 279-289.
- Carpio, Antonio, Acevedo, Pelayo et Apollonio, Marco. (2020). Wild ungulate overabundance in Europe: contexts, causes, monitoring and management recommendations. Mammal Review. 51. 10.1111/mam.12221. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/mam.12221>
- CDP News (2018) Carnivore Damage Prevention News: <http://www.medwolf.eu/index.php/cdpnews.html>; <http://www.protectiondestroupeaux.ch/fr/cdpnews/>
- Chapron, G., P. Kaczensky, J. Linnell, M. von Arx *et al.* (2014). *Recovery of large carnivores in Europe's modern human-dominated landscapes*, Science 19 décembre 2014: Vol. 346, numéro 6216, p. 1517-1519.
- Conseil de l'Europe (2014) Recommandation n° 173 (2014) sur les croisements entre les Loups gris sauvages (*Canis lupus*) et les Chiens domestiques (*Canis lupus familiaris*). <https://rm.coe.int/0900001680746351>
- Cour de Justice de l'Union européenne (2007). Affaire C-342/05. Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 14 juin 2007. *Commission des Communautés européennes/République de Finlande*. Manquement d'État - Directive 92/43/CEE - Conservation des habitats naturels - Faune et flore sauvages - Chasse au loup.

- Ministère croate de la Culture (2010) *Wolf Management Plan in the Republic of Croatia for the period 2010–2015*. <http://www.life-vuk.hr/eng/wolf-management-plan/wolf-management-plan-in-croatia/wolf-management-plan-in-the-republic-of-croatia-for-the-period-2010%E2%80%932015-837.html>
- Decker, D. J., Brown, T. L. et Siemer, W. F. (2001). *Human dimensions of wildlife management in North America*. Bethesda, Maryland, États-Unis: The Wildlife Society.
- DREAL (2018). Site web de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement: données sur les dommages. <http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/protocole-dommages-a3854.html>
- DBBW (2018). Site web de die Dokumentations- und Beratungsstelle des Bundes zum Thema Wolf (DBBW). <https://www.dbb-wolf.de/>
- Decker, D. J., Brown, T. L. et Siemer, W. F. (2001). *Human dimensions of wildlife management in North America*. Bethesda, Maryland, États-Unis: The Wildlife Society.
- Echegaray, J. et Vila, C. (2010). *Noninvasive monitoring of wolves at the edge of their distribution and the cost of their conservation*. *Animal Conservation*, 13 (2): 157-161.
- Commission européenne (2017) Golden Eagle conservation scheme – Finland, Farming for Biodiversity – The results-based agri-environment schemes, site web de la Commission européenne. http://ec.europa.eu/environment/nature/rbaps/fiche/golden-eagle-conservation-scheme-finland_en.htm
- Plate-forme de l'UE sur les grands carnivores (2019) Plate-forme de l'UE sur la coexistence entre les hommes et les grands carnivores, études de cas. http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/case_studies.htm
- Fernández-Gil A, Naves J, Ordiz A, Quevedo M, Revilla E, Delibes M (2016) *Conflict Misleads Large Carnivore Management and Conservation: Brown Bears and Wolves in Spain*. *PLoS ONE* 11(3): e0151541. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0151541>
- Fernández-Gil, S. Cadete da Rocha Pereira, S Dias Ferreira Pinto, I. Di Silvestre (2018) *Large Carnivore Management Plans of Protection: Best Practices in EU Member States*. [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2018\)59684_4](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2018)59684_4)
- GCG (2018) Grupo Campo Grande para la coexistencia del lobo y la ganadería extensiva: Declaration of the Campo Grande Group toward the coexistence of the iberian wolf and extensive stock-raising. http://www.entretantos.org/wp-content/uploads/2018/08/DeclaracionGCG_v3_eng.pdf
- Gtowaciflski, Z. et Profus, P. (1997). *Potential impact of wolves Canis lupus on prey populations in Eastern Poland*. In *Biological Conservation* 80 (1997) 99-106.
- Hovardas, T., K. Marsden, S. Psaroudas, Y. Mertzanis, K. Brandt (2017) *Case studies for coexistence: examples of good practice in supporting coexistence between people and large carnivores*. http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/144_case%20studies%20analysis%20report.pdf
- Kojola, I., P. Helle, S. Heikkinen (2011) Susikannan viimeaikaiset muutokset Suomessa eri aineistojen valossa, Suomen Riista 65: <http://jukuri.luke.fi/handle/10024/530616>
- Kojola, I., Huitu, O., Toppinen, K., Heikura, K., Heikkinen, S. et Ronkainen, S. (2004). *Predation on European forest reindeer (Rangifer tarandus) by wolves (Canis lupus) in Finland*. *Journal of Zoology*, Londres 263(3): 229-236.
- KORA (2016) Wolves living in proximity to humans. https://www.kora.ch/fileadmin/file_sharing/5_Bibliothek/52_KORA_Publikationen/520_KORA_Berichte/KORA_Bericht_76_Wolves_living_in_proximity_to_humans.pdf

- Kontaktbüro Wölfe in Sachsen (2019) site web de Kontaktbüro Wölfe in Sachsen. <https://www.wolf-sachsen.de/en/wolfsregion/the-contact-office>
- LCIE (2018) site web de Large Carnivore Initiative for Europe. <http://www.lcie.org/Large-carnivores/Wolf->
- LCIE (2019) déclarations de soutien aux politiques de Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE): Management of bold wolves. https://lciepub.nina.no/pdf/636870453845842163_PPS_bold%20wolves.pdf
- Leonard, J. A., Echegaray, J., Randi, E. et Vilà, C. (2014). *Impact of hybridization on the conservation of wild canids*. Pp: 170-184. In: Gompper, M.E. (Ed). Free ranging dogs and wildlife conservation. Oxford University Press, Oxford, Royaume-Uni. 312 pp.
- Liberg, O, G. Chapron, P. Wabakken, H. Pedersen, N. Hobbs, H. Sand (2011) *Shoot, shovel and shut up*. Proceedings of the Royal Society B: volume 279, numéro 1730. <https://doi.org/10.1098/rspb.2011.1275>
- LIFE DINALP BEAR (2016) Non-consumptive use of brown bears in tourism: guidelines for responsible practices. http://dinalpbear.eu/wp-content/uploads/Odgovorno-opazovanje-medvedov-v-severnih-Dinaridih_EN_web.pdf
- LIFE EUROLARGE CARNIVORES (2019) LIFE EUROLARGE CARNIVORES: Improving coexistence with large carnivores. <https://www.eurolargecarnivores.eu/en/>
- Linnell et Alleau (2016) *Predators That Kill Humans: Myth, Reality, Context and the Politics of Wolf Attacks on People*. Problematic Wildlife, DOI: 10.1007/978-3-319-22246-2_17: https://www.researchgate.net/publication/301267098_Predators_That_Kill_Humans_Myth_Reality_Context_and_the_Politics_of_Wolf_Attacks_on_People
- Linnell, J. et al. (2002). *The fear of wolves: A review of wolf attacks on humans*. NINA Oppdragsmelding 731:1-65 Trondheim, janvier 2002. <https://mobil.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/2002.Review.wolf.attacks.pdf>
- Linnell, J. D. C., Brøseth, H., Solberg, E. J. et Brainerd, S. M. (2005). *The origins of the southern Scandinavian wolf population: potential for natural immigration in relation to dispersal distances, geography and Baltic ice*. Wildlife Biology 11: 383-391.
- Linnell, J. D. C., Nilsen, E. B., Lande, U. S., Herfindal, I., Odden, J., Skogen, K., Andersen, R. et Breitenmoser, U. (2005). *Zoning as a means of mitigating conflicts with large carnivores: principles and reality*. In *People & Wildlife: conflict or co-existence?* p. 162-175. Woodroffe, R., Thirgood, S. et Rabinowitz, a. (Eds.). Cambridge: Cambridge University Press (2005).
- Linnell, J.D.C., Odeen J., Smith, M.E:e. Aanes, r. et Swenson, J.E. (1999) *Large carnivores that kill livestock: do. 'problem individuals' really exist?* Wildlife Society Bulletin 1999, 27(3):698-705.
- Linnell, J. D. C., Promberger, C., Boitani, L., Swenson, J. E., Breitenmoser, U. et Andersen, R. (2005). *The linkage between conservation strategies for large carnivores and biodiversity: the view from the 'half-full' forests of Europe*. In *Carnivorous animals and biodiversity: does conserving one save the other?*: p. 381-398. Ray, J. C., Redford, K. H., Steneck, R. S. et Berger, J. (Eds.). Washington: Island Press.
- Linnell J., V. Salvatori et L. Boitani (2008). *Guidelines for population level management plans for large carnivores in Europe*. Rapport de la Large Carnivore Initiative for Europe élaboré pour la Commission européenne (contrat 070501/2005/424162/MAR/B2). http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines_for_population_level_management.pdf
- Linnell, J. (2013). *From conflict to coexistence: insights from multi-disciplinary research into the relationships between people, large carnivores and institutions* (contrat n 070307/2012/629085/SER/B3). John D. C. Linnell Norwegian Institute for Nature Research (NINA), PO Box 5685 Sluppen, NO-7485 Trondheim, NORVÈGE. 2013. http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/task_4_conflict_coexistence.pdf

- Linnell, J. (2014) *The symbolic wolf: Competing visions of the European landscapes*. Blog de LCIE: <http://www.lcie.org/Blog/ArtMID/6987/ArticleID/65/The-symbolic-wolf-Competing-visions-of-the-European-landscapes>
- Linnell, J (2016). *First wolf reproduction in Austria since 19th century*. <http://www.lcie.org/Blog/ArtMID/6987/ArticleID/87/First-wolf-reproduction-in-Austria-since-19th-century>
- Linnell, J. D. C. et Cretois, B. (2018). Recherche pour la commission AGRI – *The revival of wolves and other large predators and its impact on farmers and their livelihood in rural regions of Europe*, Parlement européen, Département thématique des politiques structurelles et de cohésion, Bruxelles. http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU%282018%29617488
- Linnell, J. D. C., Kovtun, E. et Rouart, I. (2021). *Wolf attacks on humans: an update for 2002–2020. Rapport du NINA 1944 Norwegian Institute for Nature Research*. <https://brage.nina.no/nina-xmlui/bitstream/handle/11250/2729772/ninarapport1944.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Lute, M.L., Carter N.H., López-Bao J.V., Linnell, J.D.C. (2018). *Conservation professionals agree on challenges to coexisting with large carnivores but not on solutions*. *Biological Conservation*, volume 218, 2018, pages 223-232. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0006320717316166>
- Marsden, K. Hovardas, T. Spyros Psaroudas, S. Mertzanis, Y. Callisto, Baatz, U. (2016). Plate-forme de l'UE sur les grands carnivores: *Supporting good practice for coexistence – presentation of examples and analysis of support through the EAFRD*. Rapport du secrétariat de la plate-forme à l'attention de la DG Environnement de la Commission européenne, contrat de service n° 07.0202/2015/713809/SER/ENV/B.3. http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/160906_LC%20Platform-case%20studies%20and%20RD.pdf
- Marucco F, Boitani L.(2012). *Wolf population monitoring and livestock depredation preventive measures in Europe*. *Hystrix* 23(1): 1-4. doi:10.4404/hystrix-23.1-6364.
- MTES, MAA (2018) French National action plan 2018-2023 on the wolf and stock-rearing. http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/nap_wolf_and_stock-rearing_activities_2018-2023.pdf
- Mykrä, S., M. Pohja-Mykrä, T. Vuorisalo (2017) *Hunters' attitudes matter: diverging bear and wolf population trajectories in Finland in the late nineteenth century and today*. *European Journal of Wildlife Research*. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10344-017-1134-1>
- Odden, J., Linnell, J. D. C., Moa, P. F., Herfindal, I., Kvam, T. et Andersen, R. (2002). *Lynx depredation on domestic sheep in Norway*. *Journal of Wildlife Management* 66(1): 98-105.
- Persson, J., Geir R. Rauset Guillaume Chapron. *Paying for an Endangered Predator Leads to Population Recovery*. *Conservation Letters* 8(5), première publication: 30 mars 2015 <https://doi.org/10.1111/conl.12171>
- Pohja-Mykrä, M. (2016) *Felony or act of justice? – Illegal killing of large carnivores as defiance of authorities*. *Journal of Rural Studies*, 44, 46-54. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2016.01.003>
- Proteggi il tuo bestiame (2019) Site web de Proteggi il tuo bestiame. <http://www.protezionebestiami.it/>
- Plates-formes régionales sur les grands carnivores (2019) Site web des plates-formes régionales sur les hommes et les grands carnivores. http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/regional_platforms.htm

- Reinhardt *et al.* (2018). *Konzept im Umgang mit Wölfen, die sich Menschen gegenüber auffällig verhalten – Empfehlungen der DBBW –BfN Skript 502.*
<https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/service/Dokumente/skripten/Skript502.pdf>
- Rapports établis au titre de l'article 17 de la directive «Habitats». Notes explicatives et lignes directrices pour la période 2013-2018. Version finale – mai 2017. Agence européenne pour l'environnement (AEE) et Centre thématique européen pour la biodiversité.
http://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17. Rigg R, Find'ó S, Wechselberger M, Gorman M, Sillero-Zubiri C, MacDonald D. (2011). Mitigating carnivore-livestock conflict in Europe: lessons from Slovakia 2011. *Oryx*, 45(2): 272–280. doi: 10.1017/S0030605310000074.
- Rigg, R., T. Skrbinšek, J. Linnell (2014) *Engaging stakeholders in wildlife monitoring a pilot study of wolves in Slovakia using non-invasive genetic sampling.*
http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/pa_slovakia_finalreport.pdf
- Ripple, W.J. et Beschta, R.L., (2012). *Large predators limit herbivore densities in northern forest ecosystems.* *European Journal of Wildlife Research* volume 58, pages 733-742(2012).
<https://link.springer.com/article/10.1007/s10344-012-0623-5>
- Salvatori, V., Ed. (2012). *Large carnivore conservation and Management in Europe: the contribution of EC co-funded LIFE projects.* Istituto di Ecologia Applicata, Via B. Eustachio 10. 00161 Rome, ITALIE. 2013.
http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/task_2_life_and_l.c.pdf
- Salvatori, V., Godinho, R., Braschi, C., Boitani, L., Ciucci P., (2019). *High levels of recent wolf x dog introgressive hybridization in agricultural landscapes of central Italy.* *European Journal of Wildlife Research*, 65, 73-87. doi.org/10.1007/s10344-019-1313-3.
- Santiago-Avila FJ, Cornman AM, Treves A (2018) *Killing wolves to prevent predation on livestock may protect one farm but harm neighbours.* *PLoS ONE* 13(1): e0189729.
<https://doi.org/10.1371/journal.pone.0189729>
- Skogen, K., Haaland, H., Brainerd, S. et Hustad, H. (2003). *Local views on large carnivores and their management: a study in four municipalities* [Lokale syn på rovvilt og rovviltforvaltning. En undersøkelse i fire kommuner: Aurskog-Høland, Lesja, Lierne og Porsanger]. Norwegian Institute for Nature Research Fagrapport 070: 1-30.
- Skogen, K. et Krange, O. (2003). *A wolf at the gate: The anti-carnivore alliance and the symbolic construction of community.* *Sociologia Ruralis* 43(3): 309-325.
- Sundqvist, A.K., Ellegren, H. et Vilà, C. (2008). *Wolf or dog? Genetic identification of predator from saliva collected around bite wounds on prey.* *Conservation Genetics*, 9 (5): 1275-1279.
- Tasch, B. (2017). *First Official Proof of Wolf in Luxembourg Since 1893*, LUXEMBOURG TIMES, 1^{er} septembre 2017. <http://luxtimes.lu/archives/1112-first-official-proof-of-wolf-in-luxembourg-since-1893>
- Trouwborst, A. et F.M. Fleurke (2018). *Killing Wolves Legally – Exploring the Scope for Lethal Wolf Management under European Nature Conservation Law.* *Journal of International Wildlife Law and Policy*, in press.
- van Eeden LM, Eklund A, Miller JRB, López-Bao JV, Chapron G, Cejtin MR, Crowther MS, Dickman CR, Frank J, Kropfel M, Macdonald DW, McManus J, Meyer TK, Middleton AD, Newsome TM, Ripple WJ, Ritchie EG, Schmitz OJ, Stoner KJ, Tourani M, Treves A. (2018) *Carnivore conservation needs evidence-based livestock protection.* *PLoS Biol.* Sept. 18;16(9):e2005577. doi. 10.1371/journal.pbio.2005577.
- Wielgus RB, Peebles KA (2014) *Effects of Wolf Mortality on Livestock Depredations.* *PLoS ONE* 9(12): e113505. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0113505>
- Young, J. C., Searle, K., Butler, A., Simmons, P., Watt A. D., Jordan, A. (2016). *The role of trust in the resolution of conservation conflicts, Biological Conservation*, volume 195, 196-202.

Plate-forme de l'UE sur les grands carnivores:

http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/coexistence_platform.htm

Plate-forme régionale sur les grands carnivores:

http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/regional_platforms.htm