



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
présentées le 8 mai 2019¹

Affaire C-674/17

**Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo – Kainuu ry
en présence de
Risto Mustonen,
Kai Ruhanen,
Suomen riistakeskus**

[demande de décision préjudicielle formée par le Korkein hallinto-oikeus (Cour administrative suprême, Finlande)]

« Renvoi préjudiciel – Directive 92/43/CEE (“directive habitats”) – Conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages – Article 12, paragraphe 1, sous a) – Interdiction de mise à mort intentionnelle des espèces visées à l’annexe IV, sous a) – Espèce *Canis lupus* (loup) – Article 16, paragraphe 1, sous e) – Dérogation – Conditions – Pratique dite de la “chasse de gestion” »

I. Introduction

1. Par sa demande de décision préjudicielle, le Korkein hallinto-oikeus (Cour administrative suprême, Finlande) interroge la Cour sur l’interprétation de l’article 16, paragraphe 1, sous e), de la directive 92/43/CEE², communément appelée « directive habitats ».

2. Cette demande s’inscrit dans le cadre d’un litige opposant le Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola – Pohjois-Savo Kainuu ry (association de défense de l’environnement Tapiola – Pohjois-Savo Kainuu, ci-après « Tapiola ») au Suomen riistakeskus (Office finlandais de la faune sauvage, ci-après « l’Office »). Tapiola sollicite de la juridiction de renvoi l’annulation de deux décisions par lesquelles l’Office avait, pour l’année cynégétique 2015-2016, autorisé l’abattage de loups dans le cadre de la pratique de la chasse dite « de gestion ».

3. Cette pratique avait essentiellement pour objectif d’accroître la « tolérance sociale » des habitants des zones avoisinant celles occupées par les loups par rapport à la présence de ceux-ci, dans le but de réduire le braconnage et d’améliorer ainsi l’état de conservation de la population de loups. La juridiction de renvoi cherche à savoir si, et le cas échéant à quelles conditions, les États membres peuvent autoriser la chasse de gestion sur le fondement de l’article 16, paragraphe 1, sous e), de la directive habitats. Cette disposition permet, dans le respect d’un certain nombre de conditions, aux États membres de déroger à leur obligation d’assurer l’interdiction de mise à mort intentionnelle des loups en tant que spécimens d’une espèce strictement protégée au titre de cette directive.

¹ Langue originale : le français.

² Directive du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO 1992, L 206, p. 7), telle que modifiée par la directive 2013/17/UE du Conseil, du 13 mai 2013 (JO 2013, L 158, p. 193).

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

4. Aux termes de l'article 1^{er}, sous g), de la directive habitats, les « espèces d'intérêt communautaire » sont celles qui, sur le territoire visé à l'article 2 de cette directive, sont « en danger », « vulnérables », « rares » ou « endémiques et [requérant] une attention particulière en raison de la spécificité de leur habitat et/ou des incidences potentielles de leur exploitation sur leur état de conservation ». Ces espèces « figurent ou sont susceptibles de figurer à l'annexe II et/ou IV ou V ».

5. L'article 1^{er}, sous i), de ladite directive définit l'« état de conservation d'une espèce » comme « l'effet de l'ensemble des influences qui, agissant sur l'espèce, peuvent affecter à long terme la répartition et l'importance de ses populations sur le territoire visé à l'article 2 » et énonce les critères permettant de considérer l'état de conservation d'une espèce comme étant « favorable ».

6. L'article 2 de la même directive dispose :

« 1. La présente directive 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 sur le territoire européen des États membres où le traité s'applique.

2. Les mesures prises en vertu de la présente 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.

3. Les mesures prises en vertu de la présente directive tiennent compte des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales. »

7. L'article 12, paragraphe 1, de la directive habitats prévoit :

« 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 ;

[...] »

8. À l'annexe IV, point a), de cette directive figure, au nombre des espèces animales présentant un intérêt communautaire et nécessitant une protection stricte, l'espèce *Canis lupus*, communément appelée loup, à l'exception, notamment, des « populations finlandaises à l'intérieur de la zone de gestion des rennes ».

9. L'article 16, paragraphe 1, de ladite directive énonce :

« 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. »

B. Le droit finlandais

1. Les lois sur la chasse

10. Conformément à l'article 37, troisième alinéa, de la loi n° 615/1993 sur la chasse, telle que modifiée par la loi n° 159/2011 (ci-après la « loi sur la chasse »), le loup est placé sous un régime de protection permanente. L'article 41, premier alinéa, de cette loi habilite, toutefois, l'Office à autoriser des dérogations à la protection ainsi prévue sous réserve du respect des conditions énoncées aux articles 41a à 41c de ladite loi.

11. L'article 41, quatrième alinéa, de la loi sur la chasse prévoit qu'un décret gouvernemental peut fixer des règles concernant la procédure d'octroi, les conditions et les modalités des dérogations. Selon l'article 41, cinquième alinéa, de cette loi, le nombre annuel de prises opérées sur la base des dérogations peut être plafonné par arrêté du ministère de l'Agriculture et des Forêts.

12. L'article 41a, premier alinéa, de la loi sur la chasse constitue la transposition en droit finlandais de l'article 16, paragraphe 1, sous a) à d), de la directive habitats. L'article 41a, troisième alinéa, de cette loi transpose l'article 16, paragraphe 1, sous e), de cette directive en disposant qu'« [u]ne dérogation concernant le loup [...] peut être accordée également pour capturer ou abattre de manière sélective et limitée certains spécimens dans des conditions strictement contrôlées ».

2. Le décret gouvernemental n° 452/2013

13. L'article 3 du décret gouvernemental n° 452/2013 prévoit qu'une dérogation au titre de l'article 41a, troisième alinéa, de la loi sur la chasse peut être accordée pour capturer ou mettre à mort des loups dans la zone de gestion des rennes entre le 1^{er} octobre et le 31 mars, et, dans le reste du pays, entre le 1^{er} novembre et le 31 mars.

14. L'article 4, premier alinéa, de ce décret dispose qu'une dérogation ne peut être octroyée que pour un territoire délimité dans lequel les conditions énoncées à l'article 41a de la loi sur la chasse sont remplies. L'article 4, troisième alinéa, dudit décret précise que les dérogations prévues à l'article 41a, troisième alinéa, de la loi sur la chasse ne peuvent être accordées que pour chasser dans des zones où l'espèce concernée est fortement représentée.

3. Les arrêtés du ministère de l'Agriculture et des Forêts

15. Pour l'année cynégétique 2015-2016, l'article 1^{er} de l'arrêté n° 1488/2015 du ministère de l'Agriculture et des Forêts relatif à la chasse au loup autorisée par dérogation en dehors de la zone de gestion des rennes (ci-après l'« arrêté n° 1488/2015 »), adopté sur le fondement de l'article 41, cinquième alinéa, de la loi sur la chasse, fixait à 46 le nombre maximal de spécimens dont la prise pouvait être autorisée au titre de l'article 41a, troisième alinéa, de cette loi.

16. En ce qui concerne chacune des années cynégétiques de la période 2016-2018, l'article 1^{er} de l'arrêté n° 1335/2016 du ministère de l'Agriculture et des Forêts relatif à la chasse au loup autorisée par dérogation en dehors de la zone de gestion des rennes (ci-après l'« arrêté n° 1335/2016 »), limitait à 53 le nombre de spécimens pouvant être prélevés sur la base des dérogations visées à l'article 41, premier alinéa, de la loi sur la chasse prises dans leur ensemble. Selon l'article 3, troisième alinéa, de cet arrêté, ce nombre incluait également les loups supprimés sur ordre de la police, tués à cause de la circulation ou dont la mort avait été constatée de quelque autre manière.

4. Le plan de gestion de la population de loups

17. Le 22 janvier 2015, le ministère de l'Agriculture et des Forêts a adopté un nouveau plan de gestion de la population de loups en Finlande (ci-après le « plan de gestion »)³. Ce plan visait à rétablir et à maintenir cette population dans un état de conservation favorable. La taille minimale d'une population de loups viable y était estimée à 25 couples reproductifs. Ledit plan prévoyait une gestion locale de la population de loups destinée à assurer la viabilité de chaque meute tout en favorisant la coexistence de l'homme et du loup.

18. Le plan de gestion rappelait qu'aucune dérogation au titre de la chasse de gestion (ci-après « dérogation de gestion ») n'avait été accordée depuis l'année 2007 pour abattre des loups. Or, après l'année 2007, la population de loups en Finlande avait diminué pour atteindre son niveau le plus bas en 2013 avec un nombre estimé à environ 120 spécimens. Au cours de cette période, l'augmentation de cette population était recherchée au moyen d'une politique de protection stricte. Seules des dérogations au titre de la prévention des dommages étaient prévues. Alors même que la population de loups diminuait, les critiques en zone rurale concernant la présence des loups et les nuisances qu'elle engendre avaient continué, voire augmenté. Le constat d'échec de cette politique s'expliquerait par l'incapacité des autorités compétentes à répondre aux inquiétudes des personnes qui vivent dans le voisinage des loups. La frustration aurait renforcé l'acceptation sociale de l'abattage illégal de loups.

19. Sur la base de ces considérations, le plan de gestion reposait sur la prémisse selon laquelle le succès de la politique de conservation de la population de loups suppose la prise en compte des préoccupations et des besoins de ces personnes. En vue d'y répondre et de mettre en place une approche légale de gestion de cette population permettant d'intervenir contre des spécimens causant des nuisances et, ainsi, de prévenir le braconnage, le plan de gestion prévoyait la possibilité d'accorder des dérogations de gestion. Ces dérogations n'excéderaient pas le nombre maximal annuel de spécimens susceptibles d'être abattus sur le territoire finlandais au titre de la chasse de gestion que le ministère de l'Agriculture et des Forêts fixerait par arrêté sur le fondement des informations fournies par le Luonnonvarakeskus (Institut des ressources naturelles, Finlande).

³ Le plan de gestion est disponible à l'adresse : https://mmm.fi/documents/1410837/1720364/Suomen_susikannan_hoitosuunnitelmat.pdf/cf2138e7-6a9b-4955-9b93-d719c734590f.

20. Les dérogations de gestion ne pouvaient être octroyées que pour capturer ou mettre à mort certains spécimens de loups, de manière sélective et limitée, dans des zones où l'espèce est fortement représentée, et ce dans des conditions strictement contrôlées. L'Office devait apprécier au cas par cas la viabilité de la meute considérée. Dans certains cas, une dérogation de gestion pouvait, en outre, être accordée dans les zones de vie de spécimens causant des dommages ou des nuisances, pour autant que l'espèce y fût fortement représentée.

21. En particulier, la sélection des spécimens pouvant être abattus était jugée nécessaire pour assurer la viabilité de la meute. À cet égard, le plan de gestion prévoyait que la chasse devait viser un spécimen jeune de la meute ou, le cas échéant, le spécimen causant des dommages ou des nuisances aux habitants des territoires concernés ou à leur propriété. L'Office devait apprécier au cas par cas s'il existait d'autres solutions satisfaisantes que l'octroi d'une dérogation.

III. Le litige au principal, les questions préjudicielles et la procédure devant la Cour

22. Par décisions du 18 décembre 2015 (ci-après les « décisions litigieuses »), l'Office a accordé à MM. Risto Mustonen et Kai Ruhanen, en application de l'article 41 et de l'article 41a, troisième alinéa, de la loi sur la chasse, des permis de chasse les autorisant à abattre des loups au cours de la période comprise entre le 23 janvier et le 21 février 2016 dans la région de Savonie du Nord (Finlande).

23. Les décisions destinées à MM. Mustonen et Ruhanen autorisaient, respectivement, l'abattage de quatre et de trois loups. L'autorisation était, pour chaque prise, limitée au territoire d'une meute déterminée identifié dans ces décisions. Chacune des meutes en cause comptait cinq à sept spécimens et était considérée comme étant viable et stable. Un certain nombre d'autres meutes étaient établies autour des zones visées par les permis de chasse.

24. Dans ces décisions, l'Office constatait que certains spécimens appartenant aux meutes occupant ces zones avaient, de manière récurrente, causé des dommages ou des nuisances. En particulier, des loups avaient blessé des chiens lors de la chasse. Si le maintien des chiens en cage avait permis de limiter ces dommages, cette solution était perçue comme étant inadaptée dans le cadre de la chasse. Lesdites zones, bien qu'isolées, étaient habitées par des familles avec enfants. Des parents s'étaient inquiétés pour la sécurité de leurs enfants.

25. Les décisions litigieuses étaient assorties de recommandations. Premièrement, il était préconisé d'éviter d'abattre un mâle dominant et de cibler la chasse sur des spécimens jeunes ou causant des nuisances. Ces décisions recommandaient, deuxièmement, d'éviter d'abattre un spécimen sur lequel un dispositif de marquage avait été apposé. Troisièmement, lesdites décisions exhortaient leurs destinataires à prendre en compte, le cas échéant, la mortalité subie par des spécimens des meutes faisant l'objet de la dérogation et constatée par les autorités avant la date de début de la chasse autorisée. Il était alors préconisé de réduire le nombre de prises de façon à ce que la mortalité totale ne dépasse pas le nombre de spécimens initialement visés par les permis de chasse.

26. Les mêmes décisions faisaient référence au cadre juridique national applicable ainsi qu'au plan de gestion. L'Office y indiquait que, selon lui, les prises susceptibles d'intervenir en vertu de dérogations de gestion accordées dans les limites du contingent maximal de 46 spécimens, fixé à l'article 1^{er} de l'arrêté n° 1488/2015, ne seraient pas préjudiciables au maintien ou au rétablissement d'un état de conservation favorable de l'espèce dans son aire de répartition naturelle. Par ailleurs, l'Office excipait de l'absence de solution satisfaisante autre que l'adoption de dérogations de gestion dans les zones concernées. La chasse aurait lieu dans des conditions strictement contrôlées. Son caractère sélectif et limité serait concrétisé au moyen des restrictions géographiques et quantitatives établies dans les décisions litigieuses ainsi que du respect de la méthode de chasse y prescrite.

27. Le 31 décembre 2015, Tapiola a introduit des recours auprès de l'Itä-Suomen hallinto-oikeus (tribunal administratif de Finlande orientale) tendant à l'annulation des décisions litigieuses et à l'interdiction de leur mise en œuvre. Par décisions du 11 février 2016, cette juridiction a déclaré ces recours irrecevables. Tapiola a formé un recours contre ces décisions. Par ordonnances du 29 mai 2017, le Korkein hallinto-oikeus (Cour administrative suprême) a partiellement autorisé ce recours.

28. À l'appui de son recours, Tapiola fait valoir que les décisions litigieuses violent, notamment, les articles 12 et 16 de la directive habitats. L'article 16, paragraphe 1, sous e), de cette directive viserait exclusivement les cas où le bon état de conservation de la population de l'espèce concernée exige ou autorise une dérogation aux obligations de protection stricte de cette espèce. Or, selon Tapiola, la chasse est susceptible de nuire à l'état de conservation de ladite espèce, déjà gravement menacée en Finlande. Il n'aurait, du reste, pas été démontré que la chasse au loup permettrait d'atteindre les objectifs que le plan de gestion lui a assignés. Tapiola ajoute que l'Office a adopté chaque dérogation de gestion sur la base d'une appréciation relative au seul territoire concerné par celle-ci, sans tenir compte de l'incidence cumulée de l'ensemble des dérogations visant des territoires différents sur l'état de conservation du loup.

29. Dans sa défense, l'Office relève que la chasse de gestion procédait d'une expérimentation, liée à la mise en œuvre du plan de gestion, limitée à une durée de deux ans. Cette expérimentation n'a pas été prolongée, comme en témoigne l'adoption de l'arrêté n° 1335/2016. L'Office allègue avoir vérifié le respect des conditions prévues à l'article 16, paragraphe 1, sous e), de la directive habitats de manière circonstanciée. Il ajoute que le niveau auquel doit être évalué l'impact d'une dérogation dépend de la biologie de l'espèce. S'agissant des loups, ce niveau correspondrait non pas à la meute mais à l'ensemble des populations, y compris celles qui se déplacent par-delà les frontières nationales.

30. Dans ce contexte, la juridiction de renvoi rappelle que l'espèce *Canis lupus* est gravement menacée en Finlande. Le nombre de loups y a considérablement fluctué au cours des années, ces variations étant supposément liées au braconnage. La petite taille de la population de loups la rend, de surcroît, vulnérable aux aléas.

31. Cette juridiction s'interroge, en premier lieu, quant à l'incidence, sur la conformité d'une dérogation à l'article 16, paragraphe 1, sous e), de la directive habitats, du fait qu'elle s'inscrit dans le cadre d'un plan de gestion national et d'une réglementation nationale fixant un nombre maximal annuel de prises autorisées sur l'ensemble du territoire de l'État membre concerné. En outre, ladite juridiction se demande si cette disposition permet que la chasse de gestion soit ciblée sur une population locale dont l'état de conservation est favorable, sans que soit évalué l'état de conservation de la population de loups à l'échelle du territoire national. La même juridiction souhaite également savoir si une dérogation de gestion peut être accordée, même lorsque l'état de conservation de cette population n'est pas favorable, pour autant que cette dérogation ne le détériore pas davantage.

32. En second lieu, la juridiction de renvoi nourrit des doutes sur le respect, par les décisions litigieuses, de la condition, énoncée au chapeau de l'article 16, paragraphe 1, de la directive habitats, relative à l'absence d'autre solution satisfaisante. À ce propos, cette juridiction relève qu'aucune preuve scientifique ne démontre que la chasse de gestion est de nature à faire diminuer le braconnage dans une mesure telle qu'elle exerce un effet globalement positif sur l'état de conservation du loup. Ladite juridiction ajoute que les dérogations en cause au principal avaient également pour objectif d'éviter la survenance de dommages aux chiens et d'améliorer le sentiment général de sécurité des habitants des territoires concernés. Or, des indications expresses selon lesquelles ces dérogations relèveraient des cas de figure visés à l'article 16, paragraphe 1, sous b) et c), de la directive habitats feraient défaut.

33. Au vu de ces considérations, le Korkein hallinto-oikeus (Cour administrative suprême) a décidé, par décision du 28 novembre 2017, parvenue à la Cour le 1^{er} décembre 2017, de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

- « 1) Est-il possible d'accorder pour une zone déterminée, à la demande de chasseurs individuels, des dérogations pour la [chasse de gestion] sur le fondement de l'article 16, paragraphe 1, sous e), de la directive habitats, compte tenu du libellé de cette disposition ?
- a) Est-il pertinent, pour se prononcer sur cette question, que l'appréciation des conditions d'octroi de la dérogation repose sur un plan de gestion de la population national et sur un nombre maximal, fixé par arrêté, de spécimens susceptibles d'être pris chaque année sur le territoire de l'État membre et jusqu'à concurrence duquel les dérogations peuvent être accordées ?
- b) Est-il possible, pour se prononcer sur cette question, de prendre en compte d'autres éléments, tels que l'objectif d'empêcher les dommages aux chiens et d'améliorer le sentiment général de sécurité ?
- 2) Est-il possible de justifier l'octroi de dérogations pour la chasse de gestion, visée à la première question préjudicielle, au motif qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive habitats, pour empêcher le braconnage ?
- a) Est-il dans ce cas possible de prendre en compte les difficultés auxquelles se heurte, en pratique, la mise en œuvre d'un contrôle du braconnage ?
- b) L'objectif consistant à empêcher les dommages aux chiens et à améliorer le sentiment général de sécurité est-il éventuellement pertinent au regard de l'appréciation de la question de savoir s'il existe une autre solution satisfaisante ?
- 3) Comment convient-il d'apprécier, lors de l'octroi de dérogations pour une zone déterminée, la condition visée à l'article 16, paragraphe 1, de la [directive habitats], qui fait référence à l'état de conservation des espèces ?
- a) L'état de conservation de l'espèce doit-il être apprécié tant au niveau d'une zone déterminée qu'à l'échelle du territoire de l'État membre, voire au niveau encore plus large de l'aire de répartition de l'espèce ?
- b) Se peut-il que les conditions auxquelles l'article 16, paragraphe 1, de la directive habitats subordonne l'octroi de dérogations soient réunies même dans le cas où il s'avère, à la suite d'une évaluation appropriée, que l'état de conservation de l'espèce ne saurait être considéré comme étant favorable au sens de la directive ?
- c) En cas de réponse affirmative à la question précédente, dans quel type de situation cela pourrait-il entrer en ligne de compte ? »

34. Tapiola, l'Office, les gouvernements finlandais et danois ainsi que la Commission européenne ont déposé des observations écrites devant la Cour. Ces derniers, de même que M. Ruhanen et le gouvernement suédois, ont été entendus lors de l'audience du 9 janvier 2019.

IV. Analyse

A. *Considérations liminaires*

35. Les décisions litigieuses permettaient, ensemble, l'abattage de sept loups sur le fondement de la disposition de droit finlandais transposant l'article 16, paragraphe 1, sous e), de la directive habitats. Elles participaient, ainsi, de la mise en œuvre de la faculté, prévue dans le plan de gestion, pour l'Office d'autoriser la chasse de gestion dans les limites fixées par la réglementation nationale à 46 spécimens pour l'année cynégétique 2015-2016.

36. Dans le plan de gestion, l'Office avait épinglé, en tant qu'obstacle au succès de la politique de protection des loups, le manque d'adhésion des populations rurales établies à proximité des zones occupées par les loups. Le déficit de légitimité de cette politique aux yeux de ces populations aurait engendré un phénomène de braconnage de large ampleur. Le plan de gestion constituait une expérimentation visant à évaluer si la légalisation de la chasse d'un nombre prédéfini de loups entraînerait une baisse du braconnage et, en fin de compte, une amélioration de l'état de conservation de la population de loups. Ainsi qu'il ressort de la décision de renvoi, avaient également été pris en compte, dans ce contexte, les objectifs d'empêcher que des chiens ne soient blessés par des loups et d'améliorer le sentiment général de sécurité des populations rurales.

37. La juridiction de renvoi a, cependant, indiqué que cette expérimentation n'a pas permis de conclure à l'efficacité de la chasse de gestion en vue de lutter contre le braconnage de façon à améliorer l'état de conservation de la population de loups, ce qu'a confirmé le gouvernement finlandais lors de l'audience. Ladite expérimentation n'a d'ailleurs pas été reconduite, les dérogations à l'interdiction de mise à mort intentionnelle des loups ayant ultérieurement été accordées uniquement pour les motifs énoncés aux dispositions de droit finlandais transposant l'article 16, paragraphe 1, sous b) et c), de la directive habitats.

38. Par ses questions préjudicielles, cette juridiction cherche, en substance, à savoir si les décisions litigieuses, en ce qu'elles dérogeaient à l'obligation d'assurer l'interdiction de mise à mort intentionnelle du loup, prévue à l'article 12, paragraphe 1, sous a), lu en combinaison avec l'annexe IV, point a), de la directive habitats, respectaient les conditions énoncées à son article 16, paragraphe 1, sous e), et, partant, étaient conformes à ces dispositions⁴.

39. L'article 16, paragraphe 1, de la directive habitats subordonne toute dérogation à cette obligation au respect de deux conditions générales. Premièrement, l'adoption d'une dérogation suppose l'absence d'autre solution satisfaisante (section B). Deuxièmement, la dérogation ne peut pas nuire au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle (section C).

⁴ Ainsi que la Cour l'a déjà constaté, 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. Par conséquent, toute dérogation qui serait incompatible avec l'article 16, paragraphe 1, de cette directive en violerait également les articles 12 ou 13. Voir arrêt du 20 octobre 2005, Commission/Royaume-Uni (C-6/04, EU:C:2005:626, point 112).

40. Le recours à cette disposition doit, en outre, relever de l'un des chefs de dérogation prévus à ses points a) à e). L'article 16, paragraphe 1, sous e), de la directive habitats, pertinent en l'espèce, permet l'adoption de dérogations visant, notamment, à permettre la mise à mort de spécimens des espèces visées à l'annexe IV, sous a), de cette directive⁵, moyennant le respect de certaines conditions spécifiques (section D).

41. La vérification du respect de l'ensemble de ces conditions implique des appréciations de nature factuelle qui relèvent de la compétence de la seule juridiction de renvoi. Les réponses de la Cour aux questions préjudicielles permettront, cependant, d'assister celle-ci dans la poursuite de cette tâche.

42. Avant d'entamer l'analyse de ces questions, je crois utile de rappeler certaines balises d'ordre général, déjà fournies dans la jurisprudence de la Cour, qui me guideront au fil de cette analyse.

43. Tout d'abord, la Cour a itérativement jugé que l'article 16, paragraphe 1, de la directive habitats, dès lors qu'il prévoit un régime dérogatoire aux obligations de protection stricte des espèces visées à l'annexe IV, sous a), de cette directive, doit faire l'objet d'une interprétation restrictive⁶.

44. Ensuite, dans la mesure où cette disposition institue un régime d'exception, la charge de la preuve de la réunion des conditions y énoncées pèse, pour chaque dérogation, sur l'autorité de l'État membre qui en prend la décision. Qui plus est, une dérogation ne peut être autorisée que sur la base de décisions comportant une motivation précise et adéquate se référant aux motifs, aux conditions et aux exigences prévus à ladite disposition⁷.

45. Enfin, la jurisprudence relative à l'article 9 de la directive oiseaux⁸, lequel autorise les États membres à déroger aux obligations de protection des espèces d'oiseaux sauvages dans des conditions comparables à celles prévues à l'article 16, paragraphe 1, de la directive habitats, est également pertinente aux fins de l'interprétation de cette disposition⁹. En particulier, la Cour a jugé que toute dérogation adoptée au titre de l'article 9 de la directive oiseaux doit se fonder sur des données scientifiques de nature géographique, climatique, environnementale et biologique¹⁰. Ce principe, à l'instar d'autres appréciations issues de la jurisprudence relative à cette disposition que j'évoquerai dans la suite de mon exposé¹¹, est, à mon avis, transposable dans le cadre de l'article 16, paragraphe 1, de la directive habitats.

5 Je ne partage pas le point de vue, exprimé par Tapiola, selon lequel la notion de « prise », au sens de l'article 16, paragraphe 1, sous e), de la directive habitats, n'inclurait pas la mise à mort de spécimens des espèces concernées. Comme le soutiennent les autres intéressés ayant soumis des observations à la Cour, cette notion constitue un terme générique recouvrant tant la capture que la mise à mort. Ainsi que l'avancent les gouvernements danois et suédois, l'emploi de ce terme peut s'expliquer, en particulier, par le fait que les espèces visées à l'annexe IV de cette directive incluent, outre des espèces animales, des espèces végétales pour lesquelles l'expression « mise à mort » aurait été inadéquate. Le document d'orientation de la Commission sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire en vertu de la [directive habitats] (février 2007, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_fr.pdf, p. 59, point 33, ci-après le « document d'orientation de la Commission ») corrobore cette lecture. Bien que dépourvu de caractère contraignant, ce document contient des indications détaillées susceptibles d'éclairer l'interprétation de la directive habitats. La lecture que je préconise résulte également d'une application par analogie de la jurisprudence relative à l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 novembre 2009, concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO 2010, L 20, p. 7), dite « directive oiseaux ». En effet, la Cour a jugé que cette disposition, laquelle permet de déroger aux obligations de protection tirées de cette directive dans des conditions comparables à celles énoncées à l'article 16, paragraphe 1, sous e), de la directive habitats, peut justifier l'autorisation de la chasse d'oiseaux sauvages [voir, notamment, arrêts du 16 octobre 2003, Ligue pour la protection des oiseaux e.a. (C-182/02, EU:C:2003:558, point 10), ainsi que du 15 décembre 2005, Commission/Finlande (C-344/03, EU:C:2005:770, point 31)].

6 Voir, en ce sens, arrêts du 20 octobre 2005, Commission/Royaume-Uni (C-6/04, EU:C:2005:626, point 111) ; du 10 mai 2007, Commission/Autriche (C-508/04, EU:C:2007:274, point 110), et du 14 juin 2007, Commission/Finlande (C-342/05, EU:C:2007:341, point 25).

7 Arrêt du 14 juin 2007, Commission/Finlande (C-342/05, EU:C:2007:341, point 25). Voir, également, entre autres et par analogie, arrêts du 8 juin 2006, WWF Italia e.a. (C-60/05, EU:C:2006:378, point 34), ainsi que du 21 juin 2018, Commission/Malte (C-557/15, EU:C:2018:477, point 47).

8 Voir note 5 des présentes conclusions.

9 Voir, en ce sens, arrêt du 20 octobre 2005, Commission/Royaume-Uni (C-6/04, EU:C:2005:626, point 25). Voir, également, document d'orientation de la Commission, p. 53, point 4.

10 Voir arrêts du 8 juin 2006, WWF Italia e.a. (C-60/05, EU:C:2006:378, point 25), ainsi que du 21 juin 2018, Commission/Malte (C-557/15, EU:C:2018:477, point 62).

11 Voir, en particulier, points 54, 71, 106 et 110 des présentes conclusions.

B. Sur la portée de la condition relative à l'absence d'autre solution satisfaisante

46. Aux termes du chapeau et du point b) de sa première question ainsi que de sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'objectif de lutter contre le braconnage, en combinaison, le cas échéant, avec les objectifs d'empêcher que les loups ne blessent des chiens et de rassurer les populations locales, est susceptible de justifier l'adoption d'une dérogation de gestion au titre de l'article 16, paragraphe 1, sous e), de la directive habitats. En particulier, elle cherche à savoir si, compte tenu des difficultés pratiques auxquelles se heurte le contrôle du braconnage, l'adoption d'une telle dérogation respecte la condition, énoncée au chapeau de l'article 16, paragraphe 1, de cette directive, selon laquelle une dérogation n'est autorisée que pour autant « qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante ».

47. Cette condition peut, me semble-t-il, être perçue comme une expression particulière du principe général de proportionnalité qui régit le droit de l'Union¹². Elle requiert, en effet, que l'État membre qui entend adopter une dérogation identifie clairement l'objectif légitime poursuivi (sous-section 1). Une fois cet objectif mis en évidence, cet État membre doit établir que la dérogation est apte (sous-section 2) et nécessaire (sous-section 3) à sa réalisation¹³.

1. Sur l'identification des objectifs poursuivis par les dérogations de gestion

48. Comme l'indique la décision de renvoi, les dérogations en cause au principal, de même que le plan de gestion dans le cadre duquel elles s'inscrivaient, poursuivaient simultanément les objectifs de réduire le braconnage, de prévenir la survenance de dommages aux chiens et d'améliorer le sentiment général de sécurité des personnes habitant à proximité des zones occupées par les loups. Ces deux derniers objectifs étaient présentés comme étroitement corrélés au premier, dans la mesure où leur réalisation contribuerait, selon l'Office, à augmenter la « tolérance sociale » des populations humaines locales par rapport au loup et, en conséquence, à faire diminuer la chasse illégale. La finalité des dérogations de gestion se situait, ainsi, au confluent de l'objectif de conservation des populations de loups et des intérêts humains opposés.

49. Ainsi qu'il découle d'une interprétation littérale, systématique et téléologique de l'article 16, paragraphe 1, sous e), de la directive habitats, les objectifs susmentionnés constituent, à mon avis, des buts légitimes pouvant être invoqués à l'appui d'une dérogation fondée sur cette disposition.

50. *En premier lieu*, j'observe que, à la différence des autres chefs de dérogation énumérés à l'article 16, paragraphe 1, de cette directive, le point e) de cette disposition n'énonce pas les objectifs pouvant être poursuivis au moyen de l'adoption d'une dérogation. Ce point prévoit, cependant, des conditions supplémentaires tenant essentiellement au nombre limité de spécimens prélevés, au caractère sélectif des prises et à l'encadrement de la dérogation par des conditions strictement contrôlées. Ces exigences particulières compensent le large pouvoir d'appréciation dont jouissent les États membres aux fins de la définition des buts recherchés au moyen de la dérogation.

51. Dans ces conditions, les objectifs susceptibles de justifier l'adoption d'une dérogation au titre de l'article 16, paragraphe 1, sous e), de la directive habitats peuvent inclure tant la poursuite d'une amélioration de l'état de conservation de l'espèce que la protection d'intérêts opposés à celle-ci. Ces intérêts comprennent ceux visés aux points a) à d) de cette disposition, sans y être limités. Eu égard

¹² Voir, en ce sens, conclusions de l'avocate générale Kokott dans l'affaire Commission/Finlande (C-342/05, EU:C:2006:752, point 24).

¹³ Voir, en ce sens, document d'orientation de la Commission, p. 60, point 36. Un test de « proportionnalité au sens strict », consistant à vérifier que les inconvénients d'une dérogation ne sont pas démesurés par rapport aux buts visés, se trouve, me semble-t-il, déjà intégré dans la condition, également prévue au chapeau de l'article 16, paragraphe 1, de la directive habitats, selon laquelle une dérogation ne peut pas nuire au maintien des populations des espèces concernées dans un état de conservation favorable (voir points 77 et suiv. des présentes conclusions). Cette disposition fixe, ainsi, la limite au-delà de laquelle la mise en balance de l'intérêt de la protection de l'espèce et des intérêts opposés doit nécessairement peser en faveur du premier.

aux conditions particulièrement strictes énoncées à son point e), l'adoption d'une dérogation sur ce fondement, aux fins de la poursuite d'objectifs chevauchant ceux énoncés aux points a) à d) de ladite disposition, n'aboutit pas, contrairement à ce que soutiennent Tapiola et la Commission, à contourner les chefs de dérogation y prévus.

52. En pratique, comme l'ont relevé les gouvernements finlandais et danois, dès lors que les modalités prévues à l'article 16, paragraphe 1, sous e), de la directive habitats sont plus exigeantes que celles qui accompagnent les autres chefs de dérogation, le recours à cette disposition en vue de poursuivre des objectifs déjà couverts par l'article 16, paragraphe 1, sous a) à d), de cette directive sera envisagé lorsqu'il n'est pas démontré que les conditions permettant l'application de ces chefs de dérogation sont réunies¹⁴.

53. *En second lieu*, l'interprétation que je propose obéit à la finalité de l'article 16, paragraphe 1, sous e), lu à la lumière de l'article 2, de la directive habitats. Celle-ci consiste à aménager une marge de flexibilité permettant aux États membres de tenir compte d'exigences sociales, économiques et culturelles ainsi que de particularités régionales et locales¹⁵, tout en veillant à ce que la réalisation de l'objectif général du régime de protection stricte des espèces d'intérêt communautaire – à savoir leur maintien ou leur rétablissement dans un état de conservation favorable – ne s'en trouve pas compromise¹⁶.

54. Cela étant, comme l'a fait valoir la Commission, les objectifs invoqués à l'appui d'une dérogation doivent être définis de manière claire, précise et étayée dans la décision de dérogation¹⁷. En effet, seule une telle définition permet de contrôler le caractère approprié et nécessaire de la dérogation, lequel dépend des buts qu'elle poursuit¹⁸. Ainsi qu'il ressort d'une application par analogie de la jurisprudence relative à l'article 9, paragraphe 1, de la directive oiseaux, 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 »¹⁹.

55. Il appartiendra à la juridiction de renvoi de vérifier si les dérogations en cause au principal visaient à résoudre des problèmes spécifiques définis de façon claire et précise dans les décisions qui en constituaient le fondement. Les observations suivantes pourront la guider dans le cadre de cet examen.

14 Par exemple, un État membre pourrait se prévaloir de l'article 16, paragraphe 1, sous e), de la directive habitats dans le but de prévenir certains dommages ou nuisances lorsque ceux-ci n'atteignent pas le seuil requis pour être qualifiés de dommages « importants » au sens du point b) de cette disposition. Par ailleurs, l'objectif de conservation de l'espèce, bien qu'il puisse également être poursuivi dans le cadre de l'article 16, paragraphe 1, sous a) ou d), de la directive habitats, pourrait justifier une dérogation sur la base du point e) de cette disposition lorsque l'effet bénéfique attendu de la dérogation sur l'état de conservation de l'espèce n'est pas suffisamment établi pour autoriser l'application des points a) ou d) de ladite disposition (j'y reviendrai aux points 61 et suiv. des présentes conclusions).

15 Voir article 2, paragraphe 3, de la directive habitats.

16 Voir article 2, paragraphe 2, de la directive habitats. Voir, également, en ce sens, arrêt du 14 juin 2007, Commission/Finlande (C-342/05, EU:C:2007:341, point 29).

17 Voir, à cet égard, document d'orientation de la Commission, p. 56, point 14.

18 Voir, en ce sens, conclusions de l'avocate générale Kokott dans l'affaire Commission/Finlande (C-342/05, EU:C:2006:752, point 25) et de l'avocate générale Sharpston dans l'affaire Commission/Malte (C-557/15, EU:C:2017:613, point 67). Qui plus est, l'identification claire et étayée des objectifs de la dérogation permet d'éviter qu'un État membre puisse définir le problème auquel il cherche à remédier d'une manière artificielle qui exclue d'éventuelles autres solutions satisfaisantes [voir conclusions de l'avocate générale Sharpston dans l'affaire Commission/Malte (C-557/15, EU:C:2017:613, point 68)].

19 Voir, notamment, arrêts du 8 juillet 1987, Commission/Belgique (247/85, EU:C:1987:339, point 7) ; du 7 mars 1996, Associazione Italiana per il WWF e.a. (C-118/94, EU:C:1996:86, point 21), ainsi que du 11 novembre 2010, Commission/Italie (C-164/09, non publié, EU:C:2010:672, point 28). Voir, également, document d'orientation de la Commission, p. 56, point 14.

56. D'une part, nul ne conteste que, ainsi que l'a constaté l'Office dans les décisions litigieuses, le braconnage représentait, au moment de l'adoption de ces décisions, un défi considérable au succès de la politique de conservation des loups – constat que la juridiction de renvoi a jugé crédible. Par ailleurs, l'Office y a observé que des chiens avaient été blessés par des loups. Même à le supposer avéré, le fait, allégué par Tapiola, que l'Office n'aurait pas établi l'existence d'un risque statistiquement élevé de survenance de dommages aux chiens ne remet pas en cause la réalité du problème, fût-il d'une ampleur limitée, constaté par celui-ci.

57. D'autre part, en revanche, comme l'allègue la Commission, l'objectif d'améliorer le sentiment général de sécurité des habitants des zones visées par les dérogations était vraisemblablement formulé en termes trop généraux pour permettre d'en examiner la proportionnalité au regard de la poursuite de cet objectif. En particulier, il ne ressort pas de la décision de renvoi que l'Office aurait étayé la réalité et l'ampleur des craintes de ces habitants, ni, au demeurant, les menaces pesant sur leur sécurité²⁰.

2. Sur l'aptitude des dérogations de gestion à réaliser les objectifs poursuivis

58. La détermination du niveau de preuve requis aux fins d'établir que la dérogation est de nature à réaliser les objectifs préalablement identifiés soulève des difficultés particulières dans le contexte de la présente affaire.

59. *En premier lieu*, dans la mesure où les dérogations en cause au principal procédaient d'une expérimentation visant à vérifier si une autorisation limitée de la chasse légale pouvait contribuer à réduire le braconnage et, in fine, à améliorer l'état de conservation de la population de loups, leur aptitude à atteindre ces objectifs était entourée d'incertitudes au moment de leur adoption par l'Office.

60. Dans ce contexte, contrairement à ce que soutient Tapiola, il ne saurait, à mon avis, être exigé qu'il fût prouvé, dès l'adoption de telles dérogations, sans que subsiste aucune incertitude scientifique sur ce point, qu'elles auraient fait baisser la chasse illégale et que l'ampleur de cet effet aurait été telle que la mortalité totale imputable à l'homme aurait diminué.

61. Ainsi que je l'ai déjà exposé²¹, l'article 16, paragraphe 1, sous e), de la directive habitats fournit, selon moi, une base juridique à l'adoption de dérogations visant à améliorer l'état de conservation des populations de l'espèce concernée lorsque leur efficacité en vue de réaliser ce but fait l'objet d'un certain degré d'incertitude. Comme l'a fait valoir le gouvernement finlandais, des dérogations de gestion telles que celles en cause au principal peuvent être appréhendées comme poursuivant l'objectif de lutte contre le braconnage en permettant d'évaluer l'incidence de l'autorisation de la chasse de gestion sur le niveau de chasse illégale. Dans cette perspective, le fait que l'expérimentation n'ait pas été concluante ne rend pas à lui seul de telles dérogations inaptées à la poursuite de l'objectif ainsi décrit.

62. À mon sens, pour établir la capacité des dérogations de gestion à atteindre cet objectif, l'autorité nationale compétente est, conformément aux principes rappelés aux points 44 et 45 des présentes conclusions, uniquement tenue d'étayer, sur la base de données scientifiques rigoureuses, l'hypothèse selon laquelle l'autorisation de la chasse de gestion ferait 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 loups²². Cette hypothèse doit être examinée, en particulier, en comparant le nombre de dérogations envisagées avec les estimations les plus récentes du nombre de prises illégales.

20 À ce sujet, la Commission allègue qu'aucun loup ne s'est attaqué à l'homme depuis près d'un siècle. Selon les données dont dispose Tapiola, aucune attaque de l'homme par le loup n'aurait été répertoriée en Feno-Scandinavie depuis la Seconde Guerre mondiale.

21 Voir point 52 et note 14 des présentes conclusions.

22 De tels éléments de preuve peuvent inclure des études de nature sociologique menées dans l'État membre en cause ou encore des données scientifiques relatives aux conséquences de la chasse de gestion autorisée dans d'autres pays sur l'état de conservation du loup.

63. Cette conclusion n'est pas remise en cause par le principe de précaution qu'a invoqué Tapiola. Dans le contexte de la directive habitats, ce principe implique essentiellement que, en présence de doutes raisonnables, compte tenu des meilleures connaissances scientifiques en la matière, relatifs à l'absence d'effets préjudiciables d'une activité humaine sur la conservation des habitats et des espèces protégées, cette activité ne saurait être autorisée²³. Or, ainsi que je l'exposerai ci-après, cette exigence est déjà intégrée dans la condition, également énoncée au chapeau de l'article 16, paragraphe 1, de la directive habitats, selon laquelle il doit être démontré, avant l'adoption d'une dérogation, qu'elle *ne nuira pas* au maintien ou au rétablissement des populations de l'espèce concernée dans un état de conservation favorable²⁴. Le principe de précaution n'oblige pas les autorités nationales compétentes à prouver que la dérogation *améliorera* l'état de conservation de ces populations.

64. En l'occurrence, la décision de renvoi ne contient pas d'indications selon lesquelles l'Office aurait, avant l'adoption des décisions litigieuses, étayé, sur la base de données scientifiques, l'hypothèse susmentionnée. La juridiction de renvoi devra, dès lors, apprécier si l'Office s'était acquitté de cette tâche.

65. À ce propos, l'Office allègue qu'il serait démontré que la chasse de gestion est de nature à réduire le braconnage, à tout le moins à court terme. Tapiola et la Commission soutiennent que les travaux scientifiques disponibles tendent à indiquer le contraire²⁵.

66. Par ailleurs, d'après les informations dont disposent ces dernières, 43 ou 44 loups auraient été abattus en Finlande sur la base de dérogations de gestion au cours de l'année cynégétique 2015-2016, sur une population comptant au total entre 275 et 310 spécimens. À supposer ces données confirmées par la juridiction de renvoi, la thèse selon laquelle tuer près de 15 % de cette population – sans compter la mortalité constatée pour d'autres raisons imputables à l'homme – aurait pu améliorer son état de conservation devrait susciter de sa part, à tout le moins, une certaine circonspection.

67. Tapiola ajoute, à cet égard, que le nombre de loups visés par les dérogations de gestion excédait le nombre annuel de prises illégales, estimé à environ 30 spécimens selon le plan de gestion²⁶. La chasse de gestion aurait donc abouti à la mise à mort de 14 spécimens de plus que ceux qui auraient succombé en raison du braconnage, et ce à supposer que la chasse de gestion ait – ce dont il serait permis de douter – mis fin à toute chasse illégale. Ces données, sous réserve de vérification de leur exactitude par la juridiction de renvoi, inclinent à révéler l'inaptitude de ces dérogations à atteindre leur objectif de lutte contre le braconnage dans l'intérêt de la protection de l'espèce.

23 Voir, en ce sens, notamment, arrêts du 7 septembre 2004, Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, point 44) ; du 8 novembre 2016, Lesoochránárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, point 66), et du 17 avril 2018, Commission/Pologne (Forêt de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, point 117). Ces arrêts portaient sur l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats en ce qu'il prévoit qu'un plan ou un projet non directement lié ou nécessaire à la gestion d'un site « Natura 2000 » mais susceptible d'affecter ce site de manière significative ne peut être autorisé qu'à la condition que l'autorité compétente se soit assurée qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité dudit site. Les principes que la Cour y a dégagés me semblent applicables, par analogie, à l'interprétation de l'article 16, paragraphe 1, de cette directive en ce qu'il subordonne l'adoption de toute dérogation aux obligations de protection stricte des espèces d'intérêt communautaire à l'absence de nuisance au maintien des populations de ces espèces dans un état de conservation favorable dans leur aire de répartition naturelle.

24 Voir points 89 à 92 des présentes conclusions.

25 Tapiola fait référence, en particulier, aux articles de Benítez-López, A., Alkemade, R., Schipper, A. M., Ingram, D. J., Verweij, P. A., Eikelboom, J. A. J., et Huijbregts, M. A. J., « The impact of hunting on tropical mammal and bird populations », *Science*, 356 (6334), 2017, p. 180 à 183, ainsi que de Epstein, Y., « Killing Wolves to Save Them ? Legal Responses to “Tolerance Hunting” in the European Union and United States », *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 26, n° 1, 2017, p. 19 à 29. La Commission cite également ce dernier article.

26 Plan de gestion, p. 15.

68. S'agissant, *en second lieu*, de la capacité des dérogations de gestion à empêcher que des chiens ne soient blessés par des loups, celle-ci dépend, en principe, ainsi que l'a souligné la Commission, du point de savoir si ces dérogations visaient les spécimens à l'origine des blessures constatées. Or, aux termes de la décision de renvoi et comme l'a confirmé le gouvernement finlandais lors de l'audience, les décisions litigieuses se limitaient à recommander à leurs destinataires de cibler des spécimens causant des nuisances, sans les y obliger.

69. Toutefois, conformément à l'arrêt du 14 juin 2007, *Commission/Finlande*²⁷, il ne saurait être exclu que l'abattage d'un spécimen d'une meute dont certains loups causent des dommages puisse – même à défaut de cibler les spécimens auteurs de troubles – prévenir ou réduire ceux-ci en attisant la peur du loup face à l'homme. Selon la Cour, l'autorité qui décide d'une dérogation doit, cependant, étayer cette hypothèse au moyen d'éléments concrets. La juridiction de renvoi n'a pas précisé si des éléments de cette nature ont été fournis en l'espèce, ce qu'il lui appartiendra de vérifier.

3. Sur l'examen des solutions alternatives éventuelles

70. Ainsi qu'il ressort de la jurisprudence²⁸, l'article 16, paragraphe 1, de la directive habitats impose aux États membres de fournir une motivation précise et adéquate relative à l'absence d'une autre solution satisfaisante permettant d'atteindre les objectifs invoqués à l'appui d'une dérogation²⁹.

71. La Cour a également précisé que l'obligation de motivation similaire encadrant le recours à l'article 9, paragraphe 1, de la directive oiseaux n'est pas remplie lorsque la dérogation ne comporte aucune mention relative à l'inexistence d'une autre solution satisfaisante ni de renvoi aux rapports techniques, juridiques et scientifiques pertinents³⁰.

72. En l'espèce, ainsi que l'ont mis en exergue Tapiola et la Commission, la décision de renvoi ne contient aucun élément indiquant que l'Office aurait motivé en quoi l'unique moyen de réaliser les objectifs invoqués à l'appui des dérogations de gestion aurait consisté à légaliser partiellement la chasse au loup, ni en quoi un nombre de dérogations aussi élevé aurait été nécessaire à cet effet.

73. À cet égard, comme l'a souligné la Commission, cette décision ne fait pas apparaître que l'Office aurait procédé à une analyse détaillée des difficultés pratiques accompagnant le contrôle du braconnage qui aurait pu l'amener à conclure qu'une politique de contrôle et de pénalisation plus stricts, couplée à d'autres mesures de prévention, ne représentait pas une option satisfaisante³¹. La juridiction de renvoi n'a pas non plus précisé si les solutions alternatives préconisées par Tapiola, telles que l'augmentation des crédits alloués pour la fourniture de clôtures électrifiées et la conduite de politiques plus actives d'information des populations locales³², avaient été envisagées et rejetées de façon motivée.

27 C-342/05, EU:C:2007:341, point 42.

28 Voir point 44 des présentes conclusions, ainsi qu'arrêt du 14 juin 2007, *Commission/Finlande* (C-342/05, EU:C:2007:341, point 31).

29 Cette obligation découle également de l'article 16, paragraphe 3, sous a), de la directive habitats, lequel requiert que les rapports sur la mise en œuvre des dérogations au titre du paragraphe 1 de cet article, dont le paragraphe 2 dudit article prévoit la soumission par les États membres à la Commission, mentionnent « le motif de la dérogation [...], avec, le cas échéant, indication des solutions alternatives non retenues et des données scientifiques utilisées ».

30 Arrêt du 21 juin 2018, *Commission/Malte* (C-557/15, EU:C:2018:477, points 50 et 51). Voir, également, document d'orientation de la Commission, p. 61, point 40.

31 La Commission mentionne, à titre d'exemple, le programme LIFE mis en œuvre dans la région des Alpes (voir le site Internet <http://www.lifewolfs.eu/en/anti-poaching/>).

32 Par ailleurs, Tapiola souligne que d'autres États membres, à savoir la République fédérale d'Allemagne et le Royaume de Suède, ont adopté, sur le fondement de l'article 16, paragraphe 1, sous e), de la directive habitats, des dérogations visant à prévenir le braconnage sans abattre de loups. À mon sens, le fait que d'autres États membres aient, le cas échéant, pu résoudre un problème identique sans recourir à une dérogation, sans être à lui seul déterminant, constitue un indice fort de l'existence d'une solution alternative à la dérogation envisagée. Voir, en ce sens, par analogie, conclusions de l'avocat général Fennelly dans l'affaire LRBPO et AVES (C-10/96, EU:C:1996:430, point 39).

74. Sans expressément contester cette absence d'analyse préalable, l'Office soutient que le durcissement des sanctions n'aurait pas pu dissuader le braconnage dès lors que celles-ci sont perçues comme injustes. Du reste, selon l'Office, comme l'ont relevé également M. Ruhanen et le gouvernement finlandais, le plan de gestion prévoyait, outre le recours à la chasse de gestion, des mesures complémentaires nécessaires pour prévenir le braconnage à plus longue échéance. Ces mesures comprenaient des campagnes d'information, la consultation des populations locales et l'indemnisation des dommages causés par les loups.

75. Par ailleurs, en ce qui concerne l'objectif d'éviter que des chiens ne soient blessés par des loups, comme l'a souligné la Commission, la décision de renvoi n'indique pas que l'Office aurait expliqué en quoi des dérogations ciblées sur les spécimens fauteurs de troubles, impliquant le cas échéant leur mise à mort par des professionnels, n'auraient pas pu réaliser cet objectif.

76. Dans l'hypothèse où la juridiction de renvoi confirmerait que l'Office a adopté les dérogations en cause au principal sans avoir préalablement motivé, de façon précise et adéquate, qu'aucune autre solution n'aurait permis d'atteindre les buts recherchés, elle devrait en conclure que ces dérogations méconnaissaient l'article 16, paragraphe 1, de la directive habitats.

C. Sur l'incidence des dérogations sur l'état de conservation de l'espèce

1. Sur les niveaux géographiques auxquels doit être apprécié l'état de conservation des populations des espèces concernées

77. Aux fins de vérifier le respect de la condition, énoncée au chapeau de l'article 16, paragraphe 1, de la directive habitats, 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 autorités nationales compétentes doivent, dans un premier temps, examiner l'état de conservation dans lequel se trouvent ces populations. Ce n'est qu'à l'issue de cet examen que ces autorités seront en mesure d'apprécier l'incidence que la dérogation est susceptible d'exercer sur l'état de conservation desdites populations³³.

78. La troisième question, sous a), a trait aux niveaux géographiques auxquels doit, dans ce contexte, être évalué l'état de conservation d'une population de loups. La juridiction de renvoi demande si cette appréciation doit être effectuée, outre au niveau de la zone locale visée par la dérogation, à l'échelle du territoire de l'État membre dans son ensemble, voire au niveau transfrontalier lorsque l'aire de répartition naturelle de la population en cause s'étend sur le territoire de plusieurs pays.

79. À ce propos, la directive habitats ne définissant ni la notion de « population » ni celle d'« aire de répartition naturelle », leur signification dans le contexte de son article 16, paragraphe 1, peut être élucidée à la lumière de la finalité de cette directive. Aux termes de son article 2, paragraphes 1 et 2, lus conjointement, cette finalité consiste, notamment, à assurer le maintien et le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des espèces d'intérêt communautaire « sur le territoire européen des États membres ». La notion d'« état de conservation favorable » est, par ailleurs, définie, à l'article 1^{er}, sous i), de ladite directive, par référence aux populations occupant ce même territoire.

³³ Voir, en ce sens, document d'orientation de la Commission, p. 62, point 43.

80. Au regard de ces considérations, la notion de « population », au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive habitats, ne saurait être réduite à la meute locale visée par une dérogation. Dans cette optique, la Cour a apprécié, dans l'arrêt du 14 juin 2007, *Commission/Finlande*³⁴, l'état de conservation du loup à l'échelle du territoire national³⁵.

81. Sur cette même ligne, le document d'orientation de la Commission définit la notion de « population » comme englobant un groupe de spécimens de même espèce vivant simultanément dans une même zone géographique et étant susceptibles de se reproduire entre eux³⁶. D'après ce document, la notion d'« aire de répartition naturelle » circonscrit, quant à elle, les limites spatiales dans lesquelles la population évolue³⁷.

82. Dans cette perspective, ainsi que le préconisent ledit document et les lignes directrices du LCIE et comme l'ont fait valoir Tapiola, les gouvernements finlandais et danois, de même que la Commission, l'état de conservation des populations des espèces concernées, ainsi que l'impact que la dérogation envisagée est susceptible de produire sur celui-ci, doivent être évalués à l'échelle du territoire de l'État membre ou, le cas échéant, de la région biogéographique visée lorsque les frontières de cet État membre chevauchent plusieurs régions biogéographiques³⁸.

83. De surcroît, ainsi que l'ont souligné tous les intéressés ayant déposé des observations écrites et comme le prévoit le document d'orientation de la Commission³⁹, l'évaluation de l'impact d'une dérogation au niveau du territoire d'une meute locale s'avère généralement nécessaire en vue de déterminer son incidence sur l'état de conservation de la population en cause à plus grande échelle. En effet, dès lors qu'une dérogation doit répondre à un problème spécifique dans une situation particulière⁴⁰, ses conséquences sont, par hypothèse, susceptibles de se faire sentir le plus immédiatement dans la zone locale visée par celle-ci. Or, l'état de conservation d'une population à l'échelle nationale ou biogéographique dépend de l'incidence cumulée des différentes dérogations affectant des zones locales ainsi que, le cas échéant, des autres causes de mortalité dues à l'homme intervenant localement⁴¹.

34 C-342/05, EU:C:2007:341, point 27.

35 En ce qui concerne le territoire finlandais, je rappelle que l'espèce *Canis lupus* ne constitue une espèce d'intérêt communautaire strictement protégée qu'en dehors de la zone de gestion de rennes [voir annexe IV, sous a), de la directive habitats].

36 Document d'orientation de la Commission, p. 62, point 43. Voir, également, le document du groupe d'experts Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE) intitulé « Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores » (1^{er} juillet 2008, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines_for_population_level_management.pdf, ci-après les « lignes directrices du LCIE », p. 7 et 8). Ce document a été préparé sur commande de la Commission en vue de refléter les meilleures pratiques de gestion des grands carnivores. La Commission recommande, à ce titre, aux États membres les orientations qu'il contient (voir Commission, « Note to the Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores », 1^{er} juillet 2008, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines_for_population_level_management_ec_note.pdf). Ledit document, bien que non contraignant, fournit également des indications pertinentes aux fins d'interpréter la directive habitats.

37 Document d'orientation de la Commission, p. 11, point 19. Aux termes des lignes directrices du LCIE (p. 9), ces limites peuvent s'étendre à plusieurs centaines de kilomètres carrés s'agissant d'une population de loups.

38 Voir document d'orientation de la Commission, p. 63, points 45 et 46, ainsi que lignes directrices du LCIE, p. 22. Aux termes de l'article 1^{er}, sous c), iii), de la directive habitats, le territoire de l'Union compte neuf régions biogéographiques, à savoir les régions alpine, atlantique, de la mer noire, boréale, continentale, méditerranéenne, macaronésienne, pannonienne et steppique. Le document intitulé « Reporting Under Article 17 of the Habitats Directive – Explanatory Notes and Guidelines for the Period 2013-2018 » (mai 2017, http://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17, p. 18) stipule que, lorsque le territoire d'un État membre s'étend sur plusieurs régions biogéographiques, les rapports sur l'application de la directive habitats, dont l'article 17, paragraphe 1, de cette directive prévoit le dépôt tous les six ans, doivent comprendre une évaluation au niveau de chacune de ces régions. La portée de l'obligation d'examen de l'état de conservation des populations des espèces d'intérêt communautaire en application de l'article 16, paragraphe 1, de ladite directive reflète, ainsi, celle des obligations de surveillance et de rapport qui pèsent sur les États membres en vertu de l'article 17, paragraphe 1, de la même directive.

39 Document d'orientation de la Commission, p. 63, point 46. La Commission y préconise que l'évaluation de l'état de conservation d'une population soit effectuée au niveau local et, par la suite, mise en parallèle avec la situation prévalant à l'échelle nationale ou biogéographique.

40 Voir point 54 des présentes conclusions.

41 Voir point 95 des présentes conclusions.

84. En revanche, je ne souscris pas à l'argumentation, avancée par l'Office devant la juridiction de renvoi, selon laquelle il suffirait, pour démontrer que la condition ici examinée est remplie en l'espèce, d'établir que la dérogation ne met pas en péril le maintien dans un état de conservation favorable de la population de loups dans son aire de répartition naturelle définie au niveau transfrontalier. Si l'Office n'a pas précisé l'étendue de l'aire de répartition naturelle de la population de loups en cause, il ressort des informations fournies par Tapiola que celle-ci pourrait couvrir certaines parties des territoires de la Finlande et de la Russie⁴².

85. À ce sujet, je rappelle, en premier lieu, que la directive habitats vise uniquement à assurer la conservation des populations des espèces d'intérêt communautaire sur le territoire des États membres. En second lieu, les États tiers ne sont pas tenus par les obligations de protection stricte de ces espèces découlant de cette directive. Dès lors, un État membre ne dispose pas, en pratique, de la possibilité de vérifier ni de raisonnablement prévoir le nombre et le type de spécimens desdites espèces dont un État tiers est susceptible d'autoriser ou de tolérer l'abattage⁴³. Dans la mesure où l'impact d'une dérogation sur l'état de conservation d'une population dépend de l'effet cumulé des différentes causes de mortalité dues à l'homme, celui-ci ne saurait être évalué à l'échelle d'un territoire traversant les frontières d'un État tiers.

86. Cette approche sous-tend, me semble-t-il, l'appréciation de la Cour dans l'arrêt du 14 juin 2007, *Commission/Finlande*⁴⁴. Comme l'a relevé Tapiola, la Cour ne s'est prononcée, dans cet arrêt, sur l'état de conservation du loup qu'au niveau du territoire finlandais, sans examiner celui-ci à l'échelle de la population transfrontalière.

87. Cette conclusion ne préjuge pas de la question de savoir si un État membre peut établir que la population en cause jouit d'un état de conservation favorable, lorsque son aire de répartition naturelle chevauche le territoire de plusieurs États membres, en prouvant qu'elle se trouve dans un tel état au niveau de la zone transfrontalière concernée⁴⁵.

88. J'en conclus que, dans une situation telle que celle en cause au principal, une dérogation au titre de l'article 16, paragraphe 1, de la directive habitats 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'exercer sur celui-ci, au niveau du territoire de l'État membre dans son ensemble ou de la région biogéographique au sein de celui-ci dans laquelle cette dérogation est destinée à être mise en œuvre.

2. Sur la portée de la condition relative à l'absence de nuisance au maintien des populations en cause dans un état de conservation favorable

89. Par les points b) et c) de sa troisième question, que j'examinerai conjointement, la juridiction de renvoi souhaite savoir si l'article 16, paragraphe 1, de la directive habitats s'oppose nécessairement à l'adoption d'une dérogation lorsque l'état de conservation des populations de l'espèce concernée n'est pas favorable.

42 Je note également que, selon le tableau 4 et l'appendice 1 des lignes directrices du LCIE (p. 48, 65 et 66), les loups vivant sur le territoire finlandais font partie de population de la Carélie (Russie), laquelle englobe les loups situés en Finlande et sur une partie du territoire russe. Voir, également, Commission, « Key actions for large carnivore populations », 4 février 2015, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/key_actions_large_carnivores_2015.pdf, p. 46. Cela étant, la décision de renvoi ne précise pas que l'Office aurait démontré que la population ainsi définie se trouverait dans un état de conservation favorable.

43 Il en va ainsi à plus forte raison lorsque l'État tiers en cause n'est, à l'instar notamment de la Russie, pas partie à la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, signée à Berne le 19 septembre 1979, conclue au nom de la Communauté par la décision 82/72/CEE du Conseil, du 3 décembre 1981 (JO 1982, L 38, p. 1) (ci-après la « convention de Berne »).

44 C-342/05, EU:C:2007:341, point 27.

45 Les lignes directrices du LCIE (p. 23, 26 et 27) plaident en faveur d'une telle approche et soulignent l'importance de la coopération interétatique aux fins de la gestion des populations de grands carnivores. Voir, également, en ce sens, document d'orientation de la Commission, p. 63, point 46.

90. À cet égard, le libellé de cette disposition, en ce qu'il mentionne le « maintien, dans un état de conservation favorable » des populations visées par une dérogation, pourrait laisser penser que l'état de conservation favorable de ces populations constitue un prérequis à son adoption.

91. La Cour a, cependant, rejeté cette lecture dans l'arrêt du 14 juin 2007, *Commission/Finlande*⁴⁶. Elle y a jugé que la condition susmentionnée est remplie, même lorsque les populations en cause ne se trouvent pas dans un état de conservation favorable, pour autant qu'il soit dûment établi que la dérogation n'est pas de nature à *aggraver* leur état de conservation déjà non favorable *ni à empêcher* leur rétablissement dans un état de conservation favorable. Aussi suffit-il que la dérogation soit, à tout le moins, neutre du point de vue de l'état de conservation de l'espèce – cas de figure visant, selon la Cour, des situations exceptionnelles.

92. J'ajoute que les dispositions de la directive habitats doivent être interprétées à l'aune du principe de précaution consacré à l'article 191, paragraphe 2, TFUE⁴⁷, auquel ont fait référence Tapiola et la Commission. Ce principe implique que, si l'examen des meilleures données scientifiques disponibles laisse subsister une incertitude significative sur le point de savoir si une dérogation nuira ou non au maintien ou au rétablissement des populations de l'espèce concernée dans un état de conservation favorable, l'État membre devrait s'abstenir de l'adopter ou de la mettre en œuvre⁴⁸.

3. Sur l'incidence du plan de gestion et de la réglementation nationale fixant le nombre maximal de spécimens pouvant être abattus

93. Par sa première question, sous a), la juridiction de renvoi demande s'il importe, en vue d'apprécier la conformité d'une dérogation à l'article 16, paragraphe 1, sous e), de la directive habitats, qu'elle s'inscrive dans le cadre d'un plan de gestion et d'une réglementation nationale fixant un contingent maximal de spécimens pouvant être abattus pour une année cynégétique donnée sur le territoire national sur le fondement de cette disposition.

94. À l'instar de Tapiola, de l'Office, des gouvernements finlandais et danois ainsi que de la Commission, j'estime que cette circonstance constitue un facteur pertinent à cette fin. En effet, la fixation d'un nombre maximal de prises pouvant être autorisées sur ce territoire est susceptible de 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 favorable⁴⁹. Le document d'orientation de la Commission recommande d'ailleurs l'adoption de plans de gestion au motif qu'ils représentent « la meilleure manière de démontrer la conformité aux exigences strictes de l'article 16 [de la directive habitats] »⁵⁰.

95. Bien entendu, les modalités du plan de gestion et de la réglementation en cause doivent, à cette fin, effectivement assurer le respect de ces exigences. En particulier, pour que la mise à mort d'un nombre de spécimens remplissant le contingent maximal préétabli soit conforme auxdites exigences, ce contingent doit avoir été fixé en tenant compte de l'effet cumulatif des dérogations fondées sur l'article 16, paragraphe 1, sous e), de la directive habitats, de celles accordées sur le fondement d'autres chefs de dérogation ainsi que des autres causes de mortalité dues à l'homme⁵¹. Comme l'a relevé Tapiola, du point de vue de l'état de conservation de la population en cause, seuls comptent le nombre et le type de spécimens ayant péri, sans qu'importe la cause de leur mort.

46 C-342/05, EU:C:2007:341, point 29.

47 Arrêt du 7 septembre 2004, *Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging* (C-127/02, EU:C:2004:482, point 44).

48 Voir point 63 des présentes conclusions.

49 Voir, à ce propos, lignes directrices du LCIE, p. 31.

50 Document d'orientation de la Commission, p. 59, point 33 (voir, aussi, p. 65, point 54). Voir, également, lignes directrices du LCIE, p. 30 et 31.

51 Voir document intitulé « LCIE Policy Support Statement – Lethal Control and Hunting of Large Carnivores », annexé aux lignes directrices du LCIE, p. 72.

96. En l'espèce, l'Office a indiqué, dans les décisions litigieuses, que le plafond de 46 spécimens fixé à l'article 1^{er} de l'arrêté n° 1488/2015 permettait d'assurer que le maintien ou la restauration de la population de loups dans un état de conservation favorable ne soit pas mis en péril.

97. Tapiola et la Commission mettent en doute cette appréciation au regard, en particulier, des données exposées au point 66 des présentes conclusions. D'une part, Tapiola fait valoir que ce plafond était trop élevé eu égard à la taille de la population de loups et à son état de conservation. D'autre part, la chasse de gestion aurait, contrairement aux recommandations figurant dans le plan de gestion et les dérogations octroyées sur la base de celui-ci, visé un nombre important de spécimens reproducteurs. Environ la moitié des 43 ou 44 loups mis à mort sur la base de ces dérogations – et, en particulier, quatre sur les sept loups abattus par MM. Mustonen et Ruhanen – auraient été des spécimens reproducteurs. Or, je rappelle qu'aux termes du plan de gestion, la viabilité d'une meute de loup exigeait que soient ciblés les spécimens non reproducteurs⁵². Tapiola et la Commission observent que la population de loups a chuté drastiquement après la mise en œuvre desdites dérogations.

98. Les données invoquées par ces dernières, à les supposer confirmées par la juridiction de renvoi, constituent des indices forts tendant à démontrer que le contingent maximal préétabli dans la réglementation finlandaise, couplé à l'absence d'interdiction d'abattre des spécimens reproducteurs, ne garantissait pas que les dérogations de gestion adoptées dans les limites de ce contingent, parmi lesquelles figurent celles en cause au principal, ne nuiraient pas au maintien ou au rétablissement de la population de loups dans un état de conservation favorable.

D. Sur la portée des conditions spécifiques énoncées à l'article 16, paragraphe 1, sous e), de la directive habitats

99. L'article 16, paragraphe 1, sous e), de la directive habitats subordonne le recours au chef de dérogation y prévu au respect de conditions relatives au caractère sélectif des prises, à la limitation et à la spécification du nombre de spécimens prélevés ainsi qu'au contrôle strict des conditions dans lesquelles ces prises sont effectuées. Une réponse complète à la première question préjudicielle supposera que la Cour fournisse à la juridiction de renvoi certaines précisions quant au contenu de ces exigences dans une situation telle que celle en cause au principal.

100. Comme l'ont mis en évidence les considérations qui précèdent, la condition générale préalable au respect de laquelle l'article 16, paragraphe 1, de cette directive subordonne toute dérogation, relative à l'absence de nuisance au maintien ou au rétablissement des populations en cause dans un état de conservation favorable, impose déjà certaines restrictions quant au nombre et, le cas échéant, aux types de spécimens pouvant être prélevés.

101. En vue de conférer un contenu propre aux conditions spécifiques énoncées au point e) de cette disposition et d'en préserver ainsi l'effet utile, celles-ci doivent, à mon sens, être interprétées comme limitant, de surcroît, la faculté de déroger aux obligations de protection stricte des populations des espèces concernées *même lorsque la dérogation envisagée n'empêchera pas le maintien ou le rétablissement de ces populations dans un état de conservation favorable*.

102. Dans cette optique, le document d'orientation de la Commission indique que le chef de dérogation prévu à l'article 16, paragraphe 1, sous e), de la directive habitats s'accompagne de contraintes supplémentaires « significatives » par rapport à celles entourant les causes de dérogation énoncées aux autres points de cette disposition, si bien que son application « semble en pratique exceptionnelle »⁵³.

⁵² Voir point 21 des présentes conclusions.

⁵³ Document d'orientation de la Commission, p. 58, point 26, et p. 59, point 30.

103. La Commission y propose, à juste titre selon moi, un test selon lequel une dérogation ne saurait être adoptée sur la base de l'article 16, paragraphe 1, sous e), de la directive habitats lorsqu'elle risque d'exercer un « impact négatif significatif sur la population concernée en termes quantitatifs ou qualitatifs (c'est-à-dire un impact négatif sur la structure d'une population)»⁵⁴. En présence d'un tel risque, la dérogation serait exclue quand bien même elle n'irait pas jusqu'à empêcher le maintien ou la restauration dans un état de conservation favorable.

104. C'est à la lumière de ces considérations que doit être déterminée la portée des trois conditions spécifiques édictées au point e) de cette disposition.

105. *En premier lieu*, l'interprétation de la condition relative au « nombre limité » de prises autorisées au titre de l'article 16, paragraphe 1, sous e), de la directive habitats est susceptible d'être éclairée par la jurisprudence portant sur la condition comparable concernant la « petite quantité » de spécimens prélevés, énoncée à l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive oiseaux.

106. À cet égard, la Cour a jugé que le nombre d'oiseaux pouvant être chassés sur la base de cette disposition dépend du niveau de population de l'espèce, de son état de conservation et de ses caractéristiques biologiques. Ce nombre doit être déterminé à la lumière de données de nature géographique, climatique, environnementale et biologique, ainsi que de l'appréciation de la situation en ce qui concerne la reproduction et la mortalité annuelle totale pour cause naturelle de l'espèce concernée⁵⁵.

107. *En deuxième lieu*, selon le document d'orientation de la Commission⁵⁶, l'exigence relative au caractère sélectif des prises des spécimens de l'espèce concernée désigne au premier chef le ciblage d'une espèce à l'exception de toute autre⁵⁷. À mes yeux, cette exigence, interprétée à la lumière de la portée générale des conditions spécifiques énoncées à l'article 16, paragraphe 1, sous e), de la directive habitats, telle que décrite au point 103 des présentes conclusions, peut également, en fonction des circonstances, requérir un ciblage plus précis de spécimens ou catégories de spécimens déterminés⁵⁸.

54 Document d'orientation de la Commission, p. 58, point 28.

55 Voir arrêts du 8 juin 2006, WWF Italia e.a. (C-60/05, EU:C:2006:378, points 25 et 29), ainsi que du 21 juin 2018, Commission/Malte (C-557/15, EU:C:2018:477, point 62). La Cour a considéré que, pour vérifier le respect de la condition relative au prélèvement en « petite quantité » prévue à l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive oiseaux, une proportion inférieure à ou de l'ordre de 1 % de la mortalité annuelle totale, selon que l'espèce peut ou non être chassée, constituait une base de référence à l'aune des travaux scientifiques disponibles [voir, notamment, arrêts du 15 décembre 2005, Commission/Finlande (C-344/03, EU:C:2005:770, points 53 et 54), ainsi que du 21 juin 2018, Commission/Malte (C-557/15, EU:C:2018:477, points 63 à 65 et jurisprudence citée)].

56 Document d'orientation de la Commission, p. 59, point 32.

57 Voir, également, en ce sens, révision de la résolution n° 2 (1993) relative à la portée des articles 8 et 9 de la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, adoptée le 2 décembre 2011 [T-PVS (2011), p. 36], p. 38. Cette résolution constitue un document interprétatif afférent à la convention de Berne. Dans la mesure où la directive habitats s'inspire en grande partie de cette convention [voir, à cet égard, avis du Comité économique et social sur la proposition de directive du Conseil concernant la protection des habitats naturels et semi-naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages et sur les annexes complémentaires (JO 1991, C 31, p. 1, point 1.2)], ainsi que document d'orientation de la Commission, p. 7 et 8, points 7 et 8], ladite résolution, et en particulier son annexe, est susceptible de guider la Cour lors de l'interprétation de cette directive.

58 Je relève, à cet égard, qu'aux termes du guide sur la chasse durable en application de la directive oiseaux (2008, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/docs/hunting_guide_fr.pdf, p. 67), la condition de sélectivité prévue à l'article 9, paragraphe 1, sous c), de cette directive désigne l'espèce, voire la sous-espèce, le genre ou la tranche d'âge visée par la dérogation.

108. Dans cette perspective, le degré de sélectivité exigé dépend, lui aussi, comme l'ont fait valoir, en substance, les gouvernements danois et suédois ainsi que la Commission, du niveau de la population en cause, de son état de conservation et de ses caractéristiques biologiques⁵⁹. Pour certaines espèces ou populations, le ciblage de spécimens identifiés individuellement, sur la base de certains traits biologiques (notamment sur le plan génétique ou sous l'angle de leur rôle au sein du groupe⁶⁰) ou encore de leur appartenance à un groupe de spécimens occupant un territoire déterminé, peut s'avérer nécessaire.

109. *En troisième lieu*, la condition relative à l'encadrement des dérogations fondées sur l'article 16, paragraphe 1, sous e), de la directive habitats par des conditions strictement contrôlées implique, en particulier, que ces conditions ainsi que la manière dont leur respect est surveillé permettent d'assurer le caractère sélectif et limité des prises des spécimens des espèces concernées.

110. À ce propos, la Cour a déjà constaté que les procédures administratives doivent être organisées de telle façon que tant les décisions autorisant les prélèvements dérogatoires au titre de l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive oiseaux que la manière dont ces décisions sont appliquées soient soumises à un contrôle effectif exercé en temps utile⁶¹.

111. Le document d'orientation de la Commission corrobore cette approche en indiquant que les dérogations doivent faire l'objet d'autorisations claires précisant les spécimens ou groupes de spécimens pouvant être abattus et leur nombre, ainsi que les lieux et les dates des prises autorisées⁶². Qui plus est, pour toute dérogation fondée sur l'article 16, paragraphe 1, de la directive habitats, l'autorité nationale compétente doit s'assurer du respect des conditions y prévues avant son adoption et surveiller son impact a posteriori⁶³.

112. Il appartiendra à la juridiction de renvoi de déterminer si l'Office a établi, sur la base de données scientifiques, que les limites territoriales et quantitatives encadrant les dérogations de gestion, compte tenu également de la manière dont leur respect a été contrôlé, suffisaient à garantir qu'elles n'exerceraient pas un impact négatif significatif sur l'état de conservation de la population de loups. Il me paraît peu probable que tel ait été le cas au vu, d'une part, de l'importance du nombre de spécimens visés par rapport à la population totale de loups selon les chiffres avancés par Tapiola et la Commission (à les supposer confirmés)⁶⁴, et, d'autre part, de l'absence d'interdiction de cibler des spécimens reproducteurs.

59 Il en va ainsi sans préjudice de la nécessité de principe, épinglée par le gouvernement danois et la Commission, de cibler spécifiquement le spécimen fauteur de troubles lorsque la dérogation vise à prévenir certains dommages. Cette exigence découle, cependant, déjà de la condition relative à l'absence d'autre solution satisfaisante (dans le cadre, plus précisément, du test d'aptitude, tel qu'exposé aux points 68 et 69 des présentes conclusions).

60 Selon la Commission, le rôle primordial des spécimens de loups reproducteurs dans l'équilibre de la meute requiert que ceux-ci soient préservés. Voir, également, conclusions de l'avocate générale Kokott dans l'affaire Commission/Finlande (C-342/05, EU:C:2006:752, point 49).

61 Voir, en ce sens, arrêt du 8 juin 2006, WWF Italia e.a. (C-60/05, EU:C:2006:378, point 47).

62 Document d'orientation de la Commission, p. 59, point 31.

63 Cette obligation ressort également de l'article 16, paragraphe 3, sous d) et e), de la directive habitats, lequel requiert que les rapports des États membres visés au paragraphe 2 de cet article mentionnent « l'autorité habilitée à déclarer et contrôler que les conditions exigées sont réunies » ainsi que « les mesures de contrôle mises en œuvre et les résultats obtenus ». Voir, en outre, document d'orientation de la Commission, p. 67, point 59.

64 Voir point 66 des présentes conclusions.

V. Conclusion

113. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre comme suit aux questions préjudicielles posées par le Korkein hallinto-oikeus (Cour administrative suprême, Finlande) :

- 1) L'article 16, paragraphe 1, sous e), de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, telle que modifiée par la directive 2013/17/UE du Conseil, du 13 mai 2013, ne s'oppose pas à ce qu'un État membre déroge à son obligation d'assurer l'interdiction de mise à mort intentionnelle des spécimens des espèces visées à l'annexe IV, sous a), de la directive 92/43, parmi lesquelles l'espèce *Canis lupus*, prévue à l'article 12, sous a), de cette directive, en autorisant la chasse au loup dans le but de lutter contre le braconnage, de prévenir les dommages aux chiens et/ou d'améliorer le sentiment général de sécurité de la population, pour autant que cet État membre démontre que l'ensemble des conditions énoncées à l'article 16, paragraphe 1, sous e), de ladite directive sont réunies.
- 2) L'article 16, paragraphe 1, de la directive 92/43, telle que modifiée par la directive 2013/17, en ce qu'il prévoit qu'une dérogation fondée sur cette disposition ne peut être adoptée que s'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, doit être interprété en ce sens qu'un État membre doit, à cette fin, identifier les objectifs poursuivis au moyen de la dérogation de façon claire et précise dans la décision de dérogation, établir que la dérogation est apte à la réalisation de ces objectifs et démontrer qu'aucune autre solution ne permettrait de les atteindre.
- 3) L'article 16, paragraphe 1, de la directive 92/43, telle que modifiée par la directive 2013/17, en ce qu'il prévoit qu'une dérogation fondée sur cette disposition ne peut être adoptée qu'à condition qu'elle ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle, doit être interprété en ce sens :
 - qu'il s'oppose à ce qu'un État membre adopte une telle dérogation lorsque l'état de conservation de la population de l'espèce concernée n'a été évalué qu'au niveau de la zone locale visée par la dérogation, une évaluation n'ayant pas été effectuée à l'échelle de cet État membre ou de la région biogéographique visée par la dérogation au sein dudit État membre ;
 - qu'il ne s'oppose pas à ce qu'un État membre adopte une telle dérogation lorsque l'état de conservation de la population de l'espèce concernée n'est pas favorable, pourvu que la dérogation ne le détériore pas davantage ni n'empêche le rétablissement de cette population dans un état de conservation favorable ;
 - que la circonstance selon laquelle une dérogation fondée sur l'article 16, paragraphe 1, sous e), de la directive 92/43, telle que modifiée par la directive 2013/17, s'inscrit dans le cadre d'un plan de gestion national et d'une réglementation nationale fixant un contingent maximal annuel de spécimens pouvant être abattus sur ce fondement sur le territoire national ne garantit le respect de cette condition que pour autant que ce contingent soit fixé à un niveau tel que l'adoption d'un nombre de dérogations atteignant les limites dudit contingent, compte tenu également des dérogations éventuellement adoptées sur la base de l'article 16, paragraphe 1, sous a) à d), de cette directive ainsi que des autres causes de mortalité dues à l'homme, ne nuise pas au maintien ou au rétablissement de ces populations dans un état de conservation favorable.
- 4) L'article 16, paragraphe 1, sous e), de la directive 92/43, telle que modifiée par la directive 2013/17, en ce qu'il prévoit qu'une dérogation fondée sur cette disposition peut être adoptée pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées, d'une manière sélective et dans une mesure limitée, la prise d'un nombre limité et spécifié par les autorités nationales compétentes de certains spécimens

des espèces figurant à l'annexe IV de cette directive, doit être interprété en ce sens que ces autorités doivent, avant son adoption, établir qu'une telle dérogation ne risque pas d'exercer un impact négatif significatif sur l'état de conservation de la population concernée. L'absence d'un tel risque doit être assurée au moyen de la limitation du nombre de spécimens visés par la dérogation et du caractère sélectif de celle-ci, selon des modalités qui dépendent du niveau de cette population, de son état de conservation et de ses caractéristiques biologiques. Ces conditions doivent être précisément définies dans la décision de dérogation. Leur respect doit être strictement contrôlé.