Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCATE GÉNÉRALE
M[ME] JULIANE KOKOTT
présentées le 13 février 2020[1]

Affaire C-88/19

Asociația « Alianța pentru combaterea abuzurilor »
contre
TM,
UN,
Asociația DMPA

[demande de décision préjudicielle formée par la Judecătoria Zărnești (tribunal de première instance de Zărnești, Roumanie)]

« Demande de décision préjudicielle – Directive 92/43/CEE – Conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages – Système de protection stricte pour les espèces animales figurant à l'annexe IV, sous a) – Aire de répartition naturelle – Capture de spécimens de ces espèces dans la nature – Loup *(Canis lupus)* –Spécimens qui quittent leur habitat naturel – Dérogations – Sécurité publique – Sanctions »

I. Introduction

1. La directive 92/43/CEE[2] exige l'introduction d'un système de protection stricte pour les espèces telles que le loup *(Canis lupus)* qui sont énumérées à son annexe IV, sous a). Mais ce système de protection doit-il aussi être appliqué lorsqu'un loup joue avec des chiens dans un village ? C'est cette question qui se pose à la Cour dans le cadre de la présente procédure.

2. Même sous sa forme concrète, cette question peut revêtir une importance pratique plus grande que ce que l'on pourrait penser[3]. Toutefois, ladite question est surtout décisive pour déterminer si la large protection des espèces prévue par la directive « habitats » est pertinente en premier lieu pour les zones naturelles et semi-naturelles, c'est-à-dire en particulier pour des activités telles que l'agriculture, la sylviculture et la chasse, ou si elle doit être prise en compte sans restriction dans toutes les activités humaines, comme dans l'exploitation des routes.

1 Langue originale : l'allemand.

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) (ci-après la directive « habitats »).

3 Sur une affaire similaire, Jans, N., *A Wolf Called Romeo*, Mariner Books, 2015, et Worrall, S., « How a Wolf Named Romeo Won Hearts in an Alaska Suburb », *National Geographic* du 22 mars 2015.

II. Le cadre juridique

A. Le droit international

1. La convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage

3. L'article 1er, paragraphe 1, de la convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage[4], signée à Bonn (Allemagne) le 23 juin 1979, définit les notions « aire de répartition » et « effectuer un prélèvement » :

« Aux fins de la présente convention :

[...]

f) "aire de répartition" signifie l'ensemble des surfaces terrestres ou aquatiques qu'une espèce migratrice habite, fréquente temporairement, traverse ou survole à un moment quelconque le long de son itinéraire habituel de migration ;

[...]

i) "effectuer un prélèvement" signifie prélever, chasser, pêcher, capturer, harceler, tuer délibérément ou tenter d'entreprendre l'une quelconque des actions précitées ;

[...] »

2. La convention de Berne

4. L'article 6 de la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe[5] (ci-après la « convention de Berne ») contient également des dispositions sur la protection des espèces :

« Chaque partie contractante prend les mesures législatives et réglementaires appropriées et nécessaires pour assurer la conservation particulière des espèces de faune sauvage énumérées à l'annexe II. Seront notamment interdits, pour ces espèces :

a) toutes formes de capture intentionnelle, de détention et de mise à mort intentionnelle ;

[...] »

5. Le loup *(Canis lupus)* est inscrit à l'annexe II de la convention de Berne en tant qu'espèce strictement protégée.

4 Décision 82/461/CEE du Conseil, du 24 juin 1982, concernant la conclusion de la convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (JO 1982, L 210, p. 10).

5 Déposée à Berne le 19 septembre 1979 (JO 1982, L 38, p. 3) ; approuvée au nom de la Communauté économique européenne par la décision 82/72/CEE du Conseil, du 3 décembre 1981, concernant la conclusion de la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (JO 1982, L 38, p. 1).

B. Le droit de l'Union

1. La directive « habitats »

6. Le quinzième considérant, première phrase, de la directive « habitats » concerne la protection des espèces :

« [...] [E]n complément de la directive 79/409/CEE [6], il convient de prévoir un système général de protection pour certaines espèces de faune et de flore [...] »

7. L'article 1er, sous b), f) et i), de la directive « habitats » définit différentes notions :

« b) "habitats naturels" : des zones terrestres ou aquatiques se distinguant par leurs caractéristiques géographiques, abiotiques et biotiques, qu'elles soient entièrement naturelles ou semi-naturelles ;

[...]

f) "habitat d'une espèce": le milieu défini par des facteurs abiotiques et biotiques spécifiques où vit l'espèce à l'un des stades de son cycle biologique ;

[...]

i) "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 visé à l'article 2.

"L'état de conservation" sera considéré comme "favorable", lorsque :

– les données relatives à la dynamique de la population de l'espèce en question indiquent que cette espèce continue et est susceptible de continuer à long terme à constituer un élément viable des habitats naturels auxquels elle appartient et

– l'aire de répartition naturelle de l'espèce ne diminue ni ne risque de diminuer dans un avenir prévisible

et

– il existe et il continuera probablement d'exister un habitat suffisamment étendu pour que ses populations se maintiennent à long terme ».

8. L'article 2, paragraphe 1, de la directive « habitats » décrit son objet :

« 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. »

6 À la date de l'affaire au principal, 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), telle que modifiée par la directive 2013/17/UE du Conseil, du 13 mai 2013 (JO 2013, L 158, p. 193) (ci-après la directive « oiseaux ») était en vigueur.

9. L'article 4, paragraphe 1, de la directive « habitats » régit la manière dont les États membres sélectionnent les sites qu'ils proposent de protéger :

« Sur la base des critères établis à l'annexe III (étape 1) et des informations scientifiques pertinentes, chaque État membre propose une liste de sites indiquant les types d'habitats naturels de l'annexe I et les espèces indigènes de l'annexe II qu'ils abritent. Pour les espèces animales qui occupent de vastes territoires, ces sites correspondent aux lieux, au sein de l'aire de répartition naturelle de ces espèces, qui présentent les éléments physiques ou biologiques essentiels à leur vie et reproduction [...] »

10. L'article 12 de la directive « habitats » établit les obligations fondamentales applicables à la protection des espèces :

« 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.

[...] »

11. L'article 16, paragraphe 1, de la directive « habitats » prévoit des dérogations à l'article 12 de celle-ci :

« 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. »

12. L'annexe IV, sous a), de la directive « habitats » mentionne, entre autres, le loup :

« *Canis lupus* (excepté les populations grecques au nord du 39e parallèle ; les populations estoniennes ; les populations espagnoles au nord du Duero ; les populations bulgares, lettones, lituaniennes, polonaises et slovaques et les populations finlandaises à l'intérieur de la zone de gestion des rennes telle que définie au paragraphe 2 de la loi finlandaise nº 848/90 du 14 septembre 1990 relative à la gestion des rennes) ».

2. La directive « oiseaux »

13. L'article 5 de la directive « oiseaux » instaure un régime général de protection des oiseaux :

« Sans préjudice des articles 7 et 9, les États membres prennent les mesures nécessaires pour instaurer un régime général de protection de toutes les espèces d'oiseaux visées à l'article 1er et comportant notamment l'interdiction :

a) de les tuer ou de les capturer intentionnellement, quelle que soit la méthode employée ;

b) de détruire ou d'endommager intentionnellement leurs nids et leurs œufs et d'enlever leurs nids ;

c) de ramasser leurs œufs dans la nature et de les détenir, même vides ;

d) de les perturber intentionnellement, notamment durant la période de reproduction et de dépendance, pour autant que la perturbation ait un effet significatif eu égard aux objectifs de la présente directive ;

e) de détenir les oiseaux des espèces dont la chasse et la capture ne sont pas permises ».

C. Le droit national

14. L'article 4, point 14, de l'Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice (ordonnance d'urgence du gouvernement nº 57/2007 concernant le régime des zones naturelles protégées et la conservation des habitats naturels, de la flore et de la faune sauvage, ci-après l'« ordonnance d'urgence nº 57/2007 ») définit la notion d'« environnement naturel » comme suit :

« l'ensemble des composants, des structures et des processus physico-géographiques, biologiques et biocénotiques naturels, terrestres et aquatiques, apte à conserver la vie et à générer les ressources nécessaires à celle-ci ».

15. L'article 33, paragraphe 1, de l'ordonnance d'urgence nº 57/2007 transpose l'article 12, paragraphe 1, de la directive « habitats » :

« Pour les espèces de plantes et animaux sauvages terrestres, aquatiques et souterrains qui sont prévues aux annexes 4 A et 4 B, à l'exception des espèces d'oiseaux, et qui vivent tant dans les aires naturelles protégées qu'en dehors de celles-ci, les actes suivants sont interdits :

a) récolter sous n'importe quelle forme, capturer, mettre à mort, détruire ou blesser les spécimens se trouvant dans leur environnement naturel, à n'importe quel stade de leur cycle biologique ;

b) les perturber intentionnellement au cours de leur période de reproduction, de croissance, d'hibernation et de migration ;

c) détériorer, détruire et/ou cueillir intentionnellement les nids et/ou les œufs dans la nature ;

d) détériorer et/ou détruire les lieux de reproduction ou les aires de repos ;

e) récolter les fleurs et les fruits, cueillir, couper, déraciner ou détruire intentionnellement ces plantes dans leurs habitats naturels, à n'importe quel stade de leur cycle biologique ;

f) détenir, transporter, vendre ou échanger à quelque fin que ce soit, ainsi qu'offrir à l'échange ou à la vente les spécimens prélevés dans la nature, à n'importe quel stade de leur cycle biologique ».

16. L'article 38 de l'ordonnance d'urgence nº 57/2007 établit des dérogations aux interdictions prévues à l'article 33, paragraphe 1, de celle-ci. Aux termes de l'article 38, paragraphe 2, de cette ordonnance, les dérogations sont adoptées par arrêté du chef de l'autorité publique centrale chargée de la protection de l'environnement et des forêts, sur avis de l'Academia Română (académie roumaine).

17. En vertu de l'article 52, sous d), de l'ordonnance d'urgence nº 57/2007, le non-respect de la disposition de l'article 33, paragraphe 1, de cette ordonnance constitue une infraction passible d'une peine d'emprisonnement de trois mois à un an ou d'une amende.

III. Les faits et la demande de décision préjudicielle

18. Le village roumain Șimon qui se trouve dans la commune de Bran, département de Brașov, est situé à environ un kilomètre à l'est de la limite du site Bucegi, que la Commission européenne, sur proposition de la Roumanie, a ajouté à la liste des sites d'importance communautaire sous le code ROSCI0013 [7]. Un autre site de ce type, le site Munții Făgăraș, ROSCI0122, se trouve à environ huit kilomètres à l'ouest de ce village [8]. Pour ces deux sites, la présence de loups est enregistrée dans les formulaires standard des données [9].

19. Le 6 novembre 2016, aux alentours de 19 heures, des membres du personnel de l'association « Direcția pentru Monitorizarea și Protecția Animalelor » (direction pour le suivi et la protection des animaux, ci-après la « DMPA ») se sont rendus à Șimon sous la direction de TM, accompagnés de la vétérinaire UN. Ils avaient l'intention de capturer et de réintroduire un loup qui, depuis plusieurs jours, avait été présent sur la propriété d'un habitant, où il avait joué et s'était nourri avec les chiens de la famille.

7 Décision 2009/91/CE de la Commission, du 12 décembre 2008, adoptant, en application de la directive 92/43/CEE du Conseil, une deuxième liste actualisée des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique alpine (JO 2009, L 43, p. 21).

8 L'emplacement du village est indiqué dans la visionneuse du réseau Natura 2000, https://natura2000.eea.europa.eu/.

9 Bucegi : http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=ROSCI0013.
Munții Făgăraș : http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=ROSCI0122.

20. Le loup a été anesthésié avec un projectile contenant des substances narcotiques et psychotropes à usage vétérinaire avant d'être suivi puis soulevé du sol. Il a été transporté vers un véhicule par la queue et la nuque, puis, sous l'effet du sédatif, placé dans une cage de transport pour chiens.

21. Le personnel de la DMPA a ensuite organisé le transport du loup vers la Libearty Bear Sanctuary (réserve d'ours) de la ville de Zărnești (Roumanie), située dans le département de Brașov, qui dispose d'un enclos dans lequel vivent des loups sauvés de parcs zoologiques non conformes. Cependant, le loup est parvenu à s'échapper au cours du transport et disparaître dans une zone couverte de forêt des environs.

22. Le 9 mai 2017, l'association « Alianța pentru combaterea abuzurilor » (Alliance pour la lutte contre les abus, ci-après l'« APCA ») a porté plainte contre :

– l'accusé TM, travaillant à la DMPA ;

– la vétérinaire accusée UN ;

– la personne morale DMPA ainsi que d'autres personnes travaillant pour elle.

23. Il ressort de la plainte pénale qu'aucune autorisation n'a été sollicitée pour la capture et le transport du loup.

24. Dans le cadre de cette procédure, la Judecătoria Zărnești (tribunal de première instance de Zărnești, Roumanie) a saisi la Cour de la question suivante :

« L'article 16 de la [directive 92/43] doit-il être interprété en ce sens qu'il impose aux États membres de mettre en place des dérogations aux dispositions des articles 12, 13, 14 et de l'article 15, sous a) et b), également lorsque les animaux appartenant aux espèces menacées quittent leur habitat naturel et se trouvent soit à proximité immédiate de celui-ci, soit complètement en dehors de celui-ci ? ».

25. L'APCA, la Roumanie et la Commission ont présenté des observations écrites.

IV. Appréciation juridique

26. Selon la demande de décision préjudicielle, la question préjudicielle vise à déterminer si la capture intentionnelle de loups sauvages peut avoir lieu sans dérogation prise au titre de l'article 16 de la directive « habitats », lorsque l'animal se trouve à la périphérie d'une agglomération ou pénètre sur le territoire d'une collectivité territoriale. Une telle dérogation n'est nécessaire que si les dispositions de protection sont applicables par principe dans de tels cas.

27. À cet égard, la question concrète posée par la Judecătoria Zărnești (tribunal de première instance de Zărnești) repose certes sur un malentendu causé par la transposition par la Roumanie de la directive « habitats ». Elle soulève cependant une interrogation légitime qui mérite un examen approfondi.

28. Le malentendu repose sur le fait que la protection des espèces n'est censée être applicable que lorsque les espèces protégées sont présentes dans leur habitat naturel. Cela correspond au texte de l'article 33, paragraphe 1, sous a), de l'ordonnance d'urgence roumaine nº 57/2007. Toutefois, cela n'est fondé ni sur le texte de la directive « habitats » – y compris dans sa version transposée par la Roumanie – ni sur les objectifs de celle-ci.

29. Les habitats naturels sont définis à l'article 1er, sous b), de la directive « habitats ». Aux termes des articles 3 à 6 de cette directive, ils doivent être protégés en tant que tels dans les zones protégées du réseau Natura 2000. Toutefois, ce réseau comprend en même temps les habitats définis de manière distincte à l'article 1er, sous f), dans lesquels vivent les espèces énumérées à l'annexe II. Le loup figurant dans cette annexe, il doit exister des zones de protection spéciale pour cette espèce. Ainsi, les faits qui sous-tendent la présente procédure se sont déroulés dans un village situé entre deux grandes zones protégées dans lesquelles le loup est lui aussi protégé.

30. Or, dans l'affaire qui nous occupe, il s'agit non pas de la protection du loup dans le cadre de la protection de zones, mais de la protection des espèces au titre de l'article 12, paragraphe 1, de la directive « habitats ». En vertu de cette disposition, les États membres prennent les mesures nécessaires pour instaurer un système de protection stricte des espèces animales figurant à l'annexe IV, sous a), donc y compris du loup, dans leur aire de répartition naturelle. En vertu de l'article 12, paragraphe 1, sous a), ce système interdit toute forme de capture ou de mise à mort intentionnelle de spécimens de ces espèces dans la nature.

31. Par conséquent, afin de fournir une réponse utile à la Judecătoria Zărnești (tribunal de première instance de Zărnești), il y a lieu d'examiner si les peuplements humains font partie, au sens de l'article 12, paragraphe 1, de la directive « habitats », de l'*aire de répartition naturelle* du loup. En outre, il convient également de déterminer à la lumière des circonstances de l'espèce si le fait d'anesthésier un loup sur une propriété et de le transporter dans une cage doit être considéré comme la capture d'un spécimen *dans la nature* au sens de l'article 12, paragraphe 1, sous a), de cette directive. Il est également opportun d'évoquer brièvement la possibilité d'une dérogation au titre de l'article 16 de ladite directive ainsi que les limites, en droit de l'Union, d'une éventuelle sanction pour violation du système de protection stricte de l'article 12 de cette même directive.

A. L'aire de répartition naturelle au sens de l'article 12 de la directive « habitats »

32. La notion biologique d'« aire de répartition naturelle » (dans la version de langue anglaise « natural range » et dans la version de langue allemande « natürliches Verbreitungsgebiet ») qui est utilisée à l'article 12 de la directive « habitats » n'est pas définie dans cette directive.

33. On pourrait déduire de l'utilisation du terme « naturel » que le loup de l'affaire au principal se trouvait en dehors de son aire de répartition naturelle. En effet, à première vue, un peuplement humain n'est pas une aire naturelle. De plus, les peuplements humains, du moins d'après l'expérience générale, ne constituent pas un lieu dans lequel sont naturellement présents des loups sauvages.

34. Toutefois, cette expérience générale nécessiterait d'être corroborée sur le plan scientifique avant qu'elle ne puisse déterminer l'application des dispositions relatives à la protection des espèces [10]. Étant donné que ces données scientifiques sont de nature factuelle, elles devraient être analysées par la juridiction nationale dans le cadre de la relation de coopération de la procédure préjudicielle. Toutefois, il convient de faire observer que certaines espèces protégées par le droit de l'Union, telles que certaines chauves-souris, les scarabées pique-prune *(Osmoderma eremita)* ou les faucons crécerellettes *(Falco naumanni)* [11], utilisent incontestablement des habitats situés au sein de peuplements humains. D'un point de vue scientifique, il existe des éléments indiquant que les loups sont eux aussi régulièrement présents dans le secteur des peuplements humains, bien que rarement [12].

10 Voir arrêts du 10 octobre 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, points 45, 51, 66 et 71), et, en ce sens, du 8 juin 2006, WWF Italia e.a. (C-60/05, EU:C:2006:378, points 27 et 28).

11 Arrêt du 28 juin 2007, Commission/Espagne (C-235/04, EU:C:2007:386).

12 Voir Boitani, L., « Action Plan for the conservation of the wolves *(Canis lupus)* in Europe » [Conseil de l'Europe, T-PVS (2000) 23, p. 15 et 16] ; Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE), *Management of bold wolves* (1er mars 2019, p. 2), et Reinhardt e.a., *Konzept zum Umgang mit Wölfen, die sich Menschen gegenüber auffällig verhalten*, BfN-Skripten 502 (2018), p. 11 et 12.

35. Indépendamment de cette question scientifique, exclure les peuplements humains du champ d'application des dispositions relatives à la protection des espèces serait incompatible non seulement avec l'objectif de celles-ci, mais aussi avec leur libellé et leur l'économie générale.

36. En ce qui concerne tout d'abord l'objectif du régime de protection prévu à l'article 12 de la directive « habitats », il convient de souligner que celui-ci est d'établir un système de protection *stricte*. Un tel système doit donc être en mesure d'empêcher effectivement les atteintes aux espèces animales visées à l'article 12, paragraphe 1, de cette directive [13]. Il ne serait pas compatible avec cet objectif de priver (automatiquement [14]) de protection des spécimens des espèces protégées lorsque leurs habitats se trouvent au sein de peuplements humains ou lorsqu'ils s'égarent accidentellement dans ceux-ci.

37. Si l'on y regarde de plus près, la signification de la notion d'« aire de répartition naturelle » n'empêche pas non plus d'inclure les peuplements humains. En effet, cette notion désigne la zone dans laquelle l'espèce en question est présente ou s'étend dans le cadre de son comportement naturel. Si elle ne devait couvrir que les habitats « naturels » dans lesquels les espèces sont présentes, la qualification opérée par l'adjectif « naturel » aurait été placée ailleurs, par exemple sous la forme selon laquelle les interdictions ne s'appliquent que dans les zones naturelles dans lesquelles l'espèce est répandue.

38. Une signification similaire découle de la définition figurant à l'article 1er, paragraphe 1, sous f), de la convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, citée par la Commission. Selon cette définition, l'« aire de répartition » couvre l'ensemble des surfaces terrestres ou aquatiques qu'une espèce migratrice habite, fréquente temporairement, traverse ou survole à un moment quelconque le long de son itinéraire habituel de migration. Il n'existe aucune restriction aux zones naturelles. Au contraire, le fait de traverser des zones de toute sorte est explicitement inclus dans la définition de l'aire de répartition d'une espèce.

39. Bien que cette définition ne soit pas directement déterminante pour la présente affaire puisqu'il ne s'agit pas d'appliquer la convention, elle illustre l'acception scientifique de la notion biologique en cause. Il y a donc lieu de la prendre en compte dans l'interprétation de cette notion, ce qui ressort également d'un document élaboré par la Commission dans le cadre d'un groupe de travail avec des représentants des États membres pour coordonner l'application de la directive « habitats » [15], et plus tard de son document d'orientation sur la protection des espèces discuté avec les États membres [16].

40. Plus grande est l'importance juridique d'une autre convention, la convention de Berne, dont l'article 6, sous a), lu en combinaison avec l'annexe II, est transposé par l'article 12 de la directive « habitats » [17]. En vertu de cette disposition, toute forme de capture intentionnelle de loups doit en particulier être interdite. Il n'existe pas de restrictions spatiales. Au contraire, l'extension à *toutes* formes de capture intentionnelle plaide en faveur d'une application large de l'interdiction.

13 En ce sens, arrêts du 9 juin 2011, Commission/France (C-383/09, EU:C:2011:369, point 21), du 15 mars 2012, Commission/Chypre (C-340/10, EU:C:2012:143, point 62), et du 17 avril 2018, Commission/Pologne (Forêt de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, point 231).

14 S'agissant d'éventuelles dérogations, voir points 56 et suiv. des présentes conclusions.

15 Commission, Note to the Habitats Committee, du 15 mars 2005, *Assessment, monitoring and reporting of conservation status – Preparing the 2001-2007 report under Article 17 of the Habitats Directive* (DocHab-04-03/03 rev.3), annexe F.

16 Commission, *Document d'orientation sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire en vertu de la directive « habitats »*, p. 11 et 12.

17 Rapport sur la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (1997-1998) (article 9, paragraphe 2), présenté par la Commission [SEC(2001) 515 final]. Voir, également, résolution du Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 19 octobre 1987, concernant la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement (1987-1992) (JO 1987, C 328, p. 1, point 5.1.6). L'arrêt du 13 février 2003, Commission/Luxembourg (C-75/01, EU:C:2003:95, point 57) ne s'oppose pas à ce que cette convention soit prise en compte, car la Cour ne fait que constater dans cet arrêt que la transposition de la convention ne suffit pas pour transposer la directive « habitats » dans la mesure où ladite convention reste en-deçà de la directive.

41. Le quinzième considérant de la directive « habitats », selon lequel la protection des espèces au titre de cette directive est destinée à compléter la directive « oiseaux », va dans le même sens. La référence à la directive « oiseaux » se rapporte aux interdictions prévues à l'article 5 de cette directive, qui correspondent largement à celles de l'article 12 de la directive « habitats ». Ces interdictions ne sont pas davantage limitées dans l'espace. Dans ce contexte, la Cour a critiqué le fait qu'un État membre a totalement exclu de la protection de l'article 5 de la directive « habitats » le héron cendré *(Ardea cinerea)* et le cormoran *(Phalacrocorax carbo)* dans la zone des étangs piscicoles [18].

42. En outre, les règles de la directive « habitats » relatives à la protection des sites montrent que la protection des espèces ne saurait être limitée aux sites protégés. En effet, ceux-ci n'ont pas été délimités dans le but de couvrir entièrement l'habitat des loups. Les loups sont des espèces animales qui occupent de vastes territoires [19]. Pour de telles espèces, l'article 4, paragraphe 1, deuxième phrase, de la directive « habitats » prévoit de limiter les sites protégés aux lieux, au sein de l'aire de répartition naturelle de ces espèces, qui présentent les éléments physiques ou biologiques essentiels à leur vie et à leur reproduction. Ce régime admet ainsi que l'aire de répartition naturelle de ces espèces comprend également des zones situées en dehors des sites protégés. Dans ce contexte, il convient de rappeler que le village de Șimon est situé entre deux grands sites protégés qui comprennent aussi des populations de loups, de sorte que l'on peut s'attendre à des migrations de loups entre les sites.

43. Du reste, pour établir une délimitation géographique de la protection, la directive « habitats » utilise une technique réglementaire différente : comme le montre la mention relative au loup qui figure à l'annexe IV, sous a), de cette directive, les zones soustraites à la protection, telles que certains États membres, la Grèce au nord du 39e parallèle, l'Espagne au nord du Duero et la zone de gestion des rennes en Finlande, ont été clairement indiquées.

44. Les parties concernées sont donc fondées à refuser que des zones d'habitations soient soustraites à la protection de l'article 12 de la directive « habitats ».

45. Il convient par conséquent de retenir que l'aire de répartition naturelle du loup et donc le champ d'application territorial de l'article 12 de la directive « habitats » au regard de cette espèce peuvent inclure des peuplements humains.

B. L'article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive « habitats » : « dans la nature »

46. Il convient ensuite d'examiner si la capture d'un loup dans un secteur de peuplements humains relève de l'interdiction établie à l'article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive « habitats ». En vertu de cette disposition, les États membres interdisent en particulier toute forme de capture intentionnelle de spécimens des espèces protégées, donc du loup, dans la nature.

47. À cet égard, l'utilisation, dans la version allemande, de la notion de « prélèvement dans la nature » constitue probablement une erreur de traduction. D'une part, cela n'a pas grand sens de parler de capture de spécimens prélevés dans la nature, puisque la capture inclut le prélèvement [20]. D'autre part, dans la plupart [21] des versions linguistiques faisant foi, il s'agit de capture « dans la nature » ; cela est explicite en français (« dans la nature ») et en anglais avec l'utilisation d'une expression signifiant « à l'état sauvage » (« in the wild »).

18 Arrêt du 26 janvier 2012, Commission/Pologne (C-192/11, non publié, EU:C:2012:44, point 63).

19 Boitani, L., « Action Plan for the conservation of the wolves *(Canis lupus)* in Europe » [Council of Europe, T-PVS (2000) 23, p. 16].

20 Arrêt du 10 octobre 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, point 32).

21 Seules les versions grecque et portugaise semblent être similaires à la version allemande.

48. Indépendamment de ce problème de traduction, il pourrait être soutenu que la capture d'un loup dans un secteur de peuplements humains ne doit pas être considérée comme une capture dans la nature ou à l'état sauvage.

49. Toutefois, les considérations relatives à l'économie générale et à l'objectif de la protection des espèces que j'ai déjà prises en compte dans le cadre de l'interprétation de la notion d'« aire de répartition naturelle »[22] vont à l'encontre de cette position.

50. En revanche, la version néerlandaise de la disposition en cause est instructive. Il y est question de la capture des spécimens vivant à l'état sauvage, « in het wild levende ». Au moins dans cette version linguistique, la référence à la nature ou à l'état sauvage n'est pas censée désigner le lieu de capture de l'animal, mais l'origine de celui-ci.

51. Cette acception est de nature à permettre d'atteindre l'objectif de l'interdiction de mise à mort ou de capture des espèces strictement protégées prévue à l'article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive « habitats ». Il s'agit non pas de protéger ces espèces seulement dans certains lieux, mais de protéger les spécimens qui vivent dans la nature ou à l'état sauvage et qui revêtent ainsi une fonction dans les écosystèmes naturels.

52. Cela est confirmé par la mise en parallèle avec l'article 12, paragraphe 2, de la directive « habitats », qui interdit 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. Cette interdiction ne s'applique pas aux spécimens qui ont été prélevés légalement dans la nature avant la mise en application de cette directive.

53. Dans la pratique, une telle interdiction ne serait guère réalisable s'il fallait vérifier au préalable où un animal a été « prélevé ». Il est déjà probablement suffisamment difficile de déterminer le moment du prélèvement. En outre, il serait contraire à l'objectif du système de protection stricte que de tels actes puissent être accomplis avec des spécimens d'espèces strictement protégées dans le cas dans lequel ceux-ci ont été « prélevés » tandis qu'ils avaient temporairement quitté la nature.

54. Toutefois, même si les interdictions de capture et de mise à mort prévues à l'article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive « habitats » devaient être limitées à la nature et exclure ainsi les zones d'habitations, une telle limitation ne serait pas possible pour l'interdiction de perturbation prévue à l'article 12, paragraphe 1, sous b), de cette directive puisque, en vertu de cette disposition, *la* perturbation intentionnelle d'espèces strictement protégées doit être interdite sans aucune restriction spatiale. Il n'en demeure pas moins que la capture et, a fortiori, la mise à mort d'un spécimen de ces espèces devraient toujours être considérées au moins aussi comme une perturbation.

55. Par conséquent, comme l'expose également la Commission, la référence à la nature figurant à l'article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive « habitats » doit être comprise en ce sens que la protection de l'espèce est applicable non pas uniquement dans des lieux spécifiques, mais couvre tous les spécimens des espèces protégées qui vivent dans la nature ou à l'état sauvage et qui revêtent ainsi une fonction dans les écosystèmes naturels. Ceux-ci ne doivent pas être capturés, mis à mort, détenus, transportés, faire l'objet de commerce ou être échangés. Toutefois, ces restrictions ne s'appliquent pas nécessairement aux spécimens élevés en captivité.

22 Points 36 et suiv. des présentes conclusions.

C. Les dérogations prévues à l'article 16 de la directive « habitats »

56. Toutefois, cette conclusion ne signifie pas que l'on doive accepter dans tous les cas que des espèces strictement protégées visitent des agglomérations et s'y trouvent présentes. En particulier s'agissant des espèces animales qui sont dangereuses par nature ou qui sont associées à certains risques, l'article 16, paragraphe 1, de la directive « habitats » autorise au contraire des marges de manœuvre pour écarter le danger.

57. Ainsi, l'article 16, paragraphe 1, sous b) et c), de la directive « habitats » autorise à prendre des mesures pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures ou à l'élevage [sous b)] ou 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 [sous c)].

58. La décision relative à ces dérogations doit être prise sur la base de données scientifiques rigoureuses [23] ou des meilleures données scientifiques [24].

59. Dans le cas des loups, un tel risque ne peut être exclu à première vue ; ce risque est apparu encore plus évident dans le cas, par exemple, des ours *(Ursus* arctos), qui sont également strictement protégés et dont certains, semble-t-il, s'égarent occasionnellement dans des secteurs habités, en Roumanie [25].

60. L'APCA fait certes valoir que l'octroi d'une dérogation n'est pas justifié, dès lors que le loup en question n'a pas causé de dommages. Toutefois, il n'est pas nécessaire d'attendre qu'un dommage se produise si, sur la base des meilleures connaissances scientifiques disponibles, il y a lieu de présumer qu'il existe un risque suffisant de dommage suffisamment grave.

61. Il appartient aux organismes nationaux compétents de constater un tel risque, et, en cas de litige, aux juridictions nationales de le contrôler. Il n'en demeure pas moins que celui-ci ne saurait être écarté d'un revers de main lorsqu'un loup s'approche pendant plusieurs jours, de manière répétée, à moins de 30 mètres des êtres humains [26]. Dans l'affaire au principal, une telle situation de risque ne saurait être exclue, dès lors que le loup qui fait l'objet du litige est censé avoir été présent pendant quelques jours sur la propriété d'un habitant ainsi qu'avoir joué et s'être nourri avec les chiens de la famille.

62. Par conséquent, des dérogations aux interdictions prévues à l'article 12, paragraphe 1, de la directive « habitats » auraient en principe pu être justifiées au titre de l'article 16, paragraphe 1, sous b) et c), de cette directive. Toutefois, cette disposition, outre les motifs d'exception susmentionnés, exige explicitement qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations de l'espèce concernée dans leur aire de répartition naturelle.

23 Arrêts du 10 octobre 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, points 45 et 71), et, en ce sens, du 8 juin 2006, WWF Italia e.a. (C-60/05, EU:C:2006:378, points 27 et 28).

24 Arrêt du 10 octobre 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, points 51 et 66).

25 La DMPA traite bien également de tels cas : https://dpmpa-bv.com/home/english-home/blog-translated/shooting-the-bear-cub-in-sibiu/.

26 LCIE (note de bas de page 12, p. 2 et 3) et Reinhardt e. a. (note de bas de page 12, p. 18 et suiv. ainsi que 23).

63. En ce qui concerne l'existence d'une autre solution satisfaisante, il s'agirait surtout d'envisager d'écarter ce qui attire le loup, comme la nourriture ou les chiens se trouvant en liberté [27], ce qui ne nécessiterait pas de dérogation au titre de l'article 16 de la directive « habitats » et apparaît donc préférable [28]. Ce n'est que si le loup continue néanmoins à rechercher la proximité de l'être humain qu'une « opération d'effarouchement » entre en considération, à savoir le fait de le repousser en l'effrayant, par exemple, en tirant avec des balles en caoutchouc. Toutefois, l'efficacité de telles méthodes est sujette à caution [29].

64. La Cour ne dispose d'aucun élément indiquant que ce qui attire le loup aurait été écarté. En pratique, la capture du loup, qui a été suivie de sa fuite, semble avoir eu l'effet d'une opération d'effarouchement.

65. Cependant, l'on peut douter que le transport du loup dans un enclos tel qu'il avait été prévu aurait pu être considéré comme une solution satisfaisante. Il n'apparaît pas non plus que les incidences de cette approche sur l'état de conservation de la population de loups aient été prises en compte.

D. La proportionnalité de la sanction

66. Dans l'affaire au principal, certains éléments indiquent cependant que la Judecătoria Zărnești (tribunal de première instance de Zărnești) n'est pas dans l'obligation d'examiner les conditions d'une dérogation, et ce ne serait-ce qu'en raison du fait que, selon les informations disponibles, les organismes compétents n'ont pas approuvé l'approche suivie. Comme l'indique l'APCA, ce fait était également connu des personnes visées par la plainte dans l'affaire au principal. Par conséquent, il ne saurait être exclu que les conditions d'une sanction prévue au titre de la transposition par la Roumanie de la directive « habitats » soient réunies.

67. Il convient de relever à cet égard que, en vertu de l'article 49, paragraphe 3, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, cette sanction doit être proportionnée, c'est-à-dire, en particulier, adaptée [30]. Elle doit donc correspondre à la gravité de l'infraction concernée et les circonstances du cas d'espèce doivent être prises en compte dans leur ensemble [31].

68. À cet égard, il pourrait être considéré en l'espèce comme pertinent que le dommage causé a été semble-t-il très minime dans le cas dans lequel le loup en question a effectivement retrouvé la liberté.

69. En outre, selon les informations disponibles, la législation roumaine ne permet pas de réagir de manière adéquate dans un bref laps de temps au comportement du loup en question et de minimiser ainsi à un stade précoce les risques encourus. Il n'apparaît pas non plus qu'il existe en Roumanie des réglementations ou des lignes directrices scientifiquement fondées sur la forme que pourrait revêtir une telle réaction.

70. De telles circonstances plaident en défaveur d'une sanction sévère. Il n'en demeure pas moins qu'il appartient à la juridiction nationale de les examiner et de tenir compte de l'ensemble des circonstances pertinentes.

27 Reinhardt e. a. (note de bas de page 12, en particulier p. 13, 24 et 27) et LCIE (note de bas de page 12, p. 5).

28 Voir arrêt du 10 octobre 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, point 48).

29 Reinhardt e. a. (note de bas de page 12, p. 29 et s.) et LCIE (note de bas de page 12, p. 1 et 5).

30 Arrêt du 4 octobre 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, point 41).

31 Arrêt du 4 octobre 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, points 42 et 45).

V. Conclusion

71. Par conséquent, je propose à la Cour de répondre à la demande de décision préjudicielle de la manière suivante :

1) L'aire de répartition naturelle du loup *(Canis lupus)* et donc le champ d'application territorial de l'article 12 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, au regard de cette espèce peuvent inclure les peuplements humains.

2) La référence à la nature figurant à l'article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive 92/43, telle que modifiée par la directive 2013/17, doit être comprise en ce sens que la protection de l'espèce est applicable non pas uniquement dans des lieux spécifiques, mais couvre tous les spécimens des espèces protégées qui vivent dans la nature ou à l'état sauvage et qui revêtent ainsi une fonction dans les écosystèmes naturels.