Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCATE GÉNÉRALE
M^ME^ JULIANE KOKOTT
présentées le 6 février 2025[1]

Affaire C-784/23

Voore Mets e.a.

[demande de décision préjudicielle formée par la Riigikohus (Cour suprême, Estonie)]

« Renvoi préjudiciel – Conservation des oiseaux sauvages – Directive 2009/147/CE – Article 5 – Interdiction de tuer intentionnellement des oiseaux, de détruire ou d'endommager intentionnellement leurs nids et leurs œufs et d'enlever leurs nids et de les perturber intentionnellement – Notion d'"intention" – Coupes forestières pendant la période de reproduction des oiseaux – Article 2 – Niveau des espèces qui corresponde aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, compte tenu des exigences économiques et récréationnelles – Article 9 – Dérogations aux interdictions – Prévention des dommages importants aux forêts – Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Article 16 – Liberté d'entreprise – Article 17 – Droit de propriété »

I. Introduction

1. Tant la directive « oiseaux »[2] que la directive « habitats »[3] exigent que les États membres interdisent certaines atteintes intentionnelles à des espèces animales protégées, telles que la mise à mort de spécimens. S'agissant des interdictions prévues par la directive « habitats », la Cour interprète la notion d'« intention » comme incluant les atteintes que l'auteur de l'acte a voulues, ou dont il a *à tout le moins accepté la possibilité*[4]. Certains États membres appliquent cette

1 Langue originale : l'allemand.

2 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 le règlement (UE) 2019/1010 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juin 2019, sur l'alignement des obligations en matière de communication d'informations dans le domaine de la législation liée à l'environnement et modifiant les règlements (CE) n° 166/2006 et (UE) n° 995/2010 du Parlement européen et du Conseil, les directives 2002/49/CE, 2004/35/CE, 2007/2/CE, 2009/147/CE et 2010/63/UE du Parlement européen et du Conseil, les règlements (CE) n° 338/97 et (CE) n° 2173/2005 du Conseil et la directive 86/278/CEE du Conseil (JO 2019, L 170, p. 115) (ci-après la « directive "oiseaux" »).

3 Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO 1992, L 206, p. 7), 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" »).

4 Arrêts du 18 mai 2006, Commission/Espagne (loutre) (C-221/04, EU:C:2006:329, point 71) ; du 10 novembre 2016, Commission/Grèce (Kyparissia) (C-504/14, EU:C:2016:847, point 159), et du 4 mars 2021, Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 et C-474/19, EU:C:2021:166, point 51).

interprétation de la notion d'« intention » également aux interdictions au titre de la directive « oiseaux »[5]. C'est également cette interprétation que défend la République d'Estonie dans la présente procédure. Celle-ci n'a toutefois pas encore expressément été confirmée par la Cour.

2. Néanmoins, dans nos conclusions Skydda Skogen, nous avons déjà examiné l'interprétation de la notion d'« intention » figurant dans les interdictions de la directive « oiseaux » et nous avons mis en garde contre une transposition sans réserve de l'interprétation de la directive « habitats » à la directive « oiseaux » sur ce point[6]. À présent, la Riigikohus (Cour suprême, Estonie) demande à la Cour de clarifier cette question à l'occasion d'un litige relatif à la licéité des coupes forestières pendant la période de reproduction des oiseaux. Elle demande en outre, dans l'hypothèse où la jurisprudence relative à la directive « habitats » serait directement transposable à la directive « oiseaux », si une dérogation au titre de l'article 9 de la directive « oiseaux » pourrait permettre les travaux litigieux. Si aucune dérogation n'est applicable, elle souhaite savoir si les interdictions de la directive « oiseaux » ainsi interprétées sont compatibles avec la liberté d'entreprise et le droit fondamental de propriété.

II. Le cadre juridique

A. La convention de Berne

3. Le principal texte de référence en droit international est la convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe[7]. La Communauté économique européenne a ratifié cette convention en 1982[8]. Celle-ci est entrée en vigueur en Estonie le 1er décembre 1992[9].

4. L'article 6 de la convention de Berne édicte des interdictions fondamentales en matière de 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 dans l'annexe II. Seront notamment interdits, pour ces espèces :

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

b) la détérioration ou la destruction intentionnelles des sites de reproduction ou des aires de repos ;

c) la perturbation intentionnelle de la faune sauvage, notamment durant la période de reproduction, de dépendance et d'hibernation, pour autant que la perturbation ait un effet significatif eu égard aux objectifs de la présente convention ;

5 Voir article 44 du Bundesnaturschutzgesetz allemand (loi fédérale sur la protection de la nature), qui transpose ces interdictions sans la caractéristique du caractère intentionnel, avis du Conseil d'État (France), du 9 décembre 2022 (nº 463563, FR:CESEC:2022:463563.20221209), relatif à un projet de parc éolien, et ordonnance de renvoi préjudiciel du Bundesverwaltungsgericht (tribunal administratif fédéral, Autriche), du 15 février 2024 (W104 2227635-1/149Z), dans l'affaire C-131/24, VIRUS, concernant un projet de construction routier.

6 Conclusions dans les affaires jointes Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 et C-474/19, EU:C:2020:699, points 79 à 90).

7 Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, signée le 19 septembre 1979 à Berne (JO 1982, L 38, p. 3) (ci-après la « convention de Berne »).

8 Décision 82/72/CEE du Conseil, du 3 décembre 1981 (JO 1982, L 38, p. 1).

9 https://www.coe.int/fr/web/conventions/cets-number-/-abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatynum=104.

d) la destruction ou le ramassage intentionnels des œufs dans la nature ou leur détention, même vides ;

e) la détention et le commerce interne de ces animaux, vivants ou morts, y compris des animaux naturalisés et de toute partie ou de tout produit, facilement identifiables, obtenus à partir de l'animal, lorsque cette mesure contribue à l'efficacité des dispositions du présent article. »

5. Des exceptions sont prévues à l'article 9, paragraphe 1, de cette convention :

« À condition qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas à la survie de la population concernée, chaque Partie contractante peut déroger aux dispositions des articles 4, 5, 6, 7 et à l'interdiction de l'utilisation des moyens visés à l'article 8 :

– dans l'intérêt de la protection de la flore et de la faune ;

– pour prévenir des dommages importants aux cultures, au bétail, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et aux autres formes de propriété ;

– dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques, de la sécurité aérienne, ou d'autres intérêts publics prioritaires ;

– à des fins de recherche et d'éducation, de repeuplement, de réintroduction ainsi que pour l'élevage ;

– pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées, sur une base sélective et dans une certaine mesure, la prise, la détention ou toute autre exploitation judicieuse de certains animaux et plantes sauvages en petites quantités. »

B. Le droit de l'Union

1. La directive « oiseaux »

6. Selon le considérant 6 de la directive « oiseaux », il y a lieu d'adapter les mesures de protection à la situation des différentes espèces d'oiseaux :

« Les mesures à prendre doivent s'appliquer aux différents facteurs qui peuvent agir sur le niveau de population des oiseaux, à savoir les répercussions des activités humaines et notamment la destruction et la pollution de leurs habitats, la capture et la destruction par l'homme ainsi que le commerce auquel ces pratiques donnent lieu et il y a lieu d'adapter le degré de ces mesures à la situation des différentes espèces dans le cadre d'une politique de conservation. »

7. Le considérant 10 de cette directive exige notamment de maintenir certaines espèces d'oiseaux à un « niveau satisfaisant » :

« En raison de leur niveau de population, de leur distribution géographique et de leur taux de reproduction dans l'ensemble de la Communauté, certaines espèces peuvent faire l'objet d'actes de chasse, ce qui constitue une exploitation admissible, pour autant que certaines limites soient établies et respectées, ces actes de chasse devant être compatibles avec le maintien de la population de ces espèces à un niveau satisfaisant. »

8. L'article 1er, paragraphe 1, de ladite directive définit le champ d'application de ladite directive :

« La présente directive concerne la conservation de toutes les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen des États membres auquel le traité est applicable. Elle a pour objet la protection, la gestion et la régulation de ces espèces et en réglemente l'exploitation. »

9. L'article 2 de la directive « oiseaux » énonce l'obligation fondamentale des États membres en ce qui concerne la conservation des espèces d'oiseaux :

« Les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour maintenir ou adapter la population de toutes les espèces d'oiseaux visées à l'article 1er à un niveau qui corresponde notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, compte tenu des exigences économiques et récréationnelles. »

10. L'article 5 de cette directive énonce des interdictions qui s'appliquent sans distinction de zones :

« 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 ;

[...]

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 ;

[...]»

11. En revanche, l'article 7 de ladite directive autorise expressément la chasse de certaines espèces d'oiseaux :

« 1. En raison de leur niveau de population, de leur distribution géographique et de leur taux de reproductivité dans l'ensemble de la Communauté, les espèces énumérées à l'annexe II peuvent faire l'objet d'actes de chasse dans le cadre de la législation nationale. Les États membres veillent à ce que la chasse de ces espèces ne compromette pas les efforts de conservation entrepris dans leur aire de distribution.

[...]

4. Les États membres s'assurent que la pratique de la chasse, y compris le cas échéant la fauconnerie, telle qu'elle découle de l'application des mesures nationales en vigueur, respecte les principes d'une utilisation raisonnée et d'une régulation équilibrée du point de vue écologique des espèces d'oiseaux concernées, et que cette pratique soit compatible, en ce qui concerne la

population de ces espèces, notamment des espèces migratrices, avec les dispositions découlant de l'article 2.

[...] »

12. L'article 9 de la directive « oiseaux » autorise des dérogations aux interdictions énoncées à l'article 5 de cette directive :

« 1. Les États membres peuvent déroger aux articles 5 à 8 s'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, pour les motifs ci-après :

a) – dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques,

– dans l'intérêt de la sécurité aérienne,

– pour prévenir les dommages importants aux cultures, au bétail, aux forêts, aux pêcheries et aux eaux,

– pour la protection de la flore et de la faune ;

b) pour des fins de recherche et d'enseignement, de repeuplement, de réintroduction ainsi que pour l'élevage se rapportant à ces actions ;

c) pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées et de manière sélective, la capture, la détention ou toute autre exploitation judicieuse de certains oiseaux en petites quantités.

2. Les dérogations visées au paragraphe 1 doivent mentionner :

a) les espèces qui font l'objet des dérogations ;

b) les moyens, installations ou méthodes de capture ou de mise à mort autorisés ;

c) les conditions de risque et les circonstances de temps et de lieu dans lesquelles ces dérogations peuvent être prises ;

d) l'autorité habilitée à déclarer que les conditions exigées sont réunies, à décider quels moyens, installations ou méthodes peuvent être mis en œuvre, dans quelles limites et par quelles personnes ;

e) les contrôles qui seront opérés.

[...] »

2. La directive « habitats »

13. L'article 12, paragraphe 1, de la directive « habitats » exige l'établissement de certaines interdictions :

« 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. »

14. L'article 16, paragraphe 1, de cette directive 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. »

C. Le droit estonien

15. La République d'Estonie a transposé les dispositions pertinentes de la directive « oiseaux » par la looduskaitseseadus (loi sur la protection de la nature, ci-après la « LKS »). Conformément à l'article 55, paragraphe 6^1, point 1, de la LKS, il est interdit de détruire ou d'endommager intentionnellement les nids et les œufs des oiseaux ou d'enlever leurs nids, et conformément au

point 2 du même paragraphe, il est interdit de perturber intentionnellement les oiseaux, notamment durant la période de reproduction et de dépendance. L'article 55, paragraphe 3, point 4, et paragraphe 6[1], de la LKS autorise à titre exceptionnel la mise à mort de spécimens d'animaux, y compris d'oiseaux, ainsi que la perturbation des oiseaux ou la détérioration de leurs nids et de leurs œufs, si cela s'avère nécessaire pour éviter des dommages aux cultures agricoles, aux animaux d'élevage et à la pisciculture, considérés comme étant importants, ou à d'autres biens essentiels.

III. Les faits et la demande de décision préjudicielle

16. La demande de décision préjudicielle a son origine dans les recours introduits par deux entreprises, OÜ Voore Mets et AS Lemeks Põlva, auxquelles le Keskkonnaamet (office de l'environnement, Estonie) avait interdit des coupes sur certaines parcelles forestières pendant la période de reproduction d'oiseaux.

17. Voore Mets avait l'intention de procéder à une coupe à blanc conformément à des notifications forestières enregistrées, c'est-à-dire à une coupe entraînant en principe l'abattage de tous les arbres au cours de l'année sur la parcelle forestière considérée, à l'exception des semenciers et d'arbres nécessaires pour assurer la diversité de la flore et de la faune. Lemeks Põlva avait également l'intention d'effectuer principalement des coupes à blanc, mais aussi, dans une zone, une coupe d'éclaircie. Une coupe d'éclaircie vise à accroître la valeur économique de la forêt, à réguler sa densité et sa composition, ainsi qu'à permettre l'utilisation du bois des arbres qui tomberont dans un avenir proche. À cet effet, seule une partie des arbres, correspondant à une quantité fixée par arrêté du ministre compétent, est abattue.

18. Dans les deux cas, l'office de l'environnement a, dans un premier temps, interdit provisoirement les travaux au mois de mai 2021, au motif qu'il était scientifiquement prouvé que chaque forêt abritait au moins un couple d'oiseaux nicheurs par hectare, si bien que la poursuite des coupes forestières faisait peser un risque réel de perturbation des oiseaux durant la période de reproduction et de dépendance, ainsi que de destruction ou de détérioration des nids. Après des visites sur les lieux, il a enjoint la suspension des coupes jusqu'au 15 juillet 2021 (pour Lemeks Põlva) et jusqu'au 31 juillet 2021 (pour Voore Mets).

19. Sur le terrain exploité par Lemeks Põlva, il a été possible d'établir, avec certitude, une nidification du pic épeiche (*Dendrocopos major*, syn. : *Picoides major*) et du pinson des arbres (*Fringilla coelebs*), ainsi que, probablement, une nidification de la mésange charbonnière (*Parus major*) et du geai des chênes (*Garrulus glandarius*) et, éventuellement, du pouillot véloce (*Phylloscopus collybita*), du pouillot siffleur (*Phylloscopus sibilatrix*), de la fauvette des jardins (*Sylvia borin*), du troglodyte mignon (*Troglodytes troglodytes*), de l'accenteur mouchet (*Prunella modularis*) et du rouge-gorge familier (*Erithacus rubecula*).

20. Sur le terrain de Voore Mets, il a été possible d'identifier des oiseaux qui, très probablement, nichaient dans cette zone, à savoir le pouillot siffleur, le troglodyte mignon, le merle noir (*Turdus merula*), la grive musicienne (*Turdus philomelos*) et le pinson des arbres. En outre, deux nidifications probables ont été relevées : un nid de sittelle torchepot (*Sitta europaea*) a été découvert dans une cavité creusée par un pic, et l'activité d'un couple de bouvreuils pivoines (*Pyrrhula pyrrhula*) a été observée. Le terrain concerné comporte de nombreux arbres creux dans lesquels les oiseaux pourraient nicher, même si aucun nid n'a été détecté lors de la visite des

lieux. Les coupes ont été suspendues jusqu'au 31 juillet 2021, également pour assurer la protection des nicheurs tardifs, tels que le pouillot siffleur, le pouillot fitis (*Phylloscopus trochilus*) et le gobemouche nain (*Ficedula parva*), dont la présence dans ces forêts est probable.

21. Voore Mets a alors introduit un recours en indemnisation pour un montant de 2 403,52 euros, tandis que Lemeks Põlva a introduit un recours tendant à faire constater l'illégalité des injonctions de l'office de l'environnement.

22. Le tribunal administratif qui a statué en première instance a jugé que la seconde injonction, c'est-à-dire la suspension des coupes jusqu'au 15 ou, respectivement, 31 juillet 2021, était disproportionnée, mais les recours ont été rejetés en totalité en appel.

23. Dans les deux affaires, un pourvoi en cassation est actuellement pendant devant la Riigikohus (Cour suprême), qui pose à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) L'article 5, sous a), b) et d), de la directive "oiseaux", peut-il être interprété en ce sens que les interdictions qu'il prévoit ne s'appliquent que dans la mesure où elles sont nécessaires pour maintenir la population des espèces d'oiseaux concernées, au sens de l'article 2 de cette directive, à un niveau qui corresponde notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, compte tenu des exigences économiques et récréationnelles, à condition que l'activité n'ait pas pour objet de tuer ou de perturber les oiseaux, ou encore de détruire ou d'endommager leurs nids ou leurs œufs ?

2) L'article 5, sous a), b) et d), de la directive "oiseaux", lu en combinaison avec l'article 2 de cette directive, doit-il être interprété en ce sens que les actes interdits par ces dispositions sont intentionnels durant la période de reproduction des oiseaux, notamment lorsque les données scientifiques et les observations de différents oiseaux permettent de considérer que la forêt dans laquelle il est prévu de procéder à un abattage complet des arbres (coupe à blanc) abrite environ 10 couples d'oiseaux nicheurs par hectare, sans que soit établie la présence d'une nidification d'espèces d'oiseaux dans un état de conservation défavorable dans la zone d'abattage ?

3) L'article 5, sous a), b) et d), de la directive ["oiseaux"], lu en combinaison avec l'article 2 de cette directive, doit-il être interprété en ce sens que les actes interdits par ces dispositions sont intentionnels durant la période de reproduction des oiseaux, notamment lorsque les données scientifiques et les observations de différents oiseaux permettent de considérer que la forêt dans laquelle il est prévu de ne procéder qu'à un abattage partiel des arbres (coupe d'éclaircie) abrite environ 10 couples d'oiseaux nicheurs par hectare, sans qu'il y ait des raisons de supposer la présence d'une nidification d'espèces d'oiseaux dans un état de conservation défavorable dans la zone d'abattage ?

4) L'article 9, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, de la directive "oiseaux", lu en combinaison avec l'article 2 de cette directive, peut-il être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation d'un État membre qui permet de déroger aux interdictions prévues à l'article 5, sous a), b) et d), de ladite directive pour réaliser des coupes à blanc durant la période de reproduction et de dépendance des oiseaux, afin de prévenir les dommages importants à la forêt en tant que forme de propriété ?

5) L'article 9, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, de la directive "oiseaux", lu en combinaison avec l'article 2 de cette directive, peut-il être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation d'un État membre qui permet de déroger aux interdictions prévues à l'article 5, points a), b) et d), de ladite directive pour réaliser des coupes d'éclaircie durant la période de reproduction et de dépendance des oiseaux, afin de prévenir les dommages importants à la forêt en tant que forme de propriété ?

6) Si la directive "oiseaux" ne permet pas la réalisation, afin de prévenir les dommages importants à la forêt en tant que forme de propriété, de coupes à blanc durant la période de reproduction et de dépendance des oiseaux, une telle réglementation est-elle conforme aux articles 16 et 17 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne [(ci-après la "Charte")] et est-elle valide, quand bien même ces coupes ne porteraient pas atteinte à des espèces d'oiseaux dans un état de conservation défavorable ?

7) Si la directive "oiseaux" ne permet pas la réalisation, afin de prévenir les dommages importants à la forêt en tant que forme de propriété, de coupes d'éclaircie durant la période de reproduction et de dépendance des oiseaux, une telle réglementation est-elle conforme aux articles 16 et 17 de la Charte et est-elle valide, quand bien même ces coupes ne porteraient pas atteinte à des espèces d'oiseaux dans un état de conservation défavorable ? »

24. Voore Mets, Lemeks Põlva, les gouvernements estonien, finlandais et suédois, ainsi que le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne ont présenté des observations écrites et ont été entendus en leurs plaidoiries à l'audience du 11 décembre 2024.

IV. Appréciation juridique

25. L'article 5, sous a), b) et d), de la directive « oiseaux » exige que les États membres interdisent de tuer ou de perturber les oiseaux, ainsi que de détruire ou d'endommager leurs nids et leurs œufs, pour autant que ces actes soient effectués « intentionnellement ». La Cour interprète des interdictions analogues figurant à l'article 12 de la directive « habitats » comme visant également les atteintes que l'auteur de l'acte n'a pas voulues, mais dont il accepte la possibilité [10].

26. L'objet de la présente demande de décision préjudicielle est donc d'établir si les coupes effectuées dans le cadre de la gestion forestière relèvent des interdictions précitées, bien qu'elles ne poursuivent pas l'objectif de porter atteinte aux oiseaux (sous A). Dans l'hypothèse où ces interdictions seraient applicables, la Riigikohus (Cour suprême) demande si des dérogations au titre de l'article 9 de la directive « oiseaux » peuvent autoriser les travaux (sous B) et si des droits fondamentaux s'opposent à ces mêmes interdictions (sous C). Une remarque sur la recevabilité de la demande de décision préjudicielle s'impose toutefois à titre liminaire.

27. En effet, Voore Mets et Lemeks Põlva considèrent que la demande de décision préjudicielle est irrecevable au motif que la juridiction de renvoi pourrait trancher le litige en s'appuyant sur nos conclusions Skydda Skogen [11]. Toutefois, une demande de décision préjudicielle est recevable

[10] Arrêts du 18 mai 2006, Commission/Espagne (Loutre) (C-221/04, EU:C:2006:329, point 71) ; du 10 novembre 2016, Commission/Grèce (Kyparissia) (C-504/14, EU:C:2016:847, point 159), et du 4 mars 2021, Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 et C-474/19, EU:C:2021:166, point 51).

[11] Conclusions dans les affaires jointes Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 et C-474/19, EU:C:2020:699).

même si la Cour a déjà résolu le point de droit en cause [12]. A fortiori, les propositions de solution contenues dans des conclusions ne sauraient donc remettre en cause la recevabilité d'une demande de décision préjudicielle.

A. Première à troisième questions – Interprétation des interdictions prévues à l'article 5 de la directive « oiseaux »

28. Le point de départ des trois premières questions est la jurisprudence concernant l'article 12 de la directive « habitats » que nous avons évoquée en introduction et selon laquelle les interdictions d'atteinte intentionnelle aux espèces protégées visent également les atteintes dont l'auteur de l'acte accepte la possibilité. Si cette jurisprudence était transposée à l'article 5 de la directive « oiseaux », cette disposition pourrait s'opposer à des coupes forestières, notamment pendant la période de reproduction des oiseaux.

29. En effet, ainsi que la Riigikohus (Cour suprême) l'expose de manière convaincante, « il ne saurait sérieusement faire de doute que les coupes à blanc effectuées pendant la période de nidification des oiseaux conduisent avec plus ou moins de certitude à la destruction des nids et des œufs, ainsi qu'à la mort des oisillons nouvellement éclos et à la perturbation des oiseaux, dès lors qu'il y a des raisons de supposer que la parcelle forestière concernée abrite un nombre important d'oiseaux nicheurs. Lorsqu'un arbre porteur de nid est abattu – sciemment ou non – au cours d'une coupe à blanc, cela conduit inévitablement à la destruction du nid. Même si l'arbre abritant un nid est préservé, les oiseaux qui y nichent sont menacés non seulement par la nuisance sonore, mais aussi par la disparition de l'habitat existant. » Le gouvernement estonien vient conforter cette appréciation en citant des études scientifiques et expose que même des coupes d'éclaircie peuvent avoir des effets négatifs importants sur les oiseaux nicheurs, car les oiseaux risquent, du seul fait de la perturbation, de rester trop longtemps éloignés de leurs nids, voire de les abandonner.

30. La première question repose donc sur la prémisse que les personnes qui procèdent à des coupes pendant la période de reproduction n'ont certes pas pour objectif de porter atteinte aux oiseaux, mais acceptent la possibilité de telles atteintes, et que celles-ci doivent, en principe, être interdites en vertu de l'article 5, sous a), b) et d), de la directive « oiseaux ». Partant de cette hypothèse, la Riigikohus (Cour suprême) se demande si la portée des interdictions est limitée en ce sens qu'elles ne s'appliquent que dans la mesure où elles sont nécessaires pour maintenir la population des espèces d'oiseaux concernées, au sens de l'article 2 de cette directive, à un niveau qui corresponde notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, compte tenu des exigences économiques et récréationnelles. La deuxième question apporte sur ce point des détails concrets en ce qui concerne les coupes à blanc et, la troisième, en ce qui concerne les coupes d'éclaircie, étant précisé que la Riigikohus (Cour suprême), dans les deux cas, part du principe qu'aucun spécimen d'espèces d'oiseaux dans un état de conservation défavorable n'est présent sur les parcelles litigieuses.

31. La réponse à ces questions dépend de la manière dont la notion d'« intention » est interprétée dans le contexte des atteintes qui doivent être interdites en vertu de l'article 5 de la directive « oiseaux ». Certains éléments permettent de penser que ces interdictions pourraient également viser les atteintes dont l'auteur de l'acte se borne à accepter la possibilité (sous 1). En même temps, il existe de bonnes raisons de rejeter cette interprétation (sous 2). C'est pourquoi nous avons déjà plaidé en faveur de la restriction de cette interprétation, évoquée par la Riigikohus (Cour suprême) (sous 3). La limitation des interdictions que nous proposons est déjà au moins

[12] Arrêt du 6 octobre 2021, Consorzio Italian Management et Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, point 37).

inscrite dans la formulation de l'interdiction de perturbation (sous 4). Les développements intervenus entre-temps ne remettent pas fondamentalement en cause notre position (sous 5). Enfin, il convient encore de formuler une remarque sur la motivation scientifique des constatations nécessaires (sous 6).

1. Éléments en faveur d'une interprétation extensive de la notion d'« intention » au sens de l'article 5 de la directive « oiseaux »

32. L'interprétation extensive de la notion d'« intention » défendue par la Commission et, avec certaines réserves, par le gouvernement estonien, pourrait s'appuyer sur la jurisprudence relative à la directive « habitats », étant donné que le système de protection de cette directive et celui de la directive « oiseaux » doivent en principe être interprétés de manière analogue [13]. Comme nous l'avons déjà mentionné plus haut, l'article 12 de la directive « habitats » prévoit des interdictions d'atteintes intentionnelles qui sont semblables à celles de la directive « oiseaux ». S'agissant des interdictions prévues par la directive « habitats », la Cour a déjà jugé que la condition relative à l'intention est remplie lorsqu'il est établi que l'auteur de l'acte a voulu ou, *à tout le moins, a accepté la possibilité* de la mise à mort d'un spécimen d'une espèce animale protégée [14] ou la perturbation de celle-ci ou la destruction de ses œufs [15].

33. La Cour a déjà implicitement transposé cette jurisprudence à la directive « oiseaux » dans l'arrêt concernant la forêt de Białowieża. Cette affaire concernait l'abattage et l'enlèvement d'arbres endommagés, morts ou moribonds, ce qui avait été identifié par un plan de gestion de la zone de protection concernée comme un danger potentiel pour certaines espèces d'oiseaux, qui y sont particulièrement protégées [16]. Par conséquent, cette mesure a été qualifiée par la Cour de destruction ou d'endommagement intentionnel de leurs nids et de leurs œufs, et d'enlèvement de leurs nids, [article 5, sous b), de la directive « oiseaux »] ainsi que de perturbation intentionnelle, notamment, durant la période de reproduction et de dépendance [article 5, sous d)] [17], bien qu'elle n'ait pas eu ces atteintes pour objectif.

34. Selon la Commission, l'interprétation extensive de la notion d'« intention » peut également être fondée sur la convention de Berne, que l'Union transpose par la directive « oiseaux » [18] et qui doit donc être prise en compte lors de l'interprétation de celle-ci [19]. Cette convention prévoit, à son article 6, des interdictions analogues à celles de l'article 5 de la directive « oiseaux » et de l'article 12 de la directive « habitats », qui visent également des atteintes intentionnelles [20]. Le Comité permanent de la convention de Berne a décidé que la notion de « détérioration ou

13 Arrêt du 23 avril 2020, Commission/Finlande (Chasse printanière à l'eider à duvet mâle) (C-217/19, EU:C:2020:291, point 84).

14 Arrêts du 18 mai 2006, Commission/Espagne (Loutre) (C-221/04, EU:C:2006:329, point 71), et du 10 novembre 2016, Commission/Grèce (Kyparissia) (C-504/14, EU:C:2016:847, point 159).

15 Arrêt du 4 mars 2021, Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 et C-474/19, EU:C:2021:166, point 51).

16 Arrêt du 17 avril 2018, Commission/Pologne (Forêt de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, points 253 et 254).

17 Arrêt du 17 avril 2018, Commission/Pologne (Forêt de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, point 259).

18 Rapport 1997-1998 (article 9, paragraphe 2) – Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (présenté par la Commission), SEC(2001) 515 final.

19 Voir, à propos d'autres conventions internationales, arrêts du 24 novembre 1992, Poulsen et Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453, point 9) ; du 3 septembre 2008, Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission (C-402/05 P et C-415/05 P, EU:C:2008:461, point 291) ; du 21 décembre 2011, Air Transport Association of America e.a. (C-366/10, EU:C:2011:864, point 123), ainsi que du 11 juillet 2018, Bosphorus Queen Shipping (C-15/17, EU:C:2018:557, point 44).

20 Les deux versions linguistiques faisant foi utilisent les termes « intentionnelle » (version en langue française) et « *deliberate* » (version en langue anglaise). En revanche, la traduction allemande non contraignante utilise à la fois la notion d'« *Absicht* » (« intention ») [article 6, sous a)] et, selon moi, à tort, l'adverbe « *mutwillig* » (« volontairement », « délibérément ») [article 6, sous b), c) et d)].

destruction intentionnelles des sites de reproduction ou des aires de repos » devait également inclure tout acte qui, certes, a été commis sans avoir l'intention de détruire ou de causer un dommage, mais en sachant qu'un tel résultat en découlera probablement [21].

35. Conformément à cela, les interdictions de l'article 5 de la directive « oiseaux » sont appliquées dans différents États membres à des atteintes aux oiseaux qui ne constituent pas l'objectif de l'activité en cause, mais dont la possibilité est acceptée [22].

2. Éléments en faveur d'une interprétation plus restrictive de la notion d'« intention » à l'article 5 de la directive « oiseaux »

36. Néanmoins, dans nos conclusions Skydda Skogen [23], nous avons mis en garde contre une transposition sans réserve de l'interprétation extensive de la notion d'« intention » de l'article 12 de la directive « habitats » à l'article 5 de la directive « oiseaux ». Certes, dans l'arrêt qui a suivi nos conclusions, la Cour ne s'est pas exprimée sur ce point, se penchant exclusivement sur l'article 12 de la directive « habitats » [24]. Cependant, la présente demande de décision préjudicielle fait référence à ces conclusions et les deux entreprises concernées dans les affaires au principal proposent de les suivre.

37. Notre point de vue repose essentiellement sur le fait qu'une interprétation extensive de la notion d'« intention » dans le cadre de l'application de l'article 5 de la directive « oiseaux » aurait des conséquences qui iraient bien au-delà de celles découlant de l'application de l'article 12 de la directive « habitats » [sous a)]. Par ailleurs, la règle d'interdiction, ainsi comprise, ne serait pas non plus nécessaire pour atteindre les objectifs de la directive « oiseaux » [sous b)]. Par conséquent, elle conduirait à des contradictions structurelles au sein même du système de la directive « oiseaux » [sous c)].

a) Conséquences de l'interprétation extensive de la notion d'« intention »

38. La protection des espèces par la directive « habitats » est limitée à quelques espèces, généralement [25] très rares. Ces espèces étant rares, il est nécessaire de protéger strictement chacun des spécimens, ce que l'article 12 de la directive « habitats » exprime clairement par la notion de *système de protection strict* [26]. Dans le même temps, en raison de la rareté de ces espèces, les conflits ne sont pas non plus très fréquents [27].

39. En revanche, les interdictions édictées à l'article 5 de la directive « oiseaux » s'appliquent à *tous* les oiseaux d'Europe, y compris donc aux espèces communes, que l'on rencontre presque partout, et il est difficile d'affirmer que la possibilité d'atteintes à ces espèces n'est pas acceptée par les sociétés modernes, car il est notoire que les activités humaines les plus diverses, telles que

[21] Point 3, sous b), de la résolution nº 1/89, du 9 juin 1989, du Comité permanent de la convention de Berne. Voir, à cet égard, déjà nos conclusions dans l'affaire Commission/Espagne (Loutre) (C-221/04, EU:C:2005:777, point 39).

[22] Voir références à la note 5 des présentes conclusions.

[23] Conclusions dans les affaires jointes Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 et C-474/19, EU:C:2020:699, points 79 à 90).

[24] Arrêt du 4 mars 2021, Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 et C-474/19, EU:C:2021:166, point 48).

[25] Toutefois, Möckel, S., « 35 Jahre Europäische Vogelschutzrichtlinie », *Natur und Recht*, 2014, p. 381 (387), évoque à juste titre les chauves-souris, très répandues, dont les espèces relèvent toutes de la protection stricte de la directive « habitats ».

[26] Voir nos conclusions dans l'affaire Commission/Espagne (Loutre) (C-221/04, EU:C:2005:777, point 50).

[27] Nos conclusions dans les affaires jointes Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 et C-474/19, EU:C:2020:699, point 80).

la construction de bâtiments [28] ou la circulation routière [29], font naître des risques considérables pour de telles espèces [30]. Voore Mets souligne en outre les pertes dues aux chats domestiques et à l'agriculture.

40. Ainsi, des conflits importants avec des droits fondamentaux, que la Riigikohus (Cour suprême) évoque dans les sixième et septième questions, surgiraient si le simple fait d'accepter la possibilité de telles atteintes suffisait pour que les interdictions prévues à l'article 5 de la directive « oiseaux » s'appliquent sans réserve [31].

b) Nécessité du régime d'interdiction pour atteindre les objectifs de la directive « oiseaux »

41. Conformément à cela, le législateur a précisé, dès l'adoption de la directive « oiseaux », que celle-ci ne visait pas à protéger de manière inconditionnelle chaque oiseau en particulier, mais, selon l'article 2 de cette directive, à maintenir ou adapter la population des espèces d'oiseaux à un niveau qui corresponde notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, compte tenu des exigences économiques et récréationnelles [32]. Certes, les États membres disposent à cet égard d'une marge d'appréciation, sous réserve de dispositions spécifiques [33]; toutefois, les considérants 3, 5, 7, et 8, et, surtout, le considérant 10 de ladite directive, montrent qu'il faut comprendre par cela le maintien des populations de toutes les espèces d'oiseaux sauvages à un « niveau satisfaisant » [34] [35]. Malgré les exigences culturelles, économiques et récréationnelles, le niveau d'une espèce ne peut être « satisfaisant » que s'il assure le maintien des populations dans leur aire de répartition naturelle [36].

42. Or, le maintien d'espèces communes à un niveau satisfaisant n'exige pas, en règle générale, d'interdictions qui s'appliquent dès que la possibilité d'une atteinte est acceptée. Même si certaines espèces devaient, pour leur maintien, dépendre de telles interdictions, ce n'est pas le cas des espèces communes, dont l'abondance s'explique précisément par le fait que les activités humaines ne mettent pas leur population en danger, du moins jusqu'à présent [37].

43. Si néanmoins les populations de certaines espèces, autrefois relativement fréquentes, viennent à diminuer, la priorité sera souvent plutôt de conserver leurs habitats et de les gérer de manière appropriée. En effet, de tels déclins surviennent généralement à la suite de modifications de l'utilisation humaine de ces habitats. La directive « oiseaux » contient déjà cette idée, car son

[28] Voir, par exemple, Machtans, C. S., Wedeles, C. H. R., et Bayne, E. M., « A first estimate for Canada of the number of birds killed by colliding with building Windows », *Avian Conservation and Ecology*, 2013, vol. 8, n° 2, p. 5.

[29] Voir, par exemple, Slater, F. M., « An assessment of wildlife road casualties-the potential discrepancy between numbers counted and numbers killed », *Web Ecology*, 2002, vol. 3, n° 1, p. 33.

[30] Nos conclusions dans les affaires jointes Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 et C-474/19, EU:C:2020:699, point 81).

[31] Sur ce point, voir points 92 et suiv. des présentes conclusions.

[32] Nos conclusions dans les affaires jointes Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 et C-474/19, EU:C:2020:699, point 82).

[33] Voir arrêts du 8 juillet 1987, Commission/Belgique (247/85, EU:C:1987:339, point 8), et Commission/Italie (262/85, EU:C:1987:340, point 8), ainsi que du 19 janvier 1994, Association pour la protection des animaux sauvages e.a. (C-435/92, EU:C:1994:10, point 20).

[34] Voir arrêts du 27 avril 1988, Commission/France (252/85, EU:C:1988:202, point 28) ; du 16 octobre 2003, Ligue pour la protection des oiseaux e.a. (C-182/02, EU:C:2003:558, point 17), et du 23 avril 2020, Commission/Finlande (Chasse printanière à l'eider à duvet mâle) (C-217/19, EU:C:2020:291, point 68), ainsi que conclusions de l'avocat général Geelhoed dans l'affaire WWF Italia e.a. (C-60/05, EU:C:2006:116, point 50) et nos conclusions dans l'affaire Commission/Irlande (C-418/04, EU:C:2006:569, points 111 et 112).

[35] Voir nos conclusions dans les affaires jointes Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 et C-474/19, EU:C:2020:699, point 97).

[36] Voir nos conclusions dans l'affaire Eesti Suurkisjad (C-629/23, EU:C:2024:1029, points 70 à 83).

[37] Nos conclusions dans les affaires jointes Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 et C-474/19, EU:C:2020:699, point 83).

article 3 impose aux États membres de protéger les habitats de toutes les espèces d'oiseaux [38]. Cette obligation est désormais concrétisée à l'article 4, paragraphe 7, et à l'article 5, paragraphe 5, du règlement relatif à la restauration de la nature [39].

44. En revanche, les interdictions de l'article 5 de la directive « oiseaux » visent en premier lieu la protection de spécimens individuels et n'ont tout au plus qu'indirectement un effet sur la protection des habitats. Une solution qui consisterait à faire jouer ces interdictions dès que la possibilité d'atteintes telles que visées dans cette disposition est acceptée serait, par rapport à une protection directe des habitats, souvent moins appropriée dans l'objectif du maintien du niveau de ces populations et, partant, ne serait pas non plus le moyen le moins contraignant [40].

45. Par conséquent, contrairement à l'article 12 de la directive « habitats », l'article 5 de la directive « oiseaux » n'exige pas un système de protection stricte, mais un *régime général* de protection de tous les oiseaux d'Europe. Selon le considérant 6 de la directive « oiseaux », celui-ci doit être adapté à la situation des différentes espèces d'oiseaux.

c) Contradictions structurelles au sein du système de la directive « oiseaux »

46. Cela s'accompagne d'une autre différence conceptuelle entre les régimes de protection prévus à l'article 5 de la directive « oiseaux » et à l'article 12 de la directive « habitats ». Étant donné que cet article 5 s'applique à toutes les espèces d'oiseaux européennes, il n'est pas possible d'exclure totalement certaines espèces de ce régime de protection. En revanche, l'article 19 de la directive « habitats » permet de modifier son annexe IV, qui énumère les espèces protégées au titre de l'article 12.

47. Une interprétation extensive, sans réserve, de la notion d'« intention », et la protection stricte des oiseaux européens qui en découlerait conduiraient d'ailleurs à une contradiction au sein même de la directive « oiseaux ». En effet, l'article 7 autorise, à titre de dérogation aux interdictions de tuer et de capturer des oiseaux, la chasse de certaines espèces d'oiseaux énumérées à l'annexe II qui, autrement, sont soumises aux interdictions prévues à l'article 5. Or, il serait difficile de comprendre pourquoi la chasse, c'est-à-dire, en substance, une activité de loisirs de très faible importance économique, qui a pour objet même de porter atteinte à ces espèces, devrait être privilégiée par rapport à toutes les autres activités humaines qui sont exercées sans l'objectif de porter atteinte à ces espèces, mais seulement en acceptant la possibilité que de telles atteintes aient lieu. C'est d'autant plus le cas que certaines de ces activités sont essentielles pour notre société. Il suffit de penser à la construction de routes, de bâtiments ou d'éoliennes.

48. De même, une interprétation extensive de l'article 5 de la directive « oiseaux », sans réserve, ne pourrait être corrigée que de manière limitée par la recherche d'un point d'équilibre entre les intérêts en présence au titre de la dérogation prévue à l'article 9 de cette directive. Alors que l'article 16, paragraphe 1, sous c), de la directive « habitats » autorise des dérogations pour un grand nombre de raisons d'intérêt public majeur, les dérogations prévues à l'article 9, paragraphe 1, de la directive « oiseaux » sont formulées de manière nettement plus spécifique.

[38] Arrêt du 13 juin 2002, Commission/Irlande (Lagopède des saules) (C-117/00, EU:C:2002:366, points 15 et suiv.).

[39] Règlement (UE) 2024/1991 du Parlement européen et du Conseil, du 24 juin 2024, relatif à la restauration de la nature et modifiant le règlement (UE) 2022/869 (JO L, 2024/1991).

[40] Nos conclusions dans les affaires jointes Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 et C-474/19, EU:C:2020:699, point 84).

49. Comme le montrent les quatrième et cinquième questions de la Riigikohus (Cour suprême), il n'est certes pas totalement exclu que l'exploitation économique des forêts, au moins, puisse relever de l'article 9, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, de la directive « oiseaux », qui autorise des mesures pour prévenir les dommages importants aux forêts. Toutefois, une telle interprétation serait difficilement conciliable avec la jurisprudence constante selon laquelle, en tant qu'exception, cet article 9 doit en principe être interprété strictement [41].

50. En outre, le législateur de l'Union a entre-temps décidé que les projets aux fins de l'utilisation d'énergies renouvelables servent la santé et la sécurité publiques au sens de l'article 9, paragraphe 1, sous a), de la directive « oiseaux » [42]. De tels projets présentent indéniablement un intérêt général de première importance, mais ne sont que difficilement rattachables aux objectifs de « santé publique » et de « sécurité publique », même en retenant une interprétation extensive de ces notions. Cette intervention du législateur souligne donc le fait que les exceptions de cet article 9 sont formulées de manière trop restrictive pour laisser suffisamment de place à des intérêts publics majeurs.

3. Interprétation conforme aux droits fondamentaux de l'article 5 de la directive « oiseaux »

51. Pour l'ensemble des raisons qui viennent d'être exposées, la Cour ne devrait pas transposer sans réserve l'interprétation donnée à la notion d'« intention » de l'article 12, paragraphe 1, de la directive « habitats » à la notion d'« intention » de l'article 5 de la directive « oiseaux » [43].

52. Toutefois, les constatations susmentionnées de l'arrêt concernant la forêt de Białowieża [44] s'opposent à ce que les interdictions prévues à l'article 5 de la directive « oiseaux » s'étendent uniquement aux atteintes aux oiseaux qui sont voulues. En effet, la Cour y a montré qu'il peut y avoir des cas dans lesquels elle applique cette disposition également aux atteintes dont l'auteur de l'acte se contente d'accepter la possibilité. Une telle application est appropriée lorsque des espèces rares ou en danger sont concernées. Pour ces espèces, l'étendue de ces interdictions reste en pratique limitée, car celles-ci ne sont, logiquement, que très rarement appliquées. Dans le même temps, elles peuvent contribuer de manière significative à la conservation de ces espèces [45].

53. Un juste équilibre, dans le respect des droits fondamentaux des personnes concernées, entre les activités concernées et les objectifs de la directive « oiseaux » consiste donc à n'inclure dans ces interdictions les atteintes dont la possibilité est acceptée que dans la mesure où cela est nécessaire à la lumière de l'article 2 de la directive « oiseaux ». Il faut par conséquent accepter que cette interprétation soit plus complexe à appliquer, puisqu'elle exige une prise en compte de l'état de conservation des espèces d'oiseaux. En tout cas, une telle interprétation correspond, en

41 Sur ce point, voir, points 77 et suiv. des présentes conclusions.

42 Article 3 du règlement (UE) 2022/2577 du Conseil, du 22 décembre 2022, établissant un cadre en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables (JO 2022, L 335, p. 36), tel que modifié par le règlement (UE) 2024/223 du Conseil, du 22 décembre 2023 (JO L, 2024/223) (ci-après le « règlement 2022/2577 »), et article 16 septies de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2018, relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (JO 2018, L 328, p. 82), telle que modifiée par la directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil, du 18 octobre 2023, modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil (JO L, 2023/2413) (ci-après la « directive 2018/2001 »).

43 Nos conclusions dans les affaires jointes Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 et C-474/19, EU:C:2020:699, point 87).

44 Voir point 33 des présentes conclusions.

45 Nos conclusions dans les affaires jointes Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 et C-474/19, EU:C:2020:699, point 88).

définitive, à l'application extensive des interdictions dans l'arrêt relatif à la forêt de Białowieża, car cette affaire concernait des espèces d'oiseaux très rares sur un site désigné aux fins de leur protection spécifique [46].

54. Cette interprétation permet également d'éliminer la contradiction qui a été évoquée par rapport aux réglementations relatives à la chasse [47]. En effet, en vertu de l'article 7, paragraphe 1, de la directive « oiseaux », la chasse n'est autorisée qu'en raison du niveau de population des espèces concernées, de leur distribution géographique et de leur taux de reproductivité. En outre, l'article 7, paragraphe 4, impose aux États membres de veiller à ce que la chasse soit compatible avec l'article 2. Il ne s'agit donc pas d'espèces rares ou en danger dont la protection nécessite ou justifie une interprétation extensive des interdictions d'atteintes intentionnelles.

55. Ainsi, les interdictions prévues à l'article 5 de la directive « oiseaux » ne visent les atteintes dont l'auteur accepte la possibilité que si celles-ci concernent des espèces d'oiseaux particulièrement rares ou en danger. En effet, dans ce cas, l'application des interdictions est nécessaire pour maintenir ou adapter ces espèces à un niveau qui corresponde notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, au sens de l'article 2 de cette directive, tout en tenant compte des exigences économiques et récréationnelles [48].

4. L'interdiction de perturbation prévue à l'article 5, sous d), de la directive « oiseaux »

56. L'interprétation de la notion d'« atteinte intentionnelle » qui vient d'être développée permettrait surtout d'éviter une application qui irait trop loin des interdictions de mise à mort intentionnelle ainsi que de destruction ou de détérioration intentionnelles des nids et des œufs prévues à l'article 5, sous a) et b), de la directive « oiseaux ».

57. En revanche, s'agissant de l'interdiction de perturbation intentionnelle prévue à l'article 5, sous d), de la directive « oiseaux », une telle limitation est déjà expressément prévue par le texte. Conformément à cet article 5, sous d), l'interdiction de perturber des espèces d'oiseaux, notamment pendant la période de reproduction et de dépendance, s'applique (seulement) pour autant que la perturbation ait un effet significatif eu égard aux objectifs de cette directive. Ainsi, les perturbations ne doivent être interdites que lorsqu'elles ont un effet significatif sur l'objectif de maintenir ou de rétablir un niveau satisfaisant des populations des espèces d'oiseaux et, partant, notamment lorsqu'elles nuisent à des oiseaux rares ou en danger pendant la période de reproduction ou de dépendance [49].

58. Un argument a contrario pourrait être déduit de cette disposition, en l'absence d'une limitation expresse correspondante pour les autres interdictions. Ainsi, la Cour a déjà refusé de réserver l'application des interdictions dans leur ensemble, y compris par conséquent les interdictions d'atteintes délibérées, aux seules espèces d'oiseaux en danger [50].

[46] Arrêt du 17 avril 2018, Commission/Pologne (Forêt de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, point 18).

[47] Voir point 47 des présentes conclusions.

[48] Nos conclusions dans les affaires jointes Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 et C-474/19, EU:C:2020:699, point 90).

[49] Voir, dans le détail, nos conclusions dans les affaires jointes Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 et C-474/19, EU:C:2020:699, points 96 à 100).

[50] Arrêt du 4 mars 2021, Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 et C-474/19, EU:C:2021:166, points 36 et 44).

59. Toutefois, l'interprétation de l'article 5 de la directive « oiseaux » proposée ici ne vise pas à exclure certaines espèces de son champ d'application ou à réduire la portée des interdictions pour toutes les espèces. Les interdictions d'atteintes délibérées, telles que nous les concevons, doivent en effet profiter à toutes les espèces, sans réserve.

60. En réalité, notre proposition d'interprétation se fait l'écho du rappel des objectifs de la directive « oiseaux », que contient l'interdiction de perturbation, et vise à éviter toute restriction des droits fondamentaux qui ne serait pas nécessaire à ces objectifs. Or, une telle restriction est à craindre si les interdictions sont étendues sans réserve à des atteintes aux oiseaux qui ne sont pas voulues, mais dont la possibilité est simplement acceptée, alors qu'une telle application n'est pas nécessaire à la conservation des espèces concernées.

5. Développements récents

61. Depuis nos conclusions dans les affaires jointes Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 et C-474/19, EU:C:2020:699), il y a eu d'autres développements qui, toutefois, n'ont pas modifié en profondeur l'analyse du droit applicable.

62. Un arrêt ultérieur rendu dans le cadre d'une procédure en manquement contre la République de Pologne pourrait être compris comme allant dans le sens d'une transposition de la notion d'« intention » de l'article 12 de la directive « habitats » à l'article 5 de la directive « oiseaux ». La Cour y réitère les constatations relatives à l'interprétation de la notion d'« intention » figurant à cet article 12, puis constate une violation de ces deux dispositions [51]. Ce constat pourrait toutefois être simplement dû au fait que, par son ampleur, l'exception litigieuse prévue par le droit interne aux interdictions à édicter en vertu des deux dispositions susmentionnées était constitutive d'une violation, indépendamment du point de savoir si les critères de la notion d'« intention » étaient ou non réunis. En effet, la dérogation nationale s'appliquait à toute « gestion forestière exécutée conformément aux exigences de bonne pratique en matière de gestion forestière » [52] et permettait donc potentiellement des atteintes aux oiseaux, y compris délibérées.

63. Un développement qui nous paraît plus important est que le législateur de l'Union lui-même, lorsqu'il adopte des règles facilitant l'autorisation de projets d'énergies renouvelables, comme l'énergie éolienne, semble considérer qu'il existe entre l'article 12 de la directive « habitats » et l'article 5 de la directive « oiseaux » un parallélisme impliquant, notamment, un transfert de la notion d'« intention ». Nous avons déjà évoqué la présomption selon laquelle ces projets servent la santé et la sécurité publiques au sens de l'article 9, paragraphe 1, sous a), de la directive « oiseaux » [53]. Celle-ci est assortie d'une présomption supplémentaire selon laquelle de tels projets présentent un intérêt public majeur, au sens de l'article 16 de la directive « habitats », ainsi que d'assouplissements supplémentaires permettant de justifier plus facilement des mesures qui contreviennent aux interdictions édictées dans l'intérêt de la protection des espèces. En outre, de tels projets sont, sous certaines conditions, exemptés des exigences attachées à la protection des espèces prévues à l'article 5 de la directive « oiseaux » [54]. Le considérant 37 de la directive 2023/2413 explique cette exemption par le fait que la mise à mort ou la perturbation

[51] Arrêt du 2 mars 2023, Commission/Pologne (Gestion et bonne pratique forestières) (C-432/21, EU:C:2023:139, points 77 à 79).

[52] Voir article 14b, paragraphe 3, de la loi polonaise sur les forêts, tel que reproduit dans l'arrêt du 2 mars 2023, Commission/Pologne (Gestion et bonne pratique forestières) (C-432/21, EU:C:2023:139, point 15).

[53] Voir point 50 des présentes conclusions.

[54] Article 6 du règlement 2022/2577 (précité à la note 42), article 15 quater, paragraphe 1, article 15 sexies, paragraphes 2 et 4, et article 16 bis, paragraphe 5, de la directive 2018/2001 (précitée à la note 42).

occasionnelle des oiseaux par des installations de production d'énergies renouvelables ne devraient pas être considérées comme intentionnelles lorsque des mesures appropriées afin de prévenir de telles atteintes sont prises et font l'objet d'un suivi.

64. Or, ces règles présentant un haut degré de complexité juridique ne seraient pas nécessaires si les interdictions de l'article 5 de la directive « oiseaux » ne visaient que des actes ayant pour objectif de porter atteinte aux oiseaux. Il se peut que les projets d'utilisation d'énergies renouvelables mettent en danger les oiseaux, mais tel n'est pas leur objectif ; ce risque est tout au plus accepté.

65. Il ne faut cependant pas non plus exagérer la portée de ces dispositions. Le législateur de l'Union n'y a pas expressément décidé qu'il y a intention au sens de l'article 5 de la directive « oiseaux » dès que la possibilité que les atteintes prohibées se réalisent est acceptée. En réalité, ces nouvelles dispositions doivent essentiellement être vues comme une réaction par rapport à la *crainte* que la protection des espèces puisse, en raison d'une interprétation extensive de la notion d'« intention », entraver de manière excessive le développement des énergies renouvelables.

66. En outre, les dérogations nouvellement créées conservent un champ d'application qui leur est propre si, comme nous le proposons, l'application de la notion large d'« intention » en matière de protection des oiseaux dépend de l'état de conservation de l'espèce. En effet, au moins pour les espèces rares ou en danger, les interdictions s'appliquent – sous réserve des dispositions spéciales concernant les énergies renouvelables – même dans l'hypothèse où la possibilité d'une atteinte est seulement acceptée.

67. Les développements intervenus entre-temps ne s'opposent donc pas à une interprétation de la notion d'« intention » au sens de l'article 5 de la directive « oiseaux » selon laquelle une atteinte dont l'auteur de l'acte accepte la possibilité n'est interdite que si elle concerne des espèces d'oiseaux particulièrement rares ou en danger.

6. Justification scientifique des constatations nécessaires

68. Les deuxième et troisième questions portent, entre autres, sur la manière dont il convient d'établir le danger que la mesure considérée fait peser sur les oiseaux. Il s'agit de déterminer s'il suffit, pour que les interdictions de l'article 5 de la directive « oiseaux » s'appliquent à des coupes, que les données scientifiques et les observations de différents oiseaux permettent de considérer que la forêt dans laquelle il est prévu de procéder à l'abattage abrite environ dix couples d'oiseaux nicheurs par hectare, sans que soit établie la présence d'une nidification d'espèces d'oiseaux dans un état de conservation défavorable dans la zone d'abattage.

69. Compte tenu de l'interprétation de l'article 5 de la directive « oiseaux » que nous proposons et des informations fournies sur les populations d'oiseaux concernées, il semble peu probable que cette partie des questions soit nécessaire à la solution des affaires au principal.

70. C'est donc uniquement par souci d'exhaustivité qu'il convient d'observer que les autorités compétentes doivent procéder aux constatations nécessaires pour déterminer si les interdictions s'opposent à une activité en s'appuyant sur les meilleures connaissances scientifiques

disponibles [55].

71. Cela signifie notamment que c'est en s'appuyant sur ces informations que les autorités compétentes doivent déterminer le « niveau satisfaisant » de l'espèce concernée [56] qui doit être assuré. Elles doivent toutefois également tenir compte d'études scientifiques susceptibles de fournir des indications quant au point de savoir si une certaine espèce doit être protégée dans le cadre de certaines activités, dans le cas où il y a seulement acceptation de la possibilité d'atteintes.

72. Étant donné que les espèces énumérées à l'annexe I de la directive « oiseaux » sont censées, conformément à l'article 4, paragraphe 1, de cette directive, être des espèces particulièrement rares ou particulièrement en danger, le fait qu'une telle espèce soit concernée par le risque accepté est un indice de la nécessité d'appliquer les interdictions prévues à l'article 5 de ladite directive. Toutefois, un tel indice peut être infirmé à l'appui des meilleures informations scientifiques disponibles. Ainsi, il n'est pas a priori exclu que le gobemouche nain qui est mentionné dans la décision de renvoi à l'égard de Voore Mets, bien qu'il figure à l'annexe I de la même directive, ne nécessite pas, du moins en Estonie, de protection particulière, ainsi que l'a soutenu Voore Mets lors de l'audience en invoquant les critères de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN).

73. Les obligations de vérification susmentionnées incombent aux États membres. En revanche, il ne saurait être exigé des particuliers de déterminer entièrement leur comportement en fonction des meilleures informations scientifiques relatives à la protection des oiseaux. Ceux-ci doivent en effet pouvoir considérer qu'ils peuvent en principe exercer des activités autorisées, pour autant qu'ils prennent les précautions requises à cet effet. Cela ne les dispense pas, toutefois, de l'obligation de respecter des avertissements et des instructions émis par les autorités compétentes en raison de la constatation de l'existence de risques incompatibles avec l'article 5 de la directive « oiseaux » [57].

74. Le système de contrôle des coupes pendant la période de reproduction, tel qu'il est pratiqué selon les informations données par le gouvernement estonien, semble correspondre à cette approche. Après avoir constaté que les populations d'oiseaux dans cet État membre étaient en déclin, en particulier dans les forêts anciennes, l'office de l'environnement a, dans un premier temps, déterminé les risques pour les oiseaux en fonction des types d'habitats et de l'âge des peuplements concernés et, sur ce fondement, a classé toutes les surfaces forestières en trois catégories de risques. Il a publié ces informations sur Internet afin que les propriétaires forestiers puissent en tenir compte dans leur planification. Dans un second temps, à la suite de la notification des coupes, l'office de l'environnement examine la situation sur le terrain et interdit les travaux lorsqu'ils comportent des risques particuliers pour les oiseaux. Lors de l'audience, le gouvernement estonien a expliqué que 32 coupes de bois avaient ainsi été interdites en 2023 après 2 500 visites de vérification.

[55] Voir arrêts du 17 avril 2018, Commission/Pologne (Forêt de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, point 113) ; du 17 mars 2021, One Voice et Ligue pour la protection des oiseaux (C-900/19, EU:C:2021:211, point 30), et du 29 juillet 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, points 65 et 74).

[56] Voir point 41 des présentes conclusions.

[57] Voir nos conclusions dans l'affaire Commission/Espagne (Loutre) (C-221/04, EU:C:2005:777, point 52).

7. Conclusion intermédiaire

75. En résumé, il convient donc de retenir que les interdictions prévues à l'article 5 de la directive « oiseaux » n'incluent les atteintes dont l'auteur de l'acte accepte la possibilité que si celles-ci concernent des espèces d'oiseaux particulièrement rares ou, à la lumière des meilleures connaissances scientifiques disponibles, particulièrement en danger. En effet, dans ces cas, l'application des interdictions est nécessaire pour maintenir ou adapter ces espèces à un niveau qui corresponde notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, au sens de l'article 2 de cette directive, tout en tenant compte des exigences économiques et récréationnelles.

76. Pour être complet, il convient d'ajouter qu'en vertu de l'article 193 TFUE et de l'article 14 de la directive « oiseaux », les États membres sont naturellement libres de prendre des mesures plus strictes pour protéger les oiseaux [58].

B. Quatrième et cinquième questions – Justification par le droit de propriété des dérogations au titre de l'article 9 de la directive « oiseaux »

77. Par ses quatrième et cinquième questions, la Riigikohus (Cour suprême) souhaite savoir si l'article 9, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, de la directive « oiseaux », lu en combinaison avec l'article 2 de celle-ci, permet de déroger aux interdictions de l'article 5 de cette directive en ce qui concerne les coupes à blanc ou d'éclaircie afin de prévenir des dommages importants à la propriété des terres forestières.

78. De toute évidence, ces questions sont posées dans l'hypothèse où les coupes forestières envisagées dans les affaires au principal relèveraient des interdictions de mise à mort intentionnelle d'oiseaux prévues à l'article 5, sous a), de la directive « oiseaux », de destruction ou de détérioration intentionnelles des nids au sens de l'article 5, sous b), et de perturbation intentionnelle des oiseaux visées à l'article 5, sous d). Toutefois, si la Cour suit l'interprétation de l'article 5 que nous proposons, il semble peu probable, au regard des informations disponibles sur les espèces d'oiseaux concernées, que ces interdictions soient appliquées, et il ne serait donc pas nécessaire de répondre à ces questions.

79. En revanche, l'opinion de la Commission selon laquelle les questions sont hypothétiques pour la simple raison que Voore Mets et Lemeks Põlva n'ont pas demandé de dérogation aux interdictions prévues à l'article 5 de la directive « oiseaux » n'est pas convaincante. En effet, c'est le droit national qui régit le point de savoir si une telle demande est nécessaire ou si l'autorité doit examiner d'office la possibilité d'une dérogation.

80. En tout état de cause, il est utile d'examiner l'applicabilité de l'exception. En effet, il apparaîtra à cette occasion que celle-ci n'est guère de nature à empêcher les conséquences excessives d'une interprétation extensive de la notion d'« intention ».

81. La Cour a déjà souligné que l'article 9 de la directive « oiseaux », tout en autorisant une large dérogation au régime général de protection, ne vise qu'une application concrète et ponctuelle pour répondre à des exigences précises et à des situations spécifiques [59]. Elle a également jugé

[58] Voir arrêt du 21 juillet 2011, Azienda Agro-Zootecnica Franchini et Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502, points 49 et 50).

[59] 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), et du 11 novembre 2010, Commission/Italie (C-164/09, EU:C:2010:672, point 28).

que, s'agissant d'un régime dérogatoire, celui-ci doit être d'interprétation stricte et faire peser la charge de la preuve de l'existence des conditions requises, pour chaque dérogation, sur l'autorité qui prend la décision [60].

82. Les exigences supplémentaires de cet article 9, paragraphe 2, mises en avant par le gouvernement estonien, soulignent le caractère exceptionnel d'une dérogation. En effet, en vertu de cette disposition, la dérogation doit notamment mentionner quelles sont les espèces d'oiseaux concernées et les circonstances précises dans lesquelles cette dérogation est possible. Il est également nécessaire de préciser les contrôles qui seront opérés et quelle sera l'autorité habilitée à déclarer que les conditions exigées sont réunies, à décider quels moyens, installations ou méthodes peuvent être mis en œuvre, dans quelles limites et par quelles personnes.

83. À supposer que les conditions légales nécessaires pour des dérogations en faveur des coupes de bois soient réunies en Estonie, l'article 9, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, de la directive « oiseaux » permet à cet État membre de déroger à l'article 5 de cette directive, s'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, pour prévenir les dommages importants aux cultures, au bétail, aux forêts, aux pêcheries et aux eaux.

84. La protection des forêts ne se limite pas, ce faisant, à l'habitat forestier et à ses fonctions écologiques, mais inclut également sa valeur en tant que bien économique. En effet, l'article 9, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, de la directive « oiseaux » autorise également des mesures visant à protéger les cultures, le bétail et les pêcheries. La valeur des biens ainsi protégés n'est pas principalement de nature écologique, mais se caractérise par l'exploitation économique qui est faite de ceux-ci.

85. Comme la Riigikohus (Cour suprême) l'expose à juste titre, la fonction économique de la protection des forêts apparaît encore plus clairement dans la convention de Berne. L'article 9, paragraphe 1, deuxième tiret, de la convention de Berne, autorise des dérogations aux interdictions de porter atteinte aux espèces pour prévenir, entre autres, des dommages importants aux forêts *et aux autres formes de propriété*. Dans cette convention, la protection des forêts n'est donc qu'un exemple de protection de la propriété. La fonction de la forêt en tant qu'élément de propriété est avant tout économique.

86. En revanche, l'article 9, paragraphe 1, sous a), quatrième tiret, de la directive « oiseaux », qui autorise des dérogations pour la protection de la flore et de la faune, protège la forêt en tant qu'habitat.

87. Toutefois, l'article 9, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, de la directive « oiseaux » n'a pas directement pour objet de permettre ou de favoriser l'exploitation économique des biens qu'il mentionne, y compris par conséquent les forêts, mais, plus exactement, autorise des mesures visant à prévenir des dommages importants, qui doivent donc atteindre un certain niveau [61]. Lemeks Põlva cite, à titre d'exemple, une infestation par le bostryche typographe.

88. En revanche, il ressort de la demande de décision préjudicielle que l'intérêt des entreprises concernées à procéder à des coupes pendant la période de reproduction réside principalement dans la possibilité d'exploiter leurs ressources également pendant cette période. Or, les conséquences d'une limitation temporaire de l'exploitation économique d'une forêt ou de

[60] Arrêts du 8 juin 2006, WWF Italie e.a. (C-60/05, EU:C:2006:378, point 34), et du 23 avril 2020, Commission/Finlande (Chasse printanière à l'eider à duvet mâle) (C-217/19, EU:C:2020:291, point 66).

[61] Arrêt du 8 juillet 1987, Commission/Belgique (247/85, EU:C:1987:339, point 56).

mesures d'entretien non urgentes, telles que les coupes d'éclaircie, peuvent difficilement être considérées comme un dommage important à la forêt si l'on s'en tient à une interprétation stricte de cette disposition.

89. De même, par son ordre de grandeur, le préjudice de 2 403,52 euros invoqué par Voore Mets reste raisonnable. Par conséquent, cet intérêt est certes légitime, mais ne saurait automatiquement prévaloir sur la protection des oiseaux. En effet, si tel était le cas, presque toute restriction d'une exploitation économique des biens protégés visés à l'article 9, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, de la directive « oiseaux » constituerait un préjudice suffisant pour bénéficier de la dérogation. Ainsi, l'exception deviendrait la règle.

90. À cela s'ajoute qu'une dérogation au titre de l'article 9 de la directive « oiseaux » n'est licite que s'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante. Or, les coupes litigieuses pourraient également être réalisées en dehors de la période de reproduction. Il semble même que l'hiver soit une période particulièrement favorable à la réalisation de coupes. Les Staatsforste des Freistaats Bayern (Forêts domaniales de Bavière, Allemagne) expliquent cela par la protection des sols, une moindre teneur en eau du bois, un moindre risque d'infestation par des insectes ou des champignons et, dans les forêts de feuillus, la sécurité du travail, car la vue sur la couronne n'est pas dissimulée par le feuillage [62]. Par ailleurs, si la récolte de bois est planifiée en faisant en sorte que des provisions suffisantes soient abattues en hiver pour satisfaire la demande l'année suivante, il n'est pas non plus nécessaire, contrairement à ce que soutiennent les deux entreprises, d'importer du bois au cours de l'été.

91. Une interprétation nettement plus souple des conditions requises pour une dérogation s'imposerait toutefois, pour éviter la violation de droits fondamentaux, si les interdictions prévues à l'article 5 de la directive « oiseaux » s'appliquaient également dans le cas où la possibilité d'une atteinte à des espèces qui n'ont pas besoin d'une telle protection est simplement acceptée. En effet, l'intérêt légitime à la protection de ces oiseaux grâce aux interdictions susmentionnées est très faible, alors que les affaires au principal montrent que les restrictions sont à tout le moins sensibles pour les entreprises concernées.

C. Sixième et septième questions – Compatibilité du régime d'interdiction avec les droits fondamentaux

92. Dans l'hypothèse où l'article 5 de la directive « oiseaux » ne permettrait pas, y compris en tenant compte de l'article 9 de cette directive, la réalisation de coupes à blanc ou d'éclaircie pendant la période de reproduction et de dépendance des oiseaux, quand bien même ces coupes ne porteraient pas atteinte à des espèces d'oiseaux dans un état de conservation défavorable, la Riigikohus (Cour suprême) souhaite savoir si un tel régime est conforme aux articles 16 et 17 de la Charte. Ces droits fondamentaux protègent la liberté d'entreprise et la propriété.

93. Compte tenu de la formulation même des questions, il ne sera pas nécessaire d'y répondre si la Cour reprend l'interprétation de l'article 5 de la directive « oiseaux » proposée ici [63] ou, à tout le moins, interprète de manière extensive l'article 9, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, de la directive « oiseaux » [64].

62 Bayerische Staatsforsten, « Je kälter und trockener, desto besser », https://www.baysf.de/de/medienraum/themenspecials/forstwirtschaft-im-winterwald.html.

63 Voir point 75 des présentes conclusions.

64 Voir point 91 des présentes conclusions.

94. Toutefois, si la Cour devait constater que les interdictions prévues à l'article 5 de la directive « oiseaux » s'appliquent à toutes les espèces d'oiseaux européennes dès lors que la simple possibilité d'une atteinte est acceptée, sans que, dans le même temps, la dérogation prévue à l'article 9, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, de cette directive permette de réaliser des coupes pendant la période de reproduction des oiseaux, la question se poserait effectivement de savoir si ces règles sont compatibles avec les droits fondamentaux susmentionnés. Elle serait donc déterminante pour la solution du litige, contrairement à ce que soutiennent le Conseil et la Commission.

95. En effet, l'interdiction des coupes forestières pendant la période de reproduction des oiseaux restreint à la fois la liberté d'entreprise et l'usage du droit de propriété sur les parcelles forestières concernées. Voore Mets et Lemeks Põlva affirment même que ces restrictions les obligeraient à licencier temporairement une partie de leurs salariés.

96. Certes, l'article 52, paragraphe 1, de la Charte admet que des limitations puissent être apportées à l'exercice de droits et libertés consacrés par celle-ci pour autant que ces limitations sont prévues par la loi, qu'elles respectent le contenu essentiel de ces droits et libertés et que, dans le respect du principe de proportionnalité, elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et des libertés d'autrui. Dès lors, ces restrictions ne sauraient constituer, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même des droits ainsi garantis [65].

97. La protection de l'environnement [66] et, par conséquent, la protection des oiseaux [67] sont en ce sens des objectifs d'intérêt général, et ce d'autant plus que les oiseaux sauvages font partie du patrimoine commun des États membres [68].

98. Il est toutefois douteux que la protection des oiseaux puisse effectivement justifier la limitation des droits fondamentaux susmentionnés par une interprétation extensive des interdictions prévues à l'article 5 de la directive « oiseaux » et une interprétation stricte des dérogations prévues à l'article 9 de cette directive.

99. Certes, cette interprétation serait de nature à favoriser la protection des oiseaux et, par ailleurs, il n'y a guère d'indications quant aux éventuelles mesures moins contraignantes qui permettraient d'atteindre un niveau de protection analogue.

100. Toutefois, le niveau de protection ainsi atteint serait plus élevé que l'objectif poursuivi par le législateur de l'Union dans le cadre de la directive « oiseaux ». En effet, en vertu de l'article 2 de cette directive, les États membres ne doivent maintenir ou adapter la population des espèces d'oiseaux qu'à un niveau qui corresponde notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, compte tenu des exigences économiques et récréationnelles.

65 Arrêts du 13 décembre 1979, Hauer (44/79, EU:C:1979:290, point 23) ; du 14 décembre 2004, Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, point 72), et du 20 septembre 2016, Ledra Advertising e.a./Commission et BCE (C-8/15 P à C-10/15 P, EU:C:2016:701, point 70).

66 Arrêts du 15 janvier 2013, Križan e.a. (C-416/10, EU:C:2013:8, point 114) ; du 13 février 2014, Commission/Royaume-Uni (C-530/11, EU:C:2014:67, point 70), et du 27 janvier 2022, Sătiņi-S (C-234/20, EU:C:2022:56, points 64 et 65).

67 Arrêt du 8 septembre 2022, Ministerstvo životního prostředí (Perroquets Ara hyacinthe) (C-659/20, EU:C:2022:642, point 64).

68 Considérant 7 de la directive « oiseaux » ainsi qu'arrêts du 8 juillet 1987, Commission/Belgique (247/85, EU:C:1987:339, point 9) ; du 7 mars 1996, Associazione Italiana per il WWF e.a. (C-118/94, EU:C:1996:86, point 20) ; du 8 juin 2006, WWF Italia e.a. (C-60/05, EU:C:2006:378, point 24), et du 2 mars 2023, Commission/Pologne (Gestion et bonne pratique forestières) (C-432/21, EU:C:2023:139, point 73).

101. Il n'est donc pas nécessaire de limiter les droits fondamentaux en appliquant les interdictions prévues à l'article 5 de la directive « oiseaux » à des espèces qui, même en l'absence de ces interdictions, se trouvent à ce niveau. Cette restriction ne saurait donc être justifiée par l'objectif de la directive « oiseaux ». En revanche, l'interprétation conforme aux droits fondamentaux que nous proposons permettrait de l'éviter.

V. Conclusion

102. Nous proposons par conséquent à la Cour de répondre de la manière suivante à la Riigikohus (Cour suprême, Estonie) :

Les interdictions prévues à l'article 5 de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 novembre 2009, concernant la conservation des oiseaux sauvages, telle que modifiée par le règlement (UE) 2019/1010 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juin 2019, sur l'alignement des obligations en matière de communication d'informations dans le domaine de la législation liée à l'environnement et modifiant les règlements (CE) nº 166/2006 et (UE) nº 995/2010 du Parlement européen et du Conseil, les directives 2002/49/CE, 2004/35/CE, 2007/2/CE, 2009/147/CE et 2010/63/UE du Parlement européen et du Conseil, les règlements (CE) nº 338/97 et (CE) nº 2173/2005 du Conseil et la directive 86/278/CEE du Conseil n'incluent les atteintes dont l'auteur de l'acte accepte la possibilité que si celles-ci concernent des espèces d'oiseaux particulièrement rares ou, à la lumière des meilleures connaissances scientifiques disponibles, particulièrement en danger. En effet, dans ces cas, l'application des interdictions est nécessaire pour maintenir ou adapter ces espèces à un niveau qui corresponde notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, au sens de l'article 2 de cette directive, tout en tenant compte des exigences économiques et récréationnelles.