

## CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M<sup>ME</sup> JULIANE KOKOTT

présentées le 30 novembre 2006<sup>1</sup>

### I — Introduction

1. Dans la présente procédure, la Cour est invitée à se prononcer sur les conditions de la coexistence des sociétés européennes modernes et des prédateurs qui ont déjà disparu dans pratiquement toute l'Europe.

2. La Commission des Communautés européennes attaque la pratique administrative finlandaise en matière d'autorisation de la chasse au loup (*Canis lupus*). 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<sup>2</sup> (ci-après la «directive habitat»), interdit, entre autres, la mise à mort intentionnelle et la capture intentionnelle de loups en dehors de la zone de protection finlandaise des rennes. Par ailleurs, l'article 16 de la directive habitat autorise, sous certaines conditions, des dérogations à cette interdiction.

tion. L'application pratique de l'article 16 n'a pas encore fait l'objet de la jurisprudence de la Cour.

### II — Cadre juridique

#### A — *Les dispositions de la directive habitat*

3. Les objectifs de la directive habitat sont fixés à l'article 2:

«1. La présente directive a pour objet de contribuer à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages sur le territoire européen des États membres où le traité s'applique.

2. Les mesures prises en vertu de la présente directive visent à assurer le maintien ou le

1 — Langue originale: l'allemand.

2 — JO L 206, du 22 juillet 1992, p. 7.

rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire.

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

4. Les interdictions visant à la protection des espèces applicables dans la présente affaire sont définies à l'article 12, paragraphe 1, sous a):

«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;

[....]»

5. Le loup est mentionné comme suit à l'annexe IV:

«Canis lupus (excepté les populations finlandaises à l'intérieur de la zone de gestion des rennes telle que définie au paragraphe 2 de la loi finlandaise n° 848/90, du 14 septembre 1990, relative à la gestion des rennes)».

6. L'article 16, paragraphe 1, de la directive habitat fixe les conditions auxquelles les dérogations sont possibles:

«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;

'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

- 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.»

et

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

7. L'état de conservation des espèces est défini à l'article 1<sup>er</sup>, sous i), de la directive habitat:

et

- «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;

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

B — *La réglementation finlandaise*

8. D'après la description fournie par le gouvernement finlandais, que la Commission ne conteste pas, les articles 12 et 16 de la directive habitat ont été transposés, largement mot à mot, dans le droit finlandais en matière de chasse<sup>3</sup>.

9. Pour l'autorisation de la mise à mort des loups, il existe toutefois d'autres réglementations<sup>4</sup>. La chasse au loup doit être autorisée par le district de chasse compétent au cas par cas. Les limites de chasse régionales, c'est-à-dire le nombre maximal de loups qui peut être chassé dans les districts individuels au cours de la période de chasse du 1<sup>er</sup> novembre au 31 mars, sont en revanche fixées par le ministère de l'Agriculture. La limite maximale est fixée de sorte à ce que son épuisement ne menace pas la population dans les districts respectifs. On tient compte de l'ensemble des connaissances relatives à la mortalité des loups, en particulier celle due à des accidents de la route et aux activités humaines.

10. Pour l'autorisation concrète de la chasse, les districts de chasse doivent tenir compte

des dispositions de l'article 16, paragraphe 1, de la directive habitat, qui ont été transposées. Par ailleurs, en cas d'épuisement des limites maximales de chasse, ils doivent tenir compte des informations dont ils disposent concrètement sur la mort des loups dans chaque district. Un dépassement des limites maximales n'est possible qu'en respectant les conditions de l'article 16, paragraphe 1, et nécessite une autorisation ministérielle particulière.

11. En outre, la police peut tuer des animaux dans des circonstances exceptionnelles. Même dans ce cas, l'article 16, paragraphe 1, de la directive habitat trouve à s'appliquer.

### III — Procédure préalable et conclusions

12. La Commission a ouvert la procédure de manquement par une lettre de mise en demeure du 10 avril 2001. Après que la République de Finlande a répondu par lettre du 6 juillet 2001, la Commission a communiqué, le 4 juillet 2002, un avis motivé. La République de Finlande y a répondu par lettre du 28 août 2002.

13. Cependant, la Commission suppose toujours une violation du droit communautaire et a introduit le présent recours le 12 septembre 2005.

3 — Les dispositions sont reproduites dans le plan finlandais de 2005 pour la protection de la population des loups (<http://www.mmm.fi/tiedoteliitteet/sudenhoitosuunnitelma.pdf>, p. 20, ci-après le «plan de protection»). On peut trouver une version anglaise à l'adresse suivante: [http://www.mmm.fi/julkaisut/julkaisusarja/2005/MMMJulkaisu2005\\_11b.pdf](http://www.mmm.fi/julkaisut/julkaisusarja/2005/MMMJulkaisu2005_11b.pdf), p. 20. L'ensemble des références ci-après renvoient à cette version anglaise.

4 — Plan de protection p. 28 et suiv.

14. Elle conclut à ce qu'il plaise à la Cour: autorités finlandaises. Cela est possible. Même si la réglementation nationale applicable est compatible avec le droit communautaire, un manquement peut découler de l'existence d'une pratique administrative qui viole ce droit<sup>5</sup>.

— constater que, en légalisant la chasse au loup en violation des motifs de dérogation consacrés à l'article 16, paragraphe 1, de la directive 92/43/CEE, la République de Finlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 12, paragraphe 1, et 16, paragraphe 1, de cette directive;

— condamner la République de Finlande aux dépens.

17. La Commission doit établir un tel manquement grâce à une démonstration suffisamment documentée et circonstanciée de la pratique reprochée à l'administration et imputable à l'État membre concerné<sup>6</sup>. Ce faisant, la pratique administrative doit présenter un certain degré de constance et de généralité<sup>7</sup>.

15. La République de Finlande conclut au rejet du recours et à la condamnation de la Commission aux dépens.

18. La République de Finlande souligne à juste titre que l'existence d'un manquement au droit communautaire doit être appréciée après l'expiration du délai qui a été fixé dans l'avis motivé, c'est-à-dire, en l'espèce, après le 4 septembre 2002. Contrairement à ce que soutient le gouvernement finlandais, on peut toutefois utiliser, pour la preuve d'une pratique administrative *continue*, également des actions survenues après expiration du délai<sup>8</sup>.

#### IV — Appréciation en droit

16. Dans le présent recours, la Commission n'attaque ni la réglementation finlandaise ni un cas particulier concret de mise à mort de loups, mais la pratique administrative des

5 — Arrêt du 27 avril 2006, Commission/Allemagne (C-441/02, Rec. p. I-3449, point 47 et jurisprudence citée).

6 — Ibidem, point 49.

7 — Ibidem, point 50 et jurisprudence citée.

8 — Arrêt du 26 avril 2005, Commission/Irlande (C-494/01, Rec. p. I-3331, points 37 et suiv.).

19. Il est constant entre les parties que les autorités finlandaises ont autorisé chaque année la chasse aux loups en dehors de la zone de protection des rennes<sup>9</sup>. Ce faisant, il existe une pratique administrative constante. Elle n'est compatible avec la directive habitat que si les conditions de l'article 16, paragraphe 1, sont respectées.

20. Étant donné qu'il s'agit d'une règle dérogatoire par rapport aux dispositions générales de la protection des espèces, l'article 16, paragraphe 1, de la directive habitat — de même que l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitat<sup>10</sup> et l'article 9 de la directive oiseaux<sup>11</sup> — fait peser la charge de la preuve de l'existence des conditions nécessaires à toute dérogation sur les autorités qui tranchent la question<sup>12</sup>. Il s'ensuit que, pour le présent recours en manquement, la République de Finlande doit en principe justifier la mise à mort des loups.

21. Toutefois, dans le cas d'un litige portant sur une pratique administrative, cette charge

de la preuve ne peut pas aller jusqu'à exiger de l'État membre, pour chaque cas particulier ou même seulement pour un grand nombre d'exemples, qu'il démontre infailliblement que toutes les conditions d'une exception sont réunies. Il suffit plutôt, ainsi que le fait la République de Finlande, de décrire dans son ensemble le système d'application des dérogations.

22. Si cette description satisfait aux exigences du droit communautaire, il appartient à la Commission de démontrer en quoi la pratique de l'État membre concerné viole malgré tout le droit communautaire. Pour ce faire, elle peut, soit critiquer de manière abstraite des parties du système décrit, soit avancer des griefs concrets dans un nombre suffisant de cas particuliers. Elle doit établir les informations nécessaires relatives à ces cas particuliers soit par des demandes d'information adressées à l'État membre concerné<sup>13</sup>, soit par d'autres sources.

23. L'article 16, paragraphe 1, de la directive habitat est analogue à l'article 6, paragraphe 4, de la même directive et à l'article 9 de la directive oiseaux, non seulement en ce qui concerne la charge de la preuve, mais également par son contenu. Toutes ces dispositions définissent de manière précise les conditions auxquelles les États membres peuvent s'écarter des obligations de la

9 — À cet égard, voir plan de protection, p. 29.

10 — À ce sujet, voir les conclusions que nous avons présentées le 27 octobre 2005 dans l'affaire Commission/Autriche (arrêt du 23 mars 2006, C-209/04, Rec. p. I-2755), au point 68; ainsi que les conclusions que nous avons présentées le 27 avril 2006 dans l'affaire Commission/Portugal (arrêt du 26 octobre 2006, C-239/04, Rec. p. I-10183), au point 41, avec, à chaque fois, les références qui y sont citées. Voir, également, l'arrêt dans cette dernière affaire au point 40.

11 — Directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 103, p. 1). Voir, à cet égard, les arrêts du 15 décembre 2005, Commission/République de Finlande (C-344/03, Rec. p. I-11033, points 36, 39, 42 et 60), et du 8 juin 2006, WWF Italia e.a. (C-60/05, Rec. p. I-5083, point 34).

12 — Voir la formulation dans l'arrêt WWF Italia e.a. (précité à la note 11).

13 — Sur ce point, voir arrêt Commission/Irlande (précité à la note 8, points 42 et suiv.).

directive et doivent donc être interprétées de manière restrictive<sup>14</sup>.

dire l'examen d'autres solutions satisfaisantes. L'existence d'alternatives dépend en effet des objectifs de chaque mesure.

24. De même, ces règles dérogatoires concrétisent le principe de proportionnalité<sup>15</sup>. Le principe de proportionnalité, qui fait partie des principes généraux du droit communautaire, exige que les actes adoptés ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs légitimes poursuivis par la réglementation en cause, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés<sup>16</sup>.

26. Par conséquent, il convient de déterminer en premier lieu l'objectif de la mesure. Ce dernier ne peut justifier la mesure que si on peut le rattacher à au moins un des motifs de dérogation, c'est-à-dire si la mesure est de nature à atteindre un des objectifs qui y sont mentionnés. Même si un tel rattachement est possible, la mesure ne peut pas être mise en œuvre si son objectif peut être atteint par un moyen moins radical, donc par une autre solution satisfaisante au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive<sup>17</sup>.

25. Une telle interprétation s'impose particulièrement dans le rapport entre les motifs de dérogation mentionnés à l'article 16, paragraphe 1, sous a) à e), de la directive habitat et l'examen des alternatives, c'est-à-

27. Cependant, une autre solution est satisfaisante non seulement lorsqu'elle atteint aussi bien les objectifs de la dérogation, mais aussi lorsque les désavantages causés par la dérogation sont disproportionnés par rapport aux objectifs poursuivis et que l'autre solution garantirait un rapport proportionné. Il s'agit là de la partie finale de l'examen de proportionnalité, ce que l'on appelle le caractère approprié ou proportionné au sens strict<sup>18</sup>.

14 — Voir, en ce qui concerne l'article 16, paragraphe 1, arrêt du 20 octobre 2005, *Commission/Royaume-Uni* (C-6/04, Rec. p. I-9017, point 25); en ce qui concerne l'article 6, paragraphe 4, arrêt *Commission/Portugal* (précité à la note 10, point 35), et, en ce qui concerne l'article 9 de la directive oiseaux, arrêt *WWF Italia e.a.* (précité à la note 11, point 34).

15 — En ce qui concerne l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitat, voir les conclusions que nous avons présentées dans l'affaire *Waddenvereniging et Vogelbeschermings-vereniging* (arrêt du 7 septembre 2004, C-127/02, Rec. p. I-7405), au point 106, ainsi que dans l'affaire *Commission/Portugal*, précitée à la note 10, au point 42.

16 — Arrêts du 12 juillet 2001, *Jippes e.a.* (C-189/01, Rec. p. I-5689, point 81); du 12 mars 2002, *Omega Air e.a.* (C-27/00 et C-122/00, Rec. p. I-2569, point 62); du 12 juin 2003, *Schmidberger* (C-112/00, Rec. p. I-5659, point 79); du 3 juillet 2003, *Lennox* (C-220/01, Rec. p. I-7091, point 76), et du 10 mars 2005, *Tempelman et van Schaijk* (C-96/03 et C-97/03, Rec. p. I-1895, point 47).

17 — Voir, en ce sens, l'examen de l'article 9 de la directive oiseaux, qui présente une structure similaire, dans l'arrêt du 12 décembre 1996, *LRBPO et AVES* (C-10/96, Rec. p. I-6775, points 16 et suiv., et 24 et suiv.).

18 — Voir ci-dessus, point 24, ainsi que références citées.

28. En ce qui concerne les motifs pour une règle dérogatoire, la Commission reproche à la République de Finlande d'avoir autorisé la mise à mort des loups en application de l'article 16, paragraphe 1, sous b), pour des motifs de prévention, c'est-à-dire pour éviter des dommages. L'application de cette exception prévoit plutôt la survenance préalable de dommages importants. À cet égard, la Commission invoque un arrêt selon lequel le départ de la règle de protection générale, en vertu de la disposition similaire de l'article 9, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, de la directive oiseaux, exige l'existence de dommages d'une certaine importance<sup>19</sup>.

29. La République de Finlande a opposé à juste titre à cette critique relative à la mise à mort préventive des loups le fait que déjà le texte de l'article 16, paragraphe 1, sous b), de la directive habitat — tout comme l'article 9, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, de la directive oiseaux — vise la prévention des dommages. Exiger d'attendre la survenance d'un dommage avant d'adopter des mesures serait manifestement disproportionné.

30. Cette interprétation ne contredit pas l'arrêt cité par la Commission. Dans le passage cité de cette procédure en manquement, il n'était en effet pas question de la prévention, mais de la question de savoir si des mesures pouvaient être adoptées uni-

quement pour empêcher des dommages *importants*, ou également dans le cas de dommages d'importance moindre.

31. Indépendamment de l'applicabilité de principe de la dérogation prévue à l'article 16, paragraphe 1, sous b), de la directive habitat à des mesures préventives, se pose la question de savoir dans quelles circonstances la mise à mort de loups est apte à la prévention, lorsqu'il existe des alternatives moins radicales, ainsi que la question de savoir si l'objectif de prévention est proportionné à l'intérêt à la conservation des loups.

32. La Cour ne peut examiner ces trois points que dans la mesure où la Commission concrétise à suffisance ses griefs à l'encontre de la pratique finlandaise. Cela ne s'est produit exclusivement que compte tenu du fait que les autorités finlandaises n'ont pas délivré des autorisations de chasse pour des loups déterminés, à l'origine du dommage, mais autorisent chaque fois de manière abstraite la mise à mort d'un nombre déterminé de loups. Par ces griefs, la Commission met en cause tant l'aptitude des mesures de mise à mort en vue de prévenir les dommages que l'absence d'un moyen moins radical. D'une part, il semble douteux que l'on puisse éviter les dommages en tuant sans discernement les loups, au lieu de se concentrer sur les animaux qui sont à l'origine du dommage. D'autre part, on pourrait éventuellement parvenir au même effet préventif en limitant la chasse aux quelques individus à l'origine du dommage.

19 — Arrêt du 8 juillet 1987, Commission/Belgique (247/85, Rec. p. 3029, point 56).

33. À cet égard, il convient tout d'abord de préciser que le grief de la Commission n'est pas valable, dans la mesure où il concerne les limites maximales de chasse qui ont été fixées par le ministère compétent pour les districts de chasse particuliers. Ces limites maximales déterminent en effet, ainsi qu'il ressort des arguments non contestés du gouvernement finlandais, uniquement le cadre dans lequel les districts de chasse peuvent établir des autorisations, lorsque, en outre, les conditions de l'article 16, paragraphe 1, de la directive habitat sont remplies. Il s'agit donc d'un moyen pour éviter que la chasse n'affecte excessivement l'état de conservation de l'espèce.

34. En ce qui concerne les autorisations de chasse individuelles, la République de Finlande fait valoir que l'autorisation de mise à mort concerne chaque fois des individus particuliers lorsque ces derniers peuvent être identifiés. Les districts de chasse seraient informés de la situation locale et garantiraient, en collaboration avec le Riista-ja kalatalouden tutkimuslaitos (RKTL — institut finlandais de recherche en économie de la chasse et de la pêche) que les bons animaux sont tués.

35. Néanmoins, d'après la présentation des faits par le gouvernement finlandais, la chasse dans les autres cas est par ailleurs autorisée en principe sous la forme de chiffres d'abattage déterminés pour chaque district de chasse. À cet égard, la République de Finlande défend la position — avancée pour la première fois dans le mémoire en

duplique — selon laquelle, dans le cas d'un animal vivant en hordes comme le loup, on ne saurait limiter les permis d'abattage à des individus particuliers. D'un point de vue pratique, il serait en partie impossible, en cas de dommages causés par une horde, d'identifier des animaux particuliers comme étant à l'origine des dommages.

36. Cet argument de la République de Finlande ne précise toutefois pas de quelle manière les permis d'abattage non individualisés contribuent à éviter des dégâts importants, c'est-à-dire si cette pratique est de nature à parvenir à cet objectif. En Amérique du Nord, on a dû procéder à une réduction *importante* de la population des loups sur une période de temps plus longue avant que les pertes en gibier sauvage ne diminuent<sup>20</sup>. Il n'est pas exclu que cela soit également le cas pour les dommages occasionnés aux animaux d'élevage. La République de Finlande se défend toutefois en affirmant, entre autres, que la population des loups a augmenté en dépit de la chasse — une atténuation des dommages semble donc improbable.

37. On aurait également pu imaginer que les autorisations ne devaient permettre que la défense directe contre les attaques concrètes

20 — Commission on Life Sciences (CLS), *Wolves, Bears and Their Prey in Alaska: Biological and Social Challenges in Wildlife Management* (1997), p. 183 et suiv. (<http://fermat.nat.edu/books/0309064058/html>).

visant, par exemple, les chiens ou les moutons. Toutefois, aucun élément ne plaide en ce sens.

38. Le plan de protection mentionné par la Commission dans la procédure fait allusion à une autre explication. Selon ce plan, la chasse aux loups devrait en effet maintenir la peur des hommes. Du fait de cette peur, les loups éviteraient les hommes et leur habitat, et auraient moins d'occasion de tuer des animaux d'élevage ou de menacer des hommes<sup>21</sup>. Grâce à cet objectif, la chasse devient compatible avec la prévention des dommages au sens de l'article 16, paragraphe 1, sous b), de la directive habitat.

39. Certes, les loups sont très craintifs, mais les dommages causés par les loups indiquent qu'ils n'évitent pas complètement les hommes. Il ressort de la mise en œuvre de la réglementation finlandaise en matière de dédommagement causé par les loups que ces derniers, au cours des années 2000 à 2003, ont tué annuellement entre 23 et 135 moutons, entre 1 et 9 têtes de bétail, entre 270 et 561 rennes ainsi qu'entre 20 et 31 chiens. À tout le moins dans le cas des moutons et des rennes, on constate une tendance à l'augmentation<sup>22</sup>. Si l'on chasse effectivement les hordes qui s'approchent le plus des hommes et qui causent le plus de dommages<sup>23</sup>, il semble possible que celles-ci

modifient leurs habitudes et gardent à l'avenir leurs distances.

40. De même, sur la base des informations disponibles, cette thèse ne saurait toutefois justifier l'autorisation indifférenciée de l'abattage d'un nombre déterminé de loups. Elle nécessiterait au contraire une confirmation scientifique avant de pouvoir être acceptée. Cette confirmation scientifique devrait non seulement fournir des éclaircissements sur la mesure dans laquelle la chasse est de nature à maintenir la crainte des loups, mais également sur la forme dans laquelle elle produirait des effets et porterait le moins possible préjudice à la population des loups, par exemple si, et le cas échéant dans quelles circonstances, il faut tuer les anciens de la horde, ou uniquement les jeunes ou même l'ensemble de la horde. Il faudrait également examiner si, à la place de la mise à mort des loups, d'autres mesures, comme celles proposées par la Commission, suffisent, à savoir placer le bétail la nuit dans des étables ou derrière des clôtures efficaces, utiliser des répulsifs ou d'autres moyens de dissuasion, ainsi que le dédommagement des dommages causés.

41. De plus, l'article 16, paragraphe 1, de la directive habitat soumet toute dérogation aux dispositions de protection strictes prévues à l'article 12 à la condition supplémentaire 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.

21 — Plan de protection, p. 49.

22 — *Ibidem*, p. 17.

23 — D'après le plan de protection, p. 17, 10 à 20 % des loups sont à l'origine de 80 % des dommages.

42. L'article 1<sup>er</sup>, sous i), de la directive habitat qualifie un état de conservation comme étant favorable sur la base de trois critères. Les deuxième et troisième critères concernent l'aire de répartition naturelle et l'habitat de l'espèce. Dans la présente procédure, il ne fait aucun doute que ces critères d'un état de conservation favorable sont remplis.

43. En revanche, le premier critère d'un état de conservation favorable est controversé, à savoir si 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.

44. Il n'est pas contesté que la population finlandaise de loups a considérablement augmenté au cours des dernières années et s'est également étendue d'un point de vue géographique. En dépit des permis d'abatage, l'état de conservation de l'espèce ne s'est pas détérioré en général, mais s'est au contraire amélioré. Par conséquent, on pourrait en déduire, tout comme le gouvernement finlandais, que la population des loups en République de Finlande remplit les conditions relatives à l'état de conservation favorable.

45. Cependant, la Commission défend l'opinion selon laquelle le loup, en République de

Finlande, ne se serait pas trouvé dans un état de conservation favorable au cours de la procédure préalable et à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé, c'est-à-dire le 4 septembre 2002. Ce faisant, la Commission se fonde sur une étude qui, sur la base de données pour l'année 1998, a qualifié le loup en République de Finlande d'espèce menacée, et sur le plan de protection finlandais pour le loup. Ainsi que le souligne la République de Finlande, cette étude n'a qu'une importance de second rang dans la présente procédure, étant donné que la date pertinente est le 4 septembre 2002. L'état de conservation de la population des loups à cette date a été documenté dans le plan de gestion.

46. Le plan de protection part de l'hypothèse que la population finlandaise de loups, même compte tenu de l'immigration de loups en provenance de la population russo-carélienne, ne constitue un élément viable à long terme de son habitat naturel en République de Finlande que si elle comporte au moins 20 couples reproducteurs<sup>24</sup>. Au cours de l'année pertinente 2002, il n'y avait toutefois, selon le plan, que 12 couples de ce type, et encore moins au cours des années précédentes. Jusqu'en 2005, le nombre a augmenté jusqu'à 16, mais n'avait toutefois pas encore atteint le seuil pour une population viable à long terme<sup>25</sup>.

24 — Plan de protection p. 41 et 15 et suiv.

25 — *Ibidem*, p. 9 et suiv.

47. La République de Finlande rétorque à la Commission que, pour apprécier l'état de conservation favorable, ce n'est pas le concept de la plus petite population viable qui importe, mais la dynamique de la population, qui serait manifestement favorable.

48. Cet argument du gouvernement finlandais est peu convaincant, étant donné qu'il contredit les constatations figurant dans son propre plan de protection fondé clairement sur les meilleures connaissances scientifiques disponibles. Par conséquent, l'état de conservation du loup en République de Finlande à la date pertinente ne saurait être qualifié de favorable.

49. De plus, contrairement à l'avis de la République de Finlande, il convient de partir de l'hypothèse que la mise à mort de certains loups était défavorable à l'état de conservation de la population. La circonstance que les populations ont augmenté en dépit des mises à mort n'exclut pas per se que les mises à mort, chaque fois considérées en soi, ont tout d'abord détérioré l'état de conservation<sup>26</sup>. Si les individus reproducteurs sont tués, cela réduit directement le nombre de couples reproducteurs déterminant pour l'état de conservation. Toutefois, même l'abattage d'individus qui ne se reproduisent pas encore a des effets indirects sur le

nombre de couples reproducteurs. Si ces spécimens continuaient à vivre, ils quitteraient à un certain moment leur horde et trouveraient peut-être un partenaire<sup>27</sup>. Par conséquent, en raison du nombre limité de loups en République de Finlande, l'état de conservation de la population, sans la mise à mort de spécimens individuels, se serait vraisemblablement davantage amélioré que cela n'a été effectivement le cas.

50. Ainsi, on ne saurait constater que les exécutions ne nuisent pas au maintien dans un état de conservation favorable de la population finlandaise des loups, ni que cette dernière n'a pas subi de préjudice. Par conséquent, pour ce motif, une justification de la chasse aux loups n'était pas non plus compatible, à la date pertinente, avec le texte de l'article 16, paragraphe 1, de la directive habitat.

51. Néanmoins, le gouvernement finlandais soulève la question justifiée de savoir si, en l'absence d'un état de conservation favorable, toute justification d'une mesure défavorable pour une espèce fortement protégée, au sens de l'article 12 de la directive habitat, n'est pas exclue en application de l'article 16. Cela signifierait que les États membres, avant d'avoir atteint un état de conservation favorable pour les espèces figurant à l'annexe IV, ne peuvent autoriser aucune des atteintes interdites, indépendamment de l'objectif

26 — Arrêts du 29 janvier 2004, Commission/Autriche (C-209/02, Rec. p. I-1211, point 27), et Commission/Portugal (précité à la note 10, point 24).

27 — Voir plan de protection, p. 11.

poursuivi par une mesure. Pour de nombreuses espèces, cela reviendrait à une protection absolue, étant donné que ces espèces sont strictement protégées, puisqu'elles ne se trouvent pas dans un état de conservation favorable.

52. Précisément en cas de menaces directes pour les biens les plus précieux, comme la vie et la santé humaine, il doit toutefois être possible de s'écarter des interdictions visant à la protection des espèces indépendamment de l'état de conservation de l'espèce, lorsque cela est l'unique moyen de prévenir le danger. Par conséquent, en dépit de la nécessité d'une interprétation stricte de l'article 16, paragraphe 1, de la directive habitat, un assouplissement des conditions relatives à une justification d'un dommage causé aux espèces fortement protégées s'impose. Ainsi que l'avance à juste titre la République de Finlande, la Commission reconnaît ce point dans son guide pour l'application des articles 12 et 16, à tout le moins de manière implicite, étant donné que, dans ce document, elle n'exclut pas la justification de dérogations également dans le cas d'un état de conservation défavorable<sup>28</sup>.

53. Un tel assouplissement trouve son fondement dans la jurisprudence de la Cour, qui, en matière de protection de la nature, a déjà

reconnu que des motifs exceptionnels peuvent justifier une atteinte aux biens naturels protégés, même si cela n'était pas possible d'après le texte de la disposition en cause<sup>29</sup>. Il doit s'agir de motifs d'intérêt général, qui priment sur les intérêts environnementaux poursuivis par la directive (dans cette affaire, il s'agissait de la protection de la côte et du danger d'inondations)<sup>30</sup>. Il a également été tenu compte du fait que le projet de l'époque avait des effets positifs pour les espèces affectées<sup>31</sup>.

54. En pratique, il s'agit, tout comme dans le cas de l'article 16, paragraphe 1, de la directive habitat, d'une application du principe de proportionnalité, qui, compte tenu des objectifs possibles des dérogations, n'est pas limité à la liste des motifs de dérogation repris sous a) à e) et qui, avant tout, ne connaît pas la condition relative au maintien de l'espèce dans un état de conservation favorable.

55. Dans la présente affaire, un tel assouplissement des conditions fixées à l'article 16, paragraphe 1, de la directive habitat ne saurait justifier la pratique finlandaise. Étant donné que la chasse aux loups n'est pas limitée aux individus dont la mise à mort est nécessaire pour la prévention des dommages et que, de plus, aucun fondement scientifique suffisant plaide en faveur de son

28 — Guidance document on the strict protection of animal species of community interest provided by the «Habitats» Directive 92/43/EEC, 5e projet, avril 2006, section III, points 49 et suiv., en particulier le point 54 (p. 63 et suiv.) ([http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/species\\_protection/library?l=/commission\\_guidance&vm=detailed&sb=Title](http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/species_protection/library?l=/commission_guidance&vm=detailed&sb=Title)).

29 — Arrêt du 28 février 1991, Commission/Allemagne (C-57/89, Rec. p. I-883, point 21).

30 — Ibidem, point 23.

31 — Ibidem, point 25.

efficacité n'a été avancé, on ne saurait supposer l'existence de motifs exceptionnels en faveur de la chasse.

## V — Dépens

56. Par conséquent, il convient de faire droit au recours de la Commission.

57. En vertu de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, la partie qui succombe est condamnée aux dépens s'il est conclu en ce sens. Étant donné que la Commission obtient gain de cause, la République de Finlande doit être condamnée aux dépens conformément aux conclusions de la Commission.

## VI — Conclusion

58. Par conséquent, nous proposons à la Cour de statuer comme suit:

- «1) La république de République de Finlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 12, paragraphe 1, et 16, paragraphe 1, 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, en ce qu'elle a autorisé la chasse aux loups sans avoir pu démontrer que les conditions pour une dérogation étaient remplies conformément à l'article 16, paragraphe 1, de ladite directive.
- 2) La république de République de Finlande est condamnée aux dépens.»