

**Affaire C-784/23**

**Demande de décision préjudicielle**

**Date de dépôt :**

19 décembre 2023

**Jurisdiction de renvoi :**

Riigikohus (Estonie)

**Date de la décision de renvoi :**

19 décembre 2023

**Parties demandereses :**

OÜ Voore Mets

AS Lemeks Põlva

**Partie défenderesse :**

Keskkonnaamet

---

RIIGIKOHUS (Cour suprême, Estonie)

CHAMBRE ADMINISTRATIVE

**ORDONNANCE**

[OMISSIS]

[OMISSIS]

**Affaire**

Recours d'OÜ Voore Mets en vue de l'indemnisation du préjudice causé par la suspension des activités de coupes forestières en raison des injonctions du Keskkonnaamet (office de l'environnement) et recours d'AS Lemeks Põlva en vue de la constatation de l'illégalité desdites injonctions.

[OMISSIS]

[OMISSIS]

## DISPOSITIF

I. Les questions suivantes sont déférées à la Cour à titre préjudiciel :

1) L'article 5, sous a), b) et d), de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 novembre 2009, concernant la conservation des oiseaux sauvages, 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 même directive, à un niveau qui correspond 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 2009/147, lu en combinaison avec l'article 2 de cette même 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 2009/147, lu en combinaison avec l'article 2 de cette même 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 ? [Or. 2]

4) L'article 9, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, de la directive 2009/147, lu en combinaison avec l'article 2 de cette même 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 2009/147, lu en combinaison avec l'article 2 de cette même 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 2009/147 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 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 2009/147 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 des droits fondamentaux de l'Union européenne et est-elle valide, quand bien même ces coupes ne porteraient pas atteinte à des espèces d'oiseaux dans un état de conservation défavorable ?

[OMISSIS] [sursis à statuer]

## FAITS ET PROCÉDURE

- 1 [OMISSIS] Au printemps 2021, OÜ Voore Mets a procédé à des coupes forestières sur le terrain de Pällo-Reino, situé dans le village de Liivoja, dans la commune de Jõgeva, sur la base de notifications forestières enregistrées.

Par **injonction** du 17 mai 2021, l'office de l'environnement a suspendu jusqu'au 21 mai 2021 les coupes forestières sur le terrain de Pällo-Reino pour protéger la reproduction des oiseaux en se fondant sur l'article 7, paragraphe 1, point 3, de la loomakaitseadus (loi relative à la protection des animaux, ci-après la « LoKS »). D'après cette injonction, il est scientifiquement prouvé que chaque forêt abrite au moins un couple d'oiseaux nicheurs par hectare, si bien que la poursuite des coupes forestières fait 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.

Par **injonction** du 21 mai 2021, l'office de l'environnement a suspendu jusqu'au 31 juillet 2021 les coupes forestières sur le terrain de Pällo-Reino. L'office de l'environnement a fait remarquer que des chants d'oiseaux avaient été entendus sur le terrain lors d'une visite des lieux organisée le 21 mai 2021 et que les oiseaux suivants, dont on peut vraisemblablement supposer qu'ils nichent dans le même secteur, avaient été identifiés par leur chant ou leur apparence: le Pouillot siffleur, le Troglodyte mignon, le Merle noir, la Grive musicienne et le Pinson des

arbres. Le chant d'individus territoriaux indique une nidification possible qui peut être requalifiée en nidification probable au regard des critères d'évaluation du niveau de certitude de la nidification des espèces d'oiseaux en effectuant une nouvelle visite sur le terrain à l'issue d'une période de sept jours. En outre, deux nidifications probables avaient été relevées : un nid de Sittelle torchepot avait été découvert dans une cavité creusée par un pic et un couple de Bouvreuils pivoinés avait été vu à l'œuvre. Le terrain de Pällo-Reino possède de nombreux arbres présentant des cavités dans lesquelles des oiseaux peuvent nicher, même si aucun nid n'avait été détecté lors de la visite sur le terrain. La suspension des activités de coupes forestières jusqu'au 31 juillet assure également la protection des nicheurs tardifs (Pouillot siffleur). De plus, il est fort probable que le terrain abrite également le Pouillot véloce, le Pouillot fitis et le Gobemouche nain, qui sont tous des nicheurs tardifs habitant les forêts anciennes. [Or. 3]

- 2 OÜ Voore Mets a introduit devant le Tallinna Halduskohus (tribunal administratif de Tallinn) un **recours** par lequel elle demande à être indemnisée à hauteur de 2403,52 euros pour le préjudice causé par la suspension des activités de coupes forestières en raison des injonctions prises par l'office de l'environnement les 17 et 21 mai 2021. Selon les termes de ce recours, les notifications forestières enregistrées ne sauraient être suspendues en l'absence de danger réel et soudain. Aucun nid comportant des œufs ou des oisillons n'a été identifié dans l'injonction du 21 mai 2021. La méthodologie établie par l'Atlas des oiseaux d'Estonie [OMISSIS] pour constater une nidification probable n'a pas été suivie. L'expert de l'office de l'environnement n'est pas un spécialiste faisant preuve d'impartialité et d'objectivité. L'arrêt de la Cour dans les affaires jointes Föreningen Skydda Skogen, C-473/19 et C-474/19, concerne les coupes forestières effectuées sur les habitats dans le contexte non pas de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil (ci-après la « directive «oiseaux» »), mais de la directive 92/43/CEE du Conseil concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (ci-après la « directive «habitats» ») (voir conclusions de l'avocate générale dans l'affaire Skydda Skogen). L'article 5, sous a), de la directive « oiseaux » n'interdit que la mise à mort intentionnelle des oiseaux, ce qui n'est pas l'objectif de la requérante. Pour interpréter la notion d'intention visée à l'article 55, paragraphe 6<sup>1</sup>, de la looduskaitseadus (loi sur la protection de la nature, ci-après la « LKS »), il y a lieu d'appliquer non pas l'article 16 du karistusseadustik (code pénal, ci-après le « KarS »), mais l'article 104, paragraphe 5, de la võlaõiguseadus (loi relative au droit des obligations, ci-après la « VÕS »). La nidification probable et possible ne saurait justifier la suspension des coupes forestières sur la totalité du terrain. Les coupes forestières de printemps-été ne sont la cause que de 0,24 % des échecs de nidification. L'article 7, paragraphe 1, point 3, de la LoKS est contraire à l'article 12 de la põhiseadus (Constitution, ci-après la « PS »), car les travaux effectués dans les champs et les prairies ne font pas l'objet d'une suspension. Les hivers sont devenus plus chauds, ce qui fait que la forêt n'est pas forcément accessible en période hivernale. Le fait de suspendre des coupes forestières en se fondant uniquement sur une plainte n'est pas conforme aux principes du droit. À la suite de l'injonction du 17 mai 2021, la

requérante a dû immobiliser le matériel forestier, puis le transporter sur d'autres terrains et le ramener (200 euros). La requérante a subi, pendant quatre jours, un manque à gagner de 2203,52 euros du fait de l'immobilisation du matériel.

- 3 Par **décision** du 18 janvier 2022, le Tallinna Halduskohus (tribunal administratif de Tallinn) a rejeté le recours [OMISSIS]. Les motifs de cette décision étaient les suivants.

**3.1.** Les notifications forestières enregistrées n'excluaient pas la possibilité d'une suspension ultérieure des activités de coupe. L'office de l'environnement n'est pas tenu d'imposer les restrictions prévues à l'article 55, paragraphe 6<sup>1</sup>, points 1 et 2, de la LKS lors de l'enregistrement des notifications forestières. Dans le cadre de la procédure de notification forestière, la partie défenderesse ne dispose d'aucune information concernant les oiseaux nichant sur la parcelle forestière concernée. Le fait que les notifications forestières ne comportent pas de restrictions ne justifie pas la méconnaissance de l'article 55, paragraphe 6<sup>1</sup>, de la LKS [OMISSIS]. L'office de l'environnement n'était pas obligé de rester fidèle à sa pratique antérieure qui était moins stricte. Des injonctions peuvent être prises en se fondant sur une plainte. Il n'est pas forcément possible de contrôler toutes les activités de coupe. Les acteurs du monde agricole et de la foresterie ne doivent pas nécessairement être traités de manière identique. Contrairement aux travaux agricoles, les travaux forestiers n'ont pas forcément besoin d'être réalisés au printemps, pendant la période de nidification des oiseaux.

**3.2.** L'article 55, paragraphe 6<sup>1</sup>, de la LKS s'applique à tous les oiseaux sauvages, indépendamment de leur état de conservation ou de la dynamique de leur population. La requérante devait avoir connaissance des nidifications à compter de l'injonction du 17 mai 2021. La poursuite des activités de coupe aurait constitué une perturbation intentionnelle des oiseaux. La violation des dispositions de l'article 55, paragraphe 6<sup>1</sup>, de la LKS est passible de sanctions contraventionnelles (prévues à l'article 74<sup>3</sup> de la LKS). Il convient donc, dans le cadre de la procédure de contrôle, d'interpréter la notion d'intention en s'appuyant sur l'article 16 du KarS. Il n'y a pas lieu d'interpréter la notion d'intention visée à l'article 5 de la directive « oiseaux » d'une manière sensiblement différente de l'interprétation de l'article 12, paragraphe 1, sous a) à c), de la directive « habitats » dans l'affaire Skydda Skogen, qui inclut également l'intention indirecte. La durée d'application de l'injonction de l'office de l'environnement correspondait à la période reconnue de nidification des oiseaux. L'injonction du 17 mai 2021 était légale en raison du risque de violation de l'interdiction.

**3.3.** L'office de l'environnement s'est référé à une méthodologie internationalement reconnue pour identifier les cas de nidification probable (dans le cas de la Sittelle torchepot : l'oiseau adulte fréquente un site de nidification probable ; dans le cas du Bouvreuil pivoine : le couple a été vu dans un biotope propice à la nidification de cette espèce pendant la période de reproduction). La partie défenderesse ne devait pas obligatoirement identifier des nids d'oiseaux comportant des œufs ou des oisillons. Les griefs concernant la compétence du

spécialiste de l'office de l'environnement ne sont pas fondés. La requalification en nidification probable de la nidification possible du Pouillot siffleur, du Troglodyte mignon, du Merle noir, de la Grive musicienne et du Pinson des arbres détectée lors de la visite sur le terrain du 21 mai 2021 n'est pas justifiée. La motivation d'un acte administratif ne peut pas être complétée a posteriori dans le cadre d'un recours juridictionnel. Aucune nouvelle visite n'a été réalisée sur le terrain, alors que la partie défenderesse elle-même jugeait une telle visite nécessaire aux fins de la requalification. Ainsi, sur la base des résultats de la visite sur le terrain, [Or. 4] l'office de l'environnement pouvait suspendre les activités de coupe uniquement en raison de la nidification probable du Bouvreuil pivoine et de la Sittelle torchepot. Selon le Tallinna Halduskohus (tribunal administratif de Tallinn), il ne ressort pas de l'injonction que la suspension des activités de coupe jusqu'au 31 juillet 2021 soit due à la durée de la période de nidification du Bouvreuil pivoine et de la Sittelle torchepot. La suspension des coupes forestières sur la totalité du terrain n'était pas justifiée du fait de la découverte de cas de nidification probable sur deux parcelles de forêt. L'injonction du 21 mai 2021 est illégale en raison du caractère disproportionné des restrictions.

**3.4.** Le prétendu manque à gagner que la requérante a pu subir n'a été causé que par l'injonction du 17 mai 2021, et non par celle du 21 mai 2021. Les restrictions imposées par la défenderesse n'étaient pas entièrement inadmissibles. Même si les restrictions avaient eu un caractère proportionné, il aurait fallu que le matériel soit retiré du terrain et qu'il y soit ensuite ramené. Il ne s'agit pas de restrictions à caractère exceptionnel [article 16, paragraphe 1, de la riigivastutuse seadus (loi sur la responsabilité de l'État, ci-après la « RVastS ») ; arrêt de la Riigikohus (Cour suprême) n° 5-21-3/11, point 41].

- 4 Par son **appel**, OÜ Voore Mets a demandé l'annulation de la décision du tribunal administratif et qu'il soit fait droit à son recours.
- 5 Par **décision** du 11 mai 2022, la Tallinna Ringkonnakohus (cour d'appel de Tallinn) a rejeté l'appel [OMISSIS] [et] confirmé la décision du tribunal administratif [OMISSIS].

**5.1.** Le début et la fin de la période de nidification des oiseaux diffèrent d'une espèce à l'autre et peuvent également varier d'une année à l'autre. Une interdiction des activités de coupe forestière imposée pour une durée déterminée dans le cadre de la procédure relative à la notification forestière peut s'avérer disproportionnée ou priver certaines espèces d'oiseaux d'une protection effective. Tout propriétaire forestier et toute personne chargée de réaliser des coupes forestières doit connaître les dispositions de l'article 55, paragraphe 6<sup>1</sup>, de la LKS et celles de l'article 7, paragraphe 1, point 3, de la LoKS. La suspension des coupes au printemps 2021 a pu paraître étonnante pour les propriétaires forestiers par rapport à la pratique suivie jusqu'à présent par l'office de l'environnement, mais elle n'était pas tout à fait inattendue. La partie défenderesse s'est appuyée sur la décision de la Cour dans l'affaire Skydda Skogen, ainsi que sur l'ordonnance, du 29 avril 2021, de la Tallinna Ringkonnakohus (cour d'appel de Tallinn) dans

l'affaire n° 3-20-2652. L'office de l'environnement ne traite pas les personnes de manière manifestement discriminatoire. La partie défenderesse a expliqué de façon crédible la raison pour laquelle les situations ont été différenciées.

**5.2.** Étant donné que l'article 7, paragraphe 1, point 3, de la LoKS est une disposition spéciale par rapport à l'article 28, paragraphe 1, de la korraikaitseadus [loi sur la protection de l'ordre public (ci-après la « KorS »)], ce dernier article n'est pas pertinent en l'espèce. L'article 7, paragraphe 1, point 3, de la LoKS vise également à garantir le respect de l'objectif de l'article 55, paragraphe 6<sup>1</sup>, de la LKS. Selon cet article, la partie défenderesse a le droit de suspendre les travaux forestiers pendant la période de reproduction des animaux vivant librement dans la nature. Les anciennes parcelles forestières du terrain litigieux sont un type d'habitat abritant l'égo-pode podagraire et les arbres y sont âgés pour la plupart entre 60 et 100 ans. Dans ces forêts caducifoliées, la densité de nidification est probablement de 10 couples pour 1 hectare. Compte tenu de ces éléments, on a pu estimer qu'il était très probable que les coupes forestières prévues sur les parcelles litigieuses accueillant à la mi-mai une nidification d'oiseaux seraient susceptibles d'entraîner la mort des oisillons incapables de voler ou la destruction des œufs. Par conséquent, la suspension des activités de coupe, à titre provisoire, dans l'attente de la réalisation d'une visite sur le terrain, était légale.

**5.3.** Selon l'avis de l'expert et selon l'Atlas des oiseaux d'Estonie, auxquels il est fait référence dans l'injonction prise par la partie défenderesse le 21 mai 2021, une nidification possible peut être requalifiée en nidification probable dans le cas où une nouvelle visite sur le terrain est effectuée à l'issue d'une période de sept jours. Or, aucune nouvelle visite sur le terrain n'a été effectuée. Selon les lignes directrices de l'office de l'environnement, les activités de coupe sont suspendues en cas de nidification certaine ou probable, et non en cas de nidification possible. La suspension des coupes forestières n'était donc justifiée qu'en raison de la nidification probable du Bouvreuil pivoine et de la Sittelle torchepot. Il serait excessivement contraignant d'exiger la constatation d'une nidification certaine. Il n'était pas nécessaire d'établir un procès-verbal de la visite sur le terrain [article 18, paragraphe 1, de la haldusmenetluse seadus (loi sur la procédure administrative, ci-après la « HMS »), article 12 de la KorS]. La visite sur le terrain ne constitue pas une mesure de surveillance étatique (chapitre 3 de la KorS). La visite a été formalisée dans un document écrit. La notion d'intention définie par l'article 16 de la KarS n'est pas pertinente lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre, dans le cadre de la procédure de contrôle, une mesure visant à prévenir la destruction des oiseaux.

**5.4.** Selon l'Atlas des oiseaux d'Estonie, la période de nidification du Bouvreuil pivoine s'étend jusqu'à la fin juillet, et on trouve encore des nids avec des oisillons ou des oisillons incapables de voler dans la première moitié d'août. La présence de nids de Sittelles torchepots contenant des œufs est avérée d'avril à mai et la sortie des jeunes hors du nid a lieu à la mi-juin. Par conséquent, la suspension des coupes jusqu'au 31 juillet ne pouvait, en principe, se justifier que

dans les limites de la parcelle 12 (1,5 ha). La suspension jusqu'au 31 juillet 2021 des coupes forestières sur l'ensemble du terrain de Pällu-Reino est illégale. **[Or. 5]**

**5.5.** Aux fins de l'application de l'article 5 de la directive « oiseaux », il est indifférent de savoir si l'oiseau appartient à une espèce menacée. La condition d'intention est également remplie dès lors que la possibilité d'une mise à mort ou d'une perturbation est acceptée (Skydda Skogen, points 44, 51 à 53). L'article 12, [paragraphe 1], sous a) à c), de la directive « habitats » se rapproche de l'article 5, sous a), b) et d), de la directive « oiseaux » mais, à la différence de ce dernier, l'article 12 de la directive « habitats » ne protège que les espèces figurant à l'annexe IV, point a), de cette même directive. La Cour n'a pas fait référence aux conclusions de l'avocate générale invoquées par la requérante. Il n'y a aucune raison de donner de la notion d'intention une interprétation différente, pour l'application de la directive « oiseaux », de celle retenue par la Cour. Un propriétaire qui procède à des coupes dans une forêt riche en oiseaux pendant la période printemps-été accepte, à tout le moins, l'idée que, très probablement, l'opération tue des oisillons et détruit des nids contenant des œufs. La suspension des activités de coupe est fondée sur la violation ou le risque de violation de l'article 55, paragraphe 6<sup>1</sup>, de la LKS. Cette disposition doit également être prise en compte lors de la réalisation de travaux agricoles. La différence dans le traitement réservé aux acteurs du monde agricole et de la foresterie est principalement due aux mesures prévues à l'article 7 de la LoKS.

**5.6.** L'article 7, paragraphe 1, point 3, de la LoKS est proportionné. La protection des oiseaux constitue un objectif important. De nombreux oiseaux forestiers ont une durée de vie brève et ne se reproduisent qu'une ou deux fois au cours de leur vie. Les coupes forestières effectuées année après année au printemps et en été ont un effet négatif cumulatif sur le niveau de population des oiseaux. Il faut attendre plusieurs décennies avant que les oiseaux puissent repeupler une zone ayant fait l'objet de coupes à blanc [OMISSIS]. L'augmentation estimée des terres forestières ne signifie pas qu'il y ait une augmentation des zones propices à la nidification des oiseaux. Les surfaces boisées ne se sont pas agrandies. Les périodes de reproduction des oiseaux ne peuvent pas être modifiées, mais, en revanche, il est possible d'éviter que des coupes à blanc soient réalisées dans les forêts riches en oiseaux et ce au moins pendant la période printanière. Dans le contexte du principe d'égalité de traitement, les travaux agricoles ont une nature différente de celle des travaux forestiers. En Estonie, les travaux agricoles ne peuvent pas être effectués toute l'année. Même en cas d'hiver doux, les travaux forestiers ne sont pas soumis à des contraintes temporelles aussi strictes que les travaux agricoles. Il y a beaucoup plus d'oiseaux qui nichent dans les forêts estoniennes que dans les champs.

- 6 [OMISSIS] AS Lemeks Põlva a acheté au propriétaire du terrain de Järveääre situé sur la commune de Põlva le droit d'exploitation de bois sur pied. L'office de l'environnement a approuvé les notifications forestières du 4 mai 2021 qui

prévoient la réalisation de coupes d'éclaircie sur la parcelle 1 et de coupes à blanc sur les parcelles 2, 4, 5 et 6 dudit terrain.

Par **injonction** du 21 mai 2021, l'office de l'environnement a suspendu, provisoirement jusqu'au 26 mai 2021, l'abattage des arbres sur le terrain de Järveääre pour protéger la reproduction des oiseaux. D'après l'injonction, chaque forêt abrite au moins un couple d'oiseaux nicheurs par hectare. La poursuite des coupes forestières fait peser un risque réel de perturbation des oiseaux pendant la période de reproduction et de dépendance, ainsi que de destruction ou de détérioration des nids (article 70<sup>2</sup>, paragraphe 1, de la LKS, article 60, paragraphe 2, de la LoKS, article 28, paragraphe 1, de la KorS).

Par **injonction** du 26 mai 2021, l'office de l'environnement a interdit les coupes sur le terrain de Järveääre jusqu'au 15 juillet 2021. D'après cette injonction, la visite sur le terrain a permis d'identifier une nidification certaine du Pic épeiche et du Pinson des arbres, une nidification probable de la Mésange charbonnière et du Geai des chênes, ainsi qu'une nidification possible du Pouillot véloce, du Pouillot siffleur, de la Fauvette des jardins, du Troglodyte mignon, de l'Accenteur mouchet et du Rouge-gorge.

7 AS Lemeks Põlva a introduit devant le Tartu Halduskohus (tribunal administratif de Tartu) des **recours** en vue de la constatation de l'illégalité des injonctions de l'office de l'environnement des 21 et 26 mai 2021. Selon les termes de ces recours, il n'existait aucun risque réel de destruction des oiseaux. La législation n'interdit pas de procéder à des coupes pendant la période de nidification des oiseaux. L'office de l'environnement n'a pas pris en compte les intérêts des propriétaires fonciers et des détenteurs du droit d'exploitation forestière. Selon la directive « oiseaux », les activités humaines sont autorisées pendant la période de reproduction si elles n'ont pas pour effet de porter une atteinte excessive aux oiseaux rares et si elles permettent de maintenir la population des espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage à un niveau raisonnable. Les injonctions sont disproportionnées. Il est nécessaire, à titre préventif, que le tribunal se prononce sur la demande en constatation, afin que la partie défenderesse ne suspende plus les coupes forestières à tout moment, et en vue de la préservation de droits ultérieurs (demande de dommages-intérêts). L'une des principales activités de la requérante consiste en la collecte et l'abattage des produits forestiers. L'action imprévisible de l'administration risque de porter gravement atteinte à son entreprise. **[Or. 6]**

8 Par **décision** du 18 mai 2022, le Tartu Halduskohus (tribunal administratif de Tartu) a fait partiellement droit aux recours [et] [OMISSIS] a constaté l'illégalité de l'injonction de l'office de l'environnement du 27 mai 2021 [OMISSIS]. Selon cette décision, c'est à juste titre que la partie défenderesse a établi l'existence d'un risque. Le motif de l'injonction, tiré de ce que la nidification de quatre espèces doit être considérée comme certaine ou probable, ne peut pas être modifié dans le cadre d'un recours juridictionnel. L'injonction du 27 mai n'aborde absolument pas la question de la proportionnalité d'une interdiction totale de coupes forestières

pendant environ un mois et demi au regard du nombre d'oiseaux nichant sur le terrain, des périodes de nidification desdits oiseaux et des intérêts de la requérante. La requérante n'a pas été entendue et on ignore quels travaux elle aurait souhaité effectuer à la place des coupes à blanc.

- 9 Par son **appel**, l'office de l'environnement a demandé l'annulation de la décision du tribunal administratif en ce qu'elle a fait droit aux recours. Par son **appel**, AS Lemeks Põlva a demandé l'annulation de la décision du tribunal administratif en ce qu'elle a rejeté les recours.
- 10 Par **décision** du 23 mars 2023, la Tartu Ringkonnakohus (cour d'appel de Tartu) a rejeté l'appel interjeté par AS Lemeks Põlva, fait droit à l'appel interjeté par l'office de l'environnement et annulé la décision du tribunal administratif en ce qu'elle a fait droit au recours [OMISSIS] pour les motifs suivants.

**10.1.** L'existence d'un risque accepté de détérioration des nids d'oiseaux et de perturbation des oiseaux que comportent les coupes forestières suffisait à justifier la suspension de celles-ci. On peut se référer, en-dehors de la directive « oiseaux », à l'interprétation faite par la Cour de la directive « habitats », qui est également pertinente (affaire Skydda Skogen). L'interprétation stricte de l'interdiction de perturbation des oiseaux est confirmée par les conclusions de la Cour dans l'affaire C-432/21, Commission/Pologne. La possibilité de modifier les modalités d'exécution des travaux forestiers ne garantit pas que ces activités ne perturberont pas les espèces protégées ou ne causeront pas la mort de spécimens de ces espèces protégées (argumentation de la Commission citée dans l'arrêt Commission/Pologne, C-432/21, point 57). Les effets les plus néfastes sur la faune aviaire sont dus aux coupes à blanc. La nidification des oiseaux vivant dans une zone faisant l'objet de coupes d'éclaircie est elle aussi perturbée par le bruit. Lorsque des coupes de printemps-été sont indispensables, il convient d'éviter de les pratiquer au moins dans les types d'habitats riches en oiseaux, en particulier dans les forêts caducifoliées et dans la taïga occidentale composées principalement d'arbres à feuilles caduques, et de choisir le type de coupe qui perturbe le moins possible la faune aviaire. Les dérogations à l'interdiction de perturbation des oiseaux doivent être reprises dans des dispositions nationales suffisamment claires et précises (C-[4]32/21, point 73).

**10.2.** Le terrain de Järveääre est occupé par des terres forestières d'une superficie relativement réduite (2,43 ha). Les notifications forestières prévoient d'y pratiquer des coupes à blanc sur 2,29 ha et des coupes d'éclaircie sur 0,22 ha. Les parcelles 2, 4, 5 et 6 du terrain de Järveääre sont situées dans un massif de la taïga occidentale et constituent les lieux de reproduction accueillant le plus grand nombre d'oiseaux d'Estonie. Dans le cadre de la procédure juridictionnelle, la partie défenderesse a expliqué que, à l'expiration de l'injonction, la requérante disposait encore de plus de neuf mois pour réaliser les coupes sur la base de la notification forestière en cours de validité. Il semble plausible que la partie défenderesse se soit également fondée sur ces considérations pour adopter l'injonction du 27 mai 2021. Il n'était pas permis à l'office de l'environnement de

modifier les types de coupe prévus par les notifications forestières au moment d'adopter l'injonction du 27 mai 2021. La requérante n'invoque pas la présence d'un des motifs de dérogation prévus à l'article 55, paragraphe 3, points 1) à 5), de la LKS existe. L'interdiction de perturber les oiseaux prévaut sur tous les autres motifs, y compris les motifs d'ordre économique. L'office de l'environnement n'était pas en mesure d'examiner si, en l'espèce, il convenait de considérer la perturbation comme étant significative. Il n'était pas permis à la partie défenderesse de prendre en compte des intérêts qui ne figurent pas parmi ceux énoncés par la [LKS] ou par la directive « oiseaux ».

**10.3.** Au vu de la conversation téléphonique intervenue le 20 mai 2021 entre l'inspecteur de la partie défenderesse et le représentant légal de la requérante, l'absence de mention et de prise en compte des intérêts de la requérante n'entraîne pas l'illégalité de l'injonction du 21 mai 2021. Il y a lieu d'admettre l'explication de la partie défenderesse sur le fait que c'est en application de l'article 40, paragraphe 3, point 1, de la HMS qu'elle n'a pas entendu la requérante avant l'adoption de l'injonction du 27 mai 2021.

## ARGUMENTS DES PARTIES

- 11 Dans son **pourvoi en cassation**, OÜ Voore Mets demande l'annulation des décisions des cours d'appel et qu'il soit fait droit à son recours, c'est-à-dire de condamner la partie défenderesse à payer à la requérante des dommages et intérêts à hauteur de 2403,52 euros ou, subsidiairement, **[Or. 7]** à hauteur d'une somme fixée par la juridiction de céans. La requérante demande que l'article 7, paragraphe 1, point 3, de la LoKS soit déclaré inconstitutionnel et que l'application de celui-ci soit écartée. Le pourvoi est fondé sur les motifs suivants.

**11.1.** Les juridictions ont omis d'examiner les preuves produites et les arguments avancées par la requérante [violation des articles 157, paragraphe 1, 158, paragraphe 1, 165 et 198, paragraphe 2, point 1, du halduskohtumenetluse seadustik (code de justice administrative, ci-après le « HKMS »)]. La cour d'appel s'est appuyée sur l'article d'A. Lõhmus en violation de l'article 198, paragraphe 3, du HKMS.

**11.2.** La notification forestière donne le droit de réaliser des coupes pendant 12 mois. Le fait de suspendre les coupes constitue une violation de ce droit. L'exploitant forestier ne va pas se lancer dans la réalisation d'études ornithologiques. En se référant à la pratique suivie jusqu'alors, il pouvait légitimement partir du principe que la réalisation de coupes forestières en période de nidification n'était pas automatiquement considérée comme une perturbation ou une destruction intentionnelle des nids. Les lignes directrices de l'office de l'environnement, intitulées « Pesitsusrahust kinni pidamise kontrollimine metsalindude kaitsmiseks » (« Contrôle portant sur le respect d'une trêve durant la période de nidification pour la protection des oiseaux forestiers »), ne sont pas pertinentes, car les oiseaux peuplent les forêts, y compris dans des types d'habitat

indiqués en bleu et en jaune (incidence faible et moyenne). Le droit ne saurait s'appliquer sur la base de probabilités. L'article 28, paragraphe 1, de la KorS n'est pas une base juridique permettant de prévenir un risque abstrait [arrêt de la Riigikohus (Cour suprême) n° 3-15-443/54, point 14]. En Estonie, il n'existe aucun problème concernant le niveau de population du Bouvreuil pivoine et de la Sittelle torchepot. La cour d'appel a estimé que la Sittelle torchepot avait besoin de 1,5 ha de forêt pour que sa tranquillité soit garantie en période de nidification. C'est six fois plus important que, par exemple, la zone protégée de l'habitat permanent de l'Écureuil volant (0,2 ha – article 50, paragraphe 2, point 1, de la LKS).

**11.3.** L'objectif de l'article 55, paragraphe 6<sup>1</sup>, de la LKS n'est pas une suspension générale et complète des coupes forestières pendant toute la période de nidification des oiseaux. Il n'est pas possible, sur le fondement de cette disposition, d'imposer une interdiction des coupes qui dure plus longtemps que celle prononcée par un règlement ministériel pris en application de l'article 40, paragraphe 10, de la metsaseadus (loi sur les forêts, ci-après la « MS »). L'application de l'article 7, paragraphe 1, point 3, de la LoKS requiert qu'un risque soit identifié selon les articles 5, paragraphe 2 et 28, paragraphe 1, de la KorS. Ce risque doit être établi de manière objective. Le fait que la forêt abrite au moins un couple d'oiseaux sur un hectare ne constitue pas un risque réel et immédiat. Les directives « habitats » et « oiseaux » offrent un niveau de protection différent. La première protège les habitats et les espèces menacés, la seconde protège tous les oiseaux. La Cour n'a pas encore interprété la notion d'intention au sens de la directive « oiseaux ». Cette notion doit être entendue conformément à l'article 104, paragraphe 5, de la VÕS [voir article 8, paragraphe 3, de la keskkonnastutuse seadus (loi sur la responsabilité environnementale, ci-après la « KeVS ») ; arrêt de la Riigikohus (Cour suprême) n° 3-3-1-17-13, point 14]. Les décisions des juridictions sont entachées d'incohérences. Si chaque hectare abrite au moins un couple d'oiseaux, toute plainte devrait, selon la logique des juges, entraîner la suspension des coupes forestières de printemps-été. Or, en 2021, seuls 40 coupes ont fait l'objet d'une suspension d'une durée significative, alors que 159 plaintes avaient été déposées auprès de la partie défenderesse.

**11.4.** L'article 7, paragraphe 1, point 3, de la LoKS est contraire à l'article 12 de la PS en ce qu'il traite les sylviculteurs et les oiseaux des champs plus défavorablement que les agriculteurs et les oiseaux des forêts. Si l'objectif de l'article 7, paragraphe 1, de la LoKS est d'empêcher que des oiseaux soient tués, il est contraire à celui-ci que les juges acceptent que des oiseaux puissent être tués au cours de travaux agricoles. Il n'est pas non plus forcément nécessaire de travailler les champs pendant la période de nidification, puisque cette période ne coïncide généralement pas avec celle des semailles et des moissons. De même, on n'est pas obligé de faucher l'herbe en période de nidification. Cependant, cela a pour effet, comme dans le cas de la forêt, de compromettre la quantité et la qualité des récoltes et du foin. Les agriculteurs, comme les sylviculteurs, peuvent planifier leurs travaux, mais, dans le cas d'hivers cléments, il est matériellement

impossible de réaliser des travaux forestiers pendant six mois [article 19, paragraphe 1, point 2, du metsa majandamise eeskiri (code de gestion forestière) établi par le règlement n° 88 du ministre de l'environnement du 27 décembre 2006]. Étant donné que les oiseaux et les animaux vivent et nichent sur les terres tant agricoles que forestières, leur vie doit être protégée de la même manière. La population des oiseaux des champs suit une tendance à la baisse beaucoup plus marquée que celle des oiseaux des forêts.

**11.5.** Une injonction qui a pour finalité de protéger un couple de Bouvreuils pivouines et un couple de Sittelles torchepots n'est pas proportionnée. Seules 0,2 % des nidifications sont affectées par les coupes. En 80 ans, la superficie des terres forestières d'Estonie a augmenté de plus de 850 000 hectares. Le propriétaire a l'obligation de reboiser le terrain forestier dans les cinq ans (article 24, paragraphe 3, de la MS). Au bout de 10 à 20 ans, un site de coupe à blanc convient aux oiseaux arbustifs et, au bout de 40 ans, aux oiseaux vivant dans les forêts anciennes. En raison de l'obligation de reboisement, les oiseaux continuent d'avoir une forêt propice à la construction de nids lorsque, l'année d'avant, des coupes forestières ont été pratiquées sur leur ancien site de nidification. L'office de l'environnement a omis d'examiner les aspects économiques et sociaux (article 2 de la directive « oiseaux »). Une suspension des coupes forestières pendant trois mois et demi aurait un impact socio-économique sans précédent sur les zones rurales et les 30 000 personnes qui vivent de l'exploitation forestière, et entraînerait une hausse des prix des produits et des services liés au bois, notamment du chauffage et de l'électricité. La requérante appartient [Or. 8] à un grand groupe forestier, elle est liée par des contrats de fourniture et doit planifier longtemps à l'avance la localisation des terrains sur lesquels les travaux doivent être effectués. Dès lors que l'objectif est d'empêcher que les animaux soient tués, on ne saurait établir la moindre distinction et considérer un animal comme étant de second rang en fonction du lieu où il vit. La charge qu'implique la protection des oiseaux devrait être supportée par tous les secteurs. Selon les considérations formulées par la cour d'appel, il conviendrait également d'interdire les exercices menés par les forces armées. Les conditions climatiques et l'activité économique en Europe centrale et méridionale ont des effets négatifs sur les oiseaux migrateurs bien plus importants que les coupes forestières réalisées en Estonie. Cela fait des dizaines d'années que l'on procède à des coupes en périodes printanière et estivale, et pourtant la situation des oiseaux n'est pas catastrophique.

**11.6.** Une réparation du préjudice s'impose en raison de l'illégalité des injonctions. Dans l'hypothèse où la Riigikohus (Cour suprême) estimerait que les injonctions sont légales, la réparation du préjudice devrait intervenir sur le fondement de l'article 16, paragraphe 1, de la RVastS. Le préjudice a un caractère exceptionnel étant donné que la requérante procédait à des coupes forestières en pensant que celles-ci ne portaient pas atteinte aux oiseaux d'une manière déraisonnable. La pratique administrative a changé du jour au lendemain. La requérante a dû rapidement trouver de nouveaux sites pour poursuivre ses activités.

- 12 Dans son **pourvoi en cassation**, AS Lemeks Põlva demande l’annulation totale de la décision de la Tartu Ringkonnakohus (cour d’appel) et l’annulation partielle de la décision du Tartu Halduskohus (tribunal administratif de Tartu), et qu’il soit fait entièrement droit à ses recours, ou que l’affaire soit renvoyée devant la cour d’appel pour un nouvel examen. Le pourvoi se fonde notamment sur les motifs suivants.

**12.1.** Les injonctions ne sont pas suffisamment motivées pour être comprises et contrôlées. Elles ne sont pas conformes aux articles 4, 40 et 56 de la HMS. L’office de l’environnement a imposé une interdiction de coupes d’une durée supérieure à celle que le ministre de l’environnement peut prononcer en vertu de l’article 40, paragraphe 10, de la MS. C’est cet article 40, paragraphe 10, de la MS, qui n’a d’ailleurs jamais été appliqué par le ministre de l’environnement, qui a été conçu pour maintenir la population des oiseaux à un niveau suffisant. L’interdiction des coupes forestières au seul motif que celles-ci pourraient perturber les oiseaux durant la période de reproduction n’est pas proportionnée et ne s’inscrit pas non dans l’esprit de la directive « oiseaux ». Les directives « oiseaux » et « habitats » ont des objectifs et des niveaux de protection différents. Une coupe ne peut être interrompue qu’après la découverte d’une nidification aviaire. Or, avant l’injonction du 21 mai 2021, la partie défenderesse n’avait détecté aucune nidification d’oiseaux sur le terrain. L’évaluation doit porter sur le risque pesant sur la vie de l’oiseau et non sur le risque de destruction des bosquets. [OMISSIS]

**12.2.** L’office de l’environnement organise maintenant la prévention de la perturbation des oiseaux d’une manière plus rigoureuse ou de la même manière que pour les espèces d’oiseaux protégées relevant de la catégorie I. Les espèces d’oiseaux rencontrées ne sont ni craintives ni protégées. Lorsqu’une nidification certaine ou probable a été identifiée, la partie défenderesse n’a pas le pouvoir d’imposer des restrictions d’envergure arbitraire. Les faits à l’origine de l’injonction du 27 mai 2021 ne sont pas vérifiables. L’injonction ne mentionne aucun des travaux scientifiques présentés dans le cadre de la procédure juridictionnelle. La durée des périodes de nidification des différents oiseaux n’a pas fait l’objet d’une évaluation ; par exemple, le Pic épeiche termine sa nidification au plus tard le 30 juin. La partie défenderesse aurait dû envisager, dans son injonction, d’autres types de coupes et la demanderesse aurait pu soumettre de nouvelles notifications forestières en conséquence. La foresterie doit être traitée de la même manière que les autres secteurs. Il n’est pas établi scientifiquement que les coupes forestières de printemps-été soient le principal facteur, et un facteur fondamental, de la diminution de la population de certaines espèces d’oiseaux.

- 13 [OMISSIS] [questions de procédure interne]
- 14 Dans leurs **mémoires en réponse**, OÜ Voore Mets et AS Lemeks Põlva ont demandé à la Riigikohus (Cour suprême) de ne pas interroger la Cour à titre

préjudiciel. Selon les requérantes, il conviendrait, en l'espèce, de suivre les conclusions présentées par l'avocate générale dans l'affaire Skydda Skogen.

## POSITION DE LA CHAMBRE DE CÉANS

- 15 La chambre de céans estime que la résolution des présentes affaires jointes requiert un renvoi préjudiciel aux fins de l'interprétation et de l'examen de la validité de la directive « oiseaux » [article 267, premier alinéa, sous b), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne], et qu'il y a lieu de suspendre la procédure jusqu'à ce qu'il soit statué sur la demande de décision préjudicielle [OMISSIS]. La chambre de céans résume tout d'abord les questions litigieuses, le cadre juridique [Or. 9] national et les éclairages apportés jusqu'à présent par la Cour (I), puis se penche sur les questions d'interprétation, d'application et de validité des articles 5 et 9 de la directive « oiseaux » (II), et examine, enfin, les arguments des parties [OMISSIS] (III).

### I

- 16 OÜ Voore Mets demande la réparation du préjudice que lui a prétendument causé l'office de l'environnement du fait de deux injonctions lui ordonnant, en vertu de l'article 7, paragraphe 1, point 3, de la LoKS et de l'article 55, paragraphe 6<sup>1</sup>, de la LKS, la suspension de coupes à blanc pour les périodes allant respectivement du 17 au 21 mai et du 21 mai au 31 juillet 2021. Le préjudice résulte des surcoûts liés au transport des engins forestiers et du manque à gagner dû à l'immobilisation des travaux. AS Lemeks Põlva demande que les mêmes injonctions dont elle a été destinataire soient déclarées illégales. OÜ Voore Mets souhaitait, sur la base de notifications forestières, procéder à des coupes à blanc, c'est-à-dire des coupes dans lesquelles la quasi-totalité des arbres d'une parcelle sont abattus au bout d'un an, à l'exception des arbres porte-graines et des arbres de rétention nécessaires pour garantir la biodiversité (article 29, paragraphe 1, de la MS). AS Lemeks Põlva souhaitait elle aussi procéder principalement à des coupes à blanc, mais également à des coupes d'éclaircie sur une des parcelles. Les coupes d'éclaircie sont effectuées afin d'augmenter la valeur de la forêt, de gérer la densité et la composition de la forêt et de permettre l'utilisation du bois provenant d'arbres susceptibles de tomber à court terme. Dans le cadre de ces coupes, il n'est procédé qu'à l'abattage d'une partie des arbres, à hauteur d'un quota fixé par un règlement du ministre compétent (article 28, paragraphe 7, et article 31, paragraphe 2, de la MS).
- 17 Selon l'article 7, paragraphe 1, point 3, de la LoKS, l'autorité responsable du maintien de l'ordre public a le droit de suspendre les travaux forestiers pendant la période de reproduction des animaux vivant dans la nature. En vertu de cette disposition, il est notamment possible de suspendre les coupes pour garantir le respect des interdictions prévues par l'article 55, paragraphe 6<sup>1</sup>, de la LKS, lorsqu'il existe un risque concret de violation de ces interdictions. Conformément à l'article 55, paragraphe 6<sup>1</sup>, 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<sup>1</sup>, de la LKS autorise à titre exceptionnel la mise à mort de spécimens d'animaux, y compris d'oiseaux, qui appartiennent aux espèces protégées relevant des catégories II ou III, ainsi que la perturbation des oiseaux ou la détérioration de leurs nids et de leurs œufs, si cela s'avère nécessaire pour éviter toute atteinte aux cultures agricoles, aux animaux d'élevage et à la pisciculture, considérés comme étant importants, ou à d'autres biens essentiels.

- 18 L'article 7, paragraphe 1, point 3, de la LoKS et l'article 55, paragraphe 6<sup>1</sup>, de la LKS reprennent notamment l'article 5, sous a), b) et d), de la directive « oiseaux ». Devant la juridiction de céans, les parties s'opposent en particulier sur le point de savoir quelles sont les circonstances qui doivent être établies pour que les interdictions prévues à l'article 55, paragraphe 6<sup>1</sup>, de la LKS s'appliquent aux coupes à blanc et aux coupes d'éclaircie, et pour que les actes visés par cette disposition soient considérés comme intentionnels. Le point litigieux porte également sur la manière dont il convient d'identifier les oiseaux qui nichent dans une forêt faisant l'objet de coupes, sur la manière d'évaluer le risque encouru par les oiseaux, leurs nids et leurs œufs, ainsi que sur la portée spatiale et temporelle des restrictions qui s'imposent afin de prévenir ce risque.
- 19 La Cour a déjà jugé, à propos de la directive « oiseaux », que :
- les interdictions prévues à l'article 5 concernent toutes les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage dans le champ d'application territorial de la directive (Skydda Skogen, points 33 et suivants) ;
  - les critères sur la base desquels les États membres peuvent déroger aux interdictions prévues par la directive doivent être repris dans des dispositions nationales suffisamment claires et précises (arrêt dans l'affaire C-192/11, Commission/Pologne, point 56) ;
  - toutes les dérogations apportées par les États membres à l'article 5 doivent respecter les conditions prévues à l'article 9, y compris la condition générale selon laquelle il n'existe pas une autre solution satisfaisante, et correspondre aux motifs de dérogation énumérés à l'article 9, [paragraphe 1], sous a) à c) (C-432/21, points 80 et suivants).
- 20 En ce qui concerne la directive « habitats », dont l'un des principaux objectifs est la conservation des espèces menacées, y compris des espèces d'oiseaux, et de leurs habitats (considérant 6), la Cour a jugé que : **[Or. 10]**
- les interdictions figurant à l'article 12, [paragraphe 1], sous a) à c), sont également susceptibles de s'appliquer à une activité, telle qu'une activité d'exploitation forestière, dont l'objet est manifestement autre que la capture

- ou la mise à mort, la perturbation intentionnelles d'espèces animales ou la destruction ou le ramassage intentionnels des œufs ;
- la mise en œuvre du régime de protection prescrit par cette disposition n'est pas subordonnée à la condition qu'une activité donnée risque d'avoir une incidence négative sur l'état de conservation de l'espèce animale concernée ;
  - les actes mentionnés dans cette disposition présentent un caractère intentionnel également dans le cas où leur auteur s'est contenté d'en accepter les conséquences possibles (Skydda Skogen, points 50 et suivants ; C-221/04, Commission/Espagne, point 71).
- 21 Étant donné que la présente affaire ne concerne pas les espèces énumérées à l'annexe IV, sous a), de la directive « habitats », le litige doit s'apprécier au regard, précisément, de la directive « oiseaux ». En dépit des éclairages apportés jusqu'à présent par la Cour, la présente affaire soulève des questions auxquelles la directive « oiseaux » et la jurisprudence de la Cour ne répondent pas clairement. Bien que l'énoncé des interdictions prévues par les deux directives mette en œuvre l'article 6 de la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, ouverte à la signature à Berne le 19 septembre 1979 [ci-après la « convention de Berne »], la juridiction de céans n'a pas de certitude suffisante sur le point de savoir :
- si la notion d'intention au sens de l'article 5 de la directive « oiseaux » doit être comprise de la même manière que dans le cas de l'article 12 de la directive « habitats » ;
  - dans le cas où la notion d'intention au sens de l'article 5 de la directive « oiseaux » comprend l'acceptation de la mise à mort ou de la perturbation des oiseaux ou de la destruction ou de la détérioration de leurs nids ou de leurs œufs, quelles sont les circonstances qui suffisent pour conclure à l'existence d'une telle acceptation ;
  - si l'expression « pour prévenir les dommages importants aux forêts » figurant à l'article 9, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, de la directive « oiseaux » permet de déroger aux interdictions prévues à l'article 5, afin de prévenir des dommages importants à la foresterie, et si de tels dommages peuvent consister en la perte ou la réduction excessive de revenus provenant de l'exploitation forestière.
- 22 Le caractère ambigu des articles 5 et 9 de la directive « oiseaux » sur ces questions ressort notamment des conclusions de l'avocate générale dans l'affaire Skydda Skogen, que la Cour n'a pas explicitement suivies, mais qu'elle n'a pas non plus réfutées. L'avocate générale indique que, d'un côté, le champ d'application de la directive « oiseaux » est large puisqu'elle protège tous les oiseaux vivant dans la nature, y compris ceux qui ne sont pas menacés. La directive « oiseaux » ne vise pas à assurer une protection stricte, notamment une protection de chacun des spécimens. Selon l'article 2 de ladite directive, il s'agit d'assurer le maintien ou

l'adaptation de la population des espèces à un niveau qui corresponde notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, compte tenu des exigences économiques et récréationnelles. D'un autre côté, les conditions de dérogation de l'article 9 de la directive « oiseaux » sont rédigées dans des termes encore plus restrictifs que ceux de l'article 12 de la directive « habitats ». Pour ces raisons, l'avocate générale est d'avis que les interdictions prévues à l'article 5, sous a), b) et d), de la directive « oiseaux » ne devraient, en pratique, s'appliquer que dans la mesure nécessaire pour maintenir la population des espèces concernées au niveau fixé par l'article 2 de cette même directive, à condition que l'activité n'ait pas pour objet de porter atteinte aux oiseaux (conclusions de l'avocate générale, points 70 et suivants).

- 23 D'autres États membres ont adopté dans le domaine de la foresterie diverses dérogations à l'interdiction de porter atteinte aux oiseaux – outre la Pologne (voir C-432/21), c'est par exemple le cas de l'Allemagne [voir article 45, paragraphe 7, du Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (loi fédérale sur la protection de la nature et la préservation du paysage)]. La Cour n'a pas précisé quelle était sa position par rapport à l'argument de la Commission selon lequel les considérations formulées dans l'affaire Skydda Skogen au sujet de l'intention trouvent à s'appliquer en ce qui concerne l'article 5, sous b) et d), de la directive « oiseaux » (C-432/21, point 33).

## II

- 24 La juridiction de céans estime qu'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 [Or. 11] 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. Dans le cas des coupes d'éclaircie, le risque de destruction des nids et de mise à mort des oisillons est moindre, car seule une partie des arbres fait l'objet d'un abattage sélectif en forêt.
- 25 L'évaluation du risque d'atteinte aux oiseaux constitue une décision présentant un caractère prévisionnel (voir arrêt de la chambre de céans n° 3-17-1545/81, points 26 et 27), ce qui implique nécessairement d'évaluer la probabilité de la survenance d'une conséquence dommageable. Il n'est nul besoin d'une certitude absolue ou quasi absolue pour mettre en œuvre les interdictions découlant de l'article 55, paragraphe 6<sup>1</sup>, de la LKS au moyen d'une injonction prévue à l'article 7, paragraphe 1, point 3, de la LoKS. Il suffit qu'il y ait un risque concret, c'est-à-dire une situation dans laquelle, sur la base d'une évaluation objective de ce qui a eu lieu, il est possible de considérer comme suffisamment probable qu'il

soit porté atteinte à un intérêt juridique protégé dans un proche avenir [voir article 5 de la keskkonnaseadustiku üldosa seadus (loi portant dispositions générales du code de l'environnement, ci-après la « KeÜS ») ; article 5, paragraphe 2, de la KorS]. Pour établir l'existence d'un risque, il n'est pas nécessaire que la présence de nids d'oiseaux sur une parcelle soit confirmée par des preuves directes. Conformément au principe de précaution, il est également possible de tirer des conclusions sur une nidification de manière indirecte en ayant recours aux connaissances ornithologiques générales et aux méthodes universellement reconnues par la communauté scientifique. Il n'est pas irrationnel d'affirmer la présence d'une nidification en période de reproduction des oiseaux en se fondant sur le type de forêt ainsi que sur l'identification de quelques spécimens, quand bien même le gestionnaire forestier n'aurait pas remarqué d'oiseaux à un moment quelconque de sa visite.

- 26 Dans la motivation des premières injonctions de courte durée (17 et 21 mai 2021), l'office de l'environnement a affirmé, sur la base de données scientifiques, que les forêts estoniennes abritent au moins un couple d'oiseaux nicheurs par hectare. La possibilité de porter atteinte à un petit nombre d'oiseaux non rares constitue un risque environnemental qui doit être réduit par la mise en œuvre de mesures conservatoires appropriées (article 4 et article 11, paragraphe 1, de la KeÜS). La chambre de céans estime, à première vue, que la présence d'un couple d'oiseaux par hectare ne dépasse pas nécessairement le seuil à partir duquel l'exploitant forestier est réputé avoir accepté la possibilité que des oiseaux soient tués ou perturbés, ou que leurs nids ou leurs œufs soient détruits ou endommagés. Si, avant ou pendant la réalisation de coupes dans une telle forêt, on apprend qu'un arbre porteur de nid se trouve sur la parcelle, il convient, conformément à l'article 55, paragraphe 6<sup>1</sup>, de la LKS, de ne pas procéder à l'abattage de cet arbre. Le fait de couper le reste de la forêt entraîneraient, dans le pire des cas, la destruction de quelques nids passés inaperçus, en même temps que celle des œufs ou des oisillons. La directive « oiseaux » n'a pas pour objectif la préservation de chaque oiseau et de chaque nid.
- 27 Dans le cadre de la procédure juridictionnelle, l'office de l'environnement a fait valoir que, compte tenu du type et de l'âge de la forêt, les populations d'oiseaux se trouvant sur la parcelle forestière des requérantes durant la période de nidification étaient probablement bien plus nombreuses que le chiffre minimum, allant de 8 à 10 couples par hectare, soit un total de 74 à 93 couples sur les parcelles litigieuses. Cette hypothèse a été confortée, par exemple, par la découverte, suite à la visite sur le terrain du 21 mai 2021, d'éléments indiquant la nidification probable du Bouvreuil pivoine et de la Sittelle torchepot sur le site de coupe forestière d'OÜ Voore Mets. La découverte d'un couple de Bouvreuils pivoines et d'un nid de Sittelle torchepot ne veut pas dire qu'il n'y a pas d'autres oiseaux qui nichent sur la zone de coupe. C'est également ce qu'indique la détection d'oiseaux sur le même terrain, certes en dehors du site d'abattage. De la même façon, il a également été découvert des éléments indiquant une nidification certaine ou probable de plusieurs espèces d'oiseaux dans la forêt d'AS Lemeks Põlva.

- 28 La chambre de céans est a priori d'avis que, à partir du moment où ces circonstances additionnelles existent, il y a nécessairement acceptation de la possibilité que les coupes à blanc effectuées pendant la période de nidification causent la mort des oiseaux et la destruction de leurs nids et de leurs œufs. La chambre de céans ne partage pas la position d'OÜ Voore Mets selon laquelle les interdictions prévues à l'article 5 de la directive « oiseaux » ne peuvent être mises en œuvre que si l'État membre a préalablement déterminé un niveau satisfaisant de populations des espèces concernées au regard de l'article 2 de ladite directive. La Cour a jugé (*Skydda Skogen*, point 36) que l'application des interdictions visées à l'article 5 de la directive « oiseaux » n'est nullement réservée aux espèces qui sont énumérées à l'annexe I de cette directive, ou qui sont menacées à un certain niveau ou dont la population montre une tendance à baisser à long terme. On peut néanmoins douter que la réalisation de coupes puisse être considérée comme une mise à mort, une perturbation, une destruction ou une détérioration intentionnelle au sens de l'article 5 de la directive « oiseaux », si rien ne laisse supposer une nidification d'oiseaux menacés dans la zone de coupe et si l'activité n'a pas pour objet de tuer ou de perturber les oiseaux ou encore de détruire ou d'endommager les nids (points 20 et 21 ci-dessus). Le fait que toutes les espèces d'oiseaux doivent relever d'un régime de protection ne signifie pas nécessairement que tous les oiseaux doivent être protégés de la même manière. L'article 5 de la directive « oiseaux » devrait faire l'objet d'une interprétation téléologique, c'est-à-dire qui tient compte de l'article 2. Seule la Cour peut apporter une solution contraignante à cette problématique. La notion d'intention, au sens de l'article 5 de la directive « oiseaux », revêt un caractère autonome. Son contenu ne dépend pas du droit national. **[Or. 12]**
- 29 S'il convient de voir dans les coupes litigieuses une intention de tuer, de perturber ou d'endommager les oiseaux ou encore de détériorer ou de détruire leurs nids ou leurs œufs, il est nécessaire de déterminer, en l'espèce, si l'article 9 de la directive « oiseaux » permet de déroger aux interdictions prévues à l'article 5, sous a), b) et d). Selon la chambre de céans, il existe des arguments de poids pour admettre la possibilité, en l'espèce, de déroger, en vertu de l'article 9, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, aux interdictions précitées afin de prévenir des dommages importants dans le secteur de la foresterie et pour considérer que de tels dommages pourraient, en principe, résulter de la perte des revenus provenant de [OMISSIS] l'exploitation forestière.
- 30 Si, en raison des interdictions de coupe durant les périodes de nidification, il est impossible de réaliser un abattage forestier pendant une longue période, ou qu'il est impossible de le réaliser de manière économiquement rentable, afin d'obtenir du bois brut, cela peut constituer un dommage important pour la forêt en tant que ressource économique. Pour établir l'illégalité des injonctions, les requérantes ont, en substance, fait valoir qu'un tel dommage peut leur être causé si, pendant plusieurs années consécutives, il n'y a pas la possibilité de procéder à des déboisements dans les délais qui s'imposent à l'entreprise. Il conviendrait avant tout de considérer comme de tels dommages potentiels la valeur de la forêt susceptible d'être déboisée et les pertes de bénéfices sur sa vente, y compris les

pertes de retour sur investissement, ainsi que la valeur économique ajoutée que peuvent générer les coupes d'éclaircie. Bien que, en l'espèce, les requérantes ne demandent pas à être indemnisées de la valeur de la forêt (OÜ Voore Mets ne demande qu'à être indemnisée du dommage causé par la suspension temporaire des travaux), la possibilité qu'un tel dommage survienne n'est pas dénuée de pertinence dans le présent litige, car elle donne une idée de l'intensité de l'atteinte au droit fondamental de propriété et à la liberté d'entreprise des requérantes, et peut, en fonction de l'interprétation de l'article 9, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, de la directive « oiseaux », justifier l'octroi d'une dérogation et, par conséquent, montrer que les injonctions de la partie défenderesse sont illégales.

- 31 Il faut supposer que l'article 9, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, de la directive « oiseaux » vise également les forêts en tant que ressource économique, ainsi que les dommages résultant de l'absence d'exploitation de la forêt. L'article 9, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, de la directive « oiseaux » repose sur l'article 9, paragraphe 1, deuxième tiret, de la convention de Berne, selon lequel chaque partie contractante peut déroger aux interdictions de porter atteinte aux espèces pour prévenir, entre autres, des dommages importants aux forêts et aux autres formes de propriété (en anglais, « *forests, ... and other forms of property* », en allemand, « *Wäldern, ... und anderem Eigentum* », en français, « *aux forêts, ...et aux autres formes de propriété* »). Cela laisse plutôt entendre que la directive elle aussi vise en principe comme motif de dérogation, la réalisation d'un dommage à la forêt en tant que forme de propriété. Cette approche répondrait, en outre, à la volonté de parvenir à un équilibre entre les intérêts contradictoires mentionnés à l'article 2 de la directive. L'article 9, paragraphe 1, sous a), quatrième tiret, de la directive « oiseaux » prévoit une possibilité de dérogation pour la protection de la flore et de la faune en tant que ressources naturelles.
- 32 À la lumière de ce qui précède, il y a lieu de considérer que le dommage potentiellement subi par le gestionnaire forestier et justifiant une dérogation au titre de l'article 9, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, de la directive « oiseaux » devrait être d'autant plus important que les espèces d'oiseaux concernées sont menacées, que le degré de probabilité qu'elles subissent des répercussions est élevé et que ces répercussions sont graves. Aux termes de l'article 9, paragraphe 1, de la directive « oiseaux », l'octroi de toute dérogation est subordonné à la condition qu'il n'existe pas d'autres solutions satisfaisantes. Une solution purement théorique ne saurait être une solution satisfaisante. Compte tenu des exigences économiques visées à l'article 2 de la directive « oiseaux », on peut supposer que cette autre solution doit également être satisfaisante économiquement. Le dommage causé à la forêt en tant que forme de propriété doit être supporté par le gestionnaire forestier si une interdiction des coupes s'impose pour protéger une espèce d'oiseau menacée ou si, pour d'autres raisons, les coupes mettent en péril les objectifs de la directive. Toutefois, dès lors que les coupes ne compromettent pas les objectifs de la directive, il conviendrait plutôt d'accorder

une dérogation dans le cas où les autres solutions envisageables ne permettraient pas de réaliser des coupes de manière économiquement rentable.

- 33 D'une part, dans les deux affaires jointes, les requérantes n'ont pas avancé d'arguments très convaincants sur l'absence d'autres solutions. OÜ Voore Mets prétend non pas qu'il est techniquement impossible de réaliser des coupes forestières sur les parcelles litigieuses en dehors de la période de nidification des oiseaux, mais qu'elle préfère le faire durant cette période afin d'utiliser de manière optimale ses outils de production et sa main d'œuvre. Elle a précisé que, au sein du groupe auquel elle appartient, seuls 10 à 15 % des coupes annuelles sont effectuées au printemps. D'autre part, étant donné que [Or. 13] l'existence d'un risque probable pour des espèces d'oiseaux dans un état de conservation défavorable ou pour le niveau requis des populations d'oiseaux détectés sur les parcelles n'a été mis en évidence dans aucune des deux affaires jointes, on ne saurait soutenir que des considérations de cette nature ne permettent pas, clairement, de justifier une dérogation.
- 34 La chambre de céans estime qu'il lui est impossible, sans attendre la position de la Cour sur les questions de principe relatives à l'interprétation de la directive « oiseaux », de se prononcer sur les situations concrètes, notamment sur le point de savoir si le tribunal administratif et la cour d'appel ont suffisamment instruit les faits des cas d'espèce, y compris le préjudice que pourraient subir les requérantes dans le cas où elles seraient tenues, à titre de solution de remplacement, de réaliser les coupes forestières sur les terrains litigieux au cours d'une autre période.
- 35 Les requérantes considèrent, en substance, que, si les coupes ne portent pas atteinte au maintien des populations d'oiseaux au niveau requis, l'impossibilité d'accorder la dérogation décrite précédemment peut ne pas être proportionnée à la poursuite de l'objectif de la directive, pour lequel le législateur de l'Union a lui-même considéré comme essentiel qu'il soit également tenu compte des exigences économiques (article 2). Selon la chambre de céans, le fait que l'octroi d'une dérogation ne soit pas possible ou soit soumis à des conditions trop strictes serait également, en raison de son caractère disproportionné, contraire à la liberté d'entreprise et au droit fondamental de propriété consacrés par les articles 16 et 17 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Pour cette raison, la juridiction de céans estime en même temps nécessaire de demander une décision préjudicielle en ce qui concerne la question de la conformité de la directive « oiseaux » aux traités et de sa validité, dans la mesure où celle-ci exclurait la possibilité d'une dérogation pour prévenir les dommages résultant des coupes forestières, si les réponses apportées aux questions précédentes révélaient l'existence d'une telle restriction.
- 36 Force est de constater que ni l'article 55, paragraphe 3, point 4, et paragraphe 6<sup>1</sup>, de la LKS ni les autres textes législatifs estoniens ne définissent très précisément les conditions dans lesquelles il est possible de déroger à l'article 55, paragraphe 6<sup>1</sup>, de la LKS et à l'article 5, sous a), b) et d), de la directive

« oiseaux », dont il est la transposition, pour prévenir les dommages importants aux forêts, en ce compris la perte de revenus provenant de l'exploitation forestière (voir C-432/21, point 73). L'absence de telles dispositions n'enlève rien à la nécessité pour la juridiction de céans d'obtenir des clarifications sur l'interprétation et la pleine validité de la directive. Dans l'hypothèse où il découlerait de la décision préjudicielle qu'une latitude suffisante est laissée aux États membres pour prévoir des dérogations en matière de gestion forestière, le fait de ne pas avoir prévu des dérogations plus précises peut s'avérer être inconstitutionnel ou faire obstacle à l'adoption d'une injonction dans le cas présent et dans d'autres cas similaires.

### III

- 37 En ce qui concerne les divers autres moyens invoqués par les requérantes, la chambre de céans est en mesure, sans attendre la décision préjudicielle, de relever ce qui suit.
- 38 La chambre de céans estime, à l'instar des juridictions [du fond], qu'une notification forestière en cours de validité ou l'absence de conditions accessoires afférentes à celle-ci ne fait pas obstacle à l'adoption d'une injonction visant à mettre en œuvre les interdictions prévues à l'article 55, paragraphe 6<sup>1</sup>, de la LKS. Un permis d'abattage ne saurait conférer, sans aucune réserve, le droit de procéder à des coupes forestières. Le respect de l'article 55, paragraphe 6<sup>1</sup>, de la LKS doit également être assuré pendant la durée d'application de la notification forestière. Il est inexact de prétendre que cela impose au gestionnaire forestier de réaliser des études ornithologiques. Le gestionnaire doit éviter de porter atteinte aux oiseaux dans la mesure où il lui est raisonnablement possible de prévoir une telle atteinte. À supposer même que l'office de l'environnement ait omis à tort d'insérer dans le permis d'abattage la condition accessoire nécessaire pour garantir le respect de l'article 55, paragraphe 6<sup>1</sup>, de la LKS (voir, à cet égard, arrêt de la chambre de céans n° 3-21-979/44, point 26), cette circonstance ne saurait dispenser le gestionnaire forestier de satisfaire aux exigences légales.
- 39 L'office de l'environnement n'a pas trompé les attentes légitimes des requérantes en modifiant sa pratique administrative. Une telle pratique, en particulier s'il devait apparaître ultérieurement qu'elle était illégale, ne saurait créer de manière illimitée une confiance protégée dans la poursuite future d'une activité administrative similaire. En l'espèce, la modification apportée par l'office de l'environnement à sa pratique administrative ne saurait être considérée comme arbitraire. Elle a été principalement motivée par l'arrêt de la Cour dans l'affaire Skydda Skogen. Le point de savoir si la solution dégagée dans cet arrêt est également transposable à la directive « oiseaux » et si la modification de la pratique était en définitive nécessaire au regard du droit de l'Union pourra être clarifié à l'issue de la procédure du renvoi préjudiciel. **[Or. 14]**
- 40 Si, dans la présente situation, la directive « oiseaux » devait exclure, sans dérogation possible, les coupes à blanc, il n'en résulterait pas un traitement

différencié des requérantes par rapport aux autres gestionnaires forestiers ou aux représentants d'autres secteurs.

- 41 L'office de l'environnement a expliqué de manière convaincante la méthodologie qu'il utilise pour planifier son contrôle des coupes forestières en période de nidification. Cette évaluation matricielle prend en compte le type et l'âge de la forêt, ce qui donne un ordre de grandeur de la densité supposée de nidification des oiseaux.
- 42 Les arguments d'OÜ Voore Mets concernant l'agriculture, la chasse et la défense nationale sont dénués de pertinence. Il n'est ni possible ni nécessaire de prévenir les dommages causés aux oiseaux de manière uniforme sur tout le territoire national. Il est évident que les forêts, en tant qu'habitats naturels, exigent un niveau de protection plus élevé que les zones marquées par une activité humaine intensive, telles que les champs et les prairies, ainsi que les terrains d'entraînement militaire [voir, également, articles 7 et 8, article 9, paragraphe 1, sous a), premier et troisième tiret (dommages aux cultures), article 9, paragraphe 1, sous c), et considérants 10 et 11].
- 43 L'affirmation de la requérante selon laquelle l'injonction litigieuse a, en substance, imposé une interdiction générale des coupes forestières, telle que prévue à l'article 40, paragraphe 10, de la MS, n'est pas fondée. Par les injonctions litigieuses, la partie défenderesse a ordonné des interdictions de coupes sur des parcelles déterminées.

[OMISSIS] [signatures]