

Affaire C-629/23

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

16 octobre 2023

Juridiction de renvoi :

Riigikohus (Cour suprême, Estonie)

Date de la décision de renvoi :

13 octobre 2023

Partie requérante :

MTÜ Eesti Suurkiskjad

Partie défenderesse :

Keskkonnaamet (office de l'environnement, Estonie)

C-629/23 – 1

R I I G I K O H U S (COUR SUPRÊME)

CHAMBRE ADMINISTRATIVE

ORDONNANCE

[OMISSIS]

Affaire Recours de MTÜ Eesti Suurkiskjad visant à faire constater l'illégalité d'un arrêté du Keskkonnaamet

[OMISSIS]

Autorité administrative intervenante : Keskkonnaagentuur (agence pour l'environnement, Estonie [OMISSIS])

[OMISSIS]

DISPOSITIF

1 Les questions ci-dessous sont déferées à la Cour de justice, aux fins d'une décision à titre préjudiciel.

1) L'article 14, paragraphe 1, de la directive « habitats » doit-il être interprété en ce sens que l'adoption des mesures visées dans cette disposition implique l'obligation d'assurer un état de conservation favorable, au sens de l'article 1^{er}, sous i), de cette même directive, à la population régionale de l'espèce se trouvant dans l'État membre respectivement concerné, ou est-il possible de tenir compte de l'état de conservation de la partie de l'ensemble de la population qui se trouve sur le territoire d'États membres de l'Union européenne ?

2) S'il est permis de tenir compte de l'état de conservation de l'ensemble de la population se trouvant sur le territoire d'États membres de l'Union européenne, la directive « habitats » doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle exige une coopération formalisée entre les États membres compris dans l'aire de répartition de la population en vue de la conservation de cette dernière, ou suffit-il que l'État membre qui prend les mesures visées à l'article 14 de la directive « habitats » s'informe sur l'état de la population de l'espèce dans les autres États membres concernés, ou pose des conditions à cet égard dans son plan national de gestion ?

3) L'article 1^{er}, sous i), de la directive « habitats » peut-il être interprété en ce sens qu'une population régionale d'une espèce classée dans la catégorie « vulnérable » (VU) selon les critères de l'UICN pour la liste rouge peut être dans un état de conservation favorable au titre de ladite directive « habitats » ?

4) L'article 1^{er}, sous i), de la directive « habitats », lu en combinaison avec l'article 2, paragraphe 3, de cette même directive, peut-il être interprété en ce sens que, pour déterminer l'état de conservation favorable d'une espèce, il peut également être tenu compte d'exigences économiques, sociales et culturelles ainsi que des particularités régionales et locales ?

2. [OMISSIS] [suspension de la procédure]

FAITS ET PROCÉDURE

1. Le ministre de l'environnement a adopté, le 4 octobre 2012, un « plan d'action de protection et de gestion des grands prédateurs [loup (canis lupus), lynx (lynx lynx), et ours brun (ursus arctos)] pour la période 2012-2021 ». Il était indiqué dans ce plan que toutes ces populations de grands prédateurs pouvaient être considérées comme étant dans un bon état de conservation. S'agissant du loup, c'est l'hostilité de l'opinion publique qui était identifiée comme constituant la menace la plus importante pour le maintien d'un état de conservation favorable, celle-ci pouvant se traduire par une pression accrue pour augmenter les quotas de chasse ou par la chasse illégale, ou les deux. Toujours dans le cas du loup, c'est la nécessité d'une réduction des dommages qui est considérée comme constituant la

principale justification de mesures de gestion. L'objectif à long terme (30 ans) du plan était de maintenir la population du loup dans un état de conservation favorable, en tenant compte des aspects écologiques, économiques et sociaux. Pour cela, le plan prévoyait le maintien de l'aire de répartition maximale de la population dans des habitats appropriés et soulignait l'importance d'avoir une abondance optimale, une structure démographique, un comportement et une base alimentaire aussi proches que possible de la nature afin de préserver la viabilité de la population, sa fonction écologique et son potentiel évolutif, tout en limitant au maximum les dommages causés à l'agriculture et à d'autres biens. L'objectif était également de préserver la possibilité de chasser les grands carnivores, de sensibiliser le public et de développer une attitude favorable à l'égard des grands carnivores. Les populations estoniennes de grands carnivores étaient considérées comme faisant partie des populations baltes, et les activités de conservation et de gestion des grands carnivores ont été organisées conformément au plan, dans le but de soutenir le maintien de l'état de conservation favorable des populations baltes, considérées plus globalement.

L'objectif plus spécifique pour 2012-2021 était de maintenir chaque année 15 à 25 meutes de loups avec des petits (taille totale de la population d'environ 150-250 individus) avant le début de la saison de chasse (automne). Dans cette fourchette, des objectifs annuels devaient être fixés en fonction des résultats du suivi, et l'abondance de la population devait être maintenue par la chasse à l'intérieur de ces fourchettes. L'objectif était également de réduire les dommages causés par les grands carnivores en appliquant efficacement les mesures destinées à protéger les biens et en ciblant la gestion sur les zones dans lesquels le loup commet des dommages, ainsi que de sensibiliser le public et de développer une attitude favorable à l'égard des grands carnivores.

2. Le **Keskkonnaamet** (ci-après le « KeA »), par arrêté n° 1-1/20/192 du 29 octobre 2020 pris en application de l'article 22, paragraphe 2, de la jahiseadus (loi sur la chasse, ci-après la « JahiS »), a fixé la première tranche du quota de chasse pour l'année cynégétique 2020/2021 à 140 individus sur le territoire de la République d'Estonie, qui se répartissent entre 20 zones de gestion conformément à l'annexe 1 de ce même arrêté. Ledit arrêté prévoit que le KeA, sur proposition de la Keskkonnaagentuur (ci-après la « KAUR »), a le droit de modifier le quota de chasse et le périmètre des zones de gestion ainsi fixés. Afin d'assurer le respect du quota de chasse au loup, le même arrêté a également établi des procédures d'enregistrement des chasses au loup et de déclaration des prises. Selon l'arrêté, des zones de gestion pour la chasse au loup ont été établies en Estonie à la suite d'études scientifiques menées en 2013 et 2014, en suivant les subdivisions de la population naturelle afin d'améliorer l'efficacité de la chasse. La pression de chasse est principalement ciblée sur les zones d'élevage et les zones dans lesquelles des dommages sont commis, épargnant les meutes de loups vivant dans des espaces naturels et ne causant pas de dommages. Selon le rapport de suivi de la KAUR intitulé « État des populations de loups et recommandation de chasse 2020 », la pression de chasse au loup en 2019 a été inférieure au taux d'accroissement de la population en raison des mauvaises

conditions d'enneigement. Par conséquent, en tenant compte de l'augmentation moyenne des effectifs au cours des 16 dernières années, le nombre prévisionnel de portées cet automne peut être estimé entre 32 et 34. La KAUR a expliqué dans une annexe jointe ultérieurement au rapport qu'au 20 octobre 2020, l'existence de 22 portées de louveteaux est établie avec certitude en Estonie, et que le nombre de loups a augmenté par rapport à 2019, mais que les données définitives seront connues lorsque la couverture neigeuse arrivera. La KAUR a proposé de fixer le quota de chasse au loup en plusieurs tranches, une première tranche pour le début de la saison de chasse au loup et une seconde tranche, en fonction des informations collectés, pour la suite de la saison de chasse. L'objectif principal de la gestion est d'avoir une moyenne de 20 portées de loups en Estonie continentale d'ici 2021, avec une répartition aussi uniforme que possible de la population entre les habitats appropriés. Dans les propositions des conseils de chasse, le nombre total d'individus à chasser est de 164, mais certaines de ces dispositions concernent l'ensemble de l'année de chasse ou se chevauchent dans certaines zones de gestion.

3. MTÜ Eesti Suurkiskjad a déposé un recours aux fins de l'annulation de l'arrêté n° 1-1/20/192 du KeA. Elle a demandé que cet arrêté soit déclaré illégal, y compris après que sa validité ait pris fin. Elle fait valoir, à l'appui de son recours, les moyens suivants.

3.1. L'état de conservation du loup n'est pas favorable en Estonie et la chasse de 140 loups rend cet objectif encore plus difficile à atteindre (looduskaitseadus – loi sur la conservation de la nature, articles 1^{er} et 3). La chasse au loup doit être réglementée sur une base scientifique. Les lignes directrices approuvées par la Commission européenne ne sont pas mises en application dans le plan d'action [J. Linnell, V. Salvatori, L. Boitani, Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores (lignes directrices pour la gestion des effectifs des populations de grands carnivores), 2008]. Selon cette méthode, les critères d'un état de conservation favorable du loup ne sont pas remplis. Le plan d'action suppose le maintien de la population du loup à un niveau tellement bas que cette espèce resterait en danger selon la classification de l'UICN (Union internationale pour la conservation de la nature).

3.2. Selon l'avis de l'écologue Torbjörn Nilsson, l'état du loup en Estonie peut être considéré comme favorable à l'heure actuelle, mais les estimations sont basées sur des données incertaines. La pression de chasse actuelle n'est pas durable et réduit rapidement la population estonienne à peau de chagrin. Le nombre élevé de permis de chasse repose sur l'idée que les loups sont mieux protégés dans les pays voisins et qu'ils proviennent des régions contiguës.

3.3. Le conseil des écologues taxonomistes a estimé que la présence de 500 individus reproducteurs constituait un indice de l'état de conservation favorable de la population fennoscandienne, et que la taille de conservation favorable de la population dans son ensemble était de 3 000 à 5 000 loups. La population estonienne n'est certes pas censée répondre exactement à ces

paramètres, mais force est de constater que ni l'arrêté attaqué ni les documents qui le sous-tendent ne contiennent d'analyse scientifique ou de preuve d'une connectivité entre la population du loup en Estonie et les loups des pays étrangers ; ils se contentent d'avancer une hypothèse qui n'est pas confirmée par des études menées dans d'autres pays. Par exemple, sous l'angle de la viabilité, la population de loups de Finlande se mélange trop peu avec celle de la Russie. Il serait illogique que l'Estonie, qui est clairement plus isolée de la Russie, reçoive un apport significatif en provenance de ce territoire. Dans les oblasts de Pskov et de Leningrad, les densités de loups sont inférieures ou similaires à celles de l'Estonie. Pour atteindre l'objectif d'un état de conservation favorable, l'Estonie ne saurait faire valoir que des mesures de protection sont appliquées par des États étrangers, puisqu'elle n'a aucun contrôle sur ce point (arrêt du 10 octobre 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, point 60).

3.4. Le nombre exact de loups n'est pas connu et la délivrance de permis de chasse n'est donc pas autorisée (voir aussi arrêt du 7 septembre 2004, Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482).

3.5. Le nombre d'individus reproducteurs est estimé, dans le document sur lequel l'arrêté est fondé, à un maximum de 34 femelles. L'arrêté autorise donc l'abattage de la quasi-totalité des individus reproducteurs au cours d'une seule saison de chasse (à l'exception de certaines zones de gestion). L'identification des individus reproducteurs lors de la chasse est difficile, voire impossible.

3.6. L'étude 2019 de la KAUR [OMISSIS] conclut que le déclin du nombre de loups est dû aux activités de chasse.

3.7. Lors de la fixation des quotas de chasse, il n'a pas été tenu compte de la disparition des habitats (exploitation forestière intensive) et des maladies des loups.

3.8. La chasse au loup n'a pas été ciblée sur les zones dans lesquelles ceux-ci commettent des dommages. Il est possible que, dans le cas d'une répartition régionale des limites de chasse, les loups soient d'abord chassés dans les zones naturelles. Dans ce cas, aucun des deux objectifs ne sera atteint : le nombre de loups sera réduit sans que l'ampleur des dommages ne soit significativement diminuée.

3.9. L'état de conservation favorable doit être assuré y compris pour les espèces figurant à l'annexe V de la directive 92/43/CEE du Conseil concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (directive « habitats »).

4. La partie défenderesse a demandé le rejet du recours en faisant valoir les arguments suivants.

4.1. En Estonie, le loup n'est inclus dans aucune des catégories protégées visées à l'article 46 de la LKS. L'Estonie bénéficie d'une dérogation géographique au

titre de la directive « habitats », en vertu de laquelle la chasse aux loups est autorisée sur la base d'un plan d'action conformément au paragraphe 49, paragraphe 1, points 2 et 3, de la LKS. Le plan d'action a été élaboré en collaboration avec les meilleurs scientifiques, experts, fonctionnaires responsables du domaine et groupes d'intérêts.

4.2. Les lignes directrices de la Commission européenne pour la gestion des effectifs des populations de grands carnivores sont indicatives et non contraignantes. Le plan d'action est valide et ne peut faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.

4.3. La population du loup est dans un état de conservation favorable en Estonie. En raison de la taille réduite du territoire, la population ne saurait être évaluée uniquement à l'intérieur de l'Estonie. La population balte du loup au sein de l'UE est estimée à 870-1400 individus. Par rapport à d'autres populations européennes de loups, elle présente un niveau d'hétérozygotie relativement élevé, ce qui constitue un indice de sa connectivité avec l'importante population de Russie occidentale, qui a été longuement une source importante d'immigration. La migration vers l'est a été confirmée par les gardes-frontières.

4.4. La comparaison avec la population finlandaise, y compris la population carélienne, n'est pas pertinente. Celle-ci est plusieurs fois inférieure à celle de la population balte et présente une augmentation de la consanguinité, alors que l'étude de 2016 mentionne elle aussi le bon état génétique de la population estonienne.

4.5. Il ressort des données de suivi des 16 dernières années que la pression de chasse durable (c'est-à-dire la pression de chasse qui correspond au pourcentage d'individus qui peuvent être chassés dans la population d'automne sans compromettre la reconstitution de la population au même niveau l'année suivante) pour les loups a été en moyenne de 41 %. Selon la KAUR, ce taux a fluctué autour de 20 % au cours des huit dernières années. Avec une croissance de la population inférieure de 20 % à la moyenne, on peut s'attendre à avoir 26 portées à l'automne 2020. La base alimentaire naturelle du loup s'est considérablement améliorée. Au cours de la période comprise entre 2009 et 2019, la part des individus qui présentaient des signes de gale était, dans l'échantillon de chasse, de 18,8 % (5,1 % à 30,6 %). Cependant, la gale n'a visiblement pas eu d'incidence sur les indicateurs de reproduction du loup. Les résultats du suivi sont pris en compte chaque année lors de l'établissement du quota de chasse. En cas de risque de surchasse, le quota de chasse fixé par la KeA peut être réduit à tout moment. La tendance des effectifs du loup peut être considérée comme stable et les fluctuations des effectifs comme normales pour une espèce à faible abondance mais à fort potentiel reproductif. Depuis 2002, la population du loup a presque triplé. D'après les estimations anticipées du rapport de suivi de la faune sauvage, il devrait y avoir entre 32 et 34 portées, soit 320 à 340 individus. La chasse de 140 individus garantit le respect des obligations de l'Estonie vis-à-vis de l'Union.

4.6. Un quota de chasse zéro a été fixé pour cinq zones de gestion (y compris les îles), dans le but de conserver au moins 6 à 7 meutes de loups liées à des espaces naturels relativement vaste. Les zones de gestion ont été établies conformément aux études scientifiques réalisées en 2013 et 2014 et suivent les subdivisions de la population naturelle. Lors de la répartition des quotas de chasse, la KeA a pris en compte les dommages causés au cours de la période précédant la saison de chasse.

4.7. [OMISSIS] Il existe des preuves de la migration des loups de la Russie et de la Biélorussie vers les pays de l'Union et vice versa.

5. La **KAUR** a conclu au rejet du recours pour les motifs suivants.

5.1. Conformément à l'article 3, paragraphe 5, du règlement n° 27 du ministre de l'environnement du 23 mai 2013, intitulé « Jahiulukite seireandmete loetelu ja kogumise kord ning seiret korraldama volitatud asutus » (« liste et procédure de collecte des données de suivi sur le gibier et autorité habilitée à effectuer le suivi »), les utilisateurs des zones de chasse doivent communiquer les données d'observation du loup, les données de chasse et les échantillons biologiques prélevés sur les individus abattus pour l'année de chasse précédente au plus tard le 20 mars de l'année en cours. Chaque année, la KAUR établit un rapport de suivi sur le gibier (article 21, paragraphe 4, de la JahiS). Pour établir des recommandations concernant les quotas et la structure de la chasse pour l'année en cours, des prévisions de croissance de la population sont utilisées, sur la base des chiffres de l'année précédente, du nombre d'individus abattus et de divers paramètres biologiques. L'erreur est prise en compte et le principe de précaution respecté. On peut dire à l'heure actuelle que l'état de conservation favorable du loup a été atteint (au moins 15 portées) en 2017 et le nombre n'a pas diminué depuis (17 à 32 portées, 24 en moyenne). Avant la saison de chasse 2020, il existait des preuves fiables de l'existence de 22 portées ; au 28 décembre 2020, il y avait déjà 26 portées.

5.2. En se fondant principalement sur des relevés d'empreintes réalisés après l'arrivée du manteau neigeux, les effectifs de loups sont affinés au cours de la saison de chasse et, si nécessaire, des propositions sont faites pour la seconde tranche des quotas de chasse sur la base de ces données. Cette élaboration en deux temps des propositions de quotas de chasse a permis d'organiser efficacement la protection et la gestion des loups pendant près de 15 ans.

5.3. Au fil des ans, la structure par sexe et par âge de l'échantillon de loups chassés a été relativement stable et proche de la structure naturelle. En moyenne, 50 % des spécimens chassés étaient des louveteaux, 30 % des jeunes de 1 à 2 ans et 20 % des adultes.

5.4. Au cours des 15 dernières années, la répartition régionale des propositions de quotas de chasse au loup a été effectuée en tenant compte non seulement de la densité de population du loup, mais aussi de l'importance et de la répartition spatiale des dommages qu'ils causent au bétail et aux animaux domestiques, et sur

la base, à partir de 2018, de zones de gestion établies sur le fondement d'études scientifiques. La chasse au loup est plus limitée dans les réserves naturelles et les zones adjacentes.

5.5. Les observations de T. Nilsson ne sont pas directement transposables à l'Estonie. La démographie des loups d'Estonie est différente de celle des loups de Suède. Ses calculs ne sont pas non plus adéquats pour l'analyse de la viabilité de la population estonienne.

5.6. En 2020, l'Estonie comptait au moins 31 portées de loups (meutes dans lesquelles il y a eu des naissances). Tant le nombre de meutes que le nombre total de loups étaient bien supérieurs à l'objectif fixé dans le plan d'action. Quantitativement, la population était donc proche des prévisions de la KAUR de l'année précédente. Les dommages causés par les loups au bétail en 2020 sont les plus élevés depuis 2007 (1326 moutons, 44 bovins et 44 chiens ont été tués). 129 loups ont été abattus pendant la saison de chasse. Il est très probable que le nombre de loups reste supérieur à la limite supérieure fixée par le plan d'action pour la conservation et la gestion des grands carnivores.

6 Par arrêt du 1^{er} octobre 2021, le **Tallinna Halduskohus** (tribunal administratif de Tallinn) a rejeté le recours et a condamné les parties à supporter leurs propres dépens. Les motifs de cet arrêt étaient les suivants.

6.1. En tant qu'organisation de défense de l'environnement, la requérante a qualité pour agir.

6.2. La requérante ne peut pas contester le plan d'action. Un plan d'action pour la prochaine période est en cours de préparation, et il sera possible, voire nécessaire, le cas échéant, de prendre en compte les reproches concernant le plan d'action précédent formulés dans le recours.

6.3. La fixation des quotas de chasse en vertu de l'article 22, paragraphe 2, de la JahiS est une décision impliquant l'exercice d'un pouvoir d'appréciation qu'un tribunal ne peut pas prendre à la place d'une autorité administrative. Le tribunal peut seulement vérifier si toutes les données pertinentes ont été prises en compte pour fixer les quotas de chasse et si l'autorité compétente n'a pas agi de manière arbitraire. Il ne tient pas compte des données obtenues après l'adoption de l'acte administratif attaqué quant aux effectifs de la population du loup et au nombre d'individus abattus.

6.4. Selon la directive « habitats », le loup est une espèce d'intérêt communautaire qui nécessite une protection stricte. L'annexe IV de la directive prévoit une dérogation à l'interdiction de chasser le loup pour la population de loups estonienne, entre autres, en l'incluant dans l'annexe V de la directive.

6.5. L'acte administratif litigieux a été établi en tenant compte du rapport de suivi établi par la KAUR et de la proposition aux fins de l'organisation de la chasse au loup qui y était annexée. Les effectifs de la population ont été estimés

de manière appropriée sur la base de données de suivi à long terme lors de l'élaboration de la proposition de chasse et de la fixation des quotas de chasse. Il n'y avait pas lieu de se baser uniquement sur les portées connues avec certitude, car cela ne permettrait pas de maintenir le nombre de loups dans la fourchette cible fixée dans le plan d'action.

6.6. La situation de la population du loup en Estonie n'est pas mauvaise au point qu'il serait évident que sa chasse doit être interdite. Même si sa croissance était inférieure de 20 % à la moyenne en 2020 et 2021 et que le nombre de loups abattus atteignait les limites fixées, la population de loups ne descendrait pas en-dessous de 15 portées à l'automne 2021. Le nombre de loups n'est pas en déclin ; il était au contraire plutôt en augmentation à l'époque où la limite de chasse a été fixée. Les données de suivi les plus récentes le confirment. Certes, au moins 9 et peut-être jusqu'à 8 autres femelles dominantes ont été abattues, et une a été trouvée morte, mais cela prouve que, même avec une pression de chasse élevée, il est peu probable d'abattre tous les individus reproducteurs. À l'avenir, il serait intéressant d'envisager la possibilité d'organiser la chasse au loup de manière à mieux contrôler le sexe et l'âge des individus chassés. Bien que le tribunal, en l'espèce, ne tienne pas compte de cela dans son appréciation de la légalité de l'arrêté, il ressort des données de suivi pour 2021 que la prise en compte de projections fondées sur des données antérieures était justifiée pour évaluer le nombre de loups.

6.7. L'arrêté attaqué a été pris sous réserve de modification. Si les prévisions s'avéraient erronées, la KeA pourrait également réduire les quotas de chasse au cours de la saison de chasse.

6.8. Malgré ce que la Cour a indiqué dans l'arrêt du 10 octobre 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* (C-674/17, EU:C:2019:851), au sein de l'UE, la répartition naturelle de l'espèce peut également être prise en compte dans un contexte plus global, y compris transfrontalier (voir les conclusions de l'avocat général Saugmandsgaard Øe dans la même affaire, EU:C:2019:394, points 77 à 88). [OMISSIS]

6.9. La légalité de l'arrêté attaqué ne signifie pas qu'une pression de chasse aussi élevée sera en tout état de cause légale à l'avenir dans des circonstances qui peuvent changer. Par exemple, la construction en cours d'infrastructures frontalières entre les États baltes, la Fédération de Russie et la République de Biélorussie rend les mouvements transfrontaliers de grands animaux plus difficiles, ce qui pourrait entraver les apports et la diversité génétique de la population estonienne du loup. À l'avenir, la défenderesse pourrait également envisager une répartition plus égale des quotas de chasse prévus entre la première tranche et la seconde (c'est-à-dire la tranche complémentaire) (par exemple, 70 % et 30 % respectivement).

7. La requérante a fait appel de la décision du tribunal administratif, aux fins de son annulation et afin qu'il soit fait droit au recours par une nouvelle décision.

8. Le 30 juin 2022, la **Tallinna Ringkonnakohus** (cour d'appel de Tallinn) a rendu une décision par laquelle elle a versé au dossier de l'affaire le « Plan d'action pour la conservation et la gestion des loups, des lynx et des ours bruns », approuvé par arrêté n° 1-1/22/32 du 18 février 2022 du directeur général du KeA, rejeté l'appel [OMISSIS] et confirmé le dispositif de l'arrêt du tribunal administratif, tout en procédant en partie à une substitution de motifs [OMISSIS] [question de procédure nationale]. Les motifs de l'arrêt étaient les suivants.

8.1. [OMISSIS] [question de procédure nationale]

8.2. Le plan d'action n'est pas un acte administratif qui serait contraignant pour la KeA lors de la fixation des quotas de chasse. Il ne répond pas aux caractéristiques d'un acte administratif [article 51 de la *haldusmenetluse seadus* (loi sur la procédure administrative, ci-après la « HMS »)], car il ne vise pas à créer, modifier ou mettre fin à des droits ou obligations. Le plan d'action constitue une base pour fixer des limites à la chasse au loup ou l'assortir de conditions supplémentaires, mais il n'a pas pour objet de déterminer de manière contraignante le nombre de portées de loups autorisées ou nécessaires en Estonie. Le plan d'action est considéré comme un plan de développement sectoriel au titre de l'article 19, paragraphe 3, de la *riigieelarve seadus* (loi sur le budget de l'État, ci-après la « RES »), qui n'est pas juridiquement contraignant. Par conséquent, le contrôle juridictionnel d'un acte administratif fixant un quota de chasse comprend un contrôle de la légalité des recommandations du plan d'action.

8.3. Les restrictions exigées par la directive « habitats » diffèrent sensiblement entre l'annexe IV et l'annexe V de la directive. À la différence de ce qui est le cas pour la population finlandaise, les mesures de conservation visant à protéger la population estonienne du loup sont autorisées mais non obligatoires. Par conséquent, les indications fournies par la Cour dans l'arrêt *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* ne sont pas entièrement pertinentes en l'espèce.

8.4. Bien que le nombre de portées de loups en Estonie n'ait pas diminué depuis l'époque du plan d'action, dans le plan d'action pour 2022-2031 [OMISSIS], approuvé en 2022, l'état de conservation du loup en Estonie est qualifié de « vulnérable ». Le contrôle juridictionnel d'une telle appréciation n'est pas limité, car il s'agit d'une notion juridique indéterminée. L'objectif de la détermination de l'état de conservation d'une espèce est d'appliquer les mesures qui s'imposent pour atteindre les objectifs de la directive « habitats ».

8.5. La position de la Cour dans l'affaire susmentionnée, selon laquelle il ne saurait être tenu compte, aux fins de cette évaluation, de la partie de l'aire de répartition naturelle de la population concernée s'étendant à certaines parties du territoire d'un État tiers, qui n'est pas tenu par les obligations de protection stricte des espèces d'intérêt pour l'Union, est également pertinente en dehors du contexte de l'article 16, paragraphe 1, de la directive « habitats », lorsqu'il s'agit d'évaluer la possibilité d'autoriser des activités susceptibles d'avoir un effet négatif sur l'état de conservation d'une espèce. Les actions des autres pays sont

imprévisibles. Il est évident que la chasse peut entraîner une dégradation de l'état de la population du loup. L'Estonie ne peut prendre en compte, pour établir les quotas de chasse, que la partie de l'aire de répartition naturelle des loups dans laquelle la population est protégée par le droit de l'Union.

8.6. Si le plan d'action fait état du phénomène de migration entre l'UE et l'aire de répartition située dans la Fédération de Russie, il n'indique pas que, compte tenu de l'état de conservation de l'espèce, l'Estonie aurait besoin, si la migration à travers les frontières extérieures de l'UE ne pouvait pas être prise en compte, d'un nombre de portées supérieur pour assurer un état de conservation favorable de la population. L'incidence de la migration est évoquée à propos de l'état génétique des loups (faible consanguinité). Les éléments de preuve n'établissent pas que les conditions prévues à l'article 1^{er}, sous i), de la directive « habitats » pour le maintien à long terme de l'état de conservation ne seraient pas garanties sans tenir compte de la population russe.

8.7. La Cour n'a pas interdit de prendre en compte l'incidence que les migrations et interactions entre États membres ont sur l'état de conservation de la population d'une espèce. Il n'est donc pas illicite de prendre en compte les mesures de conservation prises par la Pologne, la Lituanie et la Lettonie, même si cela ne se fait pas dans le cadre d'une coopération entre les autorités compétentes.

8.8. L'argument de la requérante selon lequel le nombre de portées qui est fixé comme objectif dans le plan d'action est trop faible n'est pas suffisamment étayé. La détermination du nombre suffisant de portées ne saurait procéder d'un accord entre les différents groupes d'intérêt, mais doit reposer sur l'avis d'experts. En particulier, l'objectif fixé dans le plan d'action précédent ne peut pas être considéré comme illicite à la lumière du plan d'action 2022. L'acte administratif litigieux a été adopté sur la base d'une proposition visant à fixer l'objectif d'assurer la présence d'une moyenne de 20 portées en Estonie continentale en 2021. Ce chiffre resterait dans la limite inférieure du nouveau plan d'action. Au moins le nouveau plan d'action a-t-il été élaboré avec la participation d'un grand nombre d'experts et en se référant à un large éventail d'articles scientifiques. Aucune preuve susceptible d'infirmer les conclusions des deux plans d'action et des rapports de suivi n'a été soumise à la juridiction d'appel.

8.9. Le fait que le plan d'action pour le lynx se soit révélé inefficace pour maintenir le statut favorable de l'espèce et que ses effectifs aient diminué de manière significative en Estonie ne permet pas de tirer des conclusions en ce qui concerne l'objectif relatif au loup. Les données de suivi n'indiquent pas de déclin de la population de loups. La fixation des quotas de chasse n'est pas le seul moyen d'assurer un état de conservation favorable de la population du loup. Même après la saison de chasse litigieuse, le nombre de loups est resté au même niveau.

8.10. C'est à juste titre que le tribunal administratif a considéré que, dans une situation où la conservation et la gestion des grands carnivores sont organisées depuis près de 10 ans déjà sur la base du même plan d'action, avec un suivi

annuel, il ne suffisait pas, pour remettre en cause les objectifs énoncés dans le plan d'action, d'affirmer que celui-ci ne garantit pas un état favorable de la population du loup. L'évaluation de l'état de la population de l'espèce peut être fondée en partie sur des prévisions.

8.11. Ni les appréciations de T. Nilsson ni celles d'I. Kojola n'infirmement de manière fiable les avis du KeA et de la KAUR. Selon le rapport « Key actions for Large Carnivore Populations in Europe" (2015), commandé par la Commission, la population balte de loups dans les États membres de l'UE (à l'exclusion des parties hors UE) est estimée entre 900 et 1 400 individus (dont 20 % en Estonie), et l'état de la population est stable et correspond à la catégorie LC (least concern – préoccupation mineure) de la liste rouge de l'UICN, c'est-à-dire qu'elle n'est pas classée parmi les espèces menacées (p. 47). Il est donc inapproprié de faire un parallèle avec les populations de loups de Carélie (environ 150 en Finlande) et de Scandinavie (250-300 en Suède et en Norvège), qui sont signalées comme étant EN (en danger). Selon le rapport de la KAUR de 2015, aucune consanguinité n'a été détectée chez les loups estoniens [OMISSIS]. Dans une situation où la chasse n'entraîne pas de réduction du nombre de portées avec des petits, et où ce nombre reste dans les limites numériques fixées comme objectif dans le nouveau plan d'action, il n'y a pas de raison de considérer la limite de chasse comme illégale.

8.12. Même si le nombre de loups dont la chasse est autorisée par l'acte administratif litigieux a été supérieur au nombre de loups effectivement abattus, l'écart n'est pas tel que l'on puisse considérer que l'état de conservation de la population de loups serait plus défavorable si les quotas fixés dans l'acte administratif litigieux avait été épuisés, les différences étant plutôt mineures.

MOYENS ET PRINCIPAUX ARGUMENTS

9. La requérante s'est pourvue en cassation devant la juridiction de céans afin que celle-ci annule [partiellement] le dispositif de l'arrêt de la cour d'appel [OMISSIS] et rende un nouveau jugement faisant droit à l'appel [OMISSIS] [question de procédure nationale]. Les principaux arguments de la requérante devant la juridiction de céans sont les suivants.

9.1. [OMISSIS] [proposition de la requérante de saisir la Cour d'une demande de décision préjudicielle et la formulation proposée.]

9.2. Dans les arrêts de la Cour, les espèces classées sur la liste rouge nationale sont considérées comme étant dans un état de conservation défavorable au sens de l'article 2, paragraphe 2, de la directive « habitats » [arrêt du 14 juin 2007, Commission/Finlande, C-342/05, EU:C:2007:341, point 26 arrêt du 23 avril 2020, Commission/Finlande (Chasse printanière à l'eider à duvet mâle), C-217/19, EU:C:2020:291, points 79 et 80]. L'Estonie ne peut pas interpréter autrement les critères de l'état de conservation favorable.

9.3. L'état de conservation défavorable du loup était déjà connu en 2008 (catégorie « quasi menacé » de la liste rouge) et avec certitude au plus tard en 2019, c'est-à-dire avant l'adoption de l'acte administratif litigieux.

9.4. Les décisions environnementales, y compris celles concernant la population d'une espèce ou l'état d'un habitat, doivent être exemptes de toute incertitude scientifique (arrêt du 10 octobre 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, C-674/17, EU:C:2019:851, points 66 et 69 [OMISSIS]) [référence à la jurisprudence nationale]. Le loup est classé dans la catégorie « vulnérable » de la liste rouge en application des critères de l'IUCN. La réalisation d'une modélisation de la viabilité de la population, qui est une autre méthode, plus complète, pour établir l'état de conservation d'une espèce, est prévue en Estonie en ce qui concerne le loup, mais seulement à l'avenir. Les lignes directrices de la Commission font également état de ces deux méthodes d'évaluation. Selon les lignes directrices, l'état de conservation d'un grand carnivore ne peut être considéré comme favorable dès lors qu'un seul indicateur indique un statut défavorable (p. 22). Bien que, selon la défenderesse, les lignes directrices ne soient pas contraignantes, les raisons de leur non-application n'ont pas été présentées, d'autant qu'aucune autre méthode de valeur analogue n'a été proposée. L'avocat général Kokott ([OMISSIS] conclusions dans l'affaire *Commission/Finlande*, C-342/05, EU:C:2006:752, point 52, et dans l'affaire *Alianța pentru combaterea abuzurilor*, C-88/19, EU:C:2020:93, point 39), s'est appuyée sur des lignes directrices (document d'orientation).

9.5. Dans son arrêt, la cour d'appel n'a pas tenu compte du principe de précaution. Dans le cadre de la protection de la nature, des mesures de conservation suffisamment efficaces doivent être prises avant que l'état de l'espèce ou de l'habitat ne se soit détérioré (conclusions de l'avocat général Kokott dans l'affaire *Commission/Irlande*, C-418/04, EU:C:2006:569, points 58-60 [OMISSIS]). La logique du plan d'action et de la décision de la cour d'appel conduit à ce que les mesures de conservation ne soient appliquées que lorsque l'état de l'espèce est déjà très mauvais. La détérioration de l'état de conservation de la population de lynx en Estonie en est un exemple. De même, les conditions environnementales peuvent affecter l'état de conservation de toute espèce ; il convient d'en tenir compte dans le processus de planification.

9.6. La juridiction d'appel reproche à tort à la requérante de ne pas avoir prouvé que l'état de conservation du loup en Estonie est défavorable. Or, c'est à la défenderesse qu'il incombe d'exclure toute incertitude scientifique. L'incertitude scientifique est manifeste en ce qui concerne les lacunes de la méthode d'évaluation.

9.7. Il n'est pas possible de compter sur les États riverains membres de l'Union pour la conservation des espèces. Dans l'ensemble de l'Union, la biodiversité est en déclin.

9.8. Dans l'arrêt *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, la Cour a estimé que le plan de gestion des grands carnivores ne peut constituer une justification automatique pour l'application des dérogations à l'article 16, mais que les conditions préalables à une dérogation doivent toujours être examinées au cas par cas (points 49 à 53). Il convient d'adopter une approche analogue lors de la fixation d'une limite de chasse pour une espèce relevant de l'annexe V.

9.9. Les objectifs de l'article 2, paragraphes 1 et 2, de la directive « habitats » priment sur la possibilité de prendre en compte les exigences sociales et culturelles mentionnées à l'article 2, paragraphe 3, de cette même directive (arrêt du 7 novembre 2000, *First Corporate Shipping*, C-371/98, EU:C:2000:600, point 25).

10. La **partie défenderesse** conclut au rejet du pourvoi. Ses arguments sont les suivants.

10.1. Un plan d'action n'est pas contraignant. Cela est d'ailleurs clairement spécifié dans le plan d'action 2022. Le plan d'action réunit les meilleures informations disponibles sur l'état de conservation de l'espèce et l'État en tient compte en prenant ses décisions qui comportent l'exercice d'un pouvoir d'appréciation, y compris lorsqu'il fixe les quotas de chasse. Outre le maintien de l'état de conservation favorable de la population du loup, le plan d'action vise également à gérer celle-ci, étant donné que les attaques ciblant le bétail et les animaux domestiques sont assez fréquentes en Estonie [OMISSIS]. Sachant que les données relatives aux dommages ont été analysées dans le cadre de l'élaboration du rapport de suivi, la condition exigée à l'article 49, paragraphe 1, point 3, de la LKS pour une mesure de gestion est remplie, dans la mesure où l'action est fondée sur les résultats d'un inventaire scientifique. L'avocat général J. Kokott a également confirmé la nécessité et la valeur scientifique des rapports de suivi dans ses conclusions dans l'affaire *Alianta pentru combaterea abuzurilor* (point 34). Dans le cas d'une population de loups trop importante, les dommages causés par les loups aux biens et à la santé humaine deviendront intolérables pour la société, et l'impact des loups sur l'environnement, y compris sur les espèces proies (dont le castor, qui, comme le loup, est inscrit à l'annexe V de la directive « habitats » en Estonie), doit également être pris en compte. [OMISSIS]

10.2. Des dérogations à l'annexe IV de la directive « habitats » ont été demandées en raison du bon état de conservation de ces espèces (loup, lynx et castor) en Estonie et de l'impact négatif potentiel sur d'autres espèces de gibier, sur les biens et la santé humaine en cas de forte densité de population. Au moment des négociations, il y avait sept portées de loups en Estonie. Même dans cette situation, l'Union a accepté de faire une exception pour l'Estonie. En 2020, le nombre des portées était passé à 31, de sorte qu'il est encore moins justifié d'appliquer une protection stricte aux loups. Selon le KeA, le loup est dans un état de conservation favorable au sens de l'article 1^{er}, sous i), de la directive « habitats » et de l'article 3, paragraphe 2, de la LKS.

10.3. Au moment où il a adopté l'acte administratif litigieux, le KeA ne pouvait pas se fonder sur le plan d'action 2022, car celui-ci n'existait pas encore. L'arrêté litigieux n'est toutefois pas non plus en contradiction avec le nouveau plan d'action. Le classement du loup dans la catégorie « vulnérable » de l'UICN n'a pas été effectué sur la base des critères de la directive « habitats ». Selon la méthode d'évaluation Natura, l'état de conservation du loup en Estonie reste favorable. En outre, l'état de conservation du loup ne s'est pas réellement détérioré selon les critères de la liste rouge ; c'est la méthode d'évaluation qui a changé. Un autre élément important est que la population estonienne doit être évaluée en tant que composante de la population balte.

10.4. L'obligation d'établir le plan d'action en tenant compte des aspects économiques et sociaux découle de l'article 49, paragraphe 3, de la LKS. L'objectif de la sauvegarde des espèces est d'assurer un équilibre entre l'état de conservation favorable de l'espèce considérée et les aspects économiques et sociaux.

10.5. La nécessité d'effectuer constamment de nouvelles études ne signifie pas que les rapports de suivi de la KAUR ne seraient pas suffisamment précis pour servir de base à la détermination des quotas de chasse qui garantiront l'état de conservation favorable de l'espèce. Cela se traduit notamment par une augmentation constante de la population du loup. La méthode d'enquête doit être choisie sur la base du rapport coût-efficacité. [OMISSIS] Le nouveau plan d'action a fixé un nombre cible de meutes de loups plus élevé, non pas en raison d'une incertitude scientifique, mais parce que le seuil de tolérance sociale a augmenté.

10.6. Dès lors que le KeA a considéré sur la base d'une évaluation complète fondée sur des conclusions basées sur des données scientifiquement collectées et sur les meilleures connaissances disponibles, synthétisées dans le plan d'action, que l'état de conservation de l'espèce était favorable et qu'il le resterait même après épuisement du quota de chasse, la charge de la preuve du contraire incombe à la requérante. La jurisprudence de la Cour à laquelle se réfère la requérante n'est pas pertinente car les situations ne sont pas similaires à la présente affaire.

11. La KAUR conclut au rejet du pourvoi [OMISSIS]. Ses arguments sont les suivants.

11.1. La dégradation de l'état de conservation du loup en 2022, selon la dernière évaluation de la liste rouge, n'est pas liée à une réelle détérioration de l'état de l'espèce, mais à un changement de méthode d'évaluation. L'état de conservation actuel est nettement meilleur qu'au moment de l'adhésion à l'UE (environ trois fois plus élevé). L'évaluation au titre de la liste rouge porte sur l'état des espèces au niveau national, mais pour les espèces très demandeuses d'espace, à l'abondance relativement faible et à grande capacité migratoire, telles que le loup, les populations sont prises en compte au niveau supranational. À cet égard, la part de la population revenant à la Russie, à l'Ukraine et à la Biélorussie n'est pas prise

en compte lors de l'évaluation de l'état de la population au regard du droit de l'Union. Les critères de l'UICN ont été développés pour évaluer l'état de conservation des espèces au niveau mondial. Il ressort toutefois des lignes directrices pertinentes que les catégories de risque initialement attribuées peuvent être baissées d'un ou deux crans et, dans des cas particuliers, jusqu'à trois crans. Conformément aux conditions énoncées dans ces lignes directrices, il conviendrait de baisser de deux crans la catégorie de protection du loup, ce qui le ramènerait à la catégorie « quasi-menacé ». Le groupe de pilotage pour l'évaluation de la liste rouge estonienne a décidé de baisser d'un seul cran la catégorie de risque, à « vulnérable », en particulier au vu des scénarios négatifs possibles pour l'avenir. Cette décision a été motivée, notamment, par l'hostilité croissante de l'opinion publique due à l'augmentation du nombre de loups et des dommages causés, qui peut conduire à une décision politique de réduire considérablement le nombre de loups (comme cela s'est produit en Suède), et par la mise en place de clôtures frontalières à la frontière orientale, susceptible de restreindre les mouvements d'animaux.

11.2. L'affirmation selon laquelle l'estimation du nombre de loups retenue dans le plan d'action serait inexacte repose en grande partie sur l'opinion des groupes d'intérêt qui ont été impliqués dans l'élaboration du plan d'action. Par exemple, les chasseurs, en tant que groupe d'intérêt, ont toujours estimé que le nombre de loups était nettement plus élevé que ce que les résultats de suivi indiquaient. Cependant, les résultats du suivi démontrent l'adéquation et la précision suffisante de celui-ci : la population de loups a fluctué de manière constante dans la fourchette recommandée depuis 2008, tout en restant plutôt à un niveau proche du maximum souhaité. L'augmentation souhaitée de la population de loups n'est pas due à une incertitude scientifique, mais plutôt à la stabilisation d'une situation de fait, rendu possible par l'absence d'opposition des principaux groupes d'intérêts (éleveurs, chasseurs), c'est-à-dire par une augmentation du seuil de tolérance sociale. L'analyse par les auteurs du plan d'action de la contribution de la population de loups estonienne au maintien de l'état favorable de la population balte a également mis en évidence la nécessité d'une légère augmentation de l'abondance souhaitée.

11.3 Le plan d'action prend en compte non seulement les aspects écologiques mais aussi les aspects économiques et sociaux pour définir l'état favorable de la population de loups. L'abondance minimale souhaitée a été déterminée principalement d'un point de vue écologique, tandis que l'abondance maximale a été déterminée d'un point de vue social et économique (seuil de tolérance).

LA POSITION DE LA CHAMBRE DE CÉANS

12. Selon l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la LKS, parmi les objectifs de la LKS figure la protection de la nature en assurant un état favorable de la faune sauvage. Conformément à l'article 3, paragraphe 2, de la LKS, l'état d'une espèce est considéré comme favorable si l'abondance de sa population indique qu'elle continuera à être une composante viable de son habitat naturel ou de son habitat

de reproduction à long terme, si son aire de répartition naturelle n'est pas en déclin et s'il existe, et continuera probablement à exister, un habitat suffisamment vaste pour le maintien à long terme de la population de l'espèce.

13 L'obligation de maintenir l'espèce dans un état favorable découle de la directive « habitats ». L'article 1^{er}, sous i), de ladite directive définit l'« état de conservation d'une espèce » comme « l'effet de l'ensemble des influences qui, agissant sur l'espèce, peuvent affecter à long terme la répartition et l'importance de ses populations sur le territoire visé à l'article 2 » (c'est-à-dire le territoire européen des États membres où le traité s'applique). Selon cette même disposition, l'état de conservation est 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, que l'aire de répartition naturelle de l'espèce ne diminue ni ne risque de diminuer dans un avenir prévisible, et qu'il existe et il continuera probablement d'exister un habitat suffisamment étendu pour que ses populations se maintiennent à long terme.

14. Étant donné que les dispositions pertinentes de la LKS transposent la directive « habitats », les termes « état » (« seisund ») et « état de conservation » (« kaitsestaatus ») doivent être considérés comme synonymes dans ce contexte. Par souci de clarté, la chambre de céans utilisera ci-après uniquement le terme « état de conservation », compte tenu de l'objectif de la présente ordonnance.

15. Conformément à l'article 1^{er}, sous g), de la directive « habitats », les espèces d'intérêt communautaire figurent ou sont susceptibles de figurer à l'annexe II, IV et/ou V. Le loup figure dans chacune de ces annexes : il figure à l'annexe II, car la conservation de cette espèce nécessite la désignation de zones spéciales de conservation ; il figure à l'annexe IV, en tant qu'espèce d'intérêt communautaire nécessitant une protection stricte, mais les populations estoniennes, entre autres, en sont exclues et figurent à l'annexe V en tant qu'espèce d'intérêt communautaire dont le prélèvement et l'exploitation dans la nature sont susceptibles de faire l'objet de mesures de gestion.

16. En Estonie, l'élaboration d'un plan d'action pour la conservation et la gestion de l'espèce est régie par l'article 49 de la LKS, dont le paragraphe 1 prévoit qu'un plan d'action est élaboré, notamment, pour assurer l'état de conservation favorable de l'espèce si les résultats de l'inventaire scientifique de l'espèce montrent que les mesures prises jusqu'à présent ne le garantissent pas ou si une obligation internationale l'exige (point 2), ainsi que pour la gestion de l'espèce si les résultats de l'inventaire scientifique de l'espèce montrent un impact négatif significatif sur l'environnement ou une menace pour les biens ou la santé humaine à la suite d'une augmentation de l'abondance de l'espèce (point 3). Le plan d'action doit comprendre des données sur la biologie, l'abondance et la répartition de l'espèce, les conditions pour assurer l'état favorable de l'espèce menacée, les facteurs de risque, l'objectif de conservation ou de gestion, les

priorités et le calendrier des mesures nécessaires pour atteindre l'état favorable ou pour gérer l'espèce, ainsi que le budget pour l'organisation de la conservation ou de la gestion (paragraphe 2).

16.1. Le plan d'action adopté en 2012 vise, entre autres, à maintenir l'état de conservation favorable du loup tant au niveau de la population estonienne que de la population balte [OMISSIS]. À cette fin, il avait été fixé comme objectif de maintenir chaque année 15 à 25 meutes de loups avec des petits (taille totale de la population d'environ 150-250 individus) avant le début de la saison de chasse (automne). À l'intérieur de cette fourchette, le plan d'action fixe des objectifs annuels en fonction des résultats du suivi, et l'abondance de la population est maintenue à l'intérieur de cette fourchette par la chasse [OMISSIS]. Le plan d'action précise que la population balte du loup fait partie de la métapopulation eurasiennne du loup, dont l'aire de répartition comprend l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, le nord-est de la Pologne, la Biélorussie, le nord de l'Ukraine et certaines parties d'oblasts russes. Le plan d'action indique le nombre approximatif de loups en Lettonie (en 2008), en Lituanie (en 2008) et dans les régions voisines de Russie (en 2010). Il est fait état de l'existence de plans de protection ou de conservation et de gestion du loup dans les pays voisins (la Lettonie, la Biélorussie et la Finlande ont de tels plans, ceux de la Lituanie et de la Pologne sont en cours de préparation, et la Russie n'en a pas), ainsi que de la possibilité, le cas échéant, de chasser le loup dans ces pays [OMISSIS]. Dans le domaine de la coopération internationale, le plan d'action souligne la participation du représentant de l'Estonie au groupe de travail de l'UICN, ainsi que les contacts avec des collègues de Finlande, de Suède, de Norvège, de Lettonie, de Lituanie, de Pologne et de Russie. Le plan d'action prévoit un échange régulier d'informations avec les collègues lettons sur l'évolution quantitative de la population des grands carnivores et sur les quotas de chasse. Les représentants estoniens participent également activement aux projets internationaux liés à l'organisation de la conservation et de la gestion des grands carnivores [OMISSIS]. Le plan d'action a estimé que l'état de conservation des populations estoniennes de grands carnivores peut être considéré comme favorable [OMISSIS].

16.2. Le plan d'action 2022 donne un aperçu de l'étude génétique de la population du loup réalisée en 2018/2019, qui a permis de chiffrer celle-ci à au moins 65 individus, selon une estimation prudente, et à au moins 122 individus selon une estimation plus optimiste. On considère toutefois que ces deux chiffres sont des sous-estimations [OMISSIS]. Selon le plan d'action, le nombre de portées était de 31 en 2020 [OMISSIS]. Dans le plan d'action, il est expliqué que les populations de grands carnivores en Estonie doivent être considérées comme faisant partie des populations baltes, mais qu'il n'en demeure pas moins que l'état de conservation et la durabilité des populations locales en Estonie sont eux aussi importants, indépendamment de l'état de conservation des populations baltes. Alors que la population balte est considérée comme étant « hors de danger » selon les critères de la liste rouge de l'UICN, l'état de la population estonienne est « vulnérable » [OMISSIS], sachant que le niveau de risque est abaissé d'un cran seulement en raison de la bonne connectivité présumée avec les populations voisines – si seul

l'état de la population à l'intérieur de l'Estonie était pris en compte, celle-ci devrait être considérée comme étant « en danger ». Il est probable que l'état de la population puisse se détériorer rapidement si la pression de chasse est trop élevée ou si d'autres facteurs (par exemple des maladies infectieuses) apparaissent [OMISSIS]. Le seuil de la population, quant au loup, a été fixé à 20-30 meutes de loups ayant des petits de moins d'un an avant la saison de chasse, et le nombre de la population reproductrice au printemps, soit la population de base, à 140 individus au minimum. La limite est basée sur la taille estimée de la population balte de chaque espèce, les recommandations respectives de l'UICN et de la LCIE (Large Carnivore Initiative for Europe) pour une population balte totale d'au moins 1 000 individus reproducteurs, la part des habitats forestiers estoniens dans l'aire de répartition de la population balte (environ 20-25 %) et la densité de population inférieure à la moyenne de l'aire de répartition de la population balte des ongulés en tant qu'espèces proies en Estonie (environ 10-15 % de la biomasse), ainsi que les estimations des spécialistes du suivi du gibier de la KAUR sur l'âge et la structure sociale de la population et sur la tolérance sociale en Estonie [OMISSIS]. Parmi les menaces pesant sur la population de loups, le plan d'action met l'accent sur la surchasse [OMISSIS] ainsi que, par exemple, sur le manque de coopération internationale [OMISSIS].

17. La chambre de céans partage l'appréciation de la cour d'appel selon laquelle les plans d'action ne sont pas des actes administratifs mais des plans de développement non contraignants, et que la légalité des choix, arbitrages et appréciations que ceux-ci contiennent peut être contrôlée dans le cadre de recours contre les actes administratifs qui sont fondés sur ceux-ci. Par conséquent, dans le cadre du présent litige, il est possible de remettre en question, par exemple, le fait que l'état de conservation du loup ait été favorable au moment de l'adoption de l'acte administratif litigieux et que l'état de conservation favorable ait été garanti par l'objectif fixé dans le plan d'action quant à la taille de la population. La chambre de céans est également d'accord avec la cour d'appel pour considérer que l'état de conservation favorable d'une population est un concept qui comporte des notions juridiques indéterminées, et dont l'interprétation est soumise à un contrôle juridictionnel complet [OMISSIS] [référence à la jurisprudence nationale]. Certes, l'aspect scientifique de l'évaluation nécessite des connaissances spécifiques autres que juridiques, que le juge ne peut contrôler que dans une mesure limitée [OMISSIS], mais il se pose également des questions purement juridiques qui nécessitent une interprétation des dispositions de la directive « habitats » et qui peuvent être décisives aux fins de la solution du présent litige.

18. La chambre de céans estime qu'il n'apparaît pas clairement si, lors de l'adoption des mesures visées à l'article 14 de la directive « habitats », un état de conservation favorable au sens de l'article 1^{er}, sous i), doit être maintenu pour la population régionale de l'espèce dans un État membre spécifique ou s'il est possible de prendre en compte l'état de conservation de la partie de l'ensemble de la population (dans le cas de l'Estonie, la population balte) située sur le territoire des États membres de l'Union européenne. La question est essentielle aux fins de la solution du présent litige : en effet, il n'y a aucune contestation quant à l'état de

conservation favorable de la population balte du loup, mais, de l'avis de la requérante, en raison de l'évaluation de l'UICN, il n'est pas possible de considérer que la population régionale estonienne du loup est dans un état de conservation favorable. Dans le plan d'action de 2022, les deux niveaux sont pris en considération, mais il ressort des explications de la défenderesse que, dans le plan d'action de 2012, la question de savoir si la population du loup répondait aux critères de l'IUCN avait été appréciée en se fondant sur le niveau de la population balte [OMISSIS].

18.1. Une interprétation grammaticale de la directive « habitats » plaiderait à première vue en faveur d'une approche plus globale de la population [en effet, à l'article 1^{er}, sous i), l'état de conservation de l'espèce est lié à l'importance de ses populations « sur le territoire visé à l'article 2 », c'est-à-dire « le territoire européen des États membres où le traité s'applique »]. D'un autre côté, toutefois, les différentes obligations en matière de conservation des espèces, de suivi et de rapport sont imposées à chaque État membre individuellement et non au regard des populations globales. De même, les dérogations au régime de protection du loup prévues à l'annexe IV de la directive, qui font passer celui-ci de l'annexe IV à l'annexe V, n'ont pas été instaurées au regard de la population globale, mais séparément au regard de la population des différents pays concernés.

18.2. À la connaissance de la chambre de céans, la Cour n'a pas donné de réponse univoque à cette question dans sa jurisprudence à ce jour. Bien que, dans l'affaire *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, la Cour ait abordé la nécessité de garantir un état de conservation favorable dans le cadre de la dérogation prévue à l'article 16 de la directive « habitats » et ait notamment expliqué la nécessité d'évaluer l'impact de la dérogation aux différents niveaux de la population (points 58 et 59 de l'arrêt), elle n'a pas pris position sur la question du niveau à prendre en considération lors de l'application de l'article 14 ou lorsque l'état de conservation de la population diffère d'un niveau à l'autre. Elle a en revanche clairement considéré qu'il ne saurait être tenu compte de la partie de l'aire de répartition naturelle de la population concernée s'étendant à certaines parties du territoire d'un État tiers, qui n'est pas tenu par les obligations de protection stricte des espèces d'intérêt pour l'Union (*ibid.*, point 60). Il est par conséquent certain qu'il n'est pas possible de prendre en compte les parties de la population balte se trouvant sur un territoire extérieur à l'Union (en Russie, notamment) dans le cas présent.

18.3. En 2008, la Commission européenne a approuvé les *Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores* (lignes directrices pour la gestion des effectifs des populations de grands carnivores, ci-après les « lignes directrices de la Commission de 2008 »). Ce document explique qu'il existe plusieurs approches différentes pour définir une population et qu'une population est une structure hiérarchique à plusieurs niveaux. Selon les lignes directrices, d'un point de vue scientifique, c'est à la notion de « sous-population » que correspond le mieux le terme « population » qui est utilisé dans la directive « habitats », mais, dans un souci de simplification, les lignes directrices utilisent

elles aussi à ce sujet le terme « population » (pages 7 [6] et 8 [7]). Les auteurs des lignes directrices admettent que la manière la plus appropriée d'évaluer l'état de conservation d'une population est d'évaluer la population dans son ensemble, plutôt que séparément à l'échelle de chaque État (p. 23 [20]). D'un autre côté, ils notent que, sur le plan formel, l'approche de la directive reste spécifique à chaque État membre, et qu'une approche plus globale nécessiterait donc une clarification de la part de la Commission pour libérer les États membres d'une conception strictement nationale de l'obligation d'atteindre les objectifs fixés (p. 26 [23]). Cependant, une approche au niveau de la population globale impliquerait également la nécessité de plans de gestion transfrontaliers ou, au minimum, la fixation, dans le plan national, de certaines conditions que les populations voisines devraient remplir pour qu'il soit possible de les prendre en considération et, le cas échéant, de tenir compte de l'évolution de la situation (cela nécessiterait un suivi continu de la situation transfrontalière par le biais d'une coopération scientifique) (p. 27). À la connaissance de la chambre de céans, il n'existe aucune forme de coopération officielle, du moins en ce qui concerne la protection du loup, mais seulement une communication informelle entre les scientifiques.

19. Il ressort des orientations de la Commission de 2008 qu'une coopération transfrontalière, sous une forme ou une autre, serait donc nécessaire pour l'adoption d'une approche au niveau plus global de la population. Si, en répondant à la première question, la Cour estime que c'est l'état de conservation de l'ensemble de la population se trouvant sur le territoire des États membres de l'Union qui est déterminant aux fins de l'application de l'article 14 de la directive « habitats », la question se pose de savoir si la directive « habitats » doit être interprétée en ce sens qu'elle exige une coopération formalisée entre les États membres compris dans l'aire de répartition de la population en vue de la conservation de cette dernière, y compris la coordination des mesures de conservation et de gestion, voire un plan de gestion commun, ou s'il suffit que l'État membre qui prend les mesures visées à l'article 14 de la directive « habitats » s'informe sur la situation de la population de l'espèce dans les autres États membres concernés, ou s'il doit également prévoir, dans son plan national de gestion, des conditions concrètes que les populations des États membres voisins doivent remplir pour que les mesures soient appliquées de la manière envisagée.

20 Si la Cour estime que la population régionale d'un État membre doit elle aussi être dans un état de conservation favorable pour que des mesures puissent être prises au titre de l'article 14, il se pose la question du rapport entre l'évaluation de l'état de conservation de la population au titre de la directive « habitats » et l'évaluation au titre des critères de la liste rouge de l'UICN. La chambre de céans demande donc à la Cour de préciser si l'article 1^{er}, sous i), de la directive « habitats » doit être interprété comme signifiant qu'une population régionale d'une espèce classée dans la catégorie « vulnérable » selon les critères de la liste rouge de l'UICN ne peut pas être considérée comme étant dans un état de conservation favorable au sens de ladite directive. C'est ce que semble indiquer le raisonnement suivi par la Cour dans les affaires Commission/Finlande (C-342/05, EU:C:2007:341, points 26 et 27) et Commission/Finlande (Chasse

printanière à l'eider à duvet mâle) (C-217/19, EU:C:2020:291, points 77 à 80), qui peut donner lieu à différentes interprétations. Un lien est également établi par les lignes directrices de la Commission de 2008 (pages 18 à 20).

21. Dans le présent litige, la défenderesse et la KAUR ont constamment souligné qu'une augmentation du nombre de loups entraînerait de fortes tensions sociales et économiques dans la société. L'un des principaux arguments avancés pour justifier l'autorisation de la chasse au loup est la nécessité de réduire les dommages causés par le gibier (surtout au bétail). L'article 2, paragraphe 3, de la directive « habitats », qui dispose que les mesures prises en vertu de ladite directive tiennent compte des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales, semble conforter cet argument. Selon la chambre de céans, il est plus logique d'interpréter la directive en ce sens que les considérations économiques et sociales ne peuvent être prises en compte dans le choix des mesures qu'à condition que l'état de conservation favorable de la population soit garanti, et que la détermination de l'état de conservation favorable d'une population est une évaluation purement scientifique qui ne dépend pas de telles considérations non environnementales. Pour autant qu'un état de conservation favorable soit assuré, ces considérations peuvent plaider en faveur, entre autres, d'une limitation de la croissance de la population (voir également les lignes directrices de la Commission de 2008, p. 24).

La chambre de céans demande donc à la Cour de répondre à la question de savoir si les dispositions combinées de l'article 1^{er}, sous i), et de l'article 2, paragraphe 3, de la directive « habitats » peuvent être interprétées en ce sens que des exigences économiques, sociales et culturelles peuvent également être prises en compte lors de la détermination de l'état de conservation favorable d'une espèce.

22. [OMISSIS] [question de procédure nationale]

[OMISSIS]