



HAL
open science

Chronique de droit européen de la biodiversité 2020-2021

Sophie Gambardella

► **To cite this version:**

Sophie Gambardella. Chronique de droit européen de la biodiversité 2020-2021. Revue juridique de l'environnement, 2021, 2021 (4). halshs-03468561

HAL Id: halshs-03468561

<https://shs.hal.science/halshs-03468561>

Submitted on 7 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Chronique de droit européen de la biodiversité 2020-2021

Sophie Gambardella

Chargée de recherche CNRS*

Résumé – Rythmée par la pandémie de Covid19, l'année 2020 a été une année de report, à l'échelle de la gouvernance internationale, des grandes négociations politiques pour la protection de la biodiversité. *A contrario*, au sein de l'Union européenne, l'année a été marquée par de réelles avancées dans la politique générale de l'Union en faveur de la protection de la biodiversité qui se sont répercutées dans son action extérieure, notamment lors des négociations techniques sur le futur Cadre mondial de la biodiversité pour l'après 2020 au sein de la Convention sur la diversité biologique. Cette présente chronique se fera ainsi l'écho de ce rôle de leader dans la protection de la biodiversité que l'Union européenne a entendu affirmer avec force durant cette période.

Mots-clés – Stratégie de l'UE pour la biodiversité, Cadre mondial de la biodiversité, Biodiversité, Natura 2000, zones protégées, chasse, subventions à la pêche.

Abstract – *The year 2020 was punctuated by the Covid pandemic19 and was a year of postponement, at the level of international governance, of major political negotiations for the protection of biodiversity. On the other hand, within the European Union, the year was marked by real progress in the Union's general policy in favor of biodiversity protection, which was reflected in its external action, particularly during the technical negotiations on the future post-2020 Global Biodiversity Framework within the Convention on Biological Diversity. This column will therefore reflect the leading role in the protection of biodiversity that the European Union has strongly affirmed during this period.*

Keywords – *EU Biodiversity strategy, Biodiversity, Natura 2000, protected areas, post-2020 Global Biodiversity Framework, hunt, fisheries subsidies*

INTRODUCTION

L'année 2020 aura permis à la planète de prendre une courte « bouffée d'air » avant que la pression anthropique ne vienne rapidement l'asphyxier de nouveau. La pandémie de Covid19 a imposé un confinement quasi mondial durant quelques mois qui nous a permis de mesurer une fois de plus les effets néfastes des activités humaines sur notre environnement. En 2020, la biodiversité terrestre et marine redécouvrait, par exemple, le silence pendant que des satellites attestaient de la diminution significative des polluants atmosphériques. Toutefois, force est de constater que cette courte parenthèse n'aura aucune incidence sur le long terme dans la mesure où la concentration atmosphérique en CO₂ a continué dans le même temps à augmenter rapidement¹ et où les niveaux de pollution de l'air sont rapidement retournés à la hausse. Par ailleurs, dans certains pays, la pandémie a même ajouté des problématiques environnementales telles que la gestion des déchets liés à la lutte contre la pandémie (déchets médicaux, masques

* Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau & Pays Adour, CNRS, UMR DICE 7318, CERIC, Aix-en-Provence, France

¹ OMM, *United In Science : A multi-organization high-level compilation of the latest climate science information*, Organisation météorologique mondiale et autres agences de l'ONU, p. 3. Disponible à l'adresse suivante : https://library.wmo.int/index.php?lvl=notice_display&id=21761#.X1nta8gzY2z.

médicaux jetables, emballages du e-commerce...). L'urgence demeure ainsi le maître mot de la protection de la biodiversité même dans une année où les négociations ont dû être ralenties.

L'année 2020 s'annonçait comme une année cruciale dans la gouvernance mondiale de l'environnement. Plusieurs négociations clés devaient aboutir et permettre de dessiner une trajectoire commune pour la protection de l'environnement durant les dix prochaines années – telles que celles relatives au traité sur la diversité biologique marine des zones situées au-delà de la juridiction nationale ou encore celles du Cadre mondial de la biodiversité pour l'après-2020. Par ailleurs, certains accords internationaux auraient pu commencer à déployer leurs effets comme l'Accord de Paris dans la mesure où les États devaient soumettre de nouveaux engagements, en amont de la COP 26. La treizième réunion de la Conférence des Parties à la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage qui se tenait du 15 au 22 février 2020 en Inde avait ouvert cette année riche en négociations pour la protection de la biodiversité. Elle fut suivie du Forum sur la biodiversité mondiale de Davos du 23 au 28 février 2020 ainsi que de la deuxième réunion du Groupe de travail sur le Cadre mondial de la biodiversité pour l'après-2020 du 24 au 29 février 2020 à Rome. Toutefois, le lancement des négociations sur la protection de la biodiversité a rapidement connu un coup d'arrêt quand des participants à la réunion du Fonds vert pour le climat, qui s'était tenue à la mi-mars, ont été testés positifs à la Covid19². A partir de cette date et jusqu'en septembre 2020, nous avons assisté au report de la plupart des grands événements de la gouvernance internationale de la biodiversité : la Conférence sur les Océans de l'ONU, le Congrès mondial de la nature de l'IUCN, la COP15 de la Convention sur la diversité biologique ainsi que la COP26 de la Convention des Nations Unies sur le changement climatique. Reste que 2020 n'a pas pour autant été une année vaine pour les négociations internationales en matière de protection de la biodiversité car si les grandes négociations politiques ont été reportées, le travail technique s'est lui poursuivi comme en atteste la préparation du Cadre mondial de la biodiversité pour l'après-2020. Le Cadre mondial de la biodiversité pour l'après 2020 doit faire suite au Plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020 et aux objectifs d'Aichi³. Afin de préparer la COP15 reportée en 2022⁴, un Sommet des Nations Unies a été organisé le 30 septembre 2020. Lors de ce sommet, la présidente de l'IPBES, Mme Ana María Hernández Salgar « a attiré l'attention sur une étude d'ampleur mondiale ayant révélé qu'en 50 années, le monde avait perdu 14 des 18 contributions de la nature aux processus qui rendaient la vie humaine possible. Les contributions régulatrices – telles que la pollinisation ou la capacité à réguler la qualité de l'air – ont été perdues, tout comme d'autres contributions non matérielles importantes pour le sentiment d'identité ou d'appartenance culturelle des populations, comme la production de nourriture, de fibres ou d'énergie, par exemple »⁵. Deux jours avant ce sommet, 75 États avaient néanmoins signé le Leader Pledge's for Nature⁶. Symboliquement, la signature de cet engagement montre que les États ont pris conscience que tous les cliquotants

² Jen ALLAN (Ed.), *État de la gouvernance environnementale mondiale 2020*, International Institute for Sustainable Development (IISD), Earth Negotiations Bulletin, février 2021, p. viii. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.iisd.org/system/files/2021-03/state-global-environmental-governance-2020-fr.pdf>

³ Plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020 et Objectifs d'Aichi
<http://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-FR.pdf>

⁴ La COP15 devait initialement se tenir en octobre 2020, puis a été reportée une première fois à mai 2021 et enfin du 11 au 24 octobre 2021. Finalement, dans un communiqué daté du 18 août, le secrétariat de la convention de l'ONU sur la diversité biologique a annoncé la tenue d'une réunion virtuelle du 11 au 15 octobre 2021 qui abordera les points qui seront à l'ordre du jour de la COP avant les négociations finales qui se tiendront en présentiel à Kunming du 25 avril au 8 mai 2022.

⁵ Compte-rendu du Sommet sur la biodiversité du 30 septembre 2020, AG/12274.
<https://www.un.org/press/fr/2020/ag12274.doc.htm>

⁶ Ils sont aujourd'hui 88 signataires : <https://www.leaderspledgefornature.org/fr/>

de la biodiversité à l'échelle mondiale sont au rouge. Reste que l'absence, parmi les signataires, des BRICS ainsi que des États-Unis vient relativiser l'enthousiasme entourant cette initiative.

A l'échelle de la gouvernance internationale, il faudra donc attendre 2022 pour mesurer l'engagement des États dans la protection de la biodiversité. En revanche, la pandémie n'a pas freiné l'avancement des dossiers en cours au sein des institutions européennes qui ont poursuivi durant l'année 2020-2021 leurs travaux en adaptant leur mode de fonctionnement au contexte sanitaire. Ainsi, la proposition de stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 a, par exemple, poursuivi son chemin au sein des institutions jusqu'à son adoption en juin 2021 par le Parlement dans une résolution. Dans sa résolution, le Parlement européen lie étroitement la stratégie de l'Union en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 et le prochain accord international qui sera conclu au titre de la Convention sur la diversité biologique. Dès lors, nous consacrerons cette chronique d'actualité à ces deux facettes – interne et externe – de la politique de l'Union européenne de protection de la biodiversité en cette année 2020/2021 en analysant d'une part, les faits marquants de cette période pour la politique générale de protection de la biodiversité de l'Union européenne (I) et en décryptant d'autre part (II) la jurisprudence de l'Union européenne relative à la protection de la biodiversité.

I – LA POLITIQUE GENERALE DE PROTECTION DE LA BIODIVERSITE DE L'UNION EUROPEENNE (2020-2021)

La politique générale de protection de la biodiversité de l'Union européenne a été marquée durant la période 2020/2021 par l'adoption par le Parlement de la Stratégie de l'Union en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030. La Commission européenne avait présenté en mai 2020, la nouvelle stratégie en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030. Le 9 juin 2021, le Parlement européen a adopté une résolution sur « La Stratégie de l'Union européenne en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 : ramener la nature dans nos vies » par 515 voix pour, 90 contre et 86 abstentions⁷. Sur le fond, la résolution du Parlement européen est structurée en plusieurs parties intitulées : état actuel de la biodiversité ; protection et restauration ; facteurs responsables de la perte de biodiversité ; financement, intégration et cadre de gouvernance, Recherche, innovation et éducation ; cadre mondial en matière de biodiversité pour l'après-2020, action internationale, échanges commerciaux et gouvernance des océans. Nous analyserons, dans cette partie, certains aspects de cette résolution qui marque la volonté du Parlement européen de renforcer la protection de la biodiversité à l'échelle européenne.

La cohérence de la politique générale de l'Union européenne – Le Parlement européen interpelle sur la nécessité de la cohérence de la politique générale de l'Union européenne en matière de protection de la biodiversité. Il invite ainsi à ce que la mise en œuvre de la Stratégie en faveur de la biodiversité s'articule avec d'autres stratégies du pacte vert et notamment la « Stratégie de la ferme à la table »⁸ conformément au principe de développement durable qui entend équilibrer les impératifs économiques, environnementaux et sociaux. Dans cette perspective, le Parlement européen demande à la Commission de fonder toutes ses propositions de législations sur des études d'impact exhaustives « qui tienn[ent] compte des effets

⁷ Résolution du Parlement européen du 9 juin 2021 sur la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030: Ramener la nature dans nos vies (2020/2273(INI)), P9_TA(2021)0277.

⁸ La Stratégie « De la ferme à la table » a été présentée en mai 2020 par la Commission européenne. Il s'agit d'une des initiatives les plus importantes du Pacte vert pour l'Europe. Cette Stratégie a pour ambition de faire évoluer le système alimentaire actuel de l'Union européenne vers un modèle durable. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Une stratégie « De la ferme à la table » pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement*, COM/2020/381 final.

individuels et cumulés, des répercussions sur la durabilité sociale et économique des secteurs pertinents, sur la sécurité alimentaire et les prix des denrées alimentaires et sur le risque potentiel de délocalisation des pertes de biodiversité vers les pays tiers si la production locale est remplacée par des importations, ainsi que des coûts à la fois de l'action et de la non- action pour ce qui est de l'incidence immédiate et à long terme ». Par ailleurs, le Parlement européen insiste sur la nécessité pour les États membres de déterminer, d'ici 2022, toutes les subventions qui nuisent à l'environnement en vue de leur suppression progressive dans les meilleurs délais. Parmi ces subventions, se trouvent les subventions à la pêche qui font, en parallèle, l'objet de négociations au sein de l'Organisation mondiale du commerce. Ces négociations ont été lancées à la conférence ministérielle de Doha en 2001 mais ce sont enlisées à partir de 2008 et jusqu'à l'adoption des Objectifs de développement durables en 2015. La crise du COVID19 a ensuite conduit à une suspension des négociations durant l'année 2020. Finalement, le président des négociations, l'ambassadeur Santiago Wills, a distribué un projet de texte récapitulatif aux Membres le 25 juin 2021. Ce projet présente une compilation consolidée de différents libellés d'articles couvrant des questions telles que le champ d'application et les définitions du nouvel instrument, les trois piliers de fond – les subventions à la pêche INN ; les subventions aux stocks surexploités ; les subventions qui contribuent à la surcapacité et à la surpêche – ainsi que certaines questions transversales. L'Union européenne est très engagée dans ce processus qui devrait aboutir par l'adoption d'un accord en 2022, comme le souhaite le Parlement. Toutefois, ce dernier note que le rôle jouait pas l'Union dans ces négociations n'est pas suffisamment visible et devrait l'être davantage pour que cette dernière se positionne réellement comme leader de la protection de la biodiversité dans le cadre de la gouvernance internationale.

La protection et la restauration de la biodiversité dans l'Union européenne – Le Parlement européen soutient les objectifs chiffrés déterminés par la Commission dans sa Stratégie. Il souhaite que l'objectif d'une protection efficace d'au moins 30% des superficies marines et terrestres de l'Union devienne un objectif contraignant pour les Etats. Le Parlement insiste, par ailleurs, sur la nécessité d'atteindre l'objectif de bon état écologique en ce qui concerne des écosystèmes particulièrement vulnérables tels que les forêts, les eaux marines et les eaux douces pour lesquels la Stratégie de l'Union pour la biodiversité à l'horizon 2020 n'avait pas permis une nette amélioration. Dans cette perspective, le Parlement invite d'ailleurs la Commission à ne compter les zones maritimes protégées dans les objectifs internationaux qu'une fois qu'elles sont gérées de manière appropriée, ce qui nécessitera de mesurer l'efficacité de la gestion. Or, la Commission européenne avait déjà constaté que les normes en matière d'évaluation de l'efficacité des zones protégées, notamment dans le cadre du réseau Natura 2000, était mal connues des organismes en charge de leur gestion et que des efforts devaient être déployés dans ce domaine. Le Parlement identifie ensuite les facteurs responsables de la perte de la biodiversité. Il distingue cinq facteurs principaux – les changements dans l'utilisation des terres et de la mer, l'exploitation directe d'organismes, les changements climatiques, la pollution et les espèces exotiques envahissantes – et cinq facteurs indirects – les modes de production et de consommation, les dynamiques démographiques, les échanges commerciaux, les évolutions technologiques et les modèles de gouvernance non durables. Dans ses développements propres à chaque facteur responsables de la perte de la biodiversité, le Parlement européen prend des positions fortes pour la protection de la biodiversité. En premier lieu, il établit expressément le lien évident entre les changements climatiques et la perte de la biodiversité. Il se fait ici le relai du rapport commun rendu par l'IPBES et le GIEC en juin 2021⁹, qui met en exergue

⁹ Pörtner, H.O., Scholes, R.J., Agard, J., Archer, E., Arneth, A., Bai, X., Barnes, D., Burrows, M., Chan, L., Cheung, W.L., Diamond, S., Donatti, C., Duarte, C., Eisenhauer, N., Foden, W., Gasalla, M. A., Handa, C., Hickler, T., Hoegh-Guldberg, O., Ichii, K., Jacob, U., Inzarov, G., Kiessling, W., Leadley, P., Leemans, R., Levin,

l'interconnexion entre ces deux plus grands défis de l'anthropocène et la nécessité de mettre en synergie les régimes juridiques visant à lutter contre ces phénomènes. En deuxième lieu, le Parlement européen s'oppose au renouvellement de l'autorisation de la substance active glyphosate après le 31 décembre 2022 et considère que la dérogation prévue à l'article 53 du règlement (CE) n° 1107/2009¹⁰ doit être clarifiée afin de ne plus contribuer à affaiblir l'interdiction générale de toutes les utilisations en extérieur des trois néonicotinoïdes suivants : l'imidaclopride, la clothianidine et le thiaméthoxame. La France, par exemple, en se fondant sur cet article, a autorisé jusqu'au 1^{er} juillet 2023 l'utilisation de néonicotinoïdes pour les betteraves sucrières par une loi du 14 décembre 2020¹¹. La loi a été validée par le Conseil constitutionnel le 10 décembre 2020¹². Saisi par plusieurs associations environnementales et représentants des apiculteurs, le juge des référés a, de son côté, refusé de suspendre le décret ministériel pris à la suite de cette loi, qui précise les modalités de leur utilisation pour l'année 2021¹³. Le Parlement européen, par sa position, entend ainsi protéger davantage les abeilles et les autres pollinisateurs en limitant les dérogations à l'interdiction d'utilisation de ces substances. En troisième lieu, le Parlement européen demande à la Commission un renforcement des efforts dans la lutte contre les espèces exotiques envahissantes. Il constate que seules 6% de ces espèces – dont une seule espèce marine – sont répertoriées sur la liste à cet effet et que ce chiffre est très insuffisant pour que la prévention de ce phénomène soit efficace.

Le cadre de gouvernance de la protection de la biodiversité – Afin de mettre en œuvre son ambition, le Parlement européen lance un appel à la Commission pour l'adoption d'un cadre juridique contraignant et l'établissement d'un conseil scientifique européen indépendant sur la biodiversité en charge d'évaluer la cohérence des mesures de l'Union. Il demande par ailleurs, à la Commission, afin de renforcer la mise en œuvre de la législation européenne en matière de protection de la biodiversité, que soit révisée la directive sur la responsabilité environnementale¹⁴. Toutefois, conscient que la réussite de la future Stratégie reposera avant tout sur une inclusion dans la prise de décision ainsi qu'en matière de mise en œuvre de l'ensemble des parties prenantes, le Parlement propose la création d'une plateforme de discussion avec les diverses parties prenantes et communautés représentées. En cohérence avec sa position au sein de l'Union européenne, le Parlement appelle aussi à l'adoption d'un cadre juridique similaire à l'échelle internationale. Toutefois, le Parlement européen ambitionne l'adoption d'un « Accord de Paris » pour la biodiversité, oubliant semble-t-il par là-même le caractère très volontariste et finalement peu contraignant pour les Etats de cet accord.

L., Lim, M., Maharaj, S., Managi, S., Marquet, P. A., McElwee, P., Midgley, G., Oberdorff, T., Obura, D., Osman, E., Pandit, R., Pascual, U., Pires, A. P. F., Popp, A., Reyes- García, V., Sankaran, M., Settele, J., Shin, Y. J., Sintayehu, D. W., Smith, P., Steiner, N., Strassburg, B., Sukumar, R., Trisos, C., Val, A.L., Wu, J., Aldrian, E., Parmesan, C., Pichs-Madruga, R., Roberts, D.C., Rogers, A.D., Díaz, S., Fischer, M., Hashimoto, S., Lavorel, S., Wu, N., Ngo, H.T. 2021. IPBES-IPCC co-sponsored workshop report on biodiversity and climate change ; IPBES and IPCC. DOI :10.5281/zenodo.4782538.

¹⁰ Règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil, JO L 309 du 24.11.2009, p. 1.

¹¹ Loi du 14 décembre 2020 relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières, *JORF* n°0302 du 15 décembre 2020.

¹² Décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020, *JORF* n°0302 du 15 décembre 2020.

¹³ Ordonnance du Conseil d'Etat du 15 mars 2021, N° 450194 et 450199.

¹⁴ Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, JO L 143 du 30.4.2004, p. 56.

II – LA JURISPRUDENCE DE L'UNION EUROPEENNE EN FAVEUR DE LA PROTECTION DES ESPECES SAUVAGES (2020-2021)

La jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne demeure très prolifique de sorte qu'il serait bien impossible de rendre ici compte de l'ensemble de son travail en matière de protection de la biodiversité. Toutefois, l'année 2020-2021 a été marquée par quelques décisions importantes dans le domaine de la protection de la vie sauvage.

Les limites géographiques de l'aire de répartition naturelle – En 2020 et 2021, la CJUE a poursuivi son interprétation des directives « Oiseaux »¹⁵ et « Habitats »¹⁶. S'il y a une dizaine d'années, l'interprétation par la Cour de ces directives « a été qualifiée de stricte ou restrictive à maintes reprises, non seulement par la doctrine, mais également par le juge à la CJUE Jean-Claude Bonichot »¹⁷, la tendance semble s'être inversée sensiblement notamment sous l'influence du principe de précaution¹⁸. Poursuivant son œuvre en faveur de la protection de la vie sauvage, la CJUE a rendu un arrêt le 11 juin 2020¹⁹ dans lequel elle étend la protection stricte de certaines espèces, contenue dans la directive « habitats », aux spécimens qui se trouvent dans des zones de peuplement humain. En l'espèce, un tribunal de premier instance roumain a été saisi d'une plainte pénale suite à la capture et au transport, sans autorisation préalable, par le personnel d'une association de protection des animaux, accompagné d'une vétérinaire, d'un loup qui fréquentait le lieu d'habitation d'un résident d'un village roumain situé entre deux grands sites protégés au titre de la directive « habitats ». Or, la CJUE a été saisi d'une question préjudicielle dans la mesure où le tribunal roumain s'interrogeait sur la question de savoir si les dispositions protectrices de la directive « habitats », notamment les articles 12 et 16²⁰ étaient applicables à la capture de loups sauvages dans des zones de peuplement humain. Il s'agissait donc pour la Cour d'interpréter les expressions « aire de répartition naturelle » et « dans la nature » contenues à l'article 12 de la directive pour déterminer le champ d'application territoriale de la protection stricte du loup. Or, la Cour considère qu'« en ce qui concerne les espèces animales protégées qui, tel le loup, occupent de vastes territoires, la notion d'« aire de répartition naturelle » est plus vaste que l'espace géographique qui présente les éléments physiques ou biologiques essentiels à leur vie et à leur reproduction. Cette aire correspond, ainsi que l'a relevé Mme l'avocate générale au point 37 de ses conclusions, à l'espace géographique dans lequel l'espèce animale concernée est présente ou s'étend dans le cadre de son comportement naturel »²¹. En effet, étant donné que le village dont il est question se situe entre deux grands sites protégés au titre de la directive « habitats » dans lesquelles des populations de loup sont présentes, les zones de peuplement humain qui se trouvent à proximité doivent être considérées au sens de la Cour comme la continuité de leur aire de répartition naturelle dans la mesure où ces derniers transitent par ces zones. La Cour fait ainsi une interprétation extensive

¹⁵ Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, *OJ L* 20, 26.1.2010, pp. 7–25

¹⁶ Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, *OJ L* 206, 22.7.1992, pp. 7–50.

¹⁷ Simon JOLIVET, « Directive habitats », *Revue juridique de l'environnement*, 2010/2 (Volume 35), pp. 291-305.

¹⁸ CJUE, 10 octobre 2019, *Tapiola*, C-674/17 ; voir Julien BÉTAILLE, « La Cour de justice de l'Union européenne met le principe de précaution au service de la protection des espèces », *Actu-environnement.com*, 28 octobre 2019 : www.actu-environnement.com/blogs/julien-betaille/180/protection-espece-europe-loup-267.html

¹⁹ CJUE, 11 juin 2020, *Alianța pentru combaterea abuzurilor c. TM, UN, Direcția pentru Monitorizarea și Protecția Animalelor*, C-88/19

²⁰ Article 12 : « 1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour instaurer un système de protection stricte des espèces animales figurant à l'annexe IV point a), dans leur aire de répartition naturelle, interdisant :

a) toute forme de capture ou de mise à mort intentionnelle de spécimens de ces espèces dans la nature ;

(...) ».

²¹ CJUE, 11 juin 2020, §38.

de l'article 12 de la directive qui permet d'étendre la protection des espèces sauvages qui sont énumérées à l'annexe IV, point a) de la directives « Habitats ». Cette interprétation de la Cour se fonde, par ailleurs, sur la définition figurant à l'article 1er, paragraphe 1, sous f), de la convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, signée à Bonn le 23 juin 1979, selon laquelle l'« aire de répartition » couvre l'ensemble des surfaces terrestres ou aquatiques qu'une espèce migratrice habite, fréquente temporairement, traverse ou survole à un moment quelconque le long de son itinéraire habituel de migration²². La Cour, par son interprétation, refuse de se livrer à l'exercice qui consiste à faire entrer la nature dans des catégories administratives et choisit au contraire, d'adapter les catégories administratives aux spécificités de la vie sauvage.

Les directives « Oiseaux » et « Habitats » et l'état de conservation des espèces – Quelques mois plus tard, la Cour va rendre un second arrêt²³ dans lequel elle est invitée à interpréter de nouveau l'article 12§1 de la directive « habitats » ainsi que l'article 5 de la directive « Oiseaux », dans le cadre d'une procédure de demande de décision préjudicielle. Dans cette affaire, les requérantes contestaient la conformité d'une déclaration d'abattage d'une zone forestière qui abritait l'habitat naturel d'espèces protégées par l'article 4 du décret sur la protection des espèces suédois. L'activité d'exploitation forestière envisagée dans cette zone allait avoir pour conséquence que des spécimens de ces espèces protégées soient perturbés ou tués et que les œufs desdites espèces se trouvant dans ladite zone soient détruits. Or, « l'article 4 du décret [suédois en question] sur la protection des espèces met en œuvre aussi bien l'article 5 de la directive « oiseaux » que l'article 12 de la directive « habitats » de sorte que ce décret ne fait pas, en ce qui concerne la portée des interdictions, de différence entre les espèces relevant de l'une ou de l'autre de ces directives et que l'interdiction de la détérioration ou de la destruction des sites de reproduction ou des aires de repos prévue par la directive « habitats » s'étend ainsi également, en vertu du droit national, aux oiseaux »²⁴. Dans son arrêt, en premier lieu, la Cour rappelle que conformément au libellé de l'article 5 de la directive « oiseaux » et à sa jurisprudence et contrairement à l'article 4 qui ne s'applique qu'aux oiseaux énumérés à l'annexe 1, cet article est applicable à l'ensemble des oiseaux sauvages quel que soit leur état de conservation. En deuxième lieu, la Cour précise que les interdictions contenues dans les articles 12 de la directive « Habitats » et 5 de la directive « Oiseaux »²⁵ s'appliquent aussi lorsque « l'objet d'une activité humaine, telle qu'une activité d'exploitation forestière ou d'occupation des sols, est manifestement autre que la mise à mort ou la perturbation d'espèces animales »²⁶ et même en dehors de tout risque d'incidence négative sur l'état de conservation des espèces concernées. L'objectif de la directive « Oiseaux » énoncé en son article 2 est de maintenir ou d'adapter la population de toutes les espèces d'oiseaux donc peu importe l'incidence de l'activité sur l'état de conservation dès lors que l'activité anthropique peut avoir une incidence sur la population d'oiseaux, celle-ci tombe dans le champ d'application de l'article 5 de la directive « Oiseaux » - et de l'article 12 de la directives « Habitats » pour les autres espèces de la vie sauvage. Enfin, la Cour réaffirme que la protection offerte par l'article 12 de la directive « Habitats » ne cesse pas de s'appliquer aux espèces ayant atteint un état de conservation favorable ni n'opère qu'à partir du moment où l'état de conservation de l'espèce concernée risque de se dégrader, comme l'avait déjà sous-entendu l'avocate générale Juliane

²² CJUE, 11 juin 2020, §41.

²³ CJUE, 4 mars 2021, *Föreningen Skydda Skogen et autres*, n° C-473/19 et C-474/19.

²⁴ *Ibid*, §26.

²⁵ Ces deux directives interdisent toute forme de capture ou de mise à mort intentionnelle de spécimens protégés dans la nature ; la perturbation intentionnelle de ces espèces notamment durant la période de reproduction, de dépendance, d'hibernation et de migration ; la destruction ou le ramassage intentionnels des œufs dans la nature ; la détérioration ou la destruction des sites de reproduction ou des aires de repos.

²⁶ CJUE, 4 mars 2021, §78

Kokott en 2011 à l'occasion de l'affaire relative au grand hamster²⁷, avocate générale aussi dans la présente affaire. En effet, l'état de conservation de l'espèce à protéger permet d'adapter le contenu des mesures de protection mais ne constitue pas une condition d'application des interdictions de l'article 12. Dans ces deux affaires, la Cour a permis une protection renforcée de la vie sauvage en refusant qu'un état défavorable de conservation d'une espèce soit une condition préalable à la mise en œuvre du régime juridique d'interdiction.

Interdiction de la chasse à la glu – Enfin, nous aimerions terminer cette chronique par quelques brefs mots sur l'arrêt de la CJUE relatif à la chasse à la glu en France²⁸. La chasse à la glu n'est quasiment plus pratiquée en Europe. Toutefois, en France, elle demeure jusque-là autorisée dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur pour la capture de grives et de merles vivants. L'association One Voice et la Ligue de protection des oiseaux ont toujours contesté cette pratique de capture qu'elles considèrent non sélective et donc contraire à l'article 8 de la directive « Oiseaux ». Saisi par ces associations, le Conseil d'Etat estime dans un arrêt du 28 décembre 2018²⁹ que cette dérogation répond aux exigences de l'article 9 de la directive « Oiseaux ». De nouveau saisi en 2019 par les associations de protection de l'environnement, le Conseil d'Etat a « enfin » décidé, sous prétexte que l'interprétation de la Cour aurait évolué, de saisir la CJUE pour qu'elle précise si la directive « Oiseaux » permettait d'autoriser la capture à la glu de certaines espèces d'oiseaux sauvages. Or, dans un arrêt du 17 mars 2021, la CJUE a estimé que la dérogation française n'était pas conforme aux exigences de l'article 9 de la directive « Oiseaux » car non seulement « le caractère traditionnel d'une méthode de capture d'oiseaux ne suffit pas, en soi, à établir qu'une autre solution satisfaisante, au sens de cette disposition, ne peut être substituée à cette méthode »³⁰ et d'autre part, l'article 9 « s'oppose à une réglementation nationale qui autorise, par dérogation à l'article 8 de cette directive, une méthode de capture entraînant des prises accessoires, dès lors que celles-ci, même de faible volume et pour une durée limitée, sont susceptibles de causer aux espèces capturées non ciblées des dommages autres que négligeables »³¹. Le 28 juin 2021, le Conseil d'Etat s'est finalement aligner sur la position européenne³². De cette affaire, nous pouvons retenir deux aspects. En premier lieu, la réticence du Conseil d'Etat à s'adresser à la CJUE démontre la sensibilité du sujet sur le plan national. Le rapporteur public, M. Olivier Fuchs ne manque d'ailleurs pas de le rappeler dans ses conclusions tout en renvoyant à l'ensemble des commentaires suscités par cette position dans la doctrine³³. En second lieu, étonnamment l'avocate générale M^{me} Juliane Kokott, était favorable à l'interprétation faite par le Conseil d'Etat français de l'article 9 de la directive « Oiseaux » estimant que non seulement « la préservation d'un mode de chasse traditionnel à des fins récréationnelles peut être admise en tant qu'exploitation judicieuse des espèces d'oiseaux concernées et peut ainsi justifier l'absence d'autre solution satisfaisante au sens de l'article 9 »³⁴ mais aussi qu'« une méthode de chasse peut être reconnue comme

²⁷ « La disposition pertinente, à savoir l'article 12 de la directive habitats, ne comporte pas d'obligation générale d'assurer un état de conservation favorable des espèces protégées, mais uniquement la mise en place de certaines interdictions », conclusions de l'avocate générale Juliane Kokott dans l'affaire C-383/09, 20 janvier 2011, § 3.

²⁸ CJUE, 17 mars 2021, *One Voice et Ligue pour la protection des oiseaux*, C-900/19

²⁹ CE, 6^{ème} chambre, 28/12/2018, n°419063, Inédit au recueil Lebon. Voir : Julien BÉTAILLE, « Chasse à la glu : la tradition l'emporte sur la jurisprudence de la Cour de justice », *AJDA*, 2019, p. 1172

³⁰ CJUE, 17 mars 2021, §72.

³¹ *Ibid.*

³² CE, 6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies, 8 juin 2021, n°443849, Inédit au recueil Lebon

³³ « Vous avez longtemps vécu sur l'idée que le dispositif français autorisant, de manière dérogatoire, la chasse à la glu était compatible avec ces dispositions ». Conclusions du rapporteur public M. Olivier Fuchs, 6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies, Séance du 28 mai 2021, n° 425519 et suivants – *Association One Voice et LPO n° 434365 et suivants* – *Association One Voice et LPO n° 443849* – *Fédération nationale des chasseurs et autres*.

³⁴ Cour de Justice de l'Union européenne - Conclusions de l'avocate général' Mme J. Kokott, présentées le 19 novembre 2020 (ECLI:EU:C:2020:941).

suffisamment sélective sur la base de connaissances scientifiques de qualité et actuelles ainsi que de contrôles effectifs suffisants, il est acquis que la capture involontaire d'espèces d'oiseaux autres et les conséquences d'une telle capture sont acceptables comparées à l'importance culturelle du mode de capture »³⁵. Même si les conclusions de Mme Kokott sont entourées d'une grande prudence, elle laisse tout de même sous conditions une porte entrouverte à une telle dérogation. « Porte » que la Cour, elle, a pris le soin de bien fermer....

En cette année exceptionnelle, l'Union européenne semble s'être engagée à « Ramener la nature dans nos vies » mais il faudra encore attendre pour mesurer l'étendue de son engagement et surtout celui de ses Etats membres.

* *
*

³⁵ *Ibid.*