

La cour de justice de l'Union européenne met le principe de précaution au service de la protection des espèces

Pour la première fois, la CJUE a explicitement appliqué le principe de précaution dans le domaine de la protection des espèces. Cette décision pourrait avoir d'importantes répercussions en droit français selon Julien Bétaille, docteur en droit.



Julien Bétaille

Docteur et maître de conférences en droit public.

© kjekol

À la demande de la Cour administrative suprême de Finlande, la Cour de justice de l'Union européenne a été amenée à se prononcer sur l'interprétation de l'article 16 de la directive habitats - décision Tapiola-, lequel prévoit les modalités selon lesquelles les États-membres peuvent déroger à la protection stricte des espèces d'intérêt communautaire.

En l'occurrence, la Finlande avait autorisé la mise à mort d'un quota de loups. L'objectif de cette mesure n'était pas des plus lisibles. La procédure a néanmoins permis d'identifier qu'il s'agissait à la fois de limiter les dommages causés aux chiens, de réduire l'inquiétude des populations locales et, surtout, de prévenir le braconnage. En effet, ce dernier étant considéré comme la cause d'une

fluctuation de la population de loup en Finlande, l'autorisation légale de tirs de loups avait vocation à annihiler les velléités des braconniers, en quelque sorte en légalisant leur activité...

Fort heureusement, la Cour exprime un scepticisme certain à cet égard. Elle rappelle qu'il faut privilégier «*un contrôle stricte et efficace* » de ces activités illégales plutôt que de recourir à une dérogation à la protection du loup. On sait d'ailleurs que le

recours à ce type quotas n'est pas efficace dans la lutte contre le braconnage, ce qui semble d'ailleurs être confirmé dans le cas de la Finlande.

L'application du principe de précaution à la protection des espèces

Néanmoins, le principal intérêt de la décision de la Cour de justice n'est pas là. Il réside dans l'application du principe de précaution dans la mise en œuvre de l'article 16 de la directive habitats. Ce dernier ne permet pas de déroger à la protection stricte d'une espèce d'intérêt communautaire qu'à la condition, entre autres, que « *la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées* ».

Par le passé, la Cour avait jugé, déjà dans une affaire concernant le loup en Finlande, que l'octroi de telles dérogations demeure possible « *à titre exceptionnel* » lorsqu'elles ne sont pas de nature à aggraver l'état de conservation non favorable des populations ou à empêcher leur rétablissement dans un état de conservation favorable. Cette position a pu apparaître surprenante s'agissant des espèces dont l'état de conservation n'est pas bon, voire même perçue comme neutralisant l'objectif de la directive, c'est-à-dire « *assurer le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces* » (art.2). Néanmoins, la Cour avait posé une limite: la dérogation à la protection d'une espèce qui n'est pas dans un état de conservation favorable doit, *a minima*, être neutre à l'égard de son état de conservation.

La décision Tapiola du 10 octobre 2019 ne revient pas sur cette position, mais elle la complète en faisant appel au principe de précaution. C'est là son principal intérêt. La Cour précise ainsi que « *conformément au principe de précaution consacré à l'article 191, paragraphe 2, TFUE, si l'examen des meilleures données scientifiques disponibles laisse subsister une incertitude sur le point de savoir si une telle dérogation nuira ou non au maintien ou au rétablissement des populations d'une espèce menacée d'extinction dans un état de conservation favorable, l'État membre doit s'abstenir de l'adopter ou de la mettre en œuvre* ». En d'autres termes, une dérogation ne peut pas être délivrée lorsque les connaissances scientifiques disponibles laissent subsister un doute quant à son effet potentiellement négatif sur l'état de conservation de l'espèce en cause.

Un recours accru à l'expertise scientifique

Quels sont les effets de cette décision ? À l'évidence, cela a pour conséquence d'obliger l'administration à effectuer l'équivalent d'une analyse d'impact de la mesure de dérogation envisagée, du moins à examiner les données scientifiques disponibles avant de prendre sa décision. Au regard de ces données, ce n'est qu'en cas de certitude sur l'innocuité de la dérogation que celle-ci pourra légalement être adoptée.

Bien sûr, cette avancée jurisprudentielle de la protection des espèces ouvre à son tour de nouvelles questions. Par exemple, quelle doit être l'attitude de l'autorité publique en cas d'indisponibilité de données scientifiques, que ce soit sur l'état de conservation de

l'espèce, ou sur l'effet des mesures dérogatoires envisagées ? En faisant une lecture littérale de la décision, d'aucuns pourraient en déduire qu'en pareil cas la dérogation pourra être délivrée, l'administration alliant seulement l'obligation d'examiner les données « *disponibles* ». Une telle lecture serait néanmoins en contradiction avec la logique du droit de l'Union européenne et avec celle de la Cour de justice. En effet, l'analyse de la jurisprudence de la Cour témoigne du fait que celle-ci cherche à assurer « *l'effet utile* » du droit de l'Union européenne. Or, en l'occurrence, l'effet utile du principe de précaution, comme de la protection stricte des espèces prévue par la directive Habitats, serait nul si la dérogation était délivrée en l'absence de données permettant d'écartier avec certitude le risque d'un effet négatif sur l'état de conservation.

Dès lors, quelles seraient les options possibles pour l'autorité administrative ? Une première possibilité serait d'attendre que des données scientifiques soient disponibles pour prendre, le cas échéant, une mesure dérogatoire. La seconde est évidemment de produire ces données, soit en diligentant elle-même des études scientifiques, soit, dans le cas d'une demande de dérogation émanant d'une personne privée, d'imposer à cette personne de procéder à ces études.

La décision Tapiola a ainsi pour effet indirect d'inciter l'administration à renforcer son expertise et montre une nouvelle fois que le principe de précaution n'est pas un frein à la science mais, au contraire, une incitation à développer nos connaissances.

Une extension de la mise en œuvre du principe de précaution

Néanmoins, au-delà de cette question, cette décision marque une nouvelle étape dans la mise en œuvre du principe de précaution. Elle constitue l'entrée du principe de précaution dans le droit de la protection des espèces. En effet, si le principe de précaution est depuis longtemps appliqué en matière de santé, il a eu davantage de difficultés à s'imposer en matière d'environnement, d'autant plus dans le domaine de la biodiversité. Jusqu'à présent, le principe de précaution n'avait été explicitement appliqué par la Cour qu'à l'égard de la protection des habitats naturels, mais pas en matière d'espèces. En France, seul le tribunal administratif de la Guadeloupe a, très récemment, appliqué le principe de précaution dans ce domaine, à propos du quota de chasse du pigeon à couronne blanche. Le Conseil d'État semble, quant à lui, pour le moment, assez éloigné de ce type de raisonnement.

Ours dans les Pyrénées, chasse à la glu : les répercussions en France

Il est d'ores et déjà possible d'imaginer les éventuelles répercussions de cette décision en France. Par exemple, en ce qui concerne la protection de l'ours dans les Pyrénées, le ministère de la transition écologique a adopté, le 27 juin 2019, un arrêté sur la mise en œuvre de mesures d'effarouchement de l'ours brun dans les Pyrénées, cela pour prévenir les dommages aux troupeaux. L'impact de cette dérogation à la protection de l'espèce a-t-il été analysé par le ministère, comme l'exige la Cour de justice ? On peut au moins en douter à la lecture de l'avis rendu par le conseil national de la protection de la nature le 25 avril dernier. En effet, selon ce dernier, « *on peut s'interroger sur*

l'impact cumulé des opérations d'effarouchement sur la fréquentation par les ours de leur espace vital ». Les procédures contentieuses engagées à l'encontre de cet arrêté devraient, espérons-le, permettre de répondre à cette question.

De même, la décision Tapiola pourrait avoir des conséquences sur le contentieux de la chasse à la glu. En effet, l'application du principe de précaution à l'ensemble des conditions de dérogation, en l'occurrence celles posées par la directive Oiseaux, imposerait à l'État de démontrer la sélectivité de ce mode de chasse. Début 2019, le Conseil d'État a validé un arrêté ministériel autorisant la chasse à la glu, cela en raison de l'absence de preuve apportée par les associations sur la non sélectivité de ce mode de chasse (CE, 28 décembre 2018, Ligue française de protection des oiseaux, n°419063). Cette décision est désormais d'autant plus critiquable compte tenu de ce nouvel éclairage apporté par la Cour de justice dans l'affaire Tapiola.

Avis d'expert proposé par Julien Bétaille, docteur en droit et maître de conférences à l'Université Toulouse 1 Capitole (IEJUC), co-directeur du Master 2 Droit de l'environnement

Article publié le 28 octobre 2019

Actu-Environnement

© 2003 - 2019 COGITERRA - ISSN N°2107-6677

Actu-Environnement adhère au Centre Français d'exploitation du droit de Copie (CFC).