

Faculté de droit et de criminologie

L'encadrement juridique des grands carnivores en Wallonie à travers le prisme du loup (*canis lupus*)

Auteur : Mathieu Koch

Promoteur(s) :

Christophe Thiebaut

Lecteur(s) :

Charles-Hubert Born

Année académique 2019-2020

Master en droit, finalité Etat et Europe

*« Bergers, Bergers, le Loup n'a tort
Que quand il n'est pas le plus fort :
Voulez-vous qu'il vive en ermite ? »*

Le Loup et les Bergers - Jean de La Fontaine

Remerciements :

Merci à M. Christophe Thiebaut, mon promoteur, pour la liberté et la confiance que vous m'avez toujours témoignées dans l'élaboration de ce document.

Merci à M. Charles-Hubert Born, pour l'aide ponctuelle que vous m'avez apportée, et merci de transmettre ainsi votre passion : vous constituez une véritable source d'inspiration personnelle.

Merci à M. Nicolas de Sadeleer, pour l'aide ponctuelle apportée.

Merci à Mme Alice Naveau, pour toute l'aide apportée, et pour votre immense amabilité.

Merci à M. Jean-Claude Mangeot, pour avoir nourri ma motivation.

Merci à tous mes proches.

Table des matières

Introduction	1
Titre 1 : Mise en contexte.....	3
Chapitre 1 : Que sont les grands carnivores ?	3
Section 1 : Espèces visées dans ce document.....	3
Section 2 : Habitat, régime alimentaire et comportement	5
Chapitre 2 : Histoire d'un retour	6
Chapitre 3 : Perception actuelle du grand carnivore : une polarisation sociétale.....	10
Section 1 : Noyau fondamentalement opposé à un retour.....	11
Section 2 : Noyau fondamentalement en faveur d'un retour.....	13
Titre 2 : Statut des grands carnivores tel que défini par le droit international et le droit européen	16
Chapitre 1 : Droit international	17
Section 1 : Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe (dite « Convention de Berne »).....	19
§1 : Généralités.....	19
§2 : Contenu	20
§3 : Effectivité	23
Section 2 : Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES).....	27
§1 : Généralités.....	27
§2 : Contenu	27
A. Contenu de la Convention	27
B. Contenu du règlement européen n°338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce	29
§3 : Effectivité	32
Section 3 : Convention sur la diversité biologique	33
§1 : Généralités.....	33
§2 : Contenu	34
§3 : Effectivité	35
Chapitre 2 : Directive « habitats ».....	37
Section 1 : Généralités.....	37
Section 2 : Contenu	37
§1 : Objectifs	37

§2 : Aspect protection des espèces mise en place par la directive	39
§3 : Contribution du réseau Natura 2000 par la protection des habitats	43
Section 3 : Effectivité.....	45
§1 : Cas suédois.....	47
§2 : Cas finlandais	52
§3 : Conclusions quant à l’effectivité de la directive	57
Titre 3 : Cadre juridique wallon relatif aux grands carnivores.....	61
Chapitre 1 : Répartition des compétences	61
Chapitre 2 : Législation wallonne spécifique aux grands carnivores.....	62
Section 1 : Généralités.....	62
Section 2 : Aspect protection des espèces	62
Section 3 : Contribution du réseau Natura 2000 par la protection des habitats	70
Chapitre 3 : Plan d’actions wallon relatif au loup	71
Section 1 : Première partie du plan de gestion wallon	73
Section 2 : Seconde partie du plan de gestion wallon	74
§1 : Suivre les individus de loups en Wallonie	74
§2 : Protéger le loup et se protéger du loup en Wallonie	76
§3 : Préserver les troupeaux wallons face au loup	78
§4 : Sensibiliser le public à la présence du loup en Wallonie	81
Section 3 : Suggestions relatives au plan de gestion	82
Conclusion.....	84
Bibliographie.....	86

Introduction

Ils sont de retour ! Pressenti depuis un moment déjà par de nombreux observateurs¹, le loup gris a officiellement fait sa réapparition en Wallonie en 2016, selon les traces officiellement récoltées et authentifiées. D'autres grands carnivores suivront peut-être, mais, à l'heure actuelle et jusqu'à preuve du contraire, il reste formellement le seul établi sur les terres wallonnes. Avec un tel évènement surgit toute une panoplie de questions, dont l'une semble particulièrement cruciale : comment parvenir à coexister avec de tels animaux lorsqu'une société toute entière a appris à organiser sa manière de vivre sans eux ? Cette question, c'est notamment au droit de la régler.

Au travers de ce mémoire, nous allons tenter de cerner la relation que le droit en vigueur noue entre la population wallonne et les grands carnivores. Nous envisagerons dans un premier titre ce que recouvrent les termes « grands carnivores », et pourquoi nous optons pour un « focus » quasi exclusif sur l'espèce *canis lupus* (Chapitre 1^{er}). Ce titre introductif sera également l'opportunité d'expliquer ce fameux retour qui fait de ce sujet un thème d'actualité juridique (Chapitre 2). Enfin, ce titre sera utilisé dans le but de décrire les enjeux sociologiques que le droit est appelé à solutionner d'une manière ou d'une autre (Chapitre 3).

La relation que le droit tisse entre le citoyen wallon et le grand carnivore, comme nous le verrons dans un second titre, n'est clairement pas librement définie au jour le jour par les autorités publiques wallonnes, mais est au contraire dans une large partie le produit de normes prescrites par les ordres juridiques englobant l'ordre juridique régional wallon, à savoir le droit international et le droit européen. Une large partie du document sera ainsi consacrée à ces deux strates qui se préoccupent significativement des grands carnivores à travers des conventions (pour ce qui est du droit international – Chapitre 1^{er}), des règlements, des directives, et des arrêts (pour ce qui est du droit européen – Chapitre 2).

Dans un troisième et ultime titre, nous nous pencherons enfin sur le droit édicté par les autorités de la Région wallonne proprement dite. Que cette dernière soit autant soumise à l'influence des ordres juridiques supérieurs ne signifie pas pour autant qu'elle ne contribue pas à son tour à la définition d'un cadre juridique équilibré pour les grands carnivores qui sont présents sur son territoire. En effet, nous confirmerons dans un premier chapitre que c'est bien

¹ C.-H. BORN, M. DUFRENE et A. PEETERS, « La biodiversité en Wallonie, 40 ans après l'adoption de la loi sur la conservation de la nature », *Amén.* (4), 2014, p. 29.

la Région qui est compétente pour légiférer sur les grands carnivores. Les deux chapitres suivants passeront en revue les normes légales pertinentes relatives aux grands carnivores présents en Wallonie, avec une analyse de la loi sur la conservation de la nature et des normes qui y sont liées (Chapitre 2), suivie d'un examen du tout nouveau plan wallon de gestion du loup (Chapitre 3).

Titre 1 : Mise en contexte

Bien que ce travail s'inscrive dans une perspective juridique, la réalité du droit de l'environnement est qu'il s'agit d'un champ du droit qui, plus que d'autres sans doute, déborde sur d'autres disciplines. Cela tient certainement à son objet, qui est de fixer un cadre dans lesquelles s'inscriront les relations entre l'être humain et son environnement pris au sens large. En conséquence, le droit de l'environnement est un domaine du droit qui, pour son élaboration, doit tenir compte des diverses données non-juridiques qui ont trait à un sujet donné. Dans ce cadre, il semble indispensable d'inclure ce titre non-juridique de contextualisation, précisément parce qu'il permet de mieux comprendre l'état du droit relatif aux grands carnivores tel qu'il est aujourd'hui.

Le programme du chapitre se compose comme suit. Dans un premier chapitre, nous définirons l'objet de ce document et justifierons la pertinence de l'angle choisi, avant de présenter brièvement l'espèce sélectionnée pour mener l'analyse du cadre juridique en vigueur en Wallonie. Dans un second, nous évoquerons l'histoire récente de l'espèce sélectionnée, ce qui éclairera le lecteur sur l'intérêt actuel d'un tel document relatif à la Wallonie. Enfin, dans un troisième chapitre, nous décortiquerons les deux types d'opinions que l'on rencontre à l'égard de l'espèce sélectionnée, opinions qui ont certainement un impact sur la formation du droit en cette matière, et sur son respect.

Chapitre 1 : Que sont les grands carnivores ?

Lorsque l'on dédie un travail à des espèces spécifiques, il semble primordial de savoir un minimum de quoi on parle. Ce chapitre a vocation à être purement introductif (et sera donc bref). Il définira d'abord l'objet de cette étude (Section 1), et présentera ensuite les caractéristiques biologiques de l'espèce sur laquelle le document se focalisera (Section 2).

Section 1 : Espèces visées dans ce document

Le dénominatif « grand carnivores » regroupe une série d'espèces de mammifères de type carnivores d'un certain poids (le seuil peut varier, certaines études fixent par exemple une masse minimum moyenne de 15 kg par individu adulte)². Il est commun de considérer qu'il

² J. BERGER, R.L. BESCHTA, B. ELMHAGEN, J.A. ESTES, M. HEBBLEWHITE, M. LETNIC, M.P. NELSON, W.J. RIPPLE, E.G. RITCHIE, O.J. SCHMITZ, D.W. SMITH, A.D. WALLACH, C.C. WILMERS et A.J. WIRSING, "Status and

existe cinq espèces de grands carnivores sur le territoire européen : le loup gris (*canis lupus*), le lynx eurasien (*lynx lynx*), le lynx ibérique (*lynx pardinus*), l'ours brun (*ursus arctos*), et le glouton (*gulo gulo*)³. A cette liste est parfois ajoutée une sixième espèce en pleine expansion sur le territoire européen, le chacal doré (*canis aureus*). Cependant, l'objet de cette analyse est *de facto* davantage circonscrit, puisqu'il s'adresse au territoire wallon. Ainsi, il ne sera guère fait mention du lynx ibérique, qui, comme son nom l'indique, avait une aire de distribution le long de la péninsule ibérique et dont reste un petit nombre d'individus dans le Sud de l'Espagne. Le glouton sort aussi du champ d'application de notre étude, puisqu'il n'est présent que dans les terres scandinaves et au nord-est du continent.

Restent donc quatre espèces. L'ours brun a disparu de l'horizon wallon et des espaces immédiatement frontaliers il y a fort longtemps, et il est très peu probable qu'il y revienne dans un futur prévisible. Le chacal doré, quant à lui, n'a jamais vécu sur les terres wallonnes, mais son aire de répartition européenne s'élargit rapidement au fil des années en provenance du sud-est de l'Europe, ce qui laisse de nombreux observateurs penser qu'il pourrait s'installer en Wallonie dans un futur proche. Le lynx d'Eurasie a des racines belges, mais l'espèce s'est éteinte au niveau national il y a plus d'un siècle. Malgré des rumeurs et observations ponctuelles d'indices témoignant de son passage en Wallonie, l'espèce reste officiellement éteinte régionalement. Néanmoins, les diverses réintroductions organisées et reconquêtes naturelles de lynx dans les pays transfrontaliers tels que l'Allemagne et la France laissent penser que des individus pourraient prochainement s'établir en Wallonie. Le loup gris a quant à lui officiellement fait sa réapparition en Wallonie en 2016 : depuis lors, huit individus ont été identifiés, et deux s'y sont installés⁴.

Au vu des données qui viennent d'être exposées et de l'espace qui nous est attribué, il ne nous semble pas pertinent d'axer l'ensemble du travail sur les quatre espèces. Nous avons plutôt opté pour prendre l'espèce *canis lupus* comme tête de proue. Néanmoins, d'un point de vue juridique, il y a énormément de liens dans l'appréhension des divers grands carnivores. Cela fait sens, parce que le droit cherche à déterminer les termes de la relation qui unit les

ecological effects of the world's largest carnivores", *Science* (343/6167), 2014, p. 1; A. TROUWBORST, "Global large carnivore conservation and international law", *Biodiversity and Conservation* (24/7), 2015, p. 1571.

³ Voy. par exemple A. TROUWBORST, "Wilderness protection under the Bern Convention: the perspective of Europe's large carnivores", in *Wilderness protection in Europe: the role of international, european and national law* (sous la dir. de K. BASTMEIJER), Cambridge, Cambridge University Press, 2016, p. 160. Le site de la Commission européenne lui-même reprend ces 5 espèces :

https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/index_en.htm.

⁴ V. FICHEFET, A. LICOPPE et V. SCHOCKERT, *Plan d'action pour une cohabitation équilibrée entre l'homme et le loup en Wallonie*, SPWARNE, Juin 2020, pp. 6 et 8.

espèces à l'Homme, et que les quatre espèces entretiennent avec l'humain des difficultés relativement similaires. A travers le prisme du loup, ce document donnera une idée fiable au lecteur de ce que serait l'encadrement juridique applicable en Wallonie à tout autre grand carnivore qui viendrait s'y installer (tel que le lynx).

Section 2 : Habitat, régime alimentaire et comportement

Le loup est une espèce grégaire vivant généralement en meute, qui correspond à un groupe social structuré comprenant un nombre variable de canidés⁵. Au sein de ce groupe sédentarisé naissent des jeunes (au rythme d'une portée par an) dont une partie, une fois arrivée à maturité, quittera la meute pour en former une nouvelle ailleurs : ils sont dits « dispersants »⁶. Ce sont eux qui permettent à l'espèce de s'étendre sur de nouveaux territoires, et c'est par ce phénomène que nous sommes témoins du retour naturel du loup en Wallonie. L'espèce occupe de larges territoires qui peuvent s'étendre sur plusieurs centaines de kilomètres carrés⁷. Cependant, ce n'est pas parce qu'il a besoin de beaucoup d'espace qu'il se montre exigeant en termes de types d'habitats. En effet, le loup s'avère être une espèce extrêmement adaptative, qui peut s'épanouir tant dans des espaces vierges que fortement anthropisés⁸. Bien que la forêt soit son biotope de prédilection, on peut aussi bien le retrouver dans des espaces ouverts de types prairies et champs⁹. Malgré cette grande tolérance à l'égard de son milieu de vie, le loup nécessite cependant de disposer de zones de quiétude dans lesquelles il peut battre en retraite et

⁵ En Europe, en général 2 à 10 individus. Voy. R. BAULESCH, G. BIVER, J. BORMANN, M. DOSTERT, E. ENGEL, G. ERNST, J. HERR, M. GRASGES, E. KIRSCH, A. LOOS, V. MOUSEL, N. NEGRETTI, P. REIS, R. REDING, R. SCHAULS, L. SCHINTGEN, L. SCHLEY, et G. VAN VLIET, *Plan d'action et de gestion relatif au loup au Luxembourg*, Bulletin technique de l'Administration de la nature et des forêts en matière de gestion de la faune sauvage et de chasse 5 (numéro spécial), 2017, p. 18 ; V. FICHEFET, A. LICOPPE et V. SCHOCKERT, *Plan d'action pour une cohabitation équilibrée entre l'homme et le loup en Wallonie*, SPWARNE, Juin 2020, p. 10.

⁶ R. BAULESCH, G. BIVER, J. BORMANN et al., *Plan d'action et de gestion relatif au loup au Luxembourg*, Bulletin technique de l'Administration de la nature et des forêts en matière de gestion de la faune sauvage et de chasse 5 (numéro spécial), 2017, p. 18 ; H. BOYAC (coord.), *Le loup : un nouveau défi français*, Paris, De Borée, 2017, pp. 41-42.

⁷ R. BAULESCH, G. BIVER, J. BORMANN et al., *Plan d'action et de gestion relatif au loup au Luxembourg*, Bulletin technique de l'Administration de la nature et des forêts en matière de gestion de la faune sauvage et de chasse 5 (numéro spécial), 2017, p. 19 ; H. BOYAC (coord.), *Le loup : un nouveau défi français*, op. cit., p. 41 ; V. FICHEFET, A. LICOPPE et V. SCHOCKERT, *Plan d'action pour une cohabitation équilibrée entre l'homme et le loup en Wallonie*, SPWARNE, Juin 2020, p. 10.

⁸ L. BOITANI, *Canis lupus* (errata version published in 2019). *The IUCN Red List of Threatened Species*, 2018: e.T3746A144226239, 2018 ; A. TROUWBORST, "Wilderness protection under the Bern Convention: the perspective of Europe's large carnivores", in *Wilderness protection in Europe: the role of international, european and national law* (sous la dir. de K. BASTMEIJER), op. cit., p. 171.

⁹ L. BOITANI, *Canis lupus* (errata version published in 2019). *The IUCN Red List of Threatened Species*, 2018: e.T3746A144226239, 2018.

installer son aire de reproduction. Finalement, le critère décisif d'installation du loup au sein d'un certain territoire sera plus que probablement le nombre de proies potentielles¹⁰.

En termes de nourriture, il faut souligner que, contrairement à ce que le dénominateur « grand carnivore » peut laisser penser, le loup a un spectre alimentaire extrêmement étendu : il peut se nourrir de proies vivantes, qui peuvent notamment être tant des petits mammifères tels que des campagnols que des grands mammifères tels que des sangliers, des cerfs ou même des élan, il peut se montrer charognard ou même se nourrir de végétaux telles que des baies¹¹. Il adaptera ainsi son régime alimentaire en fonction de la disponibilité de proies dans l'aire géographique dans laquelle il se trouve. On observe ainsi de solides disparités dans les régimes alimentaires des diverses populations réparties sur le continent européen (et, plus globalement, dans l'ensemble du monde)¹². Par ailleurs Il s'avère être extrêmement opportuniste, ce qui induit que s'il croise sur son chemin des animaux dans un enclos accessible, il n'hésitera pas à aller se servir pour éviter de dépenser trop d'énergie dans sa quête de nourriture.

Chapitre 2 : Histoire d'un retour

Depuis plusieurs centaines de milliers d'années, dû à sa grande adaptabilité en termes de nourriture et d'habitats, le loup était le grand carnivore à la distribution la plus étendue au niveau mondial : il était à tout le moins présent dans toute l'hémisphère nord, y compris donc aux quatre coins du continent européen¹³. Cependant, au fil des siècles, il fut chassé sans relâche en Europe, ce qui a progressivement conduit à son extinction généralisée. En Europe centrale, la date d'extinction de l'espèce remonte pour la plupart des Etats à la fin du XIX^{ème} siècle (en Allemagne, au Luxembourg, aux Pays-Bas, ou en Suisse, par exemple), voire à la première partie du XX^{ème} siècle (en France, par exemple)¹⁴. En Belgique, le dernier loup serait mort en

¹⁰ L. BOITANI, *Canis lupus (errata version published in 2019). The IUCN Red List of Threatened Species*, 2018: e.T3746A144226239, 2018 ; V. FICHEFET, A. LICOPPE et V. SCHOCKERT, *Plan d'action pour une cohabitation équilibrée entre l'homme et le loup en Wallonie*, SPWARNE, Juin 2020, p. 10.

¹¹ L. BOITANI, *Canis lupus (errata version published in 2019). The IUCN Red List of Threatened Species*, 2018: e.T3746A144226239, 2018; H. BOYAC (coord.), *Le loup : un nouveau défi français*, op. cit., p. 49.

¹² L. BOITANI, *Canis lupus (errata version published in 2019). The IUCN Red List of Threatened Species*, 2018: e.T3746A144226239, 2018 ; H. BOYAC (coord.), *Le loup : un nouveau défi français*, op. cit., pp. 51-52 ; V. FICHEFET, A. LICOPPE et V. SCHOCKERT, *Plan d'action pour une cohabitation équilibrée entre l'homme et le loup en Wallonie*, SPWARNE, Juin 2020, pp. 8-10.

¹³ L. BOITANI, *Action plan for the conservation of wolves (canis lupus) in Europe*, Strasbourg, Council of Europe, 2000, T-PVS (2000) 23, p. 13 ; H. BOYAC (coord.), *Le loup : un nouveau défi français*, op. cit., pp. 16 et 20-22 ; M. DELIBES, *Status and Conservation Needs of the Wolf (Canis Lupus) in the Council of Europe Member States*, Strasbourg, Council of Europe, 1990, p. 7.

¹⁴ R. BAULESCH, G. BIVER, J. BORMANN, M. DOSTERT, E. ENGEL, G. ERNST, J. HERR, M. GRASGES, E. KIRSCH, A. LOOS, V. MOUSEL, N. NEGRETTI, P. REIS, R. REDING, R. SCHAULS, L. SCHINTGEN, L. SCHLEY, et G. VAN

1897¹⁵. L'espèce a néanmoins survécu dans certaines parties de l'Europe, telles que les pays méditerranéens, les pays de l'est de l'Europe ainsi que certains pays Nordiques¹⁶. Les causes de cette disparition sont plurielles, et il est important de saisir qu'elles étaient connectées entre elles. Toutes sont liées directement ou indirectement à l'Homme. Pour l'essentiel, ce fut la persécution humaine qui a causé l'extinction des populations lupines en Europe. Cette persécution trouve son origine dans des foyers multiples : ainsi, le sentiment de compétition à l'égard du bétail et du gibier, les cas de prédation de loups sur l'Homme (sur des enfants principalement), la lutte contre la rage et la représentation péjorative du loup au sein du mouvement religieux dominant en Europe ont noirci l'image du loup auprès de l'Homme, induit une peur irrationnelle¹⁷ et favorisé la création d'une culture européenne dans laquelle le loup était perçu comme dangereux, nuisible, voire diabolique¹⁸. Il faut bien garder à l'esprit que tout cela ne s'est certainement pas fait de façon complètement illégale : le droit de l'époque a certainement appuyé, encouragé et surtout légitimé cette chasse au loup (par exemple, en France, par le biais de primes à la destruction)¹⁹. On ne le dira jamais assez : le droit n'est pas neutre (ni intrinsèquement garant d'une quelconque forme de bienveillance ou de justice), ce n'est jamais qu'un outil de régulation aux mains de ceux qui détiennent le pouvoir de le créer à un instant T²⁰. Comme causes complémentaires de la disparition des loups, il faut ajouter la

VLIET, *Plan d'action et de gestion relatif au loup au Luxembourg*, Bulletin technique de l'Administration de la nature et des forêts en matière de gestion de la faune sauvage et de chasse 5 (numéro spécial), 2017, pp. 1-56 ; K. BEENTJES, H. BERGMAN, R. CANIGLIA, H. CREMERS, G.A. DE GROOT, B. GRAVENDEEL *et al.*, "The first wolf found in the Netherlands in 150 years was the victim of a wildlife crime", *Lutra*, 56/2, 2013, p. 93 ; M. DELIBES, *Status and Conservation Needs of the Wolf (Canis Lupus) in the Council of Europe Member States*, Strasbourg, Council of Europe, 1990, p. 8.

¹⁵ K. BEENTJES, H. BERGMAN, R. CANIGLIA, H. CREMERS, G.A. DE GROOT, B. GRAVENDEEL *et al.*, "The first wolf found in the Netherlands in 150 years was the victim of a wildlife crime", *Lutra*, 56/2, 2013, p. 95.

¹⁶ M. DELIBES, *Status and Conservation Needs of the Wolf (Canis Lupus) in the Council of Europe Member States*, Strasbourg, Council of Europe, 1990, p. 7.

¹⁷ A propos de l'irrationnalité de la peur du loup, E. ZIMEN commentait : "More people probably die every day in road accidents than have been killed by wolves during the past thousand years. Yet it is the wolf, not the automobile, that they are afraid of." (M. DELIBES, *Status and Conservation Needs of the Wolf (Canis Lupus) in the Council of Europe Member States*, Strasbourg, Council of Europe, 1990, p. 24).

¹⁸ H. BOYAC (coord.), *Le loup : un nouveau défi français*, op. cit., pp. 22-24, 88-103 ; M. DELIBES, *Status and Conservation Needs of the Wolf (Canis Lupus) in the Council of Europe Member States*, Strasbourg, Council of Europe, 1990, pp. 21-24 ; B. D'HONDT, K. DRIESEN, J. EVERAERT, C. GEERAERTS, D. GORISSEN, J. GOUWY, J. MERGEAY, K. VAN DEN BERGE, A. VAN HERZELE et M.-L. VANWANSELE, *Wolvenplan Vlaanderen*, Rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek 2018 (70), Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Brussel, 2018, p. 22 ; X. LOUBERT-DAVAINE, *Loups et droit*, Limoges, Pulim, 2004, pp. 23-43.

¹⁹ R. ANDERSEN, Z. ANDERSONE, J. LINNELL, *et al.*, "The fear of wolves : A review of wolf attacks on humans", *MINA*, 2002, p. 17 ; H. BOYAC (coord.), *Le loup : un nouveau défi français*, op. cit., pp. 27-29 ; X. LOUBERT-DAVAINE, *Loups et droit*, op. cit., pp. 71-79.

²⁰ A ce sujet, voy. la réflexion de X. LOUBERT-DAVAINE, *Loups et droit*, op. cit., p. 79.

raréfaction progressive des proies sauvages et des habitats (fractionnement du territoire, artificialisation des sols et diminution des surfaces forestières)²¹.

Si la vapeur s'est renversée pour les populations lupines (et de grands carnivores en général), c'est grâce à une convergence de plusieurs facteurs. D'abord, les persécutions ont diminué à la suite d'un changement progressif des mentalités par rapport à l'environnement pris globalement, qui s'est accompagné d'un soutien du droit international (et européen par la suite), en vertu duquel l'espèce a reçu une protection juridique²². Ensuite, les pratiques rurales ont changé à la suite du dépérissement de l'économie rurale telle qu'elle existait dans les siècles passés ; cela a diminué la pression sur la biodiversité et permis aux habitats naturels et à certains écosystèmes de se redévelopper (par exemple, les superficies boisées se sont considérablement étendues, et les effectifs des diverses espèces d'ongulés européens se sont multipliés)²³.

Selon les derniers recensements, il y aurait environ 17 000 loups établis sur le continent européen, dont 13 000 à 14 000 à l'intérieur de l'Union européenne²⁴. Ce nombre est selon les études en constante augmentation depuis plusieurs décennies, la recolonisation progressive ayant débuté au cours de la seconde moitié du XX^{ème} siècle²⁵. Les loups se sont en fait redéployés à partir des derniers bastions dans lesquelles des populations avaient survécu²⁶. La

²¹ R. ANDERSEN, Z. ANDERSONE, J. LINNELL, *et al.*, "The fear of wolves : A review of wolf attacks on humans", *NINA*, 2002, p. 17 ; J. BERGER, R.L. BESCHTA, B. ELMHAGEN, *et al.*, "Status and ecological effects of the world's largest carnivores", *Science* (343/6167), 2014, p. 6 ; H. BOYAC (coord.), *Le loup : un nouveau défi français*, *op. cit.*, pp. 24-25.

²² R. ANDERSEN, Z. ANDERSONE, J. LINNELL, *et al.*, "The fear of wolves : A review of wolf attacks on humans", *NINA*, 2002, p. 17 ; X. LOUBERT-DAVAINÉ, *Loups et droit*, *op. cit.*, pp. 42 et 83.

²³ K. BEENTJES, H. BERGMAN, R. CANIGLIA, H. CREMERS, G.A. DE GROOT, B. GRAVENDEEL *et al.*, "The first wolf found in the Netherlands in 150 years was the victim of a wildlife crime", *Lutra*, 56/2, 2013, p. 94 ; L. BOITANI, *Action plan for the conservation of wolves (canis lupus) in Europe*, Strasbourg, Council of Europe, 2000, T-PVS (2000) 23, p. 12 ; H. BOYAC (coord.), *Le loup : un nouveau défi français*, *op. cit.*, pp. 31-32 ; V. FICHEFET, A. LICOPPE et V. SCHOCKERT, *Plan d'action pour une cohabitation équilibrée entre l'homme et le loup en Wallonie*, SPWARNE, Juin 2020, p. 6.

²⁴ Chiffres provenant du groupe d'experts de la LCIE (Large Carnivore Initiative for Europe), https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/conservation_status.htm. Voy. L. BOITANI, *Canis lupus (errata version published in 2019). The IUCN Red List of Threatened Species*, 2018: e.T3746A144226239, 2018 ; THE LARGE CARNIVORE INITIATIVE FOR EUROPE, *Presentation of the Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE)*, Strasbourg, Convention de Berne, T-PVS (2001) 80.

²⁵ H. ANDRÉN, G. CHAPRON, D. HUBER, P. KACZENSKY, J. LINNELL et M. VON ARX, *Status, management and distribution of large carnivores – bear, lynx, wolf & wolverine – in Europe*, European Commission, 2012, p. 41 ; K. BEENTJES, H. BERGMAN, R. CANIGLIA, H. CREMERS, G.A. DE GROOT, B. GRAVENDEEL *et al.*, "The first wolf found in the Netherlands in 150 years was the victim of a wildlife crime", *Lutra*, 56/2, 2013, p. 94 ; L. BOITANI, *Action plan for the conservation of wolves (canis lupus) in Europe*, Strasbourg, Council of Europe, 2000, T-PVS (2000) 23, pp. 13-14 ; L. BOITANI, *Canis lupus (errata version published in 2019). The IUCN Red List of Threatened Species*, 2018: e.T3746A144226239, 2018 ; THE LARGE CARNIVORE INITIATIVE FOR EUROPE, *Status and Trends for Large Carnivores in Europe*, UNEP-WCMC project "Biodiversity Trends and Threats in Europe", 2004, pp. 13-14.

²⁶ K. BEENTJES, H. BERGMAN, R. CANIGLIA, H. CREMERS, G.A. DE GROOT, B. GRAVENDEEL *et al.*, "The first wolf found in the Netherlands in 150 years was the victim of a wildlife crime", *Lutra*, 56/2, 2013, p. 94.

Belgique est aujourd'hui témoin de ce phénomène de recolonisation parce qu'elle se situe à la croisée de deux voies de dispersion : d'une part, des loups arrivent tout droit de la France et de l'Italie (puisque la France a été progressivement recolonisée depuis 1992 par les populations italiennes), et d'autre part des loups proviennent de l'Allemagne et de la Pologne (puisque l'Allemagne a été progressivement recolonisée depuis les années 90)²⁷. A l'échelle européenne, l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN²⁸) classe le loup comme espèce de « préoccupation mineure » (ce qui correspond au statut le plus favorable sur l'échelle d'évaluation de l'état de conservation d'une espèce)²⁹.

Aujourd'hui, les menaces principales pesant sur les loups européens sont les accidents de circulation, le braconnage, les accidents de chasse, les prélèvements légaux mal régulés par rapport à la capacité de régénération biologique de l'espèce, la fragmentation des habitats (et plus globalement l'aménagement du territoire mal réfléchi dans sa composante environnementale), les perturbations de l'espèce (par des activités telles que les activités touristiques, par exemple), la concurrence et l'hybridation avec des chiens errants, l'isolation des populations de petites tailles induisant des menaces liées à la consanguinité et à l'extinction par manque d'individus³⁰. Les menaces relatives à la survie de l'espèce sont bien réelles, comme en témoignent les expériences récemment vécues aux Pays-Bas et en Flandre. Aux Pays-Bas, en 2013, le premier loup retrouvé après plus de 140 ans sur le territoire national fut une carcasse sur le bord de la route, percée de trois balles de fusil³¹. Au vu de l'autopsie, après

²⁷ K. BEENTJES, H. BERGMAN, R. CANIGLIA, H. CREMERS, G.A. DE GROOT, B. GRAVENDEEL *et al.*, "The first wolf found in the Netherlands in 150 years was the victim of a wildlife crime", *Lutra*, 56/2, 2013, p. 94 ; L. BOITANI, *Canis lupus (errata version published in 2019). The IUCN Red List of Threatened Species*, 2018: e.T3746A144226239, 2018 ; V. FICHEFET, A. LICOPPE et V. SCHOCKERT, *Plan d'action pour une cohabitation équilibrée entre l'homme et le loup en Wallonie*, SPWARNE, Juin 2020, p. 6.

²⁸ Pour plus d'informations sur l'UICN, voy. J. OLIVIER, *L'Union Mondiale pour la Nature (UICN) : une organisation singulière au service du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2005.

²⁹ Cependant, l'IUCN effectue aussi une évaluation population par population, et, prises individuellement, toutes ne sont pas dans un état de conservation aussi confortable. Ainsi, par rapport aux loups dispersants arrivant en Wallonie, il faut souligner que tant la population établie en Allemagne-Pologne que celle distribuée au niveau des Alpes franco-italiennes sont reprises comme « vulnérables ». Voy. L. BOITANI, *Canis lupus (errata version published in 2019). The IUCN Red List of Threatened Species*, 2018: e.T3746A144226239, 2018.

³⁰ H. ANDRÉN, G. CHAPRON, D. HUBER, P. KACZENSKY, J. LINNELL et M. VON ARX, *Status, management and distribution of large carnivores – bear, lynx, wolf & wolverine – in Europe*, European Commission, 2012, p. 41 ; R. BAULESCH, G. BIVER, J. BORMANN *et al.*, *Plan d'action et de gestion relatif au loup au Luxembourg*, Bulletin technique de l'Administration de la nature et des forêts en matière de gestion de la faune sauvage et de chasse 5 (numéro spécial), 2017, p. 31 ; L. BOITANI, *Action plan for the conservation of wolves (canis lupus) in Europe*, Strasbourg, Council of Europe, 2000, T-PVS (2000) 23, pp. 19-21 ; L. BOITANI, *Canis lupus (errata version published in 2019). The IUCN Red List of Threatened Species*, 2018: e.T3746A144226239, 2018 ; M. DELIBES, *Status and Conservation Needs of the Wolf (Canis Lupus) in the Council of Europe Member States*, Strasbourg, Council of Europe, 1990, pp. 24-26 ; THE LARGE CARNIVORE INITIATIVE FOR EUROPE, *Status and Trends for Large Carnivores in Europe*, UNEP-WCMC project "Biodiversity Trends and Threats in Europe", 2004, p. 24.

³¹ K. BEENTJES, H. BERGMAN, R. CANIGLIA, H. CREMERS, G.A. DE GROOT, B. GRAVENDEEL *et al.*, "The first wolf found in the Netherlands in 150 years was the victim of a wildlife crime", *Lutra*, 56/2, 2013, pp. 93, 97-98.

le décès par balle, le corps aurait été écrasé par un véhicule ou frappé lourdement, possiblement dans le but d'effacer les traces du crime par balle en faisant croire à un accident de la circulation³². En Flandre, la louve « Naya » a été tuée en 2019 alors qu'elle venait de donner naissance à la première portée depuis le retour du loup sur le sol belge (ce qui a par ricochet condamné les louveteaux à mourir de faim)³³.

Chapitre 3 : Perception actuelle du grand carnivore : une polarisation sociétale

C'est un euphémisme que de déclarer que le sujet des grands carnivores laisse rarement indifférent : en vérité, il déchaîne même toutes les passions. C'est certainement le facteur essentiel rendant l'appréhension des grands carnivores par le droit si compliquée pour les autorités politiques, amenant *in fine* des règles juridiques controversées, qui peuvent s'avérer incertaines, incohérentes ou même contradictoires ; autrement dit, un objet d'étude passionnant. Sur le terrain, l'opinion publique se divise en deux grandes catégories : les citoyens qui soutiennent le retour des grands prédateurs, et ceux qui s'y opposent fermement. Bien souvent, chaque école de pensée est catégorique et fonde sa position sur une série de raisons (scientifiquement) fondées, ou non. Le droit se trouve dans une position délicate, puisque chaque pas effectué en direction d'un côté du conflit soulève l'indignation de l'autre. Pour espérer convaincre, il doit se familiariser au mieux par rapport aux positions de chacun afin de concilier les points de vue en élaborant des solutions équilibrées qui rencontrent toutes les revendications, et déconstruisent le cas échéant les préjugés. Dans une telle optique d'appréhension des attentes et inquiétudes de l'opinion publique, nous allons rapidement esquisser les motifs contemporains récurrents justifiant la naissance d'une attitude bienveillante ou hostile à l'égard des grands carnivores.

³² K. BEENTJES, H. BERGMAN, R. CANIGLIA, H. CREMERS, G.A. DE GROOT, B. GRAVENDEEL *et al.*, "The first wolf found in the Netherlands in 150 years was the victim of a wildlife crime", *Lutra*, 56/2, 2013, pp. 98 et 104.

³³ V. FICHEFET, A. LICOPPE et V. SCHOCKERT, *Plan d'action pour une cohabitation équilibrée entre l'homme et le loup en Wallonie*, SPWARNE, Juin 2020, p. 20 ; E. SCHOUKENS, "Killing Wolves to Save Them: Over Finse Wolvenjacht, de Moord Op Naya En Het EU-Recht Na Het 'Tapiola'-Arrest van 10 Oktober 2019", *Tijdschrift Voor Milieurecht*, 2020, p 4.

Section 1 : Noyau fondamentalement opposé à un retour

La première raison qui peut justifier de l'hostilité à l'égard du loup est la peur qu'il inspire³⁴. Aux yeux du public, au vu de la réputation qu'il a acquise dans la représentation populaire (par la religion et la culture européenne au sens large), le loup représente une menace certaine pour la sécurité humaine. Il serait ainsi dangereux, voire même irresponsable de les laisser se rétablir au sein du territoire wallon. La cohabitation serait ainsi toujours considérée comme intrinsèquement impossible au vu du risque permanent que fait courir l'espèce pour l'Homme. Il est bien entendu très difficile de trancher la véracité d'une telle préoccupation sur un coin de table, tant elle requiert de temps de travail pour que la lumière puisse être faite. Cependant, une grande étude financée par le Ministère de l'environnement norvégien a été menée en coopération avec de nombreux experts de plusieurs continents pour scruter les documents historiques des continents américain, européen et asiatique à la recherche d'attaques de loups sur l'Homme³⁵. Cette étude rapporte que des cas d'attaques de loups sur l'Homme sont historiquement avérés, même s'ils auraient été plutôt rares (surtout durant le XX^{ème} siècle, avec seulement quatre décès humains recensés dans toute l'Europe durant la seconde moitié du siècle³⁶)³⁷. Le plus souvent, les attaques peuvent être rassemblées dans un faible nombre de causes : des loups enragés (attaques mortelles sur l'humain répertoriées), des loups attaquant pour se défendre à la suite d'une provocation (aucune attaque mortelle sur l'humain répertoriée), et des loups prenant des êtres humains pour des proies (des attaques mortelles sont répertoriées, surtout sur des enfants)³⁸. Par rapport aux attaques dans lesquelles les humains semblent avoir été considérés comme des proies, l'étude précise que des circonstances spécifiques se retrouvaient schématiquement dans les divers cas recensés : un environnement artificialisé à l'extrême avec très peu de proies sauvages à disposition, et des enfants laissés seuls (entre autres comme bergers)³⁹. L'étude a également mis en contexte l'occurrence

³⁴ L. BOITANI, *Canis lupus (errata version published in 2019). The IUCN Red List of Threatened Species*, 2018: e.T3746A144226239, 2018.

³⁵ R. ANDERSEN, Z. ANDERSONE, J. LINNELL, *et al.*, "The fear of wolves : A review of wolf attacks on humans", *NINA*, 2002.

³⁶ Depuis 2002, en Europe, seul un cas de mortalité a été rapporté (en 2017 en Grèce), et il n'est pas exclu que ce soit le fait de chiens sauvages. Voy. V. FICHEFET, A. LICOPPE et V. SCHOCKERT, *Plan d'action pour une cohabitation équilibrée entre l'homme et le loup en Wallonie*, SPWARNE, Juin 2020, p. 20.

³⁷ R. ANDERSEN, Z. ANDERSONE, J. LINNELL, *et al.*, "The fear of wolves : A review of wolf attacks on humans", *NINA*, 2002, pp. 5-6.

³⁸ R. ANDERSEN, Z. ANDERSONE, J. LINNELL, *et al.*, "The fear of wolves : A review of wolf attacks on humans", *NINA*, 2002, pp. 4-5; M. DELIBES, *Status and Conservation Needs of the Wolf (Canis Lupus) in the Council of Europe Member States*, Strasbourg, Council of Europe, 1990, pp. 23-24.

³⁹ R. ANDERSEN, Z. ANDERSONE, J. LINNELL, *et al.*, "The fear of wolves : A review of wolf attacks on humans", *NINA*, 2002, p. 5.

d'attaques loups-humains par rapport aux attaques d'autres grands carnivores sur des humains : la conclusion rapportée est que le loup serait parmi les grands prédateurs les moins dangereux pour l'Homme. L'étude conclut en dévoilant un risque extrêmement bas d'attaque contemporaine du loup au vu du contexte actuel très différent de celui du XIX^{ème}, ainsi qu'à la probable sélection génétique qui a pris place au fil du temps à l'encontre des loups les moins timides (ainsi, les loups auraient potentiellement adopté une peur viscérale de l'Homme puisque celle-ci maximise leurs chances de survie)⁴⁰. Nous soulignons que le fait qu'il y ait eu dans l'époque la plus récente très peu d'attaques recensées est relativement contre-intuitif (puisque l'on garde de plus en plus des traces de tout ce qu'il se passe) mais encourageant. Dans ce sens, une autre étude également fort intéressante fut une expérience de 125 approches de 5 loups scandinaves sur leur territoire (en variant les types de rencontre) en 2001 et 2002⁴¹. Bien qu'il serait erroné de faire des généralités de manière trop hâtive, le résultat de l'étude fut que, dans tous les cas, au moment où les loups ont perçu la présence humaine, ils ont fui quasi instantanément en évitant tout contact. Aucun n'a montré d'agressivité.

Un autre reproche fait au loup est lié au risque de transmission de zoonoses⁴². Les individus couvrant souvent de très larges territoires, il existe un risque non négligeable qu'ils soient des vecteurs de maladie potentiellement transmises à d'autres espèces de faune, ou même à l'être humain⁴³. Comme nous le verrons, c'est une question qui est appréhendée par le nouveau plan de gestion wallon consacré au loup.

Ensuite, une autre raison majeure justifiant le rejet du loup est la déprédation sur le bétail⁴⁴. C'est certainement la raison qui explique que les acteurs du milieu de l'élevage s'opposent majoritairement au loup, puisqu'ils en subissent des conséquences négatives tangibles. Comme nous le verrons, c'est l'un des points que le droit s'efforce d'intégrer aussi justement que possible pour apaiser les tensions reposant sur ce fondement.

⁴⁰ R. ANDERSEN, Z. ANDERSONE, J. LINNELL, *et al.*, "The fear of wolves : A review of wolf attacks on humans", *NINA*, 2002, pp. 5-6 et 38 ; H. BOYAC (coord.), *Le loup : un nouveau défi français*, *op. cit.*, p. 76.

⁴¹ H.K. WAM, "Wolf behaviour towards people – the outcome of 125 monitored encounters" (M.S. thesis), *Norwegian University of Life Sciences*, Ås, 2003.

⁴² J. DARPÖ, "Brussels Advocates Swedish Grey Wolves", *E.P.A.* (8), 2011, p. 2.

⁴³ Pour une liste regroupant les principales maladies dont le loup peut être porteur, voy. H. BOYAC (coord), *Le loup : un nouveau défi français*, *op. cit.*, pp. 39-40.

⁴⁴ L. BOITANI, *Action plan for the conservation of wolves (canis lupus) in Europe*, Strasbourg, Council of Europe, 2000, T-PVS (2000) 23, pp. 17-18 ; L. BOITANI, *Canis lupus (errata version published in 2019)*. *The IUCN Red List of Threatened Species*, 2018: e.T3746A144226239, 2018 ; X. LOUBERT-DAVAINE, *Loups et droit*, *op. cit.*, p. 143.

Enfin, la quatrième grande raison est liée au rôle du prédateur au sein des écosystèmes. Aux yeux de certains, la présence de super-prédateurs ne serait plus nécessaire au sein d'un milieu environnemental aussi anthropisé que celui de la Belgique. Au contraire, les super-prédateurs viendraient même perturber un équilibre écosystémique atteint par l'homme et sa façon de réguler les proies sauvages.

Section 2 : Noyau fondamentalement en faveur d'un retour

Le premier grand argument mis en avant par les défenseurs de la présence des loups est le rôle actif et indispensable de ces derniers au sein d'un écosystème naturel (ce qui fut d'ailleurs l'objet de nombreuses études, notamment dans deux parcs nationaux des Etats-Unis, l'Isle Royale⁴⁵ et le Yellowstone⁴⁶). En effet, en tant que carnivore, il ferait bénéficier plusieurs espèces de charognard des restes de proies consommées⁴⁷. Par ailleurs, de par son rôle d'espèce dominant la chaîne alimentaire, le canidé contribuerait à la dispersion et à la régulation des

⁴⁵ Dans ce parc national de l'Etat du Michigan, l'étude a analysé la relation écosystémique qu'entretenaient trois espèces vivant en cercle fermé, à savoir le loup, l'élan, et le sapin baumier. Les résultats de l'étude ont démontré l'existence d'une cascade trophique de type « top-down » (autrement dit, c'était le sommet de la chaîne alimentaire (donc le grand prédateur) qui régulait le nombre d'ongulés, ce qui influait par voie de conséquence la quantité de végétaux disponible), et que le fait de retirer le grand prédateur de la chaîne impactait donc bien l'équilibre écosystémique en place (au détriment des végétaux). Voy. B.E. MCLAREN et R.O. PETERSON, "Wolves, Moose, and Tree Rings on Isle Royale", *Science* (266), 1994, pp. 1555-1557.

⁴⁶ Réintroduits dans le parc national du Yellowstone en 1995, les loups ont illustré le phénomène de « cascade trophique » : ils ont provoqué une restauration (à peine croyable) des écosystèmes du parc en dispersant et en régulant le nombre des (trop) nombreux cerfs élaphe et coyotes. Les loups ont ainsi permis de diminuer la pression exercée par les cerfs sur les végétaux et par les coyotes sur leurs proies, ce qui a restauré d'une part la biodiversité qui dépendait des végétaux (notamment les castors, les oiseaux, les ours, et d'autre part celle qui souffrait de l'impact des coyotes (notamment les antilopes et petits mammifères). Il a même été conclu que la présence des loups a indirectement impacté jusqu'au cours des rivières traversant le parc. Voy. L. M. BARIL, A. J. HANSEN, R. LAWRENCE et R. RENKIN, "Songbird response to increased willow (*Salix* spp.) growth in Yellowstone's northern range", *Ecological Applications* (21), 2011, p. 2294 ; J. BERGER, K.M. BERGER et E.M. GESE, "Indirect effects and traditional trophic cascades: A test involving wolves, coyotes, and pronghorn", *Ecology* (89), 2008, pp. 824-827 ; J. BERGER, R.L. BESCHTA, B. ELMHAGEN *et al.*, "Status and ecological effects of the world's largest carnivores", *Science* (343/6167), 2014, pp. 5-6 ; R.L. BESCHTA et W.J. RIPPLE, "The role of large predators in maintaining riparian plant communities and river morphology", *Geomorphology* (157-158), 2011, p. 89 et 97 ; R.L. BESCHTA et W.J. RIPPLE, "Trophic cascades in Yellowstone: The first 15 years after wolf reintroduction", *Biol. Conserv.* (145), 2012, pp. 211-212 ; R.L. BESCHTA, W.J. RIPPLE et C.T. ROBBINS, "Trophic cascades from wolves to grizzly bears in Yellowstone", *Journal of Animal Ecology* (83), 2014, pp. 228-230 ; D. BIGGINS, H.J. HARLOW, T.S. HARLOW, B.J. MILLER et W.J. RIPPLE, "Trophic cascades linking wolves (*Canis lupus*), coyotes (*Canis latrans*), and small mammals", *Can. J. Zool.* (90), 2012, pp. 74-75 ; D.W. SMITH et D.B. TYERS, "The history and current status and distribution of beavers in Yellowstone National Park", *Northwest Science* (86), 2012, pp. 284-286.

⁴⁷ H. BOYAC (coord.), *Le loup : un nouveau défi français*, op. cit., p. 51 ; R.L. CRABTREE, D.W. SMITH, C.C. WILMERS *et al.*, "Trophic facilitation by introduced top predators: grey wolf subsidies to scavengers in Yellowstone National Park", *Journal of Animal Ecology* (72/6), 2003, pp. 914-915 ; A. TROUWBORST, "Wilderness protection under the Bern Convention: the perspective of Europe's large carnivores", in *Wilderness protection in Europe: the role of international, european and national law* (sous la dir. de K. BASTMEIJER), op. cit., p. 172.

effectifs de ses (nombreuses espèces de) proies⁴⁸. Le raisonnement sous-jacent est le suivant. La dispersion des proies va permettre un brassage génétique des diverses populations et contribue à une régénération végétale⁴⁹. La régulation entraîne quant à elle deux grandes conséquences. D'abord, les populations des proies du loup seront plus « saines » au vu du mode opératoire de chasse du loup, qui, comme nous l'avons souligné *supra*, se montre opportuniste dans le sens où il tentera toujours de dépenser le moins d'énergie possible lors de sa chasse. Cet opportunisme implique que les effectifs prélevés par le grand prédateur seront en priorité des individus affaiblis, soit parce qu'ils seraient malades ou blessés, soit parce qu'ils seraient très jeunes ou très vieux⁵⁰. Ainsi, grâce aux loups, les populations de ses proies seront plus « saines » (évitant ainsi un risque de contamination des troupeaux domestiques⁵¹), puisque seuls les individus vigoureux seront préservés (participant ainsi au processus de sélection naturelle défendu par C. DARWIN). Le second aspect positif découlant de la régulation effectuée par le loup est la diminution de la pression qu'exerce un nombre trop conséquent de spécimens de proies sur leur environnement respectif. Ainsi, si l'on considère les espèces d'ongulés, qui restent les proies de prédilection des grands carnivores (tels que les chevreuils, biches ou cerfs, abondants en Wallonie), il est désormais notoire que leur présence en grand nombre nuit à la régénération des diverses espèces de végétaux, ce qui entraîne la détérioration d'écosystèmes naturels qui mettront à leur tour en péril (par ricochet) les autres espèces de ces écosystèmes dont la survie dépend de la présence de ces végétaux⁵². Les défenseurs d'une telle thèse sont bien entendu logiquement opposés à la thèse selon laquelle l'Homme régule à lui seul de façon saine et équilibrée par la chasse les effectifs de faune sauvage.

Le second argument que l'on peut retrouver dans les discours favorables aux grands carnivores est lié à la relativisation des dommages causés par le loup, à tous les niveaux⁵³. Les défenseurs d'une telle thèse remettent ainsi en perspective les chiffres des divers risques de

⁴⁸ H. BOYAC (coord.), *Le loup : un nouveau défi français*, op. cit., p. 51 ; X. LOUBERT-DAVAINÉ, *Loups et droit*, op. cit., p. 141 ; A. TROUWBORST, "Wilderness protection under the Bern Convention: the perspective of Europe's large carnivores", in *Wilderness protection in Europe: the role of international, european and national law* (sous la dir. de K. BASTMEIJER), op. cit., p. 172.

⁴⁹ H. BOYAC (coord.), *Le loup : un nouveau défi français*, op. cit., p. 51.

⁵⁰ H. BOYAC (coord.), *Le loup : un nouveau défi français*, op. cit., p. 109.

⁵¹ J. BERGER, R.L. BESCHTA, B. ELMHAGEN *et al.*, "Status and ecological effects of the world's largest carnivores", *Science* (343/6167), 2014, p. 5.

⁵² H. BOYAC (coord.), *Le loup : un nouveau défi français*, op. cit., pp. 51, 110-111 ; B.E. MCLAREN et R.O.

PETERSON, "Wolves, Moose, and Tree Rings on Isle Royale", *Science* (266), 1994, pp. 1555-1557 ; A.

TROUWBORST, "Wilderness protection under the Bern Convention: the perspective of Europe's large carnivores", in *Wilderness protection in Europe: the role of international, european and national law* (sous la dir. de K. BASTMEIJER), op. cit., p. 172.

⁵³ A ce sujet, voy. note 14.

dommages causés par le loup sur le bétail ou les humains par rapport aux chiffres de dommages causés par d'autres espèces (tels que les chiens errants, par exemple), mais aussi par rapport aux chiffres d'autres causes de mortalité qui sont proportionnellement beaucoup plus élevés mais pourtant tout à fait banalisés et acceptés par les citoyens⁵⁴.

Le troisième argument promu par les citoyens favorables à la présence du grand carnivore est d'ordre plus philosophique⁵⁵. Le loup aurait naturellement, comme composante à part entière de la biodiversité (dont il est souvent d'ailleurs perçu comme un élément remarquable, symbole de la vie sauvage⁵⁶), un « droit » à s'établir sur un territoire⁵⁷. Qu'il se nourrisse de viande ou de fruit, il se doit d'être perçu comme un animal, un être vivant parmi d'autres ayant une valeur intrinsèque en dehors de tout service (potentiellement) rendu à l'Homme⁵⁸. Le fait que l'Homme se soit étendu sur tous les territoires est un fait, mais cela ne doit pas pour autant empêcher par la suite qu'une autre espèce puisse prospérer à ses côtés, sous peine d'entraîner une injustice. Cette thèse repose en grande partie sur des valeurs particulières.

⁵⁴ Voy. par exemple R. ANDERSEN, Z. ANDERSONE, J. LINNELL, *et al.*, "The fear of wolves : A review of wolf attacks on humans", *NINA*, 2002, p. 36 ; H. BOYAC (coord.), *Le loup : un nouveau défi français*, *op. cit.*, pp. 84-86 et 138 ; X. LOUBERT-DAVAINE, *Loups et droit*, *op. cit.*, pp. 142-143.

⁵⁵ Comme illustration, nous recommandons la lecture de la conclusion de l'article d'E. SCHOUKENS, "Killing Wolves to Save Them: Over Finse Wolvenjacht, de Moord Op Naya En Het EU-Recht Na Het 'Tapiola'-Arrest van 10 Oktober 2019", *op. cit.*, p. 27.

⁵⁶ H. BOYAC (coord.), *Le loup : un nouveau défi français*, *op. cit.*, p. 104.

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 84 et 244-245.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 107.

Titre 2 : Statut des grands carnivores tel que défini par le droit international et le droit européen

Aujourd'hui plus que jamais, en droit, l'on ne peut isoler l'ordre juridique étatique (belge, en l'occurrence) en omettant délibérément de considérer les ordres juridiques qui l'englobent.

En effet, d'une part, dans une société contemporaine marquée par une mondialisation toujours plus accrue et affirmée, le droit international s'est particulièrement densifié dans le courant du 20^{ème} siècle. Au sein du droit international est née la sous-branche du droit international de la conservation de la nature, incluant elle-même la protection des espèces. Les premières Conventions internationales relatives aux espèces remontent à plusieurs siècles⁵⁹.

D'autre part, la Belgique a choisi d'intégrer une organisation internationale unique en son genre initialement proposée par Robert Schuman le 9 mai 1950 ; ce qui était alors les Communautés européennes deviendra des décennies plus tard l'Union européenne. L'Union européenne est une organisation supranationale qui possède et exerce des compétences juridiques attribuées dans divers domaines listés dans des traités fondamentaux⁶⁰. Les compétences qu'on retrouve dans les Traités de l'Union européenne sont soit déléguées exclusivement à l'Union, soit simplement partagées entre l'Union européenne et les Etats membres qui la composent⁶¹. Bien qu'initialement l'environnement ne faisait pas partie des compétences dont l'Union (alors Communauté économique européenne) était investie, il est, depuis le passage de l'Acte Unique de 1986 (qui confère une « action » en matière environnementale à l'UE) et surtout du Traité de Maastricht de 1992 (qui investit l'UE du pouvoir de mener une véritable « politique » en matière environnementale), une compétence partagée entre l'Union européenne et les Etats membres⁶². La protection des espèces étant une

⁵⁹ C.-H. BORN et N. de SADELEER, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, Paris, Dalloz, 2004, pp. 31-32 ; P. VAN HEIJNSBERGEN, *International Legal Protection of wild Fauna and Flora*, Amsterdam, IOS Press, 1997, pp. 9-14.

⁶⁰ Traité sur l'Union européenne, art. 5 ; E. TRUILHÉ-MARENGO, *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 22.

⁶¹ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, art. 2 à 4 ; E. TRUILHÉ-MARENGO, *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, op. cit., pp. 22-23.

⁶² Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne, art 4, §2, e) et Titre XX ; C.-H. BORN et N. de SADELEER, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, op. cit., pp. 456-457 ; Y. EPSTEIN, « The Habitats Directive and Bern Convention: Synergy and Dysfunction in Public International and EU Law », *G.I.E.L.R.* (26), 2014, p. 143 ; S. BAZIADOLY, *La politique européenne de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 12-13 ; E. TRUILHÉ-MARENGO, *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, op. cit., pp. 23-27.

sous-catégorie du domaine environnemental, le régime juridique des grands carnivores est largement influencé par la régulation européenne.

Pour comprendre comment les différents grands carnivores doivent être appréhendés en Belgique, il importe donc d'avoir prioritairement une vision d'ensemble du droit, en intégrant les différentes strates qui se superposent et s'interpénètrent pour former un tout (supposé) cohérent. Les ordres juridiques internationaux, européens et nationaux fonctionnent ainsi comme des vases communicants en influençant *in fine* le contenu du droit positif actuellement applicable en Région wallonne. Or, puisque les grands carnivores sont des espèces qui avaient tout à fait disparu de notre territoire (voy. *supra*), il en résulte que ce sont essentiellement les niveaux international et européen qui vont déterminer le statut juridique applicable desdites espèces en Belgique, venant combler le vide juridique régional apparent et s'imposant ainsi comme un fait accompli pour la Région wallonne. Ces considérations justifient qu'une partie conséquente du présent document soit consacrée aux sphères internationale et européenne.

Nous optons dans notre étude pour une approche suivant un ordre qui nous semble cohérent : dans un premier chapitre, nous examinerons les apports que nous fournit le droit international en la matière. Nous entamerons dans un second chapitre l'analyse de la directive incontournable du droit européen. Les deux niveaux sont cependant tellement imbriqués l'un dans l'autre qu'ils seront regroupés pour l'examen d'un instrument juridique particulier dans un souci de clarté (voy. *infra*, Chapitre 1, section 2).

Méthodologiquement, chaque instrument sera examiné en 3 temps. En premier, nous évoquerons des généralités. Dans un second temps, nous rentrerons dans le vif du sujet en analysant le contenu proprement dit de chaque Convention internationale en vue de leur application spécifique à l'égard des grands carnivores. Enfin, nous terminerons par un bref examen de l'effectivité au vu des données et de l'expérience collectées jusqu'à aujourd'hui.

Chapitre 1 : Droit international

Parmi les diverses sources du droit international⁶³, nous allons ici nous focaliser sur les traités conclus au sein des organisations internationales et/ou entre Etats, source principale d'obligations en droit international de la biodiversité⁶⁴.

⁶³ Statut de la Cour Internationale de Justice, Art. 38, §1.

⁶⁴ C.-H. BORN et N. de SADELEER, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, *op. cit.*, pp. 43-44.

En matière de protection des espèces, la régulation à l'échelon international s'est justifiée par divers motifs ; nous en épinglerons deux ici. Le premier est d'ordre purement technique, provenant notamment du fait que les espèces ne sont pas toujours établies sur le territoire d'un seul état, l'écologie des espèces ne se calquant pas sur des frontières fixées arbitrairement par des groupements humains⁶⁵. Le second, plus récent, découle d'une évolution progressive des mentalités qui traduit une préoccupation croissante du sort global des espèces animales et végétales et de l'héritage qui doit être conféré aux générations futures, et en vertu de laquelle une action concertée serait nécessaire pour espérer parvenir à des résultats véritablement concluants⁶⁶. La notion de responsabilité collective de l'état actuel de la biodiversité naît au fil du temps et justifie une coopération internationale renforcée sur le sujet⁶⁷.

Les carnivores ne sont pas concernés par des traités internationaux qui leur seraient exclusivement consacrés, mais cela n'empêche qu'ils soient au cœur de nombreuses conventions internationales qui ont vocation à protéger la faune de diverses menaces qui pèsent sur elle. La Belgique fait partie des Etats de la communauté internationale qui participent à bon nombre de conventions ayant trait à la biodiversité.

Notre voyage dans la sphère du droit international de la conservation de la nature se fera donc en trois étapes. Tout d'abord, nous passerons au crible la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe, emblème de la protection de la faune sur le continent européen (et au-delà). Ensuite, nous déplacerons notre examen sur un pan spécifique de l'encadrement juridique international de la faune à travers une Convention traitant du commerce des espèces, la CITES. En troisième lieu, un instrument juridique plus global, à savoir la Convention sur la diversité biologique, sera passé en revue.

⁶⁵ A. BLACKMORE, L. BOITANI, M. BOWMAN, R. CADDELL, G. CHAPRON, A. CLIQUET, E. COUZENS, Y. EPSTEIN, E. FERNÁNDEZ-GALIANO, F.M. FLEURKE, R. GARDNER, L. HUNTER, K. JACOBSEN, M. KROFEL, M. LEWIS, J. LINNELL, J.V. LÓPEZ-BAO, D. MACDONALD, S. REDPATH, A. TROUWBORST et G. WANDESFORDE-SMITH, "International Wildlife Law: Understanding and Enhancing Its Role in Conservation", *BioScience* (67/9), 2017, p. 787 ; C.-H. BORN et N. de SADELEER, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, op. cit., p. 21 ; P. LANDELLE, *Aspects juridiques de la conservation de l'ours brun en France*, Limoges, Pulim, 2002, p. 28.

⁶⁶ C.-H. BORN et N. de SADELEER, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, op. cit., pp. 21, 32-42 et 80-81 ; P. LANDELLE, *Aspects juridiques de la conservation de l'ours brun en France*, op. cit., p. 27 ; A. TROUWBORST, "Global large carnivore conservation and international law", op. cit., p. 1570 ; P. VAN HEIJNSBERGEN, *International Legal Protection of wild Fauna and Flora*, op. cit., p. 7.

⁶⁷ C.-H. BORN et N. de SADELEER, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, op. cit., pp. 34-42.

Section 1 : Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe (dite « Convention de Berne »)

§1 : Généralités

La Convention de Berne, conclue le 19 septembre 1979 sur base d'une recommandation de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe, constitue certainement le socle de référence quant au statut juridique des diverses espèces de faune (et de flore) européenne⁶⁸. Elle est ouverte à des Etats non-membres du Conseil de l'Europe et dépasse donc le seul territoire européen⁶⁹. 50 Etats sont actuellement parties à la Convention (dont la Belgique⁷⁰), plus l'Union européenne elle-même⁷¹.

Il est important de noter que la Belgique n'a émis aucune réserve par rapport à la Convention. Il est utile de le préciser, parce que beaucoup d'Etats ont émis des réserves lors de leur adhésion, et beaucoup de ces réserves concernent justement la protection que la Convention offre aux grands carnivores (la Bulgarie, la Croatie, l'Espagne, la Finlande, la Lettonie, la Lituanie, La Pologne, la Slovaquie, la République Tchèque, ou encore la Slovénie pour ce qui est des pays de l'UE)⁷²⁷³. En vertu de l'article 22, §1^{er} de la Convention, ces réserves sont parfaitement valides pour peu qu'elles aient été formulées : « *au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion* » et qu'elles ne présentent pas un caractère général. A la question : « La Belgique pourrait-elle émettre des réserves par rapport à certaines espèces de carnivores si celles-ci posaient trop de problèmes ? », nous pourrions donc catégoriquement répondre par la négative au vu de la tardiveté de la demande. La question s'est d'ailleurs posée en Suisse par rapport au loup. En 2011, trouvant le statut de protection du loup tel que fixé par la Convention trop contraignant, le gouvernement suisse a tenté de faire amender l'article 22 de la Convention afin d'autoriser les parties contractantes à émettre des réserves après être devenu partie à la

⁶⁸ P. VAN HEIJNSBERGEN, *International Legal Protection of wild Fauna and Flora*, *op. cit.*, p. 29.

⁶⁹ Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, signée à Berne le 19 septembre 1979, approuvée par la loi du 20 avril 1989, *M.B.*, 29 décembre 1990, p. 24504, art 19 et 20.

⁷⁰ Signature le 19/09/1979, ratification le 24/08/1990, entrée en vigueur en Belgique le 1/12/1990.

⁷¹ A. TROUWBORST, "Wilderness protection under the Bern Convention: the perspective of Europe's large carnivores", in *Wilderness protection in Europe: the role of international, european and national law* (sous la dir. de K. BASTMEIJER), *op. cit.*, p. 161.

⁷² C. SHINE, *Legal Report on the possible need to amend Appendix II of the Convention for the wolf*, Convention de Berne, T-PVS/Inf (2005) 18, p. 8.

⁷³ En Lituanie et en Espagne, le régime juridique de l'annexe III examiné *supra* s'applique. Pour les autres Etats, aucune protection juridique n'est offerte sous l'empire de la Convention. Cependant, au titre d'Etat membre de l'UE, chaque Etat est soumis aux obligations du droit européen, comme nous le verrons au Chapitre 2.

Convention, son objectif réel étant de lui donner la possibilité d'établir une réserve par rapport au *canis lupus*⁷⁴. Cette tentative d'amendement s'est soldée par un échec pour les autorités suisses ; les arguments invoqués contre la proposition suisse étaient nombreux⁷⁵. Parmi eux, un en particulier nous semble particulièrement fondé : une telle ouverture entraînerait une perte d'efficacité considérable de la Convention : si un Etat pouvait émettre des réserves par rapport à une espèce après être devenu partie à la Convention, il pourrait de ce fait se dégager de ses engagements à chaque fois qu'une situation lui cause des contraintes.

§2 : Contenu

La Convention est destinée à « *maintenir ou adapter la population de la flore et de la faune sauvages à un niveau qui correspond notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles* » (art. 2), ce qui constitue une obligation de résultat pour les Etats-parties⁷⁶. Pour y parvenir, elle se fonde sur le mécanisme des annexes, qui établissent des listes d'espèces. En fonction de l'annexe dans laquelle elle est répertoriée, une espèce se verra donc attribuer un régime de protection plus ou moins strict. Pour les animaux, il y a deux statuts de protection possible, une protection très stricte (l'annexe II), ou une protection plus faible (l'annexe III).

Dans l'annexe II, on retrouve ainsi le loup (*canis lupus*), l'ours (toutes les espèces d'*ursidae*), et certaines espèces de lynx (*lynx pardinus*, établi dans la péninsule ibérique, ainsi que *lynx lynx balcanicus* vivant dans les Balkans). Le lynx eurasien (*lynx lynx*) est classé dans l'annexe III. Le chacal doré (*canis aureus*) est absent des listes.

Le régime afférent à l'annexe II est décrit à l'article 6 de la Convention : en bref, on ne peut ni tuer, capturer, ou détenir l'animal, ni le perturber lui ou son lieu de repos et de reproduction. Enfin, on précise que le commerce interne de l'espèce est interdit. A la lecture de cet article 6, on se rend compte de l'aspect extrêmement englobant de la protection conférée : l'espèce bénéficie d'une immunité théorique totale contre toute atteinte portée par l'activité humaine. En vertu de l'article 4 de la Convention, les Etats-parties ont le devoir de protéger les habitats des espèces listées dans les annexes (en priorité ceux des espèces de l'annexe II). A ce

⁷⁴ A. TROUWBORST, "Wilderness protection under the Bern Convention: the perspective of Europe's large carnivores", in *Wilderness protection in Europe: the role of international, european and national law* (sous la dir. de K. BASTMEIJER), *op. cit.*, p. 175 ; LA DIRECTION DE LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE, DE LA CULTURE ET DE LA DIVERSITÉ, *Demande de révision de l'article 22 de la Convention de Berne par la Suisse*, Convention de Berne, T-PVS (2012) 4.

⁷⁵ LA DIRECTION DE LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE, DE LA CULTURE ET DE LA DIVERSITÉ, *Rapport (32^e réunion du Comité permanent)*, Convention de Berne, T-PVS (2012) 22, pp. 4-6.

⁷⁶ C.-H. BORN et N. DE SADELEER, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, *op. cit.*, p. 141.

sujet, un réseau dit « Emerald » composé de zones d'intérêt spécial pour la conservation est créé en 1989⁷⁷. Cependant, cela n'a pas d'impact dans notre étude, car le concept est repris au niveau de l'UE sous la forme du réseau Natura 2000 (voy. infra, Chapitre 2).

L'article 7 de la Convention se rapporte à l'annexe III⁷⁸.

Ces deux régimes de protection ne sont toutefois pas absolus : des dérogations sont prévues par l'article 9 de la Convention. L'article énonce une série de motifs impérieux (qui prend la forme d'un *numerus clausus*) pour entrebâiller la porte. Complémentairement à la présence d'un des motifs listés⁷⁹, l'action en dérogation de l'Etat-partie devra s'appuyer sur une double condition : qu'il n'existe aucune alternative satisfaisante, et que la dérogation ne nuise pas à la survie de la population concernée. Enfin, l'article 9, §2 impose en guise de contrôle que l'Etat-partie remette au Comité permanent (voyez *infra*) un rapport biennal sur les dérogations effectuées.

La Convention a créé un organe *ad hoc* nommé « Comité permanent »⁸⁰. Ce Comité est composé de délégués représentant les parties à la Convention et d'observateurs venus pour le compte d'Etats tiers ou d'organisations ayant un lien suffisamment étroit avec l'objet de la Convention⁸¹. On peut noter que dans ses compétences, c'est l'Union européenne elle-même qui est déléguée et prend une décision pesant le poids de l'ensemble de ses Etats-membres⁸². Le Comité permanent remplit diverses missions assurant le bon fonctionnement de la Convention⁸³. Les Etats parties à la Convention doivent lui remettre un rapport tous les 4 ans

⁷⁷ COMITÉ PERMANENT DE LA CONVENTION DE BERNE, *Recommandation n° 16 (1989) concernant les zones d'intérêt spécial pour la conservation*, REC (1989) 16 ; COMITÉ PERMANENT DE LA CONVENTION DE BERNE, *Résolution n° 6 (1998) contenant la liste des espèces nécessitant des mesures spécifiques de conservation de l'habitat*, RES (1998) 6.

⁷⁸ L'exploitation des espèces est ici autorisée, mais avec des restrictions particulières. Les parties sont invitées à développer des mesures internes destinées à protéger les espèces listées dans l'Annexe. La liberté d'action des autorités internes est somme toute plus grande que dans le cas de l'annexe II, mais celle-ci est volontairement bridée par un encadrement qui doit être clair, précis et explicite afin d'assurer un certain contrôle sur l'exploitation des espèces visées qui bénéficiera *in fine* à leur préservation. Le « leitmotiv » censé guider la régulation de cette exploitation est « *le maintien de l'existence des populations hors de danger* », sachant que la notion de danger s'interprète à la lumière de l'article 2 de la Convention. En son troisième paragraphe, l'article 7 explicite le type d'encadrement qu'il convient d'adopter pour régir l'exploitation des espèces visées.

⁷⁹ Pour un commentaire sur la portée des motifs de l'art. 9, voy. C.-H. BORN et N. de SADELEER, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, op. cit., pp. 143-144.

⁸⁰ Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, signée à Berne le 19 septembre 1979, approuvée par la loi du 20 avril 1989, *M.B.*, 29 décembre 1990, p. 24504, art. 13.

⁸¹ Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, signée à Berne le 19 septembre 1979, approuvée par la loi du 20 avril 1989, *M.B.*, 29 décembre 1990, p. 24504, art. 13, §§2 et 3.

⁸² Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, signée à Berne le 19 septembre 1979, approuvée par la loi du 20 avril 1989, *M.B.*, 29 décembre 1990, p. 24504, art. 13, §§2 et 3.

⁸³ On soulignera notamment le fait qu'il fasse des recommandations relatives à la bonne application du traité par les Etats parties, qu'il modifie le traité lorsque cela s'avère nécessaire, ou encore qu'il fasse des recommandations ayant pour objet d'élargir le nombre de parties à la Convention.

assurant le suivi de la mise en œuvre et de la bonne application de la Convention⁸⁴. Il peut, sur base de l'article 14, §2, assembler des réunions de groupes d'experts thématiques pour l'aider dans ses tâches⁸⁵. De nombreuses recommandations du Comité permanent sont centrées sur les grands carnivores (dont l'une en 2019 sur la sauvegarde du lynx eurasien en Europe), et le Comité a publié en 2000 des plans d'actions concernant les espèces *canis lupus*, *lynx lynx*, et *ursus arctos*⁸⁷.

La protection offerte par la Convention de Berne est un standard minimum : les Etats-parties sont libres d'aller plus loin dans la protection des espèces de faune et de flore visées, et ils peuvent selon leur bon-vouloir prendre des mesures à l'égard d'espèces non reprises dans la Convention⁸⁸.

La classification d'une espèce au sein d'une annexe n'est pas immuable ; la modification des annexes est l'une des compétences du Comité permanent⁸⁹. En vertu de l'article 17, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe ou une partie contractante peuvent proposer d'amender une annexe. Dans ce cas, le Comité permanent statue sur l'amendement à la majorité des deux tiers. Le processus d'amendement des annexes a été largement utilisé depuis le premier amendement datant de 1987⁹⁰. Concernant les amendements relatifs aux grands carnivores, la Suisse a déjà tenté à plusieurs reprises de déplacer l'espèce *canis lupus* de l'annexe II vers l'annexe III, de manière à rendre son statut de protection moins contraignant.

La première tentative remonte à 2004, à travers un document dans lequel la Suisse invoquait notamment la volonté d'uniformiser le régime de protection du loup à l'échelle européenne (étant donné que beaucoup d'Etats membres avaient émis une réserve par rapport

⁸⁴ P. VAN HEIJNSBERGEN, *International Legal Protection of wild Fauna and Flora*, op. cit., p. 222.

⁸⁵ En pratique, le Comité permanent a notamment créé un groupe exclusivement consacré aux grands carnivores.

⁸⁶ Y. EPSTEIN, « The Habitats Directive and Bern Convention: Synergy and Dysfunction in Public International and EU Law », op. cit., p. 147.

⁸⁷ L. BOITANI, *Action plan for the conservation of wolves (canis lupus) in Europe*, Strasbourg, Council of Europe, 2000, T-PVS (2000) 23 ; U. BREITENMOSER, C. BREITENMOSER-WÜRSTEN, T. KAPHEGYI, U. KAPHEGYI, M. MÜLLER, H. OKARMA, U. WALLMANN, *Action plan for the conservation of the Eurasian lynx (Lynx lynx) in Europe*, Strasbourg, Council of Europe, 2000, T-PVS (2000) 22 ; COMITÉ PERMANENT DE LA CONVENTION DE BERNE, *Recommandation n° 204 sur la sauvegarde du lynx d'Eurasie (Lynx lynx) en Europe continentale (2019)*, REC (2019) 204 ; B. DAHLE, N. GERSTL, J.-E. SWENSON, A. ZEDROSSER, *Action plan for the conservation of the brown bear (Ursus arctos) in Europe*, Strasbourg, Council of Europe, 2000, T-PVS (2000) 24 ; A. TROUWBORST, "Global large carnivore conservation and international law", op. cit., p. 1582.

⁸⁸ Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, signée à Berne le 19 septembre 1979, approuvée par la loi du 20 avril 1989, M.B., 29 décembre 1990, p. 24504, art. 11, §3 et art. 12.

⁸⁹ Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, signée à Berne le 19 septembre 1979, approuvée par la loi du 20 avril 1989, M.B., 29 décembre 1990, p. 24504, art 13, §1, et 14, §1.

⁹⁰ Y. EPSTEIN, « The Habitats Directive and Bern Convention: Synergy and Dysfunction in Public International and EU Law », op. cit., pp. 168-172 ; P. VAN HEIJNSBERGEN, *International Legal Protection of wild Fauna and Flora*, op. cit., p. 118.

à l'espèce), le besoin de mener une gestion « durable » de l'espèce, et la nécessité d'adapter le statut de protection du loup à la réalité de terrain qui révélait selon elle un état de conservation plutôt favorable⁹¹. Le Comité permanent décida de mener une étude scientifique pour pouvoir statuer en connaissance de cause, étude qui fut menée en 2005 et qui se décompose en deux volets, l'un scientifique, l'autre juridique⁹². En 2006, le Comité permanent s'est finalement prononcé en rejetant la proposition suisse. Le Comité justifie principalement sa position sur base de l'article 9 de la Convention qui a déjà vocation à assouplir le régime de l'annexe II, et de la conviction qu'il existe des alternatives efficaces au changement de statut⁹³.

La Suisse a introduit une nouvelle demande d'amendement d'annexes pour transférer l'espèce *canis lupus* de l'annexe II à l'annexe III en 2018⁹⁴. Elle y invoque les mêmes arguments qu'en 2004. Le Comité permanent s'est pour le moment abstenu de prendre une décision, et la Suisse a déclaré qu'elle reviendrait à la charge une fois que des rapports pertinents de la Convention et de l'UE seraient publiés⁹⁵.

§3 : Effectivité

Pour rappel, le paradigme actuel en droit international public est de considérer que chaque Etat est égal aux autres, et que chacun est souverain à l'intérieur de ses frontières⁹⁶. Nous sommes dans une égalité horizontale qui entraîne pour corollaire que personne ne peut unilatéralement s'ingérer dans les affaires internes d'un Etat sans que ce dernier ait exprimé sa volonté au préalable en ce sens⁹⁷. Dans un tel modèle, dans lequel la volonté étatique est maîtresse quasi-absolue, chaque Etat peut délibérément se contraindre en concluant un traité

⁹¹ LA DIRECTION DE LA CULTURE ET DU PATRIMOINE CULTUREL ET NATUREL, *Proposition d'amendements des Annexes proposée par la Suisse*, Convention de Berne, T-PVS (2004) 9.

⁹² LA DIRECTION DE LA CULTURE ET DU PATRIMOINE CULTUREL ET NATUREL, *Rapport (24^e réunion du Comité permanent)*, Convention de Berne, T-PVS (2004) 16, p. 4 ; J. LINNÉL et V. SALVATORI, *Report on the conservation status and threats for wolf (Canis lupus) in Europe*, Convention de Berne, T-PVS/Inf (2005) 16 ; C. SHINE, *Legal Report on the possible need to amend Appendix II of the Convention for the wolf*, Convention de Berne, T-PVS/Inf (2005) 18.

⁹³ LA DIRECTION DE LA CULTURE ET DU PATRIMOINE CULTUREL ET NATUREL, *Rapport (26^e réunion du Comité permanent)*, Convention de Berne, T-PVS (2006) 24.

⁹⁴ D. LEUTHARD, *Proposition de la Suisse*, convention de Berne, JJ61/2018 AG/gd/ik.

⁹⁵ LA DIRECTION DE LA PARTICIPATION DÉMOCRATIQUE, *Liste des décisions et Textes adoptés*, Convention de Berne, T-PVS (2018) Misc.

⁹⁶ Charte des Nations-Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945, approuvée par la loi du 14 décembre 1945, *M.B.*, 1^{er} janvier 1946, p.1, art 2, 1^o et 4^o ; C.-H. BORN et N. DE SADELEER, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, *op. cit.*, p. 23.

⁹⁷ Charte des Nations-Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945, approuvée par la loi du 14 décembre 1945, *M.B.*, 1^{er} janvier 1946, p. 1, art 2, 4^o ; C.-H. BORN et N. DE SADELEER, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, *op. cit.*, p. 23.

avec d'autres Etats et/ou des organisations internationales⁹⁸. Théoriquement, le texte du Traité aura force obligatoire pour les parties, selon l'adage « *Pacta sunt servanda* »⁹⁹.

Cependant, même si le texte est supposé être contraignant sur papier (il faut d'ailleurs se rendre compte du fait que la Convention s'est révélée être particulièrement novatrice en son temps de par le caractère impératif de la plupart de ses dispositions¹⁰⁰), pour qu'il le soit réellement dans les faits, encore faut-il que des conséquences existent en cas de non-respect du traité. Or, l'ordre juridique international n'est pas *in se* doté du triptyque des pouvoirs pour contraindre à son respect, et rares sont les conventions qui ont effet direct dans l'ordre juridique interne¹⁰¹. Dans cette optique, un traité peut développer deux types d'approches : soit il établit un organe chargé de trancher de manière contraignante les éventuels différends qui naîtraient l'application de la Convention, soit il opte pour une manière plus douce de régler les éventuels litiges.

La Convention de Berne se range dans la seconde catégorie. Le texte de celle-ci n'établit pas d'organe *ad hoc* chargé de trancher les litiges. Aux termes de son article 18, elle favorise avant tout les règlements de compte à l'amiable. En cas d'échec de cette méthode, le second alinéa du même article prévoit que l'une des parties contractantes peut décider de recourir à l'arbitrage pour régler le conflit. Dans ce cas de figure, le tribunal arbitral prendra une décision obligatoire pour les parties¹⁰². En pratique, la Convention a élaboré un système de plaintes (« case file »), en vertu duquel des violations potentielles de la Convention sont rapportées jusqu'au Comité permanent¹⁰³.

Une telle méthodologie s'avère très problématique pour assurer le respect de la Convention sur le terrain. Ce fut le cas avec ce qui sera la future affaire « *caretta caretta* » de

⁹⁸ A. BLACKMORE, L. BOITANI, M. BOWMAN *et al.*, "International Wildlife Law: Understanding and Enhancing Its Role in Conservation", *op. cit.*, p. 784.

⁹⁹ Convention de Vienne sur le droit des Traités, faite à Vienne le 23 mai 1969, approuvée par la loi du 10 juin 1992, *M.B.*, 25 décembre 1993, p. 28706, art 26.

¹⁰⁰ A. TROUWBORST, "Wilderness protection under the Bern Convention: the perspective of Europe's large carnivores", in *Wilderness protection in Europe: the role of international, european and national law* (sous la dir. de K. BASTMEIJER), *op. cit.*, p. 161.

¹⁰¹ A. BLACKMORE, L. BOITANI, M. BOWMAN *et al.*, "International Wildlife Law: Understanding and Enhancing Its Role in Conservation", *op. cit.*, p. 784 ; C.-H. BORN et N. de SADELEER, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, *op. cit.*, pp. 23 et 145-146.

¹⁰² Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, signée à Berne le 19 septembre 1979, approuvée par la loi du 20 avril 1989, *M.B.*, 29 décembre 1990, p. 24504, art. 18, § 4.

¹⁰³ C.-H. BORN et N. de SADELEER, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, *op. cit.*, p. 147 ; A. TROUWBORST, "Wilderness protection under the Bern Convention: the perspective of Europe's large carnivores", in *Wilderness protection in Europe: the role of international, european and national law* (sous la dir. de K. BASTMEIJER), *op. cit.*, pp. 169-170.

la Cour de Justice de l'Union européenne¹⁰⁴. En effet, à la suite de la constatation de la violation du régime de protection stricte de la tortue « *caretta caretta* » (se trouvant dans l'annexe II) par la Grèce en 1986, le Comité permanent de la Convention de Berne a tout essayé (à coups de recommandations basées sur des analyses d'experts, de déclarations, ou encore de décisions) pendant 14 ans pour faire pression sur la Grèce¹⁰⁵. Ce fut un échec cuisant, notamment parce que ses décisions ne sont même pas juridiquement contraignantes¹⁰⁶. En outre, le Comité permanent en a appelé aux parties à la Convention afin de requérir un arbitrage pour obtenir une décision contraignante, puisque c'est l'échappatoire prévu par la Convention elle-même. Aucune partie n'a franchi le pas¹⁰⁷.

Pour les pays membres de l'Union européenne, la solution à cet apparent manque d'effectivité de la Convention de Berne se trouve précisément dans leur appartenance à l'UE. Comme évoqué *supra*, dû à la compétence partagée en matière d'environnement, tant l'entière des Etats membres que l'Union elle-même sont parties à la Convention de Berne. Deux remarques doivent ici être formulées. Premièrement, le fait que l'UE devienne partie à un Traité le fait rentrer dans l'ordre juridique européen et fait par conséquent peser sur la Commission européenne l'obligation d'en assurer le respect¹⁰⁸. La Commission s'est montrée réticente à engager des poursuites contre des Etats membres lorsque le traité n'a pas été transposé dans le droit européen, mais engage effectivement des poursuites dans le cas contraire¹⁰⁹. Or, la classification des grands carnivores opérée par la Convention de Berne a bien été transposée dans le droit européen au travers de la directive « habitats » (voyez *infra*, Chapitre 2) dont le contenu est fortement inspiré du texte de la Convention de Berne. A travers cette dernière, l'Union européenne assure *in fine* l'effectivité de la Convention de Berne à l'égard des Etats membres de l'UE. Preuve en est avec l'affaire « *caretta caretta* » citée au paragraphe précédent. Au vu de l'échec des tentatives menées par le Comité permanent afin de faire respecter la Convention par la Grèce, l'affaire a été portée devant la Commission européenne en 1994¹¹⁰.

¹⁰⁴ C.J., arrêt *Commission des Communautés européennes contre République hellénique*, 30 janvier 2002, C-103/00, EU:C:2002:60.

¹⁰⁵ Y. EPSTEIN, « The Habitats Directive and Bern Convention: Synergy and Dysfunction in Public International and EU Law », *op. cit.*, pp. 156-161.

¹⁰⁶ A. TROUWBORST, "Wilderness protection under the Bern Convention: the perspective of Europe's large carnivores", in *Wilderness protection in Europe: the role of international, european and national law* (sous la dir. de K. BASTMEIJER), *op. cit.*, p. 169.

¹⁰⁷ Y. EPSTEIN, « The Habitats Directive and Bern Convention: Synergy and Dysfunction in Public International and EU Law », *op. cit.*, p. 161.

¹⁰⁸ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, art 216 ; Traité sur l'Union européenne, article 17, §1^{er}.

¹⁰⁹ Y. EPSTEIN, « The Habitats Directive and Bern Convention: Synergy and Dysfunction in Public International and EU Law », *op. cit.*, pp. 154-155.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 161.

L'espèce de tortue visée est en fait listée à l'annexe IV de la directive « habitats », équivalant à une protection aussi stricte que celle offerte par la Convention de Berne. La Commission a décidé d'engager une procédure en mars 2000 devant la CJUE¹¹¹. Cette dernière a rendu en 2002 un arrêt constatant la violation de la directive « habitats » et condamnant la Grèce aux dépens¹¹².

Le Comité permanent est finalement très proche d'un organe typique fréquemment attaché à la plupart des Conventions internationales : il est le plus souvent nommé « Conférence des parties ». Contrairement à ce que son nom laisse penser, le Comité permanent ne l'est au juste pas tant que ça puisqu'il ne fonctionne que lors de ses réunions annuelles¹¹³. Au vu de ce constat, nous pourrions nous questionner sur l'éventuelle plus-value de l'instauration d'un organe permanent *ad hoc* à la Convention¹¹⁴.

L'Union européenne (qui est aussi partie à la Convention de Berne) exerce une influence politique et économique considérable au sein de la Convention. Cela entraîne pour conséquence, selon *Yaffa Epstein*, que l'Union oriente les travaux et activités de la Convention vers les domaines qu'elle privilégie : en l'occurrence, elle dirigerait l'essentiel de l'attention vers la protection des habitats au détriment de la protection des espèces proprement dites¹¹⁵. Dans un tel scénario, la protection des espèces qui ne sont pas particulièrement dépendantes d'un habitat spécifique pourrait en pâtir. Or, le loup fait partie des espèces qui s'acclimatent très bien à divers types d'habitats, et dont la seule protection du milieu dans lequel il est supposé vivre ne suffit pas à assurer sa survie au regard des différentes menaces dont il fait l'objet¹¹⁶.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 162.

¹¹² C.J., arrêt *Commission des Communautés européennes contre République hellénique*, 30 janvier 2002, C-103/00, EU:C:2002:60, *in fine*.

¹¹³ P. VAN HEIJNSBERGEN, *International Legal Protection of wild Fauna and Flora*, *op. cit.*, p. 221.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 222.

¹¹⁵ Y. EPSTEIN, « The Habitats Directive and Bern Convention: Synergy and Dysfunction in Public International and EU Law », *op. cit.*, pp. 141, 152-153.

¹¹⁶ Y. EPSTEIN, « The Habitats Directive and Bern Convention: Synergy and Dysfunction in Public International and EU Law », *op. cit.*, pp. 141 et 153-154 ; X. LOUBERT-DAVAINE, *Loups et droit*, *op. cit.*, p. 95.

Section 2 : Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES)

§1 : Généralités

La CITES¹¹⁷ est née du constat suivant lequel le commerce à grande échelle peut gravement mettre en danger certaines espèces animales ou végétales, voire constituer une cause majeure d'extinction¹¹⁸. Les grands carnivores ne sont pas épargnés par cette activité commerciale, et ils font donc partie intégrante de l'objet de cette Convention. La Belgique est l'un des 183 Etats parties à la CITES depuis le 3 octobre 1983, et l'Union européenne elle-même a adhéré à la Convention le 9 avril 2015¹¹⁹.

Les réserves spéciales sont autorisées par l'article 23, §1 la Convention. Cependant, aucune des sept réserves formulées par la Belgique ne concerne les espèces de grands carnivores étudiées dans ce document¹²⁰.

§2 : Contenu

A. Contenu de la Convention

Comme le prévoit son article 2, la CITES fonctionne grâce à un classement d'espèces parmi trois annexes, chacune offrant un régime juridique spécifique. L'annexe I offre la protection la plus stricte et est destinée aux espèces en voie d'extinction. L'annexe II est quant à elle associée à deux catégories d'espèces : celles qui pourraient potentiellement devenir menacées si le commerce international n'était pas strictement régulé, et celles dont la réglementation du commerce permet à la première catégorie d'espèces de l'annexe II d'être efficace. L'annexe III vise toute espèce qu'un Etat partie à la Convention décide volontairement d'inscrire afin de la protéger de la surexploitation ou d'interdire toute exploitation en appelant à la coopération nationale. Chaque régime juridique fonctionne via l'octroi de permis (d'importation, d'exportation ou de réexportation) relatifs aux espèces visées.

¹¹⁷ Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, signée à Washington le 3 mars 1973, approuvée par la loi du 28 juillet 1981, *M.B.*, 30 décembre 1983, p. 16533.

¹¹⁸ C.-H. BORN et N. de SADELEER, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, *op. cit.*, pp. 188-189 ; T. DELEUIL, « La CITES et la protection internationale de la biodiversité », *Revue juridique de l'environnement* 5 (n° spécial), 2011, p. 45.

¹¹⁹ Voyez le site officiel de la CITES : <https://www.cites.org/fra/disc/parties/chronolo.php>

¹²⁰ En réalité, à titre d'information, aucun pays partie à la CITES n'a émis de réserve par rapport aux grands carnivores qui nous concernent, à l'exception de la Macédoine du Nord.

Les spécimens¹²¹ de grands carnivores qui se trouveraient en Wallonie sont classés comme suit :

- Le *canis lupus*, l'*ursus arctos*, et le *lynx lynx* sont tous trois repris dans l'annexe II.
- En cas d'importation en Belgique de *canis lupus* du Bhoutan, de l'Inde, du Népal ou du Pakistan, c'est le régime prévu par l'annexe I qui s'applique.
- En cas d'importation en Belgique d'*ursus arctos* du Bhoutan, de la Chine, du Mexique ou de la Mongolie, c'est le régime prévu par l'annexe I qui s'applique.
- Le *canis aureus* n'est pas repris dans les annexes¹²².

En cas d'exportation d'une espèce listée à l'annexe II, l'article 4 de la Convention prévoit la nécessité de délivrance préalable d'un « permis d'exportation ». Pour être valable, le permis doit remplir trois conditions. Premièrement, une autorité scientifique doit s'assurer que l'opération visée ne met pas en danger la survie de l'espèce. Deuxièmement, preuve doit être apportée que l'exportation ne viole pas le droit national en vigueur. Enfin, le spécimen vivant doit être mis en état et transporté sain et sauf. L'alinéa 5 du même article dispose que dans le cas d'une réexportation, il faut la preuve que l'importation initiale ait été conforme à la Convention, et que, lors de la réexportation, le spécimen vivant soit mis en état et transporté sain et sauf. De manière cohérente, pour qu'une importation respecte la Convention, il faut donc au préalable soit un permis d'exportation, soit un permis de réexportation (article 4, §4).

Conformément à l'article 4, §3, une autorité scientifique doit être mise sur pied au niveau national afin de surveiller le flux de permis sollicités. Cette dernière a pour mission d'intervenir lorsqu'elle considère qu'il est nécessaire de limiter le nombre de permis délivrés pour maintenir l'espèce visée dans l'intégralité de son aire de distribution, à un niveau nettement supérieur à celui justifiant le classement en annexe I, niveau qui lui permet par ailleurs de continuer à jouer son rôle à l'intérieur des écosystèmes dans lesquels elle est incluse.

Des dérogations au régime de principe sont mises en place dans certains cas particuliers, notamment lorsque le spécimen est un objet personnel, à usage domestique ou encore lorsqu'il a été élevé en captivité (article 7). De même, à certaines conditions, l'article 7, §7 de la Convention dispense de permis les mouvements de spécimens provenant d'un zoo, d'un cirque, d'une ménagerie, ou d'une exposition d'animaux itinérants.

¹²¹ En vertu de l'art. 1, b) de la Convention, cette notion recouvre tout animal vivant ou mort, ainsi que les parties et produits obtenus à partir de ce dernier qui sont facilement identifiables.

¹²² On notera cependant qu'en cas d'importation par la Belgique de *canis aureus* venant d'Inde, le régime de l'annexe III s'applique.

La classification actuelle des espèces dans une des trois annexes pourrait être amendée. La procédure diffère selon que l'amendement concerne les deux premières annexes ou la troisième¹²³. A l'heure actuelle, il n'a été procédé à aucun amendement des espèces que nous étudions.

Conformément à l'article 8, §7, des rapport annuels et bisannuels doivent être remis par la Belgique au Secrétariat permanent que la Convention met sur pied pour s'assurer de la bonne mise en œuvre et du respect de ses dispositions. La CITES autorise les parties contractantes à prendre des mesures plus strictes que ce qu'elle prévoit (article 14), et c'est d'ailleurs le choix posé par l'Union européenne (ce qui affecte par ricochet le droit applicable en Wallonie) à travers le règlement n°338/97¹²⁴.

B. Contenu du règlement européen n°338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce

L'Union européenne, alors pourtant qu'elle n'était pas encore membre de la CITES, a repris à son compte la gestion du commerce des espèces de faune et de flore sur son territoire, par le biais d'un règlement qui met en œuvre le prescrit de la CITES. L'un des objectifs principaux d'une telle norme commune aux Etats membres était d'éviter des variations dans l'implémentation nationale du contenu de la Convention, ce qui aurait *in fine* induit des

¹²³ Comment les amendements peuvent-ils être adoptés pour l'annexe II (puisque c'est vraisemblablement celle qui nous concerne) ? L'article 11 de la Convention met sur pied des COP (« Conference of the Parties ») rassemblant à intervalles réguliers l'ensemble des parties à la Convention (en pratique, les COP ont lieu tous les deux ou trois ans). Deux types de procédures existent ; elles sont toutes les deux décrites à l'article 15 de la CITES :

- La première possibilité est d'amender une annexe lors d'une COP. Pour ce faire, au moins 150 jours avant une COP, une partie peut soumettre une proposition d'amendement au Secrétariat de la Convention, qui est un organe *ad hoc* qu'elle crée en son article 12. Ce dernier transmettra la proposition d'amendement aux autres parties et collectera leurs réactions qui seront ultérieurement transmises (au moins 30 jours avant la COP) aux autres parties. L'amendement est validé lors de la COP par un vote aux deux tiers des parties présentes et votantes.
- La seconde possibilité est d'amender une annexe par un vote aux deux tiers en correspondance entre deux COP. Dans ce cas de figure, une partie émet une proposition d'amendement, et la transmet au Secrétariat. Les parties ont un délai de 60 jours pour transmettre leur réaction au Secrétariat. A l'issue de ce délai, le secrétariat envoie l'ensemble des réactions à chaque partie et patiente pendant 30 jours dans l'attente d'une éventuelle objection à l'amendement formulée par une ou plusieurs parties. Si aucune objection n'est soulevée, l'amendement est de facto adopté à l'issue du délai de 30 jours. Si une ou plusieurs objections est soulevée, un vote par correspondance a lieu. Si moins de la moitié des parties votent dans un délai de 60 jours à partir de la notification de l'objection aux Parties par le Secrétariat, le suffrage est reporté à la prochaine Conférence des parties. Si en revanche plus de la moitié des parties votent dans ce délai, l'amendement est adopté pour peu que plus de deux tiers des votes affirmatifs et négatifs soient affirmatifs.

¹²⁴ Règlement (CEE) 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, *J.O.C.E.*, L 61, 3 mars 1997.

distorsions de concurrence¹²⁵. Ledit règlement épouse la forme du squelette qui vient juste d'être exposé pour décrire la CITES, utilisant à son tour le système de classification des espèces au sein de quatre annexes auxquelles correspondent un régime juridique spécifique.

Les espèces de grands carnivores *canis lupus*, *lynx lynx* et *ursus arctos* sont (si elles se retrouvent sur le territoire wallon) toutes les trois reprises dans l'annexe A, qui correspond au régime juridique le plus protecteur (l'espèce *canis aureus* étant quant à elle répertoriée dans l'annexe C). Ce décalage par rapport à la classification de la CITES s'explique par la cohérence qui doit être assurée par rapport au régime juridique de protection conféré à ces grands carnivores au sein du territoire européen par une autre norme européenne de droit dérivé qu'est la directive « habitats » (voy. *infra*, Chapitre 2). De par leur appartenance à l'annexe A, les grands carnivores cités sont ainsi protégés de toute activité à des fins commerciales qui prendrait place sur le territoire belge. Est visé par le dispositif du règlement tout ou partie d'un individu de ces espèces, vivant ou mort, ainsi que tout produit issu d'un spécimen¹²⁶.

L'importation d'un individu appartenant à une espèce de grand carnivore au sein de la Belgique est en principe subordonnée à la délivrance par l'autorité de gestion belge compétente d'un permis d'importation respectant diverses conditions, qui ont pour buts principaux de s'assurer que le transit est légal, qu'il n'affecte pas l'état de conservation de l'espèce, et qu'il respecte le bien-être animal¹²⁷. L'article 4, §6 du règlement habilite la Commission européenne à émettre des restrictions supplémentaires au régime de principe par rapport à certaines espèces. Ces restrictions peuvent viser une espèce en règle générale (peu importe son origine) ou se focaliser sur un ou plusieurs Etats spécifiques. En vertu de son dernier règlement d'exécution paru (datant de 2019 et qui est toujours en vigueur à ce jour), la Commission a interdit l'introduction dans l'Union européenne d'individus de l'espèce *canis lupus* qui seraient introduits comme trophées de chasse en provenance de Biélorussie, Mongolie, Tadjikistan ou encore de Turquie¹²⁸. Elle a également prohibé toute entrée dans l'Union européenne

¹²⁵ P. VAN HEIJNSBERGEN, *International Legal Protection of wild Fauna and Flora*, op. cit., p. 218.

¹²⁶ Règlement (CEE) 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, annexes, point 12, *J.O.C.E.*, L 61, 3 mars 1997.

¹²⁷ Règlement (CEE) 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, art. 4, §1^{er}, *J.O.C.E.*, L 61, 3 mars 1997.

¹²⁸ Règlement (UE) 2019/1587 de la Commission du 24 septembre 2019 interdisant l'introduction dans l'Union de spécimens de certaines espèces de faune et de flore sauvages conformément au règlement (CE) n° 338/97 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, annexe 1, *J.O.U.E.*, L 248, 27 septembre 2019.

d'individus d'*ursus arctos* comme trophées de chasse provenant du Canada (Colombie-britannique) ou du Kazakhstan¹²⁹.

L'exportation et la réexportation de la Belgique en dehors de l'espace européen d'individus appartenant à des espèces de grands carnivores sont respectivement soumises à la délivrance par l'organe de gestion belge *ad hoc* d'un permis d'exportation ou d'un certificat de réexportation¹³⁰. Le permis d'exportation ne peut être attribué que moyennant le respect de nombreuses conditions, visant principalement à s'assurer du fait que l'opération est légale, qu'elle ne porte pas atteinte à l'état de conservation de l'espèce concernée, que le bien-être animal sera respecté, et que l'on empêche de mener une opération à des fins commerciales¹³¹. Le certificat de réexportation est soumis à des conditions ayant principalement pour objectifs de s'assurer que l'introduction préalable de l'individu dans l'espace européen s'est faite dans le respect du cadre légal en vigueur à cette période, que le bien-être animal sera respecté durant l'opération et que l'on empêche de mener une opération à des fins commerciales¹³².

Des dérogations aux régimes d'importation, d'exportation, de réexportation et d'interdiction d'activités à des fins commerciales ainsi établis sont prévues dans des hypothèses spécifiques telles que, par exemple, le cas d'un simple transit par le territoire de l'UE¹³³.

Du reste, le règlement s'efforce d'instaurer un maximum de cohérence et d'uniformisation de son application sur le territoire européen (notamment en démantelant les possibilités de procéder à un « forum shopping »)¹³⁴. Il instaure par ailleurs la création d'instances, d'organes et d'autorités compétentes, et indique les différentes tâches que ceux-ci peuvent effectuer pour donner une effectivité pleine et entière au prescrit du règlement¹³⁵. L'article 18 du règlement se

¹²⁹ Règlement (UE) 2019/1587 de la Commission du 24 septembre 2019 interdisant l'introduction dans l'Union de spécimens de certaines espèces de faune et de flore sauvages conformément au règlement (CE) n° 338/97 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, annexe 1, *J.O.U.E.*, L 248, 27 septembre 2019.

¹³⁰ Règlement (CEE) 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, art. 5, §1^{er}, *J.O.C.E.*, L 61, 3 mars 1997.

¹³¹ Règlement (CEE) 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, art. 5, §2, *J.O.C.E.*, L 61, 3 mars 1997.

¹³² Règlement (CEE) 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, art. 5, §3, *J.O.C.E.*, L 61, 3 mars 1997.

¹³³ Règlement (CEE) 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, art. 4, §5, art. 5, §6, art. 7 et art. 8, §3, *J.O.C.E.*, L 61, 3 mars 1997.

¹³⁴ Règlement (CEE) 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, art. 6, art. 9 et art. 15, *J.O.C.E.*, L 61, 3 mars 1997 ; T. DELEUIL, « La CITES et la protection internationale de la biodiversité », *op. cit.*, p. 61.

¹³⁵ Règlement (CEE) 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, art. 13, art. 14, art. 17, art. 18 et art. 20, *J.O.C.E.*, L 61, 3 mars 1997.

rapporte aux infractions qui font l'objet de sanctions, lesquelles doivent inclure la saisie et/ou la confiscation des spécimens en cause.

Le règlement ainsi présenté est décliné dans ses aspects pratiques par le biais d'un règlement d'application de la Commission paru en 2006¹³⁶.

§3 : Effectivité

Dans un monde dominé par un penchant exacerbé en faveur du libre-échange, la tâche que se donne une convention telle que la CITES paraît fastidieuse. Pourtant, globalement, on la considérerait effective, en tout cas à certains niveaux¹³⁷. Selon certains, la Convention délivre un modèle conceptuel suffisamment complet que pour assurer sa mise en œuvre sur le terrain malgré son grand nombre de parties, et elle réussit par ailleurs à incorporer les données scientifiques pertinentes dans le but d'adapter ses classements et d'ainsi adopter le régime juridique le plus cohérent par rapport à la situation de chaque espèce¹³⁸¹³⁹. De plus, la CITES démontrerait une coopération efficace avec d'autres instruments internationaux et organisations internationales dont elle empiète considérablement sur l'objet (et l'esprit) ; on vise par exemple l'Organisation mondiale du commerce, ou, dans la répression des infractions touchant aux crimes contre les espèces sauvages, l'ICCWC (le Consortium international de lutte contre la criminalité liée aux espèces sauvages) qui regroupe quatre organisations intergouvernementales tierces, dont Interpol¹⁴⁰. Cependant, dans sa thèse de doctorat consacrée au sujet, K. BAAKMAN est bien plus critique quant à l'effectivité de la CITES : carence de finances, objectifs dénués de clarté et d'ambition, faible taux de transposition des dispositions de la Convention dans le

¹³⁶ Règlement (CEE) 865/2006 de la Commission du 4 mai 2006 portant modalités d'application du règlement (CEE) n°338/97 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, *J.O.C.E.*, L 166, 19 juin 2006.

¹³⁷ A. BLACKMORE, L. BOITANI, M. BOWMAN *et al.*, "International Wildlife Law: Understanding and Enhancing Its Role in Conservation", *op. cit.*, p. 787 ; C.-H. BORN et N. de SADELEER, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, *op. cit.*, pp. 197-198 ; T. DELEUIL, « La CITES et la protection internationale de la biodiversité », *op. cit.*, pp. 61-62 ; A. TROUWBORST, "Global large carnivore conservation and international law", *op. cit.*, pp. 1576-1577 ; P. VAN HEIJNSBERGEN, *International Legal Protection of wild Fauna and Flora*, *op. cit.*, pp. 217-218.

¹³⁸ A cet égard, il nous semble que le système intra-européen mis en place donne une réactivité significativement plus accrue au régime juridique de conservation, puisque les analyses scientifiques les plus récentes sont rapportées auprès de la Commission et donnent lieu à des interdictions expresses régulièrement mises à jour, visant entre autres les grands carnivores.

¹³⁹ T. DELEUIL, « La CITES et la protection internationale de la biodiversité », *op. cit.*, p. 47 ; P. VAN HEIJNSBERGEN, *International Legal Protection of wild Fauna and Flora*, *op. cit.*, pp. 217-218.

¹⁴⁰ K. BAAKMAN, *Testing Times: The Effectiveness of Five International Biodiversity-Related Conventions*, Nijmegen, Wolf, 2011, pp. 228-233 ; T. DELEUIL, « La CITES et la protection internationale de la biodiversité », *op. cit.*, pp. 49-52 ; A. TROUWBORST, "Global large carnivore conservation and international law", *op. cit.*, p. 1577.

droit national, manque de soutien à la mise en œuvre de la Convention, rapports scientifiques boiteux et données scientifiques relatives aux espèces déficientes, absence presque totale de sensibilisation du public et un manque criant d'efforts fournis par les parties à la Convention pour la faire respecter sur le terrain mettent selon elle la CITES en échec dans son bilan d'effectivité¹⁴¹.

Reste que le relais a régionalement été repris avec brio par l'Union européenne (avant même qu'elle soit elle-même membre de la CITES) à travers son fameux règlement 338/97, qui décuple l'effectivité du système sur le territoire européen (pas moins grâce au fait que celui-ci bénéficie du soutien éventuel de l'arsenal juridictionnel de l'UE) et assure une protection plus stricte que la CITES aux grands carnivores¹⁴².

Section 3 : Convention sur la diversité biologique

§1 : Généralités

La Convention sur la diversité biologique ne touche les grands carnivores qu'indirectement. En effet, conformément à sa dénomination, son objet comprend une étendue d'être vivants bien plus large que les seuls carnivores puisqu'elle appréhende l'ensemble de la diversité biologique existante sur Terre (ce qui est encore plus large que le monde animal et végétal). Nos développements y relatifs seront donc plus brefs. Néanmoins, cela reste un outil pertinent venant compléter le cadre juridique qui entoure les espèces de grands carnivores s'installant en Belgique.

La Convention sur la diversité biologique¹⁴³ est une Convention signée en 1992 lors du Sommet de la Terre des Nations-Unies sur le thème de l'environnement et du développement durable. Elle ne rassemble aujourd'hui pas moins de 193 parties.

La Convention n'admet aucune réserve (article 37).

¹⁴¹ K. BAAKMAN, *Testing Times: The Effectiveness of Five International Biodiversity-Related Conventions*, *op. cit.*, pp. 224-228, 234-244 et 248-265.

¹⁴² T. DELEUIL, « La CITES et la protection internationale de la biodiversité », *op. cit.*, pp. 58-61.

¹⁴³ Convention sur la diversité biologique, signée à Rio le 5 juin 1992, approuvée par la loi du 11 mai 1995, *M.B.*, 2 avril 1997, p. 7671.

§2 : Contenu

Ce traité se donne entre autres pour objectifs de favoriser la conservation de la diversité biologique sur Terre, ainsi que de promouvoir une utilisation durable des éléments qui la composent (article 1^{er}).

La Convention précise son champ d'application en son article 4, a) : les dispositions qu'elle énonce s'appliquent aux Etats pour les éléments de la diversité biologique présents sur leur territoire. La présence des grands carnivores sur le territoire belge enclenche donc l'activation des dispositions pertinentes que la Convention énonce.

Le contenu de la Convention couvre de nombreux domaines, la plupart des dispositions n'étant que peu ou pas utilisables à l'égard des grands carnivores. Au titre des quelques dispositions pouvant être interprétées comme visant directement les grands carnivores, épinglons les articles 8, 10, 11, 13 et 14.

L'article 8 évoque la question de la conservation « *in situ* », soit celle d'une espèce au sein de son milieu naturel. A cette fin, l'article oblige les Etats-membres à prévoir des zones protégées ainsi que des zones réglementées de manière à conserver les espèces (article 8, a)). Autour de ces zones protégées doivent être aménagées des zones dont la gestion suit une approche de « développement durable écologiquement rationnel » (article 8, e)). Il incite également à maintenir les espèces à un niveau de population « viable », et à protéger leur écosystème et leur habitat (article 8, d)). L'Etat a par ailleurs pour mission de favoriser la « reconstitution » des espèces menacées notamment à travers des plans ou autres stratégies de gestion (article 8, f)). Enfin, l'Etat membre se doit de formuler ou de maintenir en vigueur : « *les dispositions législatives et autres dispositions réglementaires nécessaires pour protéger les espèces et populations menacées* » (article 8, k)).

L'article 10 promeut une utilisation dite « durable¹⁴⁴ » des ressources biologiques de manière à préserver la diversité biologique. Le contenu de la disposition pourrait être rapproché des questions relatives au commerce et aux prélèvements d'individus.

L'Etat est par ailleurs invité à adopter des incitants « économiquement et socialement rationnels » destinés à promouvoir la conservation et l'utilisation durable des

¹⁴⁴ Selon l'art. 2 de la Convention, l'utilisation durable est « l'utilisation des éléments constitutifs de la diversité biologique d'une manière et à un rythme qui n'entraînent pas leur appauvrissement à long terme, et sauvegardent ainsi leur potentiel pour satisfaire les besoins et les aspirations des générations présentes et futures ».

espèces. Lue à travers la lunette des espèces de grands prédateurs, nous pourrions y voir une obligation positive à charge de l'Etat de soutenir les métiers qui souffrent de dommages causés par ces espèces, tels les éleveurs.

Les Etats parties ont d'une part l'obligation de sensibiliser le grand public à la thématique et aux enjeux de la diversité biologique, au travers des médias notamment, et d'autre part la charge d'intégrer ces préoccupations dans l'éducation au travers des programmes d'enseignement (article 13). Une telle obligation prend tout son sens pour des espèces comme les grands carnivores dont les principales menaces sont liées à une mauvaise acceptation de l'opinion publique.

Enfin, en vertu de l'article 14, a) de la Convention, chaque Etat est tenu de mener une étude des impacts sur l'environnement pour tout projet pouvant nuire sensiblement à la diversité biologique. De plus, les dommages éventuels causés aux espèces par les programmes et politiques menés par l'Etat doivent être dûment pris en compte par ce dernier (article 14, b)).

A l'instar de la CITES (voy. *supra*), la Convention sur la diversité biologique est dotée de COP qui rassemblent les gouvernements de chaque Etat partie à intervalles réguliers (en pratique, tous les deux ans) (article 23). Un secrétariat permanent a été mis sur pied afin notamment de préparer le travail des COP (article 24).

§3 : *Effectivité*

La capacité de la Convention sur la diversité biologique à assurer le respect de la lettre et de l'esprit de son prescrit au profit d'espèces spécifiques semble en pratique plutôt faible. D'une part, cette déduction est tirée du cadre offert par la Convention, qui se caractérise par des dispositions générales, vagues et abstraites. Cela diminue logiquement la possibilité d'invoquer un défaut d'application des dispositions à l'égard de situations réelles très précises, spécifiques et concrètes qui se présenteraient par rapport à des espèces particulières de faune que sont les grands carnivores¹⁴⁵. D'autre part, bien qu'officiellement les dispositions de la Convention aient tout autant force obligatoire que des dispositions figurant dans d'autres traités internationaux, celles-ci se retrouvent souvent exprimées en des termes qui font douter d'une réelle possibilité de prouver qu'il y ait violation par un Etat de la Convention¹⁴⁶. La formulation

¹⁴⁵ ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, *Le règlement des différends dans les accords environnementaux et autres instruments juridiques*, 1995, OCDE/GD(95)138, p. 12.

¹⁴⁶ A. BLACKMORE, L. BOITANI, M. BOWMAN *et al.*, "International Wildlife Law: Understanding and Enhancing Its Role in Conservation", *op. cit.*, p. 784 ; P. LANDELLE, *Aspects juridiques de la conservation de l'ours brun en*

de ces dispositions évoque plutôt de la « soft-law » à caractère programmatique. Une si grande marge de manœuvre est laissée aux Etats parties qu'il paraît difficile d'en circonscrire l'étendue¹⁴⁷. Nous retrouvons ainsi des termes tels que « Chaque partie contractante, dans la mesure du possible et selon qu'il conviendra » à de nombreuses reprises parmi les dispositions que nous avons examinées (art. 8, 10, 11 et 14). L'impact éventuel de la CDB à l'égard des grands carnivores doit être attendu, le cas échéant, à travers la mise en œuvre des plans nationaux encouragés par l'article 6 de la Convention, ainsi que dans les rapports nationaux exigés par l'article 26. Dans sa thèse de doctorat consacrée au sujet, K. BAAKMAN confirme nos soupçons en dressant un bilan de mise en œuvre globalement insuffisant, mais souligne néanmoins une bonne prise en main par rapport aux espèces menacées¹⁴⁸.

Par ailleurs, les remarques effectuées dans la première section (relative à la Convention de Berne – voy. *supra*) par rapport aux conséquences du paradigme actuel du droit international public sur la faculté de contraindre des Conventions sont transposables à la Convention sur la diversité biologique. En effet, en cas de litige naissant du non-respect de la Convention, les méthodes de résolution des conflits destinées à remédier efficacement à ce manquement sont en nombre limité¹⁴⁹. C'est la négociation entre les parties qui est privilégiée (article 27, §1 de la Convention). En cas de difficultés, les Etats peuvent faire appel à un médiateur (article 17, §2). Si cela échoue également, il faut regarder si les deux parties concernées ont opté par avance pour une soumission du litige à la Cour internationale de Justice ou à une juridiction arbitrale, auquel cas le litige leur est soumis (article 27, §3). Si ce n'est pas le cas, elles doivent passer par une méthode de conciliation (article 27, §4). Une fois de plus, on constate ainsi que c'est bien la volonté souveraine de l'Etat qui déterminera la méthode de résolution du conflit, en sachant que si l'Etat en question est extrêmement réfractaire à l'idée de respecter la Convention sur un point en particulier, il aura sûrement pris ses dispositions pour éviter d'être réellement contraint de respecter la disposition violée¹⁵⁰. Nous pouvons peut-être relativiser en considérant

France, op. cit., p. 32 ; A. TROUWBORST, "Global large carnivore conservation and international law", *op. cit.*, p. 1579.

¹⁴⁷ A. TROUWBORST, "Global large carnivore conservation and international law", *op. cit.*, p. 1579.

¹⁴⁸ K. BAAKMAN, *Testing Times: The Effectiveness of Five International Biodiversity-Related Conventions*, *op. cit.*, pp. 369-383 et 401-405.

¹⁴⁹ K. BAAKMAN, *Testing Times: The Effectiveness of Five International Biodiversity-Related Conventions*, *op. cit.*, pp. 405 ; A. BLACKMORE, L. BOITANI, M. BOWMAN *et al.*, "International Wildlife Law: Understanding and Enhancing Its Role in Conservation", *op. cit.*, p. 784.

¹⁵⁰ ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, *Le règlement des différends dans les accords environnementaux et autres instruments juridiques*, 1995, OCDE/GD(95)138, p. 17.

que, compte tenu du caractère extrêmement général de la Convention et du contexte de son élaboration, elle doit être avant tout perçue comme un catalogue de bonnes intentions.

Chapitre 2 : Directive « habitats »

Section 1 : Généralités

Forte de ses compétences acquises en matière d'environnement et de son statut de partie à la Convention de Berne analysée *supra*, l'Union européenne a mis en œuvre la Convention de Berne dans son propre arsenal législatif au travers d'une directive appelée directive « habitats »¹⁵¹. Même si ladite directive ne mentionne pas explicitement la Convention de Berne, il ne fait aucun doute que l'influence de cette dernière est omniprésente en termes de structure et de contenu¹⁵². La directive « habitats » fait suite à la directive « oiseaux »¹⁵³ et complète ainsi naturellement la protection de la biodiversité européenne.

Section 2 : Contenu

§1 : Objectifs

En son article 2, la directive établit que son objectif ultime est la préservation de la biodiversité à l'échelon européen, et que sa manière d'y parvenir est d'assurer un état de conservation favorable de chaque habitat, espèce de plante et espèce d'animaux incorporés dans les listes qu'elle dresse. Par état de conservation, la directive entend : « *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* » (art. 1^{er}, i)). Le législateur accorde des précisions sur les composantes du caractère favorable de l'état de conservation d'une espèce, au nombre de trois : cumulativement, il faut que les données relatives à la dynamique de la population de l'espèce (considérée au niveau biogéographique au sein de chaque Etat-

¹⁵¹ Directive (CEE) 92/43 du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, *J.O.C.E.*, L 206, 22 juillet 1992.

¹⁵² C.-H. BORN et N. de SADELEER, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, *op. cit.*, p. 541 ; Y. EPSTEIN, « The Habitats Directive and Bern Convention: Synergy and Dysfunction in Public International and EU Law », *op. cit.*, p. 149 ; Y. EPSTEIN, « Favourable Conservation Status for Species: Examining the Habitats Directive's Key Concept through a Case Study of the Swedish Wolf », *Journal of Environmental Law* (28/2), 2016, p. 225 ; P. VAN HEIJNSBERGEN, *International Legal Protection of wild Fauna and Flora*, *op. cit.*, p. 33.

¹⁵³ Directive (UE) 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, *J.O.U.E.*, L 020, 26 janvier 2010.

membre¹⁵⁴¹⁵⁵) démontrent sa viabilité au sein de son habitat, que l'évolution de son aire naturelle de répartition ne soit pas défavorable, et que l'évolution prévisible de la dimension de l'habitat de l'espèce ne soit pas défavorable (art. 1^{er}, i))¹⁵⁶.

La directive précise d'emblée, et c'est là une obligation de résultat¹⁵⁷, que l'état de conservation favorable évoqué doit, selon les cas, être maintenu ou rétabli¹⁵⁸. Ces mots en apparence anodins peuvent poser question. En effet, l'interprétation donnée à ces termes peut considérablement faire varier la portée des obligations requises par la directive.

Pris dans un sens usuel, ces termes désignent le fait que non seulement les Etats membres détenant des populations saines et équilibrées d'animaux et de végétaux doivent les préserver dans un état de conservation favorable à l'avenir, mais également que, lorsque ces populations sont affaiblies et menacées dans leur survie à long terme, des mesures doivent être prises pour renforcer et améliorer leur état. En toute logique, cela inclut dès lors l'obligation juridique en vertu de laquelle des espèces indigènes localement éteintes qui recolonisent naturellement leur territoire (telles que le loup en Belgique, qui, rappelons-le, a naturellement recolonisé le territoire wallon et n'a pas été réintroduit artificiellement par l'Homme) doivent

¹⁵⁴ L'échelle d'évaluation de l'état de conservation est un enjeu d'une grande pertinence concernant les grands carnivores, puisqu'ils sont en Europe généralement distribués de manière éparse sur des territoires s'étendant sur plusieurs Etats, ce qui peut occasionner des dangers de viabilité frappant une population spécifique (notamment dus à l'isolement et à la consanguinité) (voy. *infra*, section 3, à propos des cas suédois et finlandais). Nous soutenons la thèse selon laquelle chaque Etat membre doit, par loyauté et solidarité envers les autres, travailler à améliorer l'état de conservation des effectifs d'une espèce au sein de ses frontières, même lorsqu'une population donnée s'étend sur le territoire de plusieurs Etats membres.

¹⁵⁵ COMMISSION EUROPÉENNE, *Guidance document on the strict protection of animal species of community interest provided by the «Habitats» Directive 92/43/EEC*, version finale, février 2007, p. 61 ; C.J.C.E., arrêt *Commission c. République de Finlande*, 14 juin 2007, C-342/05, EU:C:2007:341, points 26-28 ; C.J., arrêt *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, 10 octobre 2019, C-674/17, EU:C:2019:851, point 58 ; C.-H. BORN, "C.J.C.E. (2e ch.) n° C-342/05, 14 juin 2007 (Commission / Finlande)", *AMEN* (1), 2008, p. 40 ; J. BÉTAILLE, « Positive obligations to rescue small populations : A country study on the management of brown bear under the Habitats Directive in France », *Claws and Laws Research Project*, 2017, pp. 65-66 et 68-69 ; G. CHAPRON, Y. EPSTEIN et J.V. LÓPEZ-BAO, "A Legal-Ecological Understanding of Favorable Conservation Status for Species in Europe", *Conservation Letters* (9/2), 2015, pp 82-83 ; Y. EPSTEIN, "Favourable Conservation Status for Species: Examining the Habitats Directive's Key Concept through a Case Study of the Swedish Wolf", *op. cit.*, pp. 240-243.

¹⁵⁶ Pour une analyse détaillée de la portée de chaque terme, voy. G. CHAPRON, Y. EPSTEIN et J.V. LÓPEZ-BAO, "A Legal-Ecological Understanding of Favorable Conservation Status for Species in Europe", *op. cit.*, pp 81-88 ; Y. EPSTEIN, "Favourable Conservation Status for Species: Examining the Habitats Directive's Key Concept through a Case Study of the Swedish Wolf", *op. cit.*, pp. 221-244.

¹⁵⁷ C.-H. BORN et N. DE SADELEER, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, *op. cit.*, pp. 61, 486-487 et 490.

¹⁵⁸ Directive (CEE) 92/43 du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, art. 2, §2, *J.O.C.E.*, L 206, 22 juillet 1992.

faire l'objet de mesures de rétablissement dans la zone concernée (en l'occurrence, le territoire wallon) pour que ces populations puissent atteindre un niveau de conservation favorable¹⁵⁹.

En élargissant davantage la portée des termes, on pourrait alors considérer la situation d'une espèce indigène disparue localement (telle que le lynx en Belgique) qui devrait au nom de cet article 2 (lu conjointement à l'article 22, a) de la directive) faire l'objet d'un programme de réintroduction, afin de respecter l'esprit de la directive¹⁶⁰. Le guide d'interprétation de la directive fourni par la Commission n'embrasse pas une telle vision¹⁶¹. Cette question entourant l'interprétation à donner au prescrit de la directive « Habitats » n'est néanmoins pas sans pertinence dans un Etat comme la Belgique, qui a connu historiquement sur son territoire des populations de grands carnivores qui ont progressivement disparu à la suite de l'expansion humaine.

Quand donc une réintroduction d'espèce est-elle nécessaire au sens de la directive ? Une piste d'analyse a été donnée par J. BÉTAILLE au travers d'une étude de cas relative à l'ours brun des Pyrénées¹⁶². Il estime ainsi que les obligations naissant de la directive à l'égard d'une espèce animale strictement protégée varient selon sa situation spécifique, et en conclut que, dans certains cas, en vertu d'une interprétation systémique et téléologique, une obligation de réintroduction est rendue nécessaire à l'égard de l'Etat membre lorsque c'est la seule façon de restaurer un état de conservation favorable de ladite espèce. Néanmoins, il convient de souligner que l'étude porte sur une espèce de grand carnivore dont l'état de conservation est particulièrement défavorable, mais pas localement éteinte. Comme tel, ce ne serait donc pas transposable au lynx en Wallonie, et un parallèle avec la situation du loup wallon serait également risqué au vu de l'isolation particulière dont souffre l'espèce *ursus arctos* dans les Pyrénées françaises (qui n'est *a priori* pas pertinente pour le loup).

§2 : *Aspect protection des espèces mise en place par la directive*

A l'instar de la Convention de Berne, afin d'assurer la protection de la faune et de la flore européenne, le législateur européen a opté pour la méthode des annexes en classifiant les

¹⁵⁹ COMMISSION EUROPÉENNE, *Guidance document on the strict protection of animal species of community interest provided by the «Habitats» Directive 92/43/EEC*, version finale, février 2007, pp. 11-13.

¹⁶⁰ Voy. en ce sens X. LOUBERT-DAVAINÉ, *Loups et droit*, *op. cit.*, p. 95.

¹⁶¹ COMMISSION EUROPÉENNE, *Guidance document on the strict protection of animal species of community interest provided by the «Habitats» Directive 92/43/EEC*, version finale, février 2007, pp. 11 et 20, point 60 ; P. LANDELLE, *Aspects juridiques de la conservation de l'ours brun en France*, *op. cit.*, pp. 107-108.

¹⁶² J. BÉTAILLE, « Positive obligations to rescue small populations : A country study on the management of brown bear under the Habitats Directive in France », *op. cit.*, pp. 46-76.

diverses espèces dans des listes auxquelles correspond un régime juridique défini par le texte de la directive. Concernant les animaux, ceux-ci peuvent faire l'objet d'une classification dans l'annexe IV, a) qui leur confère une protection stricte, ou l'annexe V, qui leur confère une protection moindre.

Aux termes de l'art 12, § 1, de la directive « habitats », le régime de protection stricte consiste concrètement à interdire :

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

b) la perturbation intentionnelle de ces espèces notamment durant la période de reproduction, de dépendance, d'hibernation et de migration;

c) la destruction ou le ramassage intentionnels des oeufs dans la nature;

*d) la détérioration ou la destruction des sites de reproduction ou des aires de repos. »*¹⁶³

De plus, l'article proscriit pour ces espèces : *« la détention, le transport, le commerce ou l'échange et l'offre aux fins de vente ou d'échange de spécimens¹⁶⁴ prélevés dans la nature, à l'exception de ceux qui auraient été prélevés légalement avant la mise en application de la présente directive. »*¹⁶⁵ Cette disposition ne requiert pas seulement une interdiction passive à l'égard de l'Etat membre (à travers l'adoption d'un cadre législatif approprié), mais aussi des mesures concrètes et spécifiques permettant de faire respecter son prescrit sur le terrain¹⁶⁶. Enfin, les Etats-membres doivent effectuer des contrôles sur les captures et mises à mort accidentelles des espèces reprises dans l'annexe IV, a), et prendre les mesures nécessaires pour lutter contre ces atteintes afin d'éviter que les populations visées ne soient mises en danger¹⁶⁷.

¹⁶³ Pour des commentaires relatifs à la portée de ces interdictions à l'égard du loup, voy. E. SCHOUKENS, "Killing Wolves to Save Them: Over Finse Wolvenjacht, de Moord Op Naya En Het EU-Recht Na Het 'Tapiola'-Arrest van 10 Oktober 2019", *op. cit.*, pp. 6-9.

¹⁶⁴ Le terme « spécimens » est ici très englobant et regroupe tout ou partie d'un individu mort ou vivant, ainsi que tout produit obtenu à partir de ce dernier (article 1^{er}, m)).

¹⁶⁵ Directive (CEE) 92/43 du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, art. 1^{er}, m) et art. 12, §2, *J.O.C.E.*, L 206, 22 juillet 1992.

¹⁶⁶ COMMISSION EUROPÉENNE, *Guidance document on the strict protection of animal species of community interest provided by the «Habitats» Directive 92/43/EEC*, version finale, février 2007, pp. 24, 26-27 ; C.J.C.E., arrêt *Commission des Communautés européennes c. République hellénique*, 30 janvier 2002, C-103/00, EU:C:2002:60, points 34-39 ; C.J.C.E., arrêt *Commission c. Irlande*, 11 janvier 2007, C-183/05, EU:C:2007:14, point 29 ; A. AKHTAR-KAVHARI, A. CLIQUET, A. TELESITSKY, *Ecological restoration in international environmental law*, Abingdon, Routledge, 2017, pp. 150-152 ; E. TRUILHÉ-MARENGO, *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, *op. cit.*, p 347.

¹⁶⁷ Directive (CEE) 92/43 du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, art. 1^{er}, m) et art. 12, §4, *J.O.C.E.*, L 206, 22 juillet 1992.

Le régime de protection stricte prévu pour les espèces listées dans l'annexe IV, a) n'est pas absolu : des exceptions existent, comme dans la Convention de Berne. La directive Habitats se sert d'ailleurs une fois de plus du régime prévu par cette dernière et reprend le même canevas quasi à l'identique. Il faut trois conditions cumulatives pour pouvoir déroger au prescrit de l'article 12.

D'abord, il ne doit exister aucune alternative satisfaisante.

Ensuite, l'action entreprise ne doit pas nuire à l'état de conservation favorable de l'espèce considérée. Néanmoins et de manière contre-intuitive, La Cour de Justice de l'UE a considéré dans son arrêt « *Commission c. République de Finlande* » (relatif au loup, voy. *infra*) que, quand bien même l'état de conservation d'une espèce ne serait pas favorable, les dérogations sur base de l'article 16 de la directive pouvaient être envisagées par les autorités d'un Etat-membre à titre exceptionnel, pourvu que l'octroi de la dérogation n'empire pas l'état de conservation déjà défavorable de l'espèce ou ne nuise pas à son rétablissement dans un état favorable.¹⁶⁸ Bien qu'un tel cas de figure semble compliqué à concevoir, M. CLÉMENT estime que c'est une manière pour la Cour de ne négliger aucune hypothèse, et d'ainsi prendre en considération les cas où un intérêt supérieur à l'intérêt écologique promu par la directive serait en jeu (l'appréciation de la pertinence d'un tel motif impérieux revenant dans ce cas à la Cour)¹⁶⁹.

Enfin, l'Etat membre doit trouver justification de son action parmi les 5 raisons suivantes :

« a) dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels;

b) pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété;

c) dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques, ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement;

¹⁶⁸ C.J.C.E., arrêt *Commission c. République de Finlande*, 14 juin 2007, C-342/05, EU:C:2007:341, point 29.

¹⁶⁹ M. CLÉMENT, *Droit européen de l'environnement: Jurisprudence commentée (3ème éd.)*, Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 501-502.

d) à des fins de recherche et d'éducation, de repeuplement et de réintroduction de ces espèces et pour des opérations de reproduction nécessaires à ces fins, y compris la propagation artificielle des plantes;

e) pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées, d'une manière sélective et dans une mesure limitée, la prise ou la détention d'un nombre limité et spécifié par les autorités nationales compétentes de certains spécimens des espèces figurant à l'annexe IV. »¹⁷⁰

Les points b) et e) suscitent le plus de débats quant à l'appréciation de leur portée, rendant le contrôle de leur respect d'autant plus délicat¹⁷¹. Nous aurons l'occasion d'y voir plus clair lors de notre examen de l'effectivité de la directive à travers les cas de la Suède et de la Finlande.

Tous les deux ans, les Etats membres doivent faire rapport détaillé à la Commission des dérogations mises en œuvre¹⁷². Dans le cas où des dérogations sont appliquées, la directive proscriit l'utilisation de tout moyen non sélectif¹⁷³.

Les espèces figurant à l'annexe V ne font pas *de facto* l'objet d'une protection particulière, si ce n'est que les Etats membres doivent veiller à ce que les populations des espèces visées restent dans un état de conservation favorable, en prenant le cas échéant des mesures actives en ce sens¹⁷⁴.

Concernant les grands carnivores qui nous concernent, le *lynx lynx*, l'*ursus arctos*, et le *canis lupus* sont en Belgique tous les trois repris dans l'Annexe IV, a) et sont donc des espèces d'intérêt communautaire (au sens de l'article 1, g) de la directive) bénéficiant d'une protection stricte¹⁷⁵. Le chacal doré (*canis aureus*) est quant à lui classé dans l'annexe V, étant dès lors

¹⁷⁰ Directive (CEE) 92/43 du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, art 16, §1^{er}, *J.O.C.E.*, L 206, 22 juillet 1992

¹⁷¹ Pour des commentaires relatifs à la portée des motifs de dérogations à l'égard du loup, voy. J. DARPÖ, "Brussels Advocates Swedish Grey Wolves", *op. cit.*, pp. 10-13 ; E. SCHOUKENS, "Killing Wolves to Save Them: Over Finse Wolvenjacht, de Moord Op Naya En Het EU-Recht Na Het 'Tapiola'-Arrest van 10 Oktober 2019", *op. cit.*, pp. 9-11.

¹⁷² Directive (CEE) 92/43 du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, art 16, §§2 et 3, *J.O.C.E.*, L 206, 22 juillet 1992.

¹⁷³ Directive (CEE) 92/43 du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, art 15, *J.O.C.E.*, L 206, 22 juillet 1992.

¹⁷⁴ Directive (CEE) 92/43 du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, art 14, *J.O.C.E.*, L 206, 22 juillet 1992

¹⁷⁵ Cependant, ce n'est pas le cas sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne, car le loup et le lynx sont exclus de l'Annexe IV, a) sur l'ensemble du territoire de plusieurs Etats membres ou sur certaines parties de ceux-ci. Toutes les populations de loups ou de lynx concernées par une exclusion de l'annexe IV, a) sur le territoire de l'UE sont actuellement soumises au régime de l'annexe V de la directive.

considéré comme une espèce d'intérêt communautaire dont le prélèvement dans la nature et l'exploitation sont susceptibles de faire l'objet de mesures de gestion.

Cela nous amène à pointer du doigt le fait que le *lynx lynx* ne bénéficie pas du même niveau de protection dans la Convention de Berne et dans la directive Habitats, puisque dans la première, il peut faire l'objet de toute mesure décidée par les autorités nationales du moment que celles-ci prennent leurs dispositions pour ne pas mettre la population de l'espèce en danger, tandis que dans la seconde, le *lynx lynx* bénéficie d'une immunité totale.

Quel régime adopter pour le *lynx lynx* ? La directive est obligatoire quant au résultat à atteindre pour les Etats membres¹⁷⁶. En vertu de l'article 193 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (qui dispose que les Etats membres peuvent déroger au droit de l'Union en matière environnementale pour aller plus loin encore que ce que le législateur européen a énoncé), elle n'accorde de dérogation à ses dispositions que lorsque les Etats prévoient des mesures plus protectrices encore que celles qu'elle prévoit. La Convention de Berne permet quant à elle (en son article 12) de prendre des mesures plus rigoureuses que celles qu'elle énonce. Au vu de ces différentes considérations, il n'y a donc pas de réel conflit entre les deux textes : les dispositions les plus protectrices s'appliquent au *lynx lynx*. En l'occurrence, c'est la protection prévue par la directive « habitats ».

La directive prévoit que les annexes peuvent faire l'objet d'amendements en fonction du progrès technique et scientifique¹⁷⁷. Une procédure spécifique est prévue pour les amendements de l'annexe IV : le Conseil statue à l'unanimité sur proposition de la Commission¹⁷⁸. Cependant, les seuls amendements des annexes qui ont été effectués à l'heure actuelle sont des amendements destinés à adapter la liste aux nouveaux Etats qui ont rejoint l'Union européenne postérieurement à l'adoption de la directive¹⁷⁹.

§3 : Contribution du réseau Natura 2000 par la protection des habitats

Outre son aspect « protection des espèces », la directive est aussi célèbre pour avoir développé le réseau écologique « Natura 2000 » à l'échelon européen via une désignation de

¹⁷⁶ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, art 288.

¹⁷⁷ Directive (CEE) 92/43 du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, art. 19, al. 1^{er}, *J.O.C.E.*, L 206, 22 juillet 1992.

¹⁷⁸ Directive (CEE) 92/43 du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, art. 19, al. 2, *J.O.C.E.*, L 206, 22 juillet 1992.

¹⁷⁹ Y. EPSTEIN, « The Habitats Directive and Bern Convention: Synergy and Dysfunction in Public International and EU Law », *op. cit.*, p. 168.

zones spéciales de conservation regroupant des habitats à conserver ou à rétablir dans un état de conservation favorable sur le territoire de chacun des Etats membres¹⁸⁰. Ces sites sont désignés par les Etats membres en accord avec la Commission européenne, soit parce qu'ils contiennent des habitats naturels à protéger (figurant sur la liste de l'annexe I), soit parce qu'ils abritent une ou plusieurs espèces d'intérêt communautaire dont la conservation nécessite la désignation de zones spéciales de conservation (figurant alors à l'annexe II)¹⁸¹. Le loup, le lynx et l'ours figurent dans l'annexe II sur le territoire wallon¹⁸². Les espèces *canis lupus* et *ursus arctos* étaient à l'origine de la directive reprises comme espèces prioritaires¹⁸³, ce qui signifiait qu'elles revêtaient une importance toute particulière. Dans la version actuelle de la directive, seule l'espèce *ursus arctos* reste classifiée ainsi. Le *lynx lynx* n'a quant à lui jamais été repris comme espèce prioritaire.

Une zone spéciale de conservation doit tout au moins protéger le noyau essentiel de l'habitat d'une espèce, qui permet de garantir sa conservation. Il est par ailleurs à noter qu'aucune des zones Natura 2000 existantes en Europe n'est *in se* de taille suffisante que pour permettre d'assurer à elle seule la viabilité d'une population de *canis lupus*¹⁸⁴.

Plusieurs conséquences pratiques découlent du classement d'une zone incorporée dans le réseau « Natura 2000 ». Premièrement, au sein des zones spéciales de conservation, un plan de gestion peut être dressé, et les mesures appropriées doivent être prises pour répondre aux exigences écologiques de l'habitat et/ou des espèces pour lesquelles la zone a été classée (ce qui laisse une large marge de manœuvre aux Etats)¹⁸⁵. Ensuite, les détériorations des sites, ainsi que les perturbations excessives, doivent être évitées (ce qui, selon la CJUE, n'implique pas seulement une obligation négative)¹⁸⁶. Enfin, en vertu de l'article 6, §3 de la directive, une évaluation d'incidences doit être menée pour tout projet ou plan qui peut avoir un impact

¹⁸⁰ Directive (CEE) 92/43 du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, art. 3, *J.O.C.E.*, L 206, 22 juillet 1992.

¹⁸¹ Directive (CEE) 92/43 du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, art. 3 et 4, *J.O.C.E.*, L 206, 22 juillet 1992.

¹⁸² Cependant, ce n'est pas le cas sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne, car le loup, le lynx et l'ours sont exclus de l'annexe II sur l'ensemble du territoire de plusieurs Etats membres ou sur certaines parties de ceux-ci.

¹⁸³ Directive (CEE) 92/43 du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, art. 1, h), *J.O.C.E.*, L 206, 22 juillet 1992.

¹⁸⁴ A. TROUWBORST, "Global large carnivore conservation and international law", *op. cit.*, p. 1581.

¹⁸⁵ Directive (CEE) 92/43 du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, art. 6, §1^{er}, *J.O.C.E.*, L 206, 22 juillet 1992.

¹⁸⁶ Directive (CEE) 92/43 du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, art. 6, §2, *J.O.C.E.*, L 206, 22 juillet 1992 ; C.J, arrêt *Commission c. Autriche*, 14 octobre 2010, C-535/07, EU:C:2010:602, point 59 ; A.L.R. JACKSON, *Conserving Europe's wildlife : law and policy of the Natura 2000 Network of protected areas*, Abingdon, Routledge, 2018, p. 235.

significatif sur l'aire désignée ; ce n'est que lorsque l'intégrité du site est assurée que le plan ou le projet peut être mené¹⁸⁷. Ce dernier principe souffre néanmoins d'exceptions prévues à l'article 6, §4, telles que des raisons impératives d'intérêt public majeur pouvant être de nature sociale ou économique¹⁸⁸¹⁸⁹.

Section 3 : Effectivité

En tant que source de droit dérivé de l'Union européenne, la directive « Habitats » bénéficie de tout le soutien institutionnel qui est prévu par les Traités pour assurer sa transposition et sa bonne mise en œuvre. Cela revient à dire que deux acteurs européens ont pour rôle d'assurer conjointement le respect de l'application du contenu des directives : la Commission européenne¹⁹⁰, et la Cour de Justice de l'Union européenne. Deux voies sont prévues assurer le respect des dispositions de la directive : le renvoi préjudiciel, et la procédure en manquement¹⁹¹.

Lorsqu'un litige relatif à un grand carnivore est déféré à une juridiction nationale et qu'une question relative à l'interprétation de la directive « habitats » est soulevée, une question préjudicielle en interprétation peut être adressée à la Cour de Justice¹⁹². La juridiction nationale sera liée par l'interprétation fournie par la Cour de Justice.

Pour rappel, la Commission a notamment pour rôle de surveiller la bonne application du droit de l'Union (en sachant que les moyens octroyés au suivi et au contrôle par la Commission en matière environnementale sont faibles)¹⁹³. Lorsqu'elle estime que le droit de l'Union n'est pas respecté, la Commission va entrer en négociations, et demander à l'Etat

¹⁸⁷ La CJUE s'est prononcée au sujet des situations nécessitant une évaluation des incidences. Voy. C.J.C.E., arrêt *Waddenzee*, 7 septembre 2004, C-127/02, EU:C:2004:482 ; A.L.R. JACKSON, *Conserving Europe's wildlife : law and policy of the Natura 2000 Network of protected areas*, op. cit., pp. 235-236.

¹⁸⁸ Le déclassement du loup comme espèce prioritaire entraîne ici une conséquence juridique. En effet, lorsque l'aire spéciale de conservation a été sélectionnée parce qu'elle abrite une espèce prioritaire, le champ des exceptions invocables par l'Etat membre est considérablement restreint ; ainsi, peuvent être seules admises : « des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou, après avis de la Commission, à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur. »

¹⁸⁹ Pour plus de précisions quant à la portée des motifs de dérogations, voy. A.L.R. JACKSON, *Conserving Europe's wildlife : law and policy of the Natura 2000 Network of protected areas*, op. cit., pp. 236-237 ; E. TRUILHÉ-MARENGO, *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, op. cit., pp. 344-346.

¹⁹⁰ Pour être tout à fait complet, il faut noter qu'en cas de violation alléguée d'une disposition de traité ou d'un acte de l'UE par un Etat membre, un autre Etat membre dispose également de la faculté de saisir la Cour de Justice selon la procédure prévue à l'article 259 TFUE.

¹⁹¹ E. TRUILHÉ-MARENGO, *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, op. cit., p. 109.

¹⁹² Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, art. 267.

¹⁹³ Traité sur l'Union européenne, art. 17, §1^{er} ; E. TRUILHÉ-MARENGO, *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, op. cit., pp. 99-100.

membre concerné de se justifier¹⁹⁴. En cas d'échec, la Commission transmet à l'Etat concerné une lettre de mise en demeure reprenant l'objet du litige, ainsi que les motifs de reproche¹⁹⁵. Si les explications formulées par l'Etat ne la convainquent pas, elle lui transmettra un avis motivé auquel il sera appelé à obéir¹⁹⁶. S'il ne le fait pas, la Commission pourra saisir la Cour de Justice de l'Union. La Cour de Justice se prononcera à son tour sur l'affaire en constatant le cas échéant qu'il y a violation du droit de l'Union (arrêt de portée purement déclaratoire), en indiquant comment remédier à cette violation¹⁹⁷. Si la Commission constate que l'Etat ne respecte pas le premier arrêt de la Cour, elle peut saisir la Cour pour une seconde fois en demandant à cette dernière d'infliger une sanction financière à l'Etat membre, qui peut être une amende ou une astreinte¹⁹⁸.

Est-ce que ce mécanisme général est adapté pour des enjeux de conservation de la nature avec des situations parfois urgentes de menaces pesant sur des espèces de faune et de flore ? Nous allons tenter d'y voir plus clair, mais certains regrettent d'ores et déjà que les mécanismes assurant l'effectivité de la directive ne soient que l'arsenal juridique général des actes produits par les institutions de l'UE et non des organes spécifiques créés par et pour la directive¹⁹⁹.

Voyons comment ces mécanismes théoriques fonctionnent en pratique, afin d'entrevoir leur efficacité réelle à l'égard de la directive « habitats ». Délaissant le cas extrême et catastrophique du loup dans le sud de l'Espagne²⁰⁰, nous avons opté pour un examen portant sur deux cas relatifs à des populations de *canis lupus* en Suède et en Finlande²⁰¹.

¹⁹⁴ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, art. 258 ; E. TRUILHÉ-MARENGO, *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, op. cit., p. 111.

¹⁹⁵ E. TRUILHÉ-MARENGO, *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, op. cit., p. 111.

¹⁹⁶ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, art. 258 ; E. TRUILHÉ-MARENGO, *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, op. cit., p. 111.

¹⁹⁷ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, art. 260, §1^{er} ; E. TRUILHÉ-MARENGO, *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, op. cit., p. 113.

¹⁹⁸ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, art. 260, §2 ; E. TRUILHÉ-MARENGO, *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, op. cit., p. 114.

¹⁹⁹ P. VAN HEIJNSBERGEN, *International Legal Protection of wild Fauna and Flora*, op. cit., pp. 219-220.

²⁰⁰ J.C. BLANCO, J.V. LÓPEZ-BAO, A. RODRIGUEZ *et al.*, "Toothless wildlife protection laws", *Biodivers. Conserv.* (24/8), 2015, pp. 2105-2108.

²⁰¹ Ces deux cas cristallisent une inquiétude croissante relative à la capacité de la directive à protéger efficacement le loup. A ce sujet, nous recommandons la lecture de l'introduction de l'article fraîchement paru d'E. SCHOUKENS, "Killing Wolves to Save Them: Over Finse Wolvenjacht, de Moord Op Naya En Het EU-Recht Na Het 'Tapiola'-Arrest van 10 Oktober 2019", op. cit., pp. 3-5.

§1 : Cas suédois

A l'instar de la Belgique, la Suède fait partie de la Convention de Berne (sans aucune réserve émise à l'égard du loup), et est soumise sans restriction aucune à la directive « habitats ». Le contenu de cette dernière a donc été intégré dans la législation interne suédoise²⁰². La situation suédoise étant facilement comparable à la situation belge, le fait de s'informer sur ce qu'il s'y est passé durant la dernière décennie pourrait de ce fait éventuellement nous guider quant à la gestion des grands carnivores à mener en Belgique.

Plantons tout d'abord le décor, afin de mieux cibler par la suite le contentieux juridique en cause. La Suède, pays historiquement peuplé par les loups gris (de l'espèce « *canis lupus* » donc, comme en Belgique), a connu une extinction locale de l'espèce dans les années 1960²⁰³. Ils sont revenus par l'est (au nombre de 3, voire 5) dans les années 1980 avant de se remultiplier à l'intérieur des frontières nationales, atteignant plus de 200 loups sur le territoire suédois en 2010²⁰⁴. Bien que ce nombre puisse *a priori* sembler fort élevé, cela n'empêche que des sérieux problèmes liés à la consanguinité de la population aient été rapportés sur ces vastes étendues²⁰⁵. Avec son retour, le loup a fait naître de vifs débats et polarisé la population. En particulier, une opposition féroce au loup s'est faite entendre de la part des chasseurs, des éleveurs de rennes et de moutons, et d'une partie de la population qui craint les attaques directes sur leur personne ou leur animal domestique ainsi que des zoonoses²⁰⁶.

En réaction à cette situation, sur base de travaux menés par une commission spécifique, le Parlement suédois a adopté en 2009 une législation qui autorisait les tirs de prélèvement afin de limiter la population à 210 loups sur l'ensemble du territoire national, plafonnant le nombre de petits par an à 20 pendant trois ans et prévoyant un brassage génétique par une introduction de 20 loups étrangers²⁰⁷. Concrètement, à chaque fin d'année, l'Agence de Protection

²⁰² J. DARPÖ, "Brussels Advocates Swedish Grey Wolves", *op. cit.*, p. 4.

²⁰³ H.K. WAM, "Wolf behaviour towards people – the outcome of 125 monitored encounters" (M.S. thesis), *Norwegian University of Life Sciences*, Ås, 2003, p. 3.

²⁰⁴ J. DARPÖ, "Brussels Advocates Swedish Grey Wolves", *op. cit.*, p. 1; Y. EPSTEIN, "Favourable Conservation Status for Species: Examining the Habitats Directive's Key Concept through a Case Study of the Swedish Wolf", *op. cit.*, p. 223 ; H.K. WAM, "Wolf behaviour towards people – the outcome of 125 monitored encounters" (M.S. thesis), *Norwegian University of Life Sciences*, Ås, 2003, p. 3.

²⁰⁵ COMMISSION EUROPÉENNE, doc. IP/11/95 (numéro d'infraction 2010/4200); J. DARPÖ, "Brussels Advocates Swedish Grey Wolves", *op. cit.*, p. 2 ; Y. Epstein, "Favourable Conservation Status for Species: Examining the Habitats Directive's Key Concept through a Case Study of the Swedish Wolf", *op. cit.*, p. 223.

²⁰⁶ J. DARPÖ, "Brussels Advocates Swedish Grey Wolves", *op. cit.*, p. 2.

²⁰⁷ *Ibidem*, p. 2.

Environnementale Suédoise (APES) était amenée à se prononcer sur le nombre de permis d'abattage à délivrer au niveau national durant l'année qui suit²⁰⁸.

Faisant suite à la plainte déposée par quatre ONG environnementales contre la décision de l'APES de décembre 2009 (autorisant l'abattage de 28 loups pour 2010)²⁰⁹, la Commission européenne a adressé une lettre aux autorités suédoises en juin 2010²¹⁰. Suite à une nouvelle décision de l'APES concernant des permis de chasse (délivrant un quota de 20 loups à abattre durant l'année 2011)²¹¹, la Commission a publié un communiqué de presse le 27 janvier 2011 invitant la Suède à cesser de violer la législation européenne relative au loup²¹². Par ce communiqué, elle a ouvert une procédure officielle d'infraction.

Concrètement, ce qui a justifié cette procédure, c'était les inquiétudes de la Commission européenne par rapport à une potentielle violation de la directive « habitats » qui risquait de porter préjudice à une population de loups pourtant menacée par l'isolement géographique, la consanguinité, et son nombre (bien que ce dernier élément soit plus débattable, car il est très compliqué de déterminer un seuil au-delà duquel une population est estimée viable sur le long terme²¹³). La Commission européenne a affirmé que la population suédoise n'avait pas atteint un état de conservation favorable au sens de la directive « habitats »²¹⁴. Le principal reproche était donc lié à la combinaison de la stricte protection offerte au loup par l'article 12 de la directive (qui, pour rappel, revient à lui conférer une immunité totale) avec les dérogations permises par la directive en vertu de l'article 16 (plus spécifiquement, c'est l'article 16, §1^{er}, e) qui était invoqué par les autorités suédoises pour justifier leurs décisions et c'est donc sur cet article 16, §1^{er}, e) que la Commission a basé son action)²¹⁵. Selon la Commission, la Suède aurait en fait délaissé l'interprétation stricte des possibilités de dérogations au statut de protection stricte du loup (prévues par l'article 16 de la directive), qui sont soumises à des conditions très précises, pour transformer l'article 16 en un véritable outil de gestion de sa

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 2.

²⁰⁹ APES, décision 17/12/2009, Dnr 411-7484-09 Nv.

²¹⁰ J. DARPÖ, Y. EPSTEIN, "Under fire from all directions : Swedish Wolves management scrutinized by Brussels and at home", in *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context, European Nature's best hope ?* (sous la dir. de C.-H. BORN), Londres, Routledge, 2015, p. 355.

²¹¹ APES, décision 17/12/2010, NV-03454-10.

²¹² COMMISSION EUROPÉENNE, doc. IP/11/95 (numéro d'infraction 2010/4200), Voy. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_11_95.

²¹³ Au sujet du nombre minimum de loups pour constituer une population viable, voy. l'étude suivante : Y. EPSTEIN, "Favourable Conservation Status for Species: Examining the Habitats Directive's Key Concept through a Case Study of the Swedish Wolf", *op. cit.*, pp. 229-234.

²¹⁴ Y. Epstein, "Favourable Conservation Status for Species: Examining the Habitats Directive's Key Concept through a Case Study of the Swedish Wolf", *op. cit.*, p. 224.

²¹⁵ J. DARPÖ, "Brussels Advocates Swedish Grey Wolves", *op. cit.*, p. 10.

population nationale de loups. Ce que craignait particulièrement la Commission européenne, c'était la répétition des délivrances de permis de chasse par les autorités suédoises qui aurait rapidement pu mettre en péril la population nationale de loups.

S'en est suivi un avis motivé émis par la Commission le 16 juin 2011²¹⁶, dans lequel elle a posé un ultimatum (menaçant de saisir la Cour de Justice) de deux mois à la Suède.

Les autorités suédoises ont répondu à cet ultimatum en déclarant que leur politique était nécessaire pour améliorer l'acceptation sociale de l'espèce, ainsi que pour diminuer le taux de consanguinité, et que les dérogations à l'article 16 de la directive étaient suffisamment strictement encadrées²¹⁷. Cependant, craignant que cela ne dégénère en un arrêt de la Cour de Justice constatant une violation de la directive, le gouvernement a fait un pas en arrière en supprimant le plafond total de 210 loups précédemment annoncé dans la législation de 2009 et en annonçant qu'il n'y aurait pas de nouvelle décision de l'APES délivrant de permis pour l'année 2012²¹⁸. En compensation à cette rétractation, les autorités ont dans le même temps annoncé qu'elles comptaient élargir les possibilités d'abattages de loups sur base de l'art 16, §1^{er}, b) de la directive (qui vise l'abattage autorisé pour prévenir des dommages occasionnés par une espèce)²¹⁹. En parallèle, les autorités suédoises ont dévoilé la confection future de lignes directrices sur ces tirs de protection et d'un plan de gestion relatif à l'espèce²²⁰. Il est difficile de dire si cet ensemble de décisions témoignait d'une prise de conscience soudaine ou d'une simple manœuvre dilatoire destinée à repousser toute action entreprise par la Cour de Justice à leur égard, bien qu'au vu de l'évolution plus récente de la situation du loup en Suède, l'on puisse suspecter que la seconde hypothèse soit à privilégier.

Aucune suite directe n'a été donnée par la Commission à cette première vague de contestations face à la gestion nationale du loup en Suède. La Cour de Justice n'a pas été saisie à l'expiration de l'ultimatum. Cependant, en 2012, le fameux plan de gestion du loup publié par l'APES reposait de nouveau sur des tirs de prélèvements, et cette dernière a réitéré une autorisation d'abattage de 16 loups pour l'année 2013²²¹. Les autorités suédoises ont à ce

²¹⁶ COMMISSION EUROPÉENNE, doc. IP/11/732 (numéro d'infraction 2010/4200).

²¹⁷ J. DARPÖ, "Brussels Advocates Swedish Grey Wolves", *op. cit.*, p. 2.

²¹⁸ J. DARPÖ, Y. EPSTEIN, "Under fire from all directions : Swedish Wolves management scrutinized by Brussels and at home", in *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context, European Nature's best hope ?* (sous la dir. de C.-H. BORN), *op. cit.*, p. 358.

²¹⁹ J. DARPÖ, "Brussels Advocates Swedish Grey Wolves", *op. cit.*, p. 8.

²²⁰ *Ibidem*, p. 8.

²²¹ J. DARPÖ, Y. EPSTEIN, "Under fire from all directions : Swedish Wolves management scrutinized by Brussels and at home", in *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context, European Nature's best hope ?* (sous la dir. de C.-H. BORN), *op. cit.*, pp. 348, 358-359.

moment laissé de côté l'argument de l'acceptation sociale et se sont contentés de reprendre le motif de la lutte contre la consanguinité²²². La Commission a critiqué ces décisions mais n'a pas mené plus avant la procédure d'infraction parce que la décision de l'APES a rapidement été annulée par une juridiction administrative suédoise (en effet, entre 2010 et 2013, l'évolution notable en matière d'accès à la justice fut que les ONG aient été autorisées à attaquer les décisions de l'APES, alors qu'auparavant cet accès à la justice leur était refusé au nom d'un défaut d'intérêt suffisant)²²³. La juridiction suédoise en question a annulé la décision de l'APES pour violation de la directive « habitats », arguant que trois des conditions requises pour faire appel aux dérogations de l'article 16 n'étaient pas réunies en l'espèce²²⁴.

Suite à cela, en fin d'année 2013, les autorités suédoises, ayant déclaré que le statut de conservation du loup en Suède était désormais favorable, ont décidé de prévoir une fois encore un prélèvement de loups pour l'année 2014, fixant le quota d'abattages à 30 individus²²⁵. Cette décision fut elle aussi annulée à la suite d'un appel provenant d'ONG environnementales auprès de la justice administrative suédoise²²⁶.

En 2014, le Gouvernement suédois ont tenté de contourner l'anéantissement systématique de ces dernières décisions en décentralisant le pouvoir de décision lié à la chasse lupine, cherchant à empêcher la contestation des décisions de tirs de prélèvement devant une juridiction administrative et à éviter tout renvoi préjudiciel devant la Cour de Justice de l'UE²²⁷. La Commission européenne a réagi en lançant une nouvelle procédure d'infraction avec une lettre de mise en demeure délivrée le 10 juillet 2014²²⁸. A la suite d'un jugement de la Cour

²²² *Ibidem*, p. 366.

²²³ J. DARPÖ, Y. EPSTEIN, "Under fire from all directions : Swedish Wolves management scrutinized by Brussels and at home", in *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context, European Nature's best hope ?* (sous la dir. de C.-H. BORN), *op. cit.*, p. 348 ; J. DARPÖ et Y. EPSTEIN, "Thrown to the Wolves – Sweden Once Again Flouts EU Standards on Species Protection and Access to Justice", *N.E.L.J.* (1) , 2015, p. 8.

²²⁴ J. DARPÖ, Y. EPSTEIN, "Under fire from all directions : Swedish Wolves management scrutinized by Brussels and at home", in *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context, European Nature's best hope ?* (sous la dir. de C.-H. BORN), *op. cit.*, pp. 360-362 ; Y. EPSTEIN, "Favourable Conservation Status for Species: Examining the Habitats Directive's Key Concept through a Case Study of the Swedish Wolf", *op. cit.*, p. 224.

²²⁵ J. DARPÖ et Y. EPSTEIN, "Thrown to the Wolves – Sweden Once Again Flouts EU Standards on Species Protection and Access to Justice", *op. cit.*, p. 9 ; Y. EPSTEIN, "Favourable Conservation Status for Species: Examining the Habitats Directive's Key Concept through a Case Study of the Swedish Wolf", *op. cit.*, p. 224.

²²⁶ J. DARPÖ, Y. EPSTEIN, "Under fire from all directions : Swedish Wolves management scrutinized by Brussels and at home", in *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context, European Nature's best hope ?* (sous la dir. de C.-H. BORN), *op. cit.*, p. 372 ; J. DARPÖ et Y. EPSTEIN, "Thrown to the Wolves – Sweden Once Again Flouts EU Standards on Species Protection and Access to Justice", *op. cit.*, p. 9.

²²⁷ PARLEMENT EUROPÉEN, doc. CM\1179834EN (PE575.008v06-00), p. 2. ; J. DARPÖ, Y. EPSTEIN, "Under fire from all directions : Swedish Wolves management scrutinized by Brussels and at home", in *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context, European Nature's best hope ?* (sous la dir. de C.-H. BORN), *op. cit.*, p. 372 ; J. DARPÖ et Y. EPSTEIN, "Thrown to the Wolves – Sweden Once Again Flouts EU Standards on Species Protection and Access to Justice", *op. cit.*, p. 7.

²²⁸ COMMISSION EUROPÉENNE, numéro d'infraction 2014/2178.

administrative suprême de Suède en décembre 2015 déclarant qu’il était contraire au droit de l’Union de ne pas permettre de faire appel d’une décision relative à la chasse d’une espèce protégée par le droit européen devant une juridiction, la législation suédoise a été modifiée en ce sens en avril 2016²²⁹. En conséquence, la procédure d’infraction y relative lancée par la Commission fut clôturée le 26 mai 2016.

En 2015, un quota d’abattage de 44 loups a été fixé par les autorités suédoises compétentes, a pris place et a été mené à terme²³⁰. Le 18 juin 2015, la Commission a par conséquent émis un avis motivé complémentaire²³¹ au premier délivré en juin 2011, posant un nouvel ultimatum de deux mois exigeant une réaction de la part des autorités suédoises. A travers celui-ci, l’institution européenne a une fois de plus déploré les décisions systématiques d’autorisations de chasse du loup en Suède, qui sont selon elle en contravention aux prescriptions de la directive « habitats »²³².

Depuis lors, il faut noter qu’en 2016, 2017 et 2018, des décisions des autorités suédoises fixant divers quotas d’abattages de loups ont été prises et que ces décisions ont pour partie ou entièrement été validées par la justice administrative suédoise²³³. La procédure européenne reste pourtant sans suite.

En juin 2018, les autorités suédoises ont décidé de ne plus organiser de quotas de prélèvements jusqu’à nouvel ordre parce qu’une baisse du nombre de loups a été constatée sur le territoire suédois²³⁴. Au moment où nous écrivons ces lignes, la procédure d’infraction en question est toujours ouverte.

²²⁹ PARLEMENT EUROPÉEN, doc. CM\1179834EN (PE575.008v06-00), p. 4.

²³⁰ PARLEMENT EUROPÉEN, doc. CM\1179834EN (PE575.008v06-00), p. 2 ; J. DARPÖ et Y. EPSTEIN, “Thrown to the Wolves – Sweden Once Again Flouts EU Standards on Species Protection and Access to Justice”, *op. cit.*, p. 10.

²³¹ COMMISSION EUROPÉENNE, doc. MEMO/15/5162 (numéro d’infraction 2010/4200) ; PARLEMENT EUROPÉEN, doc. CM\1179834EN (PE575.008v06-00), p. 2.

²³² Y. EPSTEIN, “Favourable Conservation Status for Species: Examining the Habitats Directive’s Key Concept through a Case Study of the Swedish Wolf”, *op. cit.*, p. 224.

²³³ PARLEMENT EUROPÉEN, doc. CM\1179834EN (PE575.008v06-00), pp. 3-5.

²³⁴ PARLEMENT EUROPÉEN, doc. CM\1179834EN (PE575.008v06-00), p. 5.

§2 : Cas finlandais

La Finlande a elle aussi été un laboratoire permettant d'analyser l'efficacité de la directive autour d'un cas de figure impliquant la Cour de Justice de l'UE. Etablissons d'abord une mise en contexte avant de d'explorer en détail le contentieux juridique.

La Finlande est partie à la Convention de Berne (voy. *supra*), mais a émis des réserves en vertu de l'article 22 de la Convention, entre autres à l'encontre du *canis lupus*²³⁵. Par conséquent, elle n'est pas tenue par les dispositions de la Convention à l'égard de cette espèce. En revanche, en tant que membre de l'Union européenne, la Finlande est soumise à la directive « habitats ». Cependant, là aussi, la Finlande échappe (partiellement cette fois) aux obligations qui y sont contenues²³⁶. D'abord, l'aspect « protection d'habitat » découlant de l'inscription d'une espèce à l'annexe II de la directive ne s'applique pas à la Finlande. Ensuite, l'aspect « protection des espèces » avec le classement du loup en annexe IV, a) est inapplicable aux populations de loups vivant à l'intérieur des zones de gestion de rennes légalement définies²³⁷. Le statut de ces dernières est celui de l'annexe V.

Historiquement chassée dans le pays, la population lupine finlandaise a fortement décru, étant au début des années 2000 de faible importance (150 à 200 individus au total)²³⁸. Au vu de la protection conférée par le droit international et européen, la chasse au loup est en principe interdite en Finlande par la législation en vigueur²³⁹. Pourtant, la Finlande délivrait régulièrement des permis de chasse au loup au cas par cas²⁴⁰. Les décisions étaient prises à l'échelon des districts, mais chacun de ceux-ci étaient soumis à un plafond établi par le Ministère de l'Agriculture et des Forêts finlandais²⁴¹. Chaque délivrance de permis devait s'appuyer sur certains des motifs de dérogation prévus à l'article 16 de la directive (en

²³⁵ A. TROUWBORST, "Global large carnivore conservation and international law", *op. cit.*, pp. 1569-1570 ; C. SHINE, *Legal Report on the possible need to amend Appendix II of the Convention for the wolf*, Convention de Berne, T-PVS/Inf (2005) 18, p. 8.

²³⁶ A. TROUWBORST, "Global large carnivore conservation and international law", *op. cit.*, pp. 1569-1570 ; C. SHINE, *Legal Report on the possible need to amend Appendix II of the Convention for the wolf*, Convention de Berne, T-PVS/Inf (2005) 18, p. 11.

²³⁷ C.J.C.E., arrêt *Commission c. République de Finlande*, 14 juin 2007, C-342/05, EU:C:2007:341, point 3 ; C. SHINE, *Legal Report on the possible need to amend Appendix II of the Convention for the wolf*, Convention de Berne, T-PVS/Inf (2005) 18, p. 11.

²³⁸ M. CLÉMENT, *Droit européen de l'environnement: Jurisprudence commentée (3ème éd.)*, *op. cit.*, p. 498 ; C.J.C.E., arrêt *Commission c. République de Finlande*, 14 juin 2007, C-342/05, EU:C:2007:341, point 26.

²³⁹ M. CLÉMENT, *Droit européen de l'environnement: Jurisprudence commentée (3ème éd.)*, *op. cit.*, p. 498.

²⁴⁰ J. DARPÖ, "Brussels Advocates Swedish Grey Wolves", *op. cit.*, p. 4.

²⁴¹ C.J.C.E., arrêt *Commission c. République de Finlande*, 14 juin 2007, C-342/05, EU:C:2007:341, point 7.

l'occurrence, la base utilisée était essentiellement l'art. 16, §1^{er}, b) qui se rapporte à la prévention de dommages causés par une espèce)²⁴².

Face à cela, le 10 avril 2001, la Commission a engagé une procédure en infraction en communiquant aux autorités finlandaises une lettre de mise en demeure²⁴³. Ce n'était pas la transposition de la directive en droit interne qui posait problème, car celle-ci était correctement effectuée en respectant l'esprit de la directive (les dispositions de dérogations de l'article 16 étaient même quant à elles transposées littéralement)²⁴⁴. Il était plutôt question de la pratique concrète des autorités finlandaises à l'égard du loup qui, selon la Commission, ne correspondait pas aux obligations internes relatives aux dérogations reprises pourtant conformément à la directive²⁴⁵. En effet, pour rappel, au contenu du motif spécifique choisi dans les points a) à e) de l'article 16 se cumulent deux conditions générales²⁴⁶. Or, selon la Commission, trois reproches pouvaient être faits à la Finlande²⁴⁷. D'abord, le statut de conservation de l'espèce était déjà défavorable, ce qui rend l'usage de dérogations inacceptable (par rapport à l'esprit de la directive)²⁴⁸. Ensuite, il existait des alternatives à la chasse au loup²⁴⁹. Enfin, les tirs se fondaient légalement sur la protection à l'encontre de dommages mais les permis délivrés n'identifiaient pas de manière suffisamment précise les responsables des dommages²⁵⁰. La Finlande s'est expliquée auprès de la Commission dans sa réponse du 6 juillet 2001²⁵¹. Elle y conteste la véracité des reproches formulés par la Commission et rétorque que chaque permis de chasse individuel fait l'objet d'une appréciation au regard des diverses conditions de l'article 16, et que le système ainsi mis en place n'aggrave pas le statut de conservation de l'espèce²⁵².

La Commission a néanmoins choisi de mener la procédure un pas plus loin en émettant un avis motivé le 26 juin 2002, avis qui a suscité une réponse finlandaise deux mois plus tard,

²⁴² C.J.C.E., arrêt *Commission c. République de Finlande*, 14 juin 2007, C-342/05, EU:C:2007:341, point 8.

²⁴³ C.J.C.E., arrêt *Commission c. République de Finlande*, 14 juin 2007, C-342/05, EU:C:2007:341, point 10.

²⁴⁴ C.J.C.E., arrêt *Commission c. République de Finlande*, 14 juin 2007, C-342/05, EU:C:2007:341, point 6 ; M. CLÉMENT, *Droit européen de l'environnement: Jurisprudence commentée (3ème éd.)*, op. cit., pp. 499-500 ; J. DARPÖ, "Brussels Advocates Swedish Grey Wolves", op. cit., p. 4.

²⁴⁵ C.J.C.E., arrêt *Commission c. République de Finlande*, 14 juin 2007, C-342/05, EU:C:2007:341, points 21 et 32-33.

²⁴⁶ Il faut ainsi qu'il n'y ait pas d'alternative satisfaisante qui existe, et que la dérogation ne nuise pas à l'état de conservation favorable de l'espèce. Voy. C. SHINE, *Legal Report on the possible need to amend Appendix II of the Convention for the wolf*, Convention de Berne, T-PVS/Inf (2005) 18, pp. 8-9 et 11-12.

²⁴⁷ COMMISSION EUROPÉENNE, doc. IP/02/1060 ; J. DARPÖ, "Brussels Advocates Swedish Grey Wolves", op. cit., p. 4.

²⁴⁸ C.J.C.E., arrêt *Commission c. République de Finlande*, 14 juin 2007, C-342/05, EU:C:2007:341, point 12.

²⁴⁹ C.J.C.E., arrêt *Commission c. République de Finlande*, 14 juin 2007, C-342/05, EU:C:2007:341, point 13.

²⁵⁰ C.J.C.E., arrêt *Commission c. République de Finlande*, 14 juin 2007, C-342/05, EU:C:2007:341, point 13.

²⁵¹ C.J.C.E., arrêt *Commission c. République de Finlande*, 14 juin 2007, C-342/05, EU:C:2007:341, point 10.

²⁵² C.J.C.E., arrêt *Commission c. République de Finlande*, 14 juin 2007, C-342/05, EU:C:2007:341, points 16-20.

soit le 28 août 2002²⁵³. Cela n'a pas suffi à la Commission qui a décidé de saisir la CJUE le 14 septembre 2005²⁵⁴. La CJUE s'est effectivement prononcée au travers de l'arrêt du 14 juin 2007 dont nous exposons l'enseignement.

Lorsqu'une violation du droit de l'Union est alléguée par la Commission, la jurisprudence de la Cour estime que c'est à cette dernière de prouver ces allégations : elle devait donc établir la violation des articles 12 et 16 de la directive « habitats » par la Finlande²⁵⁵. La Cour a estimé à cet égard que la Commission n'a pas fourni suffisamment de preuves de l'existence d'une « pratique administrative régulière » consistant à systématiquement accorder des permis de chasse au loup sortant du cadre du caractère exceptionnel et de l'interprétation stricte qui sont à donner aux possibilités de dérogations fournies par l'article 16²⁵⁶. Il faut dire que la charge de la preuve est particulièrement lourde, puisque la Commission ne doit pas seulement invoquer la matérialité de la violation (alors pourtant qu'elle ne dispose pas de pouvoirs d'investigation sur le terrain), mais aussi prouver que ces violations ont eu lieu après l'expiration du délai laissé dans l'avis motivé adressé à l'Etat fautif²⁵⁷. Cet impératif découle sans doute du caractère constructif de la procédure en infraction qui promeut le dialogue et cherche à éviter au maximum l'aspect répressif. La Cour n'a donc pas constaté d'infraction relative à l'absence de prise en compte d'alternatives existantes ou de l'état de conservation du loup finlandais dans l'octroi des permis²⁵⁸. Par ailleurs, la Cour a affirmé que l'usage de dérogations n'est pas toujours illégal face à une espèce en statut de conservation défavorable (voy. *supra*, section 2)²⁵⁹.

Cependant, la Cour ne s'est pas arrêtée là puisqu'elle s'est également prononcée sur la conformité au droit européen de la pratique administrative constante consistant à tirer préventivement sur des loups pour prévenir des dommages futurs et à octroyer des permis sans identifier individuellement le responsable des dommages survenus. La Cour a estimé que les données scientifiques relatives à l'efficacité réelle de cette pratique sur la diminution des

²⁵³ COMMISSION EUROPÉENNE, doc. IP/02/1060 ; C.J.C.E., arrêt *Commission c. République de Finlande*, 14 juin 2007, C-342/05, EU:C:2007:341, point 10.

²⁵⁴ C.J.C.E., arrêt *Commission c. République de Finlande*, 14 juin 2007, C-342/05, EU:C:2007:341, point 11.

²⁵⁵ C.J.C.E., arrêt *Commission c. République de Finlande*, 14 juin 2007, C-342/05, EU:C:2007:341, points 23-24.

²⁵⁶ C.J.C.E., arrêt *Commission c. République de Finlande*, 14 juin 2007, C-342/05, EU:C:2007:341, points 35-36 et 39 ; J. DARPÖ, "Brussels Advocates Swedish Grey Wolves", *op. cit.*, p. 5.

²⁵⁷ C.J.C.E., arrêt *Commission c. République de Finlande*, 14 juin 2007, C-342/05, EU:C:2007:341, point 34 ; M. CLÉMENT, *Droit européen de l'environnement: Jurisprudence commentée* (3ème éd.), *op. cit.*, p. 500 ; J. DARPÖ, "Brussels Advocates Swedish Grey Wolves", *op. cit.*, p. 5 ; E. TRUILHÉ-MARENGO, *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 101.

²⁵⁸ C.J.C.E., arrêt *Commission c. République de Finlande*, 14 juin 2007, C-342/05, EU:C:2007:341, point 39.

²⁵⁹ C.J.C.E., arrêt *Commission c. République de Finlande*, 14 juin 2007, C-342/05, EU:C:2007:341, point 29.

dommages causés par le loup étaient trop incertaines et controversées que pour constituer une base légale valable de dérogation au statut de protection stricte conféré au loup²⁶⁰. Autrement dit, dans son raisonnement, la Cour a promu le principe fondamental du droit de l'environnement qu'est le principe de précaution. En conséquence, la Cour a constaté une violation par la Finlande des articles 12 et 16 de la directive « Habitats » à cet égard et l'a condamnée en conséquence à supporter ses propres dépens²⁶¹.

A la suite de l'arrêt, aucune chasse légale n'a été menée en Finlande pendant de nombreuses années. A partir de 2015, de nouveaux permis de chasse ont été délivrés sur base de l'article 16, §1^{er}, e) de la directive, avançant principalement comme motif la lutte contre le braconnage²⁶². Les autorisations de chasse de l'année 2016 ont fait l'objet de recours et la Cour administrative suprême a finalement été saisie par une ONG²⁶³. Cette dernière a estimé que de nombreux problèmes d'interprétation relatifs à l'article 16 de la directive se posaient, et a par conséquent posé une question préjudicielle à la Cour de Justice de l'UE, qui s'est prononcée dans un arrêt le 10 octobre 2019.

Selon nous, cet arrêt est un véritable coup de tonnerre dans la longue lutte opposant les partisans d'une chasse dite « contrôlée » ou de « gestion » aux opposants assidus de la chasse. En effet, l'interprétation délivrée par la Cour lève une fois pour toutes le voile sur les incertitudes chroniques d'ordre juridique liées à l'interprétation de la norme européenne qui causaient des variations considérables dans les appréciations des juridictions compétentes pour statuer sur la légalité des dérogations invoquées. Il est peu dire que la Cour considère strictement l'importance des conditions requises pour déroger aux règles de principe établies, et qu'elle prend manifestement très à cœur l'esprit de la directive exprimé à travers les objectifs de son article 2. Ce qu'il faut principalement en retenir, c'est qu'il est hors de question pour un Etat membre de reléguer au second plan les intérêts protégés par la directive dès qu'il a le moindre intérêt conflictuel subjectivement considéré comme « supérieur » qui se présente face à lui. Autrement dit, les dérogations prévues à l'article 16 de la directive ne sont pas prévues pour servir de base justifiant la légalisation de la violation systématique de la protection stricte

²⁶⁰ C.J.C.E., arrêt *Commission c. République de Finlande*, 14 juin 2007, C-342/05, EU:C:2007:341, points 42-43.

²⁶¹ C.J.C.E., arrêt *Commission c. République de Finlande*, 14 juin 2007, C-342/05, EU:C:2007:341, points 44, 47 et 49

²⁶² C.J., arrêt *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, 10 octobre 2019, C-674/17, EU:C:2019:851, point 39 ; J. DARPÖ et Y. EPSTEIN, "Thrown to the Wolves – Sweden Once Again Flouts EU Standards on Species Protection and Access to Justice", *op. cit.*, p. 12.

²⁶³ C.J., arrêt *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, 10 octobre 2019, C-674/17, EU:C:2019:851, points 20-21.

conférée à une espèce qui n'en aurait en définitive que le mot et qui ne serait *in fine* qu'une simple façade.

Parmi les enseignements principaux de l'arrêt de la Cour, on retiendra le fait que cette dernière exige que l'usage de n'importe quelle dérogation puisée dans l'article 16 de la directive constitue : « *une application concrète et ponctuelle pour répondre à des exigences précises et à des situations spécifiques* »²⁶⁴. A l'évidence, cela exclut donc *de facto* une chasse légalement organisée qui reposerait sur un simple motif de « gestion » ou de « régulation » de la population nationale sans autre justification avancée, et ce même sur la base de l'art. 16, §1^{er}, e) de la directive qui paraît pourtant à première vue constituer le fondement légal « fourre-tout » par excellence. Effectivement, une telle politique ne remplirait pas le critère de « spécificité » requis, et produirait des effets qui seraient frontalement contraires à l'esprit et aux objectifs de la directive, en particulier à l'article 12 de la directive qui établit un principe de stricte protection.

Par ailleurs, la Cour se prononce sur la validité de la lutte contre le braconnage comme justification à la chasse contrôlée du loup. Elle approuve le fait que cela constitue un motif potentiellement valable sur base de l'art. 16, §1, e) de la directive²⁶⁵. Cependant, la Cour ajoute qu'il convient pour l'autorité nationale compétente qui expérimente cette solution potentielle de prouver, avec des données scientifiques à l'appui, l'effet positif net pour l'espèce²⁶⁶. De plus, une fois cette preuve apportée, encore faut-il respecter toutes les autres conditions préalables à l'usage d'une dérogation, dont l'une d'elle est de prouver l'absence d'autres alternatives. En effet, si la lutte contre le braconnage peut être résolue sans porter atteinte au prescrit de l'article 12, c'est cette solution qui doit être privilégiée²⁶⁷.

La Cour met également l'accent sur la place occupée par le principe de précaution dans l'appréciation d'une autorité qui envisage de recourir à un des motifs de dérogations prévus à l'article 16 de la directive et qui évalue un impact négatif incertain de la dérogation sur l'état de conservation de l'espèce²⁶⁸.

Enfin, le dernier point qui retient particulièrement notre attention dans l'arrêt de la Cour se rapporte à l'une des conditions spécifiques du point e) de l'art. 16, §1^{er} de la directive qui

²⁶⁴ C.J., arrêt *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, 10 octobre 2019, C-674/17, EU:C:2019:851, points 35-38 et 41.

²⁶⁵ C.J., arrêt *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, 10 octobre 2019, C-674/17, EU:C:2019:851, points 42-43.

²⁶⁶ C.J., arrêt *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, 10 octobre 2019, C-674/17, EU:C:2019:851, points 44-46.

²⁶⁷ C.J., arrêt *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, 10 octobre 2019, C-674/17, EU:C:2019:851, points 47-48.

²⁶⁸ C.J., arrêt *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, 10 octobre 2019, C-674/17, EU:C:2019:851, point 66.

prévoit que la prise doit être « limitée ». La Cour précise entre autres que pour être respectée, cette condition implique que la dérogation ne porte pas un « *risque d'impact négatif significatif sur la structure de la population concernée, quand bien même il ne nuirait pas, en soi, au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle* »²⁶⁹. Pour une espèce vivant en meute comme le loup, un tel impératif pourrait clairement entraîner une contrainte supplémentaire dans l'octroi d'une dérogation sur base de l'art. 16, §1^{er}, e) de la directive « habitats ».

Finalement, au travers de ce renvoi préjudiciel, la Cour saisit l'opportunité de rappeler le caractère « exceptionnel » de l'article 16 de la directive. Elle réaffirme sa qualité marginale en interprétant très strictement les conditions qu'il requiert et qui font office de garde-fou. Il faut en conclure que la Cour incite vivement les autorités hébergeant des populations d'espèces strictement protégées comme le loup à tenter tant que faire se peut de trouver des solutions de vivre-ensemble qui respectent le régime juridique de principe qui est prévu pour elles à l'article 12. Lorsque cela est vraiment impossible, la Cour requiert que le recours aux dérogations respecte l'esprit et la lettre de la directive.

§3 : Conclusions quant à l'effectivité de la directive

Que conclure de cette analyse de cas par rapport à l'effectivité de la directive « habitats » ? Il nous semble que l'expérience se clôture jusqu'ici par un résultat en demi-teinte.

Du côté positif, on ressent avant tout les effets tangibles d'une vraie crainte de la part d'un Etat contrebandier des répercussions que son comportement pourrait engendrer. De véritables leviers juridictionnels sont à la disposition de l'Union européenne pour faire respecter le droit qu'elle a édicté et qui est en vigueur. A cet égard, tant la Finlande que la Suède se sont montrées coopératives dans le sens où elles ont toujours pris la peine de répondre dans le temps imparti pour tenter de convaincre la Commission (et la Cour le cas échéant) du bien-fondé et de la légalité de leurs actions. Cela a permis de maintenir un véritable dialogue entre les deux niveaux de pouvoir afin d'ajuster progressivement les politiques nationales dans le respect des dispositions de la directive. Autre signe tangible de cette lourde influence de l'arsenal juridictionnel de l'Union, la Suède a plié le genou à plusieurs reprises lorsque la pression d'une saisine de la Cour de Justice devenait trop forte. Avec ces deux éléments, le statut de protection du loup tel que défini par la directive a pu être préservé pendant plusieurs années consécutives.

²⁶⁹ C.J., arrêt *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, 10 octobre 2019, C-674/17, EU:C:2019:851, point 72.

En Suède, la Commission a par ailleurs visiblement décidé au fil des années de laisser autant que possible la main aux juridictions nationales. Prenant à l'évidence le principe de subsidiarité très à cœur, elle a répété à plusieurs reprises que c'était avant tout le rôle des juridictions nationales que d'assurer le respect du droit de l'Union²⁷⁰. Ce comportement peut certainement avoir pour vertu d'accroître l'acceptation de la décision éventuelle de casser un quota de chasse illégal, en évitant par ailleurs d'exacerber la haine croissante des « juges d'en haut » et des « bureaucrates de Bruxelles » qui se mêlent à outrance des affaires locales des Etats. Encore faut-il dans une telle stratégie que la Commission garde un œil attentif sur les décisions rendues en interne pour s'assurer que le droit de l'Union est appliqué et interprété conformément à l'esprit de la directive. Ce principe de subsidiarité fait également ses preuves en Finlande, où la juridiction administrative suprême a d'elle-même sollicité l'éclairage de la Cour de Justice de l'UE.

Enfin, plus globalement, et c'est là le point positif essentiel, on peut être certain que les situations suédoise et finlandaise seraient à l'heure actuelle bien plus dramatiques sans l'aide de la fermeté du prescrit de la directive et des procédures européennes qui l'accompagnent. Sous des pressions électoralistes, les brides auraient certainement été relâchées complètement pour donner lieu à des chasses intensives effrénées. Or, dans le cas présent, la Finlande a cessé d'autoriser des chasses pendant des années après l'arrêt de la Cour de Justice de 2007, et a récemment demandé une réactualisation de l'interprétation à donner à la directive qui renforcera sans aucun doute son efficacité à l'avenir. En Suède, la consistance de la directive a non seulement permis à la Commission de s'opposer à certaines décisions de chasse, mais a également inspiré dans un second temps les juridictions nationales dans leur sentence de blocage des décisions d'abattages : par exemple, la Cour administrative de Stockholm a en 2013 fondé sa condamnation de la licence de chasse délivrée par l'APES sur base de l'interprétation de la directive par la Cour dans son arrêt sur la Finlande²⁷¹. Les dérogations prévues à l'article 16 semblent aussi suffisamment bien balisées que pour empêcher les détournements des exceptions à d'autres fins que celles auxquelles elles sont destinées (avec un léger bémol relatif à la portée exacte de l'art. 16, §1^{er}, e) mais qui vient en principe d'être recadré à travers le renvoi préjudiciel demandé par la Finlande).

²⁷⁰ PARLEMENT EUROPÉEN, doc. CM\1179834EN (PE575.008v06-00), pp. 3-5.

²⁷¹ J. DARPÖ, Y. EPSTEIN, "Under fire from all directions : Swedish Wolves management scrutinized by Brussels and at home", in *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context, European Nature's best hope ?* (sous la dir. de C.-H. BORN), *op. cit.*, p. 360.

L'une des meilleures preuves de l'efficacité de la directive à travers l'appareil juridictionnel fourni par l'Union européenne peut être rapportée par comparaison de l'état de la population de loups norvégienne, qui est soumise à la Convention de Berne mais pas à la directive « habitats », avec l'état de la population de loups suédoise, qui est soumise aux deux instruments. Bien que la protection du loup soit textuellement très similaire et que les deux pays soient frontaliers et géographiquement comparables, la capacité matérielle de contrainte au respect de la Convention varie considérablement puisque la Convention de Berne ne dispose d'aucun mécanisme juridictionnel propre. En conséquence, on pouvait estimer en 2015 environ 320 loups en Suède et seulement 30 en Norvège²⁷².

Concernant les inconvénients majeurs avérés qui sont révélés au grand jour à travers cette mise en pratique de la directive « habitats », nous en mentionnerons trois.

En premier lieu, il s'agit du temps qui doit s'écouler pour espérer obtenir des résultats convaincants. Avec nos deux cas d'analyse, on a l'illustration parfaite du fait que les litiges et violations présumées de la directive se sont étalés sur des années : pour la Finlande, 6 ans séparent le début de la procédure en infraction lancée par la Commission européenne de l'arrêt de la Cour de Justice, et l'implication de la Commission dans les affaires suédoises a duré 5 ans au bas mot. A cet égard, il faut manifestement souligner qu'avec l'appareillage procédural infractionnel de l'Union européenne, on ne peut définitivement pas espérer pouvoir empêcher l'exécution d'une menace ponctuelle sur une espèce protégée mais plutôt parvenir au blocage progressif d'une violation systémique. Il va de soi qu'avec une directive qui protège des espèces vivantes dont la survie ne tient parfois qu'à un fil, une telle lenteur pose question et peut s'avérer fatale²⁷³.

En second lieu, nous pouvons déplorer la lourdeur du processus. Les étapes sont tellement espacées et conséquentes dans les moyens et l'énergie à investir pour passer d'une à l'autre que la Commission semble très laxiste dans son appréciation de la nécessité de poursuivre la procédure à son terme (*cf.* le cas suédois)²⁷⁴. De plus, la charge de la preuve pesant sur la Commission est extrêmement lourde et peut porter préjudice à l'effectivité de la directive, comme le démontre le cas finlandais dans lequel la Commission a peiné à convaincre

²⁷² J. DARPÖ et Y. EPSTEIN, "Thrown to the Wolves – Sweden Once Again Flouts EU Standards on Species Protection and Access to Justice", *op. cit.*, p. 20.

²⁷³ J. BÉTAILLE, « Positive obligations to rescue small populations : A country study on the management of brown bear under the Habitats Directive in France », *op. cit.*, pp. 78-79.

²⁷⁴ J. DARPÖ, "Brussels Advocates Swedish Grey Wolves", *op. cit.*, p. 18.

la Cour de Justice. La conséquence directe est que seules les infractions les plus graves seront effectivement condamnées.

Enfin, nous pouvons peut-être regretter que le résultat final ne soit pas toujours brillant, à l'image du bras de fer opposant l'UE à la Suède. Nous avons assisté pendant près d'une décennie à un immense jeu du chat et de la souris entre la Commission européenne et les autorités suédoises. Certes, chaque fois qu'elle sentait que l'ombre de la Cour de Justice se rapprochait de trop près, Stockholm faisait un pas en arrière. Néanmoins, chaque fois qu'elle voyait sa décision annulée, elle s'empressait d'en reformuler une autre en s'appuyant pourtant sur les mêmes bases que celles qui venaient pourtant d'être condamnées pour violation du droit de l'Union européenne. De son côté, la Commission semblait se saisir de la moindre concession obtenue de la part de la Suède pour justifier sa décision de ne pas mener la procédure d'infraction plus avant. Les premières années, le blocage des décisions d'octroi de licences de chasse de loups a fonctionné, mais cela ne fut plus le cas entre 2015 et 2018. Au final, la directive ne semble malheureusement pas avoir pu assurer durablement une réelle stabilité au statut juridique du loup suédois, nuançant ainsi son effectivité même. Les chasses au loup en Finlande ont elles aussi fini par reprendre à partir de 2015, comme si la crainte inspirée par la Cour de Justice avait fini par s'estomper au fil du temps²⁷⁵.

²⁷⁵ J. DARPÖ et Y. EPSTEIN, "Thrown to the Wolves – Sweden Once Again Flouts EU Standards on Species Protection and Access to Justice", *op. cit.*, p. 12.

Titre 3 : Cadre juridique wallon relatif aux grands carnivores

Il est maintenant temps de se consacrer au droit spécifique formulé par la Wallonie. Dans ce troisième et dernier titre, nous examinerons dans un premier chapitre pourquoi la Région wallonne détient la compétence juridique relative aux grands carnivores. Dans un second, nous explorerons la législation wallonne pertinente. Le troisième chapitre se concentrera sur le tout nouveau plan de gestion wallon dédié au loup.

Chapitre 1 : Répartition des compétences

A l'origine, la Belgique était un Etat unitaire. Progressivement, à partir de 1970, elle a amorcé un tournant pour devenir un Etat fédéral. Au sein de l'Etat fédéral, plusieurs collectivités fédérées et la collectivité fédérale se partagent le pouvoir d'adopter des normes de valeur législative par le biais d'une répartition des compétences.

Parmi les collectivités fédérées belges, on retrouve les Régions (au nombre de trois)²⁷⁶. En vertu de l'article 39 de la Constitution, une loi spéciale leur attribue leurs compétences. En pratique, c'est la loi spéciale du 8 août 1980 qui attribue ses compétences à la Région wallonne et à la Région flamande, et l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises précise que la Région bruxelloise est dotée des mêmes compétences²⁷⁷.

L'article 6 de la loi spéciale attribue aux Régions la protection de l'environnement de façon générale²⁷⁸. Plus particulièrement, en matière de conservation de la nature, les Régions se voient attribuer par l'article 6 la chasse, les forêts, ainsi que la protection et la conservation de la nature, à l'exception de l'importation, de l'exportation et du transit des espèces animales non indigènes qui reviennent alors à l'autorité fédérale au titre de compétence résiduaire²⁷⁹. En effet, c'est encore actuellement la collectivité fédérale qui hérite de la compétence résiduaire au vu de la disposition transitoire accompagnant l'article 35 de la Constitution et obligeant à le lire *a contrario*. Les quatre grands carnivores visés par cette étude sont toutes des espèces qui

²⁷⁶ Const., art. 3.

²⁷⁷ L. spéc. du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 6, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9434 ; L. spéc. relative aux institutions bruxelloises, art. 4, *M.B.*, 14 janvier 1989, p. 667.

²⁷⁸ L. spéc. du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 6, §1^{er}, II, al. 1^{er}, 1^o, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9434.

²⁷⁹ L. spéc. du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 6, §1^{er}, III, 2^o, 4^o et 5^o, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9434.

rentreraient *a priori* dans la catégorie « espèces indigènes » (en cas de recolonisation ou d'expansion naturelle du moins), et relèvent donc de la compétence régionale.

Chapitre 2 : Législation wallonne spécifique aux grands carnivores

Section 1 : Généralités

En matière de conservation de la nature wallonne, la loi de référence est la loi sur la conservation de la nature, promulguée en 1973²⁸⁰. Cette législation était antérieure aux diverses réformes de l'Etat menant à la transformation de la Belgique en Etat fédéral, ce qui explique qu'elle ait fait l'objet d'une réappropriation par chaque Région après la régionalisation²⁸¹. Nous allons bien entendu nous focaliser sur la version développée par la Région wallonne.

La loi sur la conservation de la nature s'ouvre en son article 1^{er} sur une déclaration d'intention en dévoilant qu'elle a pour objectif de « *sauvegarder le caractère, la diversité et l'intégrité de l'environnement naturel par des mesures de protection de la flore et de la faune, de leurs communautés et de leurs habitats [...]* ». En termes de contenu relatif à l'encadrement juridique des grands carnivores, comme nous allons le voir, la Région wallonne a désormais un prescrit très similaire à celui de la directive « habitats » et de la Convention de Berne puisque la directive, qui intègre elle-même le contenu de la Convention, a fait l'objet d'une transposition dans cette loi²⁸².

Section 2 : Aspect protection des espèces

En son article 2*bis*, §1^{er}, le législateur dispose que les espèces de mammifères listées dans l'annexe IIa sont intégralement protégées. Cette annexe se contente de reprendre fidèlement le catalogue des espèces strictement protégées par la directive « Habitats » et/ou strictement protégées par la Convention de Berne. Par conséquent, figurent dans cette annexe IIa de la loi le *canis lupus*, le *lynx lynx*, et l'*ursus arctos*. Le loup et le lynx y sont officiellement repris comme étant des espèces wallonnes, mais pas l'ours.

²⁸⁰ Loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature – Région Wallonne, *M.B.*, 11 septembre 1973, p. 10306.

²⁸¹ Pour la Région wallonne, voy. Décret Rég. w. du 28 juin 2001 modifiant la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, *M.B.*, 5 juillet 2001, p. 23384.

²⁸² C.-H. BORN, M. DUFRENE et A. PEETERS, « La biodiversité en Wallonie, 40 ans après l'adoption de la loi sur la conservation de la nature », *op. cit.*, p. 3.

Pour établir le régime juridique de protection des espèces intégralement protégées au sens de la loi sur la conservation de la nature, le législateur reproduit textuellement les interdictions les plus strictes de chacun des deux textes internationaux et européens cités ci-dessus. Ainsi, il est interdit, en vertu de leur statut d'espèce intégralement protégées :

« 1° de capturer et de mettre à mort intentionnellement des spécimens de ces espèces dans la nature;

2° de perturber intentionnellement ces espèces, notamment durant les périodes de reproduction, de dépendance, d'hibernation et de migration;

3° de détruire ou de ramasser intentionnellement dans la nature ou de détenir des oeufs de ces espèces;

4° de détériorer ou de détruire les sites de reproduction, les aires de repos ou tout habitat naturel où vivent ces espèces à un des stades de leur cycle biologique;

5° de naturaliser, de collectionner ou de vendre les spécimens qui seraient trouvés blessés, malades ou morts;

6° de détenir, transporter, échanger, vendre ou acheter, offrir aux fins de vente ou d'échange, céder à titre gratuit les spécimens de ces espèces prélevés dans la nature, y compris les animaux naturalisés, à l'exception de ceux qui auraient été prélevés légalement avant la date d'entrée en vigueur de la présente disposition ainsi qu'à l'exception de celles de ces opérations qui sont constitutives d'une importation, d'une exportation ou d'un transit d'espèces animales non indigènes et de leurs dépouilles;

7° d'exposer dans des lieux publics les spécimens.

*Les interdictions visées aux points 1°, 2°, 5°, 6° et 7° de l'alinéa précédent s'appliquent à tous les stades de la vie des espèces animales visées par le présent article, y compris les oeufs, nids ou parties de ceux-ci ou des spécimens. »*²⁸³

Nous noterons que le législateur wallon va visiblement même parfois plus loin que ce à quoi il est tenu par les ordres juridiques européens et internationaux. D'abord, il prévoit une interdiction de détériorer ou de détruire tout habitat naturel où vit une espèce intégralement

²⁸³ Loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature – Région Wallonne, art. 2bis, §2, M.B., 11 septembre 1973, p. 10306.

protégée à un des stades de son cycle biologique²⁸⁴. Or, la directive « Habitats » et la Convention de Berne se limitent aux sites de reproduction et aux aires de repos, ce qui est *a priori* plus restreint. Le législateur prévoit également de façon inédite une interdiction de naturaliser, de collectionner, ou de vendre les spécimens qui seraient trouvés blessés, malades, ou morts. Cependant, il est difficile de déterminer si cela confère réellement une protection supplémentaire aux espèces ou si les cas de figure qui peuvent être visés par la disposition se recoupent avec les autres interdictions déjà prévues par la directive ou la Convention. De même, la loi sur la conservation de la nature interdit spécifiquement d'exposer les spécimens des espèces intégralement protégées dans des lieux publics, mais il nous semble que cela se recoupe fort avec la notion de détention qui était déjà prévue par la directive et la Convention. Bien que les interdictions de l'article 2*bis* semblent empêcher tout contact physique quel qu'il soit avec un grand carnivore wallon, il faut préciser que le législateur a prévu deux légers tempéraments à l'article 2*sexies*, al. 1^{er} de la loi. Premièrement, en cas de danger immédiat menaçant un grand carnivore, ce dernier peut (théoriquement tout du moins) être déplacé à brève distance pour être déposé dans un milieu similaire proche de celui où il a été trouvé. Ensuite, en cas de constatation de blessure ou d'abandon, un grand carnivore peut être transporté vers un centre de revalidation spécialisé pour les espèces vivant à l'état sauvage.

En vertu de l'article 63 de la loi, la violation du régime juridique de protection intégrale établi à l'article 2*bis* de la loi dont bénéficient les grands carnivores wallons constitue une infraction de troisième catégorie au sens du Code wallon de l'environnement. En effet, ce dernier répartit les infractions pouvant naître de la méconnaissance d'un ensemble de législations environnementales (dont la loi sur la conservation de la nature) en 4 catégories distinctes²⁸⁵. La troisième catégorie correspond à une punition composée d'un emprisonnement de 8 jours à 6 mois et/ou d'une amende d'au moins 100 euros et au maximum 100 000 euros qui est à majorer des décimes additionnels, qui, équivalant à septante depuis le 1^{er} janvier 2017, entraînent une amende d'un montant réel huit fois supérieur à ce qui est indiqué dans le Code²⁸⁶. Une hypothèse de récidive est prévue à l'article D152 du Code wallon de l'environnement, et, bien que la disposition ne brille pas par sa clarté (un renvoi est fait à l'article D138 du Code

²⁸⁴ Loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la Nature – Région Wallonne, art. 2*bis*, §2, 4^o, *M.B.*, 11 septembre 1973, p. 10306.

²⁸⁵ Code wallon de l'environnement, 2004, art. D138, al. 1^{er}, 3^o et D151, §1^{er}.

²⁸⁶ Code wallon de l'environnement, 2004, art. D151, §1^{er}, al. 4 (présence d'une coquille dans la formulation de l'article D151 du Code wallon de l'environnement, un « *ou* » devant en réalité être un « *et* ») ; Loi du 5 mars 1952 relative aux décimes additionnels sur les amendes pénales, art. 1^{er}, *M.B.*, 3 avril 1952, p. 2606 ; Loi-programme du 25 décembre 2016, art. 59 et 60, *M.B.*, 29 décembre 2016, p. 90879.

mais il n'est pas précisé si le cas de récidive spécial doit être considéré comme rempli lorsque le contrevenant a fait l'objet d'une condamnation définitive pour une infraction à n'importe quelle disposition d'une même législation parmi celles listées à l'article D138 ou seulement lorsque le contrevenant a fait l'objet d'une condamnation définitive préalable à la même disposition légale de la législation en cause), la pratique du fonctionnaire sanctionnateur wallon est clairement en faveur de la seconde interprétation, qui nous semble par ailleurs être la plus cohérente. Ainsi, il y a récidive (spéciale) lorsqu'une nouvelle infraction à l'article 2bis de la LCN est constatée dans le chef d'une personne qui a été condamnée sur base de ce même article 2bis dans les trois ans précédant la commission de cette nouvelle infraction et que la décision antérieure est passée en force de jugée. La peine prononcée en cas de récidive peut être portée jusqu'au double du maximum de la peine théorique formulée à l'art. D151, et le montant de l'amende éventuellement infligée ne peut être inférieur au triple du minimum. Le décret wallon du 6 mai 2019²⁸⁷ (entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2021) modifie substantiellement le Code wallon de l'environnement en réformant de nombreux articles de son livre 1^{er}. Le régime d'infractions exposé précédemment reste cependant presque identique, mis à part que le nouvel article D180 qui sera introduit par le décret ne prévoit plus de délai entre la première et la seconde infraction comme condition déclenchant l'état de récidive. De plus, le nouvel article D180 ne fait plus de renvoi à l'actuel article D138, laissant un flou théorique quant au caractère spécial de la récidive. Le fonctionnaire sanctionnateur wallon annonce cependant que l'interprétation actuelle de la récidive spéciale continuera à prévaloir après l'entrée en vigueur de la réforme en 2021.

En cas de capture ou de mise à mort accidentelle d'un grand carnivore, le responsable est tenu de le déclarer (sous peine de commettre une infraction de troisième catégorie) en complétant un formulaire standardisé qui est à envoyer dans les 15 jours à l'inspecteur général du département de la Nature et des Forêts (DNF) du SPW Agriculture, Ressources naturelles et de l'Environnement²⁸⁸. En vertu de l'article 4, §3 de la loi, l'inspecteur doit compiler les données ainsi récoltées en s'assurant que les captures et mise à mort accidentelles n'aient pas d'incidence négative importante sur la population de grand carnivore affectée. Si c'est le cas, il doit proposer des mesures de conservation destinées à réduire cette incidence.

²⁸⁷ Décret Rég. w. du 6 mai 2019 relatif à la délinquance environnementale, *M.B.*, 28 août 2019, p. 81564.

²⁸⁸ Loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature – Région Wallonne, art. 2^{quater} et art. 63, *M.B.*, 11 septembre 1973, p. 10306 ; A. Gouv. w. fixant les modalités de déclaration de la capture ou de la mise à mort accidentelle d'une espèce animale intégralement protégée, art. 1^{er}, *M.B.*, 20 janvier 2004, p. 3256.

Une surveillance de l'état de conservation des grands carnivores est effectuée par le centre de recherche de la nature, des forêts et du bois grâce à l'analyse des données biologiques y relatives²⁸⁹. Tous les 6 ans, un rapport est rédigé sur base de ces données et transmis au Ministre wallon de la conservation de la nature (voy. *infra* concernant le « réseau loup », Section 3)²⁹⁰.

Comme nous l'avons étudié aux niveaux européen et international, le régime juridique de principe assurant une protection intégrale des grands carnivores wallons n'est pas absolu et connaît des dérogations énoncées à l'article 5, §3 de la loi qui sont en tout point identiques à celles énumérées par la directive « habitats » (voy. *supra*). Celles-ci sont accordées par le Gouvernement wallon, et sont en principe individuelles, personnelles, et incessibles²⁹¹. Un arrêté a été pris en 2003 par le Gouvernement wallon afin de détailler la procédure d'octroi des dérogations aux mesures de protection, comme le requérait l'article 5*bis* de la loi sur la conservation de la nature. On y apprend que la demande en dérogation est réalisée en remplissant un formulaire standardisé contenant un certain nombre d'informations (notamment l'exposé des motifs justificatifs, qui doit correspondre à un ou plusieurs motifs listés à l'art 5, §3 de la loi sur la conservation de la nature) qui doit être envoyé à l'inspecteur général du DNF²⁹². Le demandeur obtient réponse à sa requête par l'inspecteur général dans les 3 mois suivant réception de sa demande complète (ou 30 jours en cas d'urgence dûment motivée)²⁹³. Une demande de dérogation annuelle peut être introduite auprès de l'inspecteur général à des fins de recherche ou de suivi scientifique²⁹⁴. En cas de refus d'octroi ou d'absence de réponse dans le délai imparti, le demandeur peut introduire un recours auprès du Ministre de la protection de la nature, auquel cas le Ministre statue sur le recours dans le mois suivant sa réception²⁹⁵. Concernant les moyens de mise à mort utilisables lorsqu'une dérogation à la

²⁸⁹ Loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature – Région Wallonne, art. 4, §1, *M.B.*, 11 septembre 1973, p. 10306 ; A. Gouv. w. du 24 juillet 2003 relatif aux modalités de récolte et d'analyse des données biologiques sur les populations wallonnes des espèces animales et végétales sauvages et des habitats naturels, art. 1^{er}, 1^o et art. 2, *M.B.*, 1^{er} septembre 2003, p. 42741.

²⁹⁰ A. Gouv. w. du 24 juillet 2003 relatif aux modalités de récolte et d'analyse des données biologiques sur les populations wallonnes des espèces animales et végétales sauvages et des habitats naturels, art. 1, 2^o, et art. 6, *M.B.*, 1^{er} septembre 2003, p. 42741.

²⁹¹ Loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature – Région Wallonne, art. 5, §1^{er}, *M.B.*, 11 septembre 1973, p. 10306.

²⁹² A. Gouv. w. du 20 novembre 2003 relatif à l'octroi de dérogations aux mesures de protection des espèces animales et végétales, à l'exception des oiseaux, art. 1^{er}, *M.B.*, 3 février 2004, p. 6370.

²⁹³ A. Gouv. w. du 20 novembre 2003 relatif à l'octroi de dérogations aux mesures de protection des espèces animales et végétales, à l'exception des oiseaux, art. 3, *M.B.*, 3 février 2004, p. 6370.

²⁹⁴ A. Gouv. w. du 20 novembre 2003 relatif à l'octroi de dérogations aux mesures de protection des espèces animales et végétales, à l'exception des oiseaux, art. 4-7, *M.B.*, 3 février 2004, p. 6370.

²⁹⁵ A. Gouv. w. du 20 novembre 2003 relatif à l'octroi de dérogations aux mesures de protection des espèces animales et végétales, à l'exception des oiseaux, art. 8, *M.B.*, 3 février 2004, p. 6370.

protection intégrale d'une espèce est accordée, la loi wallonne interdit l'utilisation de moyens non-sélectifs (sous peine de commettre une infraction de troisième catégorie) et reprend à cet égard la même liste d'interdictions que ce que requerrait la directive « Habitats »²⁹⁶.

L'article 5^{ter} de la loi sur la conservation de la nature aborde frontalement la question de la réintroduction en prévoyant une interdiction de principe de toute introduction dans la nature de souches non indigènes d'espèces indigènes ou de réintroduction d'espèces indigènes (sous peine de commettre une infraction de troisième catégorie)²⁹⁷. Le Gouvernement wallon peut cependant accorder des autorisations spécifiques, et doit à ce propos en arrêter les conditions et les modalités d'octroi, mais l'arrêté n'est pas encore paru à ce jour.

Afin de pacifier les relations conflictuelles qui peuvent naître entre des espèces protégées causant des dommages aux cultures, récoltes, animaux d'élevage, bois et forêts et les exploitants de ces biens, l'article 58^{sexies} de la loi sur la conservation de la nature prévoit que des indemnités peuvent être accordées à ces derniers (pourvu qu'ils soient exploitants professionnels à titre principal ou secondaire – un numéro d'exploitation doit être indiqué dans la demande d'indemnisation) par une commission administrative afin de réparer le dommage direct et matériel certain qui a été subi. La loi appelle le Gouvernement wallon à mettre en œuvre ce mécanisme et à établir une liste d'espèces protégées visées, ce que le Gouvernement a fait au travers de son arrêté du 8 octobre 1998²⁹⁸. Le loup fait désormais partie des espèces visées par ce système d'indemnités grâce à l'insertion de l'espèce dans la liste de l'arrêté du 8 octobre 1998 par un arrêté du Gouvernement wallon datant du 9 novembre 2017²⁹⁹. La procédure d'indemnisation a par ailleurs été précisée à l'occasion d'une circulaire administrative parue en mai 2018³⁰⁰. Pour rappel, juridiquement, une circulaire est considérée comme un acte de gestion interne (elle s'adresse ici au personnel administratif), et ne constitue par conséquent pas un acte administratif unilatéral proprement dit³⁰¹. De ce fait, elle ne déploie

²⁹⁶ Loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature – Région Wallonne, art. 2^{quinqies} et art. 63, *M.B.*, 11 septembre 1973, p. 10306.

²⁹⁷ Loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature – Région Wallonne, art. 5^{ter} et art. 63, *M.B.*, 11 septembre 1973, p. 10306.

²⁹⁸ Loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature – Région Wallonne, art. 58^{sexies}, §4, *M.B.*, 11 septembre 1973, p. 10306 ; A. Gouv. w. du 8 octobre 1998 relatif à l'indemnisation des dommages causés par certaines espèces animales protégées, *M.B.*, 29 octobre 1998, p. 35610.

²⁹⁹ A. Gouv. w. du 9 novembre 2017 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 octobre 1998 relatif à l'indemnisation des dommages causés par certaines espèces animales protégées, *M.B.*, 20 novembre 2017, p. 99576.

³⁰⁰ Circulaire administrative du Service Public de Wallonie relative à la procédure pour l'indemnisation des dommages causés par le Loup, mai 2018 ; V. FICHEFET, A. LICOPPE et V. SCHOCKERT, *Plan d'actions pour le loup en Wallonie (Projet)*, SPWARNE, Mars 2020, p. 15.

³⁰¹ D. RENDERS, *Droit administratif général*, 2e édition, Bruxelles, Bruylant, 2017, pp. 263-264.

pas d'effet juridique envers les citoyens et ne peut ainsi aucunement les obliger, puisque le caractère obligatoire d'un acte de l'administration n'est acquis que pour les actes dits « administratifs », ce que les circulaires ne sont pas³⁰². La précision paraît pertinente afin de relativiser ce qui s'apparente à des « règles » au sein de la circulaire (telles que des délais³⁰³ – voy. *infra*).

Brièvement, la procédure menant à une indemnisation est fixée comme suit. Le demandeur de l'indemnisation doit, sans délai après la découverte du dommage (une analyse sur place par un expert doit être effectuée dans les 48 heures suivant la survenance du dommage pour espérer obtenir des analyses déterminant qu'un loup est l'auteur du dommage), contacter la direction du DNF territorialement compétente et remplir un formulaire standardisé en fournissant divers autres éléments d'information pertinents repris dans l'arrêté, le tout devant également être adressé à ladite direction compétente du DNF³⁰⁴. L'indemnisation n'est accordée qu'au-delà d'un seuil de 5000 francs belges (soit 125 euros) et est plafonnée à un montant de 500 000 francs belges (soit 12 395 euros) par demandeur et par année civile³⁰⁵. De plus, elle est limitée aux dommages directs et certains engendrés par une attaque : cela ne vise donc qu'un nombre limité d'hypothèses³⁰⁶ :

- la compensation d'un décès survenu au moment même de l'attaque par prédation directe du loup ;
- la compensation d'un décès survenu au moment même de l'attaque par décès indirect trouvant clairement sa cause dans l'attaque de loup, le décès étant dans ce cas occasionné par un stress enduré lors de l'attaque, ou par un accident survenu à cause de l'attaque, tel qu'une chute ou un piétinement ;

³⁰² D. RENDERS, *Droit administratif général*, 2e édition, *op. cit.*, pp. 264-265, 279, et 371-373.

³⁰³ Nous visons ici les dispositions de la circulaire s'adressant directement aux éleveurs. Cependant, bien que celles-ci ne soient pas formellement obligatoires à leur égard, celui qui ne respecte pas les dispositions prescrites rend probablement l'expertise subséquente impossible, ce qui affectera le caractère certain du dommage par un loup, qui est pourtant requis par l'art. 58*sexies* LCN pour bénéficier d'une indemnisation. Il est donc dans l'intérêt de l'éleveur de respecter les prescriptions de la circulaire.

³⁰⁴ Loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature – Région Wallonne, art. 58*sexies*, §2, al. 2, *M.B.*, 11 septembre 1973, p. 10306 ; A. Gouv. w. du 8 octobre 1998 relatif à l'indemnisation des dommages causés par certaines espèces animales protégées, art. 3, §3, *M.B.*, 29 octobre 1998, p. 35610 ; Circulaire administrative du Service Public de Wallonie relative à la procédure pour l'indemnisation des dommages causés par le Loup, mai 2018, pp. 1-2.

³⁰⁵ A. Gouv. w. du 8 octobre 1998 relatif à l'indemnisation des dommages causés par certaines espèces animales protégées, art. 5, *M.B.*, 29 octobre 1998, p. 35610.

³⁰⁶ Loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature – Région Wallonne, art. 58*sexies*, §1^{er}, al. 1^{er}, *M.B.*, 11 septembre 1973, p. 10306 ; Circulaire administrative du Service Public de Wallonie relative à la procédure pour l'indemnisation des dommages causés par le Loup, mai 2018, p. 4.

- la compensation d'un décès survenu postérieurement à celle-ci à cause des blessures subies ou de la nécessité d'une euthanasie ;
- la compensation d'une revalidation d'animal d'élevage blessé à l'occasion d'une attaque commise par un loup, sachant que le montant attribué pour cette revalidation n'excédera pas la valeur équivalente au remplacement de cet animal ;
- la compensation d'autres dommages dont l'expert désigné dans la suite de la procédure estime qu'ils trouvent leur origine dans l'attaque du loup.

Un expert se rend sur les lieux en présence du demandeur dans les 7 jours ouvrables à partir de la réception de la demande (en pratique, pour le loup, l'analyse de la dépouille sera faite au maximum 48 heures après le décès de l'animal de l'exploitant), après quoi il rédige un rapport sur l'affaire qu'il envoie à la direction compétente du DNF dans les 5 jours ouvrables (sauf analyse génétique) suivant la descente sur les lieux³⁰⁷. Le directeur du DNF compétent valide ou infirme ensuite le rapport avant de le transmettre à la Direction de la Nature³⁰⁸. Si le rapport détermine que l'auteur du dommage est un loup, l'évaluation chiffrée du montant de ce dommage sera effectuée par le biais d'un recours à un expert du « Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux »³⁰⁹. Une décision est prise par consensus par le directeur du DNF compétent dans les 30 jours ouvrables qui suivent la réception de la demande d'indemnisation, et elle est notifiée au demandeur sous pli recommandé³¹⁰. Fait notable d'importance par rapport au loup : la commission administrative peut décider d'octroyer un complément d'indemnité destiné à être affecté à la mise en place de moyens permettant de prévenir la survenance de nouveaux dommages à l'avenir³¹¹. A cet égard, la loi sur la conservation de la nature dispose qu'un dommage futur ne sera indemnisé que si les moyens de prévention prescrits par la commission ont été mis en place au préalable par l'exploitant concerné³¹².

³⁰⁷ A. Gouv. w. du 8 octobre 1998 relatif à l'indemnisation des dommages causés par certaines espèces animales protégées, art. 4, §1^{er}, *M.B.*, 29 octobre 1998, p. 35610 ; Circulaire administrative du Service Public de Wallonie relative à la procédure pour l'indemnisation des dommages causés par le Loup, mai 2018, pp. 2-3 ; V. FICHEFET, A. LICOPPE et V. SCHOCKERT, *Plan d'actions pour le loup en Wallonie (Projet)*, SPWARNE, Mars 2020, p. 15.

³⁰⁸ Circulaire administrative du Service Public de Wallonie relative à la procédure pour l'indemnisation des dommages causés par le Loup, mai 2018, p. 4.

³⁰⁹ Circulaire administrative du Service Public de Wallonie relative à la procédure pour l'indemnisation des dommages causés par le Loup, mai 2018, p. 4.

³¹⁰ A. Gouv. w. du 8 octobre 1998 relatif à l'indemnisation des dommages causés par certaines espèces animales protégées, art. 4, §3, al. 1^{er}, *M.B.*, 29 octobre 1998, p. 35610.

³¹¹ A. Gouv. w. du 8 octobre 1998 relatif à l'indemnisation des dommages causés par certaines espèces animales protégées, art. 4, §3, al. 2, *M.B.*, 29 octobre 1998, p. 35610.

³¹² Loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature – Région Wallonne, art. 58sexies, §4, 5^o, *M.B.*, 11 septembre 1973, p. 10306.

Section 3 : Contribution du réseau Natura 2000 par la protection des habitats

La Wallonie contribue aux efforts européens de conservation de la nature mis en place à travers le réseau Natura 2000 (voy. *supra*, Titre 2, chapitre 2, section 2, §2) en érigeant des pans de son territoire présentant un intérêt pour la biodiversité en sites spécifiques constituant des parties du réseau transnational qui sont soumises à un régime juridique de protection détaillé dans le chapitre 3, section 3 de la loi sur la conservation de la nature³¹³. La loi dispose que les sites Natura 2000 wallons sont proposés par le Gouvernement wallon auprès de la Commission européenne, et que les sites ainsi proposés le sont parce qu'ils permettent d'assurer le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable des types d'habitats naturels figurant à l'annexe VIII de la loi et/ou des espèces figurant dans l'annexe IX ou dans l'annexe XI de la loi³¹⁴.

L'annexe IX de la loi annonce reprendre la liste des espèces qui sont mentionnées à l'annexe II de la directive « Habitats » que l'on rencontre sur le territoire de la région wallonne. Cependant, contre toute attente, aucun grand carnivore étudié ne se retrouve dans cette annexe. Deux arguments viennent étayer la critique qui peut être faite de cette absence de mention des grands carnivores à l'annexe IX.

Premièrement, tant le *lynx lynx* que le *canis lupus* (et l'*ursus arctos*) sont repris à l'annexe II de la directive dont l'annexe IX est censée reproduire fidèlement le contenu. A sa lecture, la formulation d'introduction de l'annexe IX de la loi ne laisse pourtant pas du tout apparaître que les autorités wallonnes aient décidé de s'attribuer une marge d'appréciation par rapport à la directive « habitats » dans le choix des espèces qui justifient la création d'un site Natura 2000.

Deuxièmement, l'issue à cette absence de mention des grands carnivores dans l'annexe IX de la loi sur la conservation de la nature n'est pas à trouver dans la considération que le loup et le lynx ne sont pas considérés par les autorités wallonnes comme étant des espèces wallonnes, puisque ces deux espèces sont officiellement répertoriées comme des espèces wallonnes dans l'annexe IIa de la même loi (cette identification est effectuée par un astérisque placé à côté du nom de l'espèce).

³¹³ Loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature – Région Wallonne, art. 6bis, §1^{er}, M.B., 11 septembre 1973, p. 10306.

³¹⁴ Loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature – Région Wallonne, art. 25, §1^{er}, al. 1^{er} et §2, al. 1^{er}, M.B., 11 septembre 1973, p. 10306.

En conclusion, nous estimons qu'il s'agit là d'une incohérence manifeste et d'une erreur juridique notable, d'autant plus que le résultat poursuivi par la directive « habitats » en est affecté. En effet, avec le cadre juridique wallon actuel, un site Natura 2000 ne pourrait être proposé en Wallonie sur base du seul fait qu'il abrite l'espèce *canis lupus* et/ou *lynx lynx*. Un élément supplémentaire à l'appui de cette affirmation est le fait que la loi sur la conservation de la nature requiert en son article 25*bis* que le Gouvernement fixe des objectifs de conservation pour chaque type d'espèce pour lesquelles des sites doivent être désignés. Or, dans l'arrêté du Gouvernement fixant ces objectifs par espèce, on ne retrouve ni le loup, ni le lynx³¹⁵. Pourtant, comme nous l'avons rappelé *supra*, une directive ne laisse pas de choix par rapport aux résultats à atteindre, en conséquence de quoi la Wallonie n'a aucune latitude à avoir à ce sujet³¹⁶. Pour le lynx, l'explication se trouve peut-être dans le fait qu'aucun lynx n'a été officiellement répertorié en Belgique, et que dès lors il n'a pas été estimé pertinent de l'insérer dans l'annexe IX. En revanche, pour le loup, une telle remarque ne tient pas la route puisque cela fait maintenant plusieurs années qu'il a été officiellement signalé et établi sur le territoire wallon, et que d'autres modifications législatives (telles que l'ajout du loup dans la liste des espèces dont les dommages à certains biens peuvent justifier l'octroi d'une indemnisation par un arrêté du Gouvernement wallon de 2017) ont d'ores et déjà été effectuées pour tenir compte de ce retour. Dans tous les cas, nous estimons qu'un ajout du lynx et du loup sont nécessaires dans cette annexe pour assurer une cohérence dans la classification des espèces dans les diverses annexes de la loi, et surtout pour respecter le prescrit de la directive « habitats » qui considère explicitement que le loup et le lynx sont des espèces dont la conservation *nécessite* la désignation de zones spéciales de conservation.

Chapitre 3 : Plan d'actions wallon relatif au loup

La Wallonie travaille, depuis le retour officiel du loup sur ses terres, à l'élaboration d'un plan dédié à la gestion de l'espèce sur son territoire. Comme le précise la Ministre wallonne actuellement en charge de la conservation de la nature C. TELLIER dans l'introduction du projet de ce plan, un tel document a pour but de synthétiser un ensemble de mesures ayant vocation à rendre possible la coexistence entre la population wallonne et le loup³¹⁷. Il est valable pour une période de cinq ans (2020-2025), après quoi (ou même avant si cela se justifie) il fera l'objet

³¹⁵ A. Gouv. w. du 1^{er} décembre 2016 fixant les objectifs de conservation pour le réseau Natura 2000, *M.B.*, 22 décembre 2016, p. 88148.

³¹⁶ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, art. 288.

³¹⁷ V. FICHEFET, A. LICOPPE et V. SCHOCKERT, *Plan d'actions pour le loup en Wallonie (Projet)*, SPWARNE, Mars 2020, p. 4.

d'une évaluation et des modifications pourront être effectuées au vu de l'expérience récoltée jusqu'alors³¹⁸. Sur le plan juridique, un tel plan informel n'a à notre connaissance aucune valeur particulière³¹⁹. En théorie, il est uniquement destiné à servir de guide pour les autorités appelées à adopter des mesures relatives aux individus de *canis lupus* en Région wallonne. Cependant, en cas d'écart inopiné et (en apparence) infondé d'un acte administratif ultérieur, il n'est pas impossible qu'une action devant le Conseil d'Etat puisse être envisagée, puisqu'en faisant un plan de gestion structuré et cohérent, on peut légitimement attendre de l'autorité administrative compétente qu'elle fasse preuve de minutie dans sa prise de décision, et qu'elle s'inscrive dans les lignes de ce que les experts de sa propre administration ont préparé³²⁰.

Après des mois de travail, un projet de plan de gestion wallon a été finalisé en mars 2020 et soumis à consultation auprès de représentants des secteurs concernés par le retour du loup en Wallonie, tels que les secteurs de l'élevage, des propriétaires ruraux, des associations naturalistes, de la chasse ou encore de la médecine animale³²¹. Un plan officiel et définitif a finalement été publié en juin 2020 sur le portail officiel de la Région wallonne consacré à la biodiversité³²². Ce plan est divisé en 2 grandes parties. La première est centrée sur une approche descriptive de l'espèce *canis lupus* elle-même et de sa relation avec l'être humain. La seconde est quant à elle dédiée à un programme d'actions concrètes censées favoriser une cohabitation saine entre l'Homme et le loup en Wallonie. Nous allons relever dans les deux premières sections de ce chapitre les points essentiels de chacune des deux parties du plan définitif en les comparant au projet de plan de mars 2020, parce qu'il peut s'avérer très éclairant de prendre connaissance des divers ajouts et modifications qui ont eu lieu à la suite de la consultation des différents acteurs de terrain ; il sera ainsi possible de mesurer l'étendue de l'influence (qu'elle soit positive ou négative) dont bénéficient ces derniers dans la définition du cadre juridique wallon relatif au loup. Nous insisterons davantage sur la seconde partie du plan puisque la

³¹⁸ V. FICHEFET, A. LICOPPE et V. SCHOCKERT, *Plan d'actions pour le loup en Wallonie (Projet)*, SPWARNE, Mars 2020, p. 4 ; V. FICHEFET, A. LICOPPE et V. SCHOCKERT, *Plan d'action pour une cohabitation équilibrée entre l'homme et le loup en Wallonie*, SPWARNE, Juin 2020, pp. 6-7.

³¹⁹ C.-H. BORN et N. de SADELEER, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, *op. cit.*, p. 61 ; E. SCHOUKENS, "Killing Wolves to Save Them: Over Finse Wolvenjacht, de Moord Op Naya En Het EU-Recht Na Het 'Tapiola'-Arrest van 10 Oktober 2019", *op. cit.*, p. 4.

³²⁰ À propos de la minutie dont l'autorité administrative doit faire preuve, voy. D. RENDERS, *Droit administratif général*, 2e édition, *op. cit.*, pp. 336-338.

³²¹ V. FICHEFET, A. LICOPPE et V. SCHOCKERT, *Plan d'action pour une cohabitation équilibrée entre l'homme et le loup en Wallonie*, SPWARNE, Juin 2020, p. 6.

³²² V. FICHEFET, A. LICOPPE et V. SCHOCKERT, *Plan d'action pour une cohabitation équilibrée entre l'homme et le loup en Wallonie*, SPWARNE, Juin 2020, pp. 1-64.

première partie recoupe (logiquement) le premier titre de notre travail. Dans une troisième section, nous émettrons quelques suggestions d'amélioration dudit plan.

Section 1 : Première partie du plan de gestion wallon

Dans la première partie du plan, on dresse d'abord une carte d'identité du loup gris en dévoilant son écologie : sa situation au niveau européen, son mode de dispersion qui explique sa réapparition en Wallonie, son habitat, son régime alimentaire, ainsi que sa reproduction. L'on y apprend notamment que la Région wallonne a voulu être prévoyante et anticiper un retour qui semblait de plus en plus évident et imminent en créant un « réseau loup » en 2017, qui est décrit comme étant une « structure d'expertise » constituée d'experts scientifiques du loup et de divers représentants de chaque secteur concerné par le retour du loup en Wallonie : le secteur ovin, le secteur de la chasse, les naturalistes au travers d'associations environnementales et l'administration wallonne³²³. Il est également indiqué (carte à l'appui) que la Wallonie semble constituer a priori un habitat favorable au loup compte tenu de sa grande densité forestière (estimée à 30% du territoire, ce qui est similaire à l'Allemagne ou à la France), et que la densité de population d'ongulés est suffisamment élevée sur le territoire wallon que pour satisfaire l'alimentation des loups³²⁴. Jusqu'à présent, la principale mission du « réseau loup » wallon a été de récolter, centraliser, et valider des données relatives à la présence éventuelle de loups sur le territoire wallon³²⁵.

Dans un second temps, une brève description du statut légal actuel de l'espèce est fournie³²⁶.

Dans un troisième et dernier temps, on effectue une synthèse de la relation qui unit généralement le loup à l'humain en détaillant les diverses difficultés qui peuvent en découler³²⁷. D'une part, y sont listées les diverses menaces qui peuvent être suspectées dans le chef du loup à l'égard du milieu wallon, des citoyens ou de leurs activités : on y retrouve la question de la prédation sur le bétail, sur l'homme, ou encore sur les ongulés sauvages et autres animaux, mais

³²³ V. FICHEFET, A. LICOPPE et V. SCHOCKERT, *Plan d'action pour une cohabitation équilibrée entre l'homme et le loup en Wallonie*, SPWARNE, Juin 2020, pp. 6-25.

³²⁴ V. FICHEFET, A. LICOPPE et V. SCHOCKERT, *Plan d'action pour une cohabitation équilibrée entre l'homme et le loup en Wallonie*, SPWARNE, Juin 2020, pp. 10-13.

³²⁵ V. FICHEFET, A. LICOPPE et V. SCHOCKERT, *Plan d'action pour une cohabitation équilibrée entre l'homme et le loup en Wallonie*, SPWARNE, Juin 2020, p. 25.

³²⁶ V. FICHEFET, A. LICOPPE et V. SCHOCKERT, *Plan d'action pour une cohabitation équilibrée entre l'homme et le loup en Wallonie*, SPWARNE, Juin 2020, pp. 14-19.

³²⁷ V. FICHEFET, A. LICOPPE et V. SCHOCKERT, *Plan d'action pour une cohabitation équilibrée entre l'homme et le loup en Wallonie*, SPWARNE, Juin 2020, pp. 19-21.

aussi la concurrence entre espèces en termes de nourriture et d'habitats, ainsi que la question de la transmission de maladies du loup envers l'homme. D'autre part, l'on retrouve les menaces qui peuvent être suspectées dans le chef de l'Homme à l'égard du loup : il y est question du braconnage, de l'aménagement du territoire avec les problématiques de la fragmentation des habitats naturels et de l'accroissement du risque de collisions automobiles, et enfin de l'impact du tourisme dans les zones occupées par le loup.

En d'autres mots, dans cette première partie du plan, on rappelle le contexte donnant lieu au plan wallon, on explique brièvement les informations de base permettant de cerner comment l'espèce loup se comporte, et, plus globalement, on introduit les données qui sont jugées pertinentes pour élaborer une liste d'actions à entreprendre pour permettre d'effectivement instaurer une coexistence réussie avec le loup en Wallonie. Des ajouts et amendements mineurs sont observables entre les deux versions de plans, mais aucune modification substantielle ou revirement quelconque ne peut être rapporté.

Section 2 : Seconde partie du plan de gestion wallon

La seconde partie du plan wallon contient un programme d'actions proprement dit. Celui-ci est axé autour de deux objectifs centraux : assurer en pratique au loup la protection qui lui est offerte par les textes légaux, et apaiser les relations qu'il entretient avec les acteurs de terrain sujets à problèmes³²⁸. Pour plus de clarté et de structure, ces deux objectifs sont déclinés en quatre missions que se donne la Région wallonne tout au long de la durée de vie du plan (cinq ans pour rappel – 2020-2025)³²⁹. Nous allons passer en revue chacune de ces missions.

§1 : Suivre les individus de loups en Wallonie

La première des quatre missions à remplir se rapporte à l'identification de nouveaux loups sur le territoire wallon et au suivi des populations déjà établies³³⁰. A cette fin, il est fait appel au « réseau loup », déjà opérationnel depuis 2017. En cas d'identification de nouveaux indices d'individus de loups en Wallonie, les autorités tiennent à ce que toute information

³²⁸ V. FICHEFET, A. LICOPPE et V. SCHOCKERT, *Plan d'action pour une cohabitation équilibrée entre l'homme et le loup en Wallonie*, SPWARNE, Juin 2020, p. 24.

³²⁹ V. FICHEFET, A. LICOPPE et V. SCHOCKERT, *Plan d'action pour une cohabitation équilibrée entre l'homme et le loup en Wallonie*, SPWARNE, Juin 2020, p. 24.

³³⁰ V. FICHEFET, A. LICOPPE et V. SCHOCKERT, *Plan d'action pour une cohabitation équilibrée entre l'homme et le loup en Wallonie*, SPWARNE, Juin 2020, pp. 25-31.

pertinente soit rapportée au « réseau loup » (par téléphone ou internet³³¹) afin de procéder à une validation officielle des indices et d'ainsi détenir des données fiables permettant d'appréhender la situation des loups sur le territoire wallon (notamment leur statut de conservation, ce qui est requis par la directive « habitats ») et d'optimiser en conséquence le cadre juridique y relatif. Concrètement, pour arriver à remplir cette mission, le plan projette principalement de développer le « réseau loup » au gré des besoins : sa composition devra être élargie à de nouveaux membres (ayant suivi une formation spécifique) en cas de multiplication des loups en Wallonie, la diversité des secteurs représentés devra le cas échéant être maintenue, l'ensemble du territoire wallon devra bénéficier d'une disponibilité du réseau, et un renforcement particulier des effectifs devra être envisagé dans les zones spécifiques dans lesquelles des loups s'établiront durablement. En outre, à travers des réunions régulières, des formations sporadiques relatives à l'espèce, un échange d'informations avec les réseaux établis dans les pays transfrontaliers et une mise à jour fréquente en interne des nouvelles données recueillies et centralisées par ses membres, le « réseau loup » wallon désire entretenir son propre dynamisme. Par ailleurs, le plan prévoit une formation de base à destination des agents du DNF qui travaillent dans les cantonnements qui seraient inclus dans des zones de présence permanente du loup.

Afin d'assurer un maximum de prévisibilité dans la gestion des différents scénarios ayant trait à l'identification et au suivi d'individus, le plan de gestion évoque les lieux de réception des éventuelles dépouilles de loups qui seraient découvertes, des loups blessés ou malades ainsi que des analyses génétiques d'échantillons récoltés sur le terrain³³². Contrairement au projet initial, le plan d'action définitif s'attarde sur la question du suivi de l'état sanitaire des individus de loups wallons. Est prévue à cet effet une intervention du « Réseau de Suivi Sanitaire de la Faune Sauvage » afin de procéder, dans une perspective sanitaire, à des analyses de dépouilles de spécimens, d'individus capturés ou d'excréments collectés³³³.

³³¹ Circulaire administrative du Service Public de Wallonie relative à la procédure pour l'indemnisation des dommages causés par le Loup, mai 2018, pp. 1-2.

³³² V. FICHEFET, A. LICOPPE et V. SCHOCKERT, *Plan d'action pour une cohabitation équilibrée entre l'homme et le loup en Wallonie*, SPWARNE, Juin 2020, pp. 27 et 29.

³³³ V. FICHEFET, A. LICOPPE et V. SCHOCKERT, *Plan d'action pour une cohabitation équilibrée entre l'homme et le loup en Wallonie*, SPWARNE, Juin 2020, p. 30.

Enfin, la dernière composante de cette première mission consiste à élaborer des méthodes particulières de suivi des individus³³⁴. Les méthodes privilégiées en Wallonie seront, aux dires du plan, la récolte d'indices divers de présence de loups sur le terrain par des agents spécialement formés à cette fin, et le recours à des pièges photographiques dans des zones clés. Si ces tactiques sont ainsi promues, c'est parce que grâce à leur discrétion, elles limitent au maximum les perturbations de l'espèce. Une autre méthode envisagée est le suivi électronique grâce à un collier émetteur placé autour du cou d'un individu. Elle offre une multitude d'avantages puisqu'elle permet de cerner tous les déplacements de l'individu concerné (et de son groupe, le cas échéant). Cependant, elle s'avère plus exigeante à mettre en œuvre sur le plan technique (l'animal doit être immobilisé pour que le collier puisse être posé) et juridique (une atteinte à l'intégrité physique d'un individu de loup étant causée, une dérogation au régime légal wallon doit être obtenue), et se révèle être particulièrement traumatisante pour l'individu concerné. Enfin, la dernière méthode proposée pour favoriser le suivi proactif des loups wallons consiste en l'établissement et la publication de « zones de présence permanente » (composées d'un noyau entouré d'une zone tampon de 8 kilomètres) par arrêté ministériel émanant de la Ministre compétente lorsqu'un loup y est effectivement établi depuis six mois au moins. Le raisonnement qui peut être dégagé de cette mission étant le suivant : au plus les informations sur la localisation et le déplacement des individus de loups sont précises, au mieux les éventuelles menaces qui pèseraient sur l'Homme, sur le loup ou sur l'environnement wallon pourront être appréhendées, ce qui servirait *in fine* les deux objectifs fondamentaux poursuivis par ce premier plan wallon.

§2 : Protéger le loup et se protéger du loup en Wallonie

La seconde mission du programme est exclusivement centrée sur l'aspect protectionnel proprement dit, tant de l'espèce que de l'Homme, ses animaux domestiques et son bétail³³⁵.

Le premier volet de cette mission cherche à élaborer des mesures concrètes qui puissent aider à préserver les populations lupines s'établissant en Wallonie³³⁶. Les rédacteurs du plan estiment qu'au vu du comportement très opportuniste de l'espèce, il n'y a pas lieu d'assurer une protection préventive à des habitats potentiels. Nous soulignons que ce n'est pas l'approche

³³⁴ V. FICHEFET, A. LICOPPE et V. SCHOCKERT, *Plan d'action pour une cohabitation équilibrée entre l'homme et le loup en Wallonie*, SPWARNE, Juin 2020, p. 31.

³³⁵ V. FICHEFET, A. LICOPPE et V. SCHOCKERT, *Plan d'action pour une cohabitation équilibrée entre l'homme et le loup en Wallonie*, SPWARNE, Juin 2020, pp. 32-36.

³³⁶ V. FICHEFET, A. LICOPPE et V. SCHOCKERT, *Plan d'action pour une cohabitation équilibrée entre l'homme et le loup en Wallonie*, SPWARNE, Juin 2020, p. 32.

adoptée par la Flandre qui, dans son propre plan de gestion, envisage la question de la création de nouvelles zones spéciales de conservation et/ou la définition d'objectifs de conservation spécifiques aux loups dans les zones où ils s'établiraient³³⁷. En revanche, ils soulignent la nécessité de prévenir (ou tout au moins de minimiser) toute perturbation en cas de présence avérée d'un ou plusieurs individu(s) dans une zone et de l'existence d'une aire de reproduction. A cet égard, le plan définitif livre des indications plus précises que ne le faisait le projet initial, puisqu'il prévoit d'émettre une notification de présence d'espèce protégée (afin de faire respecter les dispositions légales protectrices prévues à l'article 2bis de la LCN) adressée au propriétaire du site sur lequel une tanière est identifiée et aux usagers dudit site³³⁸. Cette notification, qui s'étendra son champ d'action sur une distance théorique de 500 mètres autour de la tanière, précisera les activités potentiellement perturbatrices de la quiétude des spécimens installés qui devront selon les cas être limitées ou annulées. Aux fins d'empêcher le braconnage, il est même conseillé le cas échéant de faire appel à l'Unité anti-braconnage wallonne.

Le second volet de cette mission est quant à lui consacré à la problématique des loups trop familiers aux humains, à leurs animaux domestique ou au bétail³³⁹. A l'égard du bétail, il est à noter que le plan définitif insiste davantage que le projet initial sur le caractère normal (voire même attendu) pour un prédateur de s'attaquer (occasionnellement) à des proies qui s'avèrent être des animaux de bétail³⁴⁰. En adoptant un tel positionnement, le document vise certainement à dédramatiser au maximum les futures attaques qui se produiront sur les cheptels belges : c'est sans conteste un évènement difficile à vivre pour un éleveur, mais cela reste une facette inhérente de la cohabitation entre la société humaine contemporaine et les loups, et c'est par conséquent une donnée qu'il convient d'intégrer dès le départ dans un état d'esprit lucide. Cependant, le plan reconnaît que les attaques répétées et régulières sur des troupeaux deviennent problématiques lorsque les mesures de protection proposées ne permettent pas de résoudre le problème. De même, un loup devenant trop familier s'approchant à quelques mètres des humains est aussi catégorisé comme situation inquiétante. Cette notion pouvant faire l'objet d'une appréciation hâtive et erronée, nous soulignons qu'un document provenant de la « *Large Carnivore Initiative for Europe* » et qui est relatif à l'identification des caractéristiques d'un

³³⁷ B. D'HONDT, K. DRIESEN, J. EVERAERT et al., *Wolvenplan Vlaanderen*, Rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek 2018 (70), Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Brussel, 2018, pp. 21 et 58-59.

³³⁸ V. FICHEFET, A. LICOPPE et V. SCHOCKERT, *Plan d'action pour une cohabitation équilibrée entre l'homme et le loup en Wallonie*, SPWARNE, Juin 2020, p. 32.

³³⁹ V. FICHEFET, A. LICOPPE et V. SCHOCKERT, *Plan d'action pour une cohabitation équilibrée entre l'homme et le loup en Wallonie*, SPWARNE, Juin 2020, pp. 34 et 35.

³⁴⁰ V. FICHEFET, A. LICOPPE et V. SCHOCKERT, *Plan d'action pour une cohabitation équilibrée entre l'homme et le loup en Wallonie*, SPWARNE, Juin 2020, p. 34.

loup « à risque » vis-à-vis de la sécurité humaine est paru en 2019³⁴¹. Dans de tels scénarios, il est estimé vital de réinstaurer la peur de l'Homme chez ces individus. L'effarouchement ainsi planifié peut être mis en œuvre de différentes manières, la plupart nécessitant pour l'autorité compétente d'obtenir une dérogation au régime de protection stricte de l'espèce. Des mesures graduelles sont énoncées, celles-ci s'étendaient dans le projet de plan initial de dispositifs sonores et visuels jusqu'au tir non léthal³⁴². Dans la version définitive, il est prévu qu'en dernier recours puisse survenir la mise à mort de l'individu qui met en danger la sécurité des personnes (*a contrario*, comprenez que cela ne s'envisage pas par rapport à des troupeaux de bétail attaqués à répétition par un individu), et ce par tir léthal ou capture suivie d'une euthanasie³⁴³. Juridiquement, cet ajout se trouve être tout à fait fondé sur base du cadre existant au niveau européen, international et national, et n'éveille donc pas d'inquiétude en soi³⁴⁴. Dans certains cas, lorsqu'un loup se montre menaçant envers l'Homme, la mise à mort paraît constituer une solution certes extrême, mais qui peut se justifier dans l'optique de ne pas ternir la réputation de tous les autres loups occupant le territoire national, risquant au final de compromettre la survie de toute l'espèce en cas d'atteintes sérieuses. Cependant, et c'est là que le bât blesse dans beaucoup d'Etats faisant face au loup, il conviendra, comme le requiert la Cour de Justice, de respecter l'esprit de cette fameuse condition théorique du dernier recours et d'être capable de fournir des preuves à l'appui : c'est par ailleurs ce qui est légalement requis, puisqu'une dérogation à la protection stricte d'un loup ne peut être accordée que lorsqu'il « n'existe aucune autre solution satisfaisante »³⁴⁵.

§3 : *Préserver les troupeaux wallons face au loup*

La troisième mission du plan est dédiée à ce qui constitue le nœud du problème pour beaucoup d'éleveurs quand la présence d'un loup est évoquée sur un territoire : la protection appropriée des troupeaux de bétail. En la matière, deux aspects sont primordiaux pour appréhender le sujet dans sa globalité : la prévention des dommages, et leur indemnisation.

³⁴¹ J. LINNELL, *Management of bold wolves*, Policy Support Statements of the Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE), 2019.

³⁴² V. FICHEFET, A. LICOPPE et V. SCHOCKERT, *Plan d'actions pour le loup en Wallonie (Projet)*, SPWARNE, Mars 2020, p. 29.

³⁴³ V. FICHEFET, A. LICOPPE et V. SCHOCKERT, *Plan d'action pour une cohabitation équilibrée entre l'homme et le loup en Wallonie*, SPWARNE, Juin 2020, p. 35.

³⁴⁴ C'est en effet un motif officiel de dérogation. Voy. Loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature – Région Wallonne, art. 5, §3, 3°, *M.B.*, 11 septembre 1973, p. 10306.

³⁴⁵ Loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature – Région Wallonne, art. 5, §3, *M.B.*, 11 septembre 1973, p. 10306. ; C.J., arrêt *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, 10 octobre 2019, C-674/17, EU:C:2019:851, points 28-30, 47 et 49.

Concernant le premier, le plan de gestion distingue les dommages inopinés et le risque persistant.

Le premier cas regroupe trois hypothèses particulières. Premièrement, le cas d'un troupeau non attaqué mais situé en zone de présence permanente d'un ou plusieurs loup(s). Ensuite, le cas d'un troupeau attaqué dans ce qui est considéré par les experts comme un « couloir de dispersion régulier ». Enfin, est visée l'hypothèse dans laquelle un troupeau est attaqué à plusieurs reprises (dans ce cas de figure, peu importe sa localisation). Dans chaque cas cité, l'accent est mis sur une réactivité immédiate à l'aide de kits de protection spécifiques déployés sans délai. Dans un tel scénario, une analyse de risque *ad hoc* doit être menée afin de déterminer le dispositif approprié. Une assistance appropriée (composée de conseils et/ou d'une aide sur le terrain) doit être couplée au prêt du kit de protection.

En cas de risque significatif persistant, une série de dispositifs « permanents » censés accroître la sécurité du bétail sont proposés dans l'annexe 2 du plan. Il faut insister sur le fait qu'avec le cadre légal actuel tel que défini par la loi sur la conservation de la nature et l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 octobre 1998 relatif à l'indemnisation des dommages causés par certaines espèces animales protégées (voy. *supra*), il est possible d'accorder une aide financière à l'installation de moyens de protection durables en cas de demande d'indemnisation (et donc de dommages avérés), mais il n'est pas légalement prévu d'en accorder préventivement (avant que tout dommage survienne). Les rédacteurs du plan annoncent par conséquent une modification du cadre légal existant pour permettre d'accorder, lorsqu'une analyse de risque conclut à l'existence d'une menace importante et à une efficacité suffisante du système de protection visé, une aide s'élevant à 80% des frais d'installation pour les troupeaux d'au moins dix animaux situés dans une « zone de présence permanente » (et ce indépendamment de l'occurrence préalable d'un dommage). Le futur dispositif légal intégrera le fait qu'une certaine proportionnalité doive être respectée entre l'investissement consenti aux fins de protection du troupeau d'une part, et le préjudice potentiellement subi par l'éleveur ainsi que l'amortissement du dispositif proprement dit d'autre part. A l'instar de la mise en place d'un kit de protection temporaire, une assistance adéquate composée de conseils et/ou d'une aide pratique à la mise en œuvre doit être proposée à l'éleveur concerné.

Le second aspect relatif à la protection des troupeaux touche à l'indemnisation d'un dommage subi³⁴⁶. Comme mentionné *supra*, une indemnisation peut d'ores et déjà être demandée par les éleveurs, mais seulement lorsqu'ils sont exploitants professionnels. De plus, elle ne vise que les cas dans lesquels il est certain qu'un loup soit responsable du dommage subi. Enfin, les animaux qui ne sont pas classiquement consacrés à l'élevage en sont exclus. Le plan de gestion du loup prévoit donc de revoir les normes applicables afin d'élargir les champs d'application *ratione personae* et *ratione materiae* des dispositions relatives aux demandes d'indemnisation. Ainsi, pourraient dans le futur exiger réparation de leur dommage vraisemblablement ou certainement causés par un loup auprès des autorités wallonnes tout détenteur d'animaux d'élevage ou d'autre types d'animaux en possession d'un numéro de troupeaux, ainsi que les détenteurs de chiens de chasse ou de troupeau. La version définitive du plan ajoute une révision de la circulaire interne relative à l'indemnisation (de mai 2018 – voy. *supra*), qui aurait pour objet d'y incorporer des critères permettant d'établir plus justement la valeur d'un animal à indemniser, dans le but d'attribuer à l'éleveur un montant plus représentatif de l'animal (par rapport à sa valeur de marché) victime d'une attaque de loup. Il est également prévu de conditionner systématiquement les interventions financières relatives aux indemnisations à la mise en place de moyens de prévention qui auraient été décidés.

D'autre part, le plan prévoit que des bilans relatifs à l'efficacité des mesures de protection mises en œuvre en Wallonie *et* à l'étranger seront effectués afin d'optimiser les mesures préconisées sur le territoire wallon³⁴⁷. A cet effet, on peut souligner l'importance qui est une fois de plus accordée à la coopération transfrontalière dans la gestion des populations de loups en Europe de l'ouest. Il est évident que cela ne peut que permettre d'accroître les chances de déterminer les dispositifs de protection les plus performants face aux attaques de troupeau.

Dans un dernier élan, et c'est un ajout du plan définitif, une étude sera menée auprès des éleveurs wallons afin de quantifier le nombre d'attaques de troupeau commises par des chiens³⁴⁸. En faisant cela avant l'arrivée de loups, cela permet d'assainir les futurs bilans relatifs aux attaques de loups qui seront établis. De cette manière, les loups ne seront pas perçus comme

³⁴⁶ V. FICHEFET, A. LICOPPE et V. SCHOCKERT, *Plan d'action pour une cohabitation équilibrée entre l'homme et le loup en Wallonie*, SPWARNE, Juin 2020, pp. 40-41.

³⁴⁷ V. FICHEFET, A. LICOPPE et V. SCHOCKERT, *Plan d'action pour une cohabitation équilibrée entre l'homme et le loup en Wallonie*, SPWARNE, Juin 2020, p. 42.

³⁴⁸ V. FICHEFET, A. LICOPPE et V. SCHOCKERT, *Plan d'action pour une cohabitation équilibrée entre l'homme et le loup en Wallonie*, SPWARNE, Juin 2020, p. 43.

responsables de dégâts commis en réalité par d'autres espèces, ce qui aurait pu ternir considérablement leur image et envenimer erronément les relations humains-loups en Wallonie.

§4 : Sensibiliser le public à la présence du loup en Wallonie

La quatrième et dernière mission du plan se rapporte à la sensibilisation du public³⁴⁹. Cette ultime mission est découpée en trois parties.

D'abord, le plan cherche à convaincre les acteurs du monde rural, puisqu'ils seront les premiers à rentrer en contact avec l'espèce *canis lupus*, et il est dans ce cadre primordial que l'encadrement légal wallon du loup leur soit connu, d'autant qu'une large partie des normes leur sont spécialement adressées. Une bonne information et un dialogue spontané contribueraient également à éviter la cristallisation et la radicalisation des points de vue, phénomène bien répandu dans les pays voisins de la Belgique dans lesquels le loup a fait son retour, qui met *in fine* en péril le bon respect du prescrit légal. A cette fin, la rédaction de documents et brochures didactiques à destination des éleveurs et chasseurs est mise au programme. D'autre part, des séances d'informations ciblées organisées par l'administration wallonne prendront place dans les conseils cynégétiques, dans les « zones de présence permanente », ainsi que dans les zones dans lesquelles des loups occasionnent de nombreux dégâts. Il est également planifié d'informer les organisateurs de mouvements de jeunesse et de camps de vacances qui viendraient s'établir dans des zones à proximité desquelles un ou des loup(s) se serai(en)t établi(s). La version définitive du plan affirme son ouverture aux initiatives spontanées provenant d'un ou plusieurs de ces acteurs du monde rural.

Ensuite, le plan cherche à sensibiliser et rassurer le grand public. Pour ce faire, de multiples canaux d'informations seront déployés, en cherchant prioritairement à entrer en contact avec les populations wallonnes établies à proximité de zones de présence avérée du loup. Parmi ces canaux, on retrouvera des conférences, des brochures d'informations et autres supports pédagogiques, des ciné-débats thématiques, des expositions, des mises à jour fréquentes du site internet officiel de la Région wallonne, ou encore des activités de découverte de l'espèce. Afin de mieux répondre aux attentes et inquiétudes du grand public, les réactions citoyennes publiées sur les réseaux sociaux et sites de presse seront décortiquées. De plus, afin de familiariser les citoyens wallons à la présence du grand carnivore, le grand public sera

³⁴⁹ V. FICHEFET, A. LICOPPE et V. SCHOCKERT, *Plan d'action pour une cohabitation équilibrée entre l'homme et le loup en Wallonie*, SPWARNE, Juin 2020, pp. 44-48.

« sollicité » activement par divers biais dans la gestion des loups wallons, comme ce fut déjà le cas lorsque le public a attribué leur nom à plusieurs loups repérés en Wallonie.

Enfin, le plan évoque sa propre publicité, afin de faire connaître les différentes mesures qu'il préconise. Il prévoit à cette fin de garder à jour la section du site officiel de la Région wallonne consacrée au loup, de publier une traduction en allemand de l'ensemble des documents y relatifs, et d'optimiser les outils de communication en fonction des réactions citoyennes observées.

Section 3 : Suggestions relatives au plan de gestion

Premièrement, comme nous l'avons mentionné ci-dessus, la Flandre prévoit de protéger les habitats lupins par le biais de la désignation de zones spéciales de conservation et/ou d'objectifs de conservation spécifiques, conformément à ce que requiert la classification du loup au sein de l'annexe II de la directive « Habitats »³⁵⁰. Il ne nous semble pas que la Wallonie ait de latitude par rapport à ce qui est juridiquement requis par la directive.

Ensuite, bien que le plan projette de sensibiliser le public via de nombreux canaux, nous émettons quelques inquiétudes par rapport au contenu du message qui pourra être délivré auprès des secteurs impactés et du grand public en général. En effet, bien qu'a priori abordant les points se trouvant être extrêmement sensibles auprès des citoyens, nous regrettons que l'accent du plan semble être autant placé sur les « problèmes à gérer » sans qu'il ne semble y avoir le moindre aspect réellement positif au retour d'un grand carnivore sur le territoire wallon. Selon nous, il importe beaucoup de replacer le loup au milieu d'un contexte qui semble apporter son lot de contraintes, mais aussi d'opportunités. Certes, le droit international et le droit européen imposent unilatéralement (ce qui n'est pas tout à fait exact, étant donné qu'ils ne sont en mesure de le faire que parce qu'à l'origine, la Belgique a donné de façon libre et éclairée son consentement à être soumises à eux) une protection stricte, ce qui fait que nous n'avons pas le choix que d'accepter le retour du grand prédateur sur le territoire wallon en adaptant la législation régionale en conséquence. Certes, un grand prédateur est avant tout un carnivore qui se montrera par moments opportuniste en volant le fruit de l'activité humaine durement gagnée, et le plan s'efforce de prévenir au maximum les dommages, et de les indemniser le cas échéant. Certes, il y a un risque toujours existant qu'il y ait des victimes éventuelles d'attaques de loups,

³⁵⁰ B. D'HONDT, K. DRIESEN, J. EVERAERT *et al.*, *Wolvenplan Vlaanderen*, Rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek 2018 (70), Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Brussel, 2018, pp. 21 et 58-59.

et le plan prévoit des mesures graduelles à cet effet. Certes, la déprédation des loups sur le gibier affectera probablement la manière dont la chasse wallonne est actuellement menée, et les chasseurs seront le cas échéant épaulés pour surmonter au mieux ces contraintes. Mais n'y a-t-il pas aussi des bénéfices potentiels considérables pour la biodiversité dans le cas où des populations saines de grands carnivores se rétablissent en Wallonie ? N'y a-t-il pas un effet touristique positif qui pourra être attendu dans les zones dans lesquelles les loups seront établis, comme c'est le cas dans tant de régions dans lesquelles l'on peut aujourd'hui observer la présence d'un ou plusieurs grands carnivores³⁵¹ ? N'y a-t-il pas non plus moyen de soutenir, par le biais d'un corps de règles spécifiquement élaborées à cet effet, l'économie locale (y compris les éleveurs dont les troupeaux évoluent dans des zones dans lesquelles la présence du grand carnivore est avérée), par l'attribution d'un écolabel « loups » par exemple³⁵² ? Et enfin, ne devrait-on pas voir à travers le retour du loup une lueur d'espoir au milieu d'une biodiversité qui se porte globalement de plus en plus mal, toujours en train de décroître à la suite de dérèglements intempestifs causés par l'être humain ? Il est important de marquer les esprits par rapport à ce lot d'aspects positifs, si l'on veut qu'un grand carnivore soit « accepté » au sein de la population et non juste « supporté ».

Enfin, dans le but d'éviter tout futur scandale relatif à une attaque de loup sur un humain, nous recommandons vivement qu'une emphase soit mise à l'égard du comportement général à adopter face aux loups³⁵³. Comme nous l'avons souligné dans le troisième chapitre du premier titre, les loups restent des grands prédateurs potentiellement dangereux et l'une des clés pour maximiser les chances d'une cohabitation sans accroc restent de minimiser les chances d'habitation, qui pourrait par exemple être favorisée par des nourrissages émanant de citoyens qui ne seraient pas mal intentionnés, mais juste inconscients du danger posé par leur geste.

³⁵¹ A propos du tourisme lié au grand carnivore, voy. par exemple : J. BERGER, R.L. BESCHTA, B. ELMHAGEN, *et al.*, "Status and ecological effects of the world's largest carnivores", *Science* (343/6167), 2014, p. 5 ; L. BOITANI, *Action plan for the conservation of wolves (canis lupus) in Europe*, Strasbourg, Council of Europe, 2000, T-PVS (2000) 23, p. 37 ; H. BOYAC (coord.), *Le loup : un nouveau défi français*, *op. cit.*, pp. 113-118 et 272 ; B. D'HONDT, K. DRIESEN, J. EVERAERT *et al.*, *Wolvenplan Vlaanderen*, Rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek 2018 (70), Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Brussel, 2018, p. 28 ; X. LOUBERT-DAVAINE, *Loups et droit*, *op. cit.*, pp. 153-155.

³⁵² Par rapport à l'idée d'un écolabel, voy. S. BAZIADOLY, *La politique européenne de l'environnement*, *op. cit.*, pp. 131-132 ; L. BOITANI, *Action plan for the conservation of wolves (canis lupus) in Europe*, Strasbourg, Council of Europe, 2000, T-PVS (2000) 23, p. 37 ; H. BOYAC (coord.), *Le loup : un nouveau défi français*, *op. cit.*, p. 116 ; X. LOUBERT-DAVAINE, *Loups et droit*, *op. cit.*, pp. 152-153.

³⁵³ Voy. par exemple R. BAULESCH, G. BIVER, J. BORMANN *et al.*, *Plan d'action et de gestion relatif au loup au Luxembourg*, Bulletin technique de l'Administration de la nature et des forêts en matière de gestion de la faune sauvage et de chasse 5 (numéro spécial), 2017, pp. 46-47.

Conclusion

Pour rappel, dans ce document, nous avons procédé en deux phases, l'une étant non-juridique, l'autre l'étant pleinement.

Dans la première phase, nous avons présenté les personnages du tableau juridique que nous voulions dresser, parce qu'il est fondamental de sortir du carcan du droit pour en appréhender l'objet. Nous avons également expliqué les mouvements passés de ces personnages, afin de mieux comprendre pourquoi ces derniers se trouvaient dans ledit tableau. Enfin, pour comprendre la signification de la peinture elle-même, il nous fallait décrire les enjeux sociétaux qui expliquent le résultat auquel on a abouti aujourd'hui.

Dans la seconde, nous avons plongé au cœur de l'univers juridique des grands carnivores, qui se fractionne en trois niveaux : le droit international, le droit européen, et le droit régional wallon. Bien que dans la réalité, le droit de ces différents ensembles fusionne pour donner naissance à un statut juridique uniforme, nous les avons décomposés un à un pour percevoir et présenter plus clairement ce que chacun apporte aux grands carnivores sur le sol wallon, allant même jusqu'à évoquer l'effectivité individuelle de chaque instrument juridique analysé.

A travers l'examen du droit relatif aux grands carnivores, l'on peut se rendre compte de l'articulation toujours plus étroite des différents ordres juridiques qui nous entourent. Il serait erroné de les percevoir comme un fardeau inutile ; ils prouvent au contraire qu'ils sont salutaires dans la lutte pour la préservation des grands carnivores. Le droit international, en ce qu'il est détaché des considérations démagogues et des intérêts nationaux purement économiques et mercantiles, permet de donner une première impulsion à des accords interétatiques qui semblent bien souvent relever de la bonne conscience. Cette impulsion sert de fondation aux institutions de l'Union européenne, qui vont transposer les dispositions en un acte de droit dérivé qui sera quant à lui couvert par l'arsenal juridictionnel de l'Union, et s'avérera bien souvent plus ambitieux encore à l'égard de la protection conférée aux grands carnivores.

Certes, certains rétorqueront que, via ce schéma, les autorités wallonnes se voient inexorablement imposer un régime juridique par des bureaucrates. En toute hypothèse, force est de reconnaître que, dans les faits, c'est grâce aux efforts combinés des divers ordres juridiques que des progrès ont été effectués pour restaurer (partiellement) l'état de conservation d'espèces emblématiques qui était catastrophique avant leur arrivée. Qui plus est, la Belgique

est l'un des derniers pays de l'Union à connaître un retour des grands carnivores, et cela lui offre l'opportunité de pouvoir tirer d'avance des leçons par rapport aux difficultés rencontrées par les autres Etats, notamment celles liées à l'interprétation des normes internationales et communautaires pertinentes.

Cependant, comme nous l'avons observé (au travers des cas suédois et finlandais notamment), les populations de grands carnivores restent très fragiles dans de nombreux Etats européens, ce qui a pour conséquence que l'efficacité même de l'arsenal juridictionnel de l'UE est remise en cause.

Si le droit aime prescrire à la société ce qui doit être, l'étude des grands carnivores prouve qu'il n'aboutit pas toujours à prédire ce qui est. C'est ce constat amer qui doit l'amener à être à l'écoute lorsqu'il recherche l'équilibre qu'il souhaite apporter dans les conflits de valeurs qu'il est amené à trancher, à être inventif, et, surtout, à apprendre de ses erreurs du passé. Ainsi seulement les grands carnivores pourront-ils bénéficier d'un encadrement juridique stable et fidèle au traitement dont ils font l'objet dans la réalité.

Bibliographie

Législation :

- Statut de la Cour Internationale de Justice.
- Charte des Nations-Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945, approuvée par la loi du 14 décembre 1945, *M.B.*, 1^{er} janvier 1946, p. 1.
- Convention de Vienne sur le droit des Traités, faite à Vienne le 23 mai 1969, approuvée par la loi du 10 juin 1992, *M.B.*, 25 décembre 1993, p. 28706.
- Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, signée à Washington le 3 mars 1973, approuvée par la loi du 28 juillet 1981, *M.B.*, 30 décembre 1983, p. 16533.
- Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, signée à Berne le 19 septembre 1979, approuvée par la loi du 20 avril 1989, *M.B.*, 29 décembre 1990, p. 24504.
- Convention sur la diversité biologique, signée à Rio le 5 juin 1992, approuvée par la loi du 11 mai 1995, *M.B.*, 2 avril 1997, p. 7671.
- Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
- Traité sur l'Union européenne.
- Règlement (CEE) 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, *J.O.C.E.*, L 61, 3 mars 1997.
- Règlement (CEE) 865/2006 de la Commission du 4 mai 2006 portant modalités d'application du règlement (CEE) n°338/97 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, *J.O.C.E.*, L 166, 19 juin 2006.
- Règlement (UE) 2019/1587 de la Commission du 24 septembre 2019 interdisant l'introduction dans l'Union de spécimens de certaines espèces de faune et de flore sauvages conformément au règlement (CE) n° 338/97 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, *J.O.U.E.*, L 248, 27 septembre 2019.
- Directive (CEE) 92/43 du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, *J.O.C.E.*, L 206, 22 juillet 1992.
- Directive (UE) 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, *J.O.U.E.*, L 020, 26 janvier 2010.
- Constitution coordonnée du 17 février 1994.
- Code wallon de l'environnement, 2004.
- Loi du 5 mars 1952 relative aux décimes additionnels sur les amendes pénales, *M.B.*, 3 avril 1952, p. 2606.

- Loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature – Région Wallonne, *M.B.*, 11 septembre 1973, p. 10306.
- Loi-programme du 25 décembre 2016, *M.B.*, 29 décembre 2016, p. 90879.
- Décret Rég. w. du 28 juin 2001 modifiant la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, *M.B.*, 5 juillet 2001, p. 23384.
- Décret Rég. w. du 6 mai 2019 relatif à la délinquance environnementale, *M.B.*, 28 août 2019, p. 81564.
- Arrêté du Gouvernement wallon du 8 octobre 1998 relatif à l'indemnisation des dommages causés par certaines espèces animales protégées, *M.B.*, 29 octobre 1998, p. 35610.
- Arrêté du Gouvernement wallon du 24 juillet 2003 relatif aux modalités de récolte et d'analyse des données biologiques sur les populations wallonnes des espèces animales et végétales sauvages et des habitats naturels, *M.B.*, 1^{er} septembre 2003, p. 42741.
- Arrêté du Gouvernement wallon du 20 novembre 2003 fixant les modalités de déclaration de la capture ou de la mise à mort accidentelle d'une espèce animale intégralement protégée, *M.B.*, 20 janvier 2004, p. 3256.
- Arrêté du Gouvernement wallon du 20 novembre 2003 relatif à l'octroi de dérogations aux mesures de protection des espèces animales et végétales, à l'exception des oiseaux, *M.B.*, 3 février 2004, p. 6370.
- Arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} décembre 2016 fixant les objectifs de conservation pour le réseau Natura 2000, *M.B.*, 22 décembre 2016, p. 88148.
- Arrêté du Gouvernement wallon du 9 novembre 2017 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 octobre 1998 relatif à l'indemnisation des dommages causés par certaines espèces animales protégées, *M.B.*, 20 novembre 2017, p. 99576.
- Circulaire administrative du Service Public de Wallonie relative à la procédure pour l'indemnisation des dommages causés par le Loup, mai 2018.

Jurisprudence :

- C.J.C.E., arrêt *Commission des Communautés européennes c. République hellénique*, 30 janvier 2002, C-103/00, EU:C:2002:60.
- C.J.C.E., arrêt *Waddenzee*, 7 septembre 2004, C-127/02, EU:C:2004:482.
- C.J.C.E., arrêt *Commission c. Irlande*, 11 janvier 2007, C-183/05, EU:C:2007:14.
- C.J.C.E., arrêt *Commission c. République de Finlande*, 14 juin 2007, C-342/05, EU:C:2007:341.
- C.J., arrêt *Commission c. Autriche*, 14 octobre 2010, C-535/07, EU:C:2010:602.
- C.J., arrêt *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, 10 octobre 2019, C-674/17, EU:C:2019:851.

Doctrine :

- AKHTAR-KAVHARI A., CLIQUET A. et TELESITSKY A., *Ecological restoration in international environmental law*, Abingdon, Routledge, 2017.
- BAAKMAN K., *Testing Times: The Effectiveness of Five International Biodiversity-Related Conventions*, Nijmegen, Wolf, 2011.
- BAZIADOLY S., *La politique européenne de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2014.
- BÉTAILLE J., « Positive obligations to rescue small populations : A country study on the management of brown bear under the Habitats Directive in France », *Claws and Laws Research Project*, 2017, pp. 1-92.
- BLACKMORE A., BOITANI L., BOWMAN M., CADDELL R., CHAPRON G., CLIQUET A., COUZENS E., EPSTEIN Y., FERNÁNDEZ-GALIANO E., FLEURKE F.M., GARDNER R., HUNTER L., JACOBSEN K., KROFEL M., LEWIS M., LINNELL J., LÓPEZ-BAO J.V., MACDONALD D., REDPATH S., TROUWBORST A. et WANDESFORDE-SMITH G., “International Wildlife Law: Understanding and Enhancing Its Role in Conservation”, *BioScience* (67/9), 2017, pp. 784-790.
- ALVARES F., BLANCO J.C., CHAPRON G., CORTÉS Y., GARCÍA E.J., GODINHO R., LÓPEZ-BAO J.V., LLANEZA L., PALACIOS V., RICO M., RODRÍGUEZ A. et SAZATORNIL V., “Toothless wildlife protection laws”, *Biodivers. Conserv.* (24/8), 2015, pp. 2105-2108.
- BORN C.-H., “C.J.C.E. (2e ch.) n° C-342/05, 14 juin 2007 (Commission / Finlande)”, *AMEN* (1), 2008, pp. 40-41.
- BORN C.-H. et de SADELEER N., *Droit international et communautaire de la biodiversité*, Paris, Dalloz, 2004.
- BORN C.-H., DUFRENE M. et PEETERS A., « La biodiversité en Wallonie, 40 ans après l’adoption de la loi sur la conservation de la nature », *Amén.* (4), 2014, pp. 3-31.
- BOYAC H. (coord.), *Le loup : un nouveau défi français*, Paris, De Borée, 2017.
- CHAPRON G., EPSTEIN Y. et LÓPEZ-BAO J.V., “A Legal-Ecological Understanding of Favorable Conservation Status for Species in Europe”, *Conservation Letters* (9/2), 2015, pp. 81-88.
- CLÉMENT M., *Droit européen de l'environnement: Jurisprudence commentée* (3^{ème} éd.), Bruxelles, Larcier, 2017.
- DARPÖ J., “Brussels Advocates Swedish Grey Wolves”, *E.P.A.* (8), 2011, pp. 1-20.
- DARPÖ J. et EPSTEIN Y., “Under fire from all directions : Swedish Wolves management scrutinized by Brussels and at home”, in *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context, European Nature’s best hope ?* (sous la dir. de C.-H. BORN), Londres, Routledge, 2015, pp. 348-372.
- DARPÖ J. et EPSTEIN Y., “Thrown to the Wolves – Sweden Once Again Flouts EU Standards on Species Protection and Access to Justice”, *N.E.L.J.* (1), 2015, pp. 7-20.

- DELEUIL T., « La CITES et la protection internationale de la biodiversité », *Revue juridique de l'environnement* (5 (n° spécial)), 2011, pp. 45-62
- EPSTEIN Y., « The Habitats Directive and Bern Convention: Synergy and Dysfunction in Public International and EU Law », *G.I.E.L.R.* (26), 2014, pp. 139-173.
- EPSTEIN Y., “Favourable Conservation Status for Species: Examining the Habitats Directive’s Key Concept through a Case Study of the Swedish Wolf”, *Journal of Environmental Law* (28/2), 2016, pp. 221–244.
- JACKSON A.L.R., *Conserving Europe's wildlife : law and policy of the Natura 2000 Network of protected areas*, Abingdon, Routledge, 2018.
- LANDELLE P., *Aspects juridiques de la conservation de l’ours brun en France*, Limoges, Pulim, 2002.
- LOUBERT-DAVAINE X., *Loups et droit*, Limoges, Pulim, 2004.
- OLIVIER J., *L'Union Mondiale pour la Nature (UICN) : une organisation singulière au service du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2005.
- RENDERS D. *Droit administratif général*, 2^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2017.
- SCHOUKENS E., “Killing Wolves to Save Them: Over Finse Wolvenjacht, de Moord Op Naya En Het EU-Recht Na Het 'Tapiola'-Arrest van 10 Oktober 2019”, *Tijdschrift Voor Milieurecht*, 2020, pp. 3–27.
- TROUWBORST A., “Global large carnivore conservation and international law”, *Biodiversity and Conservation* (24/7), 2015, pp. 1567-1588.
- TROUWBORST A., “Wilderness protection under the Bern Convention: the perspective of Europe’s large carnivores”, in *Wilderness protection in Europe: the role of international, european and national law* (sous la dir. de K. BASTMEIJER), Cambridge, Cambridge University Press, 2016, pp. 160-176.
- TRUILHÉ-MARENGO E., *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2015.
- VAN HEIJNSBERGEN P., *International Legal Protection of wild Fauna and Flora*, Amsterdam, Ios Press, 1997.

Autres documents (nationaux et internationaux) :

- ANDERSEN R., ANDERSONE Z., BALCIAUSKAS L., BLANCO J.C., BOITANI L., BRAINERD S., BREITENMOSER U., KOJOLA I., LIBERG O., LINNELL J., LOE J., OKARMA H., PEDERSEN H. C., SAND H., SOLBERG E., VALDMANN H. et WABAKKEN P., “The fear of wolves : A review of wolf attacks on humans”, *NINA*, 2002, pp. 1-65.
- ANDRÉN H., CHAPRON G., HUBER D., KACZENSKY P., LINNELL J. et VON ARX M., *Status, management and distribution of large carnivores – bear, lynx, wolf & wolverine – in Europe*, European Commission, 2012.

- APES, décision 17/12/2009, Dnr 411-7484-09 Nv.
- APES, décision 17/12/2010, NV-03454-10.
- BARIL L. M., HANSEN A. J., LAWRENCE R. et RENKIN R., “Songbird response to increased willow (*Salix* spp.) growth in Yellowstone’s northern range”. *Ecological Applications* (21), 2011, pp. 2283-2296.
- BAULESCH R., BIVER G., BORMANN J., DOSTERT M., ENGEL E., ERNST G., HERR J., GRASGES M., KIRSCH E., LOOS A., MOUSEL V., NEGRETTI N., REIS P., REDING R., SCHAULS R., SCHINTGEN L., SCHLEY L., et VAN VLIET G., *Plan d’action et de gestion relatif au loup au Luxembourg*, Bulletin technique de l’Administration de la nature et des forêts en matière de gestion de la faune sauvage et de chasse 5 (numéro spécial), 2017, pp. 1-56.
- BEENTJES K., BERGMAN H., CANIGLIA R., CREMERS H., DE GROOT A., FABBRI E., FONT L., GRAVENDEEL B., GROENENBERG D., GRONE A., GROOT BRUINDERINK G., HAKHOF J., HARMS V., JANSMAN H., JANSSEN R., KIK M., LAMMERTSMA D., LAROS I., LINNARTZ L., MULDER J.L., NIEMAN A.M., NOWAK C., RANDI E., RIJKS M., SPEKSNIJDER A., VAN DER MAREL D., VAN DER MIJE S. et VONHOF H.B., “The first wolf found in the Netherlands in 150 years was the victim of a wildlife crime”, *Lutra*, 56/2, 2013, pp. 93-105.
- BERGER J., BERGER K.M. et GESE E.M., “Indirect effects and traditional trophic cascades: A test involving wolves, coyotes, and pronghorn”, *Ecology* (89), 2008, pp. 818-828.
- BERGER J., BESCHTA R.L., ELMHAGEN B., ESTES J.A., HEBBLEWHITE M., LETNIC M., NELSON M.P., RIPPLE W.J., RITCHIE E.G., SCHMITZ O.J., SMITH D.W., WALLACH A.D., WILMERS C.C. et WIRSING A.J., “Status and ecological effects of the world’s largest carnivores”, *Science* (343/6167), 2014, pp. 1-11.
- BESCHTA R.L. et RIPPLE W.J., “The role of large predators in maintaining riparian plant communities and river morphology”, *Geomorphology* (157-158), 2011, pp. 88-98.
- BESCHTA R.L. et RIPPLE W.J., “Trophic cascades in Yellowstone: The first 15 years after wolf reintroduction”, *Biol. Conserv.* (145), 2012, pp. 205-213.
- BESCHTA R.L., RIPPLE W.J. et ROBBINS C.T., “Trophic cascades from wolves to grizzly bears in Yellowstone”, *Journal of Animal Ecology* (83), 2014, pp. 223-233.
- BIGGINS D., HARLOW H.J., HARLOW T.S., MILLER B.J. et RIPPLE W.J., “Trophic cascades linking wolves (*Canis lupus*), coyotes (*Canis latrans*), and small mammals”, *Can. J. Zool.* (90), 2012, pp. 70-78.
- BOITANI L., *Action plan for the conservation of wolves (canis lupus) in Europe*, Strasbourg, Council of Europe, 2000, T-PVS (2000) 23.
- BOITANI L., *Canis lupus (errata version published in 2019). The IUCN Red List of Threatened Species*, 2018: e.T3746A144226239, 2018.
- BREITENMOSER U., BREITENMOSER-WÜRSTEN C., KAPHEGYI T., KAPHYGYI U., MÜLLER M., OKARMA H. et WALLMANN U., *Action plan for the conservation of the Eurasian lynx (Lynx lynx) in Europe*, Strasbourg, Council of Europe, 2000, T-PVS (2000) 22.

- COMITÉ PERMANENT DE LA CONVENTION DE BERNE, *Recommandation n° 16 (1989) concernant les zones d'intérêt spécial pour la conservation*, REC (1989) 16.
- COMITÉ PERMANENT DE LA CONVENTION DE BERNE, *Résolution n° 6 (1998) contenant la liste des espèces nécessitant des mesures spécifiques de conservation de l'habitat*, RES (1998) 6.
- COMITÉ PERMANENT DE LA CONVENTION DE BERNE, *Recommandation n° 204 sur la sauvegarde du lynx d'Eurasie (Lynx lynx) en Europe continentale (2019)*, REC (2019) 204.
- COMMISSION EUROPÉENNE, *Guidance document on the strict protection of animal species of community interest provided by the «Habitats» Directive 92/43/ EEC*, version finale, février 2007.
- COMMISSION EUROPÉENNE, doc. IP/02/1060.
- COMMISSION EUROPÉENNE, doc. IP/11/95 (numéro d'infraction 2010/4200).
- COMMISSION EUROPÉENNE, doc. IP/11/732 (numéro d'infraction 2010/4200).
- COMMISSION EUROPÉENNE, numéro d'infraction 2014/2178.
- COMMISSION EUROPÉENNE, doc. MEMO/15/5162 (numéro d'infraction 2010/4200).
- CRABTREE R.L., GETZ W.M., MURPHY K.M., SMITH D.W., WILMERS C.C., “Trophic facilitation by introduced top predators: grey wolf subsidies to scavengers in Yellowstone National Park”, *Journal of Animal Ecology* (72/6), 2003, pp. 909-916.
- DAHLE B., GERSTL N., SWENSON J.-E. et ZEDROSSER A., *Action plan for the conservation of the brown bear (Ursus arctos) in Europe*, Strasbourg, Council of Europe, 2000, T-PVS (2000) 24.
- DELIBES M., *Status and Conservation Needs of the Wolf (Canis Lupus) in the Council of Europe Member States*, Strasbourg, Council of Europe, 1990, pp. 1-46.
- D'HONDT B., DRIESEN K., EVERAERT J., GEERAERTS C., GORISSEN D., GOUWY J., MERGEAY J., VAN DEN BERGE K., VAN HERZELE A. et VANWANSEELE M.-L., *Wolvenplan Vlaanderen, Rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek 2018 (70)*, Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Brussel, 2018.
- FICHEFET V., LICOPPE A. et SCHOCKERT V., *Plan d'actions pour le loup en Wallonie (Projet)*, SPWARNE, Mars 2020, pp. 1-53.
- FICHEFET V., LICOPPE A. et SCHOCKERT V., *Plan d'action pour une cohabitation équilibrée entre l'homme et le loup en Wallonie*, SPWARNE, Juin 2020, pp. 1-64.
- LA DIRECTION DE LA CULTURE ET DU PATRIMOINE CULTUREL ET NATUREL, *Proposition d'amendements des Annexes proposée par la Suisse*, Convention de Berne, T-PVS (2004) 9.
- LA DIRECTION DE LA CULTURE ET DU PATRIMOINE CULTUREL ET NATUREL, *Rapport (24^e réunion du Comité permanent)*, Convention de Berne, T-PVS (2004) 16.
- LA DIRECTION DE LA CULTURE ET DU PATRIMOINE CULTUREL ET NATUREL, *Rapport (26^e réunion du Comité permanent)*, Convention de Berne, T-PVS (2006) 24.

- LA DIRECTION DE LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE, DE LA CULTURE ET DE LA DIVERSITÉ, *Demande de révision de l'article 22 de la Convention de Berne par la Suisse*, Convention de Berne, T-PVS (2012) 4.
- LA DIRECTION DE LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE, DE LA CULTURE ET DE LA DIVERSITÉ, *Rapport (32^e réunion du Comité permanent)*, Convention de Berne, T-PVS (2012) 22.
- LA DIRECTION DE LA PARTICIPATION DÉMOCRATIQUE, *Liste des décisions et Textes adoptés*, Convention de Berne, T-PVS (2018) Misc.
- LEUTHARD D., *Proposition de la Suisse*, Convention de Berne, JJ61/2018 AG/gd/ik.
- LINNELL J. et SALVATORI V., *Report on the conservation status and threats for wolf (Canis lupus) in Europe*, Convention de Berne, T-PVS/Inf (2005) 16.
- LINNELL J., *Management of bold wolves*, Policy Support Statements of the Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE), 2019.
- MCLAREN B.E. et PETERSON R.O., “Wolves, Moose, and Tree Rings on Isle Royale”, *Science* (266), 1994, pp. 1555-1558.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, *Le règlement des différends dans les accords environnementaux et autres instruments juridiques*, 1995, OCDE/GD(95)138.
- PARLEMENT EUROPÉEN, doc. CM\1179834EN (PE575.008v06-00).
- SHINE C., *Legal Report on the possible need to amend Appendix II of the Convention for the wolf*, Convention de Berne, T-PVS/Inf (2005) 18.
- SMITH D.W. et TYERS D.B., “The history and current status and distribution of beavers in Yellowstone National Park”, *Northwest Science* (86), 2012, pp. 276–288.
- THE LARGE CARNIVORE INITIATIVE FOR EUROPE, *Presentation of the Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE)*, Strasbourg, Convention de Berne, T-PVS (2001) 80.
- THE LARGE CARNIVORE INITIATIVE FOR EUROPE, *Status and Trends for Large Carnivores in Europe*, UNEP-WCMC project “Biodiversity Trends and Threats in Europe”, 2004, pp. 13-14.
- WAM H.K., “Wolf behaviour towards people – the outcome of 125 monitored encounters” (M.S. thesis), *Norwegian University of Life Sciences*, Ås, 2003.

