

Les loups ne sont pas les bienvenus ? Zonage pour la conservation des grands carnivores et gestion dans le cadre de la Convention de Berne et de la Directive habitats de l'Union Européenne

DOI: 10.1111/reel.12249

Review of European, Comparative & International Environmental Law, Vol. 27 (2): 1-14

ORIGINAL ARTICLE

WILEY


 RECIEL
 Review of European, Comparative & International Environmental Law

Wolves not welcome? Zoning for large carnivore conservation and management under the Bern Convention and EU Habitats Directive

Arie Trouwborst

Résumé

À quelques exceptions près, les populations d'ours, de loups, de lynx et d'autres grands carnivores sont de retour à travers l'Europe. Le zonage est l'un des moyens dont disposent les pouvoirs publics pour promouvoir la conservation des grands carnivores, tout en minimisant les conflits avec les intérêts humains. En principe, cela peut impliquer la désignation de zones où la conservation des grands carnivores est prioritaire sur les intérêts humains contradictoires, mais aussi des zones où la densité de population des grands carnivores est adaptée aux activités humaines, y compris les zones de faible densité ou de zones d'exclusion. Le zonage en tant qu'outil de conservation et de gestion des grands carnivores est à l'étude à la lumière de deux instruments juridiques européens, la **Convention de Berne** et la **Directive Habitats** de l'UE. L'article constate que, premièrement, les différents régimes juridiques qui s'appliquent aux grands carnivores avec ces instruments dans différentes parties de l'Europe prévoient un degré distinct de zonage de haut niveau. Deuxièmement et surtout, la Convention et la directive déterminent « la largeur de bande juridique » à l'intérieur de laquelle les autorités nationales peuvent concevoir et mettre en œuvre des régimes de zonage nationaux plus spécifiques.

1. INTRODUCTION

L'Europe abrite plusieurs espèces de grands prédateurs terrestres : ours brun (*Ursus arctos*), lynx eurasiatique (*Lynx lynx*), lynx ibérique (*Lynx pardinus*), glouton (*Gulo gulo*), loup (*Canis lupus*) et chacal doré (*Canis aureus*). Le redressement remarquable de nombreuses populations de ces espèces au cours des dernières décennies a été bien documenté¹. Considérant que ce retour de carnivores est une réussite dans la perspective de la conservation de la biodiversité, elle donne également lieu à des conflits avec des intérêts humains, par exemple à travers la prédation du bétail, la concurrence avec les chasseurs et les problèmes de sécurité humaine². Les conflits de coexistence homme-carnivore peuvent devenir particulièrement intense lorsque les prédateurs retournent dans les régions et les pays où ils ont été exterminés il y a longtemps. Les autorités publiques sont alors confrontées à des défis difficiles concernant la façon de combiner la conservation des grands carnivores avec des intérêts humains

contradictoires³. Le zonage constitue l'un des différents moyens disponibles pour les autorités afin de poursuivre des objectifs en matière de conservation et de gestion des grands carnivores, y compris la minimisation des conflits⁴. On peut distinguer trois séries d'actions qui peuvent être utilisées pour réduire le chevauchement spatial entre les grands carnivores et les conflits activités humaines:

- (i) manipuler la densité de grands carnivores;
- (ii) ajuster la manière dont les activités en conflit sont menées;
- (iii) supprimer l'activité potentiellement conflictuelle du territoire des carnivores⁵.

La plupart des systèmes de zonage implémenteront ces trois groupes d'actions de différentes manières dans différents endroits⁶. Pour simplifier, cependant, deux types de zones de base peuvent être distingués:

- (i) les zones où les carnivores de grande taille reçoivent un traitement favorable par rapport à l'activité humaine;

(ii) et (ii) les zones où les grands carnivores reçoivent un traitement défavorable. Celles-ci comprennent les zones où les faibles densités ou l'absence de grands carnivores sont visés, avec de tels objectifs généralement poursuivis par moyen mortel. La présente analyse explore le zonage des grands carnivores à la lumière de deux instruments juridiques internationaux influents pour la conservation de la biodiversité, à savoir la Convention de 1979 du Conseil de l'Europe sur la Conservation de la vie sauvage et des habitats naturels en Europe (Convention de Berne)⁷ et la Directive de l'Union européenne (UE) de 1992 sur la conservation des habitats naturels et de la faune et de la flore sauvages (Directive habitats)⁸. Une attention particulière est portée aux implications de ces cadres juridiques européens pour donner la possibilité aux autorités de désigner des zones d'exclusion opérationnelle « zones interdites » ou « zones à faible densité » (LDAs) pour les grands carnivores.

L'analyse fait appel à des méthodologies de recherches normalisées internationales et européennes. Elle regarde à la fois les instruments législatifs eux-mêmes et les directives fournies par les organismes compétents, en particulier la Cour de justice de l'UE (CJUE), de la Commission européenne et du Comité permanent de la Convention de Berne (principale institution de la Convention, dans lequel toutes les parties sont représentées).

2. INSTRUMENTS JURIDIQUES EUROPÉENS POUR FOURNIR UN ZONAGE DE NIVEAU ÉLEVÉ

La Convention de Berne et la Directive Habitats prévoient elles-mêmes divers degrés de zonage pour la conservation et la gestion des grands carnivores au niveau européen, car elles attribuent des régimes juridiques différents aux différentes espèces de grands carnivores selon les pays - et parfois la partie d'un pays - où ils se produisent.

En vertu de la Directive Habitats, ce zonage de haut niveau fonctionne comme suit. Dans les parties de pays de l'UE où le régime de l'annexe IV de la Directive Habitats s'applique, les grands carnivores doivent être protégés, c'est-à-dire qu'il est notamment interdit de les tuer, sauf lorsque certaines conditions strictes sont remplies⁹. Inversement, lorsque l'annexe V s'applique, l'abattage et/ou la chasse des grands carnivores peuvent être effectués ou autorisés plus largement tant que le statut de conservation global est favorable. De même, lorsque le régime de l'annexe II de la directive s'applique aux grands carnivores, les États membres doivent désigner les sites Natura 2000 pour les espèces impliquées. Dans et autour de ces sites, des règles spécifiques s'appliquent favorisant la conservation des espèces en question. Ces obligations n'existent pas lorsque l'annexe II ne s'applique pas.

Des considérations largement comparables s'appliquent à la Convention de Berne, qui lie les États membres de l'UE (et l'UE elle-même) et plusieurs autres pays. Lorsque le régime de la convention de l'annexe II s'applique à un carnivore particulier, cette espèce est soumise à une protection stricte et à des obligations en matière de conservation de son habitat,

alors qu'un régime plus souple fonctionne lorsque l'annexe III est applicable. Lorsque l'Annexe ne s'applique pas, les autorités de la partie concernée par la convention ne sont liées que par plusieurs obligations générales, exigeant notamment la sauvegarde de niveaux de population minimum.

Pour le loup, par exemple, le régime par défaut de la Convention de Berne est l'annexe II, mais en raison de réserves soumises en parties en vertu de l'article 22, les loups sont des espèces inscrites à l'Annexe III dans deux pays et ont un statut non coté dans 12 autres pays. De même, conformément à la Directive Habitats, les loups figurent à l'annexe II, sauf en Finlande, en Estonie, en Lettonie, en Lituanie et dans certaines parties de la Grèce et de l'Espagne. En outre, les loups ont le statut d'annexe IV dans la plupart des États membres, mais l'annexe V à la place en Bulgarie, en Estonie, en Lettonie, en Lituanie, Pologne, Slovaquie et certaines parties de la Grèce, de la Finlande et de l'Espagne. Combiné, la Convention de Berne et la Directive Habitats prévoient un niveau élevé de système de zonage par lequel de nombreuses combinaisons de régimes différents s'appliquent dans différentes parties de l'Europe (voir la figure 1 à la fin de l'article)¹⁰. Dans la plupart des cas, les frontières entre les différents régimes sont des frontières juridictionnelles internationales, et artificielles d'un point de vue biologique¹¹. Comme la grande majorité des populations européennes de grands carnivores s'étendent à deux ou plusieurs pays, la nécessité des autorités à coordonner les mesures de conservation et de gestion aux niveaux de chaque population transfrontalière est évident et a été souligné par le Comité permanent de la Convention de Berne et la Commission européenne¹².

3. INSTRUMENTS JURIDIQUES EUROPÉENS POUR DÉTERMINER LE NIVEAU POUR DES POLITIQUES DOMESTIQUE DE ZONAGE

Les différentes conventions et régimes conventionnels représentent des normes minimums. C'est-à-dire que les autorités nationales peuvent instaurer des normes de conservation pour les espèces en cause autre que celles requises par la Convention et/ou la directive dans le domaine concerné, mais pas moins¹³. Ainsi, les zones où les grands carnivores reçoivent un traitement favorable sont les plus susceptibles d'être conformes aux normes des instruments juridiques européens.

Le chevauchement, l'ajustement mutuel ou la compatibilité des différents régimes applicables aux grands carnivores dans le cadre de la Convention et la directive à travers l'Europe est loin d'être parfaite. Comme le montre la figure 1 pour les loups, dans de nombreux endroits, la Convention et la Directive ont des normes similaires, bien que la directive exige des normes plus strictes que la Convention, et l'inverse est vrai dans deux autres pays (Estonie et nord de la Grèce, où une - juridiquement anormale - combinaison de la Convention de Berne Annexe II et la directive Habitats, l'annexe V s'applique). Quelques autres exemples peuvent illustrer davantage le problème. Le lynx eurasiatique est strictement protégé par le statut de l'annexe IV dans tous les États membres de l'UE sauf un, alors que l'espèce a moins de

protection en vertu de la Convention de Berne (Annexe III), à la seule exception du lynx des Balkans (*Lynx lynx balcanicus*) depuis la récente ascendance de cette sous-espèce à l'Annexe II¹⁴. De même, les chacals doré ont un niveau de protection plus élevé dans les États membres de l'UE (annexe V) que dans les pays où seule la Convention s'applique (non répertorié). Inversement, les carcajous sont strictement protégés par la **Convention de Berne** (Annexe II), mais pas sous la **Directive Habitats** (l'espèce ne figure pas à l'annexe IV - ni même à l'annexe V). **Un autre problème concerne les loups dans l'Est de l'Espagne**. Dans une zone couvrant environ un tiers du pays, les régimes appliqués là-bas en matière de loups de la **Directive Habitats** sont peu clairs¹⁵.

Quel que soit le moyen, le zonage de haut niveau fourni par la directive Habitats et/ou la convention de Berne déterminent l'intervalle de légalité dans lequel les autorités des différents pays peuvent concevoir et mettre en œuvre des régimes de zonage nationaux plus spécifiques. En particulier, lorsque les régimes de l'annexe II et/ou de l'annexe IV de la directive habitats et/ou le régime de l'Annexe II de la Convention de Berne s'applique, **les options pour les politiques de zonage nationales sont soumises à des limitations distinctes, qui restreignent sévèrement le pouvoir discrétionnaire des autorités de désigner des zones où les grands carnivores reçoivent un traitement défavorable**. Comme discuté ci-dessous, désignant des zones d'exclusion ou des LDAs pour les grands carnivores dans (les parties de) pays où les régimes de protection strictes européens et/ou le régime Natura 2000 applicable est particulièrement problématique.

4. ZONAGE ET ZONES DE PROTECTION EUROPÉENNE

Les aires protégées désignées pour les grands carnivores dans le cadre des habitats du Réseau Natura 2000 de la **Directive** ou du Réseau Emerald de la **Convention de Berne** ont une signification évidente dans le contexte actuel.

4.1 Natura 2000

Lorsque le régime de l'annexe II de la directive s'applique aux loups, aux ours, au lynx ou aux gloutons, les autorités des États membres doivent désigner les sites pour ces espèces en tant que **Zones Spéciales de Conservation** (ZSC) dans le cadre du réseau Natura 2000¹⁶. Bien que peu de sites Natura 2000, voire aucun assez grand puisse soutenir des populations viables de grands carnivores¹⁷ ils contribuent évidemment à la conservation de l'espèce¹⁸ et affectent évidemment aussi la gestion de ces espèces. Diverses obligations concernant ces sites Natura 2000 à elles seules créent une sorte de régime de zonage et affectent en outre la possibilité pour les autorités des États membres de mettre en œuvre des mesures de zonage supplémentaire, en particulier si ces dernières impliquent un traitement défavorable des espèces carnivores concernées.

En ce qui concerne la sélection des ZSCs pour les loups, les ours, les lynx et/ou les gloutons, il convient tout d'abord de noter que les États membres ne sont pas obligés de

sélectionner toutes les zones où les espèces en cause sont présentes, mais plutôt les plus appropriées¹⁹. Pour les **«espèces s'étendant sur de vastes zones»** les sites à sélectionner sont ceux qui **«présentent les facteurs physiques ou biologiques essentiels à leur vie et à leur reproduction»**²⁰. Dans ce processus de sélection, les États membres doivent être guidés par des facteurs écologiques à l'exclusion des facteurs socioéconomiques et autres facteurs²¹. Le choix du terrain dépend donc des animaux et non des États membres²². **Dans cette optique, les politiques de zonage domestique qui excluent a priori certaines parties d'un pays à partir de l'aire de répartition potentielle des populations de grands carnivores sont clairement problématiques**²³. Cela est particulièrement évident dans les situations où les grands carnivores sont en train de recoloniser un pays ou une région, car les animaux doivent avoir la possibilité de montrer quels territoires ils considèrent eux-mêmes comme les plus appropriés. Cependant, aussi dans les situations où les populations de carnivores sont établies de longue date, le régime de l'annexe II continue de limiter les possibilités de zones d'exclusion ou de LDAs. Le processus de désignation du site est un processus continu qui doit suivre la dynamique de chaque espèce, de sorte que lorsque les besoins d'espace d'une espèce ou les préférences changent (par exemple, en raison des effets écologiques du changement climatique), la désignation de ZSC doit être ajustée en conséquence²⁴.

Pour les ZSC désignées, l'article 6, paragraphe 1, de la **Directive Habitats oblige les États membres** à prendre les mesures de conservation nécessaires, **«mesures qui correspondent aux exigences écologiques»** de l'espèce en question. Pour les grands carnivores, cela peut impliquer la disponibilité de nourriture suffisante (espèces proies) de repos suffisant, de sites de reproduction et (pour les ours) d'hibernation. En outre, pour les prospectives ZSC désignées pour les grands carnivores, **l'article 6, paragraphe 2 oblige les États membres** à **«prendre les mesures appropriées pour éviter»** toute **«Perturbation»** et toute détérioration de l'habitat de l'espèce. Enfin, des projets ou des plans potentiellement dangereux pour la conservation d'espèces au sein des sites Natura 2000 sont soumis à un **«régime d'autorisation restrictif»** prévu à l'article 6 (3-4). Ce qui peut avoir des implications, entre autres, sur les activités minières, la construction des autoroutes et autres infrastructures, la construction de clôtures, la construction d'éoliennes et autres activités au sein des ZSC sélectionnées pour les grands carnivores et pour des activités similaires à l'extérieur d'une ZSC ayant une influence négative sur la conservation des carnivores en utilisant le (s) site (s)²⁵.

L'article 6 énonce notamment plutôt des obligations de résultat, ce qui signifie que les autorités des États membres doivent **«simplement»** faire ce qu'il faut pour conserver - et là où les populations sont détériorées, les restaurer²⁷ - les grandes espèces de carnivores impliquées dans les sites Natura 2000 correspondants. Par exemple, si un État membre tolère le braconnage des carcajous, des ours, des loups ou des lynx ou autour des ZSC désignées pour l'espèce, **cela viole son obligation** en vertu de l'article 6, paragraphe 2, afin d'éviter

les « **perturbations importantes** ». Le dernier terme doit être compris au sens large - couvrant « **tout événement qui contribue au déclin à long terme de la population de l'espèce sur le site**²⁸ » et englobe clairement l'abattage illégal²⁹. Un exemple est fourni par un arrêt de 2011 de la CJUE concernant les mines de charbon à ciel ouvert dans un site Natura 2000 espagnol désigné notamment pour les ours³⁰. La Cour a qualifié les impacts des activités minières comme « **perturbations** » du site « **qui sont importantes eu égard à la conservation de l'ours brun** », ce qui équivaut à une violation par l'Espagne de l'article 6, paragraphe 2, de la **Directive Habitats**³¹.

La sphère d'influence spatiale des obligations de l'article 6 est considérable, compte tenu des grandes surfaces utilisées par les lynx, les ours, carcajous et meutes de loups, qui s'étendent souvent bien au-delà des zones désignées comme sites Natura 2000. Comme Linnell et ses collègues mettent en perspective les besoins spatiaux des grands carnivores: « **quand on pense grands carnivores, nous devons penser en termes de zones plus vastes que nous avons l'habitude de penser pour toute autre espèce terrestre** » groupe³².

4.2 Réseau Emerald

L'article 4 de la **Convention de Berne oblige les parties** à « **prendre les mesures appropriées** » et les mesures législatives et administratives nécessaires pour assurer la conservation des habitats des espèces de faune sauvage, en particulier celles énumérées à l'annexe II, afin d'éviter autant que possible toute détérioration de leurs habitats et d'entreprendre des efforts coordonnés pour la protection des habitats naturels situés dans les zones frontalières. Basé sur l'article 4, le Comité permanent a développé le « **Réseau Emerald** » de **Zones d'Intérêt Spécial de Conservation (ASCI)**, en tant que réseau d'aire protégée équivalent au réseau Natura 2000 de la **Directive Habitats**, et le complétant au-delà de l'UE. Les Ours brun, loups, les deux espèces de lynx et le carcajou ont été désignés par le Comité permanent en tant que « **qu'espèces nécessitant des mesures spécifiques de conservation d'habitat** », c'est-à-dire que les parties contractantes doivent désigner des ASCI pour ces espèces dans le cadre du réseau Emerald³³. La résolution concernée note que certaines espèces de la liste, marquées du signe « # », « **Peut être abondant dans certaines parties de l'Europe et peut ne pas nécessiter de mesures de conservation de l'habitat partout** », et marque loup, ours brun, lynx eurasiens et carcajou en tant que tel³⁴.

Une question intrigante mais peu mentionnée concerne l'application de ce régime en Norvège et en Suisse. Les loups, par exemple, sont loin d'être « abondant » dans ces deux pays. Pourtant, à ce jour, aucun pays n'a désigné des ASCI du Réseau Emerald pour l'espèce. En Suisse en 2012, sept sites ont été désignés pour le lynx d'Eurasie, mais aucun pour le loup. La Norvège n'a apparemment pas l'intention de désigner des ASCI pour l'une des quatre grandes espèces de carnivores présentes sur son territoire (ours brun, lynx d'Eurasie, carcajou, loup). En 2014, le Comité permanent a décidé que les parties peuvent informer le Secrétariat de la

Convention de Berne « quand ils considèrent que la réalisation d'un état de conservation de certaines espèces marquées du signe (#) n'exige pas la désignation des ASCI sur leur territoire national », demandant à ces parties de le justifier par des informations concernant notamment la taille de la population de l'espèce, sa répartition et ses tendances, les menaces face à elle et les mesures prises pour sa protection et sa gestion³⁵. Il est donc difficile de savoir si la Norvège et la Suisse sont actuellement en conformité avec leurs obligations au titre de l'article 4 de la Convention de Berne concernant les grands carnivores et leur habitat³⁶.

5. ZONES de FAIBLE DENSITÉ ET OBJECTIFS DE LA CONVENTION DE BERNE et de la DIRECTIVE HABITATS

Une question particulièrement importante dans le contexte de cette analyse est de savoir dans quelle mesure l'établissement et le fonctionnement d'un régime de zonage impliquant des zones d'exclusion ou des LDAs - l'objectif est d'avoir pas ou très peu d'animaux de l'espèce concernée - est compatible avec la directive Habitats et la Convention de Berne.

Maintenir une densité de carnivores faible dans ces zones sera normalement poursuivi par des moyens mortels. Des moyens non létaux existent - par exemple, capture et translocation; stérilisation et immunocontraception; clôtures résistantes aux prédateurs - mais elles sont souvent considérées comme peu pratiques et/ou inefficaces³⁸. Les questions importantes concernent l'échelle et l'efficacité des LDAs et des zones d'exclusion, et leurs impacts sur le statut de conservation des espèces impliquées. Comme Linnell et ses collègues l'ont observé, les vastes domaines vitaux des grands carnivores et les distances de dispersion impressionnantes des jeunes animaux, « **limitent notre capacité à confiner la présence de grands carnivores dans les zones visées** »³⁹. Une utilisation très poussée des clôtures à l'épreuve des prédateurs, « **est donc difficile pour maintenir des gradients élevés de densité de carnivores et des bords nets entre zones** »⁴⁰. Ainsi, plus elles sont petites, moins elles sont efficaces. Les LDAs ou les zones d'exclusion sont susceptibles d'atteindre leurs propres objectifs - encore une fois, à moins qu'ils ne soient complètement clôturés.⁴¹ De plus, les LDAs non clôturés et les zones d'exclusion dont les grands carnivores sont éliminés de manière mortelle peuvent agir sur la population comme un « **puits** » et avoir un impact négatif sur le statut de conservation de la population en question⁴². La mortalité et les effets de puits mis à part, à la fois clôturés et non clôturés les LDAs et les zones d'exclusion nuisent à la connectivité entre et/ou les populations de carnivores et par conséquent au statut de conservation de la population concernée⁴³. Plus la zone est grande, plus son effet de barrière est potentiel. L'impact des LDAs en Finlande et en Suède sur la population Scandinave de loups en est un exemple. Les deux pays ont une politique de zonage selon laquelle l'établissement de meutes de loups dans les zones de rassemblement des rennes de chaque pays est effectivement exclu, et la dispersion réussie des loups à travers ces zones

sont rendus très difficiles - ce qui a entraîné l'isolement et la fragilité génétique de la population de loup Scandinave⁴⁴.

Une première chose à noter en prenant la perspective de la Convention de Berne et la Directive Habitats stipulent que les politiques de zonage nationales **visant explicitement à réduire l'aire (potentielle) des grands carnivores sont difficiles à défendre compte tenu des objectifs primordiaux de ces instruments, à savoir la conservation de la vie sauvage européenne, y compris les grands carnivores et les habitats fauniques**⁴⁵. La prévention ou la réduction des conflits liés à la faune sauvage en tant que tels, n'est pas un objectif d'instruments juridiques. Certes, l'article 2, paragraphe 3, de la **Directive Habitats** indique que les mesures prises « **en application de la présente directive compte des exigences économiques, sociales et culturelles** », et les intérêts culturels, économiques et récréatifs sont également mentionnés dans l'obligation énoncée à l'article 2 de la **Convention de Berne**. Pourtant, les deux dispositions établissent une hiérarchie évidente, **par laquelle les intérêts écologiques prennent le pas sur les aspects socio-économiques**⁴⁶.

En ce qui concerne la **Directive Habitats**, la jurisprudence et les orientations de la CJUE par la Commission européenne confirment que l'article 2, paragraphe 3, **ne crée pas** une option de dérogation autonome en plus de l'article 6, paragraphe 4 et 16 (1) ⁴⁷. Les considérations d'ordre socioéconomique ont un rôle légitime à jouer en ce qui concerne les règles de protection de la zone et des espèces de la directive, mais seulement une fois les sites Natura 2000 sélectionnés (en vertu de l'article 6 (3-4)), ou une fois qu'un besoin concret de déroger à une protection stricte apparaît (en vertu de l'article 16 (1), examiné ci-après). Comme discuté plus loin ci-dessous, en s'appuyant sur des considérations sociales, économiques ou culturelles, **les considérations pour limiter systématiquement la liberté des grands carnivores de se promener et choisir leurs propres domaines vitaux semble difficile à justifier par l'application de l'annexe II et/ou l'annexe IV**⁴⁸.

En ce qui concerne la **Convention de Berne**, il est intéressant de noter que le Comité permanent a exprimé à plusieurs reprises son souhait de « **promouvoir la coexistence de populations viables de grands carnivores avec le développement des zones rurales dans les régions appropriées** »⁴⁹. En ce qui concerne le lynx d'Eurasie dans la région alpine, par exemple, le comité permanent a exprimé son aspiration à « **promouvoir la coexistence de populations viables de lynx dans les Alpes avec un développement soutenu de ses zones rurales** », tout en notant que la conservation du lynx est compatible avec d'autres activités humaines telles que l'élevage et la chasse⁵⁰.

6. ZONES DE FAIBLE DENSITÉ ET REGIMES DE LA DIRECTIVE HABITATS

6.1 Annexe II

Il ressort clairement de l'annexe II de la **Directive Habitats** un régime supérieur aux emplacements et aux dimensions des sites Natura 2000 pour les grands carnivores qui doivent être établis sur la base de l'écologie, et pas de facteurs socio-

économiques et que l'exclusion de certaines zones de l'aire potentielle des espèces impliquées est donc problématique avec l'application de l'annexe II - en particulier (mais pas uniquement) lorsque l'espèce est en phase de récupération ou de recolonisation. En outre, s'efforcer pour avoir de faibles densités ou même une absence de loups, d'ours, de lynx ou de carcajou dans les sites Natura 2000 désignés pour ces espèces est évidemment incompatible avec la directive. Aussi à proximité de ces domaines, la mise en œuvre d'LDAs sera difficile à concilier avec le régime de l'annexe II, compte tenu du comportement très large de nombreux grands carnivores, qui ont tendance à utiliser les sites Natura 2000 désignés pour eux et les paysages plus larges adjacents.

6.2 Annexe V

À première vue, le régime prévu à l'annexe V semble poser moins d'obstacles à un régime de zonage impliquant des LDAs. L'annexe V couvre les espèces « **dont la prise dans la nature et l'exploitation peut être soumise à des mesures de gestion** », et couvre les chacals dorés dans l'UE et les loups et le lynx eurasiens à certains endroits. Dans ces cas, les autorités ont beaucoup plus de marge de manœuvre quant aux outils qu'ils peuvent utiliser pour gérer les populations que dans les zones couvertes par l'annexe IV. **Interdire de tuer et capturer n'est pas nécessaire**. La directive énumère plusieurs mesures pouvant être appliquées pour réglementer l'exploitation des populations visées à l'annexe V, telles que les saisons de fermeture et les systèmes de permis, **mais les présente comme des options plutôt que des obligations**⁵².

Le pouvoir discrétionnaire des autorités concernant les espèces de l'annexe V n'est pas sans limites, cependant. **Premièrement**, ils sont soumis à une obligation générale **d'assurer un état de conservation favorable** (FCS) ⁵³. Ainsi, l'effet de tout système de zonage sur une population de grands carnivores peut ne pas être de nature à entraver la réalisation ou le maintien d'un système de FCS. **Deuxièmement**, il existe une obligation de surveillance, exigeant une surveillance systématique⁵⁴. **Troisièmement**, la directive interdit l'utilisation de certains moyens et modes de capture et de mise à mort en ce qui concerne les espèces de l'annexe V, y compris les pièges « non sélectifs selon leur principe ou leurs conditions d'utilisation », le gazage ou l'enfumage, poison (appâts), les armes (semi-) automatiques et tous les autres moyens capables de provoquer la disparition locale ou de provoquer de graves dérangement des populations⁵⁵. Des exceptions pour autoriser de tels moyens peuvent être utilisées que dans les trois conditions cumulatives énoncées dans Article 16 (1) (examiné ci-dessous).

Une illustration pertinente est une réponse donnée par la Commission européenne en 2013 à une question posée au Parlement européen concernant la compatibilité avec la **Directive Habitats** de l'abattage des loups dans le parc national "Picos de Europa", dans une partie de l'Espagne où l'annexe V s'applique⁵⁶. Selon la Commission, ces « **abattages de loups sont admissibles tant que cela est compatible avec le statut de conservation de l'espèce** »⁵⁷.

La conformité des zones d'exclusion strictes - où l'objectif est zéro animal - avec le régime de l'annexe V n'est pas entièrement au-delà du doute, en particulier compte tenu de l'interdiction de moyens de capture et de mise à mort de l'article 15 « **susceptible de provoquer une disparition locale** » de populations assujetties à l'annexe V. La Commission Européenne a, néanmoins apporté un soutien explicite à la position selon laquelle les zones d'exclusion sont, en principe, compatibles avec le régime de l'annexe V. Dans une lettre de 2010 adressée aux autorités Suédoises dans le cadre d'une procédure d'infraction concernant les loups, la Commission a présenté ce qui suit:

La Suède a limité l'aire de distribution [des loups] aux parties du pays qui ne sont pas appelées toute l'année zones d'aire d'élevage des rennes. Ces limitations sont, en tant que mesure de gestion, autorisées en vertu de la Directive Habitats à condition que cela soit indiqué dans l'Annexe V de la directive. Pour la Suède, il n'y a pas d'indications à l'annexe V⁵⁸.

Il convient de noter que la position de la Commission n'est pas nécessairement indicative de l'interprétation correcte de la Directive Habitats, l'interprétation de la législation de l'UE étant la prérogative ultime de la CJUE. Une question connexe concerne les États membres ayant des populations de grands carnivores soumises à l'annexe V dans une partie du pays et à l'annexe IV dans une autre (à savoir la Finlande, la Grèce et l'Espagne avec en ce qui concerne les loups). Il est possible de douter sérieusement, en particulier si un tel État membre peut traiter toute la partie de son territoire où l'annexe V constitue une zone d'exclusion pour l'espèce concernée, cela supposerait apparemment dans une large mesure un échec délibéré d'inclure la population à l'annexe V plutôt qu'aucune annexe.

D'autres questions se posent à la lumière du régime de l'Annexe III de la Convention de Berne, dont le régime de l'annexe V de la directive n'est qu'un équivalent brut. Comme on le verra plus loin, la Convention de Berne **exige des parties** qu'elles « **prennent les mesures appropriées et prennent les mesures législatives et mesures administratives pour assurer la protection** » de l'Annexe III la faune⁵⁹. En outre, la réglementation de l'exploitation des espèces inscrites à l'Annexe III, y compris les « **saisons de fermeture et/ou autres procédures réglementant l'exploitation** », est obligatoire pour la partie **Convention**⁶⁰, alors que la **Directive Habitats** ne requiert qu'une telle réglementation lorsque les États membres le jugent nécessaire⁶¹. Les régimes de l'Annexe V et l'Annexe III s'appliquent simultanément au lynx en Estonie et aux loups en Lituanie et dans le nord de l'Espagne. Du point de vue de l'UE en tant que partie de la **Convention de Berne**, il semble douteux si, dans ces trois cas, l'UE a mis en œuvre de manière adéquate ses obligations au titre de la **Convention**, étant donné que la **Directive Habitats** est le principal moyen de le faire. Du point de vue des autorités Estoniennes, Lituanaises et Espagnoles, celles-ci sont clairement requises pour appliquer les normes minimales des deux régimes en ce qui concerne les espèces impliquées. Par exemple, ils doivent

atteindre un FCS pour ces grands carnivores en raison du régime de l'annexe V de la directive et doivent réglementer l'exploitation des animaux conformément à la Convention Régime de l'annexe III.

6.3 Annexe IV

Selon la lettre de la Commission européenne à la Suède juste citée, **limiter l'aire de répartition des espèces soumises à l'annexe IV est illégal** - et la Commission a par la suite continué à critiquer la Suède à cet égard⁶². Et en effet, lorsque l'annexe IV s'applique, la désignation et l'opérationnalisation des LDAs, sans parler des zones d'exclusion, semblent extrêmement difficiles à concilier avec les obligations de l'État membre concernant la protection stricte des espèces en cause.

Lorsque les grands carnivores sont soumis à l'annexe IV, la directive oblige les autorités des États membres à « **prendre les mesures nécessaires pour établir un système de protection stricte** » pour ces espèces⁶³. En particulier, des interdictions doivent notamment être mises en place concernant notamment la mise à mort, la capture et le dérangement des animaux et sur la « **détérioration ou la destruction des sites de reproduction ou des lieux de repos** »⁶⁴. Cette protection est générique, applicable à l'ensemble du paysage, à l'intérieur et à l'extérieur des Sites Natura 2000. Les autorités doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que les différentes interdictions soient observées dans la pratique⁶⁵. Les exceptions (dérogations) aux interdictions ci-dessus peuvent ne pas être accordées à moins que toutes les trois conditions prévues à l'article 16, paragraphe 1, soient remplies. Premièrement, ces dérogations ne peuvent être autorisées que pour l'une des fins énumérées dans cette disposition, à savoir:

- a) dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et la conservation des habitats sauvages;
- b) prévenir de graves dommages, en particulier aux cultures, bétail, forêts, pêcheries et eau et autres types de biens;
- c) dans l'intérêt de la santé publique et de la sécurité publique, ou pour d'autres raisons impératives d'empêcher les intérêts publics, y compris ceux de nature sociale ou économique...
- d) à des fins de recherche et d'éducation, de repeuplement et de réintroduction de ces espèces. . .
- e) permettre, dans des conditions strictement surveillées, sur une base sélective et dans une mesure limitée, la prise ou conservation de certains spécimens. . . en nombre limité précisé par les autorités nationales compétentes⁶⁶

Deuxièmement, les « **solutions de remplacement satisfaisantes** » doivent être absentes⁶⁷. Troisièmement, une dérogation ne peut entraver le maintien ou la réalisation d'un FCS⁶⁸

Selon la CJUE, l'article 12, paragraphe 1, exige que les États membres « **Non seulement adoptent un cadre législatif complet, mais aussi mettent en œuvre des mesures de protection concrètes et spécifiques** », Cette disposition présuppose en outre « **l'adoption de mesures coordonnées à**

caractère préventif »⁶⁹. Des plans d'action par espèce sont recommandés, à condition qu'ils soient correctement établis et appliqués, en tant que moyen efficace de mise en œuvre des exigences de l'article 12, et sans de tels plans ou de manière aussi complète et mesures spécifiques aux espèces « le système de protection stricte contenant des lacunes » constituant une violation de la directive⁷⁰. Comme pour l'annexe V, la directive exige en outre que les États membres garantissent que la surveillance des espèces de l'annexe IV soit « entreprise systématiquement et une base permanente » avec « une attention particulière pour . . . les espèces prioritaires » - y compris le loup, l'ours brun, le lynx ibérique et le glouton⁷¹.

Dans l'ensemble, la désignation de zones d'exclusion ou de faible densité ne semble pas bien correspondre à l'ensemble des obligations énoncées à l'annexe IV révisée⁷². En outre, lorsque l'annexe IV s'applique, les LDAs ne peuvent être « Appliquées » contre les intrusions des grands carnivores par des dérogations en vertu de l'article 16, paragraphe 1, car cela entraînera au minimum les et/ou de capturer et, le plus souvent, tuer les animaux concernés. Ainsi, un grand carnivore au sein d'une ADL ne peut être que légalement supprimé si: (i) cela se produit pour l'une des raisons énumérées sous l'Article 16, paragraphe 1, point a), (ii) des solutions de rechange satisfaisantes pour un tel retrait sont absentes - par exemple, si la méthode de choix est la mise à mort, cela nécessite une méthode convaincante avec la démonstration que des alternatives telles que la stérilisation ou la translocation n'est pas « satisfaisante »; et (iii) le retrait n'est pas préjudiciable à la réalisation ou au maintien de la population concernée à la norme FCS⁷³. La disposition dérogatoire relative à l'article 16 (1) est clairement destinée à être appliqué sur mesure, au cas par cas, et doit être interprété de manière restrictive plutôt que libérale, en vertu de la charge de prouver que les conditions nécessaires à chaque dérogation ont été satisfaites, incombe à l'État membre concerné⁷⁴.

L'article 16, paragraphe 1, ne semble pas constituer une base appropriée pour déclarer a priori des régions entières entièrement interdites aux grands carnivores⁷⁵. Il peut juste être possible de soutenir que dans certaines circonstances 16 (1) il peut servir de base pour maintenir activement les grands carnivores dans des zones particulières à des densités inférieures à celles existant « naturellement », soit dans l'intérêt de l'espèce (article 16, paragraphe 1, point a)), pour empêcher de graves atteinte à l'élevage (article 16, paragraphe 1, point b)), pour « des raisons impératives d'intérêt public supérieur » (article 16, paragraphe 1, point c)) ou sur la base de l'article 16 (1) e)⁷⁶. Toutefois, cela exigera probablement un raisonnement juridique créatif en combinaison avec des preuves très fortes démontrant la nécessité de l'approche en question, y compris un manque de satisfaction des alternatives et l'absence d'impacts négatifs sur l'état de conservation - et alors même, que les chances d'une telle approche soit approuvée par la CJUE semble incertaine. À cet égard, il est important de rappeler les observations ci-dessus concernant l'inefficacité relative de (non clôturé) LDAs

à petite échelle et les divers impacts négatifs potentiels de LDAs sur le statut de population des grands carnivores. En tout cas, meilleur est l'état de conservation de la ou des populations impliquées, plus la chances que toute approche de zonage impliquant des LDAs soit jugée conforme avec le régime de l'annexe IV de la Directive⁷⁷.

Un problème particulier avec la désignation des zones est que cela implique une politique s'étendant dans le futur, plutôt qu'une opération. Le problème de la preuve augmente donc de manière exponentielle. Pour illustrer, afin de justifier une zone d'exclusion pour laquelle il est déterminé à l'avance que toutes les intrusions de loups seront mortelles, l'État membre concerné devra fournir des preuves démontrant de manière convaincante que (i) dans un cadre régional spécifique; (ii) il faut régler une situation qui corresponde à la description de l'article 16, paragraphe 1, points a), b), c), d) et / ou e); que (iii) cette situation ne peut être résolue que par la mort de tous les loups ou apparaissant dans la zone; que (iv) un tel enlèvement ne nuira pas à la réalisation ou à la maintenance d'une FCS; et que (v) rien des éléments décrits ci-dessus changera pendant toute la période pour laquelle la zone est proclamée.

Par exemple, prouver qu'il n'existe pas d'alternatives satisfaisantes que de tuer des loups afin de prévenir la prédation grave du bétail a déjà tendance à être un obstacle⁷⁸ encore moins à prouver que ce ne seront pas de telles alternatives dans trois, cinq ou huit ans. Un autre exemple est l'article 16, paragraphe 1, point e). Dans la mesure où cette disposition peut servir de base à la mise à mort de grands carnivores pour atténuer les conflits à des fins de loisirs ou de gestion de la population, il est difficile de voir comment il peut être assuré que la prise d'un - par définition imprévisible - nombre de loups dans une zone d'exclusion déclarée pour différentes années sera conforme avec le critère de « nombre limité spécifié par l'autorité compétente nationale », alors que l'exploitation d'une telle zone est tout aussi improbable à qualifier comme prenant « sur une base sélective et dans une mesure limitée »⁸⁰. Ce problème particulier de la preuve est évité dans le scénario lorsqu'un État membre annonce simplement son intention de conserver des densités d'une espèce de carnivore donnée dans une zone donnée aussi faible que le Régime de l'Annexe IV le permet, et passe ensuite par les motions de l'article 16, paragraphe 1, au fur et à mesure de l'apparition des carnivores.

Un peu plus de clarté concernant les chances de justifier avec succès une LDA pour tout type de grand carnivore en vertu de l'article 16, peut être attendu lorsque la CJUE rendra son jugement dans un dossier de procédure de renvoi préliminaire concernant la chasse au loup en Finlande⁸¹. Dans cette affaire, la Cour a été directement invitée à clarifier, entre autres: (i) quelle est la portée de la chasse sur la gestion de la population? fins visées à l'article 16, paragraphe 1, point e); ii) si cette chasse peut être autorisée au motif qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante pour empêcher le braconnage des loups; et iii) si, dans le contexte de l'article 16, l'état de conservation d'une espèce doit être évalué « Par référence à la fois à une zone particulière et au territoire d'un Etat Membre

dans son ensemble ou par référence à un éventail encore plus large de l'espèce en question »⁸².

7. ZONES de FAIBLE DENSITE et le REGIMES de la CONVENTION de BERNE

La pertinence des différents régimes de la *Convention de Berne* est à plusieurs titres comparables aux régimes correspondants de la *Directive Habitats* juste discuté. Par conséquent, et pour des raisons d'espace, l'analyse des régimes de la Convention eux-mêmes sont tenus à jour, alors qu'une attention particulière est accordée aux contributions du Comité permanent. Considérant que les recommandations et autres décisions adoptées par le Comité permanent ne sont pas eux-mêmes juridiquement contraignants, ils peuvent, en fonction de leur formulation et d'autres circonstances, influencer l'interprétation des dispositions contraignantes pertinentes de la Convention⁸³.

Lorsque une espèce de grand carnivore n'est soumise ni à l'Annexe II ni III, maintenir des ADL dans certaines parties du territoire d'une partie de la Convention peut vraisemblablement être conforme aux obligations conventionnelles de cette partie, en particulier aussi longtemps que le niveau de population de l'espèce est conforme aux exigences de l'article 2 de la Convention⁸⁴. Concernant le zonage des loups dans les zones où ni le régime de l'Annexe II ni celui de l'Annexe III sont applicables, certaines orientations ont été fournies par la Commission permanente dans la recommandation n°17 (1989), discutée ci-dessous.

7.1 Annexe III

La portée des politiques de zonage impliquant des LDAs en vertu de l'annexe III de la *Convention de Berne* semble ambiguë. Bien que le régime de l'Annexe III n'implique pas l'obligation de réaliser un FCS tel que défini dans la *Directive Habitats*, dans un autre sens, laisse moins de flexibilité que l'annexe de la directive Habitats qui correspond à peu près au Régime V, discuté ci-dessus. **La Convention en termes non équivoque exige de chaque partie prenne les mesures législatives et administratives appropriées et nécessaires pour assurer la protection des espèces de faune spécifiées à l'annexe III**⁸⁵. Cela nécessite en outre que toute exploitation de cette faune « **soit réglementée pour garder les populations hors de danger** », et stipule que des mesures qui peuvent être prise « **doivent** » comprendre « **des saisons de fermeture et/ou d'autres procédures réglementant l'exploitation** » et « **une interdiction temporaire ou locale d'exploitation, le cas échéant, afin de rétablir un niveaux de population satisfaisant** »⁸⁶. La Convention interdit également l'utilisation de tous les moyens de tuer ou de capturer qui sont « **capables de provoquer la disparition locale de. . . populations d'une espèce** »⁸⁷, comme l'article 15 de la directive « Habitats ».

7.2 Annexe II

Lorsque le régime de protection strict de l'Annexe II de la Convention s'applique, **il semble y avoir un peu plus de flexibilité** en ce qui concerne la gestion des grands carnivores

que dans le régime de l'annexe IV de la *Directive Habitats*⁸⁸. Les possibilités d'établir et de mettre en œuvre des LDAs sous le régime de l'Annexe II semble faible, compte tenu des interdictions requises de tuer et de capturer des individus animaux visés à l'article 6 et la voie obligatoire d'utilisation des dérogations de l'article 9 de la *Convention*, analogue à l'article 16, paragraphe 1, de la *Directive Habitats*. **Dans tous les scénarios, les preuves doivent être fortes pour montrer que l'espèce impliquée se porte bien dans l'ensemble du pays et qu'il est peu probable que la désignation de certaines zones comme des LDAs change**⁸⁷.

7.3 | Orientation du Comité permanent

Une recommandation adoptée par le comité permanent sur la protection des loups, il y a trois décennies est d'un intérêt particulier, car il recommande une approche de zonage⁹⁰. La Commission permanente stipule:

Recommande aux Parties contractantes qui ont formulé des réserves concernant l'espèce au sens de l'article 22 de la convention ou faire des exemptions au sens de Article 9 de la convention;

1. Identifier sur leur territoire les zones avec différentes valeurs potentielles pour la conservation du loup, principalement de trois sortes:

- a. des zones où le loup serait entièrement protégé,*
- b. des zones où les loups sélectionnés pourraient être enlevé selon un plan de gestion,*
- c. des zones où le loup pourrait être chassé avec seulement les limites des règlements de chasse actuels;*

*2. Donner une protection juridique complète ou appliquer la protection existante du loup dans les zones visées au paragraphe 1.a ci-dessus*⁹¹

Plusieurs choses ressortent. Premièrement, la politique de zonage interne recommandée par le Comité permanent peut clairement servir de fonction utile pour réduire le fossé réglementaire existant en ce qui concerne les parties contractantes où ni les régimes de l'annexe II ni de l'article III s'appliquent aux loups à la suite de réserves. Deuxièmement, le système de zonage recommandé est également susceptible d'être compatible avec l'application du régime de l'Annexe III, bien que ce dernier ne soit pas mentionné dans la recommandation. Troisièmement, cependant, la référence à l'article 9 (et donc le régime de l'Annexe II) laisse perplexe, car l'établissement de zones où les loups peuvent être chassés avec seulement les limites de la réglementation actuelle sur la chasse est incompatible avec les obligations de protection strictes de l'article 6 et l'interprétation étroite requise et la mise en œuvre restrictive de Clause d'exemption de l'article 9⁹². La valeur interprétative précise de la recommandation N°17 concernant le zonage par rapport au régime de l'Annexe II (et III) est donc incertaine. Quatrièmement, en tout état de cause, la recommandation ne fournit pas de support express pour les zones d'exclusion ou LDAs, bien que le type de zone

décrit au paragraphe 1 c) pourrait être interprété comme offrant une certaine marge de manœuvre aux LDAs.

Les objectifs paneuropéens sont également intéressants concernant les plans d'action spécifiques pour les espèces développés pour cinq grandes espèces de carnivores en 1999 sous les auspices de la **Convention de Berne**, des plans que le Comité permanent envisage de fournir des « **lignes directrices pour les autorités nationales** »⁹³. Selon le plan d'action ours, la création de « **zones de gestion des ours, avec différents niveaux de priorités de gestion pour la conservation des ours, peut être un moyen de réduire les conflits** »⁹⁴. **Le plan d'action sur le loup propose ce qui suit:**

*Sans préjudice de l'objectif de conservation de populations de loup viable, non menacées par le risque de facteur le plus probable, il semblerait que la gestion de zone puisse être envisagée aujourd'hui. Cela impliquerait de protéger le loup totalement seulement dans une partie du territoire, soulageant ainsi les conflits récurrents avec les agriculteurs dans les zones plus gravement touchées. Cela signifierait appliquer un nombre de mesures, à la fois préventives et réductrices, y compris l'enlèvement local de quelques individus*⁹⁵.

Le plan d'action préconise l'élaboration de plans de gestion loup incluant l'identification d'un système de zonage pour la gestion du loup⁹⁶ :

*Une zone centrale et une zone tampon environnante devront vraisemblablement être réservées à différents niveaux de gestion et d'actions de conservation du loup. En dehors de ces zones, le loup sera supprimé quand aucune autre politique de gestion satisfaisante ne pourra être mise en œuvre (article 16 de la Directive). Cette approche devrait permettre une conservation efficace des populations de loups viables même au sein de zones utilisées. Le zonage serait utilisé pour calibrer un système de gestion qui réagira avec différentes mesures en fonction du niveau de prédation du bétail, de l'attitude du public et autres activités économiques*⁹⁷.

Le plan d'action loups suppose de manière optimiste que « **les obstacles juridiques** » en ce qui concerne de tels systèmes de zonage peuvent facilement être éliminés⁹⁸. Compte tenu des circonstances, **il semblerait en effet que le retrait de quelques individus pourrait être compatible même avec le régime de protection stricte de l'Annexe II**, par l'application de clause de dérogation de l'article 9 de la Convention (et de l'article 16 de la **Directive Habitats** là où elle s'applique)⁹⁹. Dans les zones d'exclusion où les LDAs ne sont pas préconisées dans le plan d'action. Comme l'analyse juridique ci-dessus indique que les obstacles juridiques associés à de telles zones ne sont pas facilement éliminés.

Le plan d'action pour le carcajou propose également un système de zonage, mais à nouveau sans recommander la poursuite active des LDAs - au lieu d'appeler pour les zones spécifiques où les carcajous reçoivent un traitement favorable:

L'ampleur potentielle de... les conflits nous oblige à accepter que les gloutons ne pourront jamais coloniser toutes

les zones écologiquement appropriées. En d'autres termes, une politique de zonage sera requise. La récupération du carcajou devrait être planifiée avec un tel zonage en tête. Les zones de haute capacité écologique et avec un faible potentiel de conflit doivent être identifiées et former le noyau d'un plan de redressement. Idéalement, ces zones doivent être aussi grandes et continues que possible. S'il n'est pas continu, des dispositions devraient être prises pour améliorer la connectivité entre zones. L'habitat dans ces zones de récupération devrait recevoir une gestion spéciale:

- a. **Le potentiel de conflit avec le bétail devrait être réduit à travers des changements dans les pratiques d'élevage ;**
- b. **Le développements infrastructurels (routes, voies ferrées, barrages hydroélectriques , etc.) doivent être évalués pour s'assurer qu' ils ne provoquent pas de fragmentation ;**
- c. **L'accès humain aux zones de mise bas potentielles devrait être limité par des fermetures de routes ou imposants des restrictions aux accès ;**
- d. **Les nouveaux aménagements récréatifs, comme les pistes de ski, devrait être évité dans les zones de mise bas potentielles ;**
- e. **Les populations de proies doivent être conservées. Parce que les rennes sauvages sont si sensibles aux perturbations humaines, leur conservation exige une gestion attentive des activités humaines**¹⁰⁰.

8. De la PRÉVENTION DES CARNIVORES à la PROMOTION de LEUR PRÉSENCE et ABONDANCE : OPTIONS d'ÉCHELLE DE GESTION

Il existe une échelle mobile d'options de gestion entre la prévention de la présence de grands carnivores et promouvoir activement leur présence ou même leur abondance. Ayant exploré à quel point le zonage visant à prévenir la présence de carnivores est conforme aux instruments juridiques européens, l'accent est maintenant mis à l'inverse à fine échelle. **Considérant que la promotion de l'abondance des grands carnivores est clairement conforme à la Convention de Berne et à la Directive Habitats**, la question ici est de savoir dans quelle mesure elle est effectivement requise.

Les divers régimes juridiques examinés ci-dessus définissent les exigences concernant la conservation et la restauration de l'habitat des grands carnivores; le maintien ou le rétablissement de populations de proies adéquates; le maintien ou la restauration de la connectivité; la prévention ou la réglementation de la mise à mort des grands carnivores; la protection de leurs sites de mise bas et d'hibernation; leur suivi; la coopération internationale concernant les populations transfrontalières; et où les populations sont en dessous du niveau correspondant à un FCS et/ou à la norme de l'article 2 de la Convention de Berne, l'adoption de mesures actives visant à restaurer les dites populations. Il existe déjà une littérature abondante qui discute de ces exigences plus en détail, à la fois de manière générale et sur les relations avec les grands carnivores¹⁰¹.

L'article 2 de la **Convention de Berne** fixe une norme de population minimale, **mais, de toute évidence, n'exige pas**

que les parties contractantes encouragent activement l'établissement ou le maintien de populations de grands carnivores en plein essor dans tous les lieux sur leur territoire qui pourraient potentiellement fournir l'habitat de l'espèce en cause¹⁰². La pratique du classement du Comité semble également indiquer que le niveau d'ambition est élevé, mais pas nécessairement aussi haut. On se rappellera que ses recommandations appellent généralement à promouvoir la « coexistence de populations viables de grands carnivores avec un développement durable des zones rurales dans les régions »¹⁰³, alors que le Comité a également décidé de « maintenir et restaurer, en coexistence avec les gens, des populations viables de grands carnivores en tant que partie intégrante de l'écosystème et des paysages en Europe »¹⁰⁴.

En outre, la recommandation n°163 (2012) sur l'expansion des populations de grands carnivores appellent les parties à « accueillir l'expansion des populations de grands carnivores, en particulier là où on peut aider une population à atteindre un état de conservation satisfaisant et/ou améliorer sa variabilité génétique »¹⁰⁵. La même recommandation reconnaît que les populations de grands carnivores en expansion « peuvent être associées à un large éventail de conflits sociaux, y compris les conflits avec l'élevage, les ressources de gibier, d'autres intérêts humains et la peur qu'ils peuvent induire chez de nombreuses personnes, en particulier dans les zones récemment colonisées par de grands carnivores »¹⁰⁶. Cependant afin de minimiser ces conflits, la recommandation ne recommande pas de zones d'exclusion ou des LDAs, mais appelle plutôt à des efforts pour améliorer « l'acceptation sociale des grands carnivores », établir des partenariats avec les différentes parties prenantes intéressées et promouvoir des méthodes et des pratiques « appropriées pour atténuer ou éviter la prédation » du bétail¹⁰⁷.

La recommandation n°101 (2003) sur le lynx d'Eurasie dans les Alpes est également intéressante à noter car elle concerne une espèce inscrite à l'annexe III. Dans cette recommandation, le comité permanent définit « comme objectif à long terme la mise en place et le maintien d'une population continue de lynx dans les Alpes, couvrant la plupart des habitats appropriés »¹⁰⁸.

Certains plans d'action relatifs aux grands carnivores sont également intéressants. Pour exemple, alors que l'objectif général du plan d'action sur le loup est de « maintenir et de restaurer, en coexistence avec les gens, des populations viables de loups en tant que partie intégrante des écosystèmes et du paysage en Europe », l'un de ses objectifs spécifiques est de « permettre au loup de récupérer et de vivre partout en Europe, partout où cela est réalisable biologiquement et économiquement »¹⁰⁹. Le plan d'action de l'ours brun est également pragmatique dans son objectif : « [c] conserver la population actuelle d'ours bruns viables en Europe, et leur permettre de se développer dans un habitat convenable, augmentant ainsi les chiffres de population et leur portée à la limite qui peut être maintenue compte tenu des réalités socio-économiques »¹¹⁰. De même, comme indiqué ci-dessus, le plan d'action du carcajou accepte expressément que, en raison de conflits dans certaines régions, « les

carcajous ne pourront jamais coloniser toutes les zones écologiquement appropriées »¹¹¹. L'acceptation expresse des contraintes socio-économiques de ces trois plans d'action au niveau de l'ambition semble être quelque peu en contradiction avec l'article 2 de la Convention de Berne, qui - comme mentionné ci-dessus - accorde la priorité aux intérêts écologiques sur des questions socio-économiques contradictoires.

En ce qui concerne la Directive Habitats, le point de référence d'un FCS est respecté pour une grande espèce de carnivore, entre autres, dans la « gamme naturelle, l'espèce n'est ni réduite ni susceptible d'être réduite pour l'avenir prévisible » et « il existe et continuera probablement à être, un habitat suffisamment grand pour maintenir ses populations sur un long terme »¹¹². Les ramifications du concept de FCS pour la conservation des grands carnivores a déjà été longuement discutée ailleurs¹¹³. Pour les besoins actuels, il suffit de rappeler que pour beaucoup d'Etats membres, en particulier les plus grands, qui ont des références de FCS ne nécessitera pas la présence de grandes espèces de carnivores et prospère dans tous les coins du pays.

Pour être sûr, en disant qu'il n'y a pas toujours, ou partout, une obligation de promouvoir activement des populations florissantes de grands carnivores dans le territoire entier d'un Etat, n'est évidemment pas la même chose que de dire qu'il est donc permis d'exclure activement les grands carnivores de certaines parties du territoire - comme l'indique l'analyse qui précède.

9. ILLUSTRATIONS PRATIQUES

Sans entrer dans les détails, certaines instances sont mentionnées ci-dessous pour illustrer la pertinence pratique des questions discutées dans l'analyse juridique précédente.

En ce qui concerne le zonage de haut niveau, plusieurs cas d'incohérences ont déjà été mis en évidence et d'autres problèmes avec les régimes juridiques prévues par la Convention de Berne et la Directive Habitats en ce qui concerne les grands carnivores. Il convient de rappeler ici que les régimes qui ont été établis par l'UE en vertu de la Directive Habitats en ce qui concerne les carcajous en Finlande et en Suède et les loups en Estonie et au nord de la Grèce semblent être en conflit avec les obligations de l'UE en tant que partie contractante à la Convention de Berne, comme ils le font, ne prévoient pas de protection stricte (l'annexe V ou aucune annexe n'a été appliqué à la place de l'annexe IV). Il est en outre douteux que les garanties fournies par le régime de l'Annexe V au lynx en Estonie et aux loups en Lituanie et dans le nord de l'Espagne satisfont pleinement aux exigences des normes du régime de l'Annexe III de la Convention de Berne.

En ce qui concerne le niveau national, le système de zonage établi par les autorités slovaques pour les loups fournit un exemple intéressant de régime de zonage national dont les caractéristiques de base semblent être *prima facie* (à première vue) compatible avec le cadre juridique européen applicable - constitué dans ce cas des annexes II et V de la Directive Habitats. Dans une grande partie du pays, il y a une saison de chasse au loup qui, sous la présomption d'une surveillance

adéquate et d'un quota de chasse n'empêche pas le maintien ou la réalisation d'un FCS, est admissible sous le régime de l'annexe V. Cependant les loups sont protégés toute l'année, dans les sites Natura 2000 sélectionnés pour l'espèce, ainsi que dans les zones désignées le long de la frontière avec la Pologne, la République Tchèque et la Hongrie, afin de garantir que la chasse au loup du côté Slovaque de la frontière n'entrave pas les efforts de conservation des loups de l'autre côté (de nombreux territoires de meutes de loups chevauchent la frontière)¹¹⁴.

La LDA susmentionnée pour les loups du nord de la Suède est moins exemplaire, qui semble en désaccord profond avec les régimes applicables des Annexes II et IV de la Directive habitats. Voisine, la Norvège a une politique de zonage encore plus restrictive pour les loups, ce qui semble aller à l'encontre des obligations de la Convention de Berne en ne permettant le maintien d'une poignée de meutes de loups dans une petite portion du territoire Norvégien, traitant plus de 90 pour cent du pays comme LDAs loup¹¹⁵. On se souviendra aussi des questions soulevées ci-dessus concernant la (non) désignation de sites protégés pour les grands carnivores dans le cadre du Réseau Emerald en Norvège et en Suisse.

Le plan loup Français récemment adopté contient également une variante sur le thème du zonage¹¹⁶. Il annonce l'identification, par ordre préfectoral, de zones dans lesquelles sont pratiquées les pratiques de pâturage des moutons de telle sorte que la protection des animaux contre la destruction par le loup pose « des difficultés importantes »¹¹⁷. Dans ces zones, la gestion visera à « freiner l'expansion du loup »¹¹⁸. Selon le plan, dans ces zones, les conditions à remplir pour être autorisé à détruire des loups seront indulgentes ; en particulier, l'adoption préalable de mesures de protection pour prévenir la déprédation du bétail (par exemple, clôtures, chiens de protection du bétail) ne seront pas une condition préalable¹¹⁹. Il est possible de se demander si cette approche répond aux critères de l'article 16 (1) de la Directive Habitats, notamment le critère des alternatives. Quand il s'agit de tracer les limites des zones envisagées du plan, il pourrait être difficile pour les autorités françaises de fournir des preuves démontrant que d'un côté de la ligne, des mesures peuvent être prises pour protéger les moutons des attaques de loups, mais pas de l'autre. En plus, de telles complications concernent le régime de l'annexe IV, « freiner l'expansion » du loup semble difficile à concilier avec le Régime de l'annexe II sur le réseau Natura 2000, comme indiqué précédemment.

¹¹⁶Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire et Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, Plan National d'Actions 2018–2023 sur le Loup et les Activités d'Elevage (2018).

Quand il est devenu évident, il y a plusieurs années que les loups étaient susceptibles de revenir même aux Pays-Bas, les autorités Néerlandaises proactives à explorer les options politiques ont commandé la rédaction d'un plan directeur pour un plan national loups¹²⁰. Une première ébauche de ce

plan a recommandé une politique de zonage, y compris des « zones interdites » pour les loups¹²¹. Après une étude commandée par les autorités pour évaluer les mérites juridiques des différentes recommandations, ces mêmes autorités ont souligné l'incompatibilité d'une telle politique avec les obligations des Pays-Bas en vertu de la Directive Habitats, la recommandation de zonage a été abandonnée¹²².

Quelques dernières illustrations sont les appels récents faits par divers parties prenantes, principalement du secteur de l'élevage, pour l'établissement des « zones exemptes de loups » en Bavière, au Brandebourg et dans d'autres région d'Allemagne, le Tyrol du Nord et d'autres parties des Alpes Autrichiennes et du sud Tyrol (Italie)¹²³. Comme l'indique l'analyse juridique ci-dessus, il semblerait difficile de concilier la création de telles zones avec les obligations des États membres concernés par les annexes II et IV de la Directive, étant les régimes applicables dans les trois des pays.

Bien que cet article se concentre sur le zonage formel de politiques intégrées dans les systèmes juridiques, il convient également de faire attention au phénomène de zonage de facto. Dans certaines zones, en dépit de l'aire protégée européenne applicable et de régimes de protection stricte, les grands carnivores sont absents ou présents à de faibles densités - pas à cause de décisions politiques formelles visant à ce résultat, mais en raison d'une application (trop) libérale des dérogations de protection stricte, efforts insuffisants pour empêcher l'abattage illégal, ou une combinaison des deux. Par exemple, une telle combinaison a entraîné le maintien d'une « zone presque exempte de loups » dans le sud de la Suède¹²⁴. Une situation similaire s'est produite dans le sud de l'Espagne, où la population de loups de la Sierra Morena est (pratiquement) éteinte en raison d'un échec structurel des autorités pour empêcher les destructions illégales¹²⁵.

10. OBSERVATIONS FINALES

Une étude de 2005 sur le zonage en tant que moyen d'atténuer les conflits homme-carnivore conclu avec la déclaration, « qu'il n'y a pas de formules magiques ou de solutions parfaites pour la conservation des grands carnivores, juste beaucoup de compromis plus ou moins acceptables et souvent controversés »¹²⁶. Dans les pays européens, la Directive Habitats et/ou la Convention de Berne fournir des conseils concrets aux administrateurs confrontés à de tels problèmes et - heureusement peut-être - limitent l'éventail des possibilités.

Il y a évidemment des dimensions diverses à la pertinence de la Convention et la Directive sur le zonage. De manière significative, les différents régimes juridiques applicables à la conservation et à la gestion des grands carnivores des deux instruments de différentes parties de l'Europe en tant que tels, prévoir un degré de zonage distinct au plus haut niveau. En outre, les deux instruments internationaux déterminent la largeur du cadre juridique dans lequel les autorités des différents pays peuvent concevoir et mettre en œuvre des régimes de zonage nationaux ou infranationaux plus spécifiques. Diverses incohérences et

incertitudes persistent à cet égard au sein des cadres juridiques Européens prévus par la **Convention** et la **Directive**.

En règle générale, cependant, les deux instruments permettent - et en partie appellent à – une gestion des grands carnivores différenciée géographiquement. Les zones où les grands carnivores reçoivent un traitement favorable sont plus susceptibles d'être conformes aux obligations européennes, considérant que les zones où les grands carnivores reçoivent un traitement défavorable, peuvent être compatible avec les cadres juridiques européens en certains domaines et légalement problématique dans d'autres. Plus précisément, considérant qu'il existe une portée claire dans les cadres juridiques européens pour la mise en œuvre de régimes de zonage nationaux en tant que tels, la portée pour les zones d'exclusion et les ADL est limitée, car il y a beaucoup de frictions entre ces zones et la lettre et l'esprit de la **Directive Habitats** et la **Convention de Berne**. En particulier lorsque les régimes Européen de protection strict et/ou de protection de zones protégées ou même exclure les options pour les autorités nationales à désigner et opérationnaliser les zones d'exclusion ou de faible densité pour les grands carnivores.

Arie TROUWBORST est professeur agrégé en loi environnementale avec le Département des affaires européennes et la faculté de droit de Tilburg. Droit public international, cet article a été réalisé dans le cadre du projet de recherche *Ius Carnivoris* sur le droit et les grands carnivores en Europe (<www.tilburguniversity.edu/iuscarnivoris>), financé par l'organisation Néerlandaise pour la recherche scientifique (projet n°. 452-13-014), et dans le cadre du programme de travail de l'Initiative des grands carnivores pour l'Europe, un groupe de spécialistes de la Commission pour la survie des espèces de l'UICN.

L'auteur tient à remercier les commentaires utiles fournis par Guillaume Chapron, Eladio Fernández-Galiano, Floor Fleurke, John Linnell, Valeria Salvatori et Jonathan Verschuuren et deux relecteurs anonymes. Toutes les opinions exprimées ou les erreurs commises dans cet article doivent être attribuées à l'auteur seulement.

Wolf *Canis lupus* - Bern Convention & Habitats Directive

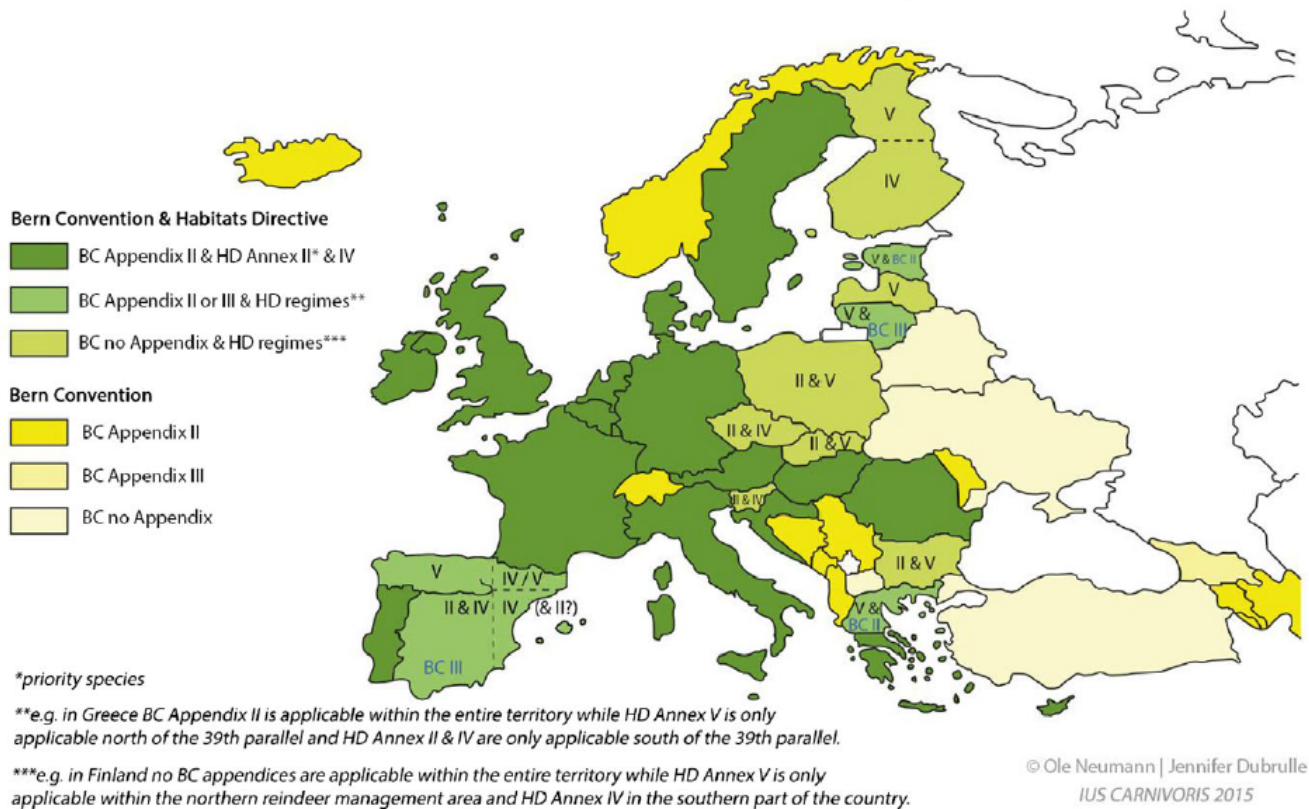


FIGURE 1 The legal status of wolves under the Bern Convention (BC) and the Habitats Directive (HD)