CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA

présentées le 19 mai 1987 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Cette fois, c'est la législation du royaume des Pays-Bas que la Commission accuse de ne pas être conforme à la directive 79/409 du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages [1].

2. Quant à la directive, elle nous est déjà connue par le biais des conclusions que nous avons prononcées dans les affaires 247/85 (Commission/Royaume de Belgique) et 262/85 (Commission/République italienne).

3. Quant à la législation néerlandaise, elle se compose de la loi sur les oiseaux (« Vogelwet »), du 31 décembre 1936 (modifiée, en dernier lieu, par la loi du 9 septembre 1970), et de son règlement d'application du 9 août 1937 (« Vogelbesluit »), dont les modifications les plus récentes sont contenues dans l'arrêté du 6 mai 1985.

4. Le gouvernement néerlandais admet expressément que, du point de vue formel, la législation en vigueur n'est pas totalement conforme à la directive, mais allègue que la pratique administrative suivie depuis de nombreuses années en application de cette législation satisfait pleinement aux exigences du droit communautaire.

5. Or, il est connu que, de jurisprudence constante, la Cour a affirmé que « les États membres ont l'obligation d'assurer pleinement, et de manière précise, l'application des dispositions de toute directive » [2]; conformément à cela, la Cour a affirmé à maintes reprises, en ce qui concerne l'exécution des directives par les États membres, que « de simples pratiques administratives, par nature modifiables au gré de l'administration et dépourvues d'une publicité adéquate, ne sauraient être considérées comme constituant une exécution valable des obligations du traité » [3].

6. Le maintien en vigueur d'un texte contraire à une disposition communautaire pouvant créer une situation de fait ambiguë quant aux droits et aux obligations de ses destinataires potentiels constitue par conséquent une forme de manquement qui « ne peut être définitivement éliminé qu'au moyen de dispositions internes à caractère contraignant ayant la même valeur juridique que celles qui doivent être modifiées [4].

7. Par ailleurs, étant donné que le projet de loi sur les oiseaux, abrogeant le texte actuellement en vigueur, n'a pas encore été approuvé par le parlement des Pays-Bas et que les griefs de la Commission s'adressent exclusivement à la législation en vigueur, nous nous limiterons à apprécier la conformité de cette législation avec la directive communautaire, nonobstant le fait que, selon l'opinion de la Commission, le projet en cause constitue dans une large mesure une transposition suffisante des impératifs de la directive.

* Traduit du portugais.

1 — JO L 103 du 25.4.1979, p. 1.

2 — Arrêts rendus le 18 mars 1980 dans les affaires 91 et 92/79, Commission/Italie, Rec. p. 1099 et 1105, 1115 et 1121.

3 — Voir arrêt rendu le 15 octobre 1986 dans l'affaire 168/85, Commission/Italie, Rec. p. 2945, attendus 13 à 15.

4 — *Idem*, attendu 13.

Premier grief: absence de transposition de la notion de « dommages *importants* »

8. Selon la Commission, l'article 2 de la Vogelwet, prévoyant des dérogations au régime de protection des oiseaux dans un but de prévention des dommages éventuels (par exemple à l'agriculture), n'est pas conforme aux dispositions de l'article 9, paragraphe 1, de la directive, qui n'autorise de dérogations que pour prévenir des dommages *importants*, et non pas n'importe quel dommage.

9. Le gouvernement des Pays-Bas soutient que, le règlement de 1937 n'ayant, en exécution de l'article 2 de la loi, exclu de manière définitive ou temporaire de la liste des oiseaux protégés qu'un certain nombre d'espèces causant des dommages importants, la notion de dommage de la législation néerlandaise correspond en définitive à celle adoptée par la directive.

10. Toutefois, il ne nous semble pas que le royaume des Pays-Bas puisse s'affranchir ainsi de l'accusation qui a été portée contre lui par la Commission.

11. En vérité, comme nous l'avons souligné dans nos conclusions dans l'affaire 247/85, « la possibilité de dérogation prévue à l'article 9 revêt un caractère exceptionnel, l'usage de pareille faculté devant toujours être interprété de façon restrictive. C'est seulement ainsi qu'on pourra éviter que le système de protection institué par la directive soit vidé de sa substance ».

12. Or, tout en admettant que son usage a été jusqu'à présent conforme à la directive, l'article 2 de la Vogelwet permet de donner aux dérogations en question une portée plus large que celle que la directive leur confère.

13. Même quant aux espèces visées aux articles 2 et 3 du Vogelbesluit, l'argumentation du gouvernement néerlandais ne nous paraît pas entièrement convaincante.

14. En réalité, en ce qui concerne le moineau domestique, totalement exclu par l'article 2 de la catégorie des oiseaux protégés, la législation néerlandaise, étant formulée de manière trop générale, ne lui retire pas sa protection que lorsqu'il s'agit de prévenir des dommages importants, mais également quel que soit le degré d'intensité des dommages à éviter.

15. Il en va de même des espèces incluses dans la liste de l'article 3 du Vogelbesluit (dans la version du décret du 6 mai 1985); le fait que l'exclusion de ces espèces de la liste des oiseaux protégés par la législation néerlandaise ne soit que temporaire n'efface pas l'absence de conformité avec le domaine de protection visé par la directive.

16. Ou, comme on ne peut affirmer avec certitude que les espèces d'oiseaux mentionnées causent *toujours* des dommages importants, cela confirme que la référence à la simple prévention des dommages, qui figure dans l'article 2 de la Vogelwet, est moins limitative que la notion de dommages importants de l'article 9, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, de la directive, raison pour laquelle la première disposition citée n'est pas conforme à la directive 79/409. C'est certainement pour avoir admis cet état de fait que l'article 9 du nouveau projet de loi sur les oiseaux a adopté l'expression « dommage important ».

Second grief: l'autorisation prévue par l'article 10 de la Vogelwet

17. Selon la Commission, l'article 10 de la Vogelwet ne subordonnant pas l'octroi aux propriétaires ou usagers de terrains ou d'eaux de l'autorisation de tuer les espèces

protégées, de les capturer ou de pratiquer d'autres actes les concernant à la condition que ces oiseaux causent ou risquent de causer des dommages *importants* est en contradiction avec l'article 9, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, de la directive.

18. Or, à cet égard, nous avons déjà vu que la notion de dommages est moins limitative que la notion de dommages importants, de sorte que, sous cet aspect aussi, l'article 10 de la Vogelwet n'est pas conforme à la directive.

19. D'un autre côté, la Commission estime que l'article 10 de la Vogelwet, ne laissant pas aux autorités compétentes la possibilité d'apprécier dans chaque cas d'espèce la justification de l'autorisation demandée, n'est pas conforme à l'article 9, paragraphe 1, de la directive, qui n'autorise les dérogations qu'elle prévoit que s'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante.

20. Le gouvernement néerlandais allègue que les autorisations ne sont accordées que pour les dommages que l'on peut prouver et pour autant que les intérêts de la protection de la nature ne s'y opposent pas; c'est pourquoi les autorités compétentes mènent, en pratique, une politique restrictive d'octroi des autorisations conforme à l'article 9 de la directive et aux objectifs de la Vogelwet, politique renforcée par un régime d'indemnisation des dommages causés par les oiseaux protégés.

21. Cependant, le grief porte sur la teneur de la disposition législative incriminée et cette dernière ne remplit effectivement pas toutes les exigences de la directive; comme nous l'avons vu, la pratique suivie n'est pas susceptible de faire disparaître le manquement dans la mesure où une disposition non conforme à la directive est maintenue en vigueur.

Troisième grief: les oiseaux de cage et les oiseaux protégés morts et naturalisés

22. Selon la Commission, les dispositions des articles 11 et 12 de la Vogelwet relatives aux oiseaux protégés destinées à l'engagement et à la chasse ainsi que celles des articles 15, 15 bis et 16 de la même loi qui concernent les oiseaux protégés morts et naturalisés sont incompatibles avec la directive.

23. Eu égard aux articles 11 et 12, on ne peut s'empêcher de juger pertinente la thèse de la Commission étant donné que les paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de la directive autorisent uniquement le commerce et le transport des espèces mentionnées dans son annexe III sous certaines conditions et, notamment, après consultation de la Commission. Or, les espèces qui, en application des articles 11 et 12 de la Vogelwet, sont énumérées dans les articles 9 et 10 du Vogelbesluit ne figurent pas dans l'annexe III de la directive.

24. D'autre part, les dispositions précitées de la législation néerlandaise ne sont pas conformes aux critères énoncés dans l'article 9 de la directive pour pouvoir déroger aux articles 5 à 8, en particulier quant aux objectifs des dérogations et à l'absence d'autres solutions satisfaisantes.

25. Cela s'applique également aux autres dispositions incriminées (articles 15, 15 bis et 16) de la Vogelwet qui ne tiennent pas compte des prescriptions de l'article 9.

26. Le gouvernement des Pays-Bas allègue néanmoins que la pratique suivie dans ce domaine est pleinement conforme à la directive.

27. D'une part, depuis 1940, aucune autorisation n'a plus été accordée pour la capture d'oiseaux de cage ni, depuis 1942, pour leur commercialisation, les autorisations accordées ne concernant que la détention ou le

transport des oiseaux d'élevage non visés par la directive.

28. D'autre part, le gouvernement néerlandais soutient que, en application des articles 15, 15 bis et 16 de la Vogelwet, seuls peuvent être naturalisés les oiseaux qui sont manifestement morts de mort naturelle ou ont trouvé la mort à l'insu du demandeur de l'autorisation sans qu'il en soit responsable, les oiseaux devant être saisis et soumis à un examen complémentaire en cas de doute quant à la cause de leur mort.

29. Nonobstant la régularité de la pratique invoquée par la requérante — et également reconnue par la Commission —, force est de constater que cette pratique ne rencontre pas une expression claire et sans équivoque dans les dispositions légales incriminées, laissant donc subsister, en ce qui les concerne, l'absence de mise en œuvre.

Quatrième grief: le ramassage d'œufs

30. Suivant la Commission, les articles 17 à 20 de la Vogelwet ont une formulation trop vague pour permettre une mise en œuvre efficace de l'article 5, sous b) et c), de la directive et ne font en outre allusion à aucun des motifs de dérogation prévus par l'article 9, paragraphe 1, de la directive.

31. Le gouvernement néerlandais allègue qu'en fait, en dehors de ceux du vanneau huppé, les œufs ne peuvent être ni recherchés, ni ramassés, ni commercialisés, aucune saison de ramassage n'étant fixée pour les œufs des autres espèces.

32. Cela n'empêche néanmoins pas que l'article 17 de la Vogelwet permet le ramassage des œufs non seulement du vanneau huppé, mais aussi, aux termes de l'article 2, d'autres espèces.

33. La pratique suivie en ce qui concerne l'article 17 ne fait donc pas disparaître l'incompatibilité de cette disposition avec la directive, incompatibilité à laquelle il ne pourrait être remédié qu'en modifiant la disposition légale en question.

34. En ce qui concerne spécialement le vanneau huppé, le gouvernement des Pays-Bas estime que le ramassage et la recherche des œufs se justifient par leur intérêt pratique pour la protection des oiseaux des champs. L'interdiction de se procurer ces œufs nuirait à la bonne connaissance du comportement de ces oiseaux et provoquerait, par conséquent, un recul de la protection des oiseaux des champs.

35. Conformément à cela, la recherche des œufs du vanneau huppé serait justifiée dans le cadre de la possibilité de dérogation prévue par l'article 9, sous a), dernier tiret, de la directive.

36. La Commission estime, au contraire, que la mesure n'est pas suffisamment justifiée par ses objectifs, car il n'existe pas de lien indissoluble entre les personnes qui ramassent les œufs et celles qui protègent les nids, et on ne peut pas alléguer que l'aptitude à assurer la protection des oiseaux des champs disparaisse subitement avec la fin du ramassage des œufs.

37. Quoi qu'il en soit, la protection que l'on prétend réaliser à travers le ramassage des œufs paraît se limiter à la province de Frise, puisqu'elle ne s'étend pas au reste des Pays-Bas. Il ne semble donc pas que, quant au reste du territoire, il existe la moindre base pour pouvoir soutenir que les conditions de dérogation prévues à l'article 9 de la directive sont remplies et, par conséquent, qu'il n'y a pas eu transposition incorrecte de ces dispositions.

38. Même en ce qui concerne la Frise, et nonobstant les conditions mentionnées à l'article 17, paragraphes 2, 3 et 4, il ne

paraît pas possible de conclure sans équivoque que l'on a affaire à une « exploitation judicieuse de certains oiseaux en petites quantités », dès lors que la Vogelwet ne fixe aucune limite au nombre de personnes autorisées ni au nombre d'œufs pouvant être ramassés et ne prévoit aucune disposition rendant possible le contrôle de l'application des dérogations, de sorte qu'elle ne satisfait pas aux exigences des paragraphes 2 et 3 de l'article 9 de la directive.

39. Pour ce qui a trait à l'article 18, le gouvernement des Pays-Bas soutient que le régime qui y est prévu n'est appliqué qu'à la mouette et est justifié par la possibilité de dérogation prévue à l'article 9, paragraphe 1, sous a), de la directive, étant donné la nécessité de prévenir les dommages provoqués par cet oiseau dans les zones naturelles.

40. Cette argumentation ne nous paraît pas justifiée.

41. En premier lieu, du fait de son caractère trop général, lequel est incompatible avec la nature exceptionnelle des dispositions dérogatoires.

42. En second lieu, la justification avancée n'est pas acceptable relativement aux autres espèces d'oiseaux visées dans l'article précité. Le fait que cette disposition ne leur est plus appliquée depuis 1978 n'est pas, pour les raisons que nous avons déjà avancées, de nature à mettre fin à son incompatibilité avec la directive.

43. L'article 19 de la Vogelwet admet, à son tour, le commerce des œufs de vanneau huppé et de mouette, sans la moindre référence à l'un des motifs de dérogation de l'article 9 de la directive.

44. En ce qui concerne l'article 20 de la Vogelwet, qui autorise les usagers de bâtiments ou de cours et leurs délégués à ramasser les nids construits dans ou contre eux, le gouvernement des Pays-Bas affirme que les actes mentionnés ne seraient admis que si les nids ou couvées s'avéraient gênants ou causaient des dégâts. Ainsi, cette disposition rentrerait, semble-t-il, dans le cadre de la possibilité de dérogation prévue à l'article 9, paragraphe 1, sous a), premier tiret, de la directive.

45. Toutefois, nous pensons qu'étant formulée de manière trop générale la disposition précitée va au-delà des cas concrets de danger pour la sécurité publique dans lesquels la directive admet une possibilité de dérogation, car elle peut s'appliquer à des situations dans lesquelles, en l'absence de « gêne » ou de « dégâts », il n'y a pas de danger pour la santé et la sécurité publique.

46. A cet égard, nous renvoyons à nos conclusions dans l'affaire 247/85, où nous avons censuré une disposition analogue de la législation belge.

47. C'est pourquoi il s'impose ici également de conclure que l'article 20 de la Vogelwet, ne remplissant pas les conditions de dérogation de l'article 9 de la directive, viole l'interdiction formulée par l'article 5, sous b), du même texte.

Cinquième grief: moyens de capture

48. Selon la Commission, l'article 23 de la Vogelwet et les articles 14 à 17 du Vogelbesluit ne citent pas la totalité des méthodes de capture ou de mise à mort des oiseaux énumérées à l'annexe IV de la directive et interdites en vertu de l'article 8. En outre, les articles 15 à 17 contiennent des exceptions à l'interdiction énoncée à l'article 14 formulées en termes trop généraux pour pouvoir être justifiées par l'article 9, paragraphe 1, de la directive.

49. A la lumière des explications ressortant du mémoire en défense, la Commission

estime que la modification apportée à la rédaction de l'article 14 du Vogelbesluit par l'arrêté du 6 mai 1985 a permis de mettre cette disposition, combinée à celle des articles 5 et 23, en conformité avec la directive (bien qu'il soit souhaitable, quant aux moyens de persécution interdits, que le nouveau texte à publier clarifie la loi).

50. En ce qui concerne les dérogations à l'interdiction résultant de l'article 14 du Vogelbesluit, le gouvernement des Pays-Bas soutient que, aucune autorisation n'étant plus accordée pour la capture des oiseaux de cage ou de chasse protégés, cela implique également qu'on ne délivre plus non plus d'autorisation visée à l'article 15 du même texte.

51. Toutefois, et pour la même raison qui nous a amené à conclure au bien-fondé du troisième grief, il convient de conclure ici aussi à l'absence de conformité entre le texte de loi et les dispositions de la directive.

52. Quant à l'article 16 du Vogelbesluit, le gouvernement néerlandais soutient que l'autorisation qu'il prévoit n'est accordée que dans le cadre d'examens de bagues ou de recherches scientifiques, cette dérogation étant donc justifiée sur la base de l'article 9, paragraphe 1, de la directive.

53. Toutefois, là aussi, le caractère trop vague et général de l'article 16 ne cadre pas avec la nature exceptionnelle de la possibilité de dérogation prévue à l'article 9 de la directive.

54. Enfin, en ce qui concerne l'article 17 du Vogelbesluit, le gouvernement des Pays-Bas fait valoir que les autorisations qu'il prévoit se réfèrent uniquement à la capture et à la mise à mort d'oiseaux déclarés non protégés en vertu de l'article 2 du Vogelbesluit. Cependant, la portée de l'article 2 précité — comme nous l'avons vu lors de l'analyse du premier grief — étant trop générale, et n'étant par conséquent pas susceptible d'être considérée comme relevant de la faculté de dérogation prévue à l'article 9 de la directive, force nous est de conclure que le domaine de l'article 17 est plus large que ce qu'autorise la directive.

55. A cela s'ajoute que, tant eu égard à l'article 16 qu'eu égard à l'article 17 du Vogelbesluit, si la directive autorise la capture et la mise à mort d'oiseaux protégés pour des raisons scientifiques ou pour éviter des dommages importants aux cultures, cela n'implique pas, comme l'a souligné la Commission dans la réplique, que l'utilisation en toute circonstance de *tous* les moyens de capture possibles soit permise.

56. Dans ces conditions, nous vous proposons de déclarer que le royaume des Pays-Bas n'a pas adopté dans le délai fixé les dispositions nécessaires pour se conformer intégralement aux obligations découlant de la directive 79/409 du Conseil, du 2 avril 1979, et que, partant, il a manqué à une obligation qui lui incombe en vertu du traité CEE.

57. Conformément aux dispositions de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, la partie qui succombe est condamnée aux dépens.