ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

9 décembre 2004 *

Dans l'affaire C-79/03,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 226 CE, introduit le 21 février 2003,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. G. Valero Jordana, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Royaume d'Espagne, représenté par M^me^ N. Díaz Abad, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: l'espagnol.

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. C. W. A. Timmermans, président de chambre, MM. C. Gulmann (rapporteur), J. Makarczyk, P. Kūris et J. Klučka, juges,

avocat général: M. L. A. Geelhoed,
greffier: M. R. Grass,

vu la procédure écrite,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 9 septembre 2004,

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que, en tolérant la chasse aux gluaux sur le territoire de la Communauté de Valence (Espagne), au moyen de la méthode connue sous le nom de «parany», le royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 8, paragraphe 1, et 9, paragraphe 1, de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 103, p. 1, ci-après «la directive»).

2 Le «parany» est un système de capture des oiseaux. Il consiste en un ensemble de gluaux disposés dans un arbre vers lesquels les oiseaux chassés sont attirés au moyen d'appeaux. Au contact d'un gluau, l'oiseau perd généralement sa faculté de voler et peut être capturé et mis à mort par le chasseur.

Le droit communautaire

3 L'article 8, paragraphe 1, de la directive dispose que, «en ce qui concerne la chasse, la capture ou la mise à mort d'oiseaux [...], les États membres interdisent le recours à tous moyens, installations ou méthodes de capture ou de mise à mort massive ou non sélective ou pouvant entraîner localement la disparition d'une espèce, et en particulier à ceux énumérés à l'annexe IV, sous a)».

4 L'annexe IV, sous a), de la directive mentionne, entre autres, les gluaux.

5 L'article 9, paragraphe 1, de la directive prévoit la possibilité de déroger aux articles 5, 6, 7 et 8 s'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante pour les motifs prévus sous a) à c). En particulier, une telle dérogation est possible «pour prévenir les dommages importants aux cultures [...]» [sous a), troisième tiret] ou «pour permettre dans des conditions strictement contrôlées et de manière sélective, la capture, la détention ou toute autre exploitation judicieuse de certains oiseaux en petites quantités» [sous c)].

Le droit national

6 Le décret 135/2000, adopté par le gouvernement de la Communauté de Valence le 12 septembre 2000, établit un régime d'octroi exceptionnel d'autorisations pour la pratique de la chasse aux grives selon la méthode du «parany» dans la Communauté de Valence (ci-après «le décret 135/2000»). Celui-ci prévoit:

— les conditions que le «parany» doit respecter, et en particulier la distance entre les gluaux et les caractéristiques de la glu à utiliser;

— les espèces d'oiseaux dont la capture est autorisée: la grive musicienne (turdus philomelos), la grive mauvis (turdus iliacus), la grive litorne (turdus pilaris) et la grive draine (turdus viscivorus);

— la saison de la chasse et les moments de la journée pendant lesquels elle est autorisée;

— la capture maximale par «parany».

7 Ce décret a été annulé par un arrêt du Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Espagne) du 26 septembre 2002. Cet arrêt a fait l'objet d'un recours en cassation formé par le gouvernement de la Communauté de Valence devant le Tribunal Supremo.

La procédure précontentieuse

8 La Commission ayant été saisie de plaintes relatives à la pratique de la chasse au «parany» sur le territoire de la Communauté de Valence, elle a inscrit cette question à l'ordre du jour d'une réunion relative à l'environnement tenue à Madrid les 12 et 13 novembre 1998. Lors de cette réunion, les autorités espagnoles ont reconnu avoir autorisé une telle pratique au titre des dérogations prévues à l'article 9, paragraphe 1, sous a), de la directive, au motif qu'il n'existait pas de solutions plus satisfaisantes pour prévenir les dommages aux cultures.

9 Considérant que, en tolérant la pratique de la chasse au «parany» sur le territoire de la Communauté de Valence et en ne justifiant pas l'absence d'une autre solution satisfaisante dans le cas des dérogations accordées dans cette Communauté, le royaume d'Espagne avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 8, paragraphe 1, et 9, paragraphe 1, de la directive, la Commission a, le 25 octobre 2000, adressé à celui-ci une lettre de mise en demeure.

10 Par lettre du 20 décembre 2000, le gouvernement espagnol a répondu à la Commission en indiquant que, eu égard, notamment, à la loi 40/97, qui transpose dans l'ordre juridique espagnol l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive, le gouvernement de la Communauté de Valence s'était efforcé de doter la chasse aux grives au moyen de «paranys» d'un cadre juridique approprié garantissant sa pratique dans le respect du principe de restriction, de sélectivité et de contrôle approprié. En conséquence, le gouvernement de ladite Communauté aurait adopté le décret 135/2000.

11 En mai 2001, au cours d'une réunion avec des représentants de la Commission, les autorités espagnoles ont précisé que la chasse aux gluaux était une pratique bien

ancrée dans la région de Valence et que son interdiction aurait risqué d'y provoquer un malaise social. Selon ces autorités, il n'existait pas d'autres méthodes permettant d'éviter les dommages aux cultures.

12 Le 26 juillet 2001, la Commission a émis un avis motivé reprenant, en substance, les griefs avancés dans la lettre de mise en demeure et accordant un délai de deux mois au royaume d'Espagne pour adopter des mesures appropriées afin de se conformer aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive.

13 Dans sa réponse du 28 septembre 2001, le gouvernement espagnol a réitéré et complété les arguments précédemment invoqués au soutien de la pratique cynégétique incriminée.

14 Considérant que l'infraction à la directive commise par le royaume d'Espagne perdurait, la Commission a décidé d'introduire le présent recours.

Sur le recours

15 La Commission fait valoir que la chasse aux grives selon la méthode du «parany» a un caractère non sélectif et ne peut être justifiée ni au titre de la prévention des dommages importants aux cultures visée à l'article 9, paragraphe 1, sous a), de la directive, ni en tant que capture de certains oiseaux en petites quantités au regard de cette même disposition, sous c).

Sur le caractère non sélectif de la chasse au «parany»

Argumentation des parties

16 La Commission soutient que, malgré les mesures adoptées par les autorités espagnoles, telles que celles concernant, notamment, la dimension du «parany», l'installation des gluaux, l'utilisation des appeaux ainsi que l'obligation pour les propriétaires de «paranys» de nettoyer et libérer les oiseaux piégés autres que les grives, la chasse aux gluaux est une méthode de capture non sélective interdite par l'article 8 de la directive. En effet, lesdites mesures n'auraient pas pour effet de prévenir la capture d'oiseaux appartenant à des espèces ne relevant pas du régime dérogatoire.

17 Le gouvernement espagnol fait valoir que, selon les considérants du décret 135/2000, le gluau est en soi un élément non sélectif, mais utilisé de façon appropriée, conformément aux restrictions et aux limitations posées par ce décret, devient une méthode ou un mode de capture totalement sélectif. Ainsi, toute prise de spécimens d'oiseaux n'appartenant pas aux espèces pouvant être chassées aux gluaux ne serait qu'accidentelle. L'obligation faite aux chasseurs par le décret 135/2000 de nettoyer tout oiseau capturé accidentellement et de le remettre en liberté garantirait le caractère sélectif de la chasse au «parany».

Appréciation de la Cour

18 Il convient de rappeler que, en ce qui concerne la chasse, la capture ou la mise à mort d'oiseaux, l'article 8, paragraphe 1, de la directive prévoit que les États membres interdisent le recours à tous moyens, installations ou méthodes de capture ou de mise à mort massive ou non sélective ou pouvant entraîner localement la disparition d'une espèce et, en particulier, à ceux énumérés à l'annexe IV, sous a), de cette directive, dont les gluaux.

19 Or, il est constant que la chasse aux grives au moyen de gluaux telle qu'organisée sur le territoire de la Communauté de Valence ne permet pas d'éviter la capture d'oiseaux autres que des grives. À cet égard, il ressort du troisième rapport de la société espagnole d'ornithologie sur la capture au «parany» des grives dans la Communauté de Valence (ci-après le «rapport SEO/BirdLife»), déposé en septembre 2001 dans le cadre d'un contentieux pendant devant le Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana et versé par la Commission au dossier de la présente affaire, que, parmi les oiseaux capturés selon ladite méthode, le rapport entre grives et oiseaux d'autres espèces se situe dans une fourchette allant de 1,24 à 4. Par ailleurs, aucun élément de preuve contraire ne figure au dossier de la Cour.

20 Il s'ensuit que la chasse au «parany» est fondée sur une méthode de capture non sélective. Le fait que, lorsque des oiseaux autres que ceux visés par le décret 135/2000 sont pris dans des gluaux, les chasseurs soient obligés de les nettoyer et de les libérer n'est pas de nature à remettre en cause le caractère non sélectif de ladite méthode de capture.

21 Au vu des considérations qui précèdent, il y a lieu de constater que la chasse au «parany» relève de l'interdiction édictée à l'article 8, paragraphe 1, de la directive.

Sur la prévention de dommages importants aux cultures, visée à l'article 9, paragraphe 1, sous a), de la directive, comme justification de la chasse au «parany»

Argumentation des parties

22 Selon la Commission, les conditions pouvant justifier, au titre de l'article 9, paragraphe 1, sous a), de la directive, une dérogation à l'interdiction prévue à

l'article 8, paragraphe 1, de cette directive de recourir à la capture d'oiseaux au moyen de gluaux ne sont pas réunies en l'espèce. En premier lieu, il existerait d'autres solutions satisfaisantes pour prévenir les prétendus dommages importants causés par les grives aux cultures de vignes et d'oliviers. En effet, la chasse au fusil ou l'utilisation de canons effaroucheurs seraient utilisés avec succès sur le territoire d'autres communautés autonomes d'Espagne. En deuxième lieu, la Commission conteste l'étendue des dommages invoqués par le gouvernement espagnol. Tant les populations de grives concernées par le régime de chasse dérogatoire mis en place par le décret 135/2000 que la quantité journalière de nourriture végétale ingérée par ces oiseaux seraient surestimées. En troisième lieu, selon la Commission, la concentration géographique des autorisations octroyées pour l'utilisation des «paranys» et celle des cultures d'oliviers et de vignes ne coïncident pas.

23 Le gouvernement espagnol fait valoir que les solutions alternatives indiquées par la Commission pour prévenir les dommages aux cultures ne sont pas satisfaisantes. Quant aux canons effaroucheurs, leur coût serait trop élevé par rapport au coût des dommages subis et leur utilisation risquerait de provoquer des incendies. En ce qui concerne l'emploi de fusils, il entraînerait une augmentation du nombre de permis de chasse et une prolongation de la saison de la chasse. Celles-ci porteraient atteinte à l'équilibre du gibier à plumes présent sur le territoire concerné, d'autant plus que le comportement du chasseur valencien n'est pas comparable à celui du chasseur des autres communautés autonomes. S'agissant de l'étendue des dommages aux cultures de vignes et d'oliviers, le gouvernement espagnol soutient que ses allégations à ce sujet sont exactes et que la Commission n'a pas p ris en compte tous les éléments pertinents dans ses évaluations.

Appréciation de la Cour

24 Il convient de rappeler qu'une dérogation à l'article 8 de la directive ne peut, aux termes de l'article 9, paragraphe 1, de la directive, être accordée que s'il n'existe pas

d'autre solution satisfaisante et pour des motifs limitativement énumérés à ce même article 9, paragraphe 1, sous a) à c) (voir, notamment, arrêt du 8 juillet 1987, Commission/Italie, 262/85, Rec. p. 3073, point 7), dont la prévention des dommages importants aux cultures.

25 À cet égard, il y a lieu de relever que, dans d'autres régions d'Espagne telles que la Castille-La Manche et, en particulier, l'Andalousie, où l'on cultive à grande échelle les oliviers et la vigne, et où séjournent également d'importantes populations de grives, la chasse aux gluaux n'est pas autorisée. Les grives peuvent y être chassées au fusil, qui est un moyen de mise à mort sélectif. Or, il n'apparaît pas que les oliveraies et les vignobles desdites régions subissent des dommages plus importants que les mêmes cultures situées dans la Communauté de Valence.

26 Quant à l'argument du gouvernement espagnol selon lequel le remplacement de la chasse aux grives au moyen de «paranys» par la chasse au fusil entraînerait, en raison de l'augmentation du nombre des fusils et des jours de chasse qui s'ensuivrait, un harcèlement d'autres espèces de gibier à plumes tel que leurs populations diminueraient, il n'est étayé par aucun élément du dossier relatif à la présente procédure. À cet égard, il convient de souligner que, de l'aveu même du gouvernement espagnol, la perdrix rouge, espèce pouvant faire l'objet d'actes de chasse au sens de l'article 7 et de l'annexe II, partie 1, de la directive, et les grives sont chassées, sur le territoire de la Communauté de Valence, en même temps et sans aucun problème. Cette circonstance, en l'absence de tout autre élément d'information pertinent en sens contraire, ne plaide pas, au demeurant, en faveur d'un prétendu comportement singulier des chasseurs valenciens.

27 En outre, il ressort du préambule du décret 135/2000 que l'absence d'autres solutions plus satisfaisantes que la chasse aux grives au moyen de «paranys» tient au fait que cette dernière correspond à une tradition fortement ancrée dans la Communauté de Valence plutôt qu'à la prévention de dommages importants aux cultures.

28 D'ailleurs, il n'est pas contesté que 80 % des «paranys» installés sur le territoire de cette Communauté se situent dans la province de Castellón, dont 69,5 % dans des zones sans cultures d'oliviers ou de vignes. Aussi, la justification tirée de la prévention de dommages importants auxdites cultures ne paraît pas cohérente avec une telle circonstance.

29 Dans ces conditions, il ne saurait être considéré comme établi qu'il n'existe pas de solution satisfaisante autre que la chasse au «parany» pour prévenir les dommages importants aux cultures ni que ce type de chasse est motivé par un tel objectif.

30 Il s'ensuit que la chasse au «parany» ne s'avère pas justifiée au titre de l'article 9, paragraphe 1, sous a), de la directive.

31 Le recours de la Commission doit donc être accueilli sur ce point.

Sur la capture de certains oiseaux en petites quantités, visée à l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive, en tant que justification de la chasse au «parany»

Argumentation des parties

32 D'après la Commission, la chasse en cause en l'espèce ne répond ni à la condition que la capture se fasse de manière sélective ni à la condition que celle-ci concerne des oiseaux en petites quantités, au sens de l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive.

33 Le gouvernement espagnol rétorque que la chasse aux gluaux telle que régie par le décret 135/2000 implique une méthode de capture sélective. En outre, compte tenu du rapport entre le nombre de grives pouvant être chassées aux gluaux et le nombre total de grives présentes sur le territoire de la Communauté de Valence, il y aurait lieu de considérer que ladite chasse correspond à une exploitation judicieuse de certains oiseaux en petites quantités.

Appréciation de la Cour

34 Il importe de rappeler que, afin qu'une dérogation à l'interdiction d'utiliser des gluaux pour capturer des oiseaux, mise en place dans un État membre, soit conforme à l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive, elle doit, en tout état de cause, être appliquée d'une manière sélective et ne comporter la capture d'oiseaux qu'en petites quantités (voir, en ce sens, arrêt du 27 avril 1988, Commission/France, 252/85, Rec. p. 2243, point 28).

35 Il convient, en l'espèce, de vérifier d'abord si cette dernière condition est, en l'occurrence, effectivement remplie.

36 À cet égard, le «Deuxième rapport [de la Commission] sur l'application de la directive 79/409/CEE relative à la conservation des oiseaux sauvages» [COM(93) 572 final, 24 novembre 1993] indique que, conformément aux travaux du comité ORNIS, il convient de considérer comme «petite quantité» tout prélèvement inférieur à 1 % de la mortalité annuelle totale de la population concernée (valeur moyenne) pour les espèces ne pouvant pas être chassées et de l'ordre de 1 % pour les espèces pouvant être l'objet d'actes de chasse, en entendant par «population concernée», en ce qui concerne les espèces migratrices, la population des régions qui fournissent les principaux contingents passant par la région où s'exerce la

dérogation pendant la période d'application de celle-ci. Le comité ORNIS est le comité pour l'adaptation au progrès technique et scientifique de la directive, institué conformément à l'article 16 de celle-ci. Il est composé de représentants des États membres et présidé par un représentant de la Commission.

37 Le rapport SEO/BirdLife fait état de ce que, dans le précis le plus exhaustif de l'histoire naturelle des oiseaux de la région paléartique occidentale (*The BIRDS of Western Paleartic: Cramp 1988, Snow et Perrins 1988*), il est indiqué que le taux annuel de mortalité de la grive musicienne peut varier de 40 à 54 %, tandis que celui de la grive mauvis est de 57 à 58 %.

38 Or, il est établi que la population de grives des régions qui fournissent les principaux contingents migrateurs compte environ 16 millions de grives musiciennes et 5,9 millions de grives mauvis. Dans le cas de la grive musicienne, un prélèvement correspondant à 1 % de la mortalité annuelle totale de cette espèce ne dépasserait pas 86 400 spécimens et, pour la grive mauvis, il n'excéderait pas 34 200 spécimens.

39 Il est également constant que, en 2001, les autorisations de chasse au «parany» délivrées par les autorités compétentes de la Communauté de Valence couvraient des prises allant jusqu'à 429 600 individus.

40 Il appert donc que, quelle que soit la proportion entre les quantités de grives musiciennes et de grives mauvis capturées, le nombre de grives dont la chasse au «parany» est autorisée dépasse largement le seuil des petites quantités tel que retenu par le comité ORNIS et invoqué par la Commission.

41 Or, s'il est vrai que le critère des petites quantités tel qu'élaboré par le comité ORNIS n'est pas juridiquement contraignant pour les États membres, il peut en l'occurrence, en raison de l'autorité scientifique dont jouissent les avis de ce comité et de l'absence de production de tout élément de preuve scientifique contraire, être utilisée par la Cour comme base de référence pour apprécier si la dérogation accordée par l'État membre défendeur en vertu de l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive respecte la condition que la capture des oiseaux concernés se fasse en petites quantités (voir, en ce sens, arrêt du 19 mai 1998, Commission/Pays-Bas, C-3/96, Rec. p. I-3031, points 69 et 70).

42 Il découle de ce qui précède et, notamment, du point 40 du présent arrêt, que la chasse au «parany» telle qu'elle est aménagée dans la Communauté de Valence ne respecte pas cette condition.

43 Dès lors, le grief de la Commission, tiré de ce que la chasse au «parany» n'est pas conforme aux exigences de l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive, doit également être accueilli.

44 Par conséquent et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres arguments développés au soutien du présent grief, il y a lieu de constater que, en tolérant la chasse aux gluaux sur le territoire de la Communauté de Valence, au moyen de la méthode connue sous le nom de «parany», le royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 8, paragraphe 1, et 9, paragraphe 1, de la directive.

Sur les dépens

45 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation du royaume d'Espagne et ce dernier ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) déclare et arrête:

1) **En tolérant la chasse aux gluaux sur le territoire de la Communauté de Valence au moyen de la méthode connue sous le nom de «parany», le royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 8, paragraphe 1, et 9, paragraphe 1, de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages.**

2) **Le royaume d'Espagne est condamné aux dépens.**

Signatures.