ARRÊT DE LA COUR
27 avril 1988 *

Dans l'affaire 252/85,

Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique, M. Jean Amphoux, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès de M. Georges Kremlis, membre de son service juridique, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie requérante,

contre

République française, représentée par M. Régis de Gouttes, agent du gouvernement français, ayant élu domicile à Luxembourg, au siège de son ambassade, 2, rue Bertholet,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, en ne prenant pas dans le délai prescrit toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE,

LA COUR,

composée de MM. Mackenzie Stuart, président, O. Due et J. C. Moitinho de Almeida, présidents de chambre, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris et T. F. O'Higgins, juges,

avocat général: M. J. L. da Cruz Vilaça
greffier: Mme B. Pastor, administrateur

* Langue de procédure: le français.

vu le rapport d'audience et à la suite de la procédure orale du 1er décembre 1987,

ayant entendu les conclusions de l'avocat général présentées à l'audience du 4 février 1988,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 13 août 1985, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CEE, un recours visant à faire reconnaître que la République française, en ne prenant pas dans les délais prescrits toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 103, p. 1) — ci-après « directive » —, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE.

2 Aux termes de l'article 18 de la directive, les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à ladite directive dans un délai de deux ans à compter de sa notification. La directive ayant été notifiée le 6 avril 1979, ledit délai a expiré le 6 avril 1981.

3 Ayant examiné les dispositions de la législation française en la matière et estimé qu'elle n'était pas conforme à la directive sur un certain nombre de points, la Commission a entamé la procédure de l'article 169 du traité. Après avoir mis la République française en demeure de présenter ses observations, elle a, le 20 février 1985, émis un avis motivé. Cette lettre étant restée sans réponse, la Commission a introduit le présent recours en manquement dans lequel elle a soulevé six griefs contre la législation française relative à la protection des oiseaux. Deux de ces griefs sont devenus sans objet suite à un désistement partiel de la Commission.

4 En ce qui concerne les antécédents du litige, les dispositions de la législation française en cause, le déroulement de la procédure et les moyens et arguments des parties, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-dessous que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

5 Avant d'examiner les différents griefs avancés par la Commission quant à la conformité de la législation française avec la directive, il convient d'observer que la transposition en droit interne des normes communautaires n'exige pas nécessairement une reprise formelle et textuelle de ses dispositions dans une disposition expresse et spécifique et qu'elle peut se satisfaire d'un contexte juridique général, dès lors que celui-ci assure effectivement la pleine application de la directive d'une façon suffisamment claire et précise (voir arrêt du 23 mai 1985, Commission/Allemagne, 29/84, Rec. p. 1661). Toutefois, l'exactitude de la transposition revêt une importance particulière dans un cas comme celui de l'espèce où la gestion du patrimoine commun est confiée, pour leur territoire respectif, aux États membres.

Premier grief: non-transposition de l'article 5, sous b) et c), de la directive

6 La Commission estime que la législation française n'est pas conforme à la disposition susmentionnée à deux égards.

7 En premier lieu, la Commission reproche au gouvernement français de ne prévoir aux articles 372, alinéa 10, et 374, paragraphe 4, du code rural la protection des nids et des œufs que pendant la période de fermeture de la chasse. En second lieu, elle lui reproche de ne pas protéger les nids et les œufs d'un certain nombre d'oiseaux étant donné que les dispositions combinées des articles 1er, 2 et 3 de l'arrêté ministériel du 17 avril 1981 excluraient certaines espèces de son champ d'application.

8 Le gouvernement français estime que l'objectif fixé à l'article 5 de la directive est atteint par les dispositions susmentionnées du code rural. En effet, les espèces d'oiseaux protégées en question ne nicheraient pas pendant l'ouverture de la chasse si bien qu'une protection des nids et des œufs pendant toute l'année est dépourvue de portée réelle. La possibilité de détruire des nids en vertu de l'article 2 de l'arrêté précité trouverait sa justification dans les menaces que représentent les oiseaux dont il s'agit pour les élevages de moules, pour d'autres espèces d'oiseaux

marins et pour la sécurité aérienne. Le gouvernement français indique que l'article 3 de cet arrêté a été abrogé par un arrêté du 20 décembre 1983.

9 Il convient de relever, pour ce qui est du premier volet de ce grief, que les interdictions énoncées à l'article 5, sous b) et c), de la directive doivent s'appliquer sans restriction dans le temps. En effet, une protection ininterrompue de l'habitat des oiseaux est nécessaire étant donné que de nombreuses espèces réutilisent chaque année les nids construits les années précédentes. Une suspension de cette protection pendant toute une période de l'année ne saurait donc être considérée comme compatible avec les interdictions susmentionnées.

10 Quant au second volet du premier grief de la Commission, il convient de constater que l'arrêté du 17 avril 1981, même après l'abrogation de son article 3 intervenue en 1983, exclut un certain nombre d'oiseaux protégés de l'interdiction de détruire leurs nids et leurs œufs.

11 Afin de déterminer la compatibilité de cette dérogation avec l'article 9 de la directive, il convient de constater, comme la Cour l'a jugé à l'égard de la réglementation belge en cette matière dans son arrêt du 8 juillet 1987 (Commission/Belgique, 247/85, Rec. p. 3029), que la réglementation française en question n'indique ni les raisons énoncées au paragraphe 1 de cette disposition ni les critères et conditions posés par son paragraphe 2, notamment en ce qui concerne les circonstances de temps et de lieu dans lesquelles une dérogation peut être octroyée. La législation française n'est donc pas conforme avec l'article 5, sous b) et c), de la directive.

12 Il s'ensuit que le premier grief doit être retenu.

Deuxième grief: notion de patrimoine biologique national

13 La Commission relève que la protection instaurée par l'article 3, alinéa 1, de la loi du 10 juillet 1976 se limite à la préservation du « patrimoine biologique national »

tandis que l'article 1er de la directive étend sa protection à l'ensemble des oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen des États membres.

14 Le gouvernement français rétorque que la liste des espèces protégées en vertu de la réglementation nationale comporte de nombreuses espèces migratrices qui ne nichent pas en France, mais dans les autres États membres.

15 A cet égard, il convient de rappeler, ainsi que la Cour l'a souligné dans son arrêt du 8 juillet 1987 (Commission/Italie, 262/85, Rec. p. 3073), que, comme l'indique le troisième considérant de la directive, la protection des espèces migratrices revêt le caractère d'un problème d'environnement typiquement transfrontalier qui implique des responsabilités communes des États membres. En effet, l'importance d'une protection complète et efficace des oiseaux sauvages à l'intérieur de toute la Communauté, quel que soit leur lieu de séjour ou espace de passage, rend incompatible avec la directive toute législation nationale qui détermine la protection des oiseaux sauvages en fonction de la notion du patrimoine national.

16 Le deuxième grief doit donc être retenu.

Troisième grief: non-transposition de l'article 5, sous e), de la directive

17 La Commission expose que la loi française n° 76-629 comporte une autorisation générale relative à la détention d'oiseaux protégés. Or, selon l'article 5, sous e), de la directive, les États membres seraient obligés d'interdire la détention des oiseaux des espèces dont la chasse et la capture ne sont pas permises. Une telle interdiction générale de détenir des oiseaux autres que ceux des espèces visées à l'annexe III de la directive, conformément à son article 6, paragraphes 2 et 3, ne se retrouverait pas dans la législation française, qui limiterait cette protection à un nombre restreint d'oiseaux.

18 Le gouvernement français, tout en précisant que la liste des espèces protégées au titre de l'arrêté du 17 avril 1981 doit encore être élargie, estime que la réglementation française permet d'atteindre le résultat voulu par la directive. En effet, l'arrêté précité interdirait la capture des oiseaux, leur enlèvement, leur utilisation

et, notamment, leur mise en vente ou leur achat. La combinaison de ces interdictions aurait pour effet de rendre impossible la détention des espèces protégées.

19 A cet égard, il y a lieu d'observer que, afin d'assurer une protection complète et efficace des oiseaux sur le territoire de tous les États membres, il est indispensable que les interdictions posées par la directive soient expressément prévues dans les législations nationales. Or, la réglementation française ne contient pas d'interdiction relative à la détention des oiseaux protégés, permettant ainsi la détention d'oiseaux capturés ou obtenus de manière illicite, notamment lorsqu'ils l'ont été en dehors du territoire français. En outre, il convient de constater que, comme le gouvernement français l'a admis, la liste des oiseaux dont la détention est permise en vertu de la réglementation française ne correspond pas au nombre restreint d'espèces d'oiseaux qui sont susceptibles d'être détenus conformément à l'annexe III de la directive.

20 Par conséquent, le troisième grief doit être accueilli.

Quatrième grief: non-transposition de l'article 7 de la directive

21 Étant donné que la Commission a déclaré au cours de l'audience qu'elle considérait le quatrième grief, relatif à la non-transposition de l'article 7 de la directive, comme étant devenu sans objet suite aux modifications de la réglementation française intervenues en 1987, il y a lieu de constater, à cet égard, un désistement partiel de la Commission de son recours qui trouve son origine dans le comportement de la partie défenderesse.

Cinquième grief: non-application de l'article 7, paragraphe 4, de la directive

22 Au cours de l'audience, la Commission a également indiqué que le grief concernant la chasse à la tourterelle des bois dans le Médoc ne faisait plus l'objet de son recours. La Commission a en effet admis que l'arrêt du Conseil d'État annulant un certain nombre d'arrêtés autorisant la chasse à la tourterelle des bois dans le Médoc rend sur ce point la réglementation nationale conforme aux exigences de la directive. Étant donné que l'arrêt du Conseil d'État en question est intervenu le 7 décembre 1984, c'est-à-dire avant l'avis motivé du 20 février 1985, il convient de

constater que la Commission a reconnu, par son désistement partiel, que son cinquième grief n'était pas fondé.

Sixième grief: non-respect de l'article 8, paragraphe 1, de la directive

23 La Commission expose que, en ce qui concerne certains départements français, l'arrêté du 27 juillet 1982 autorise l'emploi des gluaux pour la capture des grives et que les arrêtés du 7 septembre et du 15 octobre 1982 permettent la capture de l'alouette des champs au moyen de filets horizontaux dits « pantes » ou « matoles ». Or, l'usage des gluaux et des filets horizontaux serait expressément interdit par l'article 8, paragraphe 1, en combinaison avec l'annexe IV, sous a), de la directive.

24 La Commission est d'avis que l'usage des gluaux et des filets horizontaux ne saurait être justifié par l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive, étant donné que ces moyens de capture ne constituent pas des méthodes sélectives et ne permettent donc pas une « exploitation judicieuse de certains oiseaux en petites quantités » au sens de la directive.

25 Le gouvernement français estime que ces mesures, qui ont été notifiées à la Commission le 25 mai 1983, sont justifiées en vertu de l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive, car ces captures seraient strictement contrôlées sur le plan territorial, temporel et personnel afin d'assurer le caractère sélectif des prises.

26 Le gouvernement français expose à cet égard que les captures aux gluaux et aux filets horizontaux sont soumises à un régime d'autorisations individuelles extrêmement strict et contrôlé. En effet, les arrêtés en question non seulement préciseraient les lieux et la période de capture, mais limiteraient également le nombre et la surface des moyens de capture ainsi que le nombre maximal des prélèvements permis. En outre, les autorités publiques veilleraient au respect de ces conditions de capture.

27 Il convient d'observer d'emblée que les États membres sont habilités à prévoir des dérogations aux interdictions de l'article 8, paragraphe 1, de la directive, conformément à l'article 9 de la directive, notamment sur la base de son paragraphe 1, sous c).

28 Afin de vérifier la conformité d'une législation nationale aux divers critères de l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive, il est nécessaire d'examiner, comme la Cour l'a déclaré dans son arrêt du 8 juillet 1987 (Commission/Italie, précité), si cette législation garantit que la dérogation est appliquée d'une manière strictement contrôlée et sélective, de façon que les captures des oiseaux en question se fassent de façon judicieuse et en petites quantités. A cet égard, il ressort, en outre, de l'article 2, en combinaison avec le onzième considérant de la directive, que le critère des petites quantités ne revêt pas un caractère absolu, mais se réfère au maintien de la population totale et à la situation reproductive de l'espèce en cause.

29 Il y a lieu de faire remarquer que le dispositif réglementaire français relatif à la capture des grives et des alouettes des champs dans certains départements revêt un caractère très précis. En effet, les arrêtés précités subordonnent l'octroi des autorisations de capture à un nombre important de conditions restrictives.

30 En outre, il convient de constater que la Commission n'a pas établi que la réglementation française permet des captures incompatibles avec une exploitation judicieuse de certains oiseaux en petites quantités. En effet, la Commission n'a pas contesté l'argument de la partie défenderesse selon lequel le chiffre des prises s'élève à un pourcentage minime de la population concernée.

31 Il y a lieu d'ajouter que la partie défenderesse a notifié à la Commission ces dérogations conformément à l'article 9, paragraphe 4, de la directive et qu'elle s'est montrée disposée à trouver un accord avec la Commission sur les modalités de ces deux méthodes de chasse. Cette démarche n'a toutefois pas été suivie d'une prise de position de la Commission.

32 Il résulte de tout ce qui précède que les dispositions françaises en question ne sauraient être considérées, au vu du dossier, comme incompatibles avec les exigences de l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive.

33 Le sixième grief doit donc être rejeté.

34 Il y a lieu, par conséquent, de reconnaître que la République française, en ne prenant pas dans les délais prescrits toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE.

Sur les dépens

35 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. Toutefois, selon le paragraphe 3, alinéa 1, du même article, la Cour peut compenser les dépens en totalité ou en partie, si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs. La Commission n'ayant eu gain de cause que sur une partie de ses conclusions, il y a lieu de compenser les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) La République française, en ne prenant pas dans les délais prescrits toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la

conservation des oiseaux sauvages, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE.

2) Chacune des parties supportera ses propres dépens.

Mackenzie Stuart Due Moitinho de Almeida Koopmans

Everling Bahlmann Galmot Kakouris O'Higgins

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 27 avril 1988.

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président

A. J. Mackenzie Stuart