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

présentées le 19 mai 1987 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Dans le cadre de recours en manquement introduits contre différents États membres pour absence de mise en œuvre de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, relative à la conservation des oiseaux sauvages, la Commission vise cette fois la législation de la République fédérale d'Allemagne, concrètement le Bundesnaturschutzgesetz (ci-après « BNatSchG ») — loi fédérale de protection de la nature — du 20 décembre 1976.

2. Initialement, la Commission avait formulé contre la loi précitée trois griefs relatifs à son absence de compatibilité avec le droit communautaire. Toutefois, en cours d'instance, la République fédérale d'Allemagne a modifié le BNatSchG par la loi du 18 décembre 1986; en conséquence, la Commission a reconnu, à l'audience, que deux de ses griefs, auxquels le nouveau texte de loi donnait une réponse adéquate, n'avaient plus de raison d'être.

3. La Commission n'a cependant pas retiré l'autre accusation relative à l'article 22, paragraphe 3, du BNatSchG, lequel a été repris intégralement dans l'article 20, sous f), paragraphe 3, de la loi du 18 décembre 1986.

4. Selon la Commission, la dérogation qui y est prévue à différentes interdictions contenues dans les articles 5 et 6, paragraphe 1, de la directive est trop générale et n'obéit pas aux critères stricts de l'article 9 de la directive. En particulier, cette disposition de la législation allemande ne contient aucune référence au principe de proportionnalité ni à l'exigence que formule l'article 9 de la directive, selon laquelle les dérogations ne sont permises que pour éviter des « dommages importants » (contrairement à ce qu'on peut lire, par exemple, à l'article 26, paragraphe 3, alinéa 1). Dans le conflit d'intérêts entre la protection des oiseaux sauvages et l'exploitation normale du sol liée aux activités agricoles, forestières et de pêche, la législation allemande fait toujours prévaloir cette dernière, alors que la directive n'admet cet ordre de priorité que lorsqu'il s'agit de prévenir des dommages importants aux cultures, au bétail et aux forêts, et non pour des raisons à caractère économique.

5. Le gouvernement allemand part, quant à lui, de la constatation selon laquelle les articles 5 et 6 de la directive se rapportent uniquement à des actes intentionnels au sens d'actes pratiques accomplis avec un objectif déterminé et dans l'intérêt de la réalisation de celui-ci. En conséquence, le mécanisme de dérogation à ces articles contenu dans l'article 9 de la directive ne s'applique également qu'aux actes intentionnels prévus dans les articles précités. Quant aux actes non intentionnels, n'étant pas régis par les articles 5 et 6, ils ne sont pas interdits et le problème de l'application de l'article 9 de la directive ne se pose pas à leur égard.

6. Or, la disposition de l'article 22, paragraphe 2, du BNatSchG [paragraphe 1 de l'article 20, sous f), de la version de 1986 du BNatSchG], qui est insérée dans un texte visant de manière générale la protection de la nature, va plus loin que la directive elle-

* Traduit du portugais.

même, étant donné que la protection qu'elle institue pour les oiseaux sauvages vise à la fois les actes intentionnels et les actes commis par imprudence.

7. Selon le gouvernement allemand, les dérogations du paragraphe 3 doivent cependant s'apprécier par rapport au niveau de protection défini par le paragraphe 2 de l'article 22 [paragraphe 1 de l'article 20, sous f), de la version de 1986]; dans ce contexte, notamment lorsqu'il parle d'« exploitation normale du sol », le paragraphe 3 ne vise que les actes à caractère non intentionnel, qui sont les seuls à être compatibles avec les objectifs de la disposition et, en général, du BNatSchG, en incluant les impératifs de protection de la nature.

8. Comment trancher?

9. Il est indiscutable que l'interdiction de l'article 22, paragraphe 2, du BNatSchG [paragraphe 1 de l'article 20, sous f)] ne distingue pas entre les actes intentionnels et les actes non intentionnels, et s'applique (ainsi qu'il résulte de la sanction prévue par l'article 30) aux perturbations commises par négligence.

10. Mais la dérogation prévue par le paragraphe 3 de l'article 22, précité [article 20, sous f), de la version actuelle] ne distingue pas davantage entre les deux catégories d'actes et englobe les uns et les autres dans son dispositif.

11. Tout le problème réside donc dans l'interprétation à donner à la notion d'« exploitation normale du sol », la portée de la dérogation se définissant par rapport à elle.

12. Il est incontestable qu'une interprétation correcte peut conduire à ne comprendre dans cette notion, et donc dans la dérogation y afférente, que les actes commis par négligence ou, tout au plus, commis en incluant ce que l'on appelle un « dol éventuel ». Ce résultat pourrait même être conforme aux habitudes prévalant parmi les agriculteurs et les pêcheurs de la République fédérale d'Allemagne.

13. Au fond, il s'agirait de l'idée de « conséquence inévitable » — ou, peut-être, d'« inexigibilité d'un autre comportement » — qui permettrait de délimiter le domaine de la dérogation, évitant toute contrariété avec la directive.

14. La distinction — qui est d'ailleurs difficile à établir — ne ressort cependant pas du texte de la disposition ni d'aucun autre texte normatif.

15. Or, on ne peut exclure qu'une interprétation plus large de la notion d'« exploitation normale du sol » permette d'inclure également les actes intentionnels, notamment commis avec « dol nécessaire » ou même « dol direct ». Dans ce cas, la dérogation devrait respecter les critères de l'article 9, notamment la référence à l'un des motifs énoncés et à l'inexistence d'une autre solution satisfaisante.

16. Et cela n'est manifestement pas le cas.

17. Cela rendrait alors légitimes, en vertu de la loi, des comportements étrangers à toute préoccupation de protection, ce que la directive cherche, justement, à éviter.

18. Indépendamment de cela, la notion d'« exploitation normale du sol » est compatible avec des actes — par exemple causés par « négligence consciente » ou « négligence grossière » — qu'il conviendrait de décourager dans le cadre d'une telle activité, en accord, d'ailleurs, avec les objectifs de la directive.

19. L'obligation imposée aux autorités juridictionnelles de chaque État membre d'interpréter le droit national à la lumière du texte et de la finalité de la directive qu'il doit mettre en application[1] ne fait pas disparaître l'obligation imposée à toutes les autres autorités de cet État membre, notamment aux autorités législatives, de prendre,

1 — Voir arrêts rendus le 10 avril 1984 dans les affaires 14/83, Von Colson et Kamann, et 79/83, Harz/Deutsche Tradax, Rec. p. 1891 et 1909, attendu 26, 1921 et 1942, attendu 26.

dans le cadre de leurs compétences respectives, toutes les mesures de nature à assurer la transposition et, donc, la réalisation des objectifs du texte communautaire.

20. Cela ne signifie pas que la disposition incriminée viole de manière flagrante les dispositions de la directive; cependant, elle laisse subsister une ambiguïté quant au domaine des obligations qu'elle impose, qui ne permet pas d'affirmer qu'elle correspond pleinement aux exigences de clarté et de sécurité des situations juridiques voulues par la directive, ce qu'à la lumière de la jurisprudence de la Cour on peut considérer comme une condition nécessaire pour établir la conformité avec les directives des textes normatifs d'application de celle-ci [2].

21. On peut d'ailleurs peut-être trouver l'expression de cette ambiguïté dans le fait suivant cité par le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne dans sa réponse à la lettre de mise en demeure: certains « Länder » ont reproduit l'article 22, paragraphe 3, du BNatSchG dans leur législation relative à la protection de la nature alors que d'autres ont adopté, en application de la même disposition, des dispositions dérogatoires de formulation plus stricte. Tel a été le cas de la Basse-Saxe, qui a limité la dérogation en cause à l'hypothèse dans laquelle *il est impossible d'éviter* les conséquences préjudiciables du fonctionnement normal de l'agriculture et de la silviculture sur les plantes et les animaux spécialement protégés.

22. Pour ces motifs, nous vous proposons de déclarer que la République fédérale d'Allemagne 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, pour cette raison, elle a manqué à une obligation qui lui incombe en vertu du traité CEE.

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

2 — Voir, par exemple, arrêt rendu le 6 mai 1980 dans l'affaire 102/79, Commission/Belgique, Rec. p. 1473 et suiv.; dans le même sens, arrêt rendu le 30 janvier 1985 dans l'affaire 143/83, Commission/Danemark, Rec. p. 427 et suiv.