CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. WALTER VAN GERVEN

présentées le 21 septembre 1993 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Dans la présente affaire, le tribunal administratif de Nantes pose trois questions préjudicielles relatives à l'interprétation de l'article 7, paragraphe 4, de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages [1] (ci-après « directive sur les oiseaux » ou « directive »).

Contexte juridique et factuel

2. Les questions préjudicielles ont été soulevées dans le cadre de six recours en annulation, qui ont été formés devant le tribunal administratif de Nantes, par différentes associations de protection de l'environnement et par une association de chasseurs, à l'encontre des arrêtés par lesquels le préfet de Maine-et-Loire et le préfet de Loire-Atlantique, chacun pour son département, ont fixé les dates de clôture pour la saison de chasse 1992-1993. Les différentes parties fondent en particulier leurs recours en annulation sur des violations alléguées de la directive sur les oiseaux.

3. Aux termes de son article 1er, paragraphe 1, la directive sur les oiseaux « concerne la conservation de toutes les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen des Etats membres auquel le traité est d'application. Elle a pour objet la protection, la gestion et la régulation de ces espèces et en réglemente l'exploitation. »

L'article 2 dispose, de manière générale, que « les Etats membres prennent toutes les mesures nécessaires pour maintenir ou adapter la population de toutes les espèces d'oiseaux visées à l'article 1er à un niveau qui corresponde notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, compte tenu des exigences économiques et récréationnelles ».

L'article 5 de la directive impose aux Etats membres d'instaurer une interdiction de tuer, capturer, perturber ou détenir intentionnellement tous les oiseaux visés par la directive.

Dérogeant à cette interdiction, l'article 7 autorise la chasse de certains oiseaux, mais le fait à des conditions restrictives. Les parties de l'article 7 qui sont pertinentes pour les

* Langue originale: le néerlandais.
1 — JO 1979, L 103, p. 1.

présentes questions préjudicielles sont libellées comme suit:

« 1) En raison de leur niveau de population, de leur distribution géographique et de leur taux de reproductivité dans l'ensemble de la Communauté, les espèces énumérées à l'annexe II peuvent être l'objet d'actes de chasse dans le cadre de la législation nationale. Les Etats membres veillent à ce que la chasse de ces espèces ne compromette pas les efforts de conservation entrepris dans leur aire de distribution. (...)

4) Les Etats membres s'assurent que la pratique de la chasse (...) telle qu'elle découle de l'application des mesures nationales en vigueur, respecte les principes d'une utilisation raisonnée et d'une régulation équilibrée du point de vue écologique des espèces d'oiseaux concernées, et que cette pratique soit compatible, en ce qui concerne la population de ces espèces, notamment des espèces migratrices, avec les dispositions découlant de l'article 2. Ils veillent en particulier à ce que les espèces auxquelles s'applique la législation de la chasse ne soient pas chassées pendant la période nidicole ni pendant les différents stades de reproduction et de dépendance. Lorsqu'il s'agit d'espèces migratrices, ils veillent en particulier à ce que les espèces auxquelles s'applique la législation de la chasse ne soient pas chassées pendant leur période de reproduction et pendant leur trajet de retour vers leur lieu de nidification. (...) »

C'est surtout ce dernier passage, à savoir l'article 7, paragraphe 4, troisième phrase, relatif au trajet de retour des oiseaux migrateurs vers leur lieu de nidification, qui importe dans la présente affaire.

4. En France, les règles en matière de délimitation de la saison de chasse figurent aux articles R.224-3, R.224-4 et R.224-5 du code rural [2].

L'article R.224-3 dispose que la chasse à tir et la chasse au vol sont ouvertes pendant les périodes fixées chaque année par arrêté du préfet, pris sur proposition du directeur départemental de l'agriculture et de la forêt après avis du conseil départemental de la chasse et de la faune sauvage et de la fédération des chasseurs. L'arrêté doit être publié au moins 20 jours avant la date de sa prise d'effet.

L'article R.224-5 fixe, pour certaines espèces sauvages, parmi lesquelles les oiseaux de passage et le gibier d'eau, des dates limites à l'intérieur desquelles doivent demeurer les dates d'ouverture et de clôture fixées par les préfets [3]. Pour les oiseaux de passage, la date de clôture la plus tardive autorisée est le dernier jour de février [4]. Pour le gibier d'eau, la date limite de clôture est également le dernier

2 — Ces articles sont issus du décret n° 86-571 du 14 mars 1986, JORF du 18 mars 1986, p. 4521, ultérieurement modifié.

3 — Pour les espèces sauvages qui ne sont pas mentionnées à l'article R.224-5, l'article R.224-4 fixe la date d'ouverture générale la plus précoce autorisée et la date de clôture générale la plus tardive autorisée. La date limite d'ouverture générale est différente pour quatre parties géographiques de la France (premier dimanche de septembre en Corse, deuxième dimanche dans la partie sud-est, troisième dans la partie sud-ouest et quatrième dans les parties nord et centre), alors que la date limite de clôture générale est le dernier jour de février pour l'ensemble du pays.

4 — La date d'ouverture la plus précoce autorisée est la date d'ouverture générale telle que fixée à l'article R.224-4, sauf pour la tourterelle des bois, pour laquelle elle est fixée au 15 août.

jour de février, sauf pour le canard colvert, pour lequel elle est fixée au 15 février [5].

5. Par arrêté du 7 juillet 1992, le préfet du département de Maine-et-Loire a fixé comme suit la date de clôture de la chasse des oiseaux de passage et du gibier d'eau:

OISEAUX DE PASSAGE	28 février 1993
GIBIER D'EAU:	
canard colvert	10 février 1993
oie cendrée, canard souchet, fuligule milouin et vanneau huppé	20 février 1993
autres gibiers d'eau	28 février 1993

Par arrêté du 22 juillet 1992, le préfet du département de Loire-Atlantique a fixé les dates de clôture suivantes:

OISEAUX DE PASSAGE:	
bécasse et pigeon ramier	28 février 1993
autres oiseaux de passage	10 janvier 1993
GIBIER D'EAU:	
canard colvert	7 février 1993
vanneau huppé, pluvier doré, huîtrier-pie, oie cendrée et autres anatidés	14 février 1993
autres gibiers d'eau	28 février 1993

6. Un recours en annulation a été formé devant le tribunal administratif de Nantes, à l'encontre de l'arrêté du préfet de Maine-et-Loire, par l'Association pour la protection des animaux sauvages, qui soutient notamment que l'arrêté est illégal au motif qu'il autoriserait pendant une trop longue durée la chasse des oiseaux de passage et du gibier d'eau.

Devant ce même tribunal administratif, des recours en annulation ont été formés, à l'encontre de l'arrêté du préfet de Loire-Atlantique, par cette même Association pour la protection des animaux sauvages, ainsi que par le Groupe ornithologique de Loire-Atlantique, la Société pour l'étude et la protection de la nature en Bretagne et le Rassemblement des opposants à la chasse, au motif que l'arrêté autoriserait pendant une trop longue durée la chasse des oiseaux de passage et du gibier d'eau. La Fédération départementale des chasseurs de Loire-Atlantique demande également l'annulation de l'arrêté, mais cette fois au motif qu'il clôturerait trop tôt la chasse d'un certain nombre d'espèces d'oiseaux.

Les questions préjudicielles

7. Par six ordonnances du 17 décembre 1992 — une pour chacun des six recours en annulation introduits —, le tribunal administratif de Nantes a décidé de déférer à la Cour trois questions préjudicielles, portant sur les points de savoir:

— si la date de clôture de la chasse des oiseaux de passage et du gibier d'eau doit

5 — Pour tous les oiseaux faisant partie du gibier d'eau, la date d'ouverture la plus précoce autorisée est la date limite d'ouverture générale, telle que fixée à l'article R.224-4.

être fixée à la date du début de la migration prénuptiale ou à celle de variabilité du début de la migration;

— si l'article 7, paragraphe 4, de la directive sur les oiseaux fait obstacle à ce que les autorités nationales fixent des dates de clôture de la chasse échelonnées en fonction des espèces; et

— si le pouvoir donné aux préfets de fixer la date de clôture de la chasse dans leur département est compatible avec la protection voulue par la directive.

Dans la suite des présentes conclusions, nous examinerons successivement ces trois questions. Dans ce cadre, nous discuterons certains des arguments avancés par les différentes parties à la procédure devant la Cour (à savoir le préfet de Maine-et-Loire, le Rassemblement des opposants à la chasse, la Fédération des chasseurs de Loire-Atlantique, le gouvernement français et la Commission des Communautés européennes). Toutefois, pour un exposé complet des arguments des différentes parties, nous renvoyons au rapport d'audience.

Réponse à la première question

8. La première question préjudicielle est celle de savoir si la date de clôture de la chasse des oiseaux de passage et du gibier d'eau doit être fixée à la date du début de la migration prénuptiale, ou à celle de variabilité du début de la migration. Il ressort des décisions de renvoi du tribunal administratif de Nantes que cette juridiction vise, par ces termes, deux dates telles que décrites dans un rapport intitulé « Répartition et chronologie de la migration prénuptiale et de la reproduction en France des oiseaux d'eau gibier », établi conjointement par le Muséum national d'histoire naturelle et l'Office national de la chasse en mars 1989 à la demande du secrétaire d'Etat français chargé de l'Environnement (ci-après « rapport conjoint »). Pour une bonne compréhension de la question préjudicielle, il nous paraît indispensable de consacrer un exposé relativement détaillé à ce rapport conjoint et à la circulaire du ministère de l'Environnement, qui y est liée et que la juridiction de renvoi mentionne également dans ses ordonnances.

9. La première partie du rapport, que différentes parties ont soumis à la Cour, contient les résultats d'une étude relative à la migration prénuptiale du gibier d'*eau* en France [6]. Il ressort de la préface du secrétaire d'Etat chargé de l'Environnement que cette étude a eu expressément pour but de rassembler des données scientifiques aux fins de l'application de l'article 7, paragraphe 4, de la directive sur les oiseaux, et en particulier de sa disposition selon laquelle les Etats membres, « lorsqu'il s'agit d'espèces migratrices, (...) veillent en particulier à ce que les espèces auxquelles s'applique la législation de la chasse ne soient pas chassées (...) pendant leur trajet de retour vers leur lieu de nidification » (voir le point 3 ci-dessus).

6 — Le rapport ne contient donc pas d'informations sur les oiseaux de passage autres que le gibier d'eau. A l'audience, l'expert du gouvernement français a confirmé que les connaissances scientifiques sont plus limitées en ce qui concerne ces autres oiseaux de passage. Il pourrait ressortir de recherches plus approfondies que leur migration présente une répartition géographique plus importante que celle du gibier d'eau. Les présentes conclusions concernent tous les oiseaux de passage; voir cependant en particulier, pour les oiseaux de passage autres que le gibier d'eau, le point 17 et les notes 21 et 31 ci-dessous.

Dans les conclusions de cette étude, le rapport conjoint indique que la date du début de la migration prénuptiale varie en fonction de trois facteurs. Premièrement, il y a des différences entre les espèces d'oiseaux: certaines commencent leur migration tôt, d'autres tard. Deuxièmement, il y a des différences interannuelles. Pour certaines espèces, ces variations sont considérables, pour d'autres, elles sont réduites [7]. Troisièmement, il y a des différences géographiques. Toutefois, elles semblent relativement peu importantes par comparaison avec les variations interannuelles.

En guise de synthèse, le rapport conjoint mentionne alors, pour les différentes espèces de gibier d'eau, les données suivantes:

1) Une date globale de début de la migration prénuptiale. Il s'agit d'une sorte de moyenne qui — si nous comprenons bien — a été obtenue en prenant d'abord, pour chaque année, la date médiane (c'est-à-dire la valeur centrale) pour les différentes régions géographiques, et en prenant ensuite, parmi ces valeurs médianes pour les différentes années, la plus fréquente (c'est-à-dire le mode). C'est cette date moyenne de début que vise la juridiction de renvoi lorsqu'elle parle de « la date du début de la migration prénuptiale ».

2) Les dates extrêmes (la plus précoce et la plus tardive) entre lesquelles la date du début de la migration prénuptiale varie, tant selon les années que selon les zones géographiques. Cette date la plus précoce est ce que la question préjudicielle appelle la « date de variabilité du début de la migration ».

3) La période du maximum d'activité migratoire. Il s'agit là — si nous comprenons bien — de la période pendant laquelle le plus grand nombre d'oiseaux sont en train de migrer [8].

10. Sur la base de ce rapport conjoint, le ministère français de l'Environnement a, en décembre 1991, établi, en coopération avec le Muséum national d'histoire naturelle, une note qui résume et rend opérationnels les résultats de ce même rapport. En outre, le ministère de l'Environnement a également établi une note relative à l'utilisation de critères quantitatifs pour déterminer les dates d'ouverture et de clôture de la chasse. Cette note défend une conception selon laquelle le début de la migration prénuptiale ne doit être considéré comme significatif que lorsque 10 % des oiseaux ont commencé la migration.

Enfin, le 9 janvier 1992, le ministère de l'Environnement a adressé une circulaire aux préfets des départements — cette circulaire, à

7 — Ainsi, il ressort de l'étude que le début de la migration prénuptiale de la sarcelle d'hiver connaît des variations interannuelles s'échelonnant du début janvier à la fin février, alors que celui de la sarcelle d'été se situe toujours entre la mi-février et la fin février.

8 — Toutes ces données sont exprimées en prenant la décade comme unité de base — chaque mois comportant trois décades. Ainsi, pour l'oie cendrée, il est par exemple indiqué que 1) le début de la migration prénuptiale est la première décade de février, 2) que ce début varie de la première à la troisième décade de février et 3) que la période du maximum d'activité migratoire se situe de la deuxième décade de février à la première décade de mars.

laquelle étaient annexées les deux notes précitées, a été soumise à la Cour par le gouvernement français [9]. Elle indique que la date de clôture de la chasse pour chaque espèce d'oiseaux doit être fixée à l'intérieur de la décade [10] pendant laquelle, selon les statistiques des années précédentes, 10 % des oiseaux de cette espèce ont commencé leur migration. Les arrêtés des préfets de Maine-et-Loire et de Loire-Atlantique, qui font l'objet des litiges au principal devant le tribunal administratif de Nantes (voir le point 5 ci-dessus), sont conformes à cette circulaire.

11. Ainsi qu'il l'explique dans ses ordonnances de renvoi, le tribunal administratif de Nantes était donc confronté à quatre catégories de données ou à quatre méthodes possibles pour fixer la date de clôture de la chasse des oiseaux de passage et du gibier d'eau: trois d'entre elles provenaient du rapport conjoint (la date moyenne de début, la date variable la plus précoce et la période du maximum d'activité migratoire; voir le point 9 ci-dessus), et une quatrième découlait de la circulaire ministérielle (le moment auquel 10 % des oiseaux ont commencé leur migration).

Dans ses ordonnances de renvoi, le tribunal administratif déclare — tout à fait à juste titre, ainsi que nous l'expliquerons au point 18 ci-dessous — que deux de ces quatre possibilités, à savoir la période du maximum d'activité migratoire et le moment auquel 10 % des oiseaux ont commencé la migration, sont en tout état de cause incompatibles avec l'article 7, paragraphe 4, troisième phrase, de la directive sur les oiseaux, tel qu'interprété par la Cour dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire C-157/89 [11]. Restent la date moyenne de début et la date variable la plus précoce, telles que décrites dans le rapport conjoint. Si nous comprenons bien, la question préjudicielle vise à obtenir les éléments d'interprétation nécessaires pour apprécier la compatibilité de ces deux méthodes avec la directive sur les oiseaux.

12. Il nous semble que les éléments demandés sont présents, de manière implicite mais certaine, dans l'arrêt C-157/89, précité. En effet, dans cet arrêt, la Cour s'est déjà exprimée sur l'interprétation de (notamment [12]) la troisième phrase de l'article 7, paragraphe 4, de la directive sur les oiseaux:

« Quant à (...) l'interprétation de l'article 7, paragraphe 4, (...) troisième phrases, de la directive, il ressort du dossier que (...) les mouvements migratoires des oiseaux sont caractérisés par une certaine variabilité qui, en raison des circonstances météorologiques, affecte notamment les périodes pendant lesquelles. Ainsi, (...) un certain nombre d'oiseaux d'une espèce migratrice donnée peuvent entamer leur trajet de retour vers leur lieu de nidification à une date relativement précoce par rapport aux flux migratoires moyens.

9 — A l'audience, le Rassemblement des opposants à la chasse a signalé — sans être contredit par les autres parties — que le Muséum national d'histoire naturelle a expressément pris ses distances par rapport à cette circulaire, dont il a décrit le contenu comme dénué de fondement scientifique.

10 — Voir la note 8 pour l'explication de cette unité.

11 — Arrêt du 17 janvier 1991, Commission/Italie (C-157/89, Rec. p. I-57).

12 — L'arrêt concernait également la deuxième phrase de cette disposition. Dans la citation qui suit, nous laissons de côté les références à cette phrase.

Il s'agit donc de savoir si un Etat membre peut autoriser la chasse (...) tant que la plupart des oiseaux d'une espèce migratoire ne survolent pas encore le territoire de cet Etat membre vers leur lieu de nidification, ou si le législateur national doit ajouter à la période habituelle (...) de migration une période supplémentaire pour tenir compte des variations indiquées ci-dessus.

(...) l'article 7, paragraphe 4, (...) troisième phrases, de la directive, vise à assurer un régime complet de protection pendant les périodes au cours desquelles la survie des oiseaux sauvages est particulièrement menacée. En conséquence, la protection contre les activités de chasse ne saurait être limitée à la majorité des oiseaux d'une espèce donnée, définie d'après une moyenne (...) des mouvements migratoires. Il serait incompatible avec les objectifs de la directive que, dans des situations marquées par (...) une migration précoce, une partie de la population d'une espèce échappe à la protection prévue. » [13]

13. Dans la présente affaire, le gouvernement français et la Fédération des chasseurs de Loire-Atlantique défendent une interprétation restrictive de cet arrêt. Présentée de manière quelque peu schématique, leur position paraît revenir à dire qu'il ressortirait uniquement de l'arrêt qu'une date de clôture de la chasse (ou une méthode de fixation de cette date) est incompatible avec l'article 7, paragraphe 4, troisième phrase, de la directive sur les oiseaux, lorsque cette date (ou cette méthode) a pour résultat qu'il n'y a pas plus de 50 % des oiseaux d'une espèce déterminée qui sont protégés contre la chasse pendant leur migration. En revanche, la directive serait respectée dès lors qu'il serait garanti que plus de 50 % des oiseaux d'une espèce donnée ne peuvent pas être chassés pendant leur migration. La méthode définie dans la circulaire du 9 janvier 1991 du ministère français de l'Environnement, selon laquelle la chasse doit être clôturée au moment où 10 % des oiseaux ont commencé leur migration, serait ainsi compatible avec la directive, puisque, par cette méthode, un pourcentage d'oiseaux très supérieur à 50 %, à savoir 90 %, serait protégé.

Cette interprétation restrictive ne nous paraît pas être la bonne. Certes, l'arrêt rendu dans l'affaire C-157/89 parle de « la majorité », mais cela doit seulement être compris comme une application d'un principe plus large que pose ce même arrêt. Selon nous, la prise de position centrale de l'arrêt est celle selon laquelle « l'article 7, paragraphe 4, (...) troisième phrases, de la directive, vise à assurer un régime *complet* de protection pendant les périodes au cours desquelles la survie des oiseaux sauvages est particulièrement menacée » (voir le point 12 ci-dessus; souligné par nous), parmi lesquelles figure la migration prénuptiale. De ce principe, la Cour tire ensuite la conséquence qu'« il serait incompatible avec les objectifs de la directive que, dans des situations marquées par (...) une migration précoce, une partie de la population d'une espèce échappe à la protection prévue ». Cette conséquence nous paraît applicable aussi bien à une partie s'élevant à 10 % qu'à une partie représentant 50 %.

14. Pour une bonne compréhension de tout cela, il nous paraît utile de consacrer à nouveau quelques développements à l'objectif et à la structure générale de la directive sur les oiseaux. En effet, il apparaît que, dans la pré-

13 — Arrêt rendu dans l'affaire C-157/89, précité, points 12 à 14.

sente affaire, les parties partent, sur ce point, de conceptions très différentes, bien que, selon nous, la directive et la jurisprudence de la Cour soient dénuées d'ambiguïté.

L'objectif de la directive sur les oiseaux est la conservation des espèces d'oiseaux vivant à l'état sauvage. Cela ressort de l'intitulé et du préambule de la directive, et l'article 1er, paragraphe 1, le déclare en outre expressément (voir le point 3 ci-dessus). Afin de réaliser cet objectif, la directive contient, d'une part, à l'article 2 (voir ce même point 3), une obligation générale imposée aux Etats membres de prendre « toutes les mesures nécessaires » et, d'autre part, un certain nombre d'obligations spécifiques énoncées aux articles suivants. Une de ces obligations spécifiques, énoncée à l'article 5, concerne l'interdiction de la chasse des espèces d'oiseaux vivant à l'état sauvage. Par dérogation à cette interdiction, l'article 7 laisse aux Etats membres la possibilité d'autoriser la chasse d'un nombre restreint d'espèces (à savoir celles mentionnées à l'annexe II de la directive) sous certaines conditions restrictives. Ces conditions restrictives peuvent être divisées en deux catégories. D'une part, il y a des restrictions formulées de manière plus générale, à savoir celles de l'article 7, paragraphe 1, dernière phrase, et paragraphe 4, première phrase, qui correspondent notamment à l'obligation générale énoncée à l'article 2 de la directive. D'autre part, il y a deux restrictions, énoncées aux deuxième et troisième phrases de l'article 7, paragraphe 4, dont la nature est très concrète et spécifique, et qui s'appliquent « en particulier ». La seconde de ces dernières restrictions concerne l'interdiction de chasser les oiseaux de passage pendant leur période de reproduction et pendant leur trajet de retour vers leur lieu de nidification.

15. Il ressort clairement de l'objectif et de la structure de la directive sur les oiseaux, ainsi que des termes de l'article 7, paragraphe 4, troisième phrase, que l'interdiction de chasser les oiseaux de passage pendant leur trajet de retour vers leur lieu de nidification [14] ne peut certainement pas être interprétée de manière restrictive, mais doit être respectée de manière intégrale (« complète », pour employer les termes de l'arrêt C-157/89). En outre, il nous semble que — contrairement à ce que soutiennent le gouvernement français et la Fédération des chasseurs de Loire-Atlantique — on ne peut à cet égard aucunement se prévaloir des « exigences récréationnelles » mentionnées à l'article 2 de la directive pour déroger à cette interdiction, ou pour la relativiser d'une autre manière. En effet, l'article 7, paragraphe 4, troisième phrase, contient une obligation concrète et spécifique, qui est indépendante de l'obligation générale énoncée à l'article 2. On peut d'ailleurs, sur ce point, faire un parallèle avec l'article 4, paragraphe 4, de la directive sur les oiseaux. Cette disposition énonce certaines obligations spécifiques relatives à des zones de protection spéciale pour les oiseaux. A propos de ces obligations, les Etats membres ont, à plusieurs reprises, soutenu que des exceptions ou dérogations seraient possibles au titre des « exigences économiques et récréationnelles » visées à l'article 2. Toutefois, la Cour a toujours rejeté cette argumentation, et a clairement indiqué que l'article 2 « ne constitue pas une dérogation autonome au régime de protection établi par la directive » [15]. Si cela s'applique à l'article 4, paragraphe 4, de la directive, il en va, à notre avis,

14 — Dans la suite des présentes conclusions, nous ne parlerons pas de l'interdiction, énoncée dans la même phrase, de chasser les oiseaux de passage pendant la période de reproduction, ni de l'interdiction analogue figurant à la phrase précédente, puisque ces interdictions ne sont pas en cause dans la présente affaire. Toutefois, notre argumentation peut également, mutatis mutandis, y être appliquée.

15 — Arrêt du 28 février 1991, Commission/Allemagne (C-57/89, Rec. p. I-883, point 22), renvoyant aux arrêts du 8 juillet 1987, Commission/Belgique (247/85, Rec. p. 3029) et Commission/Italie (262/85, Rec. p. 3073).

a fortiori de même en ce qui concerne l'interdiction encore plus concrète et précise que contient l'article 7, paragraphe 4, troisième phrase.

16. Dans les conclusions que nous avons présentées dans l'affaire C-157/89, précitée, nous avons expliqué comme suit l'importance attachée, dans la directive sur les oiseaux, à l'interdiction générale de la chasse pendant la migration prénuptiale:

« Cette interdiction est dictée par la crainte que chasser les oiseaux migrateurs pendant cette période exerce une pression excessive sur le niveau de population des espèces concernées. Cela vaut en particulier pour certaines espèces, telles que les variétés de canards qui entreprennent leur migration en groupes nombreux et qui pourraient dès lors être abattus en masse si la chasse était ouverte pendant leur trajet migratoire. L'interdiction de chasse est également importante pour donner aux oiseaux la possibilité de se nourrir sans encombre dans les territoires qu'ils survolent, de s'y reposer et donc de récupérer l'énergie nécessaire pour poursuivre leur migration épuisante vers leur lieu de nidification. Mais il est également important pour les oiseaux migrateurs qui ont passé l'hiver dans une région donnée que la chasse y soit fermée à temps. En fermant la chasse dès le début de la migration, on donne en effet aux oiseaux qui n'ont pas encore pris le départ la possibilité de s'y préparer sans être perturbés. Il faut enfin signaler que les oiseaux migrateurs effectuent des déplacements transfrontaliers et que les Etats concernés portent dès lors une responsabilité commune manifeste pour la conservation de ces espèces (troisième considérant de la directive). » [16]

A cet égard, nous nous sommes aussi référé à la jurisprudence de la Cour, selon laquelle l'exactitude de la transposition des dispositions de la directive sur les oiseaux en droit interne « revêt une importance particulière dans un cas comme celui en espèce où la gestion du patrimoine commun est confiée, pour leur territoire, aux Etats membres respectifs » [17].

17. Que signifie à présent concrètement tout cela pour la fixation de la date de clôture de la chasse des oiseaux de passage? Selon nous, on peut déduire de l'article 7, paragraphe 4, troisième phrase, de la directive sur les oiseaux, telle qu'interprétée dans l'arrêt C-157/89, à titre de règle générale, que la date de clôture de la chasse des oiseaux de passage doit être fixée de manière à garantir une protection complète pendant la migration prénuptiale, ou encore que la date de clôture doit être déterminée *selon une méthode de nature à rendre possible une protection complète pendant la migration prénuptiale.*

Cela ne signifie pas qu'on serait en présence d'une violation de la directive dès l'instant où il serait prouvé qu'un unique oiseau égaré a commencé sa migration à un moment où la chasse était encore ouverte. Ainsi que plusieurs parties le font observer, une telle approche serait inopérante et déraisonnable. Sur ce point, nous pouvons également suivre

16 — Nos conclusions dans l'affaire C-157/89, précitée, point 21.

17 — Voir notamment l'arrêt du 8 juillet 1987, Commission/Italie (262/85, Rec. p. 3973, point 9).

la Commission lorsqu'elle relève que la directive a pour objet la protection des espèces d'oiseaux, et non celle des oiseaux individuels. Nous pensons en revanche qu'on est en présence d'une violation de la directive lorsque la date de clôture de la chasse est fixée d'une manière telle qu'on peut s'attendre à une protection « incomplète » d'une espèce d'oiseaux pendant sa migration. A notre avis, cela signifie que la directive oblige les Etats membres à fixer la clôture de la chasse selon une méthode de nature à *rendre possible* une protection complète pendant la migration, même si, dans les faits, la protection peut présenter des lacunes. En effet, aucune méthode ne peut garantir la protection en tout temps de chaque oiseau individuel.

Dans le cadre de la recherche d'une méthode rendant possible une protection complète, les Etats membres doivent bien entendu tenir compte des « données scientifiques et techniques disponibles », comme la Communauté elle-même doit également le faire dans l'élaboration de son action, en vertu de l'article 130 R, paragraphe 3, du traité CEE [18]. Si les données disponibles sont insuffisamment précises pour fixer avec la précision nécessaire la date de début de la migration prénuptiale des différentes espèces d'oiseaux — ce qui semble être le cas pour les oiseaux de passage autres que le gibier d'eau (voir la note 6 ci-dessus) —, les Etats membres en sont inévitablement réduits à des évaluations et à des prévisions qui présentent un certain degré d'incertitude. Dans une telle hypothèse, ils doivent, afin de rendre néanmoins possible une protection complète, ménager des marges de sécurité, ainsi qu'il ressort clairement des attendus de l'arrêt C-157/89 [19].

18. Il s'ensuit que le choix de la méthode concrète servant à fixer, dans la pratique, la date de clôture de la chasse, incombe aux Etats membres. Il n'appartient donc pas à la Cour d'opter in concreto pour une méthode déterminée, et encore moins de s'immiscer dans des controverses techniques de nature statistique. Elle peut seulement souligner qu'il découle de la directive que la date de clôture doit être fixée selon une méthode de nature à rendre possible une protection complète pendant la migration prénuptiale, ainsi que nous l'avons indiqué précédemment (voir le point 17 ci-dessus). Si une telle prise de position n'implique pas de préférence positive en faveur de telle ou telle méthode, elle en exclut néanmoins certaines, parce qu'elles ne remplissent pas cette condition.

Font, à notre avis, partie des méthodes ainsi exclues, en tout cas toutes celles qui visent, ou qui conduisent intrinsèquement, à ne protéger qu'un pourcentage déterminé (même important) des oiseaux d'une espèce. En effet, de telles méthodes ne sont pas de nature à rendre possible une protection complète, mais laissent sans protection une partie des oiseaux. Nous pouvons dès lors comprendre que le tribunal administratif de Nantes ait estimé qu'une période telle que celle prescrite par la circulaire ministérielle du 9 janvier 1992 — qui vise le moment auquel 10 % des oiseaux ont commencé leur migration — est incompatible avec la directive (voir les points 10 et 11 ci-dessus).

18 — Voir, sur ce point, le point 11 de nos conclusions dans l'affaire C-157/89, précitée.

19 — Points 12 et 13, reproduits ci-dessus au point 12.

Relèvent également, selon nous, des méthodes exclues par la directive, toutes celles qui consistent à calculer une date moyenne [20] de début de la migration prénuptiale (sur la base des différentes espèces d'oiseaux, des différentes années et/ou des différentes régions géographiques) et à en faire la date de clôture générale, sans y ajouter de marge de sécurité. En effet, il est inhérent à une telle date moyenne de tomber, dans environ la moitié des cas, plus tard que le début réel de la migration d'une espèce d'oiseaux déterminée telle année et/ou dans telle région [21]. Une telle méthode n'est donc pas de nature à rendre possible une protection complète. Si nous comprenons bien, la date du début de la migration prénuptiale, telle que décrite dans le rapport conjoint précité (point 9), constitue une telle date moyenne [22].

En revanche, il est certainement compatible avec la directive de clôturer de manière générale la chasse à la plus précoce des dates extrêmes entre lesquelles le début de la migration varie selon les différentes espèces d'oiseaux, les années et/ou les différentes régions. En effet, cette méthode est manifestement de nature à rendre possible une protection complète.

Par ailleurs, nous pouvons également nous rallier à l'avis de la Commission lorsqu'elle estime en soi compatible avec la directive l'emploi de lissages, et en particulier le groupement de chiffres par décades (voir les points 9 et 10 ci-dessus). Selon les explications de la Commission, il est d'usage, pour des raisons pratiques et techniques, de grouper par décades les observations relatives aux mouvements migratoires. En soi, le fait que cette technique est utilisée n'apporte aucun élément de réponse sur le point de savoir si la méthode de fixation de la date de clôture est ou non de nature à rendre possible une protection complète pendant la migration. En effet, cela dépend d'autres éléments, ainsi qu'un exemple simple le montrera. Supposons que des observations aient fait apparaître que, dans une région donnée, une espèce déterminée d'oiseaux commence toujours la migration prénuptiale pendant la deuxième décade de février, c'est-à-dire entre le 10 et le 20 février. Si la date de clôture de la chasse était, sur la base de cette donnée, fixée au 15 février, il y aurait une violation de la directive, puisque l'espèce concernée ne serait pas protégée pendant les premiers jours de sa migration. Dans ce cas, seule une fixation au 10 février de la date de clôture de la chasse serait compatible avec la directive.

Réponse à la deuxième question

19. La deuxième question est celle de savoir si l'article 7, paragraphe 4, de la directive sur les oiseaux, fait obstacle à ce que les autorités nationales fixent des dates de clôture de la chasse échelonnées en fonction des espèces. Dans ses ordonnances de renvoi, le tribunal administratif de Nantes attire à cet égard l'attention sur deux problèmes, à savoir les

20 — Par « moyenne », nous entendons ici, au sens large, toutes les méthodes statistiques qui visent la tendance centrale, comme le mode (valeur la plus fréquente, en l'espèce date la plus fréquente) et la médiane (date centrale).

21 — Cela est d'autant plus lourd de conséquences que la date de début connaît des variations plus fortes; voir, en ce qui concerne les variations géographiques, l'observation figurant à la note 6 à propos des oiseaux de passage autres que le gibier d'eau.

22 — Il appartient toutefois à la juridiction nationale de constater cela en fait.

risques de confusion et les perturbations provoquées par la chasse:

« en effet, un document de travail présenté par la délégation française au comité ORNIS ainsi qu'une note du Muséum national d'histoire naturelle en date de juillet 1992 font apparaître que la distinction des oiseaux appartenant à des espèces proches est délicate en action de chasse et que les risques de confusion entre espèces sont nombreux; qu'en outre, dans l'affaire C-157/89, le juge rapporteur, citant un rapport présenté en mai 1986 au congrès international ' Wildtiere und Umwelt ', avait observé que: ' l'activité cynégétique excessivement prolongée influence négativement non seulement les espèces qui font l'objet de la chasse, mais encore, du fait des perturbations qu'elle provoque, diverses espèces qui ne sont pas chassées mais qui fréquentent les mêmes milieux, et elle peut être considérée comme un facteur de limitation des possibilités de colonisation de nouveaux territoires par les espèces migratrices pionnières '. »

20. Le Rassemblement des opposants à la chasse demande à la Cour de donner une réponse affirmative à cette question préjudicielle, principalement eu égard à l'objectif de protection de l'article 7, paragraphe 4, de la directive, et compte tenu du caractère sérieux tant des risques de confusion que des perturbations provoquées par la chasse. Le gouvernement français et la Fédération des chasseurs de Loire-Atlantique demandent une réponse négative, et invoquent en ce sens la cohérence de la directive et la jurisprudence de la Cour. Enfin, la Commission avance des arguments dans les deux sens. En ce qui nous concerne, nous pensons pouvoir plutôt nous rallier à la première conception citée, pour les raisons que nous exposerons ci-après.

21. Ainsi que le tribunal administratif de Nantes l'a lui-même indiqué — et toutes les parties semblent d'accord sur ce point —, il existe deux facteurs qui soulèvent la question de savoir si un échelonnement des dates de clôture de la chasse en fonction des espèces est compatible avec le régime de protection de l'article 7, paragraphe 4, de la directive.

Premièrement, il y a des risques de confusion entre des espèces pour lesquelles la chasse a déjà été clôturée et d'autres pour lesquelles elle est encore permise. A cet égard, le tribunal administratif de Nantes se réfère à une note du Muséum national français d'histoire naturelle de juillet 1992, qui examine ce problème. Cette note a été soumise à la Cour par le Rassemblement des opposants à la chasse, et aucune autre partie n'en a mis en doute le caractère scientifique, ni n'a présenté d'éléments de preuve allant dans un sens différent. La note explique que les risques de confusion dépendent de toute une série de facteurs, tels que la distance d'observation, la luminosité du ciel, le laps de temps pendant lequel l'oiseau est visible et l'expérience du chasseur. Elle poursuit en indiquant qu'« il est important de souligner que les anatidés se déplacent fréquemment en bandes plurispécifiques. Un groupe de canards peut parfois comprendre 3, 4 voire 5 espèces différentes. De ce fait, un tir ' sélectif ' devient presque impossible à réaliser. » La conclusion de la note est libellée comme suit:

« Outre la difficulté que pourrait rencontrer un chasseur à convenablement mémoriser la correspondance entre un oiseau d'eau gibier et sa période de tir en février, il lui appartient préalablement d'assurer correctement sa détermination spécifique. Compte tenu des modes de chasses pratiqués en France sur cette catégorie de gibier notamment au crépuscule et pendant la nuit, et sachant par

ailleurs que plusieurs espèces présentent des analogies d'aspect, les risques d'abattre des oiseaux dont l'identification n'aurait pu être correctement assurée nous paraissent très importants. »

Deuxièmement, il y a le problème de la perturbation causée aux oiseaux en train de migrer par la chasse des oiseaux n'ayant pas encore commencé leur migration. Ainsi que nous l'avons signalé ci-dessus, le tribunal administratif a renvoyé, sur ce point, au rapport d'audience dans l'affaire C-157/89, précitée, dans lequel un passage d'un rapport présenté lors d'un congrès allemand a été cité à propos de cette question. Le Rassemblement des opposants à la chasse a également soumis à la Cour un extrait d'un rapport d'expertise établi par A. Tamisier à la demande du tribunal administratif de Grenoble. Dans ce rapport, il a été constaté, sur la base d'une étude empirique, que l'effet de perturbation causé par la chasse exerce, quantitativement, une influence plus importante sur la population ornithologique dans les différentes régions que la chasse proprement dite des oiseaux eux-mêmes. Les autres parties devant la Cour n'ont ni contesté la fiabilité de ces résultats, ni présenté d'autres données factuelles en sens contraire.

22. Il ne nous paraît guère contestable que tant les risques de confusion que la perturbation causée par la chasse sont importants dans le cadre du régime de protection instauré par la directive sur les oiseaux.

En ce qui concerne, d'une part, les risques de confusion, il nous semble que les termes de l'article 7, paragraphe 4, troisième phrase, dans la mesure où ils contiennent une interdiction de la chasse des oiseaux pendant leur trajet de retour vers leur lieu de nidification, visent également ceux qui ne sont pas chassés délibérément mais sont tués en raison d'une confusion avec une autre espèce d'oiseaux qui peut par contre être chassée.

En ce qui concerne, d'autre part, la perturbation causée aux oiseaux qui ne peuvent pas être chassés par la chasse d'autres oiseaux, elle nous semble couverte tant par l'article 7, paragraphe 1, dernière phrase, de la directive, que par son article 7, paragraphe 4, première phrase. Aux termes de la première disposition citée, les Etats membres doivent veiller à ce que la chasse des espèces énumérées à l'annexe II « ne compromette pas les efforts de conservation entrepris dans leur aire de distribution ». La deuxième disposition citée oblige les Etats membres à respecter, dans la pratique de la chasse, « les principes d'une utilisation raisonnée ». Ainsi que le Rassemblement des opposants à la chasse le fait observer à juste titre, une indication supplémentaire figure à l'article 5, sous b), de la directive, qui contient une interdiction de perturber intentionnellement les oiseaux protégés par cette dernière.

23. Dans le cadre de la discussion de la première question préjudicielle, nous avons souligné — conformément à l'arrêt C-157/89 — le fait que l'article 7, paragraphe 4, troisième phrase, de la directive sur les oiseaux vise à assurer un régime *complet* de protection pendant la migration prénuptiale. Les éléments de fait et de droit résumés ci-dessus paraissent indiquer qu'une clôture de la chasse échelonnée en fonction des espèces peut difficilement être conciliée avec la directive.

Toutefois, avant d'en venir à une conclusion définitive, nous devons examiner les arguments en sens contraire avancés par les parties. Un premier argument, invoqué en particulier par le gouvernement français, est qu'il serait disproportionné d'interdire l'échelonnement des dates de clôture de la chasse en fonction des espèces, parce que la protection des oiseaux doit être mise en balance avec d'autres exigences, parmi lesquelles figure la chasse. Cet argument nous semble incompatible avec l'objectif et la structure de la directive sur les oiseaux, ainsi qu'avec la jurisprudence de la Cour. Comme nous l'avons déjà indiqué dans le cadre de la réponse à la première question préjudicielle (voir le point 15 ci-dessus), l'article 7, paragraphe 4, troisième phrase, contient une obligation spécifique et claire, qui est celle d'assurer la protection des oiseaux de passage contre la chasse pendant leur migration, et à laquelle on ne peut pas porter atteinte en invoquant les autres intérêts mentionnés à l'article 2 de la directive.

24. Un deuxième argument, avancé tant par le gouvernement français que par la Fédération des chasseurs de Loire-Atlantique et la Commission, a trait au fait que la directive est basée sur un système de listes de différentes espèces d'oiseaux, dont certaines peuvent être chassées et d'autres pas. Il en découlerait que l'interdiction de la chasse pendant la migration prénuptiale doit également être examinée espèce par espèce. Selon nous, il s'agit là d'une déduction erronée. Il est exact que l'article 7, paragraphe 1, de la directive autorise la chasse des espèces énumérées à l'annexe II, et qu'on pourrait en déduire que certaines espèces d'oiseaux peuvent être chassées, alors que, au même moment, la chasse d'autres espèces est interdite. Toutefois, l'article 7, paragraphe 1, ne contient qu'une disposition d'autorisation qui s'applique de manière générale pendant toute l'année, et donc également pendant des périodes de l'année moins sensibles du point de vue de la protection des oiseaux. En revanche, le paragraphe 4 de ce même article instaure des exceptions, notamment pour la période migratoire, visant à assurer une protection particulière des oiseaux pendant des périodes sensibles. Ainsi que la Cour l'a admis dans l'affaire C-157/89, pour de telles périodes, la directive entend mettre en place un régime complet de protection, parce que la survie des oiseaux vivant à l'état sauvage est alors tout particulièrement menacée. S'il apparaissait, ainsi que nous l'avons expliqué plus haut, qu'une date uniforme de clôture de la chasse est indispensable à la réalisation d'une telle protection complète, on ne pourrait tirer de la disposition générale d'autorisation de l'article 7, paragraphe 1, et plus particulièrement de la circonstance qu'il y est fait référence à différentes espèces d'oiseaux, aucun argument *à l'encontre* d'une interprétation de l'article 7, paragraphe 4, troisième phrase, dans le sens d'une exclusion d'un échelonnement des dates de clôture en fonction des espèces.

25. Un troisième argument avancé par les parties à l'appui de la thèse selon laquelle un échelonnement des dates de clôture serait compatible avec la directive, se rapporte à la jurisprudence antérieure de la Cour. Selon le gouvernement français, la Cour aurait, dans l'arrêt C-157/89, déjà cité à plusieurs reprises, implicitement admis qu'un échelonnement des dates de clôture est compatible avec la directive. Selon la Fédération des chasseurs de Loire-Atlantique, cela ressortirait encore plus clairement de l'arrêt du 8 juillet 1987, rendu dans l'affaire 262/85 [23]. La Commission observe elle aussi que la Cour n'a jamais soulevé auparavant le

23 — Arrêt du 8 juillet 1987, Commission/Italie (262/85, Rec. p. 3073).

problème de la confusion ou de la perturbation causées par un échelonnement des dates de clôture.

La relecture de la jurisprudence de la Cour, et en particulier des deux arrêts cités, ne nous incline pas à penser qu'elle se serait déjà prononcée, même implicitement, sur le problème des dates de clôture échelonnées. Les deux arrêts invoqués par les parties concernaient des recours en manquement au titre de l'article 169 du traité CEE. Dans de telles procédures, la Cour se limite strictement à examiner les moyens allégués par la Commission dans la procédure administrative préalable et réitérés devant elle. En effet, selon une jurisprudence constante, « il incombe à la Commission d'établir l'existence du manquement allégué. C'est elle qui doit apporter à la Cour les éléments nécessaires à la vérification par celle-ci de l'existence de ce manquement, sans pouvoir se baser sur une présomption quelconque. » [24]

Or, dans aucune des deux affaires en question, la Commission n'avait spécifiquement soutenu, et étayé au moyen d'éléments de preuve, la thèse selon laquelle le fait d'échelonner les dates de clôture de la chasse constituait un manquement à la directive. Dans l'affaire 262/85, la Commission avait fait valoir, de manière tout à fait générale, que la législation italienne ne tenait pas compte des différentes périodes de protection imposées par l'article 7, paragraphe 4, telles que la période de protection des oiseaux de passage pendant leur migration prénuptiale [25]. La Cour a rejeté cette thèse comme non fondée, parce qu'il apparaissait que la législation contenait bien des dispositions concernant notamment la migration prénuptiale des oiseaux de passage [26]. Il est exact qu'il s'agissait en l'espèce de dates échelonnées de clôture, mais la question de savoir si l'échelonnement était compatible avec le régime de protection de la directive n'était nullement en cause. Dans l'affaire C-157/89, la Commission se plaignait d'une clôture tardive de la chasse de dix-neuf espèces d'oiseaux de passage [27]. Elle invoquait à cet égard des données scientifiques relatives à la période migratoire de chacune de ces espèces, prises séparément, sur le territoire italien. Toutefois, pour deux d'entre elles, ces éléments de preuve n'étayaient pas la thèse de la Commission: il s'avérait en effet qu'elles ne survolaient le territoire italien qu'après la date de clôture de la chasse prévue pour elles en Italie. Pour cette raison, la Cour a retenu le grief de la Commission pour toutes les espèces d'oiseaux concernées, sauf ces deux dernières [28]. Selon nous, on ne peut pas déduire de cela qu'un échelonnement des dates de clôture serait compatible avec la directive. La Commission n'avait pas expressément soutenu le contraire et, en tout état de cause, elle n'avait avancé aucun élément de preuve en ce sens. Puisque la Commission se fondait uniquement et exclusivement sur les données relatives à la période migratoire par espèce d'oiseaux, la Cour ne pouvait que se limiter à prendre ce seul élément en considération [29].

24 — Arrêt du 25 mai 1982, Commission/Pays-Bas (96/81, Rec. p. 1791, point 6); voir aussi, entre autres, l'arrêt du 20 mai 1990, Commission/France (C-62/89, Rec. p. I-925, point 37).

25 — Dans sa réplique, la Commission avait également contesté le bien-fondé du choix des dates de clôture. Toutefois, ce grief était irrecevable, parce qu'il n'avait pas fait l'objet de la procédure administrative: voir le point 24.

26 — Point 23.

27 — Points 21 à 27.

28 — Points 25 et 26.

29 — A l'audience, le Rassemblement des opposants à la chasse a indiqué — sans être contredit par aucune autre partie — que le législateur italien avait entre-temps donné effet à cet arrêt par une nouvelle loi, qui instaure une date uniforme de clôture.

26. Nous en venons à présent à un dernier argument, qui est avancé par la Commission. Celle-ci reconnaît la nécessité de tenir compte, dans le cadre de l'application de la directive, des problèmes de confusion et de perturbation causés par une clôture échelonnée de la chasse. Toutefois, elle pense qu'il n'y a pas, pour la Cour, de raison de déclarer la clôture échelonnée incompatible comme telle avec la directive. En effet, les autorités nationales peuvent tenir compte de ces problèmes en fonction des circonstances de fait concrètes. En outre, il y aurait aussi d'autres solutions possibles, comme un contrôle strict des connaissances ornithologiques lors de la délivrance des permis de chasse et une répression sévère des infractions.

Nous sommes d'accord avec la Commission pour estimer qu'à de nombreux égards, la directive laisse une importante marge d'appréciation aux Etats membres et que, dans son interprétation de cette même directive, la Cour ne doit pas aller plus loin que ce qui est nécessaire à la lumière de l'objectif de protection poursuivi. Toutefois, dans le cas présent, l'argumentation de la Commission ne nous convainc pas complètement. En ce qui concerne les risques de confusion, nous pouvons certes admettre qu'il existe d'autres solutions que l'imposition d'une date uniforme (précoce) de clôture de la chasse. Ainsi, il est sans aucun doute indiqué de contrôler les connaissances ornithologiques des chasseurs lors de la délivrance des permis de chasse, et de réprimer sévèrement les infractions. Toutefois, nous doutons que cela suffise. En effet, la note du Muséum national français d'histoire naturelle, dont nous avons traité ci-dessus (point 21), fait état de différents autres facteurs pertinents, qui sont indépendants des connaissances ornithologiques des chasseurs, tels que les conditions atmosphériques, l'heure du jour ou de la nuit et le fait que des oiseaux d'espèces différentes se déplacent en groupe. En ce qui concerne, d'autre part, le problème de la perturbation causée par la chasse, nous ne voyons absolument aucune alternative — et la Commission n'en propose pas non plus — à l'imposition d'une date uniforme de clôture [30]. Pourtant, il a été soutenu que les risques de perturbation nuiraient au moins autant à la conservation des oiseaux que le danger de confusion (voir le point 21 ci-dessus).

Même si nous ne voyons donc pas bien comment, compte tenu des risques de confusion et de perturbation, la fixation de dates de clôture échelonnées peut être conciliée avec l'exigence de protection complète des oiseaux dont la chasse est en tout cas interdite, nous ne pouvons pas exclure a priori qu'un Etat membre réussisse à donner des garanties suffisantes à cet égard. Toutefois, la charge de la preuve qui incombe à l'Etat membre concerné est lourde, et il s'en acquittera d'autant plus difficilement à défaut de données scientifiques et techniques valables en ce qui concerne tant l'échelonnement de la migration des oiseaux concernés que l'importance des risques précités de confusion et de perturbation. Dans une procédure préjudicielle, ce n'est pas à la Cour, mais à la juridiction nationale, qu'il appartient de vérifier si l'Etat membre s'est acquitté de cette charge de la preuve.

30 — Ainsi que le Rassemblement des opposants à la chasse l'a fait remarquer à l'audience, c'est également la seule méthode de nature préventive. Or, aux termes de l'article 130R, paragraphe 2, du traité CEE, l'action de la Communauté en matière d'environnement est fondée, entre autres, sur le principe de l'action préventive.

Réponse à la troisième question

27. La troisième question préjudicielle concerne la compatibilité avec la directive du pouvoir des préfets de fixer la date de clôture de la chasse dans leur département. D'après ce que nous comprenons à la lecture des décisions de renvoi et des observations des parties, la question comporte en réalité deux aspects, qui sont certes liés mais ne coïncident pas nécessairement. Premièrement, il y a la question de savoir si la directive permet que la clôture de la chasse soit fixée à des dates différentes dans différentes parties d'un Etat membre, ou si une date uniforme de clôture est exigée. Deuxièmement, il y a celle de savoir si un Etat membre peut laisser la mise en oeuvre ou l'exécution de la directive sur les oiseaux à des autorités subordonnées ou si une mise en oeuvre au niveau national est exigée. Il semble y avoir, sur les deux aspects, une assez grande concordance de vues entre toutes les parties devant la Cour, et l'examen que nous leur consacrerons pourra donc être bref.

28. Le fait que les dates de clôture de la chasse diffèrent d'une région à l'autre est en soi compatible avec la directive. Ainsi que nous l'avons expliqué en détail à propos de la première question préjudicielle (voir les points 17 et 18 ci-dessus), l'article 7, paragraphe 4, troisième phrase, exige seulement que la date de clôture de la chasse soit fixée d'une manière qui rende possible une protection complète des oiseaux de passage pendant leur migration prénuptiale. S'il apparaît que la migration prénuptiale commence à des moments différents dans différentes parties d'un Etat membre [31], ce dernier peut donc donner exécution à la directive en fixant pour chaque région une date différente de clôture, à condition qu'une protection complète soit rendue possible de cette manière dans chaque région, compte tenu notamment des risques, examinés ci-dessus (au point 21), de confusion et de perturbation.

L'octroi d'un pouvoir d'exécution à une autorité locale ou à un organe administratif régional n'est, lui non plus, pas en soi contraire à la directive. En effet, celle-ci ne contient aucune disposition particulière sur ce point, de sorte que les Etats membres disposent d'une grande liberté. Ainsi que la Commission et le Rassemblement des opposants à la chasse l'observent à juste titre, cette liberté est cependant limitée par les obligations générales des Etats membres en matière de transposition des directives, qui s'appliquent également à la directive sur les oiseaux. Nous visons ici — selon les termes utilisés par l'avocat général Da Cruz Vilaça dans l'affaire 247/85 — « la jurisprudence de la Cour (...), selon laquelle il importe que chaque Etat membre donne aux directives une exécution qui corresponde pleinement aux exigences de clarté et de certitude des situations juridiques voulues par les directives. La transposition d'une directive dans l'ordre juridique interne ne doit donc pas être laissée à un organe de l'administration nationale ou régionale, la norme législative applicable ne fournissant pas à son pouvoir discrétionnaire un encadrement qui respecte pleinement les conditions posées par la directive. » [32] En ce qui concerne l'article 7, paragraphe 4, troisième phrase, de la directive sur les oiseaux, cela

31 — Voir la note 6 en ce qui concerne les oiseaux de passage autres que le gibier d'eau; voir également la note 21.

32 — Conclusions de l'avocat général Da Cruz Vilaça dans l'affaire 247/85, Commission/Belgique, Rec. 1987, pp. 3055 à 3056.

signifie concrètement que les dispositions légales qui octroient le pouvoir de fixer la date de clôture de la chasse des oiseaux de passage à un organe indépendant ou subordonné, doivent en même temps assurer que cette date soit en tout cas fixée d'une manière telle qu'une protection complète pendant la migration prénuptiale soit rendue possible. Il appartient à la juridiction nationale de vérifier cela, notamment à la lumière des réponses aux première et deuxième questions préjudicielles.

Conclusion

29. Sur la base de l'ensemble de ce qui précède, nous proposons à la Cour de répondre comme suit aux questions du tribunal administratif de Nantes:

« 1) Pour être conforme à l'article 7, paragraphe 4, troisième phrase, de la directive 79/409/CEE, la date de clôture de la chasse des oiseaux de passage doit être fixée selon une méthode qui soit de nature à rendre possible une protection complète de ces espèces d'oiseaux pendant la migration prénuptiale. Des méthodes qui visent, ou qui conduisent intrinsèquement, à ne protéger qu'un pourcentage donné des oiseaux d'une espèce, ne remplissent pas cette condition. Il en va de même des méthodes consistant à calculer une date moyenne du début de la migration prénuptiale (sur la base des différentes espèces d'oiseaux, des différentes années et/ou des différentes régions géographiques) et à en faire, sans y ajouter de marge de sécurité, la date de clôture générale de la chasse.

2) La fixation, par un Etat membre, de dates de clôture échelonnées en fonction des espèces d'oiseaux, est incompatible avec ce même article 7, paragraphe 4, troisième phrase, sauf si cet Etat membre peut, sur la base de données scientifiques et techniques valables, fournir des garanties établissant, de manière suffisante aux yeux de la juridiction nationale, qu'un tel échelonnement des dates de clôture ne fait pas obstacle à une protection complète pendant la migration prénuptiale, telle que définie ci-dessus dans la réponse à la question 1.

3) A condition qu'une protection complète soit rendue possible dans chaque région, la fixation de dates de clôture différentes selon les régions est compatible avec la directive. Si un pouvoir est accordé à une autorité locale

ou à un organe administratif régional pour fixer la date de clôture de la chasse des oiseaux de passage, les dispositions légales qui octroient ce pouvoir doivent assurer que la date de clôture ne puisse être fixée que d'une manière qui rende possible une protection complète pendant la migration prénuptiale. »