CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. WALTER VAN GERVEN

présentées le 8 novembre 1990 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Situation du problème

1. Le recours de la Commission a pour objet de faire constater qu'en n'adoptant pas, avant le 31 juillet 1986, les mesures nécessaires pour mettre en œuvre, dans son ordre juridique, la directive 85/411/CEE de la Commission, du 25 juillet 1985, modifiant la directive 79/409/CEE relative à la conservation des oiseaux sauvages [1], ou, du moins, qu'en n'informant pas la Commission des mesures qu'elle aurait adoptées à cet effet, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE.

2. L'article 4, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979 [2], impose aux États membres l'obligation d'adopter des mesures de conservation spéciale concernant l'habitat des espèces d'oiseaux énoncées à l'annexe I afin d'assurer leur survie et leur reproduction dans leur aire de distribution. Conformément à l'article 4, paragraphe 1, dernier alinéa, de cette même directive, les États membres classent notamment en zones de protection spéciale les territoires les plus appropriés en nombre et en superficie à la conservation de ces espèces. L'article 4, paragraphe 4, de la directive impose aux États membres l'obligation de prendre des mesures appropriées pour éviter dans les zones de protection la pollution ou la détérioration des habitats ainsi que les perturbations touchant les oiseaux, pour autant qu'elles aient un effet significatif eu égard aux objectifs de cet article.

La directive 85/411 de la Commission remplace l'annexe I par une annexe qui énonce 144 espèces d'oiseaux au lieu des 74 qui figuraient dans la version précédente, et cela « pour tenir compte des connaissances les plus récentes sur la situation des espèces d'oiseaux » (premier considérant de la directive 85/411). Un tel élargissement implique donc pour les États membres l'obligation de prendre, pour les espèces d'oiseaux qui ont été ajoutées à l'annexe et qui se présentent sur leur territoire national, des mesures de protection spéciale, en particulier les mesures dont il est question à l'article 4, paragraphe 1, dernier alinéa, et à l'article 4, paragraphe 4, de la directive 79/409.

3. Conformément à l'article 2 de la directive 85/411, les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive le 31 juillet 1986 et ils en informent immédiatement la Commission.

4. A la date du 31 juillet 1986, les pouvoirs publics italiens n'avaient toujours pas informé la Commission de la manière dont la directive 85/411 avait été mise en œuvre en Italie. Par une lettre qu'elle a adressée au

* Langue originale: le néerlandais.
1 — JO L 233, p. 33.
2 — JO L 103, p. 1.

gouvernement italien le 26 mars 1987, c'est-à-dire huit mois après l'expiration du délai de mise en œuvre, la Commission a entamé la procédure visée à l'article 169 du traité CEE. Le gouvernement italien n'a pas donné de réponse à cette lettre. Le 12 septembre 1988, c'est-à-dire au bout de dix-huit mois supplémentaires, la Commission lui a adressé l'avis motivé prévu par la procédure, mais le gouvernement italien ne lui a pas davantage donné suite. La Commission a saisi la Cour de cette affaire par requête du 19 octobre 1989. A ce moment-là, le délai de mise en œuvre avait expiré depuis plus de trois ans et l'Italie n'avait toujours fourni aucune information à la Commission.

La recevabilité

5. Le gouvernement italien prétend que le recours ne serait pas recevable parce que les griefs articulés par la Commission auraient un caractère trop général.

Pour apprécier ce moyen de défense, il faut examiner si la Commission a défini avec suffisamment de clarté l'objet du litige dont il est question à l'article 19 du statut de la Cour et à l'article 38 du règlement de procédure [3].

Dans la requête qu'elle a déposée devant la Cour et qui est fondée sur les mêmes considérants et les mêmes moyens que l'avis motivé, la Commission énonce les obligations auxquelles l'Italie aurait manqué. Elle conclut à titre principal à ce qu'il plaise à la Cour constater que l'Italie n'a pas pris les mesures nécessaires pour mettre la directive en œuvre. A titre subsidiaire, elle conclut à ce qu'il plaise à la Cour constater que l'Italie ne s'est en tout cas pas acquittée du devoir d'information qui y lui est fait par la directive.

L'objet du litige nous paraît donc clairement défini et nous ne voyons aucun motif d'accéder à l'exception d'irrecevabilité.

Le fond

6. Nous allons examiner tout d'abord le moyen articulé *à titre subsidiaire* par la Commission. Le gouvernement italien ne conteste pas n'avoir informé la Commission d'aucune mesure de mise en œuvre de la directive 85/411. Il estime néanmoins que l'Italie n'était tenue de prendre et, partant, de notifier aucune mesure de mise en œuvre aussi longtemps que la Commission ne lui avait pas indiqué celles des espèces d'oiseaux ajoutées à l'annexe I de la directive 79/409 qui se présentent sur le territoire italien et dont les habitats doivent faire l'objet de mesures de protection spéciale.

Cette exception ne saurait être accueillie. A l'instar de nombreuses autres directives, l'article 2 de la directive 85/411 impose aux États membres un devoir de notification. La Cour a déjà eu l'occasion de préciser que l'information que les États membres sont tenus de fournir à la Commission en exécution d'un tel devoir de notification doit être claire et précise. En l'absence d'une telle information, la Commission n'est pas en mesure de vérifier si l'État membre a réellement et complètement mis en application la directive. Dans l'arrêt qu'elle a rendu le 25 mai 1982, la Cour a dit pour droit que:

3 — Voir également l'arrêt rendu par la Cour le 5 octobre 1989 Commission/Royaume des Pays-Bas, point 6, (290/87, Rec. p. 3083).

« Le manquement d'un État membre à cette obligation, que ce soit par une absence totale d'information ou par une information insuffisamment claire et précise, peut justifier, à lui seul, l'ouverture de la procédure de l'article 169 du traité CEE visant à la constatation de ce manquement » [4].

Ce devoir d'information implique également, selon nous, que l'État membre est tenu de faire savoir à la Commission qu'il estime ne pas devoir prendre des mesures spécifiques en application de la directive et de lui en faire connaître les raisons. A défaut d'une telle information, la Commission n'est pas en mesure de vérifier si la directive a réellement et complètement été mise en œuvre.

Dans le cas qui nous occupe aujourd'hui, cela signifie que c'est à l'État membre concerné qu'il incombe d'identifier les espèces d'oiseaux ajoutées à l'annexe par la directive 85/411 qui vivent sur son territoire national. Il lui incombe ensuite d'informer la Commission de la manière dont il s'est acquitté de l'obligation qui lui est faite par l'article 4 de la directive 79/409 de protéger les habitats et de l'informer des mesures qu'il a prises en ce qui concerne les espèces d'oiseaux nouvellement visées par la directive 85/411, soit qu'il ait adapté des mesures déjà prises antérieurement, soit qu'il en ait instauré de nouvelles.

L'Italie ayant négligé, comme nous l'avons signalé précédemment, de fournir la moindre information à la Commission jusqu'à trois ans après l'expiration de la période de mise en œuvre, il est incontestable qu'elle a manqué à son obligation d'information.

7. La *demande principale* de la Commission vise à faire constater que l'Italie n'a pas pris les mesures devant assurer la mise en œuvre de la directive 85/411. La question qui se pose est celle de savoir si la Commission peut se contenter, à cet égard, de déduire du fait qu'elle n'a reçu aucune notification la présomption que l'Italie n'a pris aucune mesure ou, du moins, pas toutes les mesures prescrites par la directive.

Bien qu'en règle générale une présomption ne puisse pas constituer une preuve concluante permettant d'établir le manquement à une obligation résultant du droit communautaire [5], il en va autrement lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, il s'agit d'un manquement manifeste de l'Italie à son devoir d'information. Comme nous l'avons indiqué déjà, l'absence totale de toute information mettait la Commission dans l'impossibilité de vérifier l'application correcte de la directive et de fournir la preuve du manquement éventuel de l'État membre. En pareilles circonstances et jusqu'à preuve du contraire, la Commission peut, à notre avis, déduire du silence du gouvernement italien que celui-ci n'a pas transposé la directive. Ni au cours de la procédure devant la Cour ni auparavant, le gouvernement italien n'a fourni d'éléments propres à démontrer le contraire. Comme nous l'avons dit, il n'a indiqué, pour aucune des espèces d'oiseaux concernées, quelles mesures de protection il avait prises ou, le cas échéant, quelles mesures existantes il avait adaptées.

4 — Arrêt rendu par la Cour le 25 mai 1982, Commission/Royaume des Pays-Bas, point 8 (96/81, Rec. p. 1791). Voir également l'arrêt rendu à la même date et entre les mêmes parties dans l'affaire 97/81, point 8 (Rec. p. 1819).

5 — Voir, notamment, point 11 de l'arrêt précité que la Cour a rendu dans l'affaire 290/87, Commission/Royaume des Pays-Bas.

Conclusion

8. En résumé, nous suggérons à la Cour de:

1) déclarer le recours recevable;

2) constater que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 85/411/CEE de la Commission, du 25 juillet 1985;

3) condamner la République italienne aux dépens.