CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. PHILIPPE LÉGER

présentées le 15 février 2001 [1]

1. Par le présent recours, la Commission des Communautés européennes entend faire constater que, en ne prenant pas toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux articles 5, 7 et 9 de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages [2], et à son annexe II, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ladite directive.

2. À l'appui de son recours, la Commission fait valoir que la République italienne a violé les dispositions des articles 5, 7 et 9 de la directive «oiseaux» et de son annexe II, en ce qu'elle a:

— instauré un régime qui autorise la capture d'oiseaux appartenant aux espèces Passer italiae, Passer montanus et Sturnus vulgaris [3] en vue de leur cession aux fins d'appelants et la détention de ces espèces;

— prévu que ce régime s'applique comme une dérogation générale et permanente, et

— omis de transposer les prescriptions de l'article 9, paragraphe 1, sous a) et b), de ladite directive.

I — Le cadre juridique

A — *La directive «oiseaux»*

3. Selon son article 1er, paragraphe 1, la directive «oiseaux» a pour objet immédiat «la conservation de toutes les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen des États membres» [4]. Pour ce faire, elle instaure un régime de protection, de gestion et de régulation de ces espèces. Elle réglemente en outre leur exploitation.

1 — Langue originale: le français.

2 — JO L 103, p. 1 (autrement nommée la «directive 'oiseaux'»).

3 — Autrement dénommées les «espèces litigieuses».

4 — Ci-après les «espèces protégées».

4. Aux termes de son article 5, sous a) et e), la directive «oiseaux» interdit, de manière générale, de tuer, de capturer ou de détenir les espèces protégées.

5. Toutefois, conformément à l'article 7, paragraphe 1, de la directive «oiseaux», les espèces énumérées dans l'annexe II peuvent être l'objet d'actes de chasse dans le cadre de la législation nationale. Plus particulièrement, les espèces énumérées dans l'annexe II/1 peuvent être chassées dans toute la zone géographique communautaire d'application de la directive 79/409. En revanche, les espèces énumérées dans l'annexe II/2 peuvent être chassées uniquement dans les États membres mentionnés dans ladite annexe.

6. Les États membres peuvent déroger à ce régime restrictif de la chasse ainsi qu'aux autres restrictions et interdictions visées notamment à l'article 5 de la directive «oiseaux» s'il n'existe aucune autre solution satisfaisante et pour les motifs énumérés à son article 9, paragraphe 1, à savoir:

a) dans l'intérêt de la santé, de la sécurité publique et de la sécurité aérienne, pour prévenir les dommages importants à l'agriculture, pour la protection de la flore et de la faune;

b) à des fins de recherche et d'enseignement, de repeuplement, de réintroduction ainsi que pour l'élevage se rapportant à ces actions, et

c) pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées et de manière sélective, la capture, la détention ou toute autre exploitation judicieuse de certains oiseaux en petites quantités.

7. Selon l'article 9, paragraphe 2, de la directive «oiseaux», «[l]es dérogations doivent mentionner:

— les espèces qui [en] font l'objet [...],

— les moyens, installations ou méthodes de capture ou de mise à mort autorisés,

— les conditions de risque et les circonstances de temps et de lieu dans lesquelles ces dérogations peuvent être prises,

— l'autorité habilitée à déclarer que les conditions exigées sont réunies, à déci-

der quels moyens, installations ou méthodes peuvent être mis en œuvre, dans quelles limites et par quelles personnes,

— les contrôles qui seront opérés».

8. L'article 18, paragraphe 1, de la directive précise que «[l]es États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive dans un délai de deux ans à compter de sa notification».

B — *Les dispositions nationales*

La loi italienne n° 157/92, du 11 février 1992 [5]

9. La loi 157/92 est l'acte national par lequel la République italienne a transposé les dispositions de la directive «oiseaux».

10. Son article 1er, paragraphe 3, dispose que les régions à statut ordinaire «arrêtent les dispositions régissant la gestion et la protection de toutes les espèces de la faune sauvage conformément à la présente loi, aux conventions internationales et aux directives communautaires». Cet article précise que les régions à statut spécial et les provinces autonomes sont soumises à cette obligation «dans les limites de leurs compétences exclusives, telles qu'elles sont définies par leurs constitutions respectives».

11. L'article 2, paragraphe 3, de la loi 157/92 prévoit que «le contrôle du niveau de population des oiseaux dans les aéroports est confié au ministre des Transports».

12. L'article 4, paragraphe 4, de la loi 157/92 précise que «la capture en vue de la cession comme appelant n'est permise que pour les oiseaux appartenant aux espèces suivantes: alouette des champs, grive litorne, grive mauvis, grive musicienne, étourneau sansonnet, merle noir, moineau, moineau friquet, vanneau huppé et pigeon ramier. Les oiseaux appartenant à d'autres espèces qui ont fait l'objet d'une capture doivent être bagués et immédiatement libérés».

13. L'article 5, paragraphe 2, de la loi 157/92 indique que «les régions prennent aussi des dispositions relatives à la consti-

5 — Supplément ordinaire n° 41 de la GURI n° 46, du 25 février 1992 (ci-après la «loi 157/92»).

tution et à la gestion du patrimoine d'appelants vivants de capture relevant des espèces visées à l'article 4, paragraphe 4, et qui autorisent tout chasseur qui exerce une activité cynégétique, conformément à l'article 12, cinquième alinéa, sous b), à détenir un maximum de dix exemplaires de chaque espèce jusqu'à un maximum de quarante. Pour les chasseurs qui exercent l'activité de chasse à l'affût temporaire et à appelants vivants, l'effectif susmentionné ne peut dépasser un total maximum de dix unités».

14. L'article 18 de la loi 157/92, dans sa version initiale, énumère une série d'espèces — parmi lesquelles figurent les oiseaux objets du litige — qui peuvent faire l'objet d'actes de chasse en Italie.

15. L'article 19, paragraphe 2, de la loi 157/92 précise qu'il incombe aux régions de procéder au contrôle des espèces de la faune sauvage, y compris dans les zones interdites à la chasse, afin de réaliser les objectifs suivants: amélioration de la gestion du patrimoine zoologique, protection du sol, raisons sanitaires, sélection biologique, protection du patrimoine historico-artistique, protection des productions zoo-agro-forestières et des réserves ichtyologiques. Le contrôle en question doit être effectué de manière sélective et, en règle générale, en recourant à des méthodes écologiques. Si l'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica [6] vient à constater l'inefficacité des méthodes de contrôle, les régions peuvent faire autoriser des plans d'abattage des espèces concernées en faisant appel, pour les appliquer, aux gardes-chasse ou, le cas échéant, aux gardes forestiers, aux gardes communaux, voire à des particuliers titulaires d'un permis de chasse.

La circulaire n° 3/93 du ministère de l'Agriculture, du 29 janvier 1993 [7]

16. La circulaire 3/93 instaure un régime de dérogation aux interdictions imposées par la directive «oiseaux». Elle dispose que la capture d'oiseaux en vue de leur cession comme appelants et leur détention, telles que prévues par les articles 4, paragraphe 4, et 5, paragraphe 2, de la loi 157/92, sont permises dans le cadre des dérogations autorisées conformément à l'article 9 de la directive «oiseaux».

Le décret du président du Conseil des ministres du 21 mars 1997 [8]

17. Pour se conformer aux dispositions de l'annexe II de la directive «oiseaux», le décret du 21 mars 1997 a modifié l'article 18 de la loi 157/92 en excluant les espèces Passer italiae [9], Passer montanus [10], Passer domesticus, Colinus virginianus,

6 — Institut national de la faune sauvage (ci-après l'«INFS»).

7 — GURI n° 38, du 16 février 1993 (ci-après la «circulaire 3/93»).

8 — GURI n° 98, du 29 avril 1997 (ci-après le «décret du 21 mars 1997»).

9 — Moineau cisalpin.

10 — Moineau friquet.

Sturnus vulgaris [11], Corvus frugilegus, Corvus monedula, Bonasa bonasia et Limosa limosa de la liste des espèces pouvant être chassées.

18. Par une lettre circulaire du 13 mai 1997 de l'INFS [12], certaines précisions ont été données. Cette lettre dispose en effet que le décret du 21 mars 1997:

«[...] a exclu des espèces susceptibles d'être chassées, entre autres, l'étourneau sansonnet (sturnus vulgaris), le moineau friquet (passer montanus), le moineau cisalpin ainsi que le moineau domestique (passer domesticus) qui faisaient précédemment encore l'objet de captures pour l'approvisionnement en appelants vivants utilisés pour la chasse à l'affût.

La protection accordée à ces quatre espèces ne permet pas de les employer comme appelants pour la chasse; il y a donc lieu d'apporter des modifications aux normes en vigueur pour la gestion des installations de capture.

Il convient par conséquent d'attirer l'attention des administrations auxquelles la présente circulaire est adressée sur le fait que, lorsqu'elles rédigeront les 'règlements régionaux ou provinciaux relatifs au fonctionnement des installations de capture d'oiseaux devant servir d'appelants' pour l'année 1997, elles devront prévoir d'apporter les modifications adéquates aux modèles fournis par l'INFS. Outre l'interdiction de capture pour l'étourneau sansonnet, le moineau cisalpin, le moineau friquet ainsi que le moineau domestique, il faudra également exclure la possibilité d'autoriser des captures dans les zones de repos (comme cela est indiqué, par contre, dans les 'règles générales pour l'exploitation et la gestion des installations de chasse d'oiseaux comme appelants' visées au paragraphe *Types d'implantation et spécialisation*, point 3).

Puisque les modifications apportées aux règlements précités, tout comme la liste modifiée des espèces susceptibles d'être capturées relèvent de la notion d'aptitude requise par l'article 4, paragraphe 3, de la loi n° 157/92, elles devront être transmises, par les soins de ces administrations, en temps utile aux candidats des provinces qui rapporteront à l'INFS, dans un bref délai, les preuves de leur qualification telles que prévues pour l'année en cours.»

Le décret du 27 septembre 1997 [13]

11 — Étourneau sansonnet.

12 — Ci-après la «lettre circulaire de l'INFS».

13 — GURI n° 254, du 30 octobre 1997 (ci-après le «décret du 27 septembre 1997»).

19. Ce décret a été adopté par le président du Conseil des ministres. Aux termes de son article 1er, paragraphe 1, il définit les modalités d'exercice de la dérogation prévue à l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive «oiseaux».

20. L'article 2 dudit décret énonce ainsi que «les régions en accord avec les ministres de l'Environnement et des Politiques agricoles adoptent les dérogations prévues par l'article 1er du présent décret en indiquant:

— les justifications de la dérogation en tenant compte de l'entité de la population de chaque espèce et en précisant les évaluations techniques, statistiques et scientifiques acquises au cours de l'instruction, conformément à l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive 79/409/CEE,

— les espèces et les quantités qui font l'objet de la dérogation,

— l'examen des diverses solutions alternatives permettant de satisfaire d'une manière appropriée les intérêts défendus par l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive 79/409/CEE,

[...]

— les moyens, les installations et les méthodes de capture ou [...] d'abattage autorisés,

— les périodes et les lieux de l'exercice de la dérogation,

— le terme final opérationnel de la dérogation,

— les modalités, les organes de contrôle et le système de vérification des contrôles effectués [...]» [14].

21. L'article 3 du décret du 27 septembre 1997 dispose que:

«La réglementation des conditions et modalités d'application des dérogations visées aux articles précédents s'applique également à la capture pour cession comme appelants visée à l'article 4, paragraphe 4, de la loi n° 157, du 11 février 1992.»

14 — Traduction libre de l'article 2 du décret du 27 septembre 1997.

22. L'article 4 du décret du 27 septembre 1997 précise que l'INFS est l'autorité habilitée, au sens de l'article 9 de la directive «oiseaux», à déclarer que les conditions exigées sont réunies.

23. En ce qui concerne les dérogations prévues à l'article 9, paragraphe 1, sous a) et b), de ladite directive, le préambule du décret du 27 septembre 1997 indique qu'elles sont régies par les articles 2, troisième alinéa, et 19 de la loi 157/92.

24. À la suite des recours formés par certaines régions, la Corte costituzionale a annulé le décret du 27 septembre 1997 par la décision n° 169, du 14 mai 1999.

II — Le cadre procédural

A — *La phase précontentieuse*

25. Après examen de la réglementation italienne, la Commission a considéré que la loi 157/92 permettait la chasse, la capture en vue de la cession à des fins d'appelants et la détention d'espèces d'oiseaux qui, en vertu de la directive «oiseaux», auraient dû être protégées et que la réglementation italienne — notamment la circulaire 3/93 — ne répondait pas aux exigences relatives au régime des dérogations aux interdictions de chasse, de détention et de capture prévu par ladite directive.

26. Le 30 novembre 1993, conformément à l'article 169 du traité CE (devenu article 226 CE), la Commission a envoyé au gouvernement italien une lettre de mise en demeure lui exposant ses griefs et l'invitant à présenter ses observations dans un délai de deux mois.

27. Le 21 mars 1997, les autorités italiennes ont adressé à la Commission la copie d'une lettre du 4 mars 1997 émanant du ministère des Ressources agricoles, alimentaires et forestières qui annonçait l'adoption imminente de dispositions réglementaires afin de se conformer aux obligations imposées par la directive «oiseaux». Le 29 mai 1997, le gouvernement italien a transmis le texte du décret du 21 mars 1997 qui modifie l'article 18 de la loi 157/92 en excluant neuf espèces d'oiseaux de la liste des espèces pouvant être chassées en Italie.

28. Le 7 août 1997, estimant insuffisantes les mesures adoptées par les autorités italiennes, la Commission a adressé au gouvernement italien un avis motivé indiquant les raisons pour lesquelles elle maintenait ses griefs relatifs au non-respect des obligations prévues par la directive «oiseaux» par les articles 4 et 5 de la loi 157/92. En outre, elle précisait que le

régime d'application des dérogations aux interdictions imposées par la directive «oiseaux» en vigueur en Italie ne satisfaisait pas non plus aux exigences du droit communautaire. Elle invitait en conséquence la République italienne à adopter les mesures nécessaires pour se conformer audit avis dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

29. En réponse à l'avis motivé, le gouvernement italien, par courriers en date du 1er octobre, du 5 et du 17 novembre 1997, a fait parvenir à la Commission le texte du décret du 27 septembre 1997 tel que publié à la *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*.

30. Estimant que les mesures ainsi adoptées ne satisfaisaient que partiellement aux obligations prévues par la directive «oiseaux», la Commission a adressé au gouvernement italien, le 18 juin 1998, un avis motivé complémentaire. Elle invitait en outre la République italienne à prendre les mesures nécessaires afin d'achever la transposition de cette directive dans un délai de deux mois.

31. Face au silence du gouvernement italien, la Commission a décidé d'introduire le présent recours.

B — *Les conclusions des parties*

32. Le recours de la Commission a été enregistré au greffe de la Cour le 30 avril 1999.

33. La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

«constater que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire

— en instaurant un régime réglementaire qui autorise la capture et la détention de trois espèces (passer italiae, passer montanus et sturnus vulgaris), en violation des dispositions combinées des articles 5 et 7, et de l'annexe II de la directive 'oiseaux', et en prévoyant que ce régime s'applique comme une dérogation générale et permanente, en violation des dispositions de l'article 9 de cette même directive, ce qui crée par ailleurs une situation d'insécurité juridique inadmissible, et

— en instaurant un régime réglementaire pour les conditions et modalités d'application de la dérogation aux interdictions prescrites par la directive 'oiseaux' qui n'est pas pleinement

conforme aux exigences précisées à son article 9, en particulier en ce qui concerne les motifs de dérogation prévus au paragraphe 1, sous a) et b), dudit article.

condamner la République italienne aux dépens.»

34. Le gouvernement italien conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

«— déclarer irrecevable le deuxième grief formulé dans la requête;

— rejeter le recours pour le reste;

— condamner la Commission aux dépens.»

III — Moyens formulés par la Commission et appréciation

35. La Commission formule deux moyens à l'encontre du gouvernement italien. En premier lieu, elle lui reproche d'avoir violé les dispositions des articles 5, 7 et 9 ainsi que les dispositions de l'annexe II de la directive «oiseaux». En second lieu, elle soutient que ce dernier n'a pas transposé complètement les dispositions de l'article 9 de la directive «oiseaux».

A — *Le premier moyen*

36. Ce moyen est divisé en deux branches. Aux termes de la première branche du premier moyen, la Commission estime que le gouvernement italien, en autorisant la capture aux fins d'appelants et la détention de trois espèces protégées, a violé les dispositions des articles 5 et 7 de la directive «oiseaux». En outre, aux termes de la seconde branche de ce moyen, la Commission prétend que le gouvernement italien a introduit un régime de dérogation aux interdictions de chasse édictées par la directive «oiseaux» contraire aux dispositions de l'article 9 de ladite directive.

La première branche du premier moyen

a) Les observations des parties

37. Selon la Commission, les articles 5 et 7 de la directive «oiseaux» interdisent clai-

rement la chasse, la capture et la détention de spécimens d'espèces qui ne figurent pas à l'annexe II de ladite directive. Les trois espèces, Passer italiae, Passer montanus et Sturnus vulgaris, ne figurent pas à l'annexe II comme des espèces pouvant faire l'objet d'acte de chasse, de capture et de détention en Italie.

38. La Commission constate qu'il résulte tout aussi expressément des termes de l'article 4, paragraphe 4, et de l'article 5, paragraphe 2, de la loi 157/92 que ces espèces peuvent être capturées en vue de leur cession aux fins d'appelants. Pareillement, selon ces mêmes dispositions nationales, il ressort que la détention de ces trois espèces protégées est autorisée.

39. L'incompatibilité des dispositions de la législation italienne avec les articles 5 et 7 de la directive «oiseaux» serait dès lors patente.

40. Le gouvernement italien admet que la directive «oiseaux» interdit la chasse, la capture aux fins de cession et la détention de ces trois espèces litigieuses en Italie. Toutefois, il fait valoir en substance que la législation italienne respecte les exigences de la directive «oiseaux».

41. Selon lui, le décret du 21 mars 1997, en interdisant la chasse de ces espèces, aurait également implicitement interdit la capture de ces espèces en vue de leur cession aux fins d'appelants. Le gouvernement italien indique qu'il existerait un lien étroit entre les dispositions des articles 4, paragraphe 4, et 18, paragraphe 1, de la loi 157/92, lequel précise la liste des espèces susceptibles d'être chassées, en ce sens que la capture en vue de la cession aux fins d'appelants ne serait admise que pour les espèces pour lesquelles la chasse est autorisée.

b) Appréciation

42. Il résulte expressément du libellé des articles 5 et 7 de la directive «oiseaux» que sont interdites la chasse, la capture et la détention de spécimens d'espèces qui ne figurent pas à l'annexe II de la directive. Les espèces Passer italiae, Passer montanus et Sturnus vulgaris ne figurent pas parmi celles pouvant être tuées, capturées et détenues en Italie.

43. Il ressort des termes mêmes de l'article 4, paragraphe 4, de la loi 157/92 que la capture de spécimens de ces trois espèces à des fins de cession comme appelants est autorisée en Italie. De même, l'article 5, paragraphe 2, de la loi 157/92 permet aux régions de réglementer les modalités de

détention des spécimens de ces trois espèces destinés à être utilisés comme appelants.

44. Les espèces litigieuses ne comptant pas parmi celles pouvant faire l'objet d'actes de chasse, de capture et de détention puisqu'elles ne figurent — en tout état de cause pour ce qui concerne l'Italie — ni à la partie 1 ni à la partie 2 de l'annexe II de la directive «oiseaux», le cadre réglementaire constitué par les articles 4, paragraphe 4, et 5, paragraphe 2, de la loi 157/92 se trouve en contradiction avec les dispositions combinées des articles 5 et 7 de la directive «oiseaux» et de son annexe II.

45. S'agissant des arguments du gouvernement italien selon lesquels l'interdiction est implicite et doit être déduite de la lecture combinée de l'article 18 de la loi 157/92, tel que modifié par le décret du 21 mars 1997, et de l'article 4, paragraphe 4, de ladite loi, nous estimons qu'ils sont insatisfaisants au regard des exigences d'exactitude, de précision et de clarté requises par votre Cour en matière de transposition des dispositions de la directive «oiseaux».

46. En effet, aux termes d'une jurisprudence constante, vous avez jugé, à propos de la directive «oiseaux», que «si 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 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, 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» [15].

47. Or, il résulte du libellé de l'article 18 de la loi 157/92, tel que modifié, que seule l'activité de chasse a été interdite en ce qui concerne les espèces litigieuses. En revanche, il n'est fait aucune mention des activités de capture en vue de la cession à des fins d'appelants ou de celles de détention des trois espèces protégées en cause, ni expressément ni par renvoi. Ainsi, l'article 18, précité, n'indique pas que les activités prévues aux articles 4, paragraphe 4, et 5, paragraphe 2, de la loi 157/92 sont également concernées par ladite interdiction.

48. Compte tenu des développements précédents, nous concluons que les articles 4, paragraphe 4, et 5, paragraphe 2, de la loi 157/92 ne respectent pas les prescriptions des articles 5 et 7 de la directive «oiseaux» lus en combinaison avec son annexe II.

15 — Voir, notamment, arrêts du 8 juillet 1987, Commission/Belgique (247/85, Rec. p. 3029, point 9); Commission/Italie (262/85, Rec. p. 3073, point 9); du 27 avril 1988, Commission/France (252/85, Rec. p. 2243, point 5), et du 7 mars 1996, Associazione Italiana per il WWF e.a. (C-118/94, Rec. p. I-1223, point 20).

La seconde branche du premier moyen

a) Les observations des parties

49. Selon la Commission, la législation italienne, notamment l'article 3 du décret du 27 septembre 1997 lu en combinaison avec l'article 4, paragraphe 4, de la loi 157/92, permettrait de déroger d'une manière générale et permanente aux interdictions énoncées par la directive «oiseaux», notamment à son article 5, sous a), alors que le régime de dérogation aux interdictions de chasse mis en place par l'article 9 de ladite directive ne l'autorise pas.

50. Le gouvernement italien conteste cette analyse. Selon lui, la législation italienne organise cette activité de capture d'une manière précise sous le contrôle direct des autorités et d'organismes publics.

51. Ainsi, le chasseur intéressé par l'utilisation d'oiseaux comme appelants ne pourrait en aucun cas les capturer lui-même mais devrait se les procurer auprès d'organismes expressément institués, seuls habilités à la capture.

52. Le contrôle de l'activité de ces organismes serait confié à l'INFS, qui certifie également l'activité exercée et en détermine la durée. Cet institut, après l'adoption du décret du 21 mars 1997, aurait veillé en temps utile, par la lettre circulaire de l'INFS, à donner aux administrations intéressées les instructions nécessaires afin que soient exclues de l'activité de capture aux fins de l'utilisation comme appelants les espèces Passer italiae, Passer montanus et Sturnus vulgaris déjà exclues de la liste des espèces susceptibles d'être chassées.

b) Appréciation

53. Nous souscrivons à l'analyse de la Commission. Selon nous, la législation italienne ne respecte pas les exigences de clarté, de précision et d'exactitude imposées par votre jurisprudence.

54. En effet, votre Cour a invariablement jugé que, «dans le domaine de la conservation des oiseaux sauvages, les critères sur la base desquels les États membres peuvent déroger aux interdictions prescrites par la directive doivent être repris dans des dispositions nationales précises» [16].

55. De même, vous avez itérativement jugé qu'«une réglementation nationale qui autorise la chasse de certaines espèces d'oiseaux

16 — Voir, notamment, arrêts Associazione Italiana per il WWF e.a., précité, point 22, et du 15 mars 1990, Commission/Pays-Bas (C-339/87, Rec. p. I-851, point 28).

non comprises dans la liste figurant à l'annexe II de la directive, sans toutefois énoncer les critères de la dérogation ni obliger, de manière claire et précise, les régions à tenir compte desdits critères et à les appliquer, ne répond pas aux conditions auxquelles sont soumises les dérogations prévues à l'article 9 de la directive» [17].

56. Il convient de constater que la législation italienne ne pose pas le principe de l'interdiction de la capture des trois espèces litigieuses aux fins de cession comme appelants. Au contraire, l'article 4, paragraphe 4, de la loi 157/92 pose le principe de l'autorisation de cette activité.

57. En libellant l'article 3 du décret du 27 septembre 1997 tel qu'il est libellé, le législateur italien n'a pas rendu plus claire la situation juridique qui existait jusqu'alors [18]. Cet article dispose en effet que les modalités d'application du régime de la dérogation prévue à l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive «oiseaux» concernent également l'article 4, paragraphe 4, de la loi 157/92.

58. Toutefois, nous l'avons vu, l'article 4, paragraphe 4, de la loi 157/92 n'énonce pas une dérogation conforme à l'article 9 de la directive «oiseaux». En d'autres termes, l'article 4, paragraphe 4, de la loi 157/92 ne prévoit pas que la capture des espèces protégées en cause doit être considérée comme une dérogation justifiée au titre des dispositions de l'article 9 de la directive «oiseaux». Dès lors, l'article 3 du décret du 27 septembre 1997 ne peut valablement définir les modalités d'exercice d'une dérogation qui reste à énoncer. Il faut donc en conclure que l'article 3 du décret du 27 septembre 1997 se trouve en inadéquation avec la disposition dont il vise à définir les conditions d'application.

59. Cette incohérence entraîne également des conséquences importantes en matière de sécurité juridique. Comment en effet interpréter et concilier l'article 4, paragraphe 4, de la loi 157/92 et l'article 3 du décret du 27 septembre 1997? Faut-il considérer que la capture des espèces protégées en vue de leur cession comme appelants représente la règle de droit commun, comme semble le suggérer l'article 4, paragraphe 4, de la loi 157/92; ou, au contraire, faut-il voir dans l'article 3 du décret du 27 septembre 1997 une disposition qui définit le régime dérogatoire applicable uniquement aux cas nécessaires pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées et de manière sélective, la capture, la détention ou toute autre exploitation judicieuse de certains oiseaux en petites quantités? Si la deuxième interprétation est celle qui doit prévaloir, comme l'indique le gouvernement italien, il convient de relever que le régime italien ne satisfait pas aux exigences de l'article 9 de la directive, notamment en ce qui concerne l'identification de l'autorité habilitée à définir les conditions de mise en œuvre de la dérogation et à contrôler que les moyens, les mesures et les méthodes utilisés sont conformes au but poursuivi et que le recours à ces mesures se justifie en

17 — Voir, notamment, arrêt Associazione Italiana per il WWF e.a., précité, point 25.

18 — Rappelons que, jusqu'à l'adoption de ce décret, le gouvernement italien avait introduit une disposition similaire contra legem par voie de circulaires (voir points 16 et 18 des présentes conclusions).

l'absence d'autre solution satisfaisante. En effet, l'autorité habilitée en la matière en Italie serait l'INFS. Or, cet institut ne semble détenir que des pouvoirs consultatifs [19].

60. Il nous faut donc conclure que la législation italienne, en n'édictant pas de façon précise et, en particulier, en ne reprenant pas dans des dispositions nationales clairement définies les critères sur la base desquels il est possible de déroger aux interdictions prescrites par la directive en ce qui concerne la capture d'espèces protégées en vue de leur cession à des fins d'appelants ainsi que les modalités d'application de cette dérogation, ne respecte pas les dispositions de l'article 9 de la directive «oiseaux».

61. Compte tenu des développements précédents, nous invitons votre Cour à juger que les articles 4, paragraphe 4, et 5, paragraphe 2, de la loi 157/92 ne respectent pas les prescriptions de l'article 9 de la directive «oiseaux».

B — *Le second moyen*

a) Les observations des parties

62. La Commission reproche en substance à la République italienne de ne pas avoir transposé dans son ordre juridique interne d'une manière complète, claire et non équivoque tous les éléments essentiels visés à l'article 9 de la directive «oiseaux», c'est-à-dire, d'une part, les cas dans lesquels il est possible de recourir aux dérogations formellement énumérées à son paragraphe 1 et, d'autre part, les conditions et les modalités d'application visées à son paragraphe 2.

63. Le gouvernement italien soutient que, en application des principes affirmés de façon constante par la jurisprudence de la Cour, le second moyen doit être déclaré irrecevable. En effet, selon lui, il n'aurait pas été exprimé dans l'acte ayant ouvert la procédure, à savoir la lettre de mise en demeure du 30 novembre 1993.

b) Appréciation

Sur l'exception d'irrecevabilité

64. Comme la Commission, nous pensons que l'exception d'irrecevabilité invoquée par la République italienne est dénuée de fondement et doit être rejetée.

65. Il résulte en effet de votre jurisprudence constante que la phase précontentieuse de

19 — À cet égard, voir la réponse écrite du gouvernement italien aux questions posées par la Cour.

la procédure a pour but de donner à l'État membre concerné l'occasion, d'une part, de se conformer aux obligations découlant du droit communautaire qui lui incombent et, d'autre part, de faire utilement valoir ses moyens de défense à l'encontre des griefs formulés par la Commission. Il ressort également de votre jurisprudence constante que la lettre de mise en demeure a pour but de circonscrire l'objet du différend et d'indiquer à l'État membre, invité à présenter ses observations, les éléments nécessaires à la préparation de sa défense [20].

66. La lettre de mise en demeure ne saurait toutefois être soumise aux mêmes exigences d'exhaustivité que l'avis motivé. En effet, cette lettre pourrait consister en un simple premier résumé succinct des griefs, exposés de manière globale, étant entendu que l'avis motivé qui suit doit préciser ces griefs grâce à un exposé cohérent et détaillé des raisons ayant amené la Commission à la conviction que l'État intéressé a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire [21].

67. Il convient d'observer que le grief tiré d'une transposition incorrecte de l'article 9 de la directive «oiseaux» tel que formulé par la Commission dans sa requête était contenu non seulement dans l'avis motivé complémentaire, mais avait déjà été exposé de manière succincte et globale dans sa lettre de mise en demeure du 30 novembre 1993. Dans cette lettre, la Commission faisait expressément référence à certaines des conditions auxquelles était soumise l'application des dérogations prévues à l'article 9 de la directive «oiseaux» afin de susciter les observations des autorités italiennes à propos notamment de l'insuffisance générale de sa réglementation en la matière.

Les quatrième et cinquième alinéas de cette lettre sont en effet libellés comme suit:

«À cela, il convient d'ajouter que l'article 9, paragraphe 2, de la directive 'oiseaux' du Conseil, dispose que, pour les cas relevant du champ d'application de l'article 9, paragraphe 1, une autorité administrative est habilitée à déclarer que les conditions de ce paragraphe sont réunies et à déterminer dans quel lieu et pour quels oiseaux la chasse peut exceptionnellement être autorisée.

Les autorités habilitées sur la base de l'article 9, paragraphe 2, de la directive susmentionnée doivent en outre examiner s'il existe une autre solution satisfaisante qui permette de résoudre le problème concret sans qu'il soit nécessaire d'autoriser une dérogation.»

68. Le début de ce passage («À cela, il convient d'ajouter») démontre, selon nous, que la Commission entendait énoncer un grief différent de celui qui est exposé

20 — Sur ces différents points, voir notamment arrêt du 20 mars 1997, Commission/Allemagne (C-96/95, Rec. p. I-1653, points 22 et 23).

21 — Voir, notamment, arrêt du 16 septembre 1997, Commission/Italie (C-279/94, Rec. p. I-4743, points 14 et 15).

précédemment dans le même document. De même, il découle explicitement des termes du passage précité que la Commission a entendu se référer à un problème plus général que la possibilité de chasser et de capturer certaines espèces en dépit des dispositions de la directive, à savoir la question, plus vaste, des modalités d'application des dérogations prévues à l'article 9 ainsi que de l'examen visant à déterminer s'il existe des solutions autres que la dérogation.

69. Le sens et la portée des griefs formulés par la Commission sont dénués d'ambiguïté. Ceux-ci, tels qu'ils ont été exprimés tant dans la lettre de mise en demeure que dans l'avis motivé et dans la requête de la Commission, ont d'ailleurs permis aux autorités italiennes de faire pleinement valoir leurs observations relativement à ces deux griefs.

70. C'est ainsi que, par courrier du 21 mars 1997, en réponse à la lettre de mise en demeure, les autorités italiennes ont, d'une part, communiqué la version finale d'un texte réglementaire visant à résoudre la question spécifique de la possibilité de chasser les espèces protégées et, d'autre part, annoncé l'adoption imminente d'un acte général de transposition de l'article 9 de la directive «oiseaux». Ensuite, ces autorités ont reconnu que la question de la transposition de l'article 9 constituait un grief formulé de longue date en indiquant, au troisième alinéa de cette lettre, que «l'acte d'orientation en question met fin au grief formulé de longue date à notre encontre par la Commission européenne pour transposition incorrecte de l'article 9 de la directive 79/409 sur les dérogations». Enfin, dans son courrier en réponse à l'avis motivé du 7 août 1997, le gouvernement italien a présenté l'adoption du décret du 27 septembre 1997 comme une mesure visant à adapter l'ordre juridique national pour tenir compte du grief relatif au problème général que constituait l'insuffisance de la transposition de l'article 9 de la directive «oiseaux».

71. Il découle de ce qui précède que la Commission a donné à la République italienne la possibilité de se conformer aux obligations découlant des articles 5, 7, et 9 ainsi que de l'annexe II de la directive «oiseaux» et de faire valoir utilement ses observations sur ces griefs durant la phase précontentieuse. Dès lors, l'exception d'irrecevabilité doit être rejetée.

Sur le fond

72. Aux termes de votre jurisprudence constante, «la possibilité de déroger au régime restrictif de la chasse, ainsi qu'aux autres restrictions et interdictions visées aux articles 5, 6 et 8 de la directive, prévue à l'article 9 de cette directive [...] est soumise à trois conditions. En premier lieu, l'État membre doit restreindre la dérogation au cas où il n'existe pas d'autre solution satisfaisante. En deuxième lieu, la dérogation doit être fondée sur au moins un des motifs énumérés d'une manière limitative aux lettres a), b) et c) du paragraphe 1 de l'article 9. En troisième lieu, la dérogation doit répondre aux critères précis de

forme énumérés au paragraphe 2 dudit article qui ont pour objet de limiter les dérogations au strict nécessaire et d'en permettre la surveillance par la Commission. Ledit article, tout en autorisant une large dérogation au régime général de protection, ne vise donc qu'une application concrète et ponctuelle pour répondre à des exigences précises et à des situations spécifiques» [22].

73. Vous avez également jugé que les éléments essentiels de l'article 9 de la directive «oiseaux» doivent être transposés d'une manière claire, complète et non équivoque [23]. Au nombre de ces éléments essentiels figurent la vérification de l'absence d'alternative satisfaisante à la dérogation envisagée et le respect des dispositions de l'article 9, paragraphe 2, de la directive «oiseaux».

74. Il convient d'observer que les éléments essentiels de l'article 9 de la directive «oiseaux» n'ont pas été transposés par le législateur italien en ce qui concerne les dérogations énoncées à l'article 9, paragraphe 1, sous a) et b).

75. Le décret du 27 septembre 1997 énonce expressément que le régime de dérogation mis en place ne concerne que l'hypothèse prévue par l'article 9, paragraphe 1, sous c).

76. Aux termes du préambule dudit décret, les dérogations prévues à l'article 9, paragraphe 1, sous a) et b), de la directive «oiseaux» sont régies par l'article 2, paragraphe 3, et l'article 19 de la loi 157/92.

77. Or, il est constant que ces dispositions nationales ne définissent ni les conditions ni les modalités d'exercice des dérogations telles que prévues par l'article 9, paragraphe 2, de la directive «oiseaux».

78. De même, ces dispositions nationales ne précisent pas que le recours aux dérogations énoncées est subordonné au contrôle de l'absence d'autres solutions satisfaisantes.

79. Il résulte des développements précédents que la législation italienne ne transpose pas les éléments essentiels de l'article 9 de la directive «oiseaux».

80. Par conséquent, nous vous invitons à constater que la législation italienne a violé les dispositions de l'article 9 de la directive «oiseaux».

22 — Voir, notamment, arrêts Associazione Italiana per il WWF e.a., précité, point 21; Commission/Belgique, précité, point 7, et du 8 juillet 1987, Commission/Italie, point 7, précité.

23 — Voir, notamment, arrêt Associazione Italiana per il WWF e.a., précité, point 23.

Conclusion

81. Nous vous proposons donc:

1) de constater que:

— en instaurant un régime réglementaire qui autorise la capture et la détention de trois espèces (Passer italiae, Passer montanus et Sturnus vulgaris), en violation des dispositions combinées des articles 5 et 7, et de l'annexe II de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages, et en prévoyant que ce régime s'applique comme une dérogation générale et permanente, en violation des dispositions de l'article 9 de cette même directive, et

— en instaurant un régime réglementaire pour les conditions et modalités d'application de la dérogation aux interdictions imposées par ladite directive qui n'est pas pleinement conforme aux exigences précisées à son article 9, en particulier en ce qui concerne les motifs de dérogation prévus au paragraphe 1, sous a) et b), dudit article, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive précitée;

2) de condamner la République italienne aux dépens de l'instance.