ARRÊT DE LA COUR
15 mars 1990 *

Dans l'affaire C-339/87,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. Thomas van Rijn, membre du service juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Georgios Kremlis, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie requérante,

contre

Royaume des Pays-Bas, représenté par MM. G. M. Borchardt et M. A. Fierstra, conseillers juridiques adjoints au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade des Pays-Bas, 5, rue C. M. Spoo,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater qu'en ne prenant pas dans les délais prescrits toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux dispositions de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 103, p. 1), le royaume des Pays-Bas a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE,

LA COUR,

composée de MM. C. N. Kakouris, président de chambre faisant fonction de président, T. Koopmans, G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse et M. Díez de Velasco, juges,

avocat général: M. W. Van Gerven
greffier: M. J. A. Pompe, greffier adjoint

* Langue de procédure: le néerlandais.

vu le rapport d'audience et à la suite de la procédure orale du 14 novembre 1989,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions présentées à l'audience du 16 janvier 1990,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 28 octobre 1987, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité, un recours visant à faire reconnaître que le royaume des Pays-Bas, en ne prenant pas dans les délais prescrits toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 103, p. 1), a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité.

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

3 Ayant constaté que les dispositions législatives et réglementaires néerlandaises en matière de chasse n'étaient pas entièrement conformes à la directive 79/409, précitée, la Commission a engagé la procédure de l'article 169 du traité. Après avoir mis le royaume des Pays-Bas en demeure de présenter ses observations, elle a, le 11 février 1987, émis un avis motivé qui est resté sans réponse. La Commission a alors introduit le présent recours qui comporte six griefs contre le régime juridique néerlandais de la chasse aux oiseaux.

4 Pour un plus ample exposé des antécédents du litige, des dispositions nationales en cause, du déroulement de la procédure ainsi que des moyens et des arguments des parties, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-dessous que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

5 Avant d'examiner les différents griefs de la Commission relatifs à la non-conformité des dispositions néerlandaises à la directive en question, il convient de répondre à l'argument de la Commission selon lequel cette directive n'aurait pas été valablement transposée dans l'ordre juridique interne du fait que les dispositions combinées des articles 2 et 20 de la loi sur la chasse autorisent le ministre compétent à prendre des initiatives qui dépassent les limites fixées par la directive. Or, selon elle, la directive instaure un régime général de protection auquel il ne peut être dérogé que dans certains cas particuliers et dans certaines circonstances déterminées.

6 A cet égard, il y a lieu de rappeler les termes de l'article 189, troisième alinéa, du traité, selon lesquels une directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. Dans l'arrêt du 23 mai 1985, Commission/Allemagne (29/84, Rec. 1985, p. 1661), la Cour a souligné qu'il ressort de cette disposition que la transposition d'une directive n'exige pas nécessairement une action législative dans chaque État membre. S'agissant de la directive 79/409, il résulte de la jurisprudence de la Cour, confirmée notamment par l'arrêt du 27 avril 1988, Commission/France (252/85, Rec. 1988, p. 2243), que la transposition en droit interne d'une directive n'exige pas nécessairement une reprise formelle et textuelle de ses dispositions dans une disposition expresse et explicite et qu'elle peut se satisfaire d'un contexte juridique général, dès lors que celui-ci assure effectivement la pleine application de la directive d'une façon suffisamment claire et précise.

7 Il ressort du dossier qu'une partie des règles relatives à la chasse des oiseaux aux Pays-Bas est contenue dans deux actes ministériels, datés du 8 août 1977 et du 24 février 1987. D'après les explications données par les parties au litige lors des débats devant la Cour, les actes ministériels visés en l'espèce, qui ont été pris en vertu de la loi sur la chasse et publiés au Journal officiel néerlandais, revêtent une portée générale et sont susceptibles de créer des droits et obligations dans le chef des particuliers.

8 Compte tenu des caractéristiques de ces deux actes ministériels, la circonstance que la directive 79/409 se trouve transposée en droit néerlandais par des instruments juridiques de nature différente, la loi sur la chasse et les deux actes dont il s'agit, n'est pas en elle-même contraire aux prescriptions de l'article 189, troisième alinéa, du traité. Il convient, cependant, de préciser que l'autorité nationale habilitée par la loi sur la chasse à prendre des mesures pour son application est tenue, à l'égal de la loi elle-même, de respecter les dispositions de la directive, en particulier celles qui concernent la possibilité de chasser les différentes espèces et les conditions mises à l'exercice de leur chasse, et ne pourrait les méconnaître sans mettre le droit national en contradiction avec le droit communautaire.

Premier grief: les espèces d'oiseaux susceptibles d'être chassées

9 La Commission expose qu'un certain nombre d'espèces, susceptibles d'être chassées en vertu des articles 2 et 20 de la loi sur la chasse, sont protégées par l'article 7 de la directive puisque ces espèces ne figurent pas à l'annexe II de la directive. Selon elle, il s'agit du tétras-lyre, de plusieurs espèces d'oies et de canards, de la bécassine double, de la corneille noire et de la corneille mantelée, du corbeau freux, du choucas, du geai et de la pie.

10 Le gouvernement néerlandais estime que les dispositions de la loi sur la chasse et de ses textes d'application transposent de manière adéquate les interdictions prévues par la directive. Il souligne que les oiseaux pour lesquels des autorisations de chasse peuvent être octroyées par le ministère compétent appartiennent à des espèces qui causent ou peuvent causer durant toute l'année des dégâts importants à l'agriculture sur l'ensemble du territoire des Pays-Bas. Il estime, par conséquent, que le maintien de l'ouverture de la chasse de ces espèces est la seule possibilité d'éviter ces dégâts.

11 En ce qui concerne la chasse des espèces qui, en vertu de l'article 7 en combinaison avec l'annexe II de la directive, ne peuvent faire l'objet d'actes de chasse, il y a lieu, pour les espèces citées, d'examiner le grief de la Commission en distinguant comme suit.

— *Tétras-lyre, bécassine double, corneille mantelée*

12 Ces trois types d'oiseaux relèvent du champ d'application de l'article 20, paragraphe 2, de la loi sur la chasse, selon lequel la chasse de ces espèces est interdite, sauf mesure contraire prise par le ministre compétent. Il est toutefois constant qu'en l'espèce aucune mesure de ce genre n'est intervenue. Dans ces conditions, c'est-à-dire dans l'état actuel de la réglementation nationale applicable, les oiseaux en cause se trouvent protégés conformément aux termes de la directive. Cet élément du premier grief doit, dès lors, être rejeté.

— *Oies et canards*

13 Ces oiseaux relèvent également du domaine d'application de l'article 20, paragraphe 2, de la loi sur la chasse, mentionné ci-dessus. Selon le décret ministériel du 8 août 1977, l'oie cendrée, l'oie rieuse et l'oie des moissons ainsi que le canard colvert, le canard souchet, le canard siffleur, le canard pilet et le canard chipeau peuvent être chassés pendant une certaine période de l'année. Ce décret est conforme à l'annexe II de la directive, qui permet la chasse de ces oiseaux dans tous les États membres et en particulier aux Pays-Bas. Cet élément du premier grief doit, dès lors, être rejeté également.

— *Corneille noire, choucas, pie, geai*

14 La chasse des trois premières espèces est ouverte pendant toute l'année, conformément aux articles 8, paragraphe 1, et 20, paragraphe 1, de la loi. En ce qui concerne le geai, le décret ministériel du 8 août 1977 n'a prévu qu'une fermeture partielle de la chasse du 1er mai au 14 juillet. Par contre, aucune de ces espèces ne peut faire l'objet d'actes de chasse selon l'article 7 de la directive.

15 Pour ce qui est de l'argument du gouvernement néerlandais selon lequel la chasse de ces espèces est justifiée du point de vue de la limitation de dommages importants, il y a lieu de rappeler que, comme la Cour l'a jugé dans l'arrêt du 17 septembre 1987, Commission/Allemagne (412/85, Rec. 1987, p. 3503), une telle dérogation doit être fondée sur au moins un des motifs énumérés d'une manière limitative au paragraphe 1 de l'article 9 de la directive, et doit répondre aux critères énumérés au paragraphe 2 dudit article afin de limiter les dérogations au strict nécessaire et d'en permettre la surveillance par la Commission. Or, les dispositions nationales en cause ne remplissent pas les conditions ainsi posées. Cet élément du premier grief doit, dès lors, être considéré comme fondé.

— *Corbeau freux*

16 La chasse de cet oiseau, qui relève du même régime que celui du tétras-lyre, de la bécassine double et de la corneille mantelée, a été autorisée par règlement du 24 février 1987 pris par le ministre compétent en vertu de l'habilitation prévue par l'article 20, paragraphe 2, de la loi sur la chasse. Toutefois, il y a lieu de constater que les dispositions de ce règlement respectent les différentes conditions des dérogations autorisées par l'article 9 de la directive au titre de la prévention des dommages importants. Par conséquent, le grief invoqué à cet égard doit être rejeté.

17 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que le premier grief n'est fondé qu'en ce qui concerne la chasse à la corneille noire, au choucas, au geai et à la pie.

Deuxième grief: les dérogations concernant certaines espèces d'oiseaux

18 La Commission fait valoir que l'article 8, paragraphe 1, de la loi sur la chasse permet à l'usager d'un terrain de chasser certaines espèces d'oiseaux protégées, sans limitation dans le temps et à l'aide de tous les moyens propres à débusquer ou à assommer le gibier, de même qu'à l'aide de furets, de filets et de trébuchets. Elle estime que, bien que la chasse de certaines espèces, en l'occurrence du pigeon ramier, de la corneille noire, du choucas, du geai et de la pie puisse être autorisée en vertu de l'article 9 de la directive pour éviter des dommages importants, la législation néerlandaise ne répond pas aux conditions posées par cette disposition.

19 Le gouvernement néerlandais observe que l'administration a la possibilité de fermer la chasse de ces espèces pour une période déterminée ou sur certaines parties du territoire et qu'elle a fait usage de ce pouvoir à l'égard du geai pour une période déterminée, conformément à l'article 20, paragraphe 1, de la loi. Il ajoute que la chasse des autres espèces visées par la loi n'a pas été fermée, compte tenu des dommages causés par celles-ci et que le risque que certaines d'entre elles soient chassées en l'absence de dommages importants est extrêmement faible. Il précise enfin que les moyens de chasse interdits par l'annexe IV de la directive, tels que les pièges trappes, ne sont pas utilisés aux Pays-Bas.

20 S'agissant de l'argument du gouvernement néerlandais visant à défendre ces possibilités de chasse compte tenu des dommages causés par les oiseaux en cause, il convient de rappeler que, selon la jurisprudence précitée de la Cour, d'éventuelles dérogations aux interdictions prescrites par la directive doivent satisfaire aux exigences posées par l'article 9 de la directive. Or, la législation néerlandaise ne contient pas de précisions en ce sens.

21 En ce qui concerne le volet du grief relatif aux moyens de chasse des espèces susvisées, permis en vertu de l'article 22, paragraphe 2, de la loi, l'argument du gouvernement néerlandais selon lequel les moyens de chasse interdits par l'annexe IV de la directive, comme les pièges trappes, ne sont pas utilisés aux Pays-Bas doit également être rejeté.

22 A cet égard, il y a lieu de souligner que les interdictions relatives aux moyens de capture prévues par la directive doivent ressortir de dispositions normatives. L'inexistence d'une pratique incompatible avec la directive ne saurait libérer l'État membre concerné de son obligation de prendre des mesures législatives ou réglementaires afin d'assurer une transposition adéquate des dispositions de celle-ci. En effet, le principe de la sécurité juridique exige que les interdictions dont il s'agit soient reprises dans des dispositions légales contraignantes. Le deuxième grief doit donc être accueilli.

Troisième grief: la recherche, le ramassage et la détention d'œufs de certaines espèces d'oiseaux

23 La Commission fait valoir également que la loi sur la chasse autorise la recherche, le ramassage et la détention d'œufs des espèces énumérées en son article 8, paragraphe 1, alors qu'en vertu de l'article 6, paragraphe 2, et de l'annexe III, partie 1, de la directive une telle autorisation ne peut être octroyée qu'en ce qui concerne le pigeon ramier.

24 Le gouvernement néerlandais rétorque qu'en réalité il n'est pas procédé à la recherche et au ramassage d'œufs des espèces visées à l'article 8, paragraphe 1, de la loi.

25 Cet argument du gouvernement néerlandais ne saurait être retenu. En effet, il est constant que la recherche, le ramassage et la détention des œufs du pigeon ramier, de la corneille noire, du choucas, du geai et de la pie, autorisés en vertu de la législation nationale, sont contraires à l'article 5, sous c), de la directive. Comme il a été souligné ci-dessus, le fait qu'un certain nombre d'activités incompatibles avec les interdictions de la directive n'existent pas dans un État membre déterminé ne saurait justifier l'absence de dispositions légales en ce sens. En effet, afin de garantir la pleine application des directives, en droit et non seulement en fait, les États membres doivent prévoir un cadre légal précis dans le domaine concerné. Le troisième grief doit, dès lors, être considéré comme fondé.

Quatrième grief: les dérogations concernant la prévention de dommages

26 La Commission fait valoir que les dispositions de la loi sur la chasse qui concernent la prévention de dommages ne correspondent pas aux termes de l'article 9 de la directive. Elle estime qu'il est très important que les conditions de dérogation énoncées à cet article soient reprises exactement dans la législation nationale et qu'elles fassent l'objet d'une appréciation particulière qui distingue, notamment, entre la nécessité de la chasse en tant que telle, d'une part, et la nécessité de l'utilisation d'un moyen de chasse déterminé, d'autre part.

27 Le gouvernement néerlandais soutient que les autorisations de chasse prévues aux articles 53 et 54 de la loi ne sont accordées que pour prévenir et combattre des dommages importants causés par certaines espèces qui, conformément à l'annexe II de la directive, peuvent être chassées aux Pays-Bas et pour lesquelles la chasse est ouverte pendant toute l'année ou une partie de celle-ci. Il ajoute que ces autorisations, qui sont assorties de nombreuses conditions, ne sont délivrées que s'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante.

28 Cet argument du gouvernement néerlandais doit être rejeté. En effet, il convient d'observer que ni l'existence de dommages importants ni les autres circonstances de dérogation énoncées à l'article 9 de la directive ne figurent dans le texte des articles 53 et 54 de la loi sur la chasse. Comme il a été relevé ci-dessus, il résulte de la jurisprudence de la Cour (voir arrêt du 17 septembre 1987, précité) dans le domaine de la conservation des oiseaux sauvages que 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, étant donné que l'exactitude de la transposition revêt une importance particulière dans un cas

comme celui où la gestion du patrimoine commun est confiée, pour leur territoire, aux États membres respectifs.

29 L'explication selon laquelle les impératifs de protection énoncés par l'article 9 de la directive sont respectés, en fait, par la pratique ministérielle en matière d'autorisations de chasse ne saurait être accueillie puisque, comme la Cour l'a rappelé dans l'arrêt du 23 février 1988, Commission/Italie (429/85, Rec. 1988, p. 843), de simples pratiques administratives, par nature modifiables au gré de l'administration, ne sauraient être considérées comme constituant une exécution valable de l'obligation qui incombe aux États membres destinataires d'une directive en vertu de l'article 189 du traité. Le quatrième grief est, dès lors, fondé.

Cinquième grief: la chasse à partir d'avions

30 La Commission fait valoir que l'article 22 de la loi sur la chasse n'interdit pas la poursuite d'oiseaux à partir d'avions, bien que les dispositions combinées de l'article 8, paragraphe 2, et de l'annexe IV, sous b), de la directive imposent aux États membres d'interdire ce type de chasse.

31 Le gouvernement néerlandais rétorque qu'aux Pays-Bas il n'est pas fait usage d'avions pour la poursuite du gibier. Il considère donc superflu d'inclure dans la législation nationale une telle interdiction.

32 A cet égard, il y a lieu d'observer que, comme il a été précisé ci-dessus, le fait que, dans un État membre, on n'ait pas recours à un moyen de chasse déterminé ne saurait constituer une raison de ne pas transposer une telle interdiction dans l'ordre juridique national. Par conséquent, le cinquième grief doit être accueilli.

Sixième grief: les dérogations pour les concours de chiens de chasse

33 La Commission relève que l'administration peut, en vertu de l'habilitation qui lui a été donnée par la loi sur la chasse, déroger à celle-ci aux fins d'autoriser l'organisation de concours ou de dressage de chiens de chasse bien que la directive ne prévoie aucune dérogation de ce type. Elle estime que les dispositions nationales en

cause sont formulées en des termes tellement généraux qu'elles ne font pas apparaître si les conditions posées à cet égard par la directive sont respectées.

34 Le gouvernement néerlandais observe que, lorsqu'une autorisation ministérielle pour le dressage de chiens de chasse est délivrée, seul l'entraînement de ces chiens et le repérage du gibier sont visés. De telles autorisations sont délivrées pour donner à leur titulaire l'occasion de faire acquérir à leur chien l'expérience de la poursuite du gibier, mais ne permettent pas pour autant de capturer ou de tuer des oiseaux pour lesquels la chasse n'est pas ouverte.

35 Cet argument du gouvernement néerlandais ne saurait être retenu puisqu'il revient à soutenir que l'organisation de concours de chiens de chasse ou le dressage de ces chiens ne donnent pas lieu à des infractions aux dispositions de la directive. En effet, l'article 5 de la directive oblige les États membres à prendre les mesures nécessaires pour instaurer un régime général de protection des oiseaux comportant notamment l'interdiction de les tuer, de les capturer ou de les perturber.

36 Comme la Cour l'a précisé dans l'arrêt du 13 octobre 1987, Commission/Pays-Bas (236/85, Rec. 1987, p. 3989), indépendamment d'une éventuelle conformité d'une pratique administrative avec les impératifs de protection établis par la directive, les conditions dans lesquelles les autorisations concernant les concours de chiens de chasse ou le dressage de ces chiens peuvent être octroyées doivent être fixées par des dispositions normatives. Vu l'absence d'un cadre juridique légal ou réglementaire précis régissant les activités susvisées, le sixième grief doit, dès lors, être considéré comme fondé.

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

Sur les dépens

38 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens s'il est conclu en ce sens. La partie défenderesse ayant succombé en l'essentiel de ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) Le royaume des Pays-Bas, en ne prenant pas dans les délais prescrits toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE.

2) Le royaume des Pays-Bas est condamné aux dépens.

Kakouris Koopmans Mancini

O'Higgins Moitinho de Almeida Grévisse Díez de Velasco

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 15 mars 1990.

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président faisant fonction

C. N. Kakouris

président de chambre