CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. L. A. Geelhoed

présentées le 7 avril 2005 [1]

I — Introduction

1. Cette affaire concerne une procédure en manquement introduite par la Commission des Communautés européennes contre le Royaume d'Espagne parce que ce dernier aurait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 7, paragraphe 4, de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages [2] (ci-après la «directive» ou la «directive oiseaux»).

2. Le litige porte plus particulièrement sur l'interprétation et l'application des articles 7, paragraphe 4, et 9, paragraphe 1, de la directive. La première disposition prévoit une interdiction de chasser les oiseaux migrateurs pendant leur trajet de retour vers leur lieu de nidification. La seconde disposition prévoit une possibilité de déroger à la précédente.

3. Le gouvernement espagnol invoque cette possibilité de dérogation. L'une des conditions pour pouvoir ainsi l'invoquer à bon escient est qu'il n'existe «pas d'autre solution satisfaisante». Dans la province de Guipúzcoa, on trouve des pigeons ramiers pendant la saison de chasse, aussi bien des sédentaires que des migrateurs qui, pendant la migration automnale, rejoignent le centre de cette province par les cols des Pyrénées. On n'en trouve toutefois que fort peu dans la zone côtière. Par contre, les migrateurs utilisent bel et bien cette zone pendant leur migration printanière. Ils s'y rassemblent alors en grand nombre. Dans cette affaire, la condition selon laquelle il ne peut y avoir «d'autre solution satisfaisante» se résume à la question de savoir si la zone côtière de la province de Guipúzcoa peut être considérée comme un territoire distinct particulier de cette province, en sorte que l'on pourrait justifier une exception à l'interdiction de chasser les oiseaux migrateurs pendant leur trajet vers leur lieu de nidification, et ce du fait de l'absence de solution alternative pendant la période normale de chasse. Autrement dit, il s'agit donc de savoir à quel point un «territoire» peut être «spécifique».

1 — Langue originale: le néerlandais.

2 — JO L 103, p. 1.

4. L'article 7 de la directive est libellé 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 États 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 États membres s'assurent que la pratique de la chasse, y compris le cas échéant la fauconnerie, 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. Les États membres transmettent à la Commission toutes les informations utiles concernant l'application pratique de leur législation de la chasse.»

5. Le pigeon ramier est mentionné à l'annexe II.

6. L'article 9, paragraphe 1, de la directive prévoit la possibilité de déroger aux articles 5, 6, 7 et 8, s'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, pour les motifs prévus sous a) à c). En particulier, une telle dérogation est possible «pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées et de manière sélective, la capture, la détention ou tout autre exploitation judicieuse de certains oiseaux en petites quantités» [sous c)].

7. Selon la législation espagnole, l'administration compétente peut lever, s'agissant des espèces migratrices qui ne sont pas en voie d'extinction, l'interdiction de l'exercice de la chasse durant les différentes phases de la période de reproduction de ces espèces ainsi que durant les trajets de retour vers leur lieu de nidification, en vue de permettre, sur des lieux traditionnels, dans des conditions strictement contrôlées et de manière sélective, la capture, la détention, ou toute autre exploitation judicieuse de certains oiseaux en petites quantités.

8. Chaque année, le département de l'agriculture et de l'environnement de la Diputación Foral de Guipúzcoa approuve un arrêté (Orden Foral) autorisant, pour la saison correspondante, la chasse du pigeon ramier sur le trajet de retour vers les lieux de nidification (chasse «a contrapassa»), pendant une période comprise entre le 15 février et le 25 mars de chaque année.

II — Les éléments du litige

9. La Commission soutient que la chasse au pigeon ramier pendant son trajet de retour vers son lieu de nidification tombe sous le coup de l'interdiction édictée par la directive et qu'une exception à cette interdiction ne saurait se justifier au titre de l'article 9, paragraphe 1, sous c). En premier lieu, parce que la mesure dérogatoire a en fait pour but d'allonger la période normale de chasse (il existe des solutions alternatives), en deuxième lieu parce que la tradition historique et culturelle pas plus que la pression sociale ne pourraient justifier une dérogation au titre de l'article 9 de la directive oiseaux.

10. Le gouvernement espagnol estime cependant que les conditions dans lesquelles l'exception peut être invoquée sont réunies. Il soutient que les arrêtés régionaux sont conformes à la loi espagnole et que cette loi espagnole est conforme à la directive. Par conséquent, les arrêtés régionaux, en vertu desquels est autorisée la chasse au pigeon ramier pendant son trajet de retour vers son lieu de nidification, sont conformes à la directive. Le gouvernement espagnol se réfère également à la jurisprudence espagnole en ce sens.

11. Le gouvernement espagnol soutient notamment qu'est remplie la condition selon laquelle il n'existerait «pas d'autre solution satisfaisante», de l'article 9, paragraphe 1, qui est en fait plus adaptée aux exceptions de l'article 9, paragraphe 1, sous a) et b). Il n'y a en l'espèce que deux solutions: autoriser ou interdire. Étant donné que l'interdiction n'est pas réellement une solution alternative, il ne reste que la possibilité d'une autorisation. Le gouvernement espagnol indique encore qu'il s'agit là de la meilleure solution parce que l'autorisation est liée à des conditions sévères et, en outre, strictement contrôlées. Une interdiction aurait pour seul effet d'en provoquer la violation tant est profondément enracinée la tradition de la chasse «a contrapassa».

12. Le gouvernement espagnol a de surcroît indiqué dans son mémoire en duplique que le territoire sur lequel le pigeon ramier pouvait être chassé pendant la saison normale de chasse ne correspondait pas à celui auquel s'applique l'exception. Cette exception se justifierait donc. Il renvoie à cet égard à l'arrêt Ligue pour la protection des oiseaux e.a.[3]. Le passage pertinent auquel fait

3 — Arrêt du 16 octobre 2003 (C-182/02, Rec. p. I-12105).

référence le gouvernement espagnol est formulé comme suit:

«S'agissant de la première des conditions rappelées au point précédent [la condition selon laquelle il n'existe pas d'autre solution satisfaisante], il importe de souligner qu'elle ne saurait être considérée comme remplie lorsque la période de chasse ouverte à titre dérogatoire coïncide sans nécessité avec les périodes où la directive vise à établir une protection particulière [...]. Une telle nécessité ferait défaut notamment si la mesure autorisant la chasse à titre dérogatoire avait pour seul objet de prolonger les périodes de chasse de certaines espèces d'oiseaux sur des territoires déjà fréquentés par ces dernières pendant les périodes de chasse fixées conformément à l'article 7 de la directive» [4].

13. Le gouvernement espagnol déduit de ce qui précède que, lorsque les territoires ne coïncident pas, l'exception se justifie. Il indique que les lieux utilisés pour l'observation et la chasse des pigeons ramiers aux mois d'octobre et de novembre (période de migration) se trouvent en majorité à des endroits différents des lieux d'observation utilisés aux mois de février et de mars (période de retour). Ces derniers se trouvent principalement le long de la côte, c'est-à-dire dans des lieux qui ne sont guère fréquentés par les pigeons ramiers pendant les mois d'octobre et de novembre.

14. Le gouvernement espagnol estime par ailleurs que la Commission n'a pas montré que le seul but de la mesure était d'allonger la période pendant laquelle la chasse est autorisée. Selon une jurisprudence constante, c'est à la Commission qu'il appartient, dans le cadre d'un recours en manquement, de démontrer l'infraction alléguée.

15. En outre, l'interprétation restrictive que la Commission retient est contraire à l'esprit de la directive. Celle-ci n'exclut pas la possibilité de chasser. Le gouvernement espagnol renvoie à ce propos au onzième considérant de ladite directive.

16. Le gouvernement espagnol montre que la population des pigeons ramiers dans la péninsule ibérique s'élève à quelque 4 674 572 et que seuls 1 million d'entre eux sont chassés annuellement contre plus de 5 millions en France. Le nombre de pigeons ramiers chassés pendant la période du trajet de retour vers leur lieu de nidification reste bien inférieur au nombre qui peut être chassé en vertu de l'Orden Foral [5].

17. Enfin, il faut, selon le gouvernement espagnol, tenir compte du fait que dans d'autres États membres, et le Royaume-Uni est cité à titre d'exemple, la chasse au pigeon

4 — Voir point 16 de cet arrêt.

5 — Il serait question de 1 013 exemplaires en 1998, 1 158 en 1999, 1 230 en 2000, 1 129 en 2001, 1 107 en 2002, 2 012 en 2003 et 2 052 en 2004. Ce sont 4 000 oiseaux qui peuvent être chassés à chaque trajet de retour. Quelque 23 875 chasseurs prendraient part à cette forme de chasse dans cette région.

ramier est autorisée toute l'année au motif que le pigeon ramier y est une espèce qui ne migre pas. Or, les différences génétiques entre les pigeons ramiers qui peuplent le Royaume-Uni et ceux qui peuplent le continent ne seraient, selon le gouvernement espagnol, pas suffisamment importantes pour justifier la possibilité de chasser le pigeon ramier toute l'année au Royaume-Uni.

III — Appréciation

18. Au titre de l'article 7, paragraphe 1, de la directive, lu conjointement avec l'annexe II de cette même directive, le pigeon ramier peut être chassé. L'article 7, paragraphe 4, prévoit cependant que les oiseaux migrateurs ne peuvent être chassés pendant la période de nidification pas plus que pendant leur trajet de retour vers leur lieu de nidification («le trajet de retour»).

19. Cela signifie que les États membres doivent établir leurs périodes de chasse conformément à cette interdiction et aux autres interdictions prévues à l'article 7, paragraphe 4, de la directive. À ce sujet, la Cour a rappelé à plusieurs reprises que cet article visait à assurer, pendant les périodes au cours desquelles la survie des oiseaux sauvages est particulièrement menacée, un régime complet de protection contre les activités de chasse [6].

20. L'article 9 prévoit toutefois un certain nombre d'exceptions, étroitement circonscrites, aux mesures d'interdiction prévues notamment à l'article 7, paragraphe 4. Pour pouvoir déroger à ces mesures d'interdiction, il faut que cette dérogation reste limitée aux cas dans lesquels il n'existe pas d'autre solution satisfaisante; ladite dérogation doit répondre à au moins l'un des motifs limitativement énumérés à l'article 9, paragraphe 1, sous a), b), et c), et elle doit satisfaire les conditions de forme, étroitement circonscrites, de l'article 9, paragraphe 2.

21. En l'espèce, le gouvernement espagnol invoque le motif de dérogation mentionné sous c). Ce motif comporte également en soi un certain nombre de conditions annexes spécifiques (la chasse doit s'effectuer de manière sélective et dans des conditions strictement contrôlées, elle ne peut concerner que certains oiseaux et ce en petites quantités). Les conditions annexes ne sont pas ici en cause, pas plus que les conditions de forme prévues à l'article 9, paragraphe 2.

6 — Arrêts du 17 janvier 1991, Commission/Italie (C-157/89, Rec. p. I-57); du 19 janvier 1994, Association pour la protection des animaux sauvages e.a. (C-435/92, Rec. p. I-67), et du 7 décembre 2000, Commission/France (C-38/99, Rec. p. I-10941).

22. Nous voudrions accessoirement remarquer ici que la Commission a invoqué une infraction à l'article 7, paragraphe 4. Le fait que la chasse se pratique en dehors de la saison normale de chasse n'est pas contesté par le Royaume d'Espagne. C'est au gouvernement espagnol qu'il appartient de démontrer qu'il existe bien une cause de justification.

23. Le litige porte sur la question de savoir si la condition selon laquelle il n'existe «pas d'autre solution satisfaisante» est remplie. La question essentielle est en substance de savoir jusqu'à quel point un «territoire» doit être considéré comme large ou comme restreint. Le gouvernement espagnol attire en effet l'attention sur le problème que, dans la zone côtière de la province de Guipúzcoa, on ne trouve que peu ou pas de pigeons ramiers pendant la période normale de chasse. La seule possibilité de chasser le pigeon ramier dans ce territoire est donc, selon le gouvernement espagnol, de le faire pendant la migration de retour, lorsque les pigeons ramiers se rendent vers leur lieu de nidification ailleurs en Europe (et qu'ils survolent la côte de Guipúzcoa). La Commission estime par contre qu'il existe bien des solutions alternatives et que la mesure vise donc en fait seulement à prolonger la période normale de chasse. En outre, un territoire ne peut être considéré de façon trop étroite. La Commission et le gouvernement espagnol ont tous deux fait référence à l'arrêt Ligue pour la protection des oiseaux e.a., précité.

24. Et, de fait, on peut déduire de l'arrêt précité que le fait qu'une certaine espèce ne soit pas présente dans un territoire déterminé pendant la période normale de chasse peut être un élément de nature à justifier une exception à l'interdiction de chasser pendant la période de retour. La question qui se pose est toutefois de savoir quelle est l'étendue qu'il convient de donner à ce territoire pour pouvoir conclure qu'il n'existe pas d'autre solution.

25. L'article 7, paragraphe 4, de la directive vise à protéger les effectifs des oiseaux qui peuvent être chassés en prévoyant qu'ils ne peuvent être chassés pendant les différentes phases de la nidification, aussi longtemps que les jeunes oiseaux n'ont pas quitté le nid, et pendant le trajet de retour vers leur lieu de reproduction. On peut toutefois faire exception, de façon limitée, à cette règle de base, au titre de l'article 9, paragraphe 1, sous c), pour les «territoires» pour lesquels il n'existe pas d'autre solution. Une telle exception ne peut cependant pas violer l'article 7, paragraphe 4, dans sa portée, qui est d'assurer un régime complet de protection, pendant les périodes au cours desquelles les oiseaux sauvages doivent préserver leur existence en tant que population.

26. L'une des caractéristiques de la migration des oiseaux est que les oiseaux concernés, quelle qu'en soit l'espèce, suivent au cours de celle-ci des routes déterminées sur lesquelles, à certains endroits comme les zones côtières, les détroits maritimes, les défilés et les cols, on peut trouver de grandes concentrations de ces oiseaux que l'on n'y trouvera pas ou peu le reste de l'année. Or, si

ces endroits devaient être considérés comme des «territoires pour lesquels il n'existe pas d'autre solution satisfaisante» au sens de l'article 9, paragraphe 1, l'article 7, paragraphe 4, serait fondamentalement violé dans sa portée. En effet, la chasse serait prolongée, pour les espèces concernées, jusque pendant la période de retour, et ce de telle façon qu'elles seraient exposées à cette chasse sur les lieux où elles sont le plus vulnérables pendant la migration, c'est-à-dire sur les lieux où, contraintes par les obstacles naturels, elles se rassemblent en grand nombre. C'est pourquoi de telles zones de concentration, géographiquement limitées, ne peuvent pas être considérées comme des «territoires» au sens de l'article 9, paragraphe 1, de la directive.

27. Si nous examinons le schéma de migration des pigeons ramiers voyageant de et vers l'Espagne, nous voyons apparaître l'image suivante. Pendant la migration automnale, les pigeons ramiers voyagent en masse, en évitant les Pyrénées, vers cette province de l'Espagne, avant de poursuivre vers l'intérieur des terres pour y passer l'hiver. Ils survolent donc cette province. Une partie d'entre eux reste dans la province en question, essentiellement dans le sud de celle-ci. Nous voudrions par ailleurs remarquer que l'on trouve également dans ladite province, comme dans le reste de l'Espagne, des pigeons ramiers qui ne migrent pas.

28. La migration printanière, le trajet de retour vers leur lieu de nidification dans les parties plus septentrionales de l'Europe, s'effectue par la zone côtière de Guipúzcoa. La question qui se pose est de savoir si une exception à l'interdiction de chasser pendant la période de retour se justifie pour cette zone relativement petite de Guipúzcoa.

29. Compte tenu de ce qui précède, il faut répondre à cette question par la négative. En premier lieu, on trouve ces oiseaux pendant la période normale de chasse non seulement dans cette province, mais dans toute l'Espagne. On peut donc chasser aussi bien les pigeons ramiers qui poursuivent vers l'intérieur des terres pendant la période de migration automnale que ceux qui restent dans cette contrée. On peut également chasser les pigeons ramiers qui ne migrent pas. Que l'on trouve moins d'exemplaires, ou même pas du tout, le long de la relativement petite zone côtière de Guipúzcoa n'y change rien. Il existe en effet des solutions alternatives dans les environs immédiats et dans des parties plus éloignées de cette contrée. En deuxième lieu, il découle de ce qui précède au point 26 qu'une prolongation de la période de chasse jusqu'à la période de retour ne peut en tout état de cause pas être admise pour les zones géographiquement limitées dans lesquelles les oiseaux en cause se rassemblent pendant ce trajet. Dès lors, la prolongation de la chasse au pigeon ramier dans un territoire limité à un certain nombre de communes côtières de la province de Guipúzcoa est contraire à l'article 7, paragraphe 4, de la directive.

30. Le gouvernement espagnol a toutefois fait valoir que la condition selon laquelle il

n'existerait pas d'autre solution satisfaisante a plus de sens dans le contexte de l'article 9, paragraphe 1, sous a) et b), (pour lequel les solutions alternatives envisageables ont des conséquences de moindre ampleur), mais qu'elle est moins adaptée au motif de dérogation mentionné à l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive (où l'alternative se limite à autoriser ou à interdire). Cet argument ne peut être retenu. En outre, la Cour a clairement indiqué dans sa jurisprudence que l'exception de l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive pouvait être invoquée lorsqu'il n'existait pas d'autre solution satisfaisante [7]. Il découle encore une fois de façon parfaitement claire de cette jurisprudence que la condition selon laquelle il n'existe pas de solution satisfaisante n'est pas remplie lorsque la période de chasse dérogatoire coïncide sans nécessité avec les périodes dans lesquelles la directive vise précisément à mettre en place une protection particulière.

31. Le gouvernement espagnol a toutefois fait valoir qu'il ne s'agissait pas dans le cas présent d'une espèce menacée. Cet argument ne peut être retenu. L'article 9, paragraphe 1, pose comme condition l'absence d'autre solution satisfaisante. Il ressort de ce qui précède que cette condition n'est pas remplie.

32. Les pratiques en matière de chasse au Royaume-Uni, auxquelles le gouvernement espagnol fait référence, se situent dans un autre contexte et elles sont dépourvues de pertinence en l'espèce. Les pigeons ramiers n'y sont pas d'une espèce migratrice et l'interdiction de la chasse pendant le trajet vers les lieux de nidification ne trouve donc pas à s'appliquer. Par ailleurs, c'est l'exception de l'article 9, paragraphe 1, sous a), de la directive qui s'applique au Royaume-Uni, du fait que les pigeons ramiers y causent des dégâts considérables aux cultures.

33. Enfin l'argument selon lequel l'interdiction de la chasse entraînerait des pratiques illégales, du fait qu'il s'agit d'une tradition profondément enracinée, ne peut absolument pas être retenu. De plus, comme la Commission l'a également fait remarquer, les moyens mis en œuvre pour contrôler le respect des conditions liées aux autorisations peuvent également l'être pour contrôler l'interdiction.

34. L'affirmation du gouvernement espagnol selon laquelle les arrêtés en cause, pris par les autorités régionales, sont conformes à la législation espagnole sur la chasse, qui serait à son tour conforme à la directive oiseaux, est sans objet, puisqu'il est établi que ces arrêtés régionaux qui autorisent la pratique de la chasse pendant la période de retour sont contraires à l'article 7, paragraphe 4, de la directive précitée.

7 — Arrêt Ligue pour la protection des animaux sauvages e.a., précité à la note 3.

IV — Conclusion

35. Pour les motifs qui précèdent, nous proposons à la Cour de:

1) constater que le Royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 7, paragraphe 4, de la directive 74/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages;

2) condamner le Royaume d'Espagne aux dépens.