

ARRÊT DE LA COUR
19 janvier 1994 *

Dans l'affaire C-435/92,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le tribunal administratif de Nantes et tendant à obtenir, dans les litiges pendants devant cette juridiction entre

Association pour la protection des animaux sauvages e.a.

et

Préfet de Maine-et-Loire,

Préfet de la Loire-Atlantique,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 7, paragraphe 4, de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 103, p. 1),

* Langue de procédure: le français.

LA COUR,

composée de MM. O. Due, président, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, M. Diez de Velasco (rapporteur), présidents de chambre, F. A. Schockweiler, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn et J. L. Murray, juges,

avocat général: M. W. Van Gerven,

greffier: M^{me} D. Louterman-Hubeau, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

- pour le Rassemblement des opposants à la chasse, par M^e F. Herbert, avocat au barreau de Bruxelles,
- pour la Fédération départementale des chasseurs de Loire-Atlantique, par M^e C. Lagier, avocat au barreau de Lyon,
- pour la Commission des Communautés européennes, par MM. V. Di Bucci, membre du service juridique, et B. Leplat, fonctionnaire national mis à la disposition du service juridique, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement français, par MM. P. Pouzoulet, sous-directeur à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, et J.-L. Falconi, secrétaire des affaires étrangères au même ministère, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales du Rassemblement des opposants à la chasse, de la Fédération départementale des chasseurs de Loire-Atlantique, du gouvernement français, représenté par MM. J.-L. Falconi et J.-J. Lafitte, responsable au ministère de l'Environnement, et de la Commission des Communautés européennes à l'audience du 7 juillet 1993,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 21 septembre 1993,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par jugements du 17 décembre 1992, parvenues à la Cour le 24 décembre suivant, le tribunal administratif de Nantes a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, trois questions préjudicielles relatives à l'interprétation de l'article 7, paragraphe 4, de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 103, p. 1, ci-après la « directive »).
- 2 Les questions préjudicielles ont été soulevées dans le cadre de six recours en annulation formés devant le tribunal administratif de Nantes par différentes associations de protection de l'environnement et par une association de chasseurs à l'encontre d'arrêtés par lesquels les préfets de Maine-et-Loire et de Loire-Atlantique, chacun pour son département, ont fixé les dates clôturant la saison de chasse 1992/1993.
- 3 Les litiges portent en substance sur la conformité de ces dates avec les dispositions de la directive relatives à la protection des oiseaux migrateurs pendant leur trajet de retour vers leur lieu de nidification.
- 4 Estimant que l'issue de ces litiges dépendait notamment de l'interprétation de l'article 7, paragraphe 4, de la directive, le tribunal administratif de Nantes a demandé si

- 1) la date de clôture de la chasse aux oiseaux migrateurs et au gibier d'eau doit être fixée à la date du début de la migration prénuptiale ou en fonction de la variabilité du début de la migration;
- 2) le principe de l'échelonnement des dates de clôture de la chasse en fonction des espèces est compatible avec le régime de protection instauré par la directive et, le cas échéant, dans quelles limites;
- 3) le pouvoir donné aux préfets de fixer la date de clôture de la chasse dans leur département est compatible avec le régime de protection instauré par la directive.

Sur la première question

- 5 Par sa première question, la juridiction nationale vise à obtenir des indications sur les critères à retenir pour fixer la date de clôture de la chasse aux oiseaux migrateurs et au gibier d'eau, eu égard au fait que le début de la migration prénuptiale est susceptible de varier, chaque année, en fonction d'un certain nombre de circonstances.
- 6 Il y a lieu de rappeler en premier lieu que, en vertu de l'article 7, paragraphe 4, de la directive, les États membres 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 (deuxième phrase) et spécialement lorsqu'il s'agit d'espèces migratrices auxquelles s'applique la législation de la chasse, à ce qu'elles ne soient pas chassées pendant leur période de reproduction et pendant leur trajet de retour vers leur lieu de nidification (troisième phrase).
- 7 Il convient en second lieu de se référer à l'arrêt du 17 janvier 1991, Commission/Italie (C-157/89, Rec. p. I - 57).

- 8 Dans cet arrêt, la Cour a tout d'abord constaté que les mouvements migratoires des oiseaux sont caractérisés par une certaine variabilité qui, en raison des circonstances météorologiques, affecte notamment les périodes au cours desquelles ces phénomènes se produisent. Ainsi, un certain nombre d'oiseaux d'une espèce migratrice donnée peuvent entamer leur trajet de retour vers leur lieu de nidification à une date relativement précoce par rapport aux flux migratoires moyens. Il en va d'autant plus ainsi que les espèces concernées se déplacent périodiquement entre des zones de nidification et de migration parfois très éloignées les unes des autres, franchissant de multiples frontières et intéressant différents pays et que, dans une même espèce, on peut trouver des populations différentes qui suivent des routes parfois divergentes dans des zones distinctes.
- 9 Dans le même arrêt, la Cour a ensuite précisé que l'article 7, paragraphe 4, de la directive vise à assurer un régime complet de protection pendant les périodes au cours desquelles la survie des oiseaux sauvages est particulièrement menacée.
- 10 En conséquence, elle a jugé que la protection contre les activités de chasse ne saurait être limitée à la majorité des oiseaux d'une espèce donnée, définie d'après une moyenne des mouvements migratoires.
- 11 Dans la présente affaire, il y a lieu de remarquer que les constatations qui figurent dans l'arrêt précité quant à la variabilité des mouvements migratoires ont été confirmées par des études jointes au dossier de la Cour, études selon lesquelles la date du début de la migration pré-nuptiale varie en fonction de plusieurs facteurs, à savoir selon les espèces d'oiseaux concernées, les divergences interannuelles, les différences géographiques et la disponibilité des ressources alimentaires.
- 12 Eu égard aux principes d'interprétation dégagés dans l'arrêt susvisé, il y a lieu d'observer que, comme l'a souligné à juste titre l'avocat général, la méthode qui consiste à fixer la date de clôture de la chasse en fonction de la période au cours de laquelle l'activité migratoire atteint son niveau maximal ne saurait être considérée comme compatible avec l'article 7, paragraphe 4, de la directive. Il en va de même pour les méthodes qui prennent en compte le moment auquel un certain pourcen-

tage d'oiseaux ont commencé leur migration ou pour celles qui consistent à déterminer la date moyenne de début de la migration prénuptiale.

- 13 En conséquence, il convient de répondre à la première question posée que, en application de l'article 7, paragraphe 4, de la directive, la date de clôture de la chasse aux oiseaux migrateurs et au gibier d'eau doit être fixée selon une méthode qui garantisse une protection complète de ces espèces pendant la période de migration prénuptiale et que, par conséquent, les méthodes qui visent ou qui aboutissent à ce qu'un pourcentage donné des oiseaux d'une espèce échappent à cette protection ne sont pas conformes à cette disposition.

Sur la deuxième question

- 14 Par la deuxième question, la juridiction nationale vise à savoir si les autorités nationales sont habilitées par la directive à fixer des dates de clôture de la chasse échelonnées en fonction des espèces concernées.
- 15 Il résulte des jugements de renvoi et des débats qui ont eu lieu devant la Cour qu'une telle méthode comporte deux inconvénients: d'une part, les perturbations provoquées par les activités de chasse sur les autres espèces d'oiseaux pour lesquelles la chasse est déjà close et, d'autre part, les risques de confusion entre les différentes espèces.
- 16 Quant au premier inconvénient, il convient d'observer que toute activité de chasse est susceptible de perturber la faune sauvage et qu'elle peut, dans de nombreux cas, conditionner l'état de conservation des espèces concernées, indépendamment de l'ampleur des prélèvements auxquels elle donne lieu. L'élimination périodique d'individus entretient en effet, parmi les populations chassées, un état d'alerte permanent qui a des conséquences néfastes sur de multiples aspects de leurs conditions de vie.

- 17 Il y a lieu d'ajouter que ces conséquences sont particulièrement graves pour les groupes d'oiseaux qui, durant la période de migration et d'hivernage, ont tendance à se regrouper en bandes et à se reposer sur des aires qui sont souvent très limitées ou même enclavées. Les perturbations dues aux activités de chasse poussent en effet ces animaux à consacrer la majeure partie de leur énergie à se déplacer et à fuir, au détriment du temps consacré à leur alimentation et à leur repos en vue de la migration. Ces perturbations auraient des répercussions négatives sur le bilan énergétique de chaque individu et le taux de mortalité de l'ensemble des populations concernées. L'effet de dérangement provoqué par la chasse des oiseaux d'autres espèces est particulièrement important pour celles dont la migration de retour est plus précoce.
- 18 S'agissant du deuxième inconvénient, à savoir le risque que certaines espèces pour lesquelles la chasse est déjà close fassent l'objet de prélèvements indirects, à la suite de confusions avec les espèces pour lesquelles la chasse serait encore ouverte, il importe de souligner que l'article 7, paragraphe 4, troisième phrase, de la directive vise précisément à éviter que lesdites espèces soient exposées aux risques de prélèvements dus aux activités de chasse pendant la période de migration pré-nuptiale, en obligeant les États membres à prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher, pendant cette période, toute activité de chasse.
- 19 A ce qui précède, on ne saurait objecter que la chasse constitue une activité récréative, justifiant une exception à l'article 7, paragraphe 4.
- 20 Il y a lieu de rappeler à cet égard que, comme la Cour l'a précisé dans les arrêts du 8 juillet 1987, *Commission/Belgique* (247/85, Rec. p. 3029, point 8), et *Commission/Italie* (262/85, Rec. p. 3073, point 8), il ressort de l'article 2 de la directive, qui oblige les États membres à prendre toutes les mesures nécessaires pour maintenir ou adapter la population de toutes les espèces d'oiseaux à un niveau qui correspond notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, compte tenu des exigences économiques et récréationnelles, que la protection des oiseaux doit être mise en balance avec d'autres exigences comme celles d'ordre économique. Donc, même si l'article 2 ne constitue pas une dérogation autonome au régime général de protection, il démontre que la directive elle-même prend en considération, d'une part, la nécessité d'une protection efficace des oiseaux et, d'autre part, les exigences de la santé et de la sécurité publiques, de l'économie, de

l'écologie, de la science, de la culture et de la récréation. Tel est le cas en l'espèce de l'article 7, paragraphe 4, troisième phrase, de la directive qui contient une obligation concrète et spécifique, indépendante de l'obligation générale énoncée à l'article 2.

- 21 La fixation, pour l'ensemble des espèces concernées, d'une date unique de clôture de la chasse, laquelle correspond à celle fixée pour l'espèce qui migre le plus tôt, garantit en principe la réalisation de l'objectif fixé par l'article 7, paragraphe 4, troisième phrase. Toutefois, on ne saurait exclure que l'État membre concerné puisse rapporter la preuve, fondée sur des données scientifiques et techniques appropriées à chaque cas particulier, qu'un échelonnement des dates de clôture de la chasse n'empêche pas la protection complète des espèces d'oiseaux susceptibles d'être affectées par cet échelonnement.
- 22 Il convient dès lors de répondre à la deuxième question que les autorités nationales ne sont pas habilitées par la directive à fixer des dates de clôture de la chasse échelonnées en fonction des espèces d'oiseaux, sauf si l'État membre concerné peut rapporter la preuve, fondée sur des données scientifiques et techniques appropriées à chaque cas particulier, qu'un échelonnement des dates de clôture de la chasse n'empêche pas la protection complète des espèces d'oiseaux susceptibles d'être affectées par cet échelonnement.

Sur la troisième question

- 23 Par la troisième question, la juridiction nationale vise en substance à savoir, d'une part, si la directive permet que la clôture de la chasse soit fixée à des dates différentes dans les différentes parties du territoire d'un État membre, et, d'autre part, si un État membre peut déléguer la mise en oeuvre de la directive à des autorités subordonnées.
- 24 A cet égard, il y a lieu de constater que le fait que les dates de clôture de la chasse diffèrent d'une région à l'autre est en soi compatible avec l'article 7, paragraphe 4, troisième phrase, de la directive.

- 25 Cette disposition exige en effet seulement que la date de clôture de la chasse soit fixée d'une manière qui rende possible une protection complète des oiseaux de passage pendant leur migration prénuptiale. S'il apparaît que cette migration commence à des moments différents dans les différentes parties du territoire d'un État membre, ce dernier est autorisé à fixer différentes dates de clôture de la chasse.
- 26 De même, rien n'empêche un État membre de confier à des autorités subordonnées le pouvoir de fixer la date de clôture de la chasse des oiseaux de passage, pourvu qu'il garantisse, par une réglementation générale et permanente, que cette date sera fixée de manière à assurer une protection complète des espèces d'oiseaux visées par la directive pendant la migration prénuptiale.
- 27 En conséquence, il convient de répondre à la troisième question posée que, à condition qu'une protection complète des espèces soit garantie, la fixation de dates de clôture variant selon les différentes parties du territoire d'un État membre est compatible avec la directive. Si le pouvoir de fixer la date de clôture de la chasse des oiseaux de passage est délégué à des autorités subordonnées, les dispositions qui octroient ce pouvoir doivent assurer que la date de clôture ne peut être fixée que d'une manière qui rende possible une protection complète des oiseaux pendant la migration prénuptiale.

Sur les dépens

- 28 Les frais exposés par le gouvernement français et par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le tribunal administratif de Nantes, par jugements du 17 décembre 1992, dit pour droit:

- 1) En application de l'article 7, paragraphe 4, de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages, la date de clôture de la chasse aux oiseaux migrateurs et au gibier d'eau doit être fixée selon une méthode qui garantisse une protection complète de ces espèces pendant la migration prénuptiale. Les méthodes qui visent ou qui aboutissent à ce qu'un pourcentage donné des oiseaux d'une espèce échappent à cette protection ne sont pas conformes à cette disposition.

- 2) La fixation, par un État membre, de dates de clôture échelonnées en fonction des espèces d'oiseaux, est incompatible avec l'article 7, paragraphe 4, troisième phrase, de la directive précitée, sauf si cet État membre peut rapporter la preuve, fondée sur des données scientifiques et techniques appropriées à chaque cas particulier, qu'un échelonnement des dates de clôture de la chasse n'empêche pas la protection complète des espèces d'oiseaux susceptibles d'être affectées par cet échelonnement.

- 3) A condition qu'une protection complète des espèces soit garantie, la fixation de dates de clôture variant selon les différentes parties du territoire d'un État membre est compatible avec la directive précitée. Si le pouvoir de fixer la date de clôture de la chasse des oiseaux de passage est délégué à des autorités subordonnées, les dispositions qui octroient ce pouvoir doivent assurer que la date de clôture ne peut être fixée que d'une manière qui rende possible une protection complète des espèces pendant la migration prénuptiale.

Due	Mancini	Moitinho de Almeida
Diez de Velasco	Schockweiler	Grévisse
Zuleeg	Kapteyn	Murray

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 19 janvier 1994.

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président

O. Due