

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA

présentées le 2 décembre 1986 *

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

1. Il est reproché à la République italienne de ne pas s'être conformée à la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages, dont elle aurait omis de transposer les dispositions dans son ordre juridique interne de façon complète, correcte et dans les délais prescrits.

La transposition de cette directive dans la législation interne des États membres a fait l'objet de plusieurs autres recours en manquement, dont vous êtes actuellement saisis. Nous citerons, notamment, l'affaire 247/85, Commission/Belgique, dans les conclusions de laquelle nous avons fait une description sommaire des dispositions de la directive — sur lesquelles il n'est donc pas nécessaire de revenir — et où nous débattons également de certaines questions générales d'interprétation soulevées par ce texte.

2. Le gouvernement italien ne nie pas que la législation nationale relative à la transposition de la directive soit à certains égards lacunaire. Il considère cependant comme *injustifiée* la majeure partie des accusations dans la mesure où, comme il l'indique dans son mémoire en défense, « un projet de loi est à l'examen devant le Parlement en vue de la mise en œuvre complète de la directive en question dans l'ordre juridique national ».

Bien que traduisant une intention louable de respecter les impératifs communautaires, il

est notoire que cet argument ne saurait en aucun cas justifier un éventuel manquement.

Ce dernier persistera, en effet, tant que la législation nationale en vigueur ne sera pas conforme aux normes du droit communautaire et la simple annonce de modifications législatives à venir ne suffit pas à y remédier.

Il est certain que la complexité du processus législatif en Italie peut expliquer le retard dans l'adoption de dispositions normatives susceptibles de mettre la directive en œuvre. C'est en tout cas ce qui ressort des explications orales fournies par le représentant de la République italienne lors de l'audience du 17 septembre 1986.

Mais, conformément à une jurisprudence constante de la Cour¹, « un État membre ne saurait exciper de dispositions, pratiques ou situations de son ordre interne pour justifier le non-respect des obligations et délais résultant des directives communautaires ».

3. La Commission reproche concrètement à la législation italienne de ne pas être conforme à la directive 79/409/CEE en six points que nous allons analyser un par un.

Premier grief: la liste des oiseaux qui peuvent être chassés

L'article 7 de la directive et son annexe II énumèrent les espèces qui peuvent faire l'objet d'actes de chasse.

¹ — Voir, par exemple, les arrêts du 2 décembre 1980 dans les affaires 42 et 43/80, Commission/République italienne, Rec. 1980, p. 3635 et 3643.

* Traduit du portugais.

Or, la législation italienne (article 11 de la loi n° 968 du 27 décembre 1977) indique, notamment, onze espèces comme susceptibles d'être chassées alors qu'elles ne se trouvent pas sur la liste de la directive et qu'elles devraient par conséquent être protégées.

Le gouvernement italien ne conteste pas le bien-fondé de ce grief, mais il souligne que l'inclusion du geai des chênes (« *garrulus glandaius* ») et de la pie (« *pica pica* ») — et, à ce qu'il paraît, également de la corneille mantelée (« *corvus corone cornix* ») — s'explique, selon les termes de l'article 4 du décret du 4 juin 1982, par le « ... caractère potentiellement nuisible de ces oiseaux » et que leur chasse peut donc être justifiée au titre de l'article 9, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, de la directive.

Il ne semble pas, cependant, que le gouvernement italien prétende invoquer formellement une dérogation aux dispositions de l'article 7 et de l'annexe II de la directive pour écarter, en l'occurrence, l'accusation de manquement.

Nous supposons plutôt que, ainsi qu'il résulte des explications qu'elle a fournies dans sa duplique, l'Italie a seulement voulu justifier le comportement du législateur interne, sans contester pour autant le bien-fondé de ce premier grief. Cela est d'ailleurs tellement vrai qu'elle a tenu à nous informer dans son mémoire en défense que « le projet de loi soumis à l'examen du Parlement tend à rendre la liste des espèces d'oiseaux sauvages qui peuvent être chassées strictement conforme à la directive. »

Nous ne pensons pas non plus que les conditions pour admettre une dérogation au titre de l'article 9, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, de la directive aient été réunies en l'espèce.

En effet, non seulement la législation italienne ne spécifie pas — contrairement au

texte de la directive — à quoi se rapporte le caractère nuisible des oiseaux en cause (« aux cultures, au bétail, aux forêts, aux pêcheries ou aux eaux »?), mais elle se fonde en outre sur l'affirmation vague du « caractère potentiellement nuisible » de ces oiseaux, alors que la directive ne prévoit de dérogations que « pour prévenir les dommages importants ».

Dans la mesure où elles constituent des normes d'exception, les dérogations sont d'interprétation stricte; en effet, on ne saurait les appliquer de façon tellement générique qu'elles en perdraient leur caractère exceptionnel.

D'autre part — en dehors du fait que l'absence « d'autre solution satisfaisante » (paragraphe 1, de l'article 9 de la directive) n'est pas démontrée —, il est douteux que le décret italien en cause respecte toutes les exigences formelles de l'article 9, paragraphe 2, et il est certain que le gouvernement italien n'a pas respecté les termes du paragraphe 3 concernant l'envoi à la Commission d'un rapport annuel pour permettre le contrôle *a posteriori* de la légalité des dérogations.

Il nous faut donc conclure au bien-fondé de ce premier grief.

Deuxième grief: la commercialisation des oiseaux

La Commission fait valoir que la législation italienne (article 11 de la loi n° 968 du 27 décembre 1977) violerait l'article 6 et l'annexe III de la directive en permettant la commercialisation de toutes les espèces qui peuvent être chassées.

Le gouvernement italien ne nie pas que la législation nationale soit partiellement inadaptée à l'interdiction de commercialisation établie par la directive. Il conteste toutefois que cette inadaptation soit totale.

Selon lui, l'article 20, sous t), de la loi n° 968 limiterait considérablement les possibilités de commercialisation en interdisant « de vendre sous quelque forme que ce soit des bécasses, ainsi que des oiseaux morts de dimension inférieure à la grive, à l'exception des étourneaux, des moineaux et des alouettes au cours de la période pendant laquelle la chasse en est permise ».

Toujours est-il que, comme la Commission le souligne dans sa réplique, l'article 6 de la directive interdisant le commerce de tous les oiseaux, vifs ou morts, entiers ou non, à l'exception des espèces visées à l'annexe III, le libellé de la loi italienne est insuffisant, puisque :

- a) elle n'interdit pas la vente d'oiseaux vivants, à l'exception de la bécasse;
- b) elle n'interdit pas le commerce des grives mortes ou des oiseaux morts de dimension supérieure à celle de la grive, ni, parmi les oiseaux de dimension inférieure à celle de la grive, celui des étourneaux, des moineaux et des alouettes (qui ne figurent pas à l'annexe III de la directive).

Au reste, l'admissibilité des exceptions à l'interdiction générale de vendre prévues à l'article 6 et à l'annexe III de la directive dépend de la vérification des conditions mentionnées aux paragraphes 2, 3 et 4, dudit article 6: les espèces visées à l'annexe III, partie 1, peuvent être commercialisées « pour autant que les oiseaux aient été licitement tués ou capturés ou autrement licitement acquis » (article 6, paragraphe 2); les États membres peuvent autoriser la commercialisation des espèces mentionnées à l'annexe III, partie 2, pourvu qu'ils respectent la condition ci-dessus et consultent la Commission au préalable (article 6, paragraphe 3); concernant les espèces inscrites à l'annexe III, partie 3, les États membres

peuvent, tant que la Commission n'a pris aucune décision sur la base d'études appropriées, leur appliquer les réglementations nationales existantes sans préjudice du paragraphe 3 (article 6, paragraphe 4).

Or, comme la Commission le souligne, la législation nationale italienne ne comporte aucune référence aux réglementations ou limitations ainsi prévues.

Quoi qu'il en soit, même si la possibilité de commercialiser reconnue par la législation italienne n'est pas totale, puisqu'elle est restreinte par l'article 20, sous t), il est clair que son champ d'application est nettement plus étendu que ce qui est admis par la directive.

C'est là une raison suffisante de conclure que la législation italienne n'a pas été intégralement harmonisée avec les dispositions de l'article 6 et de l'annexe III de la directive.

Troisième grief: les périodes de chasse

La Commission reproche à la législation italienne, concrètement à l'article 11 de la loi n° 968, de fixer des dates d'ouverture de la chasse sans tenir compte de la période nidicole, des différents stades de reproduction et de dépendance et, pour les espèces migratrices, de la période de leur retour aux lieux de nidification, ainsi qu'il est prévu à l'article 7, paragraphe 4, de la directive.

Répondant au mémoire en défense du gouvernement italien, la Commission a précisé dans sa réplique que, même en faisant abstraction du fait que la législation italienne n'interdit pas explicitement la chasse pendant les périodes indiquées, les dates qui y sont prévues ne correspondent pas aux périodes véritables de nidification, de reproduction et de retour des espèces migratrices aux lieux de nidification. En

effet, la saison de chasse débiterait le 18 août, soit à une époque où, selon la Commission, diverses espèces d'oiseaux nidifiants sont encore présentes en Italie et où passent par la péninsule italienne des spécimens des espèces les plus importantes du point de vue ornithologique; elle se terminerait par ailleurs le 10 mars, alors que, toujours selon la Commission, les oiseaux migrateurs se déplacent en direction de leurs lieux de nidification dès les premiers jours de février. La situation aurait même été aggravée par la loi n° 968, puisque la date d'ouverture de la chasse était antérieurement fixée au dernier dimanche d'août.

A cet égard, le gouvernement italien a excipé de l'irrecevabilité du grief relatif au bien-fondé du choix des dates d'ouverture et de fermeture de la chasse, car, selon lui, la Commission n'avait, dans la phase précontentieuse et dans le recours, jamais mis en cause la justesse de ces choix et elle s'était limitée à mettre en question, sur un plan général, le fait que la loi nationale ne tiendrait pas compte des éléments visés à l'article 7, paragraphe 4, de la directive. Pour le gouvernement italien, il y aurait là une ampliation inadmissible du grief initial, car cela reviendrait à introduire des griefs nouveaux dans des conditions incompatibles avec le respect des droits de la défense.

De notre point de vue, cette exception n'est que partiellement fondée.

En effet, tant la lettre de mise en demeure que l'avis motivé ou encore le recours signalent que l'article 11 de la loi italienne viole l'article 7, paragraphe 4, de la directive en fixant des dates d'ouverture de la chasse sans prendre en compte la période nidicole, les différents stades de reproduction et de dépendance et, pour les oiseaux migrateurs, le retour aux lieux de nidification.

Il n'y est donc pas fait allusion aux dates de *fermeture*, et l'on ne saurait dès lors retenir que la Commission les aurait considérées, à l'époque, comme incompatibles avec les dispositions de la directive.

Il est vrai que, après avoir précisé dans la réplique — comme nous l'avons vu — que les oiseaux migrateurs voyagent en direction de leurs lieux de nidification à partir des premiers jours de février, donc avant la fermeture de la chasse (qui a lieu le 10 mars), la Commission a, en réponse à une question de la Cour, indiqué vingt espèces migratrices qui traversent l'Italie en janvier, février et mars, sur leur trajet de retour aux lieux de nidification, à une époque où la chasse est encore ouverte.

Cette indication est tirée d'une publication qui, selon la Commission, est d'un haut niveau scientifique et dont la crédibilité n'a pas été contestée par le gouvernement italien.

Seulement, c'est votre jurisprudence constante que l'objet du litige est défini dans le recours [article 38, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure] et qu'aucune des parties ne peut le modifier en cours d'instance². L'article 42 du règlement n'y fait pas obstacle, puisqu'il ne permet la production de moyens nouveaux en cours d'instance que si ceux-ci « se fondent sur des éléments de droit et de fait qui se sont révélés pendant la procédure écrite ».

Plus encore, la jurisprudence de la Cour³ a également établi que, en matière de recours

2 — Voir, par exemple, l'arrêt du 25 septembre 1979 dans l'affaire 232/78, Commission/France, Rec. 1979, p. 2729 et suiv.; l'arrêt du 9 décembre 1981 dans l'affaire 193/80, Commission/Italie, Rec. 1981, p. 3019 et suiv.; l'arrêt du 8 février 1983 dans l'affaire 124/81, Commission/Royaume-Uni, Rec. 1983, p. 203 et suiv.

3 — Voir la jurisprudence citée dans la note antérieure ainsi que l'arrêt du 22 mars 1983 dans l'affaire 42/82, Commission/France, Rec. 1983, p. 1013 et suiv.; l'arrêt du 27 mars 1984 dans l'affaire 50/83, Commission/Italie, Rec. 1984, p. 1640; l'arrêt du 15 janvier 1986 dans l'affaire 121/84, Commission/Italie, Rec. 1986, p. 107, 111.

en manquement intentés au titre de l'article 169 du traité, l'objet du litige est fixé dès la notification du manquement et de l'avis motivé, et qu'il ne peut être étendu par la suite.

Ce n'est qu'ainsi que l'on peut garantir à l'État membre visé le respect intégral de ses droits en matière de défense, en lui assurant, dès la phase précontentieuse, non seulement la possibilité de se conformer aux dispositions du droit communautaire, mais également celle de présenter ses observations et de réunir les éléments nécessaires à la préparation de sa défense. Même si l'État membre décide de ne pas en faire usage (comme cela a été le cas en l'espèce), cette possibilité constitue une garantie fondamentale prévue à l'article 169 du traité CEE⁴.

Comme la Commission ne s'est référée dans la phase précontentieuse et dans son recours qu'aux dates d'*ouverture* de la chasse et qu'elle n'a mentionné les dates d'*ouverture* et de *fermeture* qu'à partir de la réplique, nous ne nous étonnons pas que, dans sa duplique, l'Italie ne réponde, par précaution, qu'au grief de la Commission concernant l'*ouverture* de la chasse.

Nous pensons dès lors qu'il n'y a pas lieu d'analyser le grief formulé à l'encontre du gouvernement italien, car il est irrecevable dans la mesure où il se réfère — à partir de la réplique seulement — à l'incorrection des dates de fermeture de la chasse.

Par contre, la partie défenderesse a tort en ce qui concerne la référence aux dates d'*ouverture* de la chasse.

Il est évident que les termes employés par la Commission dans la mise en demeure, dans l'avis motivé et dans le recours pour formuler ce troisième grief (« l'article 11 fixe les dates d'ouverture de la chasse sans tenir compte de la période nidicole, ..., ainsi qu'il est prévu à l'article 7, paragraphe 4, de la directive »), ne comportent pas seulement, comme l'Italie paraît le supposer dans son mémoire en défense, une référence hypothétique à une éventuelle absence de diversification des dates en fonction des espèces, qui n'existe manifestement pas dans le texte de la loi italienne.

Ils comportent également, très clairement, l'accusation que les dates retenues par la législation italienne pour l'ouverture de la chasse coïncident totalement ou partiellement avec lesdites périodes de nidification, de reproduction, de dépendance et de retour aux lieux de nidification.

C'est cela même que la Commission a voulu dire dans sa réplique (donc à un stade où la procédure était encore contradictoire) en précisant que la date d'ouverture de la chasse coïncide avec « une époque où diverses espèces d'oiseaux nidifiants sont encore présentes en Italie et où des oiseaux des espèces les plus importantes du point de vue ornithologique passent par la péninsule italienne ». De nouvelles précisions quant à la teneur du grief ont d'ailleurs été apportées plus tard, en réponse à une question de la Cour.

Ce n'était pas là un grief nouveau par rapport à celui qui avait été formulé dans le recours. Ce dernier et les pièces antérieures de la Commission fournissaient déjà, ne fût-ce que de manière succincte, tous les éléments pour pouvoir interpréter la signifi-

⁴ — Voir, par exemple, l'arrêt, précité, du 8 février 1983 dans l'affaire 124/81, Rec. 1983, p. 203 et suiv.; l'arrêt du 31 janvier 1984, Commission/Irlande, Rec. 1984, p. 317 et suiv.; l'arrêt du 11 juillet 1984 dans l'affaire 51/83, Commission/Italie, Rec. 1984, p. 2793 et suiv.

cation du grief: la disposition violée, la norme de droit italien incriminée et le fondement du grief (fixation des dates d'ouverture de la chasse sans tenir compte des conditions requises).

Le gouvernement italien a eu ainsi, dès la phase précontentieuse, tout le loisir de présenter ses observations et de mieux prendre conscience de la teneur des griefs, dans le cadre d'un dialogue avec la Commission.

Il ne l'a pas fait et nous ne croyons pas légitime qu'il vienne maintenant se prévaloir de son manque de coopération au cours de cette phase pour se soustraire à l'analyse de fond du reproche qui lui est adressé.

Nous retiendrons donc que, pour cette partie du grief, l'objet du litige ou, si l'on préfère, son noyau essentiel est resté le même, puisque la réplique ne l'a pas modifié (ni aucune autre phase de la procédure), mais en a seulement précisé la portée exacte.

Il faut donc rejeter l'exception d'irrecevabilité que le gouvernement italien a soulevée à ce propos (la date d'ouverture de la chasse).

Nous pouvons dès lors passer à l'appréciation de ce grief au fond. Là, le problème est simple.

Contrairement à l'allégation de la partie défenderesse dans sa duplique, selon laquelle les oiseaux qui nidifient en Italie au mois d'août seraient uniquement des espèces sédentaires pour lesquelles la chasse n'est autorisée qu'à partir du troisième dimanche de septembre, la Commission a indiqué, en réponse à une question de la Cour, quatre espèces d'oiseaux dont la période de reproduction et de dépendance se prolonge encore au-delà de la date d'ouverture de la chasse pour ces espèces (le 18 août).

L'Italie n'a pas contesté ce fait au cours de l'audience publique.

Partant, même s'il n'a pas été prouvé que la date d'ouverture de la chasse ne tient pas compte du retour des espèces migratrices au lieu de nidification (l'Italie affirme qu'en août les oiseaux migrateurs se trouvent dans leur première phase de migration ou, autrement dit, d'éloignement des lieux d'origine), il y a lieu de conclure que l'article 11 de la loi n° 968 ne respecte pas les dispositions de l'article 7, paragraphe 4, de la directive, qui prévoit que les oiseaux ci-dessus mentionnés ne doivent pas être chassés pendant leur période de reproduction et de dépendance.

La référence faite par la défenderesse dans le mémoire en défense à la convention de Paris du 18 octobre 1950 n'a aucune pertinence dans le cadre de la présente affaire.

Par contre, il n'y a aucun fondement au reproche — qui n'apparaît d'ailleurs que dans la réplique, et encore de façon implicite seulement — que la législation italienne ne contiendrait pas d'interdiction explicite de chasser au cours des périodes nidicoles, de reproduction et de dépendance. Ainsi que la partie défenderesse l'a souligné dans sa duplique, l'article 11, alinéa 1, de la loi n° 968 de 1977 contient une interdiction générale et explicite de chasser, avec les exceptions mentionnées à l'alinéa 2 pour les espèces et les périodes qui y sont indiquées. Par conséquent, le grief n'a pas été présenté en temps utile et n'est pas fondé.

Quatrième grief: utilisation d'armes automatiques et semi-automatiques

Selon la Commission, l'article 9 de la loi italienne n° 968, du 27 décembre 1977, permet l'utilisation d'armes automatiques et semi-automatiques à trois coups, en violation des dispositions de l'article 8, paragraphe 1, et de l'annexe IV de la directive, qui interdisent l'utilisation de ces armes quand le chargeur peut contenir plus de deux cartouches. Selon la Commission, il convient de faire une interprétation stricte

des dispositions de la directive, en fonction de leur finalité protectrice; dans le cas des armes automatiques et semi-automatiques, cette interprétation imposerait de ne tenir compte que des coups de feu permis par le chargeur, soit deux coups.

Le gouvernement italien interprète différemment la disposition communautaire en question. Elle ne viserait que le nombre maximal de cartouches contenues dans le chargeur. Partant, puisqu'une troisième cartouche peut être introduite directement dans la chambre, il serait licite d'utiliser des armes à trois coups.

Quid juris?

Il est certain qu'une interprétation littérale de la directive est, sur ce point, favorable à l'argumentation du gouvernement italien.

De même lui est favorable la considération que, si la directive voulait étendre sa finalité protectrice aussi loin que possible, elle devrait éliminer la possibilité de faire usage d'armes automatiques ou semi-automatiques ou n'admettre que l'utilisation d'armes à un ou deux coups.

Or, le législateur communautaire n'en a pas disposé ainsi. Il n'a interdit, *ipsis verbis*, que l'utilisation d'armes dont le chargeur peut contenir plus de deux cartouches.

L'intention du législateur communautaire peut d'ailleurs être reconstituée grâce aux éléments auxquels il a eu recours pour l'élaboration de la directive.

Parmi ces éléments, il y a la « convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe » (convention de Berne) adoptée au sein du Conseil de l'Europe et dont la similitude sur certains points avec la directive communautaire est évidente. Cette ressemblance devient patente si l'on compare l'annexe IV de la conven-

tion, « Moyens et méthodes de chasse et autres formes d'exploitation interdits », à l'annexe IV de la directive 79/409/CEE. Les deux textes sont rigoureusement identiques: « armes semi-automatiques ou automatiques dont le chargeur peut contenir plus de deux cartouches ».

Or, le rapport explicatif de la convention de Berne relève, à cet égard (point 84), ce qui suit: « Aux fins de la convention, il a été convenu que les armes dont le chargeur peut contenir plus de deux cartouches sont des armes pouvant tirer plus de trois cartouches sans être rechargées. »

Partant, tout nous incite à croire que l'intention du législateur communautaire était également de n'interdire que l'utilisation d'armes de plus de trois coups; si sa volonté avait été autre, il l'aurait dit au lieu de se limiter à interdire l'introduction de plus de deux cartouches dans le chargeur.

Comme l'article 9 de la loi n° 968, du 27 décembre 1977, permet seulement l'utilisation d'armes « automatiques ou semi-automatiques limitées par un dispositif technique adéquat, au tir de trois cartouches maximum », nous ne pouvons dire que sur ce point la législation italienne soit en désaccord avec la directive communautaire; partant, le bien-fondé du quatrième grief n'a pas été dûment établi.

Cinquième grief: autorisation donnée aux régions de permettre la capture et la vente d'oiseaux migrateurs

Selon la Commission, l'article 18, alinéa 2, de la loi italienne est incompatible avec les dispositions des articles 7 et 8 de la directive, dans la mesure où il confère aux

régions le pouvoir d'autoriser la capture d'oiseaux migrateurs par n'importe quelle méthode ainsi que leur vente, même en dehors de la période d'ouverture de la chasse.

L'article 18, alinéa 2, dispose que:

« Après consultation de l'Istituto nazionale di biologia della selvaggina' (Institut national de biologie du gibier), les régions peuvent gérer en leur propre nom ou faire gérer, suivant une réglementation précise, des installations destinées à la capture et à la cession — y compris en dehors des périodes visées à l'article 11 — d'espèces d'oiseaux migrateurs à déterminer parmi celles indiquées à l'article 11, en vue de leur détention pour être utilisés comme appeaux vivants à la chasse à l'affût ou pour des amateurs sur les foires et marchés traditionnels. Ces espèces ne pourront être capturées qu'en un nombre d'exemplaires limité et préalablement fixé pour chacune d'elles. »

Précisant son point de vue dans la réplique, la Commission a soutenu que, selon elle, la possibilité ainsi conférée par la loi italienne serait non seulement en contradiction flagrante avec ce que l'État défendeur affirme à propos du troisième grief, mais constituerait en outre, au cas où la possibilité de dérogation prévue à l'article 9 de la directive ne pourrait se vérifier, une violation sans équivoque de l'article 7, paragraphe 4, de cette directive.

En outre, l'avis de l'Istituto nazionale di biologia della selvaggina n'ayant aucune force contraignante, les dispositions de l'article 7, paragraphe 1, de la directive deviendraient inefficaces, eu égard à la marge de pouvoir discrétionnaire qui reste ainsi à la disposition des régions. Les exemples donnés au cours de l'audience publique par la Commission (et qui n'ont d'ailleurs pas été contestés par le gouvernement italien) confirmeraient la véracité de cette accusation.

Au surplus, les autorisations de capture s'appliquant aux espèces migratrices indiquées à l'article 11 de la loi, autrement dit à celles qui peuvent être chassées conformément à la loi italienne, cela signifierait, comme nous l'avons vu à propos du troisième grief, la possibilité pour les régions d'autoriser la capture de diverses espèces qui, aux termes de la directive, devraient être protégées. Nous serions ainsi en présence d'une violation des dispositions combinées de l'article 7, paragraphe 1, et de l'article 5 de la directive ainsi que de son annexe II.

La Commission considère encore que le fait que les régions peuvent autoriser l'utilisation d'« installations destinées à la capture » sans aucune limitation ouvrirait la voie à l'utilisation de méthodes de capture interdites par l'article 8 et par l'annexe IV de la directive. A ce propos, la Commission a même cité, sans être contredite, l'exemple de la région Friuli-Venezia-Giulia, dans laquelle l'usage de filets et de gluaux serait permis.

Enfin, la Commission relève que l'utilisation par les amateurs dans les foires et marchés traditionnels, telle qu'elle est prévue par la législation contestée, est un motif de capture qui n'est envisagé nulle part dans la directive.

L'Italie conteste, pour sa part, que l'article 18, alinéa 2, de la loi n° 968 attribue aux régions un large pouvoir d'appréciation ou — dirions-nous — une autorisation générale et indiscriminée.

En effet, d'après les termes mêmes de la loi, les autorisations à accorder par les régions doivent l'être dans le cadre d'« une réglementation précise », laquelle ne saurait évidemment négliger les termes de la loi et des directives communautaires applicables.

Le caractère restrictif de cette réglementation serait renforcé par la partie finale de

l'article 18, alinéa 2, de la loi italienne qui détermine que les espèces en question ne pourront « être capturées qu'en un nombre d'exemplaires limité et préalablement fixé pour chacune d'elles ».

En outre, le pouvoir attribué aux régions étant encore limité par les termes de l'avis (obligatoire mais non contraignant) que doit donner l'Istituto nazionale di biologia della selvaggina, les conditions requises pour une dérogation au titre de l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive se trouveraient réunies.

D'autre part, la possibilité d'utilisation des oiseaux « pour des amateurs sur les foires et marchés traditionnels » serait couverte par l'article 2 de la directive, qui permet de tenir compte « ... des exigences économiques et récréationnelles ».

Ces allégations appellent les observations suivantes.

En partant de son seul texte, il serait possible de considérer que l'article 18 de la loi n° 968 contient potentiellement les éléments indispensables pour permettre, dans le domaine auquel il s'applique, la mise en œuvre de la dérogation prévue à l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive [mais non pas aussi — contrairement à ce que prétend le gouvernement italien — de celle de l'article 9, paragraphe 1, sous b), qui n'a, à notre avis, rien à voir avec le problème qui se pose en l'espèce].

Il nous semble, en outre, qu'il peut être théoriquement pertinent d'invoquer les exigences économiques et récréationnelles visées à l'article 2 de la directive.

Il faut toutefois tenir compte du fait que, dans des cas comme celui-ci (et compte tenu du caractère exceptionnel des normes déro-

gatoires, d'interprétation stricte, que nous avons déjà relevé ci-dessus), la réglementation et la mise en œuvre des normes générales qui prévoient la possibilité de dérogations au titre de l'article 9 sont essentielles au contrôle de leur conformité avec les conditions énoncées par cet article (que ce soit dans les fondements généraux visés au paragraphe 1, ou dans les conditions formelles énoncées au paragraphe 2).

Or, c'est un fait, d'une part, que l'État italien n'a, contrairement aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 9 de la directive, jamais adressé à la Commission aucun rapport qui aurait permis à cette dernière de contrôler, conformément au paragraphe 4, les conséquences de ces dérogations et leur compatibilité avec la directive.

Même si cette circonstance ne peut être invoquée pour fonder une constatation de manquement (puisque'elle n'a pas été mentionnée lors de la phase précontentieuse), il est certain qu'elle conditionne sérieusement les possibilités d'appréciation du contenu et des modalités d'application des normes nationales à la lumière des exigences du droit communautaire.

D'autre part, il convient de rappeler que, pour diverses matières dont la « chasse », l'article 117 de la Constitution de la République italienne prévoit qu'« il appartient à la région d'adopter ... des normes législatives dans les limites des principes fondamentaux établis par les lois de l'État, sans que ces normes puissent entrer en conflit avec l'intérêt national ou avec celui des autres régions ». En outre, aux termes de l'article 6 du décret n° 616 du président de la République, du 24 juillet 1977, « sont également transférées aux régions, dans chacune des matières définies par le présent décret », dont la chasse, « les fonctions administratives se rapportant à l'application des règlements de la Communauté économique européenne, ou à l'exécution des directives que

l'État adopte dans l'ordre juridique interne par le truchement d'une loi qui indique explicitement les normes de principe ».

Cependant, nous ignorons les règlements qui ont pu être adoptés par les régions italiennes pour délimiter l'usage des pouvoirs qui leur sont conférés. Or, il nous semble qu'une analyse complète de la conformité de la législation italienne avec les dispositions de la directive (plus précisément ses articles 7 à 9) ne devrait pas se limiter au texte de l'article 18 de la loi n° 968; elle devrait, au contraire, s'étendre aux normes qui viennent, le cas échéant, le compléter ainsi qu'aux circonstances dans lesquelles il est appliqué.

Ainsi serait-il, par exemple, indispensable de connaître dans la liste des espèces énumérées à l'article 11 de la loi n° 968 (et dont nous savons déjà que la directive interdit la chasse de onze d'entre elles) celles auxquelles l'article 18 va s'appliquer; il serait également indispensable de savoir quelles sont les installations de capture autorisées par la « réglementation précise », pour déterminer si parmi elles certaines ne sont pas interdites par la directive.

Nous avons déjà vu que, dans un cas au moins (la région de Friuli-Venezia-Giulia), on a autorisé l'usage de filets et de gluaux, qui sont interdits par la directive. Pour compléter le tableau tracé par elle, la Commission a indiqué au cours de l'audience publique que, dans cette même région, on a autorisé en 1982, sur la base de l'article 18, la capture de 2 millions d'oiseaux; de même, une autre région aurait permis la chasse de 900 000 spécimens d'oiseaux.

Cela signifie nécessairement soit que certaines réglementations régionales sont clairement incompatibles avec la législation

communautaire, soit que c'est précisément l'absence de telles dispositions d'application de l'article 18 de la loi n° 968 qui a conduit aux violations ci-dessus mentionnées de la directive.

C'est à la République italienne qu'il appartiendrait de prendre, dans chacune de ces hypothèses, les mesures nécessaires pour mettre un terme au non-respect par les régions des dispositions de la directive 79/409/CEE.

Le cas est expressément prévu à l'article 6 du décret n° 616, précité, du 24 juillet 1977, dans la mesure où il stipule que, « chaque fois qu'il est établi que les institutions régionales ont fait preuve d'une carence impliquant le non-respect d'obligations communautaires, le gouvernement de la République peut, par décision du Conseil des ministres prise sur la base d'un avis de la Commission parlementaire pour les questions régionales et après avoir entendu la région intéressée, fixer à cette dernière un délai approprié pour se conformer auxdites obligations. Si la carence persiste à l'expiration de ce délai, le Conseil des ministres peut adopter les mesures nécessaires en lieu et place de l'administration régionale ».

Cependant, nous ne croyons pas possible de constater un manquement de la République italienne en raison de l'inaction des régions ou du gouvernement à l'égard de celles-ci, puisque pour cela il nous manque manifestement une base solide non seulement dans les griefs formulés au cours de la phase précontentieuse, mais également dans les termes du recours lui-même. En effet, dans les premiers, la Commission s'est bornée à attaquer directement et expressément l'article 18 de la loi n° 968 et, dans les seconds, après avoir répété dans la requête les termes exacts de l'avis motivé, elle n'est jamais arrivée à préciser avec clarté la nature des

omissions ou violations commises par les régions en rapport avec leurs responsabilités au titre de l'article 18 et des dispositions de la directive.

Il y a cependant lieu de considérer un autre aspect pour lequel la conclusion devra, selon nous, être différente.

En effet, il faut bien admettre que l'article 18 attaqué par la Commission n'est pas d'une clarté lumineuse et que son texte comporte certaines insuffisances qui sont susceptibles de l'empêcher d'accomplir sa mission, au regard des objectifs de la directive 79/409/CEE.

Plus précisément, s'il reconnaît dans les matières qui nous préoccupent des pouvoirs et des responsabilités aux régions, l'article 18, alinéa 2, omet une grande partie des orientations générales auxquelles il devrait assujettir l'utilisation par les régions de ces pouvoirs et l'exercice de ces responsabilités.

A part la référence au « nombre d'exemplaires limité et préalablement fixé », aucune orientation n'est donnée quant aux espèces d'oiseaux qui pourront être capturées, aux installations de capture qui seront admises, à l'usage d'appaux vivants et à l'utilisation sur des foires et marchés; or, ces orientations devraient guider les régions sur des voies permettant sans équivoque de mettre en œuvre les dispositions de la directive 79/409/CEE et d'en atteindre les objectifs.

Comme nous l'avons déjà vu, la répartition des compétences entre l'État central et les régions en matière d'exécution de directives communautaires comporte, en droit italien (décret n° 616 de 1977), l'obligation pour l'État d'adopter « une loi qui indique explicitement les normes de principe ». Dans leur action législative ou administrative d'exécu-

tion, les régions doivent alors se conformer au cadre général ainsi défini, étant entendu que, « en l'absence de loi régionale, celle de l'État sera observée dans toutes ses dispositions » (article 6, alinéa 2, du décret n° 616).

Dans ce contexte, il nous semble que l'article 18, alinéa 2, de la loi n° 968 est, notamment en tant que cadre général délimitant le pouvoir réglementaire et administratif des régions, un instrument peu efficace au regard des objectifs protecteurs de la directive.

La présente procédure a révélé qu'il y a dans certaines régions certaines pratiques (en rapport avec l'usage de moyens de chasse prohibés et avec les quantités d'oiseaux capturés) clairement incompatibles avec la directive; or, la nature vague et peu contraignante de l'article 18 n'est pas telle qu'il puisse constituer un obstacle approprié à ces pratiques.

En somme, que ce soit pour délimiter convenablement les pouvoirs des régions ou pour fonder de façon précise l'application d'éventuelles dérogations au titre de l'article 9 de la directive, nous pensons que l'article 18 de la loi n° 968 ne permet pas d'atteindre, dans une mesure adéquate, les objectifs protecteurs de la directive 79/409/CEE.

Sixième grief: utilisation d'oiseaux migrateurs comme appaux vivants

Dans la lettre de mise en demeure, dans l'avis motivé et dans le recours, la Commission fait grief à l'article 18 de la loi italienne d'autoriser l'utilisation d'oiseaux migrateurs comme « appaux vivants pour la chasse, en violation de l'article 8 de la directive ».

Dans la réplique, la Commission a — ce sont ses propres paroles — voulu préciser que la loi italienne ne transpose pas correctement l'article 8 et l'annexe IV de la directive, en ce sens qu'elle « n'interdit pas l'usage d'appeaux vivants non seulement 'aveuglés', mais également 'mutilés' ».

Concernant cette « précision », le gouvernement italien a soulevé une exception d'irrecevabilité au motif qu'elle constituerait une ampliation inadmissible du grief invoqué dans le recours initial et dans la phase précontentieuse.

L'exception soulevée par le gouvernement italien nous paraît fondée.

Même s'il est vrai que le grief initial comporte une référence à l'article 8 de la directive qui renvoie lui-même à l'annexe IV, il est également certain que ce grief mentionne plus précisément une disposition concrète de la loi italienne (l'article 18) qui autoriserait indûment l'utilisation d'appeaux vivants, alors que, dans la réplique, il est dit, sans identifier aucune disposition légale précise, que la législation italienne n'interdit pas l'utilisation d'appeaux non seulement aveuglés, mais également mutilés. Selon nous, pour être correctement formulé, ce grief devrait s'adresser à la lettre o) de l'article 20 de la loi n° 968 qui interdit uniquement l'utilisation d'appeaux vivants aveuglés quand il devrait également interdire l'utilisation des appeaux mutilés.

Ce point ne constitue donc pas un simple développement ou une simple précision par rapport au grief initial; il s'agit en réalité de la formulation d'un grief distinct, puisqu'il n'y a pas entre les deux une identité d'objet. Les arguments invoqués par l'État défendeur dans son mémoire en défense seraient certainement différents si le grief initial avait été celui qui a été formulé dans la réplique; au lieu d'invoquer ceux qu'il a utilisés, il

aurait peut-être été tenté de faire valoir une dérogation au titre de l'article 9 de la directive.

Par conséquent, la réplique ayant modifié le grief initial d'une façon incompatible avec le respect des droits de la défense, ce grief ainsi formulé est irrecevable, et les prétentions de la Commission sur ce point devront être appréciées sur la base des termes dans lesquels elles ont été énoncées lors de la phase précontentieuse et dans le recours.

A cet égard, nous ne croyons pas que l'article 18 de la loi italienne soit en désaccord avec l'article 8 de la directive, parce qu'il permet l'utilisation d'oiseaux vivants comme appeaux.

Ce que l'article 8 et l'annexe IV de la directive interdisent, en réalité, c'est l'utilisation d'oiseaux vivants comme appeaux aveugles ou mutilés.

L'interdiction vise donc non pas l'utilisation d'oiseaux vivants comme appeaux, mais le fait de les aveugler et de les mutiler. Or, l'article 18 de la loi italienne ne permet pas d'aveugler et de mutiler des oiseaux migrateurs, mais seulement de les utiliser comme appeaux.

Ce sixième grief est donc, selon nous, sans fondement.

4. Pour conclure, nous relèverons que cette procédure illustre de façon exemplaire deux espèces d'insuffisances.

D'une part, un État membre a décidé, comme c'est son droit, de ne pas intervenir dans la phase précontentieuse de la procédure engagée au titre de l'article 169 du traité. Il n'a ainsi pas eu l'occasion de faire préciser, dès ce stade, les griefs de la Commission et d'éviter, en présentant des

observations, l'apparition de certaines des questions d'interprétation qui n'ont surgi qu'au cours de la procédure contentieuse.

D'autre part, il faut reconnaître l'imprécision, voire le manque de rigueur, avec

lesquels la Commission a formulé certains griefs, provoquant des doutes et des équivoques qui, quand ils ne sont pas suffisants pour entraîner l'irrecevabilité, perturbent en tout cas l'administration rapide et efficace de la justice.

5. Pour l'ensemble de ces motifs, nous concluons qu'il y a lieu de considérer comme fondés les premier et cinquième griefs, comme partiellement fondés les deuxième et troisième griefs et comme étant sans fondement les quatrième et sixième griefs.

C'est sur cette base que nous vous proposons de déclarer que, en n'adoptant pas dans les délais prescrits les dispositions nécessaires pour se conformer entièrement aux obligations découlant pour elle de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE.

Les deux parties ayant succombé partiellement sur un ou plusieurs chefs de leurs conclusions, nous croyons qu'il y a lieu de compenser les dépens, au titre de l'article 69, paragraphe 3, du règlement de procédure, ainsi que la Cour l'a déjà fait dans des circonstances analogues⁵.

5 — Voir, par exemple, l'arrêt du 15 avril 1970 dans l'affaire 28/69, Commission/Italie, Rec. 1970, p. 196 et 197; l'arrêt du 25 octobre 1979 dans l'affaire 159/78, Commission/Italie, Rec. 1979, p. 3265; l'arrêt du 8 janvier 1980 dans l'affaire 21/79, Commission/Italie, Rec. 1980, p. 16 et 17.