

CONCLUSIONS DE M. L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA
présentées le 2 décembre 1986 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

La Commission fait grief au royaume de Belgique de ne pas s'être conformé aux dispositions de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, relative à la protection des oiseaux sauvages.

1. Cette directive vise à « la conservation de toutes les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen des États membres » (article 1^{er}, paragraphe 1) et s'applique aux oiseaux, à leurs œufs, à leurs nids et à leurs habitats (article 1^{er}, paragraphe 2).

Son adoption est due à la constatation que la régression, dans certains cas très rapide, de la population d'un grand nombre d'espèces d'oiseaux constitue un risque sérieux pour la conservation du milieu naturel et pour la préservation des équilibres biologiques et rend nécessaire l'adoption de mesures de conservation s'appliquant aux différents facteurs qui peuvent agir sur le niveau de population des oiseaux. Il s'agit essentiellement de prévenir les conséquences les plus nocives de certaines activités humaines, notamment la destruction et la pollution des habitats, la capture et la destruction des oiseaux, ainsi que le commerce auquel ces pratiques donnent lieu¹.

Les objectifs généraux des actions de conservation incluent la protection à long terme, la gestion et la régulation des ressources naturelles en tant que partie intégrante du patri-

moine des peuples européens (huitième considérant du préambule), ce qui comprend notamment la préservation, le maintien ou le rétablissement d'une diversité et d'une superficie suffisantes d'habitats (article 3) et implique des mesures de conservation spéciales pour certaines espèces ainsi qu'une attention particulière pour les espèces migratoires (article 4).

La directive établit à cette fin une série d'interdictions que les États membres devront consacrer dans le cadre d'un régime général de protection des oiseaux qu'elle vise. Il s'agit, notamment, de l'interdiction de tuer ou de capturer les oiseaux, de les détenir, les transporter et les commercialiser, de détruire, endommager ou ramasser leurs œufs et leurs nids, de les perturber intentionnellement et indûment, notamment durant la période de reproduction et de dépendance (articles 5 et 6).

Ces interdictions ne sont toutefois pas absolues: la directive vise essentiellement à la réalisation des « équilibres naturels des espèces dans les limites de ce qui est raisonnablement possible » (huitième considérant), et elle préconise l'adaptation du degré des mesures de conservation « à la situation des différentes espèces » (septième considérant) et « aux conditions spécifiques qui prévalent dans les différentes régions » (dixième considérant), en admettant certaines formes d'« exploitation admissible » de certaines espèces, « compatibles avec le maintien de la population de ces espèces à un niveau satisfaisant » (onzième considérant).

C'est ainsi que l'article 2 requiert, dans le but de faire la synthèse de ces diverses préoccupations, que les mesures de protection qu'adopteront les États membres se

* Traduit du portugais.

1 — Voir deuxième et septième considérants du préambule de la directive.

situent « à un niveau qui corresponde notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, compte tenu des exigences économiques et récréationnelles ».

Nous verrons plus loin que, d'une part, cet équilibre se révèle difficilement réalisable et que la valeur normative de l'article 2 est, d'autre part, sujette à controverse.

Quoi qu'il en soit, la directive permet sur la base de ces considérations que certaines espèces soient l'objet d'actes de chasse en raison de leurs effectifs, de leur distribution géographique et de leur taux de reproductivité (article 7) dans certaines conditions (article 7, paragraphe 4), en excluant certains moyens, installations ou méthodes, et en interdisant la poursuite à partir de certains modes de transport (article 8). La directive autorise également, par dérogation à l'interdiction générale, la commercialisation de certaines espèces dont l'état biologique le permet (article 6, paragraphes 2, 3 et 4).

Compte tenu, d'autre part, de l'« importance que peuvent revêtir certaines situations spécifiques », la directive prévoit également la possibilité de déroger sous certaines conditions aux règles générales des articles 5 à 8 sous le contrôle de la Commission (article 9).

Comme nous le verrons également, l'un des principaux problèmes d'interprétation posés par l'application de la directive 79/409/CEE réside dans la détermination de la portée des dérogations prévues par cette disposition.

La directive comporte également des dispositions sur l'appui apporté par les États membres à la recherche (article 10), sur

l'introduction d'espèces ne vivant pas naturellement à l'état sauvage (article 11), sur les mesures d'application, qui ne peuvent conduire à une dégradation de la situation actuelle (article 13), sur l'adoption par les États membres de mesures de protection plus rigoureuses (article 14) et sur l'institution d'un comité pour l'adaptation de la directive aux progrès technique et scientifique (articles 15 à 17).

Afin de contrôler l'application des dispositions de la directive, l'article 9, paragraphe 3, et l'article 12 imposent aux États membres l'obligation d'adresser à la Commission des rapports: il s'agit, dans le premier cas, d'un rapport annuel sur l'application de l'article 9 lui-même; dans le second cas, il s'agit d'un rapport trisannuel sur l'application des dispositions nationales prises en vertu de la directive, rapport sur lequel la Commission se base pour préparer son rapport de synthèse.

2. La législation belge sur la matière qui fait l'objet de la directive est constituée par un ensemble de textes nationaux et régionaux dont les plus importants sont les suivants:

- la loi sur la chasse du 28 février 1882². Il s'agit d'une sorte de loi-cadre dans laquelle sont limitativement énumérés et classés en quatre catégories les animaux pouvant être chassés; il est prévu que le ministre de l'Agriculture fixe chaque année les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse en dehors desquelles il est interdit de chasser, avec quelques exceptions en faveur des propriétaires, occupants et locataires de terres; la loi prévoit certaines interdictions générales relatives à la collecte, à la destruction, à la vente, à l'exposition en vue de la vente, à l'achat ou au transport d'œufs ou de nids de certains oiseaux classés

² — *Moniteur belge* du 3.3.1882, loi modifiée, en dernier lieu, par la loi du 30 juin 1967 (*Moniteur belge* du 10.8.1967).

comme gibier, ou relatives à l'usage de certains moyens de chasse; elle prévoit des sanctions pénales et attribue également au ministre de l'Agriculture certains pouvoirs dérogatoires;

- les arrêtés royaux du 20 juillet 1972 et du 9 septembre 1981. Le premier s'applique à la Région wallonne et à Bruxelles, le second à la Région flamande.

Ces deux arrêtés, qui s'appliquent à toutes les espèces d'oiseaux vivant dans le Benelux ou sur le territoire européen des États membres (arrêté de l'exécutif flamand du 20 novembre 1985) qui ne sont pas énumérées à l'article 1^{er} bis de la loi sur la chasse, étendent ou précisent l'interdiction de certaines pratiques relatives à ces oiseaux concernant leurs œufs, leurs nids, nichées et plumes, en admettant, toutefois, une série d'exceptions et de dérogations. Ils permettent également au ministre de l'Agriculture d'autoriser des dérogations temporaires aux dispositions des arrêtés, dans les conditions et avec les objectifs prévus par ceux-ci.

3. Ainsi que l'observe le rapport d'audience, les arguments des parties se situent sur deux plans: l'un, de caractère général, concerne, notamment, l'interprétation de certains concepts généraux employés dans la directive; l'autre concerne chacun des différents griefs concrets formulés par la Commission à l'encontre de la législation belge.

Sur le premier de ces deux plans, ce sont, d'une part, la détermination du sens exact et de la portée de l'article 2 de la directive (et des diverses autres « exigences » auxquelles il se réfère) et, d'autre part, la nature et l'ampleur des dérogations permanentes prévues à l'article 9 de cette même directive, et la signification de concepts tels que

« petites quantités » et « dommages importants », qui sont en cause.

Au fond, le débat est sous-tendu par une différence de conception quant au mode de transposition de la directive dans l'ordre juridique interne de l'État membre, plus précisément sur le point de savoir s'il est nécessaire que la législation interne reprenne exactement les formules dérogatoires de la directive pour délimiter ou orienter (même en ayant recours à des concepts imprécis) l'usage du pouvoir discrétionnaire conféré aux autorités administratives.

On constate, en fin de compte, que les problèmes d'exécution interne des directives communautaires sont imbriqués sur les deux plans sur lesquels ils peuvent se placer pour l'essentiel: la phase législative de transposition et la phase administrative d'exécution.

La question se complique évidemment dans le cas d'un État doté d'institutions régionales qui partagent la compétence législative avec les autorités centrales et disposent, dans certains domaines, de larges pouvoirs réglementaires et de pouvoirs d'exécution.

Nous sommes confrontés, en l'espèce, avec les problèmes suscités par l'application d'une directive qui a été adoptée sur la base de l'article 235 du traité de Rome avec l'objectif de constituer un élément essentiel de la réalisation d'une politique et d'un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement³.

Il s'agissait alors d'un domaine d'intervention encore relativement récent, tendant à la réalisation des objectifs d'un marché commun européen, qui connaissait, à cette époque, une phase particulièrement active.

3 — Voir le programme d'action adopté par le Conseil en 1973, puis révisé et complété en 1977 et 1983 (pour la période 1982-1986) (JO C 112 du 20.12.1973, C 139 du 13.6.1977 et C 46 du 17.2.1983).

Il ne fait pas de doute que ces circonstances ont laissé leur empreinte dans le dispositif de la directive, où on trouve côte à côte des dispositions d'encadrement précises et des expressions de contenu vague et difficilement définissable.

Ce fait, allié à la nature du domaine en cause, aux particularités de la législation belge et, même, aux difficultés rencontrées pour établir certains faits durant l'instruction de l'affaire, fait que l'analyse des problèmes juridiques soulevés s'apparente parfois à un véritable rébus.

La réalisation des objectifs d'une directive de ce type dans un domaine doté de pareilles caractéristiques implique nécessairement une collaboration étroite entre la Commission et les États membres non seulement dans la phase d'application, mais plus encore dans la phase d'adaptation de la législation.

Il convient de noter, à cet égard, que la Commission s'est plainte de ne pas avoir reçu régulièrement du gouvernement belge les rapports d'exécution prévus aux articles 9, paragraphe 3, et 12, paragraphe 1, ce qui constitue en soi un manquement à la directive et ne peut manquer d'avoir des conséquences négatives quant à l'examen du processus d'application de la directive et à la garantie de la réalisation des objectifs de la politique communautaire en la matière.

En revanche, nous ne décelons aucune irrégularité imputable à la Commission dans la phase précontentieuse de la présente affaire. L'avis motivé adressé par la Commission le 20 février 1985 avait été régulièrement précédé, une année auparavant (le 22 février 1984), de la notification de la non-exécution de la directive et, compte tenu des observations formulées par le gouvernement belge à ce propos (le 9 juillet 1984), il n'a repris qu'une partie des griefs formulés dans cette lettre.

La requête a ensuite été régulièrement introduite au titre de l'article 169 du traité CEE; les allégations de la Belgique selon lesquelles la Commission ne se serait pas adressée aux autorités belges compétentes avant d'introduire son recours ne sont donc pas pertinentes.

Cela étant, nous allons analyser chacun des griefs concrets formulés par la Commission à l'encontre du royaume de Belgique afin de juger de leur bien-fondé éventuel.

Nous répondrons à propos de chacun de ces griefs aux questions générales soulevées par les parties.

4. La Commission estime que la législation belge n'est pas conforme à la directive 79/409/CEE sur huit points.

Premier grief: l'article 1^{er} bis de la loi sur la chasse

L'article 1^{er} bis, sous b), c) et d), de la loi sur la chasse (loi du 28 février 1882) classe comme gibier treize espèces ne figurant pas à l'annexe II de la directive et ne pouvant donc être chassées aux termes de son article 7. Selon la Commission, le fait que ces espèces ne peuvent être chassées, aux termes de l'article 1^{er} de la loi, que si l'arrêté annuel relatif à l'ouverture et à la fermeture de la chasse l'autorise ne justifie pas l'absence d'une interdiction générale de chasser les espèces mentionnées.

Nous pensons également que l'objectif de la directive, qui est de préserver les espèces en question en empêchant qu'elles soient chassées, n'est effectivement pas assuré par la disposition en cause de la législation belge, bien que celle-ci ne contienne pas expressé-

ment une autorisation de chasser, mais se limite formellement à considérer ces espèces comme gibier et à les classer en plusieurs catégories.

Il convient de souligner, en premier lieu, que l'article 5 de la directive formule une règle générale comportant l'obligation pour tous les États membres de prendre les mesures de protection nécessaires, notamment l'interdiction de tuer ou de capturer intentionnellement par quelque moyen que ce soit toutes les espèces d'oiseaux visées à l'article 1^{er}. Il ressort du texte même de l'article 5 que l'article 7 constitue une disposition d'exception à cette règle générale, en permettant la chasse, sous certaines conditions, aux seules espèces énumérées à l'annexe II.

Or, non seulement la législation belge ne formule pas d'interdiction expresse de la chasse, mais elle est de surcroît libellée dans des termes quelque peu équivoques, puisqu'elle considère comme « gibier » certaines espèces qui ne peuvent être chassées aux termes de la directive.

Il est certain qu'il incombe aux autorités administratives d'autoriser ou d'interdire, chaque année, la chasse à ces espèces, et il ne résulte donc pas nécessairement de l'article 1^{er} bis que toutes les espèces qu'il mentionne pourront être effectivement chassées.

On doit simplement considérer — nous suivons sur ce point l'interprétation présentée par la Commission à l'audience — que l'article 1^{er} bis de la loi sur la chasse délimite purement et simplement le domaine d'application de ce texte, en indiquant les espèces auxquelles ses dispositions sont susceptibles de s'appliquer.

L'articulation de cet article 1^{er} bis avec les dispositions de l'article 1^{er} signifie, en réalité, que les espèces qu'il mentionne pourront être chassées dès lors que les autorités compétentes auront ouvert la chasse à ces espèces.

La législation belge est donc rédigée en des termes tels qu'elle confère aux autorités administratives une marge d'action leur permettant de promulguer des textes réglementaires qui, s'ils sont conformes à la loi sur la chasse, ne sont toutefois pas conformes à la directive communautaire.

C'est en réalité ce qui s'est produit: la Commission cite de nombreux arrêtés annuels adoptés pour les diverses régions par les autorités compétentes, qui ont effectivement enfreint l'interdiction posée par la directive en autorisant la chasse aux merles noirs, aux choucas et aux pies — espèces ne figurant pas à l'annexe II de la directive — sans que fussent réunies les conditions posées à l'article 9 pour une dérogation.

Cela semble démontrer que le respect des prescriptions de la directive ne pourrait être pleinement garanti que si la loi sur la chasse excluait la possibilité d'arrêtés d'exécution qui autorisent la chasse de certaines espèces ne figurant pas à l'annexe II de la directive.

La Cour a déjà jugé par le passé que le maintien par un État membre d'un texte contraire à une norme communautaire constitue une forme de manquement dans la mesure où il crée une situation de fait ambiguë et un état d'incertitude quant aux *droits* des destinataires potentiels, même si les autorités compétentes ont donné des instructions administratives tendant à accélérer l'application de la loi nationale⁴.

⁴ — Voir arrêt du 4 avril 1974 dans l'affaire 167/73, Commission/République française (code du travail maritime), Rec. 1974, p. 359 et suiv.; arrêt du 25 octobre 1979 dans l'affaire 159/78, Commission/République italienne, Rec. 1979, p. 3247 et suiv.

Même si les situations ne concordent pas entièrement, nous pensons qu'une conclusion identique s'impose dans l'hypothèse d'une incertitude quant à l'exécution des obligations imposées par une directive communautaire aux autorités administratives d'un État membre et, en fin de compte, aux particuliers eux-mêmes, lorsque pareille incertitude résulte, sinon d'une contradiction formelle des textes, du moins d'omissions ou de modalités de formulation rendant le texte national indûment permissif.

C'est pour des raisons de cet ordre que la Cour a jugé en d'autres occasions qu'il importe que chaque État membre donne aux directives une exécution qui corresponde pleinement aux exigences de clarté et de certitude des situations juridiques voulues par ces directives⁵.

Comme on l'a déjà vu, les exécutifs régionaux ont adopté, en vertu de la législation belge, des décrets réglementant l'ouverture et la clôture de la chasse en violation de l'article 7 de la directive. Cela suffit pour imputer au royaume de Belgique — responsable des actes et omissions de tous ses organes et institutions constitutionnellement compétents⁶ — un manquement qui trouve, en réalité, son origine dans les dispositions des articles 1^{er} et 1^{er} bis de la loi du 28 février 1882.

L'article 1^{er} de l'arrêt royal du 20 juillet 1972 et l'article 1^{er} de l'arrêt royal du 9 septembre 1981, qui excluent expressément de leur domaine de protection les espèces d'oiseaux considérées comme gibier et

énumérées à l'article 1^{er} bis de la loi de 1882, sont également constitutifs d'un manquement.

Comme le souligne la Commission, le système belge de règlements annuels rend d'ailleurs difficile et même parfois impossible le contrôle de la transposition correcte des dispositions de la directive.

Les arrêtés annuels sont fréquemment publiés immédiatement avant l'ouverture de la chasse et ne sont notifiés que beaucoup plus tard à la Commission, ce qui empêche tout contrôle préventif et ne permet qu'un contrôle a posteriori inefficace (la Commission cite dans son mémoire en réplique un exemple significatif de cette pratique).

Il convient, à notre avis, de rejeter l'argument invoqué par le gouvernement belge selon lequel la Commission aurait elle-même reconnu (document n° 4643/79, ENV 20 AGRI 37 du Conseil) que l'ouverture de la chasse constitue une mesure de régulation licite au sens de l'article 9. En réalité, pareille affirmation ne peut utilement signifier qu'une chose: les dérogations peuvent être invoquées chaque année dans les décrets d'ouverture de la chasse eux-mêmes à la condition, évidemment, qu'elles respectent les conditions fixées à l'article 9.

Enfin, la situation de conformité à l'article 7 et à l'annexe II de la directive ne paraît pas encore avoir été modifiée par le décret du 27 juin 1985, invoqué par le gouvernement belge dans son mémoire en duplique, qui a modifié la loi sur la chasse en ce qui concerne la Région flamande: il ne modifie pas les articles 1^{er} et 1^{er} bis de la loi, jetant seulement les bases légales de l'adoption à l'avenir par l'exécutif flamand de mesures modifiant la législation pour assurer l'exécution des dispositions communautaires.

⁵ — Voir, par exemple, l'arrêt du 6 mai 1980 dans l'affaire 102/79, Commission/Royaume de Belgique, Rec. p. 1473 et suiv.; dans le même sens, arrêt du 30 janvier 1985 dans l'affaire 143/83, Commission/Royaume de Danemark, Rec. p. 427 et suiv.

⁶ — Voir, par exemple, l'arrêt du 5 mai 1970 dans l'affaire 77/69, Commission/Royaume de Belgique, Rec. p. 237 et suiv.

Il nous paraît, en conclusion, que l'article 1^{er} bis de la loi belge sur la chasse, même conjugué avec son article 1^{er}, n'est pas conforme aux dispositions de l'article 7 et de l'annexe II de la directive 79/409/CEE.

Deuxième grief: l'article 1^{er} des arrêtés royaux du 20 juillet 1972 et du 9 septembre 1981

Dans leur article 1^{er}, les arrêtés royaux du 20 juillet 1972 et du 9 septembre 1981 — le premier s'appliquant à la Région wallonne et à Bruxelles, le second à la Région flamande — se bornent à protéger les oiseaux vivant à l'état sauvage dans les pays du Benelux, alors que la directive étend sa protection à toutes les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen des États membres.

Considérant, toutefois, qu'un arrêté pris par l'exécutif régional compétent pour la Région flamande⁷ a modifié l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 9 septembre 1981 de façon à le rendre entièrement conforme à la directive, la Commission, tout en soulignant que ce texte n'a été adopté qu'après l'introduction du présent recours, a limité à l'audience ses griefs contre l'article 1^{er} de l'arrêté royal de 1972.

Les autorités belges ont utilisé comme ouvrage de référence pour la définition des espèces protégées l'*Avifaune de Belgique* dans lequel figurent pratiquement toutes les espèces d'oiseaux auxquelles s'applique la directive. La Commission n'ayant pas présenté de liste complète des espèces vivant dans les États membres, liste dont la Belgique serait disposée à tenir compte si elle était présentée, le gouvernement belge estime que, puisqu'il incombe seulement de protéger les espèces existant sur son terri-

toire, il n'existerait aucune raison véritable de modifier la liste qu'il a adoptée.

L'argumentation avancée par le gouvernement belge ne nous paraît, toutefois, pas pertinente.

La transposition correcte de la directive exige, en fait, comme le stipule son article 1^{er}, que la loi belge étende sa protection à « toutes les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen des États membres auquel le traité est d'application ». Ce sont là les espèces visées par la directive, et toute définition légale couvrant un domaine plus restreint n'assure pas une protection d'une portée suffisante. Les États disposent de moyens pratiques et juridiques permettant d'assurer la réalisation des objectifs de la directive même à l'égard des oiseaux qui ne se trouvent pas habituellement à l'intérieur de leur territoire, puisqu'il ne fait pas de doute que la directive ne prohibe pas seulement la chasse, mais également le transport et la commercialisation de ces oiseaux.

Une liste n'offre du reste pas toutes les garanties d'infailibilité quant à la quantité d'espèces répertoriées et ne permet pas de suivre le rythme des changements qui se produisent dans les populations et les itinéraires des oiseaux migrateurs.

Une formulation précise et suffisamment générale de l'étendue de la protection assurée s'impose donc (avec les exceptions légalement prévues) pour reprendre dans son intégralité le dispositif protecteur de la directive.

La Région flamande paraît, du reste, avoir reconnu le bien-fondé de cet argument, puisqu'elle a modifié l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 9 septembre 1981 par l'arrêté du 20 novembre 1985, rendant la protection des oiseaux sauvages dans cette région, comme nous l'avons vu, entièrement conforme à la directive.

7 — Arrêté du 20 novembre 1985 (*Moniteur belge* du 31.12.1985).

Il nous faut donc conclure que, puisque la même chose ne s'est pas produite pour Bruxelles et la Région wallonne — la simple déclaration d'intention de modification faite pour cette région étant sans effet —, il n'y a pas eu de transposition correcte des dispositions de l'article 1^{er} de la directive dans ces régions.

Troisième grief: l'article 3, alinéa 2, des arrêtés royaux du 20 juillet 1972 et du 9 septembre 1981

La disposition en cause, qui permet de déranger, d'enlever ou de détruire les nids placés contre des habitations et constructions annexes, enfreint, selon la Commission, l'article 5, sous b), de la directive.

Le gouvernement belge estime, toutefois, que cette dérogation se justifie à la lumière des dispositions de l'article 9, paragraphe 1, sous a), de la directive, c'est-à-dire pour des raisons de santé et de sécurité publiques.

Il convient donc d'examiner si la disposition en cause de la législation belge comporte effectivement la possibilité d'une dérogation permanente à l'article 9 de la directive.

La possibilité de dérogation prévue à l'article 9 revêt, à notre avis, un caractère exceptionnel, l'usage de pareille faculté devant toujours être interprété de façon restrictive. C'est seulement ainsi qu'on pourra éviter que le système de protection institué par la directive soit vidé de sa substance.

C'est pourquoi son article 9 fixe les objectifs qui peuvent entraîner une dérogation et, d'autre part, pose comme manifestation du principe de proportionnalité la condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, de telle sorte que les dérogations se limitent à ce qui est strictement nécessaire compte tenu de ses objectifs.

Il convient, d'autre part, que soient respectées les conditions de forme requises par l'article 9, paragraphe 2, de la directive.

L'analyse de ces conditions ne laisse aucun doute sur le fait que les dérogations ne peuvent revêtir un caractère général, global et illimité, et qu'elles doivent, au contraire, comporter des limites précises tant quant à leurs objectifs que quant aux circonstances de temps et de lieu de leur application. Cela ressort de la lecture du treizième considérant du préambule de la directive qui justifie la possibilité de dérogations par l'« importance que peuvent revêtir certaines *situations spécifiques* »⁸.

C'est pourquoi l'article 9 exige non seulement que les dérogations mentionnent leur objet et leurs conditions d'application, mais que soient, en outre, indiquées les mesures de contrôle et l'autorité habilitée à déclarer que les conditions exigées sont réunies et à décider quels moyens, installations et méthodes peuvent être mis en œuvre, dans quelles limites et par qui.

Dans ces conditions, il est patent que l'article 3 des arrêtés royaux en cause ne remplit pas les conditions requises par l'article 9 de la directive pour que soit admise une dérogation.

On ne saurait nier qu'il peut s'avérer que des nids construits, par exemple, dans des cheminées, des conduites d'eau ou des câbles téléphoniques constituent, en pratique, un danger pour la sécurité publique. Il peut également s'avérer que la construction de nids, par exemple, dans des locaux utilisés par l'industrie alimentaire constitue, en pratique, un danger pour la santé publique. Et ce sont seulement des situations concrètes de ce type, dans des conditions dûment contrôlées, que l'article 9

8 — C'est nous qui soulignons.

de la directive vise lorsqu'il établit la possibilité de dérogation.

La formule permissive de l'article 3 des arrêtés, par son caractère général, va pourtant manifestement au-delà de ces cas concrets, puisqu'elle peut s'appliquer à d'innombrables situations dans lesquelles il n'existe aucun danger pour la santé et la sécurité publiques.

Dans ces conditions, la disposition de l'article 3, alinéa 2, des arrêtés royaux ne remplit pas les conditions de dérogation prévues à l'article 9 de la directive et, par conséquent, elle enfreint l'interdiction permanente de l'article 5, sous b).

Quatrième grief: les articles 4 et 6 des arrêtés royaux

Les articles 4 et 6 des arrêtés royaux permettent à l'occupant et au titulaire du droit de chasse de capturer, de tuer, de détruire ou de repousser le moineau domestique, le moineau friquet, l'étourneau sansonnet, ainsi que leurs œufs, nids et couvées. Le transport et la vente de ces oiseaux, de leurs œufs et de leurs couvées sont également autorisés. De ce fait et comme, d'après la Commission, les conditions prescrites par l'article 9 de la directive pour pouvoir déroger à ces dispositions ne sont pas réunies, la Belgique viole les articles 5 à 7 de cette directive.

Le gouvernement belge justifie les dispositions visées par les dommages importants causés par les espèces en question aux cultures agricoles et fruitières, en particulier par les étourneaux aux cerisiers dans l'est du pays. De surcroît, et encore en ce qui concerne l'étourneau, cette dérogation est, d'après lui, parfaitement justifiée par des raisons de santé publique, étant donné les nuisances importantes qui résultent de la pollution et du bruit dont ces oiseaux sont à l'origine dans un grand nombre de villes et sur la côte.

Nous avons déjà vu que la nature exceptionnelle des dérogations admises par l'article 9 de la directive implique que sa formulation soit précise, claire et circonscrite et qu'elle contienne tous les éléments qui, en application du paragraphe 2 de l'article 9 précité, permettent de vérifier les conditions des dérogations et leur portée, afin de les limiter au strict nécessaire.

La disposition de l'article 9 repose sur une préoccupation essentielle: à savoir restreindre le domaine des exceptions, que ce soit dans leur définition légale ou en les soumettant au contrôle des autorités nationales et de la Commission. Pour être admises par l'article 9, les dérogations doivent donc être formulées et appliquées de manière telle qu'elles n'empêchent pas leur contrôle, mais au contraire le facilite.

Or, la formulation générale des articles 4 et 6 des arrêtés royaux ne répond pas à ces préoccupations.

En particulier, l'absence de limites dans le temps et dans l'espace implique la preuve du fait que les espèces en cause provoquent *toujours* des dommages importants aux cultures et sur *tout* le territoire de la Belgique.

Les autorités belges ne rapportent pas cette preuve, ainsi qu'il leur incomberait d'après les règles de répartition de la charge de la preuve, en prétendant se prévaloir d'une disposition dérogatoire leur étant spécialement favorable.

Au reste, c'est le gouvernement belge lui-même qui, en ce qui concerne les étourneaux, reconnaît concrètement l'incidence de leur action néfaste sur les cerisiers de l'est du pays et sur le niveau de pollution et de bruit dans un *grand nombre* de villes et sur la côte. On ne peut, par conséquent, pas y voir une justification d'une disposition dérogatoire de caractère si général qu'il est possible de l'appliquer en tout temps à toutes les villes et sur tout le territoire national.

En conséquence, il existe une disproportion manifeste entre l'étendue des dommages éventuels et la portée de l'exception admise par la législation belge. Cette dernière n'est, en fait, pas formulée en termes tels qu'elle puisse coïncider avec une interprétation large des fondements invoqués.

Dans ces conditions, la Commission n'est pas en mesure d'exercer son contrôle étant donné que le fait d'invoquer le principe général de proportionnalité ne peut servir à justifier l'affirmation selon laquelle l'action légale des autorités nationales se trouve entravée, l'exploitation normale des cultures fruitières étant ainsi rendue impossible.

Nous concluons donc que, comme l'affirme la Commission, les articles 4 et 6 des arrêtés royaux du 20 juillet 1972 et du 9 septembre 1981 ne sont pas conformes aux dispositions des articles 5 à 7 de la directive 79/409.

Cinquième grief: l'article 6, paragraphe 1, des arrêtés royaux

Selon la Commission, la liste des espèces énumérées dans les annexes 1 et 2 des arrêtés royaux des 20 juillet 1972 et 9 septembre 1981 qu'il est permis de détenir ou d'échanger en vertu de l'article 6, paragraphe 1, ne correspond pas aux prescriptions de l'article 6 et de l'annexe III de la directive: aucune des espèces mentionnées dans les annexes des arrêtés ne figure même dans la liste de la directive.

Là aussi, la question consiste essentiellement à savoir si les termes de la législation belge respectent les conditions d'application de l'une des dérogations prévues par l'article 9 de la directive, notamment celle du paragraphe 1, sous c), qui autorise les États membres à déroger aux articles 5 à 8, « s'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante »,

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

Comme nous l'avons noté plus haut, la nature vague et imprécise de certains des concepts utilisés par la directive rend problématiques la détermination de sa signification exacte et la définition de ses limites.

Tel est le cas de l'expression « petites quantités » dont l'interprétation a suscité une vive polémique entre les parties au présent litige.

A cet égard, il y a lieu de dire que l'affirmation de l'État défendeur selon laquelle la Commission commet un excès de pouvoir en cherchant à imposer sa propre interprétation est à rejeter. La Commission a non seulement le droit, mais également le devoir de défendre son interprétation des dispositions de droit communautaire en vertu de la mission que lui confère l'article 155 du traité de veiller au respect des obligations qu'il impose. Il serait totalement différent de soutenir que la Commission a le droit de réaliser une interprétation authentique des dispositions de droit communautaire. La faculté d'interpréter la directive appartient ainsi à la Commission dans les mêmes limites qu'aux États membres, la Cour étant néanmoins compétente pour déterminer l'interprétation à suivre en cas de conflit et de recours contentieux subséquent.

Cela étant, comment juger de la compatibilité de la disposition citée des arrêtés royaux avec la directive, en particulier avec la dérogation de l'article 9?

Nous pensons que cette appréciation ne peut pas manquer de se faire à la lumière des objectifs généraux de protection visés par la directive.

Sur ce point, on peut dire que la directive tend à éviter la capture des oiseaux en quantité telle que la survie d'une ou de plusieurs espèces puisse être mise en péril.

C'est en ce sens qu'il convient d'interpréter la référence à la notion de « petites quantités ».

Contrairement à ce que paraît prétendre le gouvernement belge dans son mémoire en défense, cette notion ne se rapporte pas, à notre avis, au nombre des espèces d'oiseaux qui peuvent être capturées. Les termes mêmes de la partie finale de la lettre c) du paragraphe 1 de l'article 9 l'indiquent. Ce qui est en cause c'est le nombre d'exemplaires qui peut être capturé, le respect de cet objectif de la directive n'étant assuré que par ce moyen.

Ce nombre devra être apprécié par rapport à chaque espèce, en fonction du nombre total des oiseaux de cette espèce et de leurs taux respectifs de mortalité et de reproduction.

Or, le gouvernement belge a commencé par indiquer à la Cour que, dans la Région flamande, le nombre des espèces qu'il est permis de capturer a été limité à quatre avant l'abrogation de l'annexe 3 de l'arrêté royal du 9 septembre 1981 qui est intervenue en application de l'arrêté du 20 novembre 1985; dans la Région wallonne, quant à elle, l'une des listes applicables a été réduite de vingt-huit à seize espèces. Mais le gouvernement belge a également informé la Cour du fait que, dans différentes régions, le nombre d'exemplaires de chaque espèce qui pourra être capturé a été effectivement limité. En Flandres, il s'agit d'environ 25 000 exemplaires et en Wallonie d'environ 50 000 exemplaires (douze bagues pour chacune des 4 000 personnes environ qui capturent des oiseaux) alors que, dans la Région de Bruxelles, la capture des oiseaux se chiffre à une centaine d'exemplaires

seulement, uniquement capturés à des fins scientifiques et libérés par la suite. Au total, le nombre des oiseaux qu'il est permis de capturer annuellement sur le territoire belge se chiffre donc approximativement à 75 000 espèces énumérées de manière limitative. Le gouvernement belge ne spécifie pas la disposition sur la base de laquelle s'établissent les limites maximales précitées; il s'agit certainement d'arrêtés des ministres concernés, adoptés dans les termes de l'article 4, sous a), de l'arrêté ministériel du 14 septembre 1981 et de l'article 5 de l'arrêté régional du 28 juillet 1982.

La Commission ne conteste pas les chiffres cités, mais les juge excessifs, en fonction de l'objectif même des captures qui est, en premier lieu — ainsi qu'il résulte, notamment, de l'arrêté ministériel du 14 septembre 1981⁹ —, de permettre de compléter régulièrement les stocks des éleveurs d'oiseaux. Au reste, la Commission jugeait déjà excessif le nombre de 54 630 oiseaux capturés en Belgique en 1981, dernière année pour laquelle, lors de l'introduction du recours, elle disposait de données fournies par la défenderesse. En outre, dans la Région de Bruxelles, on serait sur le point d'appliquer une liste originale de vingt-huit espèces.

D'un autre côté, toujours selon la Commission, il serait possible de recourir à d'autres solutions satisfaisantes ne nécessitant pas le retrait des oiseaux de la nature, comme le prouve l'expérience d'autres États membres dans lesquels, depuis des dizaines d'années, il est absolument interdit de capturer les oiseaux.

Même si, dans certains cas définis, il se révélait nécessaire de capturer les oiseaux en pleine nature pour satisfaire les nécessités des éleveurs, la Commission estime qu'un petit nombre serait certainement suffisant, en tout état de cause un nombre nettement

9 — *Moniteur belge* du 13.11.1981.

inférieur à celui de 75 000 cité par le gouvernement belge lui-même.

Sur la seule base des allégations de la Commission sommairement exposées ci-dessus, il nous paraît extrêmement difficile de considérer que la législation belge viole la condition de capture « en petites quantités » imposée par l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive.

La Commission a reconnu elle-même lors de l'audience avoir été jusque-là « un peu vague » dans ses références au nombre prétendument excessif d'oiseaux.

Le représentant de la Commission a alors expliqué à la Cour que la Commission avait adopté, pour parvenir à sa conclusion, un critère basé sur la relation entre les captures autorisées et le taux de mortalité des espèces en cause dans chaque région, en tenant également compte du nombre d'œufs de chaque espèce.

Cependant, tout en indiquant qu'il conviendrait de fixer un *taux* maximal de 2,5 %, la Commission laisse encore planer un doute sur la signification de ces valeurs: non seulement elle ne présente pas d'argument suffisant pour fonder le choix du taux en question entre tous les autres possibles, mais, de surcroît, elle n'indique aucun chiffre précis auquel l'application de ce taux devrait conduire. Elle reconnaît, par ailleurs, qu'il n'est pas possible d'affirmer avec certitude que les captures mettent en danger la conservation de certaines espèces d'oiseaux compte tenu du problème de la reproduction naturelle des espèces.

Toutefois, une circonstance nous pousse à conclure que la Commission a raison — encore que de manière quelque peu secondaire — d'alléguer que la législation belge ne respecte pas toutes les conditions d'application de la dérogation de l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive, spécialement quant au concept de « petites quantités ».

En effet, si elles établissent des limites maximales au nombre d'oiseaux dont la capture est autorisée dans chaque région, les autorités belges le font de manière globale, sans ventilation par espèce. Telle est, pour le moins, l'unique indication qui ressort du dossier; c'est d'ailleurs le gouvernement belge lui-même qui la donne à la Cour.

C'est, de ce fait, à juste titre que la Commission considère que cette situation peut avoir une incidence très négative pour la préservation de certaines espèces: en vérité, il pourrait parfaitement se produire que, à l'intérieur du contingent global d'oiseaux dont la capture est autorisée, certaines espèces soient capturées en nombre excessif, d'autres n'étant pratiquement pas touchées.

Il en résulte que les dispositions et pratiques administratives en vigueur en Belgique n'assurent pas à cet égard la réalisation des objectifs de protection de la directive 79/409.

Et il ne semble pas que le gouvernement belge puisse invoquer à l'encontre de ce grief la disposition de l'article 2 de la directive dans la mesure où elle se réfère aux *exigences culturelles* et aux *exigences récréationnelles*. L'article 2 est une disposition qui a pour objectif fondamental de définir la philosophie générale de la directive, inspirant de manière essentielle les différentes dispositions de celle-ci, en particulier l'article 9 et les dérogations qu'il prévoit. En effet, on trouve clairement traduites dans ce dernier les préoccupations résultant d'exigences écologiques [paragraphe 1, sous a), deuxième et troisième tirets, et sous b), ainsi que paragraphe 2)], d'exigences scientifiques et culturelles [paragraphe 1, sous b) et c)], d'exigences économiques [paragraphe 1, sous a), troisième tiret, et sous b)], ainsi que d'exigences récréationnelles [paragraphe 1, sous c)]. La disposition de l'article 2 nous paraît, ainsi, essentiellement être une sorte de guide d'orientation que le législateur s'impose à lui-même.

Nous n'excluons évidemment pas que l'article 2 crée également des obligations directes à la charge des États membres sur le plan de la transposition de la directive.

Mais, quoi qu'il en soit, le fait d'invoquer les critères généraux consignés dans l'article 2, précité, n'empêche pas de respecter les conditions fixées dans les autres dispositions de la directive, comme celles de l'article 9. Et, quelle qu'en soit la forme, pour être pertinent — surtout quand il s'agit de justifier des dérogations à des interdictions de caractère général —, un tel argument doit être convenablement fondé, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

La Commission allègue encore que, outre la détention, l'article 6 des arrêtés royaux permet l'échange des oiseaux qui est, surtout dans la pratique, quasiment impossible à distinguer de leur commerce: « l'échange entre éleveurs peut aisément être qualifié de commerce », peut-on lire dans la requête.

En tout état de cause, écrit la Commission, si la commercialisation, au sens propre, d'oiseaux vivant à l'état sauvage n'est pas permise, elle est néanmoins facilitée et encouragée dans la pratique, en violation de l'article 6, paragraphe 1, de la directive.

Cependant, cette argumentation ne nous paraît pas suffisamment fondée: l'article 6 des arrêtés ne permet pas (comme le reconnaît la Commission) la commercialisation au sens propre, c'est-à-dire l'introduction dans le commerce ou l'acte de mettre en vente les oiseaux capturés au sens de l'article 6 de la directive.

L'interdiction générale de l'article 5 des arrêtés inclut la vente, la détention et l'exposition en vue de la vente, c'est-à-dire de véritables actes de commercialisation, et la dérogation de l'article 6, paragraphe 1, se

réfère seulement (outre la détention) à l'échange — ce qui est un peu différent des concepts mentionnés dans l'article 5.

L'autorisation porte sur l'échange entre détenteurs d'oiseaux — entre éleveurs comme les appelle la Commission —, et, par conséquent, on ne voit pas ce qui s'oppose à cet échange lorsque la détention est légitime en vertu d'une des dérogations de l'article 9 de la directive. Selon nous, l'échange seul ne sera donc pas légitime lorsque la détention n'est pas couverte par la dérogation de la directive, étant donné que ce grief n'est pas indépendant par rapport au premier.

La Commission accuse encore — mais seulement dans la réplique — la législation belge de permettre la capture et la détention d'oiseaux à toute personne quelle qu'elle soit et (sauf en Flandres) en dehors de tout contrôle rigoureux, en violation de l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive qui autorise seulement ces activités « dans des conditions strictement contrôlées et de manière sélective ».

Outre le fait qu'il y a lieu de juger tardive la formulation de cet élément d'accusation, nous pensons que le gouvernement belge a fourni, dans la duplique, des éléments suffisants pour prouver son manque de fondement.

Ainsi, dans la Région flamande, l'article 5 de l'arrêté ministériel du 14 septembre 1981⁹ établit sept conditions auxquelles doivent satisfaire les personnes qui procèdent à la capture d'oiseaux. Parmi ces conditions figurent celles de n'avoir fait l'objet d'aucune condamnation pour délit de chasse, d'avoir une connaissance suffisante des oiseaux et d'être membre d'un groupement agréé. Les autorités administratives peuvent imposer des conditions spéciales et fixent le nombre de personnes autorisées,

9 — *Moniteur belge* du 13.11.1981.

qui est réparti entre les groupements agréés. Aux termes de l'article 6, les captures ont lieu durant des périodes déterminées et aux conditions fixées par celui-ci.

Quant à la Région wallonne, l'arrêté du 28 juillet 1982 de l'exécutif régional concerné¹⁰ régit la capture et la détention des oiseaux en imposant, également, différentes conditions parmi lesquelles celles de n'avoir fait l'objet d'aucune condamnation au cours des cinq dernières années pour délit de chasse, d'être titulaire d'une licence annuelle de capture et membre d'un groupe agréé (articles 6 et 7). En outre, l'article 5 dispose que le ministre régional responsable détermine chaque année les espèces pouvant être capturées, la période de capture ainsi que le nombre de bagues ouvertes délivrées à chaque « captureur ». Les cages doivent avoir un type et une forme déterminés (article 8) et les oiseaux capturés doivent être inscrits sur un registre maintenu à la disposition des autorités compétentes (article 2).

Il ne fait donc aucun doute que, en ce qui concerne les Régions flamande et wallonne, les conditions, présentement analysées, d'application de la dérogation à l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive sont remplies, sans qu'il y ait lieu d'examiner la question de la Région de Bruxelles, étant donné l'irrecevabilité du grief et, en tout état de cause, les conditions de ramassage des oiseaux dans cette région (une centaine d'exemplaires ramassés à des fins uniquement scientifiques et libérés par la suite, sans qu'il n'y ait, par conséquent, d'emprisonnement des oiseaux).

En conséquence, nous concluons que ce cinquième grief est seulement clairement fondé en ce qui concerne l'absence de distinction par espèce des quantités d'oiseaux qui peuvent être chassés dans les

Régions flamande et wallonne, une des conditions mentionnées à l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive (capture et détention « en petites quantités ») n'étant donc pas remplie.

Sixième grief: l'article 7, paragraphe 1, des arrêtés royaux

Selon la Commission, l'article 7, paragraphe 1, des textes cités permet de transporter les oiseaux appartenant aux espèces mentionnées à l'annexe 2 (et à l'annexe 3) sous certaines conditions. Étant donné que le transport et l'exposition d'oiseaux impliquent nécessairement leur détention au sens de l'article 5, sous e), de la directive, il devrait exister une correspondance, qui ne se vérifie dans aucun cas, entre les espèces qui figurent dans les annexes précitées des arrêtés royaux et la liste des espèces de l'annexe III de la directive.

Le gouvernement belge affirme, en premier lieu, que l'accusation de la Commission s'adresse uniquement aux Régions wallonne et bruxelloise, en application de l'arrêté royal du 20 juillet 1972.

Eu égard aux éléments de la législation belge dont nous disposons, il ne nous semble pas qu'il en soit ainsi.

En effet, l'arrêté de l'exécutif flamand du 20 novembre 1985 n'a pas modifié le contenu de l'article 7 de l'arrêté royal du 9 septembre 1981 qui s'applique à la Région flamande. Or, cet article 7 contient une disposition identique en substance à celle de l'article 7 de l'arrêté royal du 20 juillet 1972.

En contrepartie, il y a lieu de comprendre correctement la référence que la Commission a faite aux annexes 2 et 3 des arrêtés royaux. En effet, l'article 7, paragraphe 1, de l'arrêté du 20 juillet 1972 mentionne uniquement l'annexe 2 (inévitablement,

¹⁰ — *Moniteur belge* du 18.9.1982.

étant donné qu'il n'y a pas d'annexe 3), et l'article 2 de l'arrêté du 20 novembre 1985 a abrogé, comme vous le savez, l'annexe 3 de l'arrêté royal du 9 septembre 1981. En conséquence, en ce qui concerne la Région flamande, l'annexe 3 de ce dernier arrêté royal restera seulement en application durant la période transitoire, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 1986, prévue par l'arrêté du 20 novembre 1985.

Ces précisions faites, il convient de reconnaître que ce grief ne peut être jugé valable que dans la mesure où le grief précédent l'était. Nous renvoyons donc à notre conclusion relative au cinquième grief.

Septième grief: l'article 7, paragraphe 2, de l'arrêté royal du 20 juillet 1972 et l'article 6, paragraphe 4, de l'arrêté royal du 9 septembre 1981

Les articles mentionnés permettent, toute l'année, de détenir, de transporter et de trafiquer des oiseaux dont la couleur diffère totalement (arrêté de 1972) ou visiblement (arrêté de 1981) de celle des exemplaires de la même espèce, sous-espèce ou variété qui vivent en liberté.

Selon la Commission, l'article 5, sous e), et l'article 6, paragraphe 1, de la directive l'interdisent.

Nous sommes là, une fois de plus, à un point « périlleux » entre la légalité et l'illégalité de la législation nationale à la lumière de la directive communautaire.

En effet, le gouvernement belge allègue, en réponse au grief de la Commission, que les oiseaux dont la couleur diffère visiblement de la couleur normale des oiseaux qui vivent dans la nature à l'état sauvage sont soit issus d'un élevage de longue durée, soit des exemplaires provenant de croisements artificiels, ou des mutants rares. Il s'ensuit qu'il ne s'agit pas d'« oiseaux vivants naturelle-

ment à l'état sauvage » au sens de l'article 1^{er} de la directive, et qu'ils ne relèvent donc pas de son domaine d'application.

D'après le gouvernement belge, l'autorisation de détenir et d'échanger ces espèces aberrantes répond au souci des autorités de limiter la possibilité de s'approvisionner en oiseaux de cage dans la nature pour lui substituer une autre source d'approvisionnement, à savoir les oiseaux élevés en captivité.

Toutefois, la Commission soutient que même dans la nature il existe des anomalies chromatiques totales (cas des « albinos »), ces anomalies n'étant pas pour autant un critère suffisant pour conclure qu'il s'agit d'exemplaires élevés en captivité.

Dans ces circonstances, il y a lieu de commencer par dire que les dispositions incriminées ne sont pas répréhensibles du point de vue du droit communautaire dans la mesure où elles se réfèrent de facto aux oiseaux élevés en captivité. Comme nous l'avons vu, la directive ne s'applique pas à ceux-ci.

Cependant, il ne nous semble pas que l'article 6, paragraphe 4, de l'arrêté de 1981 et l'article 7, paragraphe 2, de l'arrêté de 1972 visent seulement les oiseaux de captivité, excluant ceux qui tombent sous le coup de la directive.

Ce qui plaide en ce sens est le fait que les dispositions citées constituent des dérogations aux articles 3 et 5 des arrêtés, lesquels à leur tour se réfèrent aux oiseaux mentionnés dans l'article 1^{er}, c'est-à-dire à ceux « vivant à l'état sauvage dans les pays du Benelux » (ou « sur le territoire européen des États membres », dans la nouvelle rédaction donnée par l'arrêté du 20 novembre 1985 à l'article 1^{er} de l'arrêté du 9 septembre 1981, en ce qui concerne la Région flamande).

Tout porte donc à croire que c'était donc essentiellement à ces oiseaux que le législateur belge pensait en formulant lesdites autorisations.

En tout état de cause, il convient de dire, en ce qui concerne celles-ci, que l'exutoire que constitue l'article 9 de la directive nous paraît inapplicable en l'absence en l'espèce de différents éléments essentiels: le fondement de la dérogation n'est pas indiqué, ni les conditions de sa mise en œuvre, ni les exigences de forme à laquelle elle est soumise.

Le gouvernement belge invoque, il est vrai, les difficultés de contrôle existantes, notamment dans le cas des mutants, des métis et des hybrides, compte tenu du fait que, dans certains cas, il est impossible de classer les oiseaux dont la couleur diffère nettement de la couleur normale dans l'une ou l'autre des espèces connues d'oiseaux vivant à l'état sauvage.

La Commission allègue, toutefois, que les expériences effectuées dans d'autres pays, comme les Pays-Bas, démontrent qu'il est possible d'appliquer un système de contrôle aux oiseaux d'élevage.

Indépendamment de cela, le fait est que, selon nous, les difficultés de contrôle ne devraient pas constituer un obstacle infranchissable empêchant la législation belge d'être conforme aux dispositions de la directive, et en particulier de respecter dûment les conditions d'admissibilité des dérogations prescrites par l'article 9.

Sur la base de ce qui précède, nous sommes également dans ce cas d'avis que les dispositions incriminées ne sont pas parfaitement en harmonie avec les dispositions de la directive 79/409.

Huitième grief: l'article 9 de l'arrêté royal du 20 juillet 1972

L'article 9 de l'arrêté royal de 1972, qui est applicable aux Régions wallonne et bruxelloise, permet au ministre de l'Agriculture d'autoriser des dérogations temporaires aux dispositions générales en matière de protection des oiseaux « en vue de prévenir des dommages ou dans un but d'intérêt local ».

La Commission pense que le pouvoir de dérogation ainsi conféré au ministre va beaucoup plus loin que la dérogation prévue à l'article 9 de la directive, dans la mesure où il ne se réfère pas à la prévention de « dommages importants » (aux cultures, au bétail, aux forêts, aux pêcheries et aux eaux) et que le fait d'invoquer un intérêt local ne constitue pas, en lui-même, un motif valable de dérogation, mais doit être combiné à l'un des motifs cités à l'article 9, paragraphe 1.

Il y a peu de choses à dire sur ce grief.

Sur ce point, l'article 8 de l'arrêté royal du 9 septembre 1981 a repris, presque intégralement, pour la Région flamande, les termes des dérogations des paragraphes 1 et 2 de l'article 9.

Les Régions wallonne et bruxelloise n'ont pas fait de même et, pour cette raison, les formules utilisées dans l'article 9 de l'arrêté royal de 1972, qui sont beaucoup plus larges que celles de la directive, peuvent conduire à des résultats opposés aux objectifs de protection du texte communautaire.

Il convient ici de rappeler une fois de plus la jurisprudence de la Cour, qui nous paraît encore pertinente, selon laquelle il importe que chaque État membre donne aux directives une exécution qui corresponde pleinement aux exigences de clarté et de certitude des situations juridiques voulues par les directives¹¹. La transposition d'une directive

¹¹ — Voir les arrêts, précités, du 6 mai 1980 dans l'affaire 102/79, Commission/Belgique, Rec. 1980, p. 1473 et suiv., et du 30 janvier 1985 dans l'affaire 143/83, Commission/Danemark, Rec. 1985, p. 427 et suiv.

dans l'ordre juridique interne ne doit donc pas être laissée à un organe de l'administration nationale ou régionale, la norme législative applicable ne fournissant pas à son pouvoir discrétionnaire un encadrement qui respecte pleinement les conditions posées par la directive.

Dans sa réponse à l'avis motivé, le gouvernement belge invoque, à l'appui de sa position, le fait que les autorisations se réfèrent à des quantités considérablement réduites et à des espèces potentiellement nuisibles ainsi que la circonstance que l'arrêté du 28 juillet 1982 de l'exécutif wallon, qui a abrogé pour cette région l'arrêté ministériel du 17 septembre 1973, vise expressément, dans ses considérants, la directive 79/409, et plus particulièrement son article 9, alinéa 1, sous c).

Le gouvernement belge n'a pas repris ces arguments au cours de la phase écrite de la procédure contentieuse.

Et, s'il est certain que l'arrêté du 28 juillet 1982 limite, dans son domaine d'application strict, l'article 9 de l'arrêté du 20 juillet 1972 (en ayant surtout en vue l'article 6 de ce dernier arrêté), il ne nous semble pas que le recours à celui-ci et les autres circonstances mentionnées viennent totalement vider la législation belge de tout vice.

En effet, d'une part, l'arrêté de 1982 s'applique seulement à la région de Wallonie et non à celle de Bruxelles, d'autre part, le grief de la Commission porte sur la formulation de l'article 9 de l'arrêté du 20 juillet 1972 et sur sa compatibilité avec l'article 9 de la directive et non sur l'interprétation du concept de petites quantités. Or, la formule de l'article 9, précité, de l'arrêté de 1972 ne délimite pas les autres concepts qui ne sont pas précisés par l'arrêté de 1982.

Concrètement, la référence à la simple prévention de *dommages* est moins limitative que la référence à la notion de *dommages importants* figurant à l'article 9, paragraphe 1, sous a), troisième partie, de la directive et l'intérêt local n'étant pas un motif autonome de dérogation aux termes de cette disposition, ce n'est que par référence à d'autres motifs visés dans celle-ci ou en conjugaison avec ceux-ci que cet intérêt peut servir de fondement à une dérogation aux règles générales.

En conséquence, nous sommes d'avis que, en ce qui concerne les Régions bruxelloise et wallonne, l'État belge n'a pas satisfait à l'obligation d'adapter son ordre juridique, qui lui est imposé par l'article 18 de la directive.

5. Dans ces conditions, nous vous proposons de déclarer que l'État belge n'a pas adopté, dans le délai prescrit, les dispositions nécessaires pour se conformer intégralement aux obligations résultant de la directive 79/409 du Conseil, du 2 avril 1979, et que, pour cette raison, il a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE.

Conformément aux dispositions de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, la partie qui succombe doit être condamnée aux dépens.