

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

6 avril 2000 *

Dans l'affaire C-256/98,

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. P. Stancanelli, membre du service juridique, et O. Couvert-Castéra, fonctionnaire national mis à la disposition de ce service, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. C. Gómez de la Cruz, membre du même service, Centre Wagner, Kirchberg,

partie requérante,

contre

République française, représentée par M^{me} K. Rispal-Bellanger, sous-directeur à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, et M. R. Nadal, secrétaire adjoint des affaires étrangères à la même direction, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade de France, 8 B, boulevard Joseph II,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: le français.

ayant pour objet de faire constater que, en ne prenant pas toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206, p. 7), dès lors qu'elle a omis de prendre les dispositions nécessaires pour se conformer à son article 6, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive et de l'article 189, troisième alinéa, du traité CE (devenu article 249, troisième alinéa, CE),

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. D. A. O. Edward, président de chambre,
J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann (rapporteur), J.-P. Puissochet et P. Jann,
juges,

avocat général: M. N. Fennelly,
greffier: M^{me} D. Louterman-Hubeau, administrateur principal,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 24 juin 1999,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 16 septembre 1999,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 15 juillet 1998, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CE (devenu article 226 CE), un recours visant à faire constater que, en ne prenant pas toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206, p. 7, ci-après la « directive »), dès lors qu'elle a omis de prendre les dispositions nécessaires pour se conformer à son article 6, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive et de l'article 189, troisième alinéa, du traité CE (devenu article 249, troisième alinéa, CE).

La réglementation applicable

- 2 La directive a pour objet, selon son article 2, paragraphe 1, de contribuer à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages sur le territoire européen des États membres où le traité s'applique.
- 3 La directive précise, en son article 2, paragraphe 2, que les mesures prises en vertu de celle-ci visent à assurer le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de la faune et de la flore sauvages d'intérêt communautaire.

- 4 Selon le sixième considérant de la directive, il y a lieu, en vue d'assurer le rétablissement ou le maintien des habitats naturels et des espèces d'intérêt communautaire dans un état de conservation favorable, de désigner des zones spéciales de conservation (ci-après les «ZSC») afin de réaliser un réseau écologique européen cohérent suivant un calendrier défini.

- 5 En vertu de l'article 3, paragraphe 1, de la directive, ce réseau, dénommé «Natura 2000», comprend les ZSC ainsi que les zones de protection spéciale (ci-après les «ZPS») classées par les États membres au titre de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 103, p. 1, ci-après la «directive oiseaux»).

- 6 Aux termes de l'article 1^{er}, sous l), de la directive, la ZSC est définie comme «un site d'importance communautaire désigné par les États membres par un acte réglementaire, administratif et/ou contractuel où sont appliquées les mesures de conservation nécessaires au maintien ou au rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et/ou des populations des espèces pour lesquels le site est désigné».

- 7 L'article 4 de la directive prévoit une procédure en trois étapes pour la désignation des ZSC. En vertu du paragraphe 1 de cette disposition, chaque État membre propose une liste de sites indiquant les types d'habitats naturels de l'annexe I et les espèces indigènes de l'annexe II de ladite directive qu'ils abritent. Dans les trois ans suivant la notification de celle-ci, cette liste est transmise à la Commission, en même temps que les informations relatives à chaque site.

- 8 Selon l'article 4, paragraphe 2, de la directive, à partir de ces listes et sur la base des critères énumérés à l'annexe III de celle-ci, la Commission établit, en accord avec chacun des États membres, un projet de liste des sites d'importance communautaire. La liste des sites sélectionnés comme sites d'importance communautaire est arrêtée par la Commission selon la procédure visée à

l'article 21 de la directive. Conformément à l'article 4, paragraphe 3, cette liste est établie dans un délai de six ans après la notification de la directive.

- 9 L'article 4, paragraphe 4, de celle-ci dispose que, une fois qu'un site d'importance communautaire a été retenu en vertu de la procédure prévue au paragraphe 2 de cette même disposition, l'État membre concerné désigne ce site comme ZSC le plus rapidement possible et dans un délai maximal de six ans, en établissant les priorités en fonction de l'importance des sites pour le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, d'un type d'habitat naturel de l'annexe I ou d'une espèce de l'annexe II et pour la cohérence de Natura 2000, ainsi qu'en fonction des menaces de dégradation ou de destruction qui pèsent sur eux.
- 10 L'article 4, paragraphe 5, de la directive précise que, dès qu'un site est inscrit sur la liste des sites d'importance communautaire établie par la Commission, il est soumis aux dispositions de son article 6, paragraphes 2, 3 et 4.
- 11 Aux termes de l'article 6 de la directive:

«1. Pour les zones spéciales de conservation, les États membres établissent les mesures de conservation nécessaires impliquant, le cas échéant, des plans de gestion appropriés spécifiques aux sites ou intégrés dans d'autres plans d'aménagement et les mesures réglementaires, administratives ou contractuelles appropriées, qui répondent aux exigences écologiques des types d'habitats naturels de l'annexe I et des espèces de l'annexe II présents sur les sites.

2. Les États membres prennent les mesures appropriées pour éviter, dans les zones spéciales de conservation, la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones

ont été désignées, pour autant que ces perturbations soient susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de la présente directive.

3. Tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site. Compte tenu des conclusions de l'évaluation des incidences sur le site et sous réserve des dispositions du paragraphe 4, les autorités nationales compétentes ne marquent leur accord sur ce plan ou projet qu'après s'être assurées qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné et après avoir pris, le cas échéant, l'avis du public.

4. Si, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site et en l'absence de solutions alternatives, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, l'État membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Nature 2000 est protégée. L'État membre informe la Commission des mesures compensatoires adoptées.

Lorsque le site concerné est un site abritant un type d'habitat naturel et/ou une espèce prioritaires, seules peuvent être évoquées des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou, après avis de la Commission, à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur. »

12 L'article 7 de la directive dispose:

« Les obligations découlant de l'article 6 paragraphes 2, 3 et 4 de la présente directive se substituent aux obligations découlant de l'article 4 paragraphe 4 première phrase de la directive 79/409/CEE en ce qui concerne les zones classées en vertu de l'article 4 paragraphe 1 ou reconnues d'une manière similaire en vertu de l'article 4 paragraphe 2 de ladite directive à partir de la date de mise en application de la présente directive ou de la date de la classification ou de la reconnaissance par un État membre en vertu de la directive 79/409/CEE si cette dernière date est postérieure. »

13 La directive prévoit, en son article 23, paragraphe 1, que les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour s'y conformer dans un délai de deux ans à compter de sa notification et qu'ils en informent immédiatement la Commission. La directive ayant été notifiée à la République française le 5 juin 1992, le délai qui lui était imparti pour la mettre en œuvre a donc expiré le 5 juin 1994.

La procédure précontentieuse

14 À cette dernière date, le gouvernement français ne lui ayant pas communiqué les dispositions prises pour se conformer à la directive, la Commission a estimé, en l'absence d'autres éléments d'information lui permettant de conclure que la République française avait pris les mesures nécessaires, que cet État membre avait manqué aux obligations que lui impose la directive. En conséquence, par lettre du 9 août 1994, la Commission a mis le gouvernement français en demeure de lui présenter ses observations à cet égard dans un délai de deux mois, conformément à la procédure prévue à l'article 169 du traité.

- 15 Par lettre du 16 février 1995, le gouvernement français a informé la Commission que la directive avait été transposée par la circulaire n° 38, du 21 janvier 1993, complétée par la circulaire n° 24, du 28 janvier 1994. Par ailleurs, il a indiqué, d'une part, qu'une réflexion juridique était en cours sur l'article 6, paragraphes 3 et 4, concernant l'évaluation des projets et, d'autre part, qu'un projet de décret relatif à l'inventaire des habitats était en cours d'examen.
- 16 Par lettre du 18 avril 1995, le gouvernement français a communiqué à la Commission la loi n° 95-101, du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement (*JORF* du 3 février 1995, p. 1840), à laquelle était joint un tableau indiquant les dispositions de la directive et de la directive oiseaux dont la transposition était effectuée par ladite loi. En outre, le gouvernement français a indiqué qu'un décret traitant plus particulièrement de la directive était en cours d'examen au niveau des départements ministériels concernés.
- 17 Tant le tableau relatif à la loi n° 95-101 que les autres indications mentionnées dans les différentes lettres des autorités françaises ont conduit la Commission à conclure que la transposition de la directive n'était que partielle et que des mesures supplémentaires devaient être prises pour assurer une transposition complète de celle-ci, notamment en ce qui concerne son article 6.
- 18 À défaut de communication des mesures de transposition annoncées, la Commission a, par lettre du 21 septembre 1995, adressé un avis motivé au gouvernement français, l'invitant à prendre les mesures requises pour s'y conformer dans un délai de deux mois à compter de sa notification.
- 19 Par lettre du 30 octobre 1995, le gouvernement français a communiqué à la Commission le décret n° 95-631, du 5 mai 1995, relatif à la conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces sauvages d'intérêt communautaire (*JORF* du 7 mai 1995, p. 7612). Cette réponse des autorités françaises n'a pas permis à la Commission de conclure que la transposition de la directive dans l'ordre juridique interne était complète. Toutefois, l'avis motivé du 21 septembre

1995 ayant omis de mentionner la lettre du 18 avril 1995 adressée par les autorités françaises à la Commission, cette dernière a, par lettre du 31 octobre 1997, envoyé un avis motivé complémentaire.

- 20 Dans celui-ci, la Commission a estimé que, en l'absence de transposition de l'article 6 de la directive, la République française, en premier lieu, prive d'un régime juridique adapté et conforme au droit communautaire les futurs sites d'importance communautaire qui doivent bénéficier, conformément à l'article 4, paragraphe 5, de la directive, d'un tel régime dès leur inscription sur la liste visée au paragraphe 2, troisième alinéa, de la même disposition. En second lieu, la Commission a considéré que, en s'abstenant de transposer l'article 6, paragraphes 2, 3 et 4, de la directive, la République française empêche également les ZPS déjà classées en vertu de la directive oiseaux de bénéficier d'un régime juridique adapté et conforme au droit communautaire, contrairement aux exigences de l'article 7 de la directive.
- 21 La Commission a en outre relevé que les informations transmises par le gouvernement français permettent de conclure que les autorités françaises envisagent de recourir à des plans de gestion, conformément à l'article 6, paragraphe 1, de la directive. Cependant, ledit gouvernement n'aurait pas indiqué par quelles procédures et par quels actes seraient satisfaites les exigences de l'article 6, paragraphe 1, de la directive. Or cette disposition imposerait clairement que soit mis en vigueur, à la date d'échéance fixée aux autorités nationales pour se conformer à la directive, soit le 5 juin 1994, un cadre juridique pour l'établissement des mesures de conservation nécessaires qui répondent aux exigences écologiques visées aux annexes I et II de celle-ci et impliquant des plans de gestion et des mesures réglementaires, administratives ou contractuelles appropriés.
- 22 La Commission ajoute que, si elle n'ignore pas l'existence en droit français de certaines mesures et de certains statuts de protection de la nature, dont elle a eu connaissance notamment lors de la notification de ZPS au titre de la directive oiseaux, les autorités françaises n'ont pas précisé les mesures qui, selon elles, correspondent aux objectifs de la directive et notamment de son article 6, paragraphes 1 et 2.

- 23 N'ayant reçu des autorités françaises, à la suite de l'envoi de cet avis motivé complémentaire, aucune autre communication relative à l'adoption des mesures de transposition de la directive, la Commission a décidé d'introduire le présent recours.
- 24 Dans sa requête, la Commission fait valoir les mêmes griefs que dans l'avis motivé complémentaire.

Les griefs relatifs à la transposition de l'article 6, paragraphes 1 et 2, de la directive

- 25 En ce qui concerne la transposition de l'article 6, paragraphes 1 et 2, de la directive, la Commission indique, dans sa requête, que les autorités françaises ne lui auraient pas communiqué les mesures qu'elles estimeraient correspondre aux objectifs des dispositions pertinentes de la directive.
- 26 Le gouvernement français invoque, dans sa défense, une liste de mesures existant en droit français qui, selon lui, constituent un « arsenal » législatif, réglementaire et contractuel propre à assurer efficacement la réalisation des objectifs de la directive et notamment ceux des dispositions susmentionnées.
- 27 Au vu de cette argumentation, la Commission admet, dans sa réplique, que la réglementation française comporte des mesures destinées à permettre la mise en œuvre des obligations résultant desdites dispositions. Cependant, elle maintient qu'il n'existe pas, en droit français, de dispositions expresses obligeant les autorités françaises à appliquer aux ZSC des mesures de conservation et de protection, conformément à l'article 6, paragraphes 1 et 2, de la directive. En effet, la Commission considère que la directive implique à tout le moins, pour que la transposition de son article 6, paragraphes 1 et 2, soit correctement effectuée,

l'adoption dans l'ordre juridique interne français non seulement des instruments juridiques destinés à assurer la protection des ZSC, mais encore, dès lors surtout que ceux-ci n'ont pas été conçus pour la mise en œuvre de ladite directive, d'une disposition expresse de portée générale imposant aux autorités françaises une obligation d'appliquer lesdits instruments de protection dans les cas prévus et selon les critères définis par cette directive. Une telle disposition nationale contribuerait tant à la transposition du droit communautaire qu'à la sécurité juridique des particuliers en renforçant leur possibilité d'invoquer le non-respect par les autorités compétentes de l'obligation d'adopter des mesures de protection appropriées.

- 28 Il ressort de ce qui précède que la Commission, tant dans l'avis motivé que dans sa requête, fait grief en substance à la République française de ne pas avoir créé un cadre juridique pour l'établissement des mesures nécessaires pour assurer la protection des ZSC en ce sens que ces mesures seraient prévues et déterminées par la réglementation nationale dès le moment où, conformément à l'article 23 de la directive, les règles générales pour se conformer à celle-ci seraient adoptées.
- 29 Dans sa réplique, la Commission a modifié ses griefs de sorte que ceux-ci soulèvent désormais la question de l'existence, en droit communautaire, d'une obligation pesant sur les États membres selon laquelle ces derniers seraient tenus d'introduire dans leur ordre juridique interne des dispositions expresses en vertu desquelles les autorités nationales compétentes seraient obligées d'appliquer aux ZSC les mesures de conservation et de protection prévues à l'article 6, paragraphes 1 et 2, de la directive.
- 30 Or, il convient de constater que cette modification va au-delà d'une simple précision des griefs initiaux, soumettant ainsi à la Cour des conclusions qui n'avaient été présentées ni au cours de la procédure précontentieuse ni dans la requête.

- 31 De telles conclusions sont irrecevables en tant qu'elles sont contraires aux prescriptions de l'article 38, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure, en vertu duquel les parties ont l'obligation de définir l'objet du litige dans l'acte introductif d'instance. Même si l'article 42 dudit règlement permet, sous certaines conditions, la production de moyens nouveaux, une partie ne peut modifier l'objet même du litige en cours d'instance. Il en découle que le bien-fondé d'un recours doit être examiné uniquement au regard des conclusions contenues dans la requête introductive d'instance (voir arrêt du 25 septembre 1979, *Commission/France*, 232/78, Rec. p. 2729, point 3).
- 32 La Commission devant être regardée comme ayant renoncé à ses griefs relatifs à l'article 6, paragraphes 1 et 2, de la directive, tels que formulés initialement, il y a lieu, par conséquent, de rejeter le recours à cet égard comme irrecevable.
- 33 Eu égard à cette irrecevabilité, il n'y a pas lieu d'examiner la question, au demeurant non débattue en cours d'instance, de savoir s'il existe pour les États membres une obligation de transposition, notamment en ce qui concerne l'article 6, paragraphe 1, de la directive, avant que la Commission n'ait adopté la liste des sites d'importance communautaire conformément à l'article 4, paragraphe 2, troisième alinéa, de la directive.

Le grief relatif à la transposition de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive

- 34 En premier lieu, pour ce qui concerne l'article 6, paragraphe 3, de la directive, le gouvernement français admet que la réglementation existante en droit français, en matière d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement d'un plan ou d'un projet d'aménagement, ne permet pas aux autorités compétentes, dans tous les cas, de refuser une autorisation en se fondant sur les conclusions négatives d'une telle évaluation et il indique qu'il prépare, pour se conformer à la directive à cet égard, des dispositions complémentaires à la législation en vigueur.

- 35 En revanche, ce gouvernement, invoquant notamment la loi n° 76-629, du 10 juillet 1976, relative à la protection de la nature (*JORF* des 12 et 13 juillet 1976, p. 4203), conteste le bien-fondé des affirmations de la Commission selon lesquelles cette législation ne permettrait pas aux autorités nationales compétentes la pleine application de l'obligation prévue à l'article 6, paragraphe 3, de la directive de procéder à l'évaluation préalable des incidences de tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible de l'affecter de manière significative.
- 36 À cet égard, s'il est constant que, en droit français, il existe des règles déjà anciennes et plus particulièrement celles prévues par la loi n° 76-629 qui obligent à procéder à des évaluations des incidences sur l'environnement, telles que celles prévues par la directive, il n'en demeure pas moins qu'il incombe aux autorités nationales responsables de la transposition de la directive de veiller à ce que de telles règles assurent effectivement, de manière suffisamment claire et précise, la pleine application de la disposition communautaire en cause.
- 37 Or, il y a lieu de relever que, pour ce qui concerne deux des trois aspects des règles nationales existantes dont la Commission soutient qu'elles ne permettent pas d'assurer le plein respect des obligations de la directive, la transposition de celle-ci n'est pas suffisamment claire et précise.
- 38 Cette observation ne s'applique pas à la première critique adressée par la Commission. En effet, s'agissant de l'affirmation de la Commission selon laquelle les règles en vigueur en France n'assurent pas une évaluation en ce qui concerne les « plans » susceptibles d'affecter les sites de manière significative, il est vrai que, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général aux points 32 à 34 de ses conclusions, la directive ne fournit pas de définition de la notion de « plan » et que le droit français impose une évaluation préalable des incidences sur le site des travaux et projets d'aménagement ainsi que des documents d'urbanisme, conformément à l'article 2 de la loi n° 76-629. Il ne saurait dans ces conditions être regardé comme établi que les dispositions françaises en vigueur ne constituent pas une transposition satisfaisante de la notion de « plan » visée à l'article 6, paragraphe 3, de la directive.

39 En revanche, pour ce qui concerne l'affirmation non contestée de la Commission selon laquelle les règles françaises existantes excluent de l'évaluation des incidences sur le site, en violation des dispositions de la directive, certains projets en raison de leur coût ou de leur objet, il y a lieu de constater que de telles exclusions ne peuvent pas être justifiées par le pouvoir discrétionnaire des États membres qui, selon le gouvernement français, découle des termes « susceptible d'affecter ce site d'une manière significative ». A cet égard, il suffit de relever que, en tout état de cause, cette disposition ne saurait autoriser un État membre à édicter des règles nationales qui feraient échapper, de manière générale, à l'obligation d'évaluation des incidences sur le site des projets d'aménagement en raison soit du faible montant des dépenses envisagées, soit des domaines d'activité spécifiques concernés.

40 Enfin, s'agissant de l'affirmation de la Commission selon laquelle aucune disposition de droit français n'associe l'obligation d'évaluation des incidences environnementales « aux objectifs de conservation du site », contrairement aux exigences de l'article 6, paragraphe 3, de la directive, il y a lieu de constater qu'aucune des dispositions auxquelles le gouvernement français fait référence dans ses mémoires n'impose que l'évaluation examine les incidences environnementales des plans d'aménagement au regard des objectifs de conservation du site en particulier. Il convient donc de conclure que ces aspects de l'article 6, paragraphe 3, ne sont pas transposés de façon suffisamment claire et précise en droit français.

41 Il résulte de ce qui précède que, sous deux des trois aspects analysés aux points 38 à 40 du présent arrêt, l'article 6, paragraphe 3, de la directive n'a pas fait l'objet d'une transposition suffisamment claire et précise dans l'ordre juridique interne français; en conséquence, le recours introduit par la Commission doit être considéré comme fondé à cet égard.

- 42 En second lieu, pour ce qui concerne la transposition de l'article 6, paragraphe 4, de la directive, la Commission reproche à la République française de ne pas avoir transposé les conditions de fond énoncées à l'article 6, paragraphe 4, de la directive, s'agissant de la réalisation d'un plan ou d'un projet en dépit des conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site et en l'absence de solutions alternatives.
- 43 À cet égard, il suffit de constater que le gouvernement français admet qu'il n'a pas adopté les règles nécessaires pour se conformer à l'article 6, paragraphe 4, de la directive.
- 44 Au vu de ce qui précède, il convient de constater que, en ne prenant pas, dans le délai prescrit, toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.

Sur les dépens

- 45 En vertu de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Toutefois, selon l'article 69, paragraphe 3, premier alinéa, la Cour peut décider que chaque partie supporte ses propres dépens si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs. La Commission et la République française ayant succombé partiellement en leurs moyens, il y a lieu de les condamner à supporter leurs propres dépens.

