

ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)
26 novembre 2002 *

Dans l'affaire C-202/01,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. G. Valero Jordana et M^{me} J. Adda, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

République française, représentée par MM. G. de Bergues et D. Colas, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, en ne classant pas de manière suffisante en zones de protection spéciale les territoires les plus appropriés à la conservation

* Langue de procédure: le français.

des espèces d'oiseaux sauvages visées à l'annexe I de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 103, p. 1), telle que modifiée par la directive 97/49/CE de la Commission, du 29 juillet 1997 (JO L 223, p. 9), ainsi que des espèces migratrices et, en particulier, en ne classant pas un territoire suffisant de la Plaine des Maures (France) en zone de protection spéciale, la République française n'a pas respecté les obligations résultant de cette directive et a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CE,

LA COUR (sixième chambre),

composée de M. J.-P. Puissochet, président de chambre, M. C. Gulmann (rapporteur), M^{mes} F. Macken et N. Colneric, et M. J. N. Cunha Rodrigues, juges,

avocat général: M. S. Alber,

greffier: M. R. Grass,

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 27 juin 2002,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 16 mai 2001, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 226 CE, un recours visant à faire constater que, en ne classant pas de manière suffisante en zones de protection spéciale (ci-après les «ZPS») les territoires les plus appropriés à la conservation des espèces d'oiseaux sauvages visées à l'annexe I de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 103, p. 1), telle que modifiée par la directive 97/49/CE de la Commission, du 29 juillet 1997 (JO L 223, p. 9, ci-après la «directive»), ainsi que des espèces migratrices et, en particulier, en ne classant pas un territoire suffisant de la Plaine des Maures (France) en zone de protection spéciale, la République française n'a pas respecté les obligations résultant de cette directive et a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CE.

Le cadre juridique

- 2 L'article 4, paragraphes 1, 2 et 4, de la directive prévoit:

«1. Les espèces mentionnées à l'annexe I font l'objet de mesures de conservation spéciale concernant leur habitat, afin d'assurer leur survie et leur reproduction dans leur aire de distribution.

À cet égard, il est tenu compte:

- a) des espèces menacées de disparition;
- b) des espèces vulnérables à certaines modifications de leurs habitats;
- c) des espèces considérées comme rares parce que leurs populations sont faibles ou que leur répartition locale est restreinte;
- d) d'autres espèces nécessitant une attention particulière en raison de la spécificité de leur habitat.

Il sera tenu compte, pour procéder aux évaluations, des tendances et des variations des niveaux de population.

Les États membres classent notamment en zones de protection spéciale les territoires les plus appropriés en nombre et en superficie à la conservation de ces dernières dans la zone géographique maritime et terrestre d'application de la présente directive.

2. Les États membres prennent des mesures similaires à l'égard des espèces migratrices non visées à l'annexe I dont la venue est régulière, compte tenu des besoins de protection dans la zone géographique maritime et terrestre d'application de la présente directive en ce qui concerne leurs aires de reproduction, de mue et d'hivernage et les zones de relais dans leur aire de migration. À cette fin, les États membres attachent une importance particulière à la protection des zones humides et tout particulièrement de celles d'importance internationale.

[...]

4. Les États membres prennent les mesures appropriées pour éviter dans les zones de protection visées aux paragraphes 1 et 2 la pollution ou la détérioration des habitats ainsi que les perturbations touchant les oiseaux, pour autant qu'elles aient un effet significatif eu égard aux objectifs du présent article. En dehors de ces zones de protection, les États membres s'efforcent également d'éviter la pollution ou la détérioration des habitats.»

La procédure précontentieuse

La procédure relative à la prétendue insuffisance des territoires classés en ZPS

- 3 Par une lettre de mise en demeure adressée le 23 avril 1998 au gouvernement français, la Commission a formulé un grief tiré de l'application incorrecte de l'article 4 de la directive. Dans cette lettre, la Commission faisait valoir que les autorités françaises n'avaient pas classé en ZPS suffisamment de territoires, en nombre et en superficie, et que les zones classées n'étaient pas suffisamment variées et représentatives pour offrir une protection à toutes les espèces d'oiseaux sauvages énumérées à l'annexe I de la directive ainsi qu'aux espèces migratrices non mentionnées à ladite annexe. Dans cette lettre, la Commission soutenait

également que la protection des territoires classés comme ZPS n'était pas assurée dans un nombre important de cas.

- 4 Par lettre du 13 novembre 1998, le gouvernement français a communiqué sa réponse à la lettre de mise en demeure. Par plusieurs lettres adressées de novembre 1998 au 25 février 2000, ce gouvernement a informé la Commission de la désignation de huit nouvelles ZPS. Il a également communiqué une circulaire du 29 juillet 1999 du ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement aux préfets de département, dans laquelle il leur était indiqué que la République française s'était engagée à procéder à des désignations complémentaires de ZPS.
- 5 Par lettre du 4 avril 2000, la Commission a émis un avis motivé par lequel elle constatait que, en ne classant pas de manière suffisante en ZPS les territoires les plus appropriés à la conservation des espèces d'oiseaux sauvages visées à l'annexe I de la directive et des espèces migratrices, la République française n'avait pas respecté les obligations résultant de la directive. La Commission invitait ledit État membre à prendre les mesures requises pour se conformer à cet avis motivé dans un délai de deux mois à compter de sa notification et à les lui communiquer.
- 6 Le 23 juin 2000, le gouvernement français a répondu à l'avis motivé.

La procédure relative au prétendu défaut de classement de la Plaine des Maures en ZPS

- 7 Le 22 juin 1994, la Commission a adressé au gouvernement français une lettre de mise en demeure pour inobservation des obligations incombant à la République

française en vertu des articles 3 et 4 de la directive. Dans cette lettre, la Commission indiquait que, compte tenu de son grand intérêt ornithologique, la Plaine des Maures, dont 7 500 ha sont inclus dans l'inventaire national des zones importantes pour la conservation des oiseaux (ci-après les «ZICO»), publié en 1994 par le ministère français de l'environnement et la Ligue pour la protection des oiseaux, aurait dû être classée en ZPS. La Commission faisait également valoir qu'une partie de ce site était menacée de pollution et de détérioration du fait de la réalisation de plusieurs projets de développement, dont le projet de complexe de loisirs de Bois de Bouis.

- 8 Par lettre du 9 avril 1996, les autorités françaises ont annoncé à la Commission, notamment, qu'une procédure judiciaire avait été entamée contre les travaux illégaux de défrichement et de construction entrepris dans la zone d'aménagement concerté de Bois de Bouis, que, dans le but de protéger définitivement la Plaine des Maures contre toute atteinte publique et privée à court ou à long terme, une procédure de projet d'intérêt général avait été engagée et que l'arrêté instituant un tel projet était prévu pour 1996.
- 9 Par lettre du 19 décembre 1997, la Commission a émis un avis motivé par lequel elle constatait que, en ne classant pas la Plaine des Maures en ZPS, en ne prenant pas de mesures de conservation spéciale concernant l'habitat des oiseaux concernés et en ne prenant les mesures appropriées ni pour préserver, maintenir ou rétablir une diversité et une superficie suffisantes des habitats des oiseaux ni pour éviter la pollution ou la détérioration de ces habitats du fait de la réalisation du projet de complexe de loisirs de Bois de Bouis, la République française avait manqué aux obligations qui lui incombaient en vertu des articles 3 et 4 de la directive. La Commission invitait ledit État membre à prendre les mesures requises pour se conformer à cet avis motivé dans un délai de deux mois à compter de sa notification.
- 10 Par lettre du 5 novembre 1998, les autorités françaises ont indiqué qu'elles avaient classé en ZPS 879 ha de la Plaine des Maures. Dans leur lettre du 29 novembre 1999, les autorités françaises ont annoncé une importante extension de cette ZPS.

- 11 Par lettre du 23 juin 2000, les autorités françaises ont annoncé qu'elles avaient l'intention d'étendre à terme la superficie de la ZPS de la Plaine des Maures à plus de 4 700 ha.
- 12 Considérant que les réponses apportées par les autorités françaises ne lui permettaient pas de conclure que la République française avait adopté, dans les délais fixés par les avis motivés des 4 avril 2000 et 19 décembre 1997, les mesures nécessaires pour mettre fin aux manquements reprochés, la Commission a décidé de saisir la Cour du présent recours.

Sur le recours

Sur l'insuffisance alléguée des territoires classés en ZPS

- 13 La Commission soutient que l'article 4 de la directive implique le classement en ZPS de territoires suffisants tant quantitativement que qualitativement, compte tenu des caractéristiques des sites scientifiquement constatées. Or, pendant la phase précontentieuse, le gouvernement français n'aurait pas contesté en substance l'affirmation selon laquelle les ZPS désignées en France ne permettaient pas de satisfaire à une telle obligation. Dès lors, le recours devrait en tout état de cause être accueilli.
- 14 La Commission ajoute que le meilleur moyen pour atteindre l'objectif fixé à l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive consiste à classer en ZPS les

territoires inventoriés scientifiquement pour leur importance ornithologique objective comme habitats d'oiseaux sauvages visés à l'annexe I de cette directive ou d'oiseaux migrateurs.

- 15 Ainsi, se référant à l'information scientifique disponible et notamment à l'inventaire des ZICO, la Commission soutient que le gouvernement français a manqué à son obligation de classer de manière suffisante en ZPS les territoires les plus appropriés au sens de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive. Cet inventaire, qui serait d'ailleurs compatible avec l'inventaire des Important Bird Areas établi à l'échelle communautaire pour la Commission (ci-après «l'inventaire des IBA»), dans sa version publiée en mars 2000, et qui identifierait 285 ZICO sur le territoire métropolitain de la France, constituerait la meilleure preuve scientifique disponible pour évaluer globalement les classements opérés par la République française sur l'ensemble de son territoire. En effet, le gouvernement français n'ayant pas produit d'inventaires contredisant les conclusions de l'inventaire des ZICO, il aurait dû classer en ZPS toutes les zones considérées comme ZICO par ce dernier inventaire.
- 16 Le gouvernement français indique qu'il existait, au 17 juillet 2001, 117 ZPS, d'une superficie de près de 900 000 ha, ce qui représenterait 41 % du nombre de ZICO et 19 % de leur superficie. Cependant, il reconnaît qu'il doit procéder à des classements complémentaires de ZPS pour satisfaire à l'obligation prévue à l'article 4 de la directive.
- 17 Ce gouvernement considère toutefois que la directive ne lui fait pas obligation de classer en ZPS l'intégralité du territoire visé dans l'inventaire des ZICO ou dans l'inventaire des IBA de 2000. Selon le gouvernement français, les territoires identifiés dans ces inventaires n'ont pas tous vocation à être identifiés comme «territoires les plus appropriés» pour le classement en ZPS au sens de l'article 4 de la directive. En outre, l'approche retenue par l'inventaire des ZICO, publié en 1994, et l'inventaire des IBA de 2000 serait plus large et plus globale que celle qui avait guidé l'élaboration de l'inventaire des IBA de 1989. Ce dernier serait le seul

à se concentrer sur les territoires les plus appropriés, alors que les autres inventaires couvriraient un territoire beaucoup plus important.

- 18 Le gouvernement français admet également que 6 des 116 espèces d'oiseaux sauvages visées à l'annexe I de la directive présentes sur le territoire français ne jouissent pas d'une protection dans au moins une ZPS française.
- 19 Il convient de relever que le gouvernement français ne conteste pas qu'il n'a pas classé de manière suffisante en ZPS les territoires les plus appropriés à la conservation des espèces d'oiseaux sauvages visées à l'annexe I de la directive et des espèces migratrices.
- 20 En outre, il est constant que l'aigle pomarin, le chevalier bargette (ou bargette de Térék), l'élanion blanc, le gobemouche nain, le puffin des Baléares et le cochevis de Thékla, qui figurent au nombre des espèces énumérées à l'annexe I de la directive, n'étaient, en tout état de cause, protégés par la désignation d'aucune ZPS sur le territoire français à l'expiration du délai imparti dans l'avis motivé.
- 21 Dès lors, sans qu'il soit besoin d'aborder la question de savoir si tous les territoires répertoriés en tant que ZICO doivent être classés en ZPS, il y a lieu de constater que la République française n'a pas, dans le délai prescrit, classé de manière suffisante en ZPS, au sens de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive, les territoires les plus appropriés à la conservation des espèces d'oiseaux sauvages visées à l'annexe I de la directive et des espèces migratrices. Par conséquent, le recours de la Commission doit être, sur ce point, accueilli.

Sur l'insuffisance alléguée du classement de la Plaine des Maures en ZPS

- 22 La Commission fait valoir que, en ne classant que 879 ha de la Plaine des Maures en ZPS alors que, pour ce site, la ZICO couvre 7 500 ha, la République française a également manqué à l'obligation, qui découle de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive, de classer en ZPS les territoires les plus appropriés en nombre et en superficie. Le gouvernement français s'étant engagé à étendre la ZPS de la Plaine des Maures de 879 ha à 4 700 ha, il aurait par là même reconnu l'insuffisance de la superficie alors classée en ZPS sur ce site. De surcroît, dès lors que 7 500 ha de la Plaine des Maures sont répertoriés dans l'inventaire des ZICO, les autorités françaises devraient les classer intégralement en ZPS, sauf à démontrer qu'un classement intégral du site en ZPS n'est pas nécessaire au regard de la directive.
- 23 Le gouvernement français soutient que la requête ne contient aucune argumentation juridique particulière relative à un classement en ZPS d'un territoire insuffisamment vaste de la Plaine des Maures. En effet, la Commission ne procéderait pas dans sa requête à un exposé, même sommaire, des éléments de droit lui permettant de conclure à l'existence d'un manquement portant spécifiquement sur la Plaine des Maures. Par conséquent, ce grief devrait être rejeté comme irrecevable.
- 24 Sur le fond, le gouvernement français admet que le classement, en vigueur à la date d'expiration du délai imparti dans l'avis motivé, de 879 ha en ZPS dans la Plaine des Maures était insuffisant pour satisfaire, en ce qui concerne ce site, aux obligations résultant de l'article 4 de la directive. Toutefois, le manquement aurait pris fin depuis l'extension, notifiée le 17 mai 2001, de la ZPS de la Plaine des Maures à 4 537 ha.

- 25 Quant à l'exception d'irrecevabilité, il convient de rappeler que, en vertu des articles 19 du statut CE de la Cour de justice et 38, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure, la requête doit contenir, entre autres, un exposé sommaire des moyens invoqués. Par conséquent, il incombe à la Commission, dans toute requête déposée au titre de l'article 226 CE, d'indiquer les griefs précis sur lesquels la Cour est appelée à se prononcer, ainsi que, de manière à tout le moins sommaire, les éléments de droit, notamment, sur lesquels ces griefs sont fondés (voir arrêt du 13 décembre 1990, Commission/Grèce, C-347/88, Rec. p. I-4747, point 28).
- 26 Or, la Commission a, dans sa requête, indiqué à suffisance de droit la base juridique du grief tiré de l'insuffisance du classement de la Plaine des Maures en ZPS. Le gouvernement français a lui-même reconnu, dans sa duplique, que les éléments de droit sur lesquels se fonde ledit grief pouvaient être extrapolés à partir des développements de la Commission relatifs au premier grief.
- 27 L'exception d'irrecevabilité doit dès lors être rejetée.
- 28 En ce qui concerne le fond, il convient de relever que le gouvernement français reconnaît sans réserve qu'il n'avait pas procédé, au terme du délai fixé dans l'avis motivé, à un classement en ZPS d'une portion de territoire de la Plaine des Maures suffisante au regard des obligations découlant de la directive.
- 29 En outre, il est constant que la Plaine des Maures abrite 23 espèces d'oiseaux sauvages visées à l'annexe I de la directive et également plusieurs espèces migratrices non visées à cette annexe, dont certaines, notamment le bruant

ortolan, le blongios nain, le rolhier d'Europe, l'engoulevent d'Europe et la pie-grièche écorcheuse, font de cette zone un site d'un grand intérêt ornithologique.

- 30 Par conséquent, sans qu'il soit besoin d'aborder la question de savoir si, pour ce qui est de la Plaine des Maures, tout le territoire répertorié en tant que ZICO doit être classé en ZPS, il y a lieu de constater que la République française n'a pas, dans le délai prescrit, classé en ZPS, au sens de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive, une superficie suffisante de la Plaine des Maures. Par suite, le recours de la Commission doit être, sur ce point, accueilli.
- 31 À la lumière de ce qui précède, il y a donc lieu de constater que, en ne classant pas de manière suffisante en ZPS les territoires les plus appropriés à la conservation des espèces d'oiseaux sauvages visées à l'annexe I de la directive ainsi que des espèces migratrices et, en particulier, en ne classant pas une superficie suffisante de la Plaine des Maures en ZPS, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive.

Sur les dépens

- 32 Aux termes 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. La Commission ayant conclu à la condamnation de la République française et cette dernière ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre)

déclare et arrête:

- 1) En ne classant pas de manière suffisante en zones de protection spéciale les territoires les plus appropriés à la conservation des espèces d'oiseaux sauvages visées à l'annexe I de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages, telle que modifiée par la directive 97/49/CE de la Commission, du 29 juillet 1997, ainsi que des espèces migratrices et, en particulier, en ne classant pas une superficie suffisante de la Plaine des Maures (France) en zone de protection spéciale, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de cette directive.
- 2) La République française est condamnée aux dépens.

Puissochet

Gulmann

Macken

Colneric

Cunha Rodrigues

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 26 novembre 2002.

Le greffier

Le président de la sixième chambre

R. Grass

J.-P. Puissochet

I - 11052