

ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

29 janvier 2004 *

Dans l'affaire C-209/02,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. J. C. Schieferer,
en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

République d'Autriche, représentée par M^{me} C. Pesendorfer, en qualité d'agent,
ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, en autorisant le projet d'extension du terrain de golf de la commune de Wörschach dans le Land de Styrie, en dépit des conclusions négatives d'une évaluation des incidences sur l'habitat du râle des genêts (*crex crex*) dans la zone de protection spéciale au sens de l'article 4 de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des

* Langue de procédure: l'allemand.

oiseaux sauvages (JO L 103, p. 1), située dans ladite commune, la république d'Autriche a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions combinées des articles 6, paragraphes 3 et 4, et 7 de 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),

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. C. W. A. Timmermans, président de chambre, MM. C. Gulmann (rapporteur), J. N. Cunha Rodrigues et J.-P. Puissochet, et M^{me} N. Colneric, juges,

avocat général: M. P. Léger,
greffier: M. R. Grass,

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 6 novembre 2003,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 4 juin 2002, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 226 CE, un recours visant à faire constater que, en autorisant le projet d'extension du terrain de golf de la commune de Wörschach dans le Land de Styrie, en dépit des conclusions négatives d'une évaluation des incidences sur l'habitat du râle des genêts (*crex crex*) dans la zone de protection spéciale au sens de l'article 4 de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 103, p. 1, ci-après la «directive oiseaux»), située dans ladite commune, la république d'Autriche a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions combinées des articles 6, paragraphes 3 et 4, et 7 de 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 habitats»).

Le cadre juridique

La directive oiseaux

- 2 L'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive oiseaux impose aux États membres de classer en zones de protection spéciale (ci-après «ZPS») les territoires répondant aux critères ornithologiques déterminés par ces dispositions.

- 3 L'article 4, paragraphe 4, de la directive oiseaux prévoit:

«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 directive habitats

- 4 L'article 6, paragraphes 2, 3 et 4, de la directive habitats dispose:

«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 Natura 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.»

- 5 Conformément à l'article 7 de la directive habitats, «[l]es 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 [oiseaux] 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 [oiseaux] si cette dernière date est postérieure».
- 6 Le râle des genêts est une espèce figurant à l'annexe I de la directive oiseaux, telle que résultant de la directive 85/411/CEE de la Commission, du 25 juillet 1985 (JO L 233, p. 33).

Les antécédents du litige

- 7 Le gouvernement du Land de Styrie a, par décision du 14 mai 1999 (ci-après la «décision du 14 mai 1999»), autorisé l'extension du terrain de golf de Weißenbach, situé sur le territoire de la commune de Wörschach, par l'aménagement de deux nouveaux parcours sur un site classé en ZPS connu sous le nom de ZPS du «Wörschacher Moos». À la suite d'une plainte, la Commission a, le 4 novembre 1999, envoyé à la république d'Autriche une lettre de mise en demeure. Dans cette lettre, elle expliquait que les éléments d'information fournis dans la plainte ainsi que les expertises ayant servi de fondement à la décision du 14 mai 1999 faisaient état d'une forte probabilité de répercussions négatives sur la population existante de râles des genêts, au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats, en cas de réalisation dudit projet d'extension. Celui-ci n'aurait pu, dès lors, être autorisé que dans la mesure où il remplissait les conditions du paragraphe 4 du même article. Aucune de ces conditions n'aurait cependant été respectée par les autorités compétentes. La république d'Autriche aurait donc manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions combinées de la directive oiseaux et des articles 6, paragraphes 3 et 4, et 7 de la directive habitats.

- 8 Dans la lettre de réponse de la république d'Autriche à la Commission du 12 janvier 2000, le gouvernement du Land de Styrie indiquait que, les incidences durables du projet sur la nature et le site ayant pu être prévenues d'emblée à l'aide des conditions figurant dans la décision du 14 mai 1999, il n'avait pas été estimé nécessaire d'examiner s'il existait des intérêts particuliers d'ordre économique primant les intérêts de protection de la nature. Grâce aux conditions dont était assortie la décision du 14 mai 1999, la prévention des conséquences néfastes prévisibles pour le râle des genêts aurait été assurée.

- 9 Par lettre du 27 juillet 2000, la Commission a émis un avis motivé dans lequel elle faisait valoir que l'expertise confiée par les autorités du Land de Styrie à M. Gepp, de l'Institut de protection de la nature et d'écologie de Graz (Autriche), faisait ressortir un risque potentiel significatif, lié au projet d'extension du terrain de golf,

pour la population de râles des genêts. Elle indiquait que, à cet égard, elle n'était pas convaincue de l'efficacité des conditions imposées par la décision du 14 mai 1999 afin d'éliminer le risque signalé. D'ailleurs, l'expert aurait déconseillé la prescription de conditions complexes ne réduisant qu'une partie des sources de risques et il aurait recommandé des sites de remplacement précis pour ladite extension, considérant l'aménagement des deux nouveaux parcours comme incompatible avec la conservation de la population de râles des genêts.

- 10 Dans son avis motivé, la Commission indiquait également qu'elle disposait d'une nouvelle étude intitulée «Répartition, biologie et écologie du râle des genêts dans la vallée de l'Enns en Styrie», réalisée par M. Schäffer pour le compte de l'Institut de protection de la nature et d'écologie de Graz. Selon cette étude, en l'état actuel des connaissances sur le comportement du râle des genêts, il y avait lieu de considérer que les surfaces envisagées par le projet d'extension du terrain de golf se trouvaient entièrement dans le secteur des prairies éventuellement fréquentées par les râles des genêts. La Commission en concluait que des structures d'habitat utilisées seraient détruites par cette extension. Dès lors, la réalisation dudit projet sur le territoire de la commune de Wörschach aurait été autorisée contrairement aux exigences visées à l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats, en dépit des conclusions négatives de l'évaluation des incidences de cette réalisation sur l'habitat concerné.
- 11 La république d'Autriche était invitée à prendre les mesures nécessaires pour se conformer à cet avis dans un délai de deux mois à compter de sa notification.
- 12 Par lettre du 6 décembre 2000, le gouvernement autrichien a répondu que le gouvernement régional compétent continuait de considérer qu'il n'y avait pas d'infraction à la législation communautaire, puisque la réalisation du projet en cause n'était pas, en l'espèce, susceptible d'affecter le site de manière significative au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats.

13 Le 31 mai 2002, la Commission a décidé d'introduire le présent recours.

Sur la recevabilité

Arguments des parties

- 14 Le gouvernement autrichien fait valoir, à titre principal, que, le 27 juin 2002, le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) (Autriche) a annulé la décision du 14 mai 1999 du fait de vices de procédure l'affectant. Le jugement rendu ayant un effet rétroactif, ladite décision n'aurait jamais existé. Le présent recours en manquement serait donc sans objet, puisqu'il vise spécifiquement cette décision. En outre, en exécution du jugement du Verwaltungsgerichtshof, il serait interdit de jouer sur les deux nouveaux parcours litigieux. Quant à la nouvelle décision devant être prise sur la demande introduite par l'exploitant du terrain de golf, le gouvernement autrichien indique qu'elle le sera conformément au droit communautaire et que la présente procédure ne saurait avoir un caractère préventif à l'encontre d'une décision qui n'est pas encore prise.
- 15 La Commission soutient que l'objection concernant la disparition de l'objet du recours doit être rejetée pour deux raisons. D'une part, nonobstant la circonstance que l'annulation de la décision du 14 mai 1999 entraînerait le retour de l'affaire à l'état dans lequel elle se trouvait avant l'adoption de cette décision, l'autorité responsable serait tenue de rendre une nouvelle décision sur la demande de l'intéressé, à savoir l'exploitant du terrain de golf. L'autorité compétente n'ayant pas encore rendu sa décision, il serait impossible de déterminer avec certitude si, à tout le moins, l'élément formel de l'infraction a disparu. D'autre part, le manquement en cause aurait encore existé, tant formellement que dans les faits, à l'expiration du délai fixé par l'avis motivé de la Commission.

Appréciation de la Cour

- 16 Selon une jurisprudence constante, l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'État membre en cause telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé et les changements intervenus par la suite ne sauraient être pris en compte par la Cour (voir, notamment, arrêts du 18 mars 1999, *Commission/France*, C-166/97, Rec. p. I-1719, point 18, et du 30 janvier 2002, *Commission/Grèce*, C-103/00, Rec. p. I-1147, point 23).
- 17 En l'espèce, il est constant que, au terme du délai fixé par la Commission pour permettre à la république d'Autriche de se conformer à l'avis motivé, la décision du 14 mai 1999, considérée par la Commission comme étant à l'origine du manquement de cet État membre, était toujours en vigueur. Au demeurant, de l'aveu même du gouvernement autrichien, les deux nouveaux parcours de golf envisagés par ladite décision avaient entre-temps été réalisés.
- 18 Dès lors, le présent recours en manquement ne saurait, en tout état de cause, être regardé comme étant dépourvu d'objet (voir, en ce sens, arrêt du 24 mars 1988, *Commission/Grèce*, 240/86, Rec. p. 1835, points 12 à 15).
- 19 L'exception soulevée par la république d'Autriche doit donc être rejetée.

Sur le fond

Arguments des parties

- 20 La Commission soutient que, en vertu de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats, le projet d'extension du terrain de golf en cause sur un site classé en ZPS n'aurait pas dû être autorisé. En effet, cette extension aurait été susceptible d'affecter de manière significative ledit site ainsi que la population de râles des genêts, et donc de réduire considérablement la fonction de la ZPS eu égard aux objectifs de conservation fixés par la réglementation communautaire. Par ailleurs, les conditions d'autorisation dudit projet au titre de l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats n'auraient pas été réunies.
- 21 Le gouvernement autrichien fait valoir que, compte tenu de l'évaluation des incidences effectuée régulièrement et des mesures ordonnées ensuite dans la décision du 14 mai 1999, une menace significative sur la population de râles des genêts dans la ZPS du «Wörschacher Moos» a été exclue. Aussi n'aurait-il pas été nécessaire de satisfaire aux conditions prévues à l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats pour autoriser l'extension du terrain de golf en cause.

Appréciation de la Cour

- 22 S'agissant de ZPS classées en vertu de l'article 4 de la directive oiseaux, il ressort de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats, lu en combinaison avec l'article 7 de cette même directive, que tout plan ou projet non directement lié ou

nécessaire à la gestion de la ZPS mais susceptible d'affecter cette dernière de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur ladite zone eu égard aux objectifs de conservation de celle-ci. Compte tenu des conclusions de l'évaluation des incidences sur la ZPS, 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 de la ZPS concernée et après avoir pris, le cas échéant, l'avis du public.

23 Il est constant que, en 1998, dans le cadre de la procédure d'enquête ayant précédé l'adoption de la décision du 14 mai 1999, un rapport d'expertise a été établi à la demande des autorités du Land de Styrie par M. Gepp, de l'Institut de protection de la nature et d'écologie de Graz. Ce rapport d'expertise est reproduit dans ladite décision.

24 Il énonce qu'une population de râles des genêts est présente dans la ZPS où doit être réalisée l'extension litigieuse du terrain de golf. Cette dernière entraînerait, notamment, la perte d'une partie des aires d'alimentation et de repli de l'espèce en question, la destruction des relations fonctionnelles par le morcellement des différentes zones fréquentées par le râle des genêts ainsi que l'élimination et la perturbation de structures d'habitat. Quant aux mesures qui pourraient éventuellement remédier aux perturbations susceptibles d'être occasionnées par la réalisation du projet litigieux, elles n'auraient qu'un effet partiel, elles seraient difficiles à mettre en œuvre et leur efficacité à long terme serait douteuse. En définitive, l'aménagement des deux parcours de golf en cause risquerait de mettre en danger la pérennité de la population de râles des genêts présente dans la ZPS du «Wörschacher Moos», population qui serait la seule susceptible de se reproduire dans les Alpes centrales. C'est pourquoi le rapport d'expertise indique des sites de remplacement pour la réalisation de l'extension du terrain de golf.

- 25 À la demande des autorités du Land de Styrie, M. Lentner a établi, le 26 juin 1999, un rapport d'expertise ayant pour objet l'examen de la validité de l'expertise de M. Gepp, compte tenu des conclusions qu'en ont tirées lesdites autorités. D'après M. Lentner, la thèse contenue dans la décision du 14 mai 1999, selon laquelle les mesures prescrites permettront d'éviter les effets négatifs sur la population de râles des genêts et d'assurer la pérennité de cette population, n'est nullement étayée par l'expertise de M. Gepp ou par d'autres expertises ou avis ornithologiques à la disposition des autorités. En réalité, lesdites mesures, prévues à titre de mesures compensatoires, devraient être considérées comme inappropriées pour éviter les effets négatifs avec une certaine marge de sécurité.
- 26 Eu égard à la teneur desdits rapports d'expertise et en l'absence d'éléments de preuve contraires, force est de constater que, au moment de l'adoption de la décision du 14 mai 1999, les autorités autrichiennes n'étaient pas fondées à considérer que le projet d'extension du terrain de golf, dont il est question en l'espèce, assorti des mesures prévues dans ladite décision, n'était pas de nature à perturber de manière significative la population de râles des genêts présente dans la ZPS du «Wörschacher Moos» et ne porterait pas atteinte à l'intégrité de ladite zone.
- 27 La circonstance que la note établie le 15 juillet 2002 par M. Gepp, à la demande du gouvernement du Land de Styrie, sur l'interprétation des appréciations et conclusions figurant dans son propre rapport d'expertise semble atténuer en quelque sorte la portée de celles-ci ne saurait remettre en cause la constatation

faite au point précédent. Il en est de même des relevés de la population de râles des genêts fréquentant la ZPS du «Wörschacher Moos» effectués en 2000 et en 2002 et recensant la présence, respectivement, de trois et de deux mâles paradants, relevés auxquels le gouvernement autrichien renvoie pour démontrer que la réalisation de l'extension du terrain de golf n'a pas entraîné de régression significative de ladite population.

28 Il ressort de ce qui précède que la décision du 14 mai 1999 n'a pas été adoptée dans le respect des exigences fixées à l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats. Il est également constant que les conditions prévues au paragraphe 4 du même article n'ont pas été remplies en l'espèce.

29 Dès lors, il y a lieu de constater que, en autorisant le projet d'extension du terrain de golf de la commune de Wörschach dans le Land de Styrie, en dépit des conclusions négatives d'une évaluation des incidences sur l'habitat du râle des genêts (*crex crex*) dans la ZPS du «Wörschacher Moos», située dans ladite commune et classée au sens de l'article 4 de la directive oiseaux, la république d'Autriche a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions combinées des articles 6, paragraphes 3 et 4, et 7 de la directive habitats.

Sur les dépens

30 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 d'Autriche et celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (deuxième chambre)

déclare et arrête:

- 1) En autorisant le projet d'extension du terrain de golf de la commune de Wörschach dans le Land de Styrie, en dépit des conclusions négatives d'une évaluation des incidences sur l'habitat du râle des genêts (*crex crex*) dans la zone de protection spéciale du «Wörschacher Moos», située dans ladite commune et classée au sens de l'article 4 de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages, la république d'Autriche a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions combinées des articles 6, paragraphes 3 et 4, et 7 de 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.

- 2) La république d'Autriche est condamnée aux dépens.

Timmermans

Gulmann

Cunha Rodrigues

Puissochet

Colneric

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 29 janvier 2004.

Le greffier

R. Grass

Le président de la deuxième chambre

C. W. A. Timmermans