

ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

13 janvier 2005 *

Dans l'affaire C-117/03,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par le Consiglio di Stato (Italie), par décision du 17 décembre 2002, parvenue à la Cour le 18 mars 2003, dans la procédure

Società Italiana Dragaggi SpA e.a.

contre

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,

Regione Autonoma del Friuli-Venezia Giulia,

LA COUR (deuxième chambre),

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

* Langue de procédure: l'italien.

avocat général: M^{me} J. Kokott,
greffier: M^{me} M. Múgica Azarmendi, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 9 juin 2004,

considérant les observations présentées:

- pour Società Italiana Dragaggi SpA, agissant en son nom propre et en tant que mandataire de l'Associazione Temporanea di Imprese Mantovani SpA et HAM BV, par M^e R. Titomanlio, avvocato,
- pour la Regione Autonoma del Friuli-Venezia Giulia, par M^e G. Marzi, avvocato,
- pour la République française, par M^{me} C. Mercier, en qualité d'agent,
- pour le royaume de Suède, par M. A. Kruse, en qualité d'agent,
- pour la Commission des Communautés européennes, par MM. M. van Beek et L. Cimaglia, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 8 juillet 2004,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des articles 4, paragraphe 5, 6, paragraphe 3, et 21 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»).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant notamment Società Italiana Dragaggi SpA (ci-après «Dragaggi») au Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (ministère des Infrastructures et des Transports) et à la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (Région autonome du Frioul-Vénétie Julienne) à propos de l'annulation, par l'administration adjudicatrice, d'un marché relatif à des travaux de dragage et de déchargement de sédiments sur un terre-plein dans le port de Monfalcone.

I — Le cadre juridique

Le droit communautaire

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

- 4 Aux termes de l'article 3, paragraphe 1, de la directive, «[u]n réseau écologique européen cohérent de zones spéciales de conservation, dénommé 'Natura 2000', est constitué. Ce réseau, formé par des sites abritant des types d'habitats naturels figurant à l'annexe I et des habitats des espèces figurant à l'annexe II, doit assurer le maintien ou, le cas échéant, le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces concernés dans leur aire de répartition naturelle».
- 5 L'article 4 de la directive est libellé comme suit:

«1. Sur la base des critères établis à l'annexe III (étape 1) et des informations scientifiques pertinentes, 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 qu'ils abritent. [...]

La liste est transmise à la Commission, dans les trois ans suivant la notification de la présente directive, en même temps que les informations relatives à chaque site. [...]

2. Sur la base des critères établis à l'annexe III (étape 2) et dans le cadre de chacune des cinq régions biogéographiques mentionnées à l'article 1^{er} point c) iii) et de l'ensemble du territoire visé à l'article 2 paragraphe 1, la Commission établit, en accord avec chacun des États membres, un projet de liste des sites d'importance communautaire, à partir des listes des États membres, faisant apparaître les sites qui abritent un ou plusieurs types d'habitats naturels prioritaires ou une ou plusieurs espèces prioritaires.

Les États membres dont les sites abritant un ou plusieurs types d'habitats naturels prioritaires et une ou plusieurs espèces prioritaires représentent plus de 5 % du territoire national peuvent, en accord avec la Commission, demander que les critères énumérés à l'annexe III (étape 2) soient appliqués d'une manière plus souple en vue de la sélection de la totalité des sites d'importance communautaire sur leur territoire.

La liste des sites sélectionnés comme sites d'importance communautaire, faisant apparaître les sites abritant un ou plusieurs types d'habitats naturels prioritaires ou une ou plusieurs espèces prioritaires, est arrêtée par la Commission selon la procédure visée à l'article 21.

3. La liste mentionnée au paragraphe 2 est établie dans un délai de six ans après la notification de la présente directive.

4. Une fois qu'un site d'importance communautaire a été retenu en vertu de la procédure prévue au paragraphe 2, l'État membre concerné désigne ce site comme zone spéciale de conservation le plus rapidement possible et dans un délai maximal de six ans [...].

5. Dès qu'un site est inscrit sur la liste visée au paragraphe 2 troisième alinéa, il est soumis aux dispositions de l'article 6 paragraphes 2, 3, 4.»

6. Aux termes de l'annexe III, étape 2, point 1, de la directive «[t]ous les sites identifiés par les États membres à l'étape 1, qui abritent des types d'habitats naturels et/ou espèces prioritaires, sont considérés comme des sites d'importance communautaire».

7 L'article 6 de la directive 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.»

- 8 L'article 21 de la directive prévoit que les mesures envisagées sont prises selon une procédure de comité.
- 9 Selon l'article 23 de la directive, la transposition en droit interne de celle-ci, par les États membres, doit être réalisée dans les deux ans à compter de la notification de la directive. Cette notification a eu lieu le 10 juin 1992.

La réglementation nationale

- 10 La directive a été transposée dans l'ordre juridique italien par le décret n° 357 du président de la République, du 8 septembre 1997 intitulé «Règlement portant mise en œuvre de la directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages» (*GURI* n° 248, «supplemento ordinario n° 219/L», du 23 octobre 1997, ci-après le «décret n° 357/97»).

- 11 En particulier, l'article 4 du décret n° 357/97 lie les mesures de conservation des sites à l'établissement, par la Commission, de la liste des sites d'importance communautaire.

Le litige au principal et la question préjudicielle

- 12 Dragaggi s'est vu adjudger, le 14 mai 2001, un marché relatif à des travaux de dragage et de déchargement des sédiments sur un terre-plein dans le port de Monfalcone.

- 13 Quatre mois plus tard, l'administration adjudicatrice a annulé l'ensemble de la procédure d'attribution du marché au motif que le terre-plein destiné à recueillir les sédiments résultant desdits travaux était qualifié de site d'intérêt communautaire devant être soumis à une évaluation des incidences en vertu de la réglementation nationale pertinente. Or, une telle évaluation ne pouvait pas, selon l'autorité compétente, être positive.

- 14 Dragaggi a contesté, devant le Tribunale amministrativo regionale del Friuli-Venezia Giulia (Italie), la légalité de la décision d'annulation de l'adjudication. Elle a notamment soutenu que la procédure de classement parmi les sites d'importance communautaire du site de «l'embouchure du Timavo» où se trouve le terre-plein concerné par les projets de dragage n'était pas encore achevée. En effet, bien que les autorités italiennes eussent proposé une liste de sites, dont celui de l'embouchure du Timavo, à la Commission, celle-ci n'aurait pas encore adopté la liste communau-

taire, conformément à l'article 4, paragraphe 2, troisième alinéa, de la directive. Aussi, l'obligation de réaliser une évaluation préalable des projets qui ont une incidence significative sur le site n'aurait pas encore été applicable.

- 15 Dans son jugement, cette juridiction a rejeté l'argument tiré de l'inapplicabilité au projet en cause de la procédure d'évaluation des incidences. Selon le Tribunale amministrativo regionale del Friuli-Venezia Giulia, lorsqu'un État membre a, comme en l'espèce, identifié un site abritant un habitat prioritaire et qu'il l'a fait figurer sur la liste proposée à la Commission, ce site doit, selon l'annexe III, étape 2, point 1, de la directive, être considéré comme étant d'importance communautaire. Dès lors, il serait soumis, en vertu de l'article 4, paragraphe 5, de la directive, aux mesures de protection visées à l'article 6, paragraphes 2 à 4, de cette même directive, et notamment à l'évaluation des incidences prévue au paragraphe 3.
- 16 Selon ladite juridiction, cette approche est la seule susceptible de donner un sens logique à la directive qui, dans la mesure où elle vise à protéger des habitats ou des espèces en danger de disparition et d'extinction, doit pouvoir s'appliquer directement, ne serait-ce qu'à titre de mesure de sauvegarde. Par ailleurs, les actes proposant le classement de l'embouchure du Timavo parmi les sites prioritaires, et en particulier le décret du ministre de l'Environnement du 3 avril 2000, n'auraient pas été attaqués.
- 17 Considérant qu'une évaluation des incidences était nécessaire, le Tribunale amministrativo regionale del Friuli-Venezia Giulia a accueilli les autres griefs de Dragaggi tirés de l'absence de consultation des personnes concernées par la réalisation du projet, du fait que les solutions alternatives à celles décidées dans le projet n'avaient pas été prises en compte avant d'annuler les actes relatifs au marché et du fait que l'autorité compétente n'avait pas envisagé la possibilité de donner un avis positif assorti de conditions.

- 18 Dragaggi a interjeté appel du jugement du Tribunale amministrativo regionale del Friuli-Venezia Giulia devant le Consiglio di Stato. En particulier, elle a réitéré devant ce dernier l'argumentation selon laquelle l'article 4, paragraphe 5, de la directive n'impose l'application des mesures de sauvegarde visées à l'article 6 de la même directive qu'à partir de l'établissement de la liste communautaire. Cette position serait confirmée par l'article 4 du décret n° 357/97 qui dispose que les mesures de sauvegarde doivent être adoptées dans les trois mois suivant l'inscription du site sur la liste établie par la Commission.
- 19 Le Consiglio di Stato relève que, dans la mesure où l'inscription des sites d'importance communautaire abritant des habitats prioritaires paraît être un acte de nature purement déclaratoire, qui ne requiert l'exercice d'aucun pouvoir discrétionnaire par l'organe communautaire, l'interprétation de l'article 4, paragraphe 5, de la directive, adoptée par le Tribunale amministrativo regionale del Friuli-Venezia Giulia, ne saurait être considérée comme manifestement dépourvue de fondement.
- 20 Dans ces conditions, le Consiglio di Stato a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«L'article 4, paragraphe 5, de la directive 92/43/CEE, du 21 mai 1992, doit-il être interprété en ce sens que les mesures visées à l'article 6 et, en particulier, celles visées à l'article 6, paragraphe 3, de ladite directive, sont uniquement obligatoires pour les États membres après l'approbation définitive, au niveau communautaire, de la liste des sites au sens de l'article 21 ou bien, en revanche, en ce sens que, en plus de la détermination du moment à partir duquel les mesures de conservation entrent habituellement en vigueur, il faut faire une distinction entre les inscriptions déclaratoires et constitutives (en incluant, parmi les premières, celles relatives à des

sites prioritaires) et que, en vue de sauvegarder l'effet utile de la directive visant à la conservation des habitats, il y a lieu de considérer, dans le seul cas où un État membre a désigné un site d'importance communautaire abritant des types d'habitats naturels ou des espèces prioritaires, qu'il est obligatoire de soumettre à évaluation des plans et des projets ayant des incidences significatives sur le site, même avant l'établissement par la Commission du projet de liste des sites ou avant l'adoption définitive de cette liste au sens de l'article 21 de la directive et, en substance, à partir de l'établissement de la liste nationale?»

Sur la question préjudicielle

- 21 Il convient de relever que, en vertu de l'article 4, paragraphe 5, de la directive, le régime de protection des zones spéciales de conservation prévu à l'article 6, paragraphes 2 à 4, de la directive s'applique à un site dès lors que celui-ci est, conformément à l'article 4, paragraphe 2, troisième alinéa, de la directive, inscrit sur la liste des sites sélectionnés comme sites d'importance communautaire telle qu'arrêtée par la Commission selon la procédure visée à l'article 21 de cette directive.
- 22 Le fait que, selon l'annexe III, étape 2, point 1 de la directive, tous les sites identifiés par les États membres à l'étape 1 de cette même annexe, qui abritent des types d'habitats naturels et/ou des espèces prioritaires, sont considérés comme des sites d'importance communautaire n'est pas de nature à rendre applicable, en ce qui les concerne, le régime de protection prévu à l'article 6, paragraphes 2 à 4, de la directive avant qu'ils figurent, conformément à l'article 4, paragraphe 2, troisième alinéa, de la directive, sur la liste des sites d'importance communautaire arrêtée par la Commission.

23 La thèse contraire évoquée par la juridiction de renvoi, selon laquelle, lorsqu'un État membre a, comme dans l'espèce au principal, identifié un site comme abritant un habitat prioritaire et qu'il l'a inclus dans la liste proposée à la Commission en application de l'article 4, paragraphe 1, de la directive, ce site doit, compte tenu de l'annexe III, étape 2, point 1, de la directive, être considéré comme étant d'importance communautaire et est dès lors soumis, en vertu de l'article 4, paragraphe 5, de la directive, aux mesures de protection visées à l'article 6, paragraphes 2 à 4, de la directive, ne saurait prospérer.

24 En effet, d'une part, cette thèse se heurte au libellé de l'article 4, paragraphe 5, de la directive, qui lie expressément l'application desdites mesures de protection au fait que le site concerné soit, conformément à l'article 4, paragraphe 2, troisième alinéa, de la directive, inscrit sur la liste des sites d'importance communautaire arrêtée par la Commission. D'autre part, ladite thèse présuppose que, lorsqu'un site a été identifié par un État membre comme abritant des types d'habitats naturels ou des espèces prioritaires et qu'il a été mentionné sur la liste proposée à la Commission en application de l'article 4, paragraphe 1, de la directive, la Commission est tenue de l'inscrire sur la liste des sites d'importance communautaire qu'elle arrête selon la procédure visée à l'article 21 de la directive et dont il est fait mention à l'article 4, paragraphe 2, troisième alinéa, de la directive. Si tel était le cas, la Commission serait empêchée, lors de l'établissement en accord avec chacun des États membres, d'un projet de liste des sites d'importance communautaire, au sens de l'article 4, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive, d'envisager la non-inclusion dans ce projet de tout site proposé par un État membre comme abritant des types d'habitats naturels ou des espèces prioritaires, même dans l'hypothèse où elle estimerait qu'un site déterminé n'abrite pas, nonobstant l'avis contraire de l'État membre concerné, des types d'habitats naturels et/ou des espèces prioritaires au sens de l'annexe III, étape 2, point 1, de la directive. Or, une telle situation serait contraire, notamment, à l'article 4, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive, lu en combinaison avec l'annexe III, étape 2, point 1, de celle-ci.

- 25 Il découle donc de ce qui précède que l'article 4, paragraphe 5, de la directive doit être interprété en ce sens que les mesures de protection prévues à l'article 6, paragraphes 2 à 4, de la directive ne s'imposent qu'en ce qui concerne les sites qui, conformément à l'article 4, paragraphe 2, troisième alinéa, de la directive, sont inscrits sur la liste des sites sélectionnés comme sites d'importance communautaire arrêtée par la Commission selon la procédure visée à l'article 21 de cette directive.
- 26 Il ne s'ensuit pas pour autant que les États membres ne doivent pas protéger les sites dès l'instant où ils les proposent, au titre de l'article 4, paragraphe 1, de la directive, sur la liste nationale transmise à la Commission en tant que sites susceptibles d'être identifiés comme sites d'importance communautaire.
- 27 En effet, à défaut d'une protection adéquate de ces sites dès cet instant, la réalisation des objectifs de conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, tels qu'indiqués notamment au sixième considérant de la directive et à l'article 3, paragraphe 1, de celle-ci, risquerait d'être compromise. Une telle situation serait d'autant plus grave que seraient concernés des types d'habitats naturels prioritaires ou des espèces prioritaires, qui, en raison des menaces pesant sur eux, auraient vocation à bénéficier, ainsi qu'il est préconisé au cinquième considérant de la directive, d'une mise en œuvre rapide de mesures visant à leur conservation.
- 28 En l'occurrence, il convient de rappeler que sur les listes nationales de sites susceptibles d'être identifiés comme sites d'importance communautaire doivent figurer des sites revêtant, au niveau national, un intérêt écologique pertinent au regard de l'objectif de conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages visé par la directive (voir arrêt du 7 novembre 2000, First Corporate Shipping, C-371/98, Rec. p. I-9235, point 22).

29 Il s'avère, partant, que, s'agissant des sites susceptibles d'être identifiés comme sites d'importance communautaire, mentionnés sur les listes nationales transmises à la Commission, parmi lesquels peuvent figurer notamment des sites abritant des types d'habitats naturels prioritaires ou des espèces prioritaires, les États membres sont, en vertu de la directive, tenus de prendre des mesures de protection aptes à sauvegarder ledit intérêt écologique.

30 Par conséquent, il y a lieu de répondre à la question posée que:

- l'article 4, paragraphe 5, de la directive doit être interprété en ce sens que les mesures de protection prévues à l'article 6, paragraphes 2 à 4, de la directive ne s'imposent qu'en ce qui concerne les sites qui, conformément à l'article 4, paragraphe 2, troisième alinéa, de la directive, sont inscrits sur la liste des sites sélectionnés comme sites d'importance communautaire arrêtée par la Commission selon la procédure visée à l'article 21 de cette directive;

- s'agissant des sites susceptibles d'être identifiés comme sites d'importance communautaire, qui figurent sur les listes nationales transmises à la Commission et, en particulier, des sites abritant des types d'habitats naturels prioritaires ou des espèces prioritaires, les États membres sont, en vertu de la directive, tenus de prendre des mesures de protection aptes, au regard de l'objectif de conservation visé par la directive, à sauvegarder l'intérêt écologique pertinent que ces sites revêtent au niveau national.

Sur les dépens

- 31 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) dit pour droit:

L'article 4, paragraphe 5, 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 doit être interprété en ce sens que les mesures de protection prévues à l'article 6, paragraphes 2 à 4, de cette directive ne s'imposent qu'en ce qui concerne les sites qui, conformément à l'article 4, paragraphe 2, troisième alinéa, de ladite directive, sont inscrits sur la liste des sites sélectionnés comme sites d'importance communautaire arrêtée par la Commission des Communautés européennes selon la procédure visée à l'article 21 de cette directive.

S'agissant des sites susceptibles d'être identifiés comme sites d'importance communautaire, qui figurent sur les listes nationales transmises à la Commission et, en particulier, des sites abritant des types d'habitats naturels prioritaires ou des espèces prioritaires, les États membres sont, en vertu de la directive 92/43, tenus de prendre des mesures de protection aptes, au regard de l'objectif de conservation visé par ladite directive, à sauvegarder l'intérêt écologique pertinent que ces sites revêtent au niveau national.

Signatures.