

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

27 octobre 2005 (*)

«Manquement d'État – Directive 79/409/CEE – Protection des oiseaux sauvages et de leurs habitats – Zones de protection spéciale – Lagune de Messolongi»

Dans l'affaire C-166/04,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 226 CE, introduit le 2 avril 2004,

Commission des Communautés européennes, représentée par M^{me} M. Patakia et M. M. van Beek, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

République hellénique, représentée par M^{me} E. Skandalou, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M^{me} R. Silva de Lapuerta, faisant fonction de président de la cinquième chambre, MM. P. Kūris (rapporteur) et J. Klučka, juges,

avocat général: M. P. Léger,

greffier: M. R. Grass,

vu la procédure écrite,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par sa requête, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que, en ne prenant pas toutes les mesures nécessaires pour instaurer et mettre en œuvre un régime juridique cohérent, spécifique et complet susceptible d'assurer la gestion durable et la protection efficace de la zone de protection spéciale (ci-après la «ZPS») de la lagune de Messolongi, eu égard aux objectifs de conservation fixés par 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»), la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de cette directive.

Le cadre juridique

- 2 L'article 1^{er}, paragraphe 1, de la directive oiseaux dispose:

«La présente directive concerne la conservation de toutes les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen des États membres auquel le traité est d'application. Elle a pour objet la protection, la gestion et la régulation de ces espèces et en réglemente l'exploitation.»

- 3 Aux termes de l'article 2 de ladite directive:

«Les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour maintenir ou adapter la population de toutes les espèces d'oiseaux visées à l'article 1^{er} à un niveau qui corresponde notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, compte tenu des exigences économiques et récréationnelles.»

- 4 Selon l'article 4, paragraphes 1 et 2, de cette même directive:

«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.»

La procédure précontentieuse

- 5 Après avoir reçu une plainte, la Commission a examiné le régime juridique de protection de la lagune de Messolongi et les répercussions environnementales de certaines activités sur la zone dont fait partie cette lagune.
- 6 Considérant que la République hellénique avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive oiseaux, la Commission a engagé à son encontre la procédure prévue à l'article 226 CE. Elle a adressé à cet État membre, le 26 juin 2002, une lettre de mise en demeure. À la suite de la réponse dudit État, la Commission a émis, le 17

décembre 2002, un avis motivé, dans lequel elle a considéré que, en ne prenant pas toutes les mesures nécessaires pour instaurer et mettre en œuvre un régime juridique cohérent, spécifique et complet susceptible d'assurer la gestion durable et la protection efficace de la ZPS de la lagune de Messolongi, eu égard aux objectifs de gestion fixés par la directive oiseaux, la République hellénique avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 4, paragraphes 1, 2 et 4, de ladite directive. Elle a invité la République hellénique à se conformer audit avis motivé dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

- 7 Estimant la réponse donnée à cet égard comme insatisfaisante, la Commission a décidé d'introduire le présent recours.

Sur le recours

Observations liminaires

- 8 La région dénommée «Delta de l'Achéloos, lagune de Messolongi-Aitolikon, estuaire du fleuve Evinos et des îles Echinades», dont la lagune de Messolongi fait également partie, est classée en ZPS dans le cadre de la directive oiseaux. Elle constitue parallèlement un site d'importance communautaire inclus dans le réseau Natura 2000 en vertu 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). En outre, la lagune de Messolongi est reconnue, avec le site d'Aitoliko, comme étant une zone humide d'importance internationale en vertu de la convention relatives aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau, conclue le 2 février 1971 à Ramsar.
- 9 Dans le cadre de la procédure précontentieuse, il a été constaté que les actes juridiques nationaux, qui assuraient au moins partiellement la protection de la ZPS en cause, n'étaient plus en vigueur et qu'un texte destiné à remplacer ces derniers était en cours d'adoption.

Argumentation des parties

- 10 La Commission soutient qu'il n'existe pas de régime juridique national cohérent, spécifique et complet susceptible d'assurer une gestion durable de la zone humide de la lagune de Messolongi et de garantir une protection efficace de cette ZPS ainsi que des espèces d'oiseaux y vivant, eu égard aux objectifs de conservation poursuivis par la directive oiseaux. Elle soutient que ce n'est que par l'adoption et l'application d'emblée d'un arrêté interministériel ou d'une mesure législative analogue qu'un tel régime juridique pourrait être institué.
- 11 Le gouvernement grec fait valoir que l'instrument juridique visant à assurer la protection de la région en cause est en cours de préparation. Il souligne par ailleurs que le régime juridique existant suffit pour assurer une protection efficace de la lagune de Messolongi. Cette protection découlerait en effet d'un cadre juridique global constitué de l'application des conventions internationales, du droit communautaire relatif à la protection de l'environnement, des dispositions constitutionnelles et d'autres dispositions du droit national. À cela s'ajouteraient la jurisprudence du Conseil d'État et la pratique administrative.
- 12 Le gouvernement grec précise que, d'une part, selon l'article 24 de la Constitution hellénique, l'État est tenu d'assurer la protection de l'environnement naturel et culturel et que, pour ce faire, il a l'obligation d'adopter des mesures particulières de prévention ou de répression. D'autre part, la note du directeur général de l'Environnement du ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Environnement et des Travaux publics, du 14 janvier 1997, adressée à tous les services compétents, rappellerait la nécessité de continuer à protéger la région en cause, bien que les deux arrêtés ministériels concernés ne soient plus en vigueur, et de fournir tous les efforts nécessaires à cette protection, jusqu'à la finalisation du cadre juridique plus spécifique prévu en ce qui concerne ladite région.

- 13 Le gouvernement grec soutient également que l'organe de gestion de la lagune de Messolongi exerce d'ores et déjà ses fonctions et ses compétences. À cet égard, il rappelle que les compétences du conseil d'administration de cet organe de gestion sont fixées par la loi n° 2742/1999 concernant le plan d'aménagement du territoire, le développement durable et d'autres dispositions (FEK A' 207/7.10.1999), que ledit organe de gestion a été constitué par l'arrêté interministériel n° 125735/1282, du 7 avril 2003, concernant la détermination du nombre de membres du conseil d'administration de l'organe de gestion de la lagune de Messolongi (FEK B' 473/18.4.2003), et que la composition de ce conseil a été fixée par l'arrêté ministériel n° 126432/2460, du 26 juin 2003 (FEK B' 918/4.7.2003).

Appréciation de la Cour

- 14 En ce qui concerne l'argumentation du gouvernement grec, selon laquelle le cadre juridique existant est suffisant pour atteindre les objectifs fixés à l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive oiseaux, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, les dispositions de cet article imposent aux États membres de conférer aux ZPS un statut juridique de protection susceptible d'assurer, notamment, la survie et la reproduction des espèces d'oiseaux mentionnées à l'annexe I de ladite directive, ainsi que la reproduction, la mue et l'hivernage des espèces migratrices non visées à cette annexe dont la venue est régulière (voir notamment, en ce sens, arrêts du 2 août 1993, Commission/Espagne, C-355/90, Rec. p. I-4221, points 28 à 32, et du 18 mars 1999, Commission/France, C-166/97, Rec. p. I-1719, point 21).
- 15 S'agissant du régime juridique existant, applicable à la lagune de Messolongi, il convient de constater que ledit régime est trop général et ne concerne spécifiquement ni la ZPS litigieuse, ni les espèces y vivant (voir, en ce sens, arrêts du 18 mars 1999, Commission/France, précité, points 24 et 25, et du 25 novembre 1999, Commission/France, C-96/98, Rec. p. I-8531, points 25 et 26).
- 16 Il y a dès lors lieu de rejeter l'argumentation du gouvernement grec selon laquelle les mécanismes énoncés au point 11 du présent arrêt, établissent un cadre juridique approprié afin d'assurer la protection de la zone concernée.
- 17 Le gouvernement grec ne saurait davantage s'appuyer sur la jurisprudence du Conseil d'État pour soutenir que le cadre juridique en vigueur à l'expiration du délai imparti dans l'avis motivé était suffisant pour assurer la protection de cette zone.
- 18 En effet, quand bien même cette jurisprudence assurait, comme le soutient le gouvernement grec, l'application continue des obligations découlant des actes juridiques nationaux qui n'étaient plus en vigueur, il y a lieu de relever, ainsi que le fait la Commission dans sa requête, sans être contredite par ce gouvernement, que lesdits actes ne constituaient pas une mesure suffisante au regard des objectifs de conservation visés par la directive oiseaux. Dès lors, il convient de constater que le seul maintien de la jurisprudence du Conseil d'État ne permettait pas d'assurer la protection de ladite zone.
- 19 En ce qui concerne l'argumentation présentée par ledit gouvernement, tirée de l'absence de risque de remise en cause à tout moment de la délimitation géographique de la ZPS de la lagune de Messolongi dès lors qu'une carte de cette zone existerait déjà, il suffit de constater que la seule circonstance que la loi n° 3044/2002 concernant le transfert du coefficient de construction et autres dispositions concernant les compétences du ministère de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et des Travaux publics (FEK A' 197/27.8.2002) comprenne une telle carte n'est, en tout état de cause, pas suffisante pour que les objectifs de conservation visés par la directive oiseaux puissent être regardés comme atteints.
- 20 Enfin, si le gouvernement grec fait également valoir que des mesures concrètes destinées à assurer la gestion durable et la protection efficace de la ZPS de la lagune de Messolongi ont été prises postérieurement au terme du délai fixé dans l'avis motivé, il convient, à cet égard, de rappeler que la Cour a itérativement jugé que l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'État membre telle qu'elle se présentait au terme de ce délai et que les changements intervenus ultérieurement ne sauraient être

pris en compte par la Cour (voir, notamment, arrêts du 30 janvier 2002, Commission/Grèce, C-103/00, Rec. p. I-1147, point 23, et du 30 mai 2002, Commission/Italie, C-323/01, Rec. p. I-4711, point 8).

- 21 Dans ces conditions, il y a lieu de considérer le recours de la Commission comme fondé.
- 22 Il convient en conséquence de constater que, en ne prenant pas toutes les mesures nécessaires pour instaurer et mettre en œuvre un régime juridique cohérent, spécifique et complet susceptible d'assurer la gestion durable et la protection efficace de la ZPS de la lagune de Messolongi, eu égard aux objectifs de conservation fixés par la directive oiseaux, la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de cette directive.

Sur les dépens

- 23 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 hellénique et celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs, la Cour (cinquième chambre) déclare et arrête:

- 1) **En ne prenant pas toutes les mesures nécessaires pour instaurer et mettre en œuvre un régime juridique cohérent, spécifique et complet susceptible d'assurer la gestion durable et la protection efficace de la zone de protection spéciale de la lagune de Messolongi, eu égard aux objectifs de conservation fixés par la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages, la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de cette directive.**
- 2) **La République hellénique est condamnée aux dépens.**

Signatures

* Langue de procédure: le grec.