CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. SIEGBERT ALBER

présentées le 15 février 2000 *

I — Introduction

1. Le recours en manquement formé par la Commission à l'encontre de la République française, objet des présentes conclusions, comporte plusieurs griefs.

2. La Commission fait tout d'abord valoir une infraction à l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive 79/409/CEE, concernant la conservation des oiseaux sauvages [1] (ci-après la «directive 'protection des oiseaux'»). Selon la Commission, la République française aurait omis de classer le «site» des «Basses-Corbières» en zone de protection spéciale (ZPS) pour certaines espèces d'oiseaux visées à l'annexe I de la directive [2], ainsi que pour certaines espèces migratrices. La République française n'aurait pas non plus pris de mesures de conservation spéciale pour l'habitat de ces espèces d'oiseaux.

3. En second lieu, la Commission invoque la violation de l'article 6, paragraphes 2, 3 et 4, de la directive 92/43/CEE, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages [3] (ci-après la «directive 'habitats'»). Il est reproché dans ce contexte à la République française de n'avoir pas pris les mesures appropriées pour prévenir une détérioration de l'habitat naturel des espèces autochtones ainsi que des perturbations — susceptibles d'avoir un effet significatif — touchant les espèces abritées dans ce «site». Détériorations et perturbations seraient, de l'avis de la Commission, consécutives à l'ouverture et à l'exploitation d'une carrière de calcaire sur le territoire des communes de Tautavel et de Vingrau.

II — Les dispositions applicables

1. *La directive «protection des oiseaux»*

4. Il y a lieu d'observer à titre préliminaire que la directive «protection des oiseaux» s'applique, selon son article 1er, à toutes les espèces d'oiseaux. Pour les espèces d'oi-

* Langue originale: l'allemand.

1 — Directive du Conseil du 2 avril 1979 (JO L 103, p. 1), modifiée en dernier lieu par la directive 97/49/CE de la Commission, du 29 juillet 1997 (JO L 223, p. 9).

2 — Dans la dernière version de l'annexe I, 181 espèces d'oiseaux particulières sont répertoriées.

3 — Directive du Conseil du 21 mai 1992 (JO L 206, p. 7).

seaux particulières mentionnées à l'annexe I et pour les oiseaux migrateurs, l'article 4 prévoit des mesures de conservation spéciale (plus rigoureuses).

5. Le neuvième considérant de la directive «protection des oiseaux» postule ce qui suit:

«considérant que la préservation, le maintien ou le rétablissement d'une diversité et d'une superficie suffisantes d'habitats sont indispensables à la conservation de toutes les espèces d'oiseaux; que certaines espèces d'oiseaux doivent faire l'objet de mesures de conservation spéciale concernant leur habitat afin d'assurer leur survie et leur reproduction dans leur aire de distribution; que ces mesures doivent également tenir compte des espèces migratrices et être coordonnées en vue de la constitution d'un réseau cohérent».

Pour certaines espèces d'oiseaux particulières, cette prémisse est concrétisée à l'article 4 de la directive. Son libellé est le suivant:

«Article 4

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 leurs aires 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.

3 ....

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.»

2. *La directive «habitats»*

6. L'article 2, paragraphe 1, définit l'objectif de la directive «habitats» comme suit:

«1. La présente directive a pour objet 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.»

Toutefois, le paragraphe 3 de cette disposition autorise la restriction suivante:

«3. Les mesures prises en vertu de la présente directive tiennent compte des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales.»

7. Pour ce qui est des habitats naturels, la directive «habitats» distingue entre «sites d'importance communautaire» et «zones spéciales de conservation», qui peuvent toutefois, éventuellement, coïncider. L'article 4, paragraphe 2, troisième alinéa, prévoit que la liste des sites d'importance communautaire est arrêtée selon la procédure visée à l'article 21. Les «zones spéciales de conservation» (ci-après également, de manière abrégée, les «ZSC») sont en revanche déterminées par les États eux-

mêmes. L'article 1er dispose à cet égard comme suit:

«Aux fins de la présente directive, on entend par:

a) à k) ...

l) zone spéciale de conservation: un site d'importance communautaire désigné par les États membres par un acte réglementaire, administratif et/ou contractuel...

m) et n) ...»

8. Conformément à l'article 3, paragraphe 1, première phrase, «Un réseau écologique européen cohérent de zones spéciales de conservation, dénommé 'Natura 2000' est constitué».

L'article 3, paragraphe 1, deuxième alinéa, énonce qui suit:

«Le réseau Natura 2000 comprend également les zones de protection spéciale classées par les États membres en vertu des dispositions de la directive 79/409/CEE.»

9. Quant à l'objet et aux obligations juridiques découlant d'une zone spéciale de conservation, l'article 6 de la directive «habitats» énonce ce qui suit:

«Article 6

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 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 prioritaire, 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.»

10. Pour ce qui est de la ZSC prévue par la directive «protection des oiseaux», l'article 7 de la directive «habitats» dispose comme suit:

«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.»

11. Ces dispositions sont explicitées comme suit dans les septième et dixième considérants de la directive:

«considérant que toutes les zones désignées, y compris celles qui sont classées ou qui seront classées dans le futur en tant que zones spéciales de protection en vertu de la directive 79/409/CEE... devront s'intégrer dans le réseau écologique européen cohérent»

«considérant que tout plan ou programme susceptible d'affecter de manière significative les objectifs de conservation d'un site qui a été désigné ou qui le sera dans le futur doit être l'objet d'une évaluation appropriée».

III — Les faits et la procédure

12. La Commission a été saisie d'une plainte ayant pour objet le projet d'ouverture d'une carrière de calcaire sur le territoire des communes de Tautavel et de Vingrau dans le département des Pyrénées-Orientales.

13. Dans la région des Basses-Corbières vivent toute une série d'espèces d'oiseaux particulièrement dignes de protection et répertoriées — du moins un certain nombre d'entre elles — à l'annexe I de la directive «protection des oiseaux» [4], au premier rang desquelles un couple d'aigles de Bonelli, qui appartient à une espèce menacée de disparition [5]. Le site est en outre situé dans un couloir de migration d'importance européenne. Les autorités françaises ont admis les Basses-Corbières sur une liste de «zones importantes pour la conservation des oiseaux sauvages» (ZICO), sous la désignation ZICO LR07, d'une superficie de 47 400 hectares. À l'intérieur de cette zone, les autorités françaises ont, par un arrêté de biotope [6], reconnu en 1991 la qualité de biotope à une superficie d'environ 231 hectares, destinée en premier lieu à protéger l'aigle de Bonelli sur le territoire des communes de Vingrau et de Tautavel. Dans le même temps, un arrêté analogue [7] a été adopté pour une superficie de 123 hectares, également située dans la région des Basses-Corbières. Un troisième arrêté [8] a ajouté un nouveau biotope de 280 hectares.

14. La Commission a eu connaissance de ce que la société OMYA avait obtenu, le 4 novembre 1994, l'autorisation d'exploitation de carrières de calcaire à ciel ouvert sur le territoire des communes de Vingrau et de Tautavel, ainsi que l'autorisation d'installer sur place une unité de transformation. La société OMYA exploite depuis 1968 une carrière de calcaire sur le territoire de la commune de Tautavel. Devant l'épuisement prévisible de ce gisement, la société a sollicité l'autorisation d'exploiter le calcaire situé sur le territoire des communes précitées, où se trouvent des gisements de calcaire de même nature et de même qualité. D'un point de vue géologique, il s'agit du prolongement du gisement sur une autre partie du territoire communal.

4 — L'article 4, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive «protection des oiseaux» est libellé comme suit:
«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.»

5 — Il s'agit, selon la Commission, notamment, des espèces suivantes: Hieraaetus fasciatus, Ciconia nigra, Ciconia ciconia, Pernis apivorus, Milvus migrans, Milvus milvus, Neophron percnopterus, Circaetus gallicus, Circus aeruginosus, Circus cyaneus, Circus pygargus, Tetrax tetrax, Bubo bubo, Caprimulgus europaeus, Coracias garrulus, Lullula arborea, Sylvia undata, Emberiza hortulana.

6 — Arrêté préfectoral n° 774/91, du 21 mai 1991.

7 — Arrêté préfectoral n° 773/91, du 21 mai 1991.

8 — Arrêté préfectoral n° 95.0226, du 22 février 1995.

15. Les adversaires de ce projet ont attaqué l'autorisation d'exploitation devant les juridictions nationales. Ils ont épuisé les voies de recours de droit interne. On doit supposer que l'autorisation a été en définitive coulée en force de chose jugée.

16. La Commission part de l'hypothèse que l'extraction de calcaire engendre de graves conséquences pour l'environnement. La Commission a donc, par lettre du 10 novembre 1994, appelé l'attention des autorités françaises sur le projet. Celles-ci ont répondu par lettre du 19 septembre 1995. Cette lettre n'étant pas de nature, selon elle, à lever la suspicion d'une violation du traité, la Commission a, par lettre de mise en demeure notifiée le 2 juillet 1996, ouvert la procédure en manquement. Le gouvernement français a répondu par lettre de sa représentation permanente du 28 novembre 1996. Eu égard à sa teneur, la Commission était d'avis que la République française avait manqué aux obligations découlant de la directive «protection des oiseaux» et de la directive «habitats», de sorte qu'elle a adressé, le 19 décembre 1997, un avis motivé à la République française, en l'invitant à prendre les mesures requises dans un délai de deux mois. Dans leur lettre en réponse du 12 juin 1998, notifiée à la Commission le 22 novembre 1998, les autorités françaises ont fait état d'un conflit entre partisans et opposants de l'extraction du calcaire à Vingrau, d'où la nécessité d'une médiation, à l'issue de laquelle serait lancée la procédure de désignation en zone de protection spéciale au sens de la directive «protection des oiseaux».

17. Par mémoire introductif d'instance, du 14 octobre 1998, enregistrée au greffe de la Cour le 16 octobre 1998, la Commission a formé un recours contre la République française, en concluant à ce qu'il plaise à la Cour,

— constater, d'une part, qu'en ne classant pas le site des Basses-Corbières en ZPS de certaines espèces d'oiseaux relevant de l'annexe I de la directive oiseaux, ainsi que de certaines espèces migratrices non visées à l'annexe I, et en ne prenant pas non plus de mesures de conservation spéciale concernant leur habitat, en violation de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de ladite directive, et d'autre part, qu'en ne prenant pas les mesures appropriées dans le site des Basses-Corbières pour éviter les perturbations touchant les espèces abritées dans ce site ainsi que les détériorations de leur habitat susceptibles d'avoir un effet significatif, consécutives à l'ouverture et à l'exploitation de carrières de calcaire sur le territoire des communes de Tautavel et Vingrau, en violation de l'article 6, paragraphes 2, 3 et 4, de la directive «habitats», la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité;

— condamner la République française aux dépens.

18. La République française invite la Cour — sans conclure expressément à cette

fin — à déclarer partiellement non fondé le premier grief et à rejeter le deuxième grief.

19. Le gouvernement français reconnaît n'avoir pas formellement désigné en temps utile les zones de protection spéciale. Nonobstant cette omission, il estime cependant avoir pris les mesures appropriées aux fins de la préservation des intérêts ornithologiques des Basses-Corbières, de sorte qu'ils se concilient avec l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive «protection des oiseaux». Le premier grief serait donc partiellement non fondé.

20. En ce qui concerne le deuxième grief, le gouvernement français fait valoir que le projet d'extraction du calcaire a fait l'objet d'une étude approfondie du point de vue de sa compatibilité avec le traité. Les exigences de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive «habitats» seraient ainsi satisfaites, ce qui entraînerait le rejet du deuxième moyen.

21. La Cour a adressé des questions aux parties en les invitant à y répondre par écrit. Elle a invité les deux parties à répondre à une question dont la teneur était en substance, pour l'essentiel, la suivante: conformément à l'article 7 de la directive «habitats» les obligations découlant de l'article 6, paragraphes 2 à 4, de la directive «habitats» ne se substituent aux obligations découlant de l'article 4, paragraphe 4, de la directive «protection des oiseaux», que pour les zones de protection spéciale déjà classées ou reconnues comme telles. Dans la région des Basses-Corbières aucune zone de protection spéciale n'avait été désignée, à tout le moins à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé (20 février 1998). Les parties sont invitées à exposer les raisons pour lesquelles elles considèrent néanmoins que l'article 6, paragraphes 2 à 4, serait néanmoins applicable.

22. Alors que la Commission a exposé en détail ses raisons, le gouvernement français est d'avis que l'article 6, paragraphes 2 à 4, de la directive «habitats» n'est pas applicable en l'espèce. Partant, le deuxième grief serait irrecevable et en tout cas non fondé.

23. En outre, la Cour a sollicité de la Commission la communication de certaines données concernant le fait que les Basses-Corbières figurent dans l'inventaire ornithologique européen intitulé «Important Bird Areas in Europe», ainsi que des informations sur l'extension respective des zones de protection spéciale par rapport aux zones importantes pour la conservation des oiseaux sauvages[9] et enfin des informations sur les flux migratoires des oiseaux migrateurs au-dessus de la région des Basses-Corbières.

9 — (omissis).

La Commission a répondu de manière exhaustive à toutes ces questions, à l'aide de listes, de cartes et de schémas.

24. Il conviendra de revenir sur les moyens et arguments des parties dans le cadre des questions juridiques respectivement soulevées.

IV — En ce qui concerne le premier moyen

1. *Arguments des parties*

25. La Commission, en son premier grief, fait valoir une infraction à l'article 4 de la directive «protection des oiseaux», et cela à plusieurs égards. D'une part, les autorités françaises auraient omis, alors qu'elles y étaient tenues, d'ériger la région des Basses-Corbières en zone de protection spéciale, ce qui doit être considéré comme une infraction tant au paragraphe 1 de l'article 4 — en raison de la présence, dans cette région, de plusieurs espèces dignes de protection au sens de l'annexe I de la directive — qu'au paragraphe 2 de l'article 4 — en raison de l'importance de cette région au regard des flux migratoires des oiseaux migrateurs. Pour ce qui est des autres mesures de conservation au sens de l'article 4, paragraphe 1, la République française n'aurait satisfait que partiellement à cette exigence. L'arrêté de biotope pris par les autorités françaises (n° 774/91) ne concerne que l'aigle de Bonelli. Aucune autre mesure de conservation spéciale n'a été prise pour ce qui concerne les autres espèces nécessitant une attention particulière, ayant leur habitat dans cette région, pas plus que pour les oiseaux migrateurs fréquentant la région.

26. La Commission rappelle expressément dans sa réplique que l'existence d'une violation du traité s'apprécie à la fin du délai fixé dans l'avis motivé — en l'occurrence donc le 20 février 1998. Le fait qu'ultérieurement des zones de protection spéciale aient été désignées ne saurait rien y changer. Même si l'on devait prendre en compte les désignations intervenues en 1999 ou éventuellement planifiées, la superficie des zones de protection spéciale devrait être considérée comme insuffisante, étant donné qu'elle ne représente que 1,35 % des ZICO. Pour démontrer l'importance de la région du point de vue ornithologique, la Commission se fonde, dans sa réplique, sur une étude de mars 1999 ayant trait à la désignation des ZICO en France. De l'avis de la Commission, une superficie globale de 10 950 hectares devrait être déclarée *zone de protection spéciale*. Il s'agirait de secteurs d'intérêt vital pour les rapaces. En outre, des zones d'une superficie totale de 16 600 hectares, considérées comme territoires de chasse privilégiés des rapaces, nécessiteraient une protection particulière et se prêteraient dès lors à un classement en *zones de protection spéciale*. Il conviendrait, en toute hypothèse, d'éviter à l'intérieur de ces zones des dégradations au sens de l'article 4, paragraphe 4, de la directive «protection des oiseaux». La Commission considère que la superficie totale des zones décrites, d'environ 27 550 hectares, correspondant à

58 % des ZICO, représente un cadre de référence appropriée pour déterminer les zones « plus appropriées » à la préservation des espèces protégées. De l'avis d'experts locaux, le site d'implantation de la carrière projetée à Vingrau nécessiterait une protection particulière.

27. Enfin, la circonstance que tout récemment les aigles de Bonelli aient disparu du secteur permettrait de conclure qu'une protection insuffisante leur avait été accordée. La Commission n'aurait pas non plus été informée d'éventuelles démarches à caractère pénal, à la suite de la disparition des oiseaux. Au total, il n'y aurait pas eu de mesures de protection suffisantes au sens de la directive « protection des oiseaux ».

28. Le gouvernement français reconnaît que des zones de protection spéciale de la directive « protection des oiseaux » ont été désignées avec retard dans la région des Basses-Corbières [10]. Ce retard serait dû à un conflit opposant partisans et adversaires du projet d'extension de la carrière de calcaire. Les adversaires du projet auraient utilisé la directive « protection des oiseaux » pour empêcher la réalisation du projet, alors même que les associations ornithologiques locales étaient d'avis que le projet était compatible avec la protection des oiseaux. Ils auraient au reste épuisé toutes les voies de recours de l'ordre juridique interne pour empêcher le projet, ce qui a finalement amené le Conseil d'État à rejeter le pourvoi en raison de son caractère abusif et à condamner pour procédure abusive le comité de défense de Vingrau à une amende de 10 000 FRF [11].

29. Selon le gouvernement, le conflit doit être vu à la lumière d'un contexte économique et social tendu. Les gisements de calcaire extraits à Tautavel feraient l'objet d'une transformation dans la fabrique de Salses. Leur exploitation garantirait, directement ou indirectement, quelque 200 emplois et cela dans une région caractérisée par un taux de chômage de 17,5 %, supérieur à la moyenne nationale, qui est de 12 %. Le produit social brut de la région Languedoc-Roussillon, égal à 92 800 FRF, serait inférieur à la moyenne nationale, qui est de 122 000 FRF. La région Languedoc-Roussillon se situerait du point de vue économique à l'avant-dernière place, devant la Corse.

30. Le conflit entre partisans et adversaires de l'extraction du calcaire aurait pris des proportions telles que l'ancienne ministre de l'Environnement, M^me^ Bouchardeau, aurait été appelée en qualité de médiatrice. On ne serait toutefois pas encore parvenu à un règlement définitif de la situation.

10 — En janvier 1999, des zones de protection spéciale ont été désignées à partir des superficies couvertes par les arrêtés de biotope n^os^ 773/91 et 774/91. La procédure de désignation d'une autre zone de protection, d'une superficie de 280 hectares, qui remonterait de son côté à un arrêté de biotope de 1995 (arrêté préfectoral n° 95.0226, portant sur le territoire de la commune de Feuilla, du 22 février 1995), serait en cours. Au stade de la procédure orale, la notification à la Commission faisait encore défaut.

11 — Arrêt du Conseil d'État n° 186354, du 29 décembre 1997.

31. Même si le conflit ne constitue pas en soi une justification de la désignation tardive de zones de protection spéciale, cela permettrait d'expliquer le comportement des autorités françaises. Dans l'intérêt de la survie d'une espèce rare telle que l'aigle de Bonelli, il n'aurait pas été opportun de placer les oiseaux au coeur du conflit.

32. En ce qui concerne l'obligation pesant sur les États membres de désigner des zones de protection spéciale, le gouvernement français fait observer qu'un État membre dispose d'un certain pouvoir d'appréciation quant au choix des territoires les plus appropriés à la conservation des oiseaux. Il n'y aurait pas non plus d'obligation de classer la totalité d'une ZICO en zone de protection spéciale. La Commission n'aurait en aucune manière indiqué dans la requête où il convenait précisément de localiser les zones de protection spéciale, alors qu'il s'agirait tout de même, en ce qui concerne la ZICO LR07 «Basses-Corbières», d'un territoire d'environ 47 000 hectares. En se référant aux indications fournies dans le document répertoriant les ZICO en France (inventaire ZICO), le gouvernement français constate qu'en ce qui concerne les ZICO les plus étendus, où la présence humaine constituerait occasionnellement l'un des paramètres, seules les composantes essentielles de la ZICO pourraient faire l'objet d'une désignation en ZPS, constituant une sorte de noyau dur. La ZICO de la région des Basses-Corbières s'étendrait sur le territoire de deux départements [12] et correspondrait ainsi simplement à un cadre de référence à l'intérieur duquel il convient d'identifier les zones les plus pertinentes pour la conservation des oiseaux. Dans la mesure où la ZICO des Basses-Corbières comprendrait précisément des grands rapaces nécessitant de grands territoires de chasse, le gouvernement français n'envisagerait pas de classer en ZPS la totalité de la superficie retenue. Au reste, il serait difficile de déterminer avec précision le territoire de chasse d'un oiseau de proie, étant donné que cela dépendrait de la saison et des ressources alimentaires effectivement disponibles. Quant à l'étendue du territoire de chasse d'un aigle de Bonelli, on trouverait dans la littérature scientifique des indications allant de 20 km^2 à 300 km^2. Le territoire de chasse d'un aigle royal — qui ne se serait niché dans la région des Basses Corbières qu'au cours des dernières années — serait évalué à 160 km^2.

33. Dans ce contexte, le gouvernement français renvoie également aux conclusions de l'avocat général Fennelly dans l'affaire C-166/97, qui considère au départ qu'«il convient d'encourager les États membres à entreprendre des études exhaustives de leurs territoires nationaux en vue de se conformer à l'obligation de classement que la directive leur impose. Il serait contre-productif... de considérer que toute zone identifiée comme appropriée à la protection des oiseaux sauvages doit forcément être classée» [13].

34. Lors de la désignation des zones de protection spéciale dans la région des

12 — Les Pyrénées-Orientales et l'Aude.

13 — Voir conclusions de l'avocat général Fennelly du 10 décembre 1998 (arrêt du 18 mars 1999, Commission/France, Rec. p. I-1719, spécialement p. I-1721, point 19).

Basses-Corbières, les autorités françaises se seraient exclusivement laissé guider par des critères ornithologiques. D'après les observations les plus récentes du groupe ornithologique roussillonnais (GOR) et du «groupe de recherche et d'information sur les vertébrés et leur environnement (GRIVE)», ainsi que d'après le bilan écologique des études d'impact menées sur les sites concernés par le projet d'ouverture de carrières sur le territoire des communes de Vingrau et de Tautavel, la région des Basses-Corbières abriterait une avifaune nicheuse, classique dans les milieux méditerranéens. À l'exception de l'aigle de Bonelli, ces oiseaux ne seraient pas rares. Sur la question de la protection particulière requise pour l'aigle de Bonelli, on trouverait en revanche plusieurs actes juridiques [14]. La ferme intention du gouvernement français de protéger l'aigle de Bonelli serait démontrée par l'adoption de 19 arrêtés de biotope, dont 12 dans la seule région du Languedoc-Roussillon, lesquels auraient été adoptés expressément pour protéger les aigles de Bonelli ainsi que d'autres espèces.

35. Pour ce qui est d'autres espèces mentionnées par la Commission, abritées dans la région et nécessitant une protection, le gouvernement français rappelle, d'une part, que de façon générale les grands rapaces nichent dans des sites analogues à ceux hébergeant les aigles de Bonelli et, d'autre part, que leur présence peut se manifester sous différentes formes. C'est ainsi que les oiseaux peuvent être nicheurs, sédentaires ou migrateurs. Les critères de désignation d'une zone de protection spéciale tiendraient principalement compte des espèces d'oiseaux visées dans l'annexe I de la directive «protection des oiseaux» qui seraient sédentaires ou régulièrement nicheuses; or, le busard Saint-Martin (Circus cyaneus), l'outarde canepetière (Tetrax tetrax) et le rollier d'Europe (Coracias garrulus) ne nicheraient qu'occasionnellement dans la région.

36. Pour ce qui est des oiseaux migrateurs — qu'ils soient ou non mentionnés à l'annexe I de la directive «protection des oiseaux» — le gouvernement français fait observer que la région est davantage une zone de passage qu'une zone de stationnement ou de nourrissage. Certaines espèces telles que la cigogne blanche (Ciconia ciconia), la cigogne noire (Ciconia nigra), le milan noir (Milvus migrans) et le busard cendré (Circus pygargus) pourraient certes être observées en halte migratoire ou à la recherche d'une nourriture, mais il n'existerait pas dans la région des Basses-Corbières de grandes zones de rassemblement comme cela pourrait être le cas, par exemple, sur les étangs littoraux. Au surplus, le passage des oiseaux migrateurs dans la région des Basses-Corbières serait conditionné par le régime des vents. Lorsque la brise souffle de la mer (du sud-est vers le nord-ouest), le vent obligerait les oiseaux à survoler la première ligne de crête. Au contraire, la tramontane, vent orienté nord-ouest — sud-est, repousserait le passage des oiseaux vers la frange littorale, en dehors de la ZICO, et pourrait même interrompre

14 — Voir directive 79/409, annexe I; convention de Bern relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel d'Europe, annexe II (voir à cet égard la décision 82/72/CEE du Conseil, du 3 décembre 1981; JO L 38, du 10 février 1982, p. 1). L'aigle de Bonelli bénéficie, comme d'autres rapaces, de la protection que lui confère la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature.

leur vol. De surcroît, le gouvernement français affirme qu'à sa connaissance aucun comptage scientifique des oiseaux migrateurs au-dessus des Basses-Corbières n'a été entrepris, de sorte que l'on ne disposerait pas de données fiables quant au nombre des oiseaux régulièrement de passage dans cette région. D'un point de vue scientifique, ce serait dès lors à bon droit que la République française aurait consacré une attention plus particulière à l'aigle de Bonelli dans le cadre de sa politique de protection des oiseaux des Basses-Corbières, tout en consacrant également une certaine attention aux autres espèces d'oiseaux autochtones.

37. La région des Basses-Corbières serait à elle seule couverte par trois arrêtés de biotope. Ces arrêtés protégeraient quatre sites de nidification de l'aigle de Bonelli, dont deux sur le territoire des communes de Tautavel et de Vingrau et deux sur le territoire des communes de Maury, de Planèzes et de Raziguères. Enfin, une zone située sur le territoire de la commune de Feuilla, dans le département de l'Aude, d'une superficie de 280 hectares, serait également protégée. Il résulterait expressément du texte et des annexes respectivement jointes aux arrêtés de biotope que ces derniers visent non seulement la protection de l'aigle de Bonelli, mais aussi, au minimum, treize espèces dignes de protection, figurant à l'annexe I de la directive «protection des oiseaux» [15].

15 — Circaetus gallicus, Aquila chrysaetos, Caprimulgus europaeus, Anthus campestris, Sylvia undata, Pyrrhocorax Pyrrhocorax, Emberiza hortulana, Bubo Bubo, Pernis apivorus, Milvus migrans, Circus pygargus, Lullula arborea, Falco peregrinus.

2. *Appréciation*

38. En ce qui concerne le premier moyen pris en sa première branche, faisant grief au gouvernement français de ne pas avoir désigné de zones de protection spéciale dans la région des Basses-Corbières, il n'y a plus lieu de procéder à un examen abstrait des obligations pesant sur le gouvernement français, celui-ci ayant admis expressément le manquement. La constatation d'une violation du traité s'appréciant par rapport à la situation existant à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé [16], la circonstance que des zones de protection spéciale aient été ultérieurement désignées ne saurait couvrir l'irrégularité. Étant donné que le premier grief porte sur la désignation formelle, le fond même des arrêtés de biotope n'est pas présentement en cause. Il est dès lors possible, sur cette base, de constater une infraction au traité pour non-respect des obligations découlant de l'article 4, paragraphe 1, de la directive «protection des oiseaux», sans avoir à procéder à une évaluation de la localisation géographique ni de l'étendue dévolue à la zone de protection spéciale qui aurait dû être désignée.

39. En ce qui concerne la deuxième branche du premier moyen — le fait d'avoir omis de prendre des mesures de protection particulières pour les habitats des espèces répertoriées à l'annexe I de la directive «protection des oiseaux» au sens de l'arti-

16 — Voir arrêt du 25 novembre 1999, Commission/France (C-96/98, Rec. p. I-8531, point 19).

cle 4, paragraphe 1, première phrase, les données sont différentes. L'article 4, paragraphe 1, impose aux États membres de prendre des mesures de protection spéciale au sein desquelles la désignation de ZPS ne constitue qu'une mesure parmi d'autres, même si elle a les faveurs du législateur («notamment»). Aux termes de l'article 4, paragraphe 2, un régime analogue («des mesures similaires») s'applique «à l'égard des espèces migratrices non visées à l'annexe I dont la venue est régulière... en ce qui concerne leurs aires de reproduction, de mue et d'hivernage et les zones de relais dans leurs aires de migration».

40. Il est constant qu'une série d'espèces visées à l'annexe I de la directive «protection des oiseaux» s'abritent dans la région des Basses-Corbières. Le désaccord entre parties porte tout au plus sur quelques espèces, qui donnent lieu à des appréciations divergentes, notamment sur le point de savoir si les espèces concernées de cette région sont sédentaires, occasionnellement nicheuses, ou s'il s'agit au contraire d'oiseaux migrateurs. Tant la Commission que le gouvernement français se fondent sur l'état des connaissances en matière ornithologique, et il n'appartient pas à la Cour d'y substituer ses propres appréciations.

41. Pour autant qu'il s'agit d'espèces mentionnées à l'annexe I, celles-ci bénéficient, suivant déjà une approche purement juridique, du statut particulier d'espèces faisant l'objet de mesures de conservation spéciale au sens de l'article 4, paragraphe 1, de la directive «protection des oiseaux». Cette disposition ne fait précisément aucune distinction selon le mode de vie des oiseaux ou leur classement biologique, mais renvoie, globalement, à l'énumération figurant à l'annexe I.

42. Aux fins de l'examen à suivre, on peut et on doit partir de l'hypothèse que les Basses-Corbières abritent un certain nombre d'espèces — de l'ordre de 10 à 20 — répertoriées à l'annexe I de la directive «protection des oiseaux». Une attention particulière doit être prêtée, de l'avis concordant des parties à la procédure, aux rapaces, et parmi ceux-ci, à l'aigle de Bonelli, en tant qu'espèce menacée d'extinction en Europe. Les deux parties à la procédure ont d'ailleurs, de ce point de vue, mis en avant l'aigle de Bonelli dans leurs argumentations. On notera toutefois que les griefs de la Commission à cet égard portent davantage sur le fait que les autorités françaises auraient négligé toutes les autres espèces nécessitant une protection.

43. Il y a donc lieu tout d'abord de vérifier si, pour ces espèces nécessitant une protection, des «mesures de conservation spéciale» ont été prises. Pour apprécier cette question, il peut être important de vérifier si d'éventuelles mesures de protection, appropriées et suffisantes, ont été prises. Il y a lieu ensuite d'effectuer un examen comparatif par rapport aux espèces d'oiseaux migrateurs non répertoriées à l'annexe I de la directive «protection des oiseaux» et dans les conditions définies à l'article 4, paragraphe 2, de cette directive. Les arrêtés de biotope n^{os} 773/91, 774/91 et 95.0226, des années 1991 et 1995,

entrent en compte en tant que mesures de conservation au sens de cette disposition. Avec des superficies respectives de 123, 231 et 280 hectares, ce sont au total 634 hectares situés dans les Basses-Corbières qui ont obtenu un statut particulier en ce qui concerne la protection des oiseaux. Les arrêtés de biotope n^{os} 773/91 et 774/91 sont formulés de manière presque identique, alors que l'arrêté de biotope n° 95.0226 est libellé différemment des deux premiers. Le point commun aux trois arrêtés est que les biotopes ainsi désignés mentionnent expressément dans leur titre l'aigle de Bonelli [17]. Dans les considérants des arrêtés n^{os} 773/91 et 774/91, l'objet de la protection instituée par les arrêtés y est défini comme «le biotope... de l'aigle de Bonelli... et des autres espèces protégées dont la liste figure en annexe au présent arrêté». Ces listes contiennent une énumération de 41 [18] ou 38 [19] espèces d'oiseaux, dont un tiers environ figurent à l'annexe I de la directive «protection des oiseaux» [20]. Bien que ne revêtant peu ou pas d'importance aux fins de la présente affaire, on notera avec intérêt, pour compléter la description de la faune protégée par les arrêtés de biotope, le fait que dans l'annexe des arrêtés de biotope sont mentionnés, outre des espèces d'oiseaux, d'autres animaux tels que des insectivores (le hérisson), des chauve-souris, des rongeurs et des carnivores.

44. L'arrêté de biotope n° 95.0226 contient en son article 1er une description comparable de l'objet de la protection. Là encore, il est fait mention de «l'aigle de Bonelli et... autres espèces animales inventoriées, dont la liste est annexée au présent arrêté».

45. Les mesures de protection prévues pour les espèces d'oiseaux et autres espèces animales ainsi caractérisées sont décrites différemment dans les arrêtés de 1991 et dans l'arrêté de 1995. Les arrêtés de biotope de 1991 interdisaient expressément toute pénétration, notamment par la pratique de l'escalade, dans le périmètre du biotope, durant la période allant du 15 janvier au 30 juin. Les seules exceptions à cette interdiction ne concernent que les travaux d'entretien effectués par les propriétaires des terrains ainsi que certaines activités liées à la protection des oiseaux. En outre, toute atteinte à l'intégrité de l'équilibre biologique du biotope est interdite. Cette interdiction générale n'est assortie que d'exceptions limitées, en faveur de mesures destinées à favoriser le maintien des aigles, ainsi que le maintien de la sécurité et de l'ordre publics. Les feux et toute forme de pollution du périmètre sont interdits.

46. L'arrêté n° 774/91 autorise expressément l'édification d'un écran visuel [21] par les soins de la société OMYA pour entreposer des matériaux d'extraction. Cette autorisation est assortie de l'obligation de végétaliser l'écran visuel avec des espèces autochtones.

17 — Voir à chaque fois l'article 1er des arrêtés de biotope.

18 — Voir arrêté n° 773/91.

19 — Voir arrêté n° 774/91.

20 — Voir annexe I de la directive «protection des oiseaux» telle que modifiée par la directive 91/244/CEE de la Commission, du 6 mars 1991 (JO L 115, p. 41).

21 — On entend probablement par là un écran paysager sous la forme d'un talus de remblai.

47. Dans l'arrêté de biotope n° 95.0226, la description des activités interdites est sensiblement plus détaillée. Certaines activités sont interdites, tels le piétinement, l'arrachage ou l'enlèvement de la végétation, la pénétration ou la circulation des personnes en dehors des chemins, la pratique de la moto ou du vélo tout-terrain, etc. L'énoncé détaillé des activités interdites ne signifie cependant pas nécessairement une protection plus intensive que celle prévue dans les arrêtés de biotope n^{os} 773/91 et 774/91. Dans ces derniers, les interdictions sont simplement formulées de façon plus globale.

48. Il ne s'agit pas nécessairement sur ce point d'identifier les différences de fond quant au niveau de protection conféré par les arrêtés de biotope. La question qui importe en l'occurrence est de savoir si la réglementation garantit une protection suffisante pour les oiseaux présents dans la région, considérés comme espèces nécessitant une protection en vertu du droit communautaire. Il est permis de répondre par l'affirmative à cette question. L'ensemble des obligations et interdictions imposées par les arrêtés de biotope profitent à la flore et à la faune des régions protégées. Le fait que les arrêtés n^{os} 773/91 et 774/91 prennent pour référence la période du 15 janvier au 30 juin et que l'escalade soit expressément interdite durant cette période a certes pour objet de protéger les lieux et périodes de nidification de l'aigle de Bonelli. Néanmoins, d'autres espèces — et notamment des rapaces — ayant des habitudes de nidification semblables profiteront de cette protection. Un exemple frappant à l'appui de cette affirmation est la colonisation de l'aigle royal dans la région *après* l'adoption des arrêtés de biotope.

49. Il y a lieu dès lors de rejeter l'affirmation de la Commission suivant laquelle les arrêtés de biotope tendent unilatéralement à la seule protection des aigles de Bonelli. Tant la position privilégiée de l'aigle de Bonelli que la protection matérielle qui en découle, de manière corollaire, pour les autres espèces protégées paraissent appropriées.

50. L'observation de la Commission suivant laquelle le gouvernement français ne lui aurait communiqué, au stade précontentieux, que le seul arrêté de biotope n° 774/91, à l'exclusion des arrêtés de biotope n^{os} 773/91 et 95.0226, tire probablement son origine d'un malentendu, puisqu'il est constant que l'autorisation d'ouverture d'une carrière de calcaire sur le territoire des communes de Tautavel et de Vingrau était à l'origine de la procédure et que l'arrêté de biotope n° 774/91 englobe précisément ce territoire. Le grief ayant ensuite été étendu à l'ensemble des Basses-Corbières, le gouvernement français a été amené à mentionner l'ensemble des mesures arrêtées à ce niveau. Rien n'empêche, en toute hypothèse, la Cour de prendre connaissance de l'ensemble des mesures de protection prises dans la région des Basses-Corbières.

51. La Commission est d'avis que le caractère insuffisant des mesures de protection serait démontré par le fait qu'en 1998 [22] un aigle de Bonelli (mâle) et « récemment » [23] le

22 — Il s'agit d'un élément avancé par la Commission en avril 1998.

23 — Terme employé par la Commission.

deuxième individu auraient disparu des falaises de Vingrau. De même, sur un autre site compris dans le périmètre de l'arrêté de biotope n° 773/91, un couple d'aigles de Bonelli aurait disparu.

52. D'une part, comme le soutient à juste titre le gouvernement français, on ne peut pas exclure que des causes naturelles soient à l'origine de ces disparitions. D'autre part, le gouvernement français a soutenu, sans être contredit, qu'en juin 1999 un aigle de Bonelli avait été aperçu au-dessus des falaises de Vingrau. Au reste, les deux parties expriment l'espoir que les aigles de Bonelli pourront à nouveau coloniser les lieux de nidification connus, la Commission, pour s'en tenir au besoin de protection qu'elle invoque, le gouvernement français, pour documenter l'étendue suffisante du niveau de protection.

53. La disparition différée des aigles de Bonelli ne paraît pas nécessairement militer à l'encontre du caractère approprié des arrêtés de biotope aux fins de la protection des animaux, puisqu'un couple d'aigles de Bonelli s'est établi depuis peu, ce qui suggère une relative préservation du site et/ou un environnement peu ou pas perturbé.

54. La Commission paraît au reste nourrir des doutes quant à une disparition du couple d'aigles de Bonelli de ses lieux de nidification habituels pour des raisons qui seraient liées à l'environnement puisqu'elle exige implicitement du gouvernement français qu'il ouvre une enquête pénale sur la disparition des animaux.

55. Partant, on peut tirer la conclusion que les biotopes instaurés par les arrêtés de biotope constituent un moyen approprié à la protection des aigles de Bonelli *et* des autres oiseaux nécessitant une protection et abrités dans le secteur. Sur cette première conclusion vient toutefois se greffer la question de savoir si ces mesures présentent un caractère approprié du point de vue de leur étendue.

56. Tant au cours de la procédure précontentieuse que dans la requête introductive d'instance, la Commission a soulevé le grief général suivant lequel des mesures appropriées n'avaient pas été adoptées en ce qui concerne la région des Basses-Corbières. S'agissant de la non-désignation de zones de protection spéciale, une absence complète de telles mesures justifie un grief d'ordre général. En revanche, lorsque certaines mesures existent, il est problématique d'examiner leur caractère suffisant, à défaut surtout d'indications plus précises dans la requête, quant à savoir *quelles mesures* dans *quelle zone* géographiquement bien déterminée des mesures auraient dû être prises.

57. Un premier élément de référence est bien entendu constitué par l'identification de la ZICO LR07. Pour ce qui est du rapport entre l'extension géographique d'une ZICO et la désignation de ZPS, la

Cour a déjà statué en ce sens qu'elles ne devaient pas être identiques. «Le seul fait que le site en cause a été inclus dans l'inventaire ZICO ne prouve pas qu'il devait être classé en ZPS» [24]. Ce n'est que dans la réplique que la Commission, se fondant sur une étude de mars 1999, a identifié certains secteurs à l'intérieur de la ZICO LR07 qui auraient dû être désignés en zones de protection spéciale ou qui devraient encore l'être.

58. Pour pouvoir apprécier si — par delà la non-désignation de zones de protection spéciale — les mesures de conservation spéciale prises sous la forme d'arrêtés de biotope ont eu pour effet de satisfaire aux exigences juridiques de fond, il importe tout d'abord d'en fixer l'unité de mesure. On peut envisager à cette fin une application par analogie de la jurisprudence concernant le rapport entre l'extension géographique d'une ZICO et la désignation, imposée par la directive, de zones de protection spéciale. Tant dans l'affaire C-166/97 [25] que dans l'affaire C-96/98 [26], la Commission reprochait à la République française de ne pas avoir, dans le cadre *de ZICO*, classé de superficies suffisamment étendues en ZPS. Dans les deux cas, l'instance a abouti à une condamnation de la République française sur ce point. Il convient néanmoins d'observer que la République française avait dans les deux cas admis en principe l'omission.

59. Dans l'affaire C-166/97, une superficie de 21 900 hectares de l'estuaire de la Seine avait été reconnue comme ZICO. En outre, il y avait lieu de prendre comme point de départ le fait que 7 800 hectares de l'estuaire avaient été admis dans le répertoire ornithologique européen «Important Bird Areas in Europe» publié en 1989, de sorte qu'une superficie de 2 750 hectares déclarée ZPS ne suffisait pas dans ce cas particulier.

60. Dans l'affaire C-96/98, les données étaient à peu près les mêmes. 77 900 hectares avaient été déclarés *ZICO* dans le Marais poitevin. Dans l'inventaire ornithologique européen «Important Bird Areas in Europe», le Marais poitevin avait été admis pour 57 830 hectares. À l'époque de la procédure en manquement, une superficie de 26 250 hectares avait été classée en ZPS. À la suite d'autres désignations, la superficie des ZPS s'élevait en avril 1996 à 33 742 hectares. 15 000 hectares supplémentaires furent annoncés en cours d'instance. À défaut de précisions quant aux zones à désigner, la Cour a constaté un manquement à la directive, ce que le gouvernement français avait d'ailleurs admis.

61. Des deux arrêts, on pourrait éventuellement tirer la conclusion que, dans l'affaire présentement en cause, la disproportion chiffrée, entre l'étendue de la superficie de la ZICO LR07 et la superficie des zones de protection spéciale protégées par les arrêtés de biotope, dénote un manquement à la directive. La ZICO «Basses-Corbières» a été admise pour une superficie de 47 400 hectares. Dans l'inventaire ornitho-

24 — Voir arrêt du 18 mars 1999, Commission/France (cité à la note 13, point 42).

25 — Arrêt du 18 mars 1999, Commission/France (cité à la note 13).

26 — Arrêt du 25 novembre 1999, Commission/France (cité à la note 16).

logique européen «Important Bird Areas in Europe», les Corbières comptent pour 150 000 hectares au sein de la région administrative Languedoc-Roussillon. Cependant, les Corbières ainsi identifiées recouvrent tant la ZICO LR07 «Basses-Corbières» que la ZICO LR06 «Hautes-Corbières». Néanmoins, on doit considérer ces chiffres avec prudence, étant donné que la somme des superficies respectives des ZICO LR06 et LR07 s'élève à 122 150 hectares [27], alors que dans l'inventaire «Important Bird Areas in Europe» la zone admise comme telle est estimée à 150 000 hectares, ce qui signifie tout de même une différence de quelque 27 000 hectares. À ces superficies s'opposent les superficies classées en ZPS par les arrêtés de biotope en cause, s'étendant sur 680 hectares au total, soit un pourcentage de 1,35 %.

62. On ne saurait à cet égard méconnaître le fait que le gouvernement français a soutenu au cours de l'instance que du fait même qu'il a désigné, même si c'est avec retard, les zones de protection spéciale dans les Basses-Corbières, qui se confondent avec les zones protégées par les trois arrêtés de biotope, il a satisfait à toutes les obligations qui lui incombent en vertu de la directive «protection des oiseaux». S'agissant de définir une unité de mesure objective pour apprécier si cet ordre de grandeur peut constituer une mise en œuvre suffisante des obligations pesant sur les États membres, il peut être utile de jeter un coup d'oeil sur les ZPS déjà désignées dans le passé par rapport aux ZICO telles qu'elles ont été classées. Pour obtenir une vue d'ensemble de la répartition des ZICO en France effectuée par la «Ligue pour la protection des oiseaux» (LPO), il convient de savoir qu'il existe en France, selon une étude de 1995, 285 ZICO. La LPO a procédé à une classification des ZICO en 7 catégories, en fonction de leur importance ornithologique. La répartition se présente comme suit:

— Classe A', comprenant 6 ZICO, d'un intérêt ornithologique très exceptionnel

— Classe A, comprenant 27 ZICO, d'un intérêt ornithologique exceptionnel

— Classe B, comprenant 21 ZICO, d'un intérêt ornithologique très élevé

— Classe C, comprenant 32 ZICO, d'un intérêt ornithologique élevé

— Classe D, comprenant 42 ZICO, d'un intérêt ornithologique moyennement élevé

— Classe E, comprenant 65 ZICO, d'un intérêt ornithologique très notable

27 — La superficie de la ZICO LR06 est estimée à 74 750 hectares et celle de la ZICO LR07 à 47 400 hectares.

— Classe F, comprenant toutes les autres ZICO, d'un intérêt ornithologique notable.

63. La désignation en tant que ZPS peut donc également dépendre de la catégorie dont relèvent les zones classées. À la demande de la Cour, la Commission a fourni un aperçu faisant apparaître des pourcentages de classement en ZPS dans les ZICO de la catégorie C et dans les catégories inférieures. On peut déduire de ce tableau que quelques ZICO ont été classées en ZPS à hauteur de 80 %, 90 % ou même 100 %. Dans un certain secteur (estuaires du Trieux et du Jaudy) la ZPS classée va même au-delà des limites de la ZICO. Un pourcentage élevé de superficie classée ne dépend pas non plus nécessairement de l'extension de la ZICO, c'est ainsi que la ZICO de catégorie D du parc national des Cévennes, d'une surface délimitée à 84 000 hectares, a été classée à 100 % en ZPS. À l'opposé, on trouve également de tout petits pourcentages des régions classées, comme

— 0,58 % dans une ZICO de la catégorie D (Barthes de l'Adour)

— 1,91 % dans une ZICO de la catégorie E (Penes du Moulle de Jaut)

— 0,32 % dans une ZICO de la catégorie F (Fresnes-en-Woëvre — Mars-la-Tour)

— 0,83 % dans une ZICO de la catégorie D (plateau de l'Arbois, garrigues de Lançon et chaîne des côtes)

— 0,21 % dans une ZICO de la catégorie D (lac Léman)

— 0,45 % dans une ZICO de la catégorie E (Basse-Ardèche).

Dans la catégorie C, à côté des 0,76 % correspondant à la superficie classée en ZPS dans la région des Basses-Corbières, on trouve également des pourcentages tels que

— 43,77 % (baie de Saint-Brieuc)

— 72,12 % (montagne de la Clape)

— 96,09 % (cap Gris-Nez)

— 82,42 % (estuaires picards: baies de Somme et d'Authie)

— 11,83 % (traicts et marais salants de la presqu'île guérandaise)

— 37,5 % (îles d'Hyères)

— 31,53 % (Hauts-plateaux du Vercors et forêt des Coulmes)

— 78,11 % (parc national de la Vanoise).

Cette comparaison chiffrée pourrait, de prime abord, constituer un indice d'une désignation insuffisante en termes de superficie des zones de protection spéciale dans les Basses-Corbières. Toutefois, pour ne pas tirer de conclusions trop hâtives, on ne saurait perdre de vue le fait que, sur les 199 ZICO des classes C, D et F, seules 64 figurent sur la liste mise à disposition par la Commission. Il ne s'agit que d'un tiers de ces ZICO. On est dès lors enclin à penser que pour la très grande majorité des ZICO désignées — environ 2/3 — *aucune* zone de protection spéciale n'a été désignée. Les chiffres à eux seuls ne suffisent sans doute pas à démontrer une violation du traité.

64. Le point déterminant est donc de savoir si la Commission a réussi à accréditer la thèse suivant laquelle des mesures de conservation plus approfondies auraient dû être prises. Ce n'est que dans la réplique que la Commission [28] a indiqué des sites concrets se prêtant, selon elle, plus particulièrement à une désignation en tant que ZPS. À un stade antérieur de la procédure, elle n'était apparemment pas en mesure de décrire de façon concrète le comportement qui lui paraissait requis. Le grief abstrait, d'avoir omis l'adoption de mesures de conservation spéciale, alors qu'en réalité quelques mesures — éventuellement insuffisantes — avaient bien été prises, pose problème pour fonder une condamnation par le biais d'une procédure en manquement.

65. Même si donc la comparaison, en termes de superficie, entre les ZICO et les parcelles protégées par les arrêtés de biotope constitue peut-être un indice de l'insuffisance des mesures de conservation sous l'angle de l'étendue géographique, elle ne permet pas, en tant que telle, de conclure à l'existence d'une violation du traité.

66. Il faut pour cela que d'autres considérations s'ajoutent, qui fassent apparaître où et pour quelles espèces la protection est insuffisante. Dans ce contexte, l'argument de la Commission suivant lequel les autorités françaises ont insuffisamment tenu compte des oiseaux migrateurs fréquentant la région des Basses-Corbières apparaît pertinent.

28 — En se fondant sur une étude du GOR, de mars 1999.

67. Sur ce point, on peut sans doute tenir pour établi que, au cours de la période pertinente au regard de la violation du traité, aucune mesure particulière n'avait été prise pour les oiseaux migrateurs, à savoir ni sous la forme de la désignation de zones de protection spéciale ni par voie d'autres mesures de conservation spéciale. Les arrêtés de biotope ne font pas apparaître qu'ils protègent les oiseaux migrateurs d'une manière qui leur soit spécifique.

68. L'article 4, paragraphe 2, de la directive «protection des oiseaux» exige cependant que des «mesures similaires» [29] soient prises «à l'égard des espèces migratrices... dont la venue est régulière, en ce qui concerne leurs aires de reproduction, de mue et d'hivernage ainsi que les zones de relais dans leurs aires de migration». La Commission a établi, à l'aide de relevés cartographiques, que les Basses-Corbières doivent être considérées comme aire de migration d'oiseaux migrateurs, ce que le gouvernement français ne conteste d'ailleurs pas en principe. La Commission n'a toutefois pas même affirmé que les Basses-Corbières constituent des «aires de reproduction, de mue et d'hivernage» des oiseaux migrateurs. Pour qu'un besoin de protection particulier au sens de la directive prenne corps, il devrait s'agir au minimum de «zones de relais» des oiseaux migrateurs. Le gouvernement français a soutenu qu'il n'y avait pas lieu de déterminer des zones devant être caractérisées comme «zones de relais». En particulier, il n'y aurait pas de lieu de rassemblement spécifique des oiseaux migrateurs comme c'est le cas, par exemple, sur les étangs du littoral.

69. On notera, à titre liminaire, que le gouvernement français a admis que des cigognes, le milan noir ou le busard cendré pouvaient occasionnellement être observés en halte migratoire ou en quête de nourriture. Il est significatif qu'il s'agit là d'espèces d'oiseaux figurant à l'annexe I de la directive «protection des oiseaux», dont l'apparition dans un secteur, donne lieu, ipso facto, à des mesures de conservation spéciale.

70. Au reste, la Commission demeure en défaut d'indiquer si et, le cas échéant, où les oiseaux migrateurs auraient leurs «zones de relais». On pourrait tout au plus dans ce contexte tirer la conclusion, eu égard à l'absence de mesures de conservation spéciale pour les oiseaux migrateurs, que l'on est en présence d'un manquement de l'État membre à certaines obligations. Néanmoins, le seul fait qu'une zone se trouve située sur un couloir migratoire emprunté par les oiseaux migrateurs ne suffit pas à engendrer les obligations imposées à un État membre par l'article 4, paragraphe 2, de la directive «protection des oiseaux».

71. Pour qu'il y ait une obligation d'agir dans le chef d'un État membre, d'autres circonstances, visées à l'article 4, paragraphe 2, doivent encore intervenir. C'est pourquoi le grief fondé sur l'article 4,

29 — Mesures de conservation spéciale et zones de protection spéciale.

paragraphe 2, de la directive «protection des oiseaux» tiré de ce que l'État membre aurait omis de prendre des mesures de protection pour les oiseaux migrateurs devrait selon nous être rejeté.

72. Dans le cadre du premier moyen, seul le grief tiré de ce que la République française n'a pas désigné de zones de protection spéciale, au sens de l'article 4, paragraphe 1, de la directive «protection des oiseaux» aboutit donc à constater une violation du traité.

V — En ce qui concerne le deuxième moyen

1. *Arguments des parties*

73. Par son deuxième moyen, la Commission fait valoir que la République française n'a pas pris les mesures appropriées pour éviter les perturbations touchant les espèces abritées dans la région des Basses-Corbières ainsi que leurs habitats. Les obligations qui découlent de l'article 4, paragraphe 4, de la directive «protection des oiseaux» vaudraient également pour les zones qui, en violation de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive, n'ont pas été déclarées zones de protection spéciale.

74. Eu égard au fait qu'à partir de la date de mise en application de la directive «habitats», à savoir depuis le 10 juin 1994, les obligations découlant de l'article 6, paragraphes 2, 3 et 4, de la directive «habitats» se sont substituées à celles découlant de l'article 4, paragraphe 4, première phrase, de la directive «protection des oiseaux», les dispositions de l'article 6, paragraphes 2 à 4, de la directive «habitats» auraient de l'avis de la Commission également dû être appliquées au présent cas d'espèce. L'ouverture et l'exploitation de la carrière de calcaire seraient ainsi intervenues en violation de ces dispositions.

75. L'exploitation engendrerait de sérieuses perturbations. Elle correspondrait à une diminution du territoire de chasse de l'aigle de Bonelli, ce qui poserait des problèmes notamment lors de la période de nidification. En outre, l'exploitation de la carrière de calcaire entraînerait des perturbations visuelles et acoustiques. Le vacarme et les lignes électriques pourraient notamment constituer un danger pour les aigles.

76. Les autorités françaises auraient certes objecté que l'autorisation d'exploitation de la carrière de calcaire avait été accordée dans des conditions de nature à satisfaire aux exigences de l'article 6, paragraphe 3, de la directive «habitats» en ce qu'une étude d'impact exhaustive avait été effectuée. Conformément à cette étude, des mesures de compensation auraient été prises pour réduire les répercussions de l'exploitation sur l'environnement naturel.

L'étude n'aurait toutefois jamais été mise à la disposition de la Commission. Les informations communiquées à la Commission ne seraient dès lors pas suffisantes pour pouvoir apprécier si la procédure d'autorisation satisfaisait aux exigences de l'article 6, paragraphes 2 à 4, de la directive «habitats». La tentative d'une justification a posteriori ne saurait dès lors faire disparaître l'infraction aux dispositions de la directive.

77. Dans sa réplique, la Commission fait expressément observer que les études entreprises n'étaient pas de nature à satisfaire aux exigences du droit communautaire et seraient incomplètes. Le gouvernement français ne ferait au reste état que de mesures de précaution et non de mesures compensatoires, comme le prescrit la directive.

78. Le gouvernement français fait tout d'abord observer que la Commission n'apporte aucune preuve de ce que la carrière de calcaire serait source de perturbations significatives pour le couple d'aigles de Bonelli ou pour d'autres espèces protégées. Le gouvernement français fait valoir que

a) aucune étude scientifique ne serait parvenue à la conclusion que l'entreprise pourrait avoir des effets sensibles sur les espèces protégées, et notamment l'aigle de Bonelli;

b) l'exploitation de la carrière aurait été précédée d'études de compatibilité exhaustives, dont la conclusion était qu'aucune répercussion sensible n'était à craindre pour l'environnement;

c) des mesures importantes auraient été prises, à titre de précaution, pour prévenir d'éventuelles conséquences négatives sur l'environnement.

En ce qui concerne le point a)

79. Le gouvernement français rappelle en premier lieu que l'extraction de calcaire sur le territoire de la commune de Tautavel remonte à 1968. Les aigles de Bonelli auraient niché durant toutes ces années sur les falaises de Vingrau, sans avoir apparemment été perturbés du fait de l'activité.

80. Déjà à travers l'adoption des arrêtés de biotope, le gouvernement français aurait déployé des efforts en vue de la préservation de zones relativement étendues, de

manière à ce qu'il ne soit pas porté atteinte aux lieux de nidification des aigles. Au reste, les associations locales de protection de la nature auraient été associées au projet d'extension de la carrière de calcaire, afin d'empêcher qu'il soit porté atteinte aux lieux de nidification.

81. Des enquêtes scientifiques menées sur le plan national auraient montré que les aigles de Bonelli étaient certes, d'une part, menacés par l'homme, mais qu'il existait, d'autre part, des causes naturelles menaçant leur existence. C'est ainsi que l'on observerait depuis quelques années une mortalité inhabituelle des aiglons, que l'on pourrait attribuer à la contamination des rapaces par un parasite (le Trichomonas columbiae).

82. Les lignes électriques desservant l'exploitation de la mine de calcaire seraient au reste enfouies sous terre, de sorte qu'elles ne pourraient présenter de risque aigu pour les oiseaux. Pour réduire d'éventuelles nuisances sonores, un écran paysager aurait été érigé. On pourrait en outre déduire de l'étude d'impact précédant l'autorisation que presque tous les animaux sont capables de s'accoutumer au bruit, comme le démontre, par exemple, l'exploitation de la mine de Tautavel.

83. Il y aurait lieu d'être particulièrement prudent en ce qui concerne la détermination du territoire de chasse de l'aigle de Bonelli. Il serait d'un ordre de grandeur tel que l'on ne pourrait tirer la conclusion que l'extraction de calcaire est susceptible de perturber « sérieusement » l'espace vital des aigles. La carrière de calcaire et les installations y afférentes auraient une emprise de 30 hectares, alors que la ZICO des Basses-Corbières s'étendrait sur 47 000 hectares.

En ce qui concerne le point b)

84. Le gouvernement français conteste tout d'abord l'affirmation de la Commission suivant laquelle les autorités françaises n'auraient pas étudié de solutions alternatives au projet. Tant la société OMYA que les autorités françaises auraient étudié la possibilité de solutions alternatives. Le gisement de Salses-Opoul, mentionné par la Commission, serait sensiblement moins étendu que celui de Vingrau-Tautavel. Alors qu'il faudrait s'attendre, en cas d'extraction du gisement de Salses-Opoul, à un épuisement après huit ou neuf ans, une autorisation d'exploitation du gisement de Vingrau-Tautavel aurait à présent été accordée pour une durée de 30 ans. Il n'y aurait donc pas de solution alternative.

85. Abstraction faite de ce qui précède, une étude complexe d'impact, conforme au droit national en vigueur, aurait été effectuée. Cette étude s'appuierait sur huit études préalables (études géologiques, hydrologiques, sur les tirs de mines, les nuisances sonores, la viticulture, les retom-

bées de poussières et le milieu naturel). Toutes ces études auraient été réalisées avant la date de référence pour la mise en application de la directive «habitats», à savoir le 10 juin 1994. Le Conseil d'État aurait expressément pris position sur l'étendue et la teneur des études, et serait parvenu à la conclusion que l'étude d'impact avait été effectuée de manière suffisamment exhaustive, conformément aux exigences du droit de l'État membre.

86. Toutes les sources possibles de détérioration du domaine vital des oiseaux provoquée par le bruit, les lignes électriques et la réduction du territoire de chasse des rapaces auraient fait l'objet d'un examen.

En ce qui concerne le point c)

87. Enfin, une série de mesures préventives auraient été décidées. Afin d'assurer la protection de l'aire de chasse des aigles, on prévoirait de créer des points d'eau et d'entretenir des pelouses favorables au développement du petit gibier. La société OMYA se serait expressément engagée, à l'instigation des ornithologues locaux, à introduire de petits animaux dans le secteur afin de multiplier les sources de nourriture pour les aigles. On prévoirait notamment d'introduire des lièvres.

88. Pour protéger le milieu naturel environnant, on aurait aménagé un merlon (écran paysager). Ce dernier serait de nature à atténuer tant les perturbations optiques qu'acoustiques. Toutes ces mesures seraient intégrées dans un plan global d'entretien de l'environnement naturel. En outre, les modifications apportées au paysage du fait de l'exploitation de la carrière de calcaire ne seraient pas irréversibles. Le maître de l'ouvrage serait chargé du réaménagement du site à l'issue de la période d'exploitation.

89. Dans un but de clarification de la terminologie, le gouvernement français fait observer que la notion de «mesures compensatoires» aurait été utilisée au sens du droit national [30] et comprendrait des mesures destinées à atténuer les répercussions — de quelque nature qu'elles soient — d'un projet. À l'opposé, la notion visée à l'article 6 de la directive «habitats» serait propre à des mesures destinées à compenser les effets négatifs sur un habitat. Pour éviter tout malentendu, le gouvernement français aurait utilisé le terme «mesures de précaution».

90. Sur le fond, les autorités françaises considèrent que l'on doit conclure à l'absence probable d'effet significatif du projet d'ouverture d'une carrière de calcaire sur le domaine vital des oiseaux, de sorte que les autorités françaises n'étaient pas tenues d'informer la Commission de «mesures compensatoires» au sens de l'article 6 de la directive «habitats».

30 — Par référence à l'article 2 de la loi n° 76/629, du 10 juillet 1976 — loi sur la protection de l'environnement.

2. *Appréciation*

En ce qui concerne l'applicabilité de la directive «habitats»

a) L'applicabilité de la directive «habitats» au cas d'espèce est douteuse dans la mesure où la procédure d'autorisation d'extension de la carrière de calcaire a été entamée, avec certitude, avant la date du 10 juin 1994, précitée, correspondant à la mise en application complète de la directive. Certes, l'autorisation n'a été décernée que le 9 novembre 1994. Plusieurs éléments donnent toutefois à penser que la demande d'autorisation a été présentée à une date bien antérieure. D'une part, le gouvernement français signale que toutes les études préalables à l'étude d'impact ont été effectuées bien avant juin 1994. D'autre part, il expose que dès 1991 une autorisation d'extension de la carrière de calcaire avait été délivrée et que cette autorisation, après épuisement des procédures intentées par les opposants au projet, était à présent également devenue définitive. Enfin, la société OMYA dispose de deux autorisations pour le même projet, la dernière en date prévoyant des conditions plus draconiennes que la première. Seule l'autorisation la plus récente aurait donc fait l'objet de la présente procédure.

91. Dans le cadre du recours en manquement C-431/92 [31], intentée par la Commission à l'encontre de la République fédérale d'Allemagne pour violation de la directive dite «EIA» [32] à propos d'un certain projet, le gouvernement fédéral avait invoqué pour sa défense que la procédure d'autorisation en cause avait déjà été entamée avant la date à laquelle la directive est devenue applicable en Allemagne. Cet argument n'a pas été accueilli, étant donné que la Cour s'est fondée sur l'introduction *formelle* de la procédure d'autorisation, et qu'il n'était pas contesté que cette demande formelle était postérieure à la date d'entrée en application de la directive; à cet égard, la Cour a jugé qu'il n'y avait pas lieu de prendre en considération la phase préliminaire de la procédure. On ne peut pas exclure que, si la suite des événements avait été différente, l'argument de la République fédérale d'Allemagne aurait été jugé fondé.

92. En l'espèce, le moment précis de l'introduction formelle de la procédure d'autorisation ne résulte pas du dossier. Il y a lieu dès lors, en dépit de ces réserves, de continuer l'examen de la question.

b) Une deuxième objection, de fond, quant à l'applicabilité de la directive «habitats» se déduit de l'incorporation de la directive «protection des oiseaux» dans la directive «habitats», conformément à l'article 7 de cette dernière directive. Selon cette dernière disposition, les obligations découlant de l'article 6, paragraphes 2, 3 et 4, de la directive «habitats» se substituent aux

31 — Arrêt du 11 août 1995, Commission/Allemagne (Rec. p. I-2189).

32 — Directive 85/337/CEE du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO L 175, p. 40).

obligations découlant de l'article 4, paragraphe 4, première phrase, de la directive «protection des oiseaux» en ce qui concerne les zones classées en ZPS ou reconnues d'une manière similaire, au sens de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive «protection des oiseaux». Ce régime s'applique à partir de la date de mise en application de la directive «habitats» ou «de la date de la classification ou de la reconnaissance par un État membre en vertu de la directive 79/409/CEE...».

93. Cette formulation part ainsi manifestement de l'idée que la zone doit d'abord s'être vu reconnaître le statut d'une ZPS au sens de la directive «protection des oiseaux», en tant que préalable à l'entrée en vigueur de l'obligation visée à l'article 6 de la directive «habitats». Le fait que la directive a vocation à s'appliquer de manière différée, à des zones de protection déjà désignées, «à partir de la date de mise en application de la présente directive» et, pour celles qui viendraient à être reconnues, «à partir de la date de la classification ou de la reconnaissance...», ne permet pas d'autre interprétation.

94. La première désignation formelle de zones de protection spéciale dans la région des Basses-Corbières a eu lieu en 1999 [33]. Suivant une interprétation littérale, la directive «habitats» ne peut donc pas être appliquée aux faits faisant l'objet de la présente procédure en manquement.

95. Après que son attention eut été appelée sur cette problématique, la Commission n'en a pas moins maintenu le point de vue suivant lequel l'article 6 de la directive «habitats» devrait s'appliquer au présent cas d'espèce. Elle fonde son opinion comme suit: la Cour de justice a, dans son arrêt du 2 août 1993, dans l'affaire C-355/90 [34], statué en ce sens que les obligations découlant de l'article 4, paragraphe 4, de la directive «protection des oiseaux» ne devraient pas uniquement être respectées dans les seuls cas où une zone de protection spéciale avait été préalablement établie [35]. Cette jurisprudence a été confirmée par les arrêts rendus dans les affaires C-166/97 [36] et C-96/98 [37]. Selon cette jurisprudence, il conviendrait de respecter les obligations découlant de l'article 4, paragraphe 4, première phrase, de la directive «protection des oiseaux» également dans les cas où la zone concernée n'a pas été classée en ZPS, alors même qu'elle devait l'être [38].

96. Les raisons militant en faveur de l'applicabilité, même à défaut de classement en ZPS, de l'article 4, paragraphe 4, de la directive «protection des oiseaux» vaudraient également au regard de l'applicabilité de l'article 6, paragraphes 2 à 4, de la directive «habitats». S'il n'en était pas ainsi, il y aurait une dualité des règles selon l'article 4, paragraphe 4, de la directive «protection des oiseaux», d'une part, et

33 — Les superficies désignées correspondent aux arrêtés de biotope; voir à cet égard ci-dessus, point 13, ainsi que les notes 6, 7 et 8.

34 — Arrêt Commission/Espagne (Rec. p. I-4221).

35 — Voir arrêt Commission/Espagne (cité à la note 34, point 22).

36 — Cité à la note 13.

37 — Cité à la note 16.

38 — Voir arrêt du 18 mars 1999, Commission/France (cité à la note 13, point 38), et du 25 novembre 1999, Commission/France (cité à la note 16, point 46).

selon l'article 6, paragraphes 2 à 4, de la directive «habitats», d'autre part. Le régime défini par l'article 4, paragraphe 4, de la directive «protection des oiseaux» serait en un certain sens plus rigoureux puisqu'il ne prévoit pas dans la même mesure que l'article 6, paragraphes 2 à 4, de la directive «habitats» la possibilité de dérogations. Il serait paradoxal de placer les zones n'ayant pas fait l'objet d'une mesure de classement sous un régime plus rigoureux que celui applicable aux zones qui ont effectivement été classées en ZPS.

97. Il est certes exact que la Cour a admis l'applicabilité de l'article 4, paragraphe 4, de la directive «protection des oiseaux» à des zones qui auraient dû être déclarées zones de protection spéciale conformément à l'article 4, paragraphes 1 et 2, mais qui ne l'ont pas été dans les faits. Pour autant, la conséquence juridique que la Commission attache à cette constatation, en faveur de l'applicabilité de l'article 6, paragraphes 2 à 4, de la directive «habitats», n'est pas la seule possible. Pour éviter une interprétation contra legem de l'article 7 de la directive «habitats» il semble que l'on doive préférer une autre approche. À cet égard, on peut partir de l'idée, fondée sur la jurisprudence disponible [39], que les États membres doivent prendre, conformément à l'article 4, paragraphe 4, des mesures appropriées pour prévenir la pollution ou la détérioration des habitats ainsi que les perturbations touchant les oiseaux, pour autant qu'elles aient un effet significatif, et cela également dans les zones qui auraient dû être classées en ZPS au sens des paragraphes 1 et 2 de cet article.

98. Il y a lieu ici de rappeler le cas de figure juridique dans lequel la Cour a pour la première fois postulé cette obligation. Il était reproché au royaume d'Espagne, dans le cadre d'une procédure en manquement, d'avoir manqué à ses obligations au titre de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive «protection des oiseaux». À l'encontre du grief plus large, d'avoir également omis de prendre des mesures appropriées au sens de l'article 4, paragraphe 4, le gouvernement espagnol s'est défendu en faisant valoir qu'il ne pouvait pas être poursuivi pour avoir omis de désigner de désigner des zones de protection spéciale et, en même temps, pour avoir omis de prendre les mesures imposées dans ces zones. Ce moyen de défense a été à l'époque écarté par la Cour, qui a — comme on l'a vu — constaté en définitive l'applicabilité de l'article 4, paragraphe 4, de la directive «protection des oiseaux» et des mesures contraignantes y prévues.

99. On peut discerner derrière cette jurisprudence l'axiome juridique largement répandu suivant lequel un État membre ne saurait tirer avantage du non-respect de ses obligations communautaires [40]. Si la Cour avait suivi la logique de défense du gouvernement espagnol dans l'affaire C-355/90, cela aurait signifié pour les États membres que dans l'hypothèse où ils auraient omis de désigner des zones de protection spéciale, ils pourraient tout au plus être critiqués pour cette carence. Par-delà cette carence, ils se seraient cependant retrouvés dans un quasi-vide juridique,

39 — Arrêts Commission/Espagne (cité à la note 34); du 18 mars 1999, Commission/France (cité à la note 13), et du 25 novembre 1999, Commission/France (cité à la note 16).

40 — Toute la doctrine de l'applicabilité directe des directives repose sur cette proposition.

raison pour laquelle ils n'auraient pas pu se voir reprocher la pollution ou la détérioration du domaine vital d'espèces d'oiseaux nécessitant une protection.

100. Si la Cour ne s'était pas prononcée pour l'applicabilité de l'article 4, paragraphe 4, également en cas de non-désignation d'une ZPS, les États membres auraient sans doute été tentés de tergiverser lors de la désignation de zones de protection spéciale, étant donné que dans un autre contexte [41] la Cour avait fixé un critère particulièrement strict pour ce qui est des perturbations affectant les zones de protection spéciale. Dans cette affaire-là, la Cour n'avait fait entrer en ligne de compte aucune exigence économique ou récréative pour justifier des interventions portant atteinte à l'environnement [42] — alors même que le gouvernement du Royaume-Uni, partie intervenante, avait expressément renvoyé à l'article 2 de la directive [43] — mais admis uniquement des raisons impératives dictées par un intérêt général supérieur aux intérêts écologiques protégés par la directive, telles que des mesures visant à écarter les risques d'inondation et à protéger les côtes [44].

101. C'est précisément cette situation de départ que la Commission a en vue lorsqu'elle parle d'un régime plus sévère, au titre de l'article 4, paragraphe 4, de la directive «protection des oiseaux» par rapport aux obligations découlant de l'article 6, paragraphes 2 à 4, de la directive «habitats», pour lesquelles des considérations économiques ou sociales sous forme de «raisons impératives d'intérêt public majeur» sont susceptibles d'entrer en ligne de compte.

102. La dualité — évoquée par la Commission — des régimes respectivement applicables aux zones de protection spéciale classées et celles qui auraient dû être classées ne paraît pas devoir soulever de problème, étant donné que les États membres sont ainsi dans une certaine mesure incités à désigner des zones de protection spéciale, dans la mesure où ils se ménagent ainsi la possibilité de s'écarter des conditions rigides de l'article 4, paragraphe 4, de la directive «protection des oiseaux», tel qu'il a été interprété par la Cour [45].

103. Il ne s'agit nullement non plus de soumettre toutes les régions — quel qu'en soit le caractère — aux conditions strictes de l'article 4, paragraphe 4, de la directive «protection des oiseaux» simplement parce qu'elles *n'ont pas été* classées en ZPS. Il doit s'agir au contraire de zones qui auraient *dû* être classées en ZPS. Elles doivent avoir une qualité particulière, caractérisée par un degré élevé de spécificité au regard de leur importance pour l'orni-

41 — Voir arrêt du 28 février 1991, Commission/Allemagne (C-57/89, Rec. p. I-883).

42 — Voir, également, arrêts du 8 juillet 1987, Commission/Belgique (247/85, Rec. p. 3029), et Commission/Italie (262/85, Rec. p. 3073).

43 — Voir arrêt du 28 février 1991, Commission/Allemagne, précité (note 41), point 15.

44 — Ibidem, points 22 et 23.

45 — Voir arrêts du 28 février 1991, Commission/Allemagne (cité à la note 41); Commission/Belgique (cité à la note 42), et Commission/Italie (cité à la note 42).

thologie. Conformément à l'article 4, paragraphe 1, quatrième alinéa, il doit s'agir d'une zone comprise parmi les «territoires les plus appropriés en nombre et en superficie» pour la conservation des espèces. Le fait de qualifier une zone en tant que zone qui aurait dû être classée en BSG va également de pair avec un certain jugement négatif pour ce qui est des manquements aux obligations des États membres découlant de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive «protection des oiseaux». Dans toutes les autres régions s'applique de toute façon l'obligation pour les États membres de déployer des efforts au titre de l'article 4, paragraphe 4, deuxième phrase, libellé comme suit: «En dehors de ces zones de protection, les États membres s'efforcent également d'éviter la pollution ou la détérioration des habitats».

104. À l'issue de cette réflexion sur le rapport de concurrence entre l'article 4, paragraphe 4, de la directive «protection des oiseaux» et l'article 6, paragraphes 2 à 4, de la directive «habitats», on retiendra que l'article 6, paragraphes 2 à 4, n'est pas d'application, par le jeu de l'article 7 de la directive «habitats», en ce qui concerne les zones qui n'ont pas fait l'objet d'une désignation ou reconnaissance formelle en tant que ZPS. En l'espèce, nous nous en tiendrons donc à l'application de l'article 4, paragraphe 4, de la directive «protection des oiseaux».

105. Dans le cadre du deuxième grief, il s'agit à présent de clarifier le point de savoir si, du fait qu'elles ont autorisé l'extension de la carrière de calcaire sur le territoire des communes de Vingrau et de Tautavel, les autorités françaises ont enfreint les obligations qui leur incombent au titre de l'article 4, paragraphe 4, de la directive «protection des oiseaux». Étant donné qu'il est absolument constant que la zone n'avait pas été classée en ZPS en novembre 1994, il devrait s'agir, de prime abord, d'une zone qui aurait dû être classée en ZPS.

106. Le territoire des communes de Tautavel et de Vingrau se situe à l'intérieur des périmètres protégés par les arrêtés de biotope. C'est précisément cette zone qui entre-temps a également été désignée, en janvier 1999, comme ZPS. Dans ce contexte, il n'y a aucune objection à considérer que le site visé par l'autorisation doit être considéré comme faisant partie de la zone à classer en ZPS. L'obligation pesant sur l'État membre était et est donc de prendre les mesures appropriées «pour éviter... la pollution ou la détérioration des habitats ainsi que les perturbations touchant les oiseaux, pour autant qu'elles aient un effet *significatif*» [46].

107. La Commission part bien entendu de ce que les modifications de l'environnement qui vont de pair avec l'extraction du calcaire entraînent de telles détériorations des habitats ainsi que des perturbations touchant les oiseaux. À l'opposé, le gouvernement français fait valoir que la modification n'est pas «significative» au sens de cette disposition.

46 — C'est nous qui soulignons.

108. Il est de fait que cette disposition n'interdit pas toute atteinte à l'environnement, mais uniquement celles qui ont un effet significatif sur les objectifs fixés à l'article 4. On ne saurait méconnaître à cet égard que l'avifaune peut réagir de façon très sensible aux interventions de l'homme sur l'environnement.

109. Pour pouvoir apprécier si une atteinte est «significative» au sens de cette disposition, il y a lieu de partir des objectifs définis à l'article 4 de la directive «protection des oiseaux». Cette disposition impose que l'on prenne un soin particulier des domaines vitaux des oiseaux figurant parmi les espèces nécessitant une protection selon l'annexe I de la directive «protection des oiseaux». La présence de quelques-unes de ces espèces dans la région, notamment de l'aigle de Bonelli, n'est pas contestée.

110. Pour ce qui est de l'aigle de Bonelli maintes fois cité, on doit tout d'abord rappeler une nouvelle fois que la carrière de calcaire de Tautavel est déjà exploitée depuis 1968. Durant toutes ces années, les aigles de Bonelli n'ont pas cessé de nicher sur les éperons rocheux de Vingrau. La circonstance qu'en 1997/1998 le couple d'aigles de Bonelli ait fait défaut ne peut pas se trouver dans une relation de cause à effet avec l'*extension* de la carrière de calcaire, étant donné que ces activités n'avaient pas encore débuté à l'époque.

111. Les lignes électriques nécessaires au fonctionnement des installations ont — selon les déclarations du gouvernement français, qui n'ont pas été contredites à cet égard — été enterrées, de sorte qu'elles non plus ne représentent pas de risque aigu pour la sécurité des oiseaux.

112. Une fois que la carrière de calcaire, après extension, sera pleinement exploitée, on doit s'attendre à ce que son emprise s'étende sur une superficie de 30 hectares. Eu égard à la superficie totale du biotope protégée par l'arrêté n° 774/91 ou de l'actuelle ZPS de 231 hectares, cela représente 7,7 % du territoire. Si l'on met à présent au rapport les 30 hectares de surface utile et la superficie occupée par la ZICO LR07, de 47 400 hectares, l'étendue de la surface correspondant à l'emprise se relativise encore sensiblement.

113. Il n'est cependant pas exclu que l'exploitation de la carrière de calcaire entraîne des nuisances sonores et une détérioration du territoire de chasse des rapaces.

114. Dans ce contexte, le gouvernement français a fait état d'un écran paysager expressément autorisé en vue d'atténuer l'impact de l'exploitation et de mesures destinées à favoriser la prolifération du gibier pour les rapaces.

115. On peut toutefois se demander si et dans quelle mesure de telles mesures de

compensation doivent pouvoir être prises en compte dans le cadre de l'examen de l'article 4, paragraphe 4, de la directive «protection des oiseaux».

116. Contrairement à l'article 4, paragraphe 4, de la directive «protection des oiseaux», l'article 6, paragraphes 2 à 4, de la directive «habitats» prévoit que, au cas où — en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur l'environnement — le projet serait malgré tout réalisé pour des raisons d'intérêt public majeur, des mesures compensatoires doivent être prises par l'État membre.

117. L'article 4, paragraphe 4, de la directive «protection des oiseaux» ne prévoit, en lui même, aucune exception. En dehors de la primauté du bien commun, sous forme de mesures destinées à protéger la vie et l'intégrité corporelle des personnes [47], aucune dérogation n'est en principe possible. Dans cet arrêt rigoureux, la Cour a toutefois pris en compte le fait que le projet en cause avait «des répercussions positives concrètes pour les habitats des oiseaux» [48].

118. C'est pourquoi on pourrait admettre que certaines mesures de compensation puissent être prises en considération lors de l'examen du caractère significatif des effets. En effet, le régime de l'article 4, paragraphe 4, de la directive «protection des oiseaux» n'est pas, d'une part, à considérer comme une interdiction absolue de toute modification, quelle qu'elle soit; d'autre part, le caractère «significatif» des effets du projet doit être envisagé dans sa globalité. Sous cette condition, les mesures de compensation prescrites ou recommandées par les autorités françaises peuvent être prises en considération dans le cadre de l'appréciation globale. Si l'on prend en compte l'édification et la mise en verdure de l'écran paysager, la mise en valeur de prairies, la création de points d'eau, l'introduction ou la prolifération du petit gibier, ainsi que l'obligation de restituer au site son caractère originaire, on pourrait raisonnablement supposer qu'il n'est pas porté atteinte, de manière significative, aux domaines vitaux des oiseaux autochtones. Nous proposons donc de rejeter le deuxième moyen.

119. Pour le cas où la Cour ne souhaiterait pas suivre la solution précédemment esquissée et entendrait, en dépit des objections temporelles ou de fond, partir de l'applicabilité de l'article 6, paragraphes 2 à 4, de la directive «habitats», nous nous proposons de livrer quelques réflexions subsidiaires.

120. Le projet d'extension du site d'extraction de calcaire devrait alors satisfaire aux conditions de ces dispositions. Tout d'abord, s'agissant des conditions formulées à l'article 6, paragraphe 2, préalables à la mise en jeu de cette disposition, il y a lieu d'observer que, en dépit d'une large concor-

47 — Voir arrêt du 28 février 1991, Commission/Allemagne (cité à la note 41).

48 — Ibidem, point 25.

dance dans la formulation de l'article 4, paragraphe 4, de la directive «protection des oiseaux» et de l'article 6, paragraphe 2, de la directive «habitats», les contenus respectifs ne se recouvrent pas. C'est ainsi, par exemple, qu'un «effet significatif» sur l'objectif défini à l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive «protection des oiseaux» ne s'identifie pas avec l'«effet significatif» sur les objectifs de la directive «habitats». L'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive «protection des oiseaux» a expressément pour objet la protection de certaines espèces d'oiseaux, alors que l'objet de la directive «habitats» est différent et revêt, peut-être, une portée plus large [49] à l'article 6, paragraphes 2 et 3, il est en outre question de perturbations «susceptibles d'avoir un effet significatif» ou de projets qui seraient «susceptibles d'affecter [une ZPS] de manière significative». Il va de soi que la simple éventualité d'un effet entraîne des obligations plus larges, en vue d'éviter une perturbation, que dans les cas où l'effet se produit effectivement. L'usage du subjonctif («auswirken könnten») dénote une obligation plus large que celui de l'indicatif («auswirken») à l'article 4, paragraphe 4, de la directive «protection des oiseaux». Les réflexions qui précèdent sur le caractère significatif des effets ne sauraient donc nécessairement être transposées dans le cadre de l'article 6, paragraphe 2, de la directive «habitats».

121. Il est tout à fait possible — sinon probable — à cet égard que le projet d'extension de la carrière de calcaire constitue un «projet» au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive «habitats». L'existence d'un tel projet conditionne nécessairement la réalisation d'une étude d'impact, telle que prescrite également à l'article 6, paragraphe 3. Pour que le projet soit susceptible d'être admis — moyennant des mesures de compensation — en dépit des conclusions négatives de l'évaluation, il y a lieu d'examiner au préalable les motifs d'exception mentionnés à l'article 6, paragraphe 4. À cet égard, des intérêts économiques et sociaux peuvent également jouer un rôle. La Commission doit en être tenue informée.

122. De fait, les autorités françaises ont fait procéder à une série d'enquêtes préalables et sont parvenues à la conclusion que le projet serait compatible avec les objectifs environnementaux déjà formulés. Même si elles étaient parvenues, dans un premier stade, à une conclusion négative, les autorités françaises auraient, dans la suite de la procédure, dû procéder selon le prescrit de l'article 6, paragraphe 4, de la directive «habitats».

123. En admettant qu'elles fussent parvenues, dans le cadre de l'évaluation prévue à l'article 6, paragraphe 3, de la directive «habitats», à une conclusion négative [50], les autorités françaises auraient eu la possibilité, au titre de l'article 6, paragraphe 4, de réaliser le plan ou le projet «pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, compris de nature sociale ou économique»

49 — Voir article 2 de la directive «habitats».

50 — Dès la procédure précontentieuse, le gouvernement français a défendu le point de vue que les autorisations avaient été accordées dans des conditions conformes aux exigences de l'article 6, *paragraphe 3*.

sous réserve qu'il n'y ait pas eu de solution alternative. En ce qui concerne une telle solution alternative, le gouvernement français a exposé qu'il avait certes examiné cette possibilité, mais conclu par la négative. L'autre éventualité évoquée — qui aurait consisté à exploiter les gisements de Salses et d'Opoul — était certes concevable pour ce qui est de la qualité des minéraux, mais non pour ce qui est de leur quantité.

124. D'un point de vue procédural, la voie était ainsi ouverte, pour les autorités françaises, de mettre en avant des raisons d'ordre social et économique. À cet égard, le maintien ou la création de 200 emplois, à rapprocher du fort taux de chômage dans la région, joue certainement un rôle. L'appréciation des différents éléments correspond à une décision à caractère discrétionnaire, susceptible de faire l'objet d'un contrôle de légalité, mais non d'opportunité, de son contenu. Après avoir supputé les intérêts en présence, les autorités françaises ont manifestement statué dans un sens positif, sans apparemment commettre d'erreur grossière dans le cadre de cet examen. L'État membre qui choisit de procéder conformément à l'article 6, paragraphe 4, de la directive est cependant tenu de prendre des mesures compensatoires. Le fait que de telles mesures ont été décidées a déjà été évoqué lors de l'examen de l'article 4, paragraphe 4, de la directive «protection des oiseaux».

125. La Commission soutient à présent n'avoir pas été informée de la procédure sous la forme requise à l'article 6, paragraphe 4. À cette objection, le gouvernement français répond de façon convaincante que l'ensemble des études ont été effectuées avant le 10 juin 1994, qui constitue la date de référence aux fins de la mise en application de la directive «habitats». Eu égard à l'époque à laquelle les faits se sont déroulés, on ne saurait exiger le respect des conditions de forme découlant de cette directive. La condition nécessaire et suffisante doit dès lors être qu'il ait été tenu compte, sur le fond, des prescriptions de la directive «habitats» [51].

126. En définitive, il y a lieu de constater que, même en répondant de façon affirmative à la problématique posée par l'application de l'article 6, paragraphes 2 à 4, de la directive «habitats», le deuxième grief ne saurait aboutir à la condamnation, objet de la demande.

VI — Dépens

127. Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour, la partie qui succombe est condamnée aux dépens. Toutefois, en application de l'article 69, paragraphe 3, premier alinéa, la Cour peut compenser, en tout ou en partie, les dépens. Étant donné que, suivant la solution proposée dans le cadre des présentes conclusions, la Commission n'aura que partiellement gain de cause, nous proposons que chaque partie supporte ses propres dépens.

51 — Voir arrêt du 11 septembre 1995, Commission/Allemagne (cité à la note 31), points 42 et suiv.

VII — Conclusion

128. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, nous proposons en conclusion à la Cour de statuer comme suit:

« 1) La République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages, en ne désignant pas des zones de protection spéciale, au sens de cette disposition, dans la région des Basses-Corbières.

2) Le recours est rejeté pour le surplus.

3) Les parties supporteront leurs propres dépens. »