ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)
21 janvier 1999 *

Dans l'affaire C-150/97,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. Francisco de Sousa Fialho, membre du service juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du même service, Centre Wagner, Kirchberg,

partie requérante,

contre

République portugaise, représentée par MM. Luís Fernandes, directeur du service des affaires juridiques de la direction générale des affaires communautaires, et Pedro Portugal, consultant de la direction de l'environnement, en qualité d'agents, rua da Cova da Moura n° 1, Lisbonne,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, en n'adoptant pas, dans le délai prévu, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer pleinement et correctement à la 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), la République portugaise a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 189, troisième alinéa, du traité CE ainsi que de l'article 12 de ladite directive,

* Langue de procédure: le portugais.

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. J.-P. Puissochet, président de chambre, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, L. Sevón (rapporteur) et M. Wathelet, juges,

avocat général: M. J. Mischo,
greffier: M. R. Grass,

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 13 octobre 1998,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 17 avril 1997, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CE, un recours visant à faire constater que, en n'adoptant pas, dans le délai prévu, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer pleinement et correctement à la 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, ci-après la « directive »), la République portugaise a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 189, troisième alinéa, du traité CE ainsi que de l'article 12 de ladite directive.

2 L'article 12, paragraphe 1, de la directive prévoit que les États membres prennent les mesures nécessaires pour se conformer aux dispositions de la directive dans un délai de trois ans à compter de sa notification, laquelle est intervenue le 3 juillet 1985.

3 Bien que la République portugaise n'ait adhéré aux Communautés européennes qu'avec effet au 1er janvier 1986, elle était tenue, en vertu des articles 392 et 395 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise et aux adaptations des traités (JO 1985, L 302, p. 23), de mettre en vigueur les mesures nécessaires à l'exécution de la directive au plus tard le 3 juillet 1988.

4 Le gouvernement portugais a communiqué à la Commission des dispositions, qui, selon lui, assuraient la transposition de la directive, à savoir

— la loi n° 11/87, du 7 avril 1987 (loi de base sur l'environnement);

— le décret-loi n° 186/90, du 6 juin 1990;

— le décret réglementaire n° 38/90, du 27 novembre 1990, et

— le décret réglementaire régional n° 14/91/M, du 16 août 1991, approuvant les adaptations nécessaires à l'exécution du décret-loi n° 186/90 et du décret réglementaire n° 38/90 dans la région de Madère.

5 Considérant cependant que ces dispositions n'assuraient pas une transposition complète de la directive, la Commission a indiqué au gouvernement portugais les motifs pour lesquels elle considérait que la transposition n'était pas complète et a, par lettre du 25 janvier 1993, mis ce gouvernement en demeure de lui présenter ses observations dans un délai de deux mois.

6 Le gouvernement portugais a transmis ses observations à la Commission et a notamment mentionné l'adoption d'une nouvelle réglementation.

7 Considérant que cette nouvelle réglementation assurait une transposition partielle de la directive, la Commission a abandonné une partie de ces griefs, mais a, en revanche, adressé à la République portugaise, le 6 août 1996, un avis motivé concernant les griefs qu'elle maintenait.

8 La République portugaise a informé la Commission, par lettre du 17 décembre 1996, qu'un groupe de travail avait été constitué dans le but d'élaborer les dispositions législatives nécessaires en vue de résoudre les questions soulevées par la Commission.

9 N'ayant pas reçu les dispositions législatives annoncées, la Commission a introduit le présent recours.

10 Dans sa requête, la Commission invoquait neuf griefs à l'encontre de la réglementation portugaise.

11 Le 23 octobre 1997, la République portugaise a communiqué à la Cour le décret-loi n° 278/97, modifiant le décret-loi n° 186/90, du 6 juin 1990 (*Diário da República* n° 233/97, I série A, du 8 octobre 1997), ainsi que le décret réglementaire n° 42/97, modifiant le décret réglementaire n° 38/90, du 27 novembre 1990 (*Diário da República* n° 235/97, I série B, du 10 octobre 1997).

12 Après examen de ces dispositions nationales de transposition, la Commission a informé la Cour, par lettre du 30 juin 1998, qu'elle se désistait partiellement de son recours, ne maintenant désormais qu'un seul grief.

13 Par ce grief, la Commission reproche à la République portugaise le fait que, selon l'article 11, paragraphe 2, du décret-loi n° 186/90, ce dernier ne s'applique pas aux projets dont la procédure d'approbation était en cours à la date de son entrée en vigueur, à savoir le 7 juin 1990, alors que les dispositions de la directive doivent, en vertu de ses articles 2, paragraphe 1, et 12, paragraphe 1, s'appliquer chaque fois qu'il est nécessaire de prendre une décision au sujet d'une demande d'autorisation à compter du 3 juillet 1988. Selon la Commission, la République portugaise ne saurait invoquer le principe de la sécurité juridique pour justifier le fait que la nouvelle réglementation ne s'applique pas aux demandes en cours d'examen, car, tant que n'a pas été prise la décision administrative sur les projets présentés, il n'existe pas de droit acquis pour les maîtres d'ouvrage.

14 Dans sa lettre de désistement, la Commission précise que le décret-loi n° 278/97 n'a pas modifié cet état de choses. Elle demande dès lors que soit constaté le manquement quant à ce grief dans les termes de son recours.

15 Dans ses observations relatives à la demande de désistement partiel de la Commission, la République portugaise souligne que la loi n'a pas été rendue rétroactive par respect du principe de sécurité juridique, formulé à l'article 12 du code civil portugais, selon lequel la loi ne dispose que pour l'avenir. Toute exception à ce principe devrait être sérieusement pesée et les intérêts légalement protégés ou les expectatives légitimes des particuliers ne pourraient en aucun cas être remis en cause.

16 Elle ajoute que les projets visés à l'article 11 du décret-loi n° 186/90, c'est-à-dire ceux dont les demandes d'approbation ont été présentées après le 3 juillet 1988, mais antérieurement à la date d'entrée en vigueur de la réglementation nationale, étaient peu nombreux et ont tous fait l'objet d'un rapport concernant les incidences sur l'environnement.

17 S'agissant du décret-loi n° 278/97, la République portugaise fait valoir qu'elle a eu soin de n'exclure de l'application rétroactive que les dispositions qui impliquaient une atteinte grave aux droits et expectatives légitimes des particuliers soumis aux obligations découlant de la réglementation en cause.

18 A cet égard, il y a lieu de rappeler que la Cour a déjà dit pour droit, dans l'arrêt du 9 août 1994, Bund Naturschutz in Bayern e.a. (C-396/92, Rec. p. I-3717), que l'article 12, paragraphe 1, de la directive doit être interprété en ce sens qu'il ne permet pas à un État membre, qui a transposé celle-ci dans son ordre juridique national postérieurement au 3 juillet 1988, date d'expiration du délai de transposition, de dispenser, par une disposition transitoire, des obligations concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement exigée par la directive les projets dont la procédure d'approbation avait été engagée avant l'entrée en vigueur de la loi nationale de transposition de cette directive mais après le 3 juillet 1988 (voir également, en ce sens, arrêts du 11 août 1995, Commission/Allemagne, C-431/92, Rec. p. I-2189, point 28; du 18 juin 1998, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, C-81/96, Rec. p. I-3923, points 23 à 28, et du 22 octobre 1998, Commission/ Allemagne, C-301/95, Rec. p. I-6135, point 29).

19 En effet, rien dans la directive ne permet de l'interpréter comme autorisant les États membres à exempter de l'obligation d'évaluation des incidences sur l'environnement les projets dont la procédure d'autorisation a été engagée après la date limite du 3 juillet 1988 (arrêts Bund Naturschutz in Bayern e.a., précité, point 18, et Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, précité, point 22).

20 S'agissant du moyen du gouvernement portugais tiré de son obligation de respecter le principe d'interdiction d'appliquer rétroactivement les lois, il y a lieu de relever que la Commission a limité sa demande de constatation de manquement au fait que la République portugaise n'avait pas prévu l'application immédiate de la loi transposant la directive aux demandes introduites auprès de l'autorité nationale compétente après le 3 juillet 1988 et toujours pendantes au moment de l'entrée en vigueur de cette réglementation nationale.

21 Par ailleurs, il convient de rappeler qu'il résulte d'une jurisprudence constante qu'un État membre ne saurait exciper de dispositions, pratiques ou situations de son ordre juridique interne pour justifier le non-respect des obligations et délais résultant des directives communautaires (voir, notamment, arrêts du 28 mars 1985, Commission/Belgique, 275/83, Rec. p. 1097, point 10; du 28 mai 1998, Commission/Espagne, C-298/97, Rec. p. I-3301, point 14, et du 15 octobre 1998, Commission/Belgique, C-326/97, Rec. p. I-6107, point 7).

22 S'agissant, enfin, du moyen tiré du fait que les demandes d'approbation présentées après le 3 juillet 1988, mais antérieurement à la date d'entrée en vigueur de la réglementation nationale, étaient peu nombreuses et auraient toutes fait l'objet d'un rapport concernant les incidences sur l'environnement, il importe de rappeler que, à supposer ce fait établi, le non-respect par un État membre d'une obligation imposée par une règle de droit communautaire est en lui-même constitutif d'un manquement et que la considération que ce non-respect n'a pas engendré de conséquences négatives est dépourvue de pertinence (arrêt du 27 novembre 1990, Commission/Italie, C-209/88, Rec. p. I-4313, point 14).

23 Dans ces conditions, il convient de conclure que, en adoptant une disposition transitoire prévoyant qu'une réglementation nationale de transposition de la directive adoptée après le 3 juillet 1988, date d'expiration du délai de transposition, n'est pas applicable aux projets dont la procédure d'approbation avait été engagée

avant l'entrée en vigueur de la loi nationale de transposition de cette directive mais après le 3 juillet 1988, la République portugaise a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.

Sur les dépens

24 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. L'article 69, paragraphe 5, prévoit par ailleurs que, en cas de désistement, à la demande de la partie qui se désiste, les dépens sont supportés par l'autre partie, si cela apparaît justifié en vertu de l'attitude de cette dernière.

25 La Commission demande que, malgré le désistement partiel qu'elle a sollicité, la République portugaise soit condamnée aux dépens, dès lors que ce désistement partiel a été justifié par l'attitude de cette dernière.

26 Eu égard au fait que le désistement partiel de la Commission a été justifié par l'attitude de la République portugaise, qui a adopté une réglementation de transposition de la directive après que le recours eut été introduit, et eu égard au fait que cet État membre a succombé en sa défense sur le grief restant en litige à la suite de ce désistement, il y a lieu de condamner la République portugaise aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre)

déclare et arrête:

1) **En adoptant une disposition transitoire prévoyant qu'une réglementation nationale de transposition de la directive 85/337/CEE du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, adoptée après le 3 juillet 1988, date d'expiration du délai de transposition, n'est pas applicable aux projets dont la procédure d'approbation avait été engagée avant l'entrée en vigueur de la loi nationale de transposition de cette directive mais après le 3 juillet 1988, la République portugaise a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.**

2) **La République portugaise est condamnée aux dépens.**

Puissochet Moitinho de Almeida Gulmann

Sevón Wathelet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 21 janvier 1999.

Le greffier

R. Grass

Le président de la cinquième chambre

J.-P. Puissochet