ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)
13 juin 2002 *

Dans l'affaire C-474/99,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. G. Valero Jordana, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Royaume d'Espagne, représenté par Mme N. Díaz Abad, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, en n'ayant pas adopté les mesures nécessaires pour transposer correctement l'obligation découlant des dispositions des articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2, conjointement avec l'annexe II, de la directive 85/337/CEE du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation

* Langue de procédure: l'espagnol.

des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO L 175, p. 40), et en maintenant en vigueur une réglementation qui, en violation desdites dispositions, ne permet pas d'effectuer une évaluation des incidences sur l'environnement sur l'ensemble du territoire national, pour certaines classes de projets de l'annexe II de cette directive, et sur une grande partie de ce territoire, pour de nombreuses autres classes de projets de la même annexe, le royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ladite directive,

LA COUR (sixième chambre),

composée de Mme F. Macken, président de chambre, MM. J.-P. Puissochet (rapporteur) et V. Skouris, juges,

avocat général: M. L. A. Geelhoed,
greffier: Mme L. Hewlett, administrateur,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 10 janvier 2002,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 7 mars 2002,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 14 décembre 1999, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 226 CE, un recours visant à faire constater que, en n'ayant pas adopté les mesures nécessaires pour transposer correctement l'obligation découlant des dispositions des articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2, conjointement avec l'annexe II, 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 (JO L 175, p. 40, ci-après la «directive»), et en maintenant en vigueur une réglementation qui, en violation desdites dispositions, ne permet pas d'effectuer une évaluation des incidences sur l'environnement sur l'ensemble du territoire national, pour certaines classes de projets de l'annexe II de cette directive, et sur une grande partie de ce territoire, pour de nombreuses autres classes de projets de la même annexe, le royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ladite directive.

Le cadre juridique

2 La directive a pour objet de prévenir les pollutions et autres atteintes à l'environnement en soumettant certains projets publics ou privés à une évaluation préalable de leurs incidences sur l'environnement.

3 Les principales dispositions de la directive applicables à la présente affaire, dans leur rédaction antérieure à la directive 97/11/CE du Conseil, du 3 mars 1997, modifiant la directive 85/337 (JO L 73, p. 5), sont les suivantes.

4 L'article 2, paragraphe 1, de la directive dispose:

«Les États membres prennent les dispositions nécessaires pour que, avant l'octroi de l'autorisation, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, soient soumis à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences.

Ces projets sont définis à l'article 4.»

5 Aux termes de l'article 3 de la directive:

«L'évaluation des incidences sur l'environnement identifie, décrit et évalue de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier et conformément aux articles 4 à 11, les effets directs et indirects d'un projet sur les facteurs suivants:

— l'homme, la faune et la flore,

— le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage,

— l'interaction entre les facteurs visés aux premier et deuxième tirets,

— les biens matériels et le patrimoine culturel.»

6 L'article 4 de la directive prévoit:

«1. Sous réserve de l'article 2 paragraphe 3, les projets appartenant aux classes énumérées à l'annexe I sont soumis à une évaluation, conformément aux articles 5 à 10.

2. Les projets appartenant aux classes énumérées à l'annexe II sont soumis à une évaluation, conformément aux articles 5 à 10, lorsque les États membres considèrent que leurs caractéristiques l'exigent.

À cette fin, les États membres peuvent notamment spécifier certains types de projets à soumettre à une évaluation ou fixer des critères et/ou des seuils à retenir pour pouvoir déterminer lesquels, parmi les projets appartenant aux classes énumérées à l'annexe II, doivent faire l'objet d'une évaluation conformément aux articles 5 à 10.»

7 L'article 12 de la directive dispose:

«1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour se conformer à la présente directive dans un délai de trois ans à compter de sa notification.

2. Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive.»

8 La directive ayant été notifiée aux États membres le 3 juillet 1985, son délai de transposition a expiré, en application de l'article 12, paragraphe 1, le 4 juillet 1988.

9 En droit constitutionnel espagnol, la compétence en matière environnementale est partagée entre l'État et les communautés autonomes, tant sur le plan législatif que sur le plan exécutif.

10 L'État a compétence pour adopter la législation de base et les communautés autonomes adoptent la législation dérivée, en ayant la possibilité d'adopter des mesures additionnelles de protection.

11 Les mesures d'exécution relèvent en principe de la compétence des communautés autonomes. Toutefois, le Tribunal Constitucional (Espagne) a reconnu que, dans des cas exceptionnels, l'État, qui est compétent pour adopter la législation de

base, peut prendre les mesures d'exécution nécessaires pour éviter des dommages irréparables et garantir la réalisation des exigences objectives de cette législation.

12 Les statuts des villes autonomes de Ceuta et de Melilla ne leur attribuent pas de compétence législative, mais une simple compétence d'exécution de la législation nationale.

13 Au niveau national, le décret royal législatif n° 1302/1986, du 28 juin 1986, relatif à l'évaluation de l'impact sur l'environnement (BOE n° 155, du 30 juin 1986, p. 2195), qui vise les projets relevant de l'annexe I et les projets relevant de quatre classes énumérées à l'annexe II de la directive, ainsi que le décret royal n° 1131/1988, du 30 septembre 1988, portant approbation du règlement d'exécution du décret royal législatif n° 1302/1986 (BOE n° 239, du 5 octobre 1988, p. 28911), constituent les premières mesures de transposition de la directive.

14 En outre, en application de l'article 6, paragraphe 3, du décret royal n° 1997/1995, du 7 décembre 1995, portant établissement de mesures contribuant à garantir la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sylvestres (BOE n° 310, du 28 décembre 1995, p. 37310), tout projet cité à l'annexe II de la directive qui affecte une zone spéciale de conservation doit être soumis à une évaluation de l'impact sur l'environnement. Sont ici visées les zones spéciales de conservation prévues par la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206, p. 7, ci-après la «directive habitats»).

15 Par ailleurs, il existe, pour un nombre important de secteurs d'activités, des législations nationales spécifiques qui contiennent certaines dispositions relatives à l'évaluation de l'impact de projets sur l'environnement. Peut être notamment citée la loi n° 54/1997, du 27 novembre 1997, concernant le secteur de l'électricité (BOE n° 285, du 28 novembre 1997, p. 35097).

16 La directive 97/11 a été transposée en droit espagnol par le décret-loi royal n° 9/2000, du 6 octobre 2000, modifiant le décret royal législatif n° 1302/1986 (BOE n° 241, du 7 octobre 2000, p. 34606). Ce décret-loi royal est entré en vigueur le 8 octobre 2000.

La procédure précontentieuse

17 Estimant que la législation espagnole n'était pas conforme à la directive, notamment à son article 4, paragraphe 2, au motif qu'elle soustrayait la plupart des projets relevant de l'annexe II de la directive à l'obligation d'évaluation de leurs incidences sur l'environnement, la Commission a, par lettre du 28 février 1990, demandé au gouvernement espagnol de lui faire part de ses observations à ce sujet.

18 Par lettre du 2 mai 1990, les autorités espagnoles ont contesté l'analyse développée par la Commission, en faisant valoir que l'article 4, paragraphe 2, de la directive accorde aux États membres un large pouvoir d'appréciation pour décider si les classes de projets énumérées à l'annexe II doivent ou non faire l'objet d'une évaluation. Les autorités espagnoles ont également indiqué à la Commission les dispositions législatives et réglementaires nationales qui, selon elles, assuraient la transposition de la directive.

19 Considérant que cette réponse ne permettait pas de conclure que la directive avait été pleinement transposée, la Commission a, par lettre du 23 décembre 1992, adressé au royaume d'Espagne un avis motivé dans lequel, d'une part, elle maintenait son interprétation de l'article 4, paragraphe 2, de la directive et,

d'autre part, elle indiquait qu'elle n'était pas en mesure de vérifier la conformité des dispositions nationales mentionnées par les autorités espagnoles avec la directive, faute d'en avoir reçu communication, et que, en tout état de cause, ces dispositions ne couvraient pas l'ensemble des projets inscrits à l'annexe II de la directive.

20 Par lettre du 3 mars 1993, les autorités espagnoles ont répondu à l'avis motivé en reprenant leur interprétation de l'article 4, paragraphe 2, de la directive et en ajoutant que le décret royal législatif n° 1302/1986 couvrait différentes classes de projets énumérées à l'annexe II de la directive, que les réglementations adoptées par les communautés autonomes reprenaient la majeure partie des projets de cette annexe et que, pour l'exécution de certains projets, il était procédé à une analyse informelle de l'impact environnemental, selon la procédure simplifiée applicable aux projets relevant de l'annexe I de la directive.

21 Le 18 décembre 1998, la Commission a adressé au royaume d'Espagne un avis motivé complémentaire dans lequel elle concluait que la réglementation espagnole ne permettait toujours pas de procéder, sur l'ensemble du territoire national, à une évaluation des incidences sur l'environnement de certaines classes de projets énumérées à l'annexe II de la directive. Elle a invité le royaume d'Espagne à se conformer à ses obligations communautaires dans un délai de deux mois à compter de la notification de cet avis.

22 Par lettres des 25 février, 9 avril et 22 avril 1999, la représentation permanente de l'Espagne auprès de l'Union européenne a transmis à la Commission une copie de l'avant-projet de loi relative à l'évaluation de l'impact sur l'environnement, élaboré par le ministère de l'Environnement, ainsi que plusieurs textes adoptés par diverses communautés autonomes.

23 L'examen de la législation communiquée en 1999 l'ayant conduite à conclure que seule une très faible partie du manquement avait cessé d'exister, la Commission a saisi la Cour du présent recours.

Sur la recevabilité

24 Le gouvernement espagnol soutient que l'entrée en vigueur, le 8 octobre 2000, du décret-loi royal nº 9/2000, qui transpose la directive dans sa version résultant de la directive 97/11, prive la Commission d'intérêt à agir dans la présente affaire, de sorte que celle-ci devrait se désister et son recours être déclaré irrecevable.

25 Toutefois, il est de jurisprudence constante que le recours en manquement présente un caractère objectif et que la Commission, lorsqu'elle fait application de l'article 226, second alinéa, CE, apprécie seule l'opportunité de l'introduction et du maintien d'un tel recours devant la Cour, celle-ci étant tenue d'examiner si le manquement reproché existe ou non, sans qu'il lui appartienne de se prononcer sur l'exercice par la Commission de son pouvoir d'appréciation (voir, notamment, arrêts du 21 juin 1988, Commission/Irlande, 415/85, Rec. p. 3097, point 9, et du 21 mars 1991, Commission/Italie, C-209/89, Rec. p. I-1575, point 6).

26 Dans ces conditions, l'exception d'irrecevabilité soulevée par le gouvernement espagnol doit être écartée.

Sur le fond

27 À titre liminaire, il y a lieu de constater, en premier lieu, que la Commission n'a pas invoqué dans son recours la méconnaissance par le royaume d'Espagne des dispositions de l'article 12, paragraphe 2, de la directive, en vertu desquelles les États membres doivent communiquer à la Commission les dispositions de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la directive. Le manquement allégué ne peut donc exister, ainsi que l'a soutenu le gouvernement espagnol lors de l'audience, que si, le 18 février 1999, date à laquelle le délai fixé dans l'avis motivé complémentaire est arrivé à expiration, les dispositions de droit interne nécessaires à la transposition de la directive n'étaient pas entrées en vigueur, quelles que fussent les conditions de communication de ces dispositions à la Commission.

28 En second lieu, l'examen de la Cour doit, dans le cadre ainsi défini, porter sur l'ensemble de la législation espagnole intervenue dans le domaine régi par la directive aux fins de transposer celle-ci, que cette législation émane des autorités nationales ou des autorités décentralisées. En effet, la répartition constitutionnelle des compétences entre ces autorités n'a aucune incidence sur l'appréciation du manquement. Il appartient aux États membres de veiller à ce que la mise en œuvre de leurs obligations communautaires par les autorités compétentes centralisées et décentralisées soit effective (voir, en ce sens, arrêt du 24 novembre 1992, Commission/Allemagne, C-237/90, Rec. p. I-5973, point 35).

29 En troisième lieu, il a été itérativement jugé par la Cour que les difficultés d'ordre interne, telles celles invoquées par le gouvernement espagnol dans le présent litige, liées aux conditions d'élaboration des textes législatifs et réglementaires, ne peuvent exonérer les États de leurs obligations communautaires (voir, notamment, arrêt du 7 décembre 2000, Commission/France, C-374/98, Rec. p. I-10799, point 13).

30 En dernier lieu, la Cour a déjà jugé que l'article 4, paragraphe 2, de la directive ne conférait pas aux États membres le pouvoir d'exclure globalement et définitivement de l'obligation d'évaluation une ou plusieurs classes de projets visées à l'annexe II (arrêt du 2 mai 1996, Commission/Belgique, C-133/94, Rec. p. I-2323, points 41 à 43), la notion de «classes» de projets devant s'entendre non pas des douze catégories principales de l'annexe II mais des subdivisions de ces catégories, précédées chacune d'une lettre de l'alphabet (arrêt du 22 octobre 1998, Commission/Allemagne, C-301/95, Rec. p. I-6135, points 39 à 43).

31 Les États membres ont, en revanche, la possibilité de fixer les critères et/ou les seuils permettant de déterminer quels projets relevant de l'annexe II doivent faire l'objet d'une évaluation (arrêt du 24 octobre 1996, Kraaijeveld e.a., C-72/95, Rec. p. I-5403, points 49 à 53). Dans la fixation de ces seuils et/ou critères, les États membres doivent tenir compte non seulement de la dimension des projets, mais aussi de leur nature et de leur localisation (arrêt du 21 septembre 1999, Commission/Irlande, C-392/96, Rec. p. I-5901, points 65 à 67).

32 Plus généralement, les dispositions internes, de nature générale ou sectorielle, qui prévoient l'évaluation de l'impact environnemental de certains types de projets, doivent respecter les exigences énoncées à l'article 3 de la directive ainsi que les règles de procédure qui figurent aux articles 5 à 9 de la directive et qui concernent notamment l'information du public.

33 Dans la présente affaire, il convient, tout d'abord, d'examiner si les dispositions adoptées au niveau national sont de nature à satisfaire aux exigences de la directive.

34 Plusieurs de ces dispositions ne peuvent, en tout état de cause, être prises en considération dans cet examen, dans la mesure où elles sont entrées en vigueur après l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé complémentaire. Il s'agit

notamment de la loi n° 46/1999, du 13 décembre 1999, modifiant la loi n° 29/1985 sur les eaux (BOE n° 298, du 14 décembre 1999, p. 43100), du décret royal n° 1836/1999, du 3 décembre 1999, portant approbation du règlement sur les installations nucléaires et radioactives (BOE n° 313, du 31 décembre 1999, p. 46463), et du décret-loi royal n° 9/2000 visant à transposer la directive 97/11.

35 Le décret royal législatif n° 1302/1986 et le décret royal n° 1131/1988 n'énumèrent que quatre classes de projets parmi les quatre-vingt-trois figurant à l'annexe II de la directive et, de ce fait, font échapper la plupart des projets relevant de cette annexe à l'obligation d'évaluation des incidences sur l'environnement.

36 Le décret royal n° 1997/1995, qui, selon le gouvernement espagnol, reprendrait la totalité des classes de projets énumérées à l'annexe II de la directive, ne vise en réalité que les projets affectant des zones spéciales de conservation instituées en application de la directive habitats. Or, le choix d'un tel critère, tiré de la localisation des projets dans des zones limitées et, au surplus, à caractère essentiellement rural du territoire national, a pour effet de dispenser de l'obligation d'évaluation un nombre considérable de projets situés en dehors de ces zones qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Un tel choix, qui exclut de manière générale la prise en compte de critères et/ou de seuils relatifs à la dimension et à la nature des projets, excède la marge d'appréciation dont disposent les États membres en vertu des articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2, de la directive (voir, en ce sens, arrêt du 21 septembre 1999, Commission/Irlande, précité, points 64 à 68).

37 Quant aux législations spécifiques relatives à différents secteurs d'activité, hormis la loi n° 54/1997, réglementant le secteur de l'électricité, dont les dispositions concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement remplissent les conditions fixées par la directive, elles ne comportent pas de dispositions permettant de satisfaire à l'ensemble des exigences de celle-ci, en termes de contenu de l'évaluation ou d'information du public.

38 Il résulte de l'examen de cette première série de dispositions que la législation adoptée au niveau national par le royaume d'Espagne n'est pas, par elle-même, suffisante pour assurer la transposition de la directive. Le gouvernement espagnol a d'ailleurs indiqué, dans son mémoire en défense, qu'il «[avait] travaillé intensément pour tenter de transposer correctement l'annexe II», en élaborant un «avant-projet de loi sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement, remis le 25 février 1999 à la Commission [...], qui intègre dans ses annexes tous les projets cités à l'annexe II». Or cet avant-projet de loi n'était pas adopté à l'expiration du délai visé dans l'avis motivé complémentaire.

39 Dans ces conditions, il est nécessaire, ainsi que l'a soutenu le gouvernement espagnol, en particulier lors de l'audience, et conformément à l'analyse conduite par la Commission dès la procédure précontentieuse, de vérifier si la directive a fait l'objet, au niveau des communautés et des villes autonomes, des mesures de transposition requises.

40 Il ressort de cet examen que, dans la Communauté autonome de La Rioja et dans les villes autonomes de Ceuta et de Melilla, aucune réglementation n'a été prise dans le domaine régi par la directive. Par suite, les insuffisances constatées au niveau national persistent dans ces collectivités.

41 En ce qui concerne les réglementations adoptées par les autres communautés autonomes, les dispositions citées par le gouvernement espagnol n'ont, pour la plupart, été communiquées à la Commission qu'en annexe à son mémoire en duplique. Elles ne sont assorties d'aucune référence directe aux classes de projet énumérées à l'annexe II de la directive.

42 Afin de faciliter l'examen des conditions de transposition de la directive, le gouvernement espagnol a, lors de l'audience, porté à la connaissance de la Commission et de la Cour un tableau qui indique pour chaque communauté autonome et pour chaque classe de projets énumérée à l'annexe II si la

transposition de la directive est déjà effectuée ou reste à accomplir, et a demandé à la Cour de procéder à un examen détaillé des réglementations nationales et régionales afin de préciser de manière systématique le manquement.

43 Toutefois, s'il établit des correspondances entre les réglementations des communautés autonomes et les classes de projets énumérées à l'annexe II, ce tableau ne vise aucune des dispositions qui, pour chaque communauté autonome et pour chaque classe de projets, assurerait la transposition de la directive.

44 Or, la recherche de ces dispositions, à laquelle la Commission n'a pu procéder en temps utile, compte tenu de la communication tardive d'un tel document, en méconnaissance des dispositions de l'article 10 CE, ne saurait être effectuée par la Cour dans le cadre d'un recours en manquement.

45 Dans un tel contexte, caractérisé par le fait que la Commission n'a pas été mise à même d'exercer de manière satisfaisante sa propre mission, la Cour n'est pas tenue, contrairement à ce qu'a soutenu le gouvernement espagnol lors de l'audience, de préciser de manière exhaustive, pour chacune des communautés autonomes et au regard des réglementations spécifiques qu'elles ont adoptées dans un grand nombre de secteurs d'activité, quelles classes de projets de l'annexe II de la directive n'auraient pas fait l'objet de mesures de transposition.

46 À cet égard, il suffit de constater que le tableau communiqué par le gouvernement espagnol fait apparaître, pour un grand nombre de classes de projets et dans la majorité des communautés autonomes, des lacunes dans la mise en œuvre de la directive, lesquelles n'ont pu être comblées, ainsi qu'il a été indiqué au point 38 du présent arrêt, par la législation nationale.

47 Il résulte de l'ensemble de ces considérations que, à la date d'expiration du délai fixé dans l'avis motivé complémentaire, les réglementations des communautés autonomes n'étaient pas de nature à combler, sur l'ensemble du territoire espagnol, les insuffisances de la transposition de la directive constatées au niveau national.

48 Partant, le recours de la Commission doit être accueilli.

49 Il convient dès lors de constater que, en omettant d'adopter dans le délai prescrit toutes les mesures législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux dispositions des articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2, de la directive, lus en combinaison avec l'annexe II de la même directive, le royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ladite directive.

Sur les dépens

50 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation du royaume d'Espagne et celui-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre),

déclare et arrête:

1) **En omettant d'adopter dans le délai prescrit toutes les mesures législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux dispositions des articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2, 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, lus en combinaison avec l'annexe II de la même directive, le royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ladite directive.**

2) **Le royaume d'Espagne est condamné aux dépens.**

Macken Puissochet Skouris

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 13 juin 2002.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

F. Macken