ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

29 avril 2004 *

Dans l'affaire C-117/02,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. A. Caeiros, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

République portugaise, représentée par M. L. Fernandes et M^mes^ M. Telles Romão et M. João Lois, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: le portugais.

ayant pour objet de faire constater que, en ayant rendu possible l'autorisation d'un projet de complexe touristique, comprenant des ensembles résidentiels, des hôtels et des terrains de golf, situé dans la zone de Ponta do Abano, sans qu'il ait été procédé à une évaluation des incidences de ce projet sur l'environnement, la République portugaise a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 2, paragraphe 1, 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),

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. A. Rosas (rapporteur), faisant fonction de président de la cinquième chambre, MM. A. La Pergola et S. von Bahr, juges,

avocat général: M. A. Tizzano,
greffier: M. R. Grass,

vu le rapport du juge rapporteur,

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

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 27 mars 2002, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 226 CE, un recours visant à faire constater que, en ayant rendu possible l'autorisation d'un projet de complexe touristique, comprenant des ensembles résidentiels, des hôtels et des terrains de golf, situé dans la zone de Ponta do Abano, sans qu'il ait été procédé à une évaluation des incidences de ce projet sur l'environnement, la République portugaise a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 2, paragraphe 1, 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).

Cadre juridique

Législation communautaire

La directive 85/337/CEE

2 La directive 85/337 concerne, selon son article 1er, paragraphe 1, l'évaluation des incidences sur l'environnement des projets publics et privés susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

3 Aux termes du paragraphe 2 du même article, on entend par projet:

«— la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages,

— d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol.»

4 L'article 2, paragraphe 1, de la directive 85/337 prévoit:

«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 L'article 4 de la directive 85/337 dispose:

«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.»

6 L'annexe II de la directive 85/337, relative aux projets visés à l'article 4, paragraphe 2, de celle-ci, indique en son point 11, intitulé «Autres projets», sous a):

«Villages de vacances, complexes hôteliers»

7 En substance, l'article 5 de la directive 85/337 précise les informations minimales que doit fournir le maître d'ouvrage. L'article 6 impose aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour que les autorités et le public concernés soient informés et puissent exprimer leur avis avant que le projet soit entamé. L'article 8 impose aux autorités compétentes de prendre en considération les informations recueillies conformément aux articles 5 et 6. L'article 9 institue l'obligation pour les autorités compétentes d'informer le public de la décision qui a été prise et des conditions dont celle-ci est éventuellement assortie.

8 La directive 85/337 prévoit à son article 12 que les États membres prennent les mesures nécessaires pour se conformer à la directive dans un délai de trois ans à compter de sa notification. Elle a été notifiée aux États membres le 3 juillet 1985.

9 La directive 85/337 a été modifiée par la directive 97/11/CE du Conseil, du 3 mars 1997 (JO L 73, p. 5), dont l'article 3, paragraphe 1, prévoit la transposition au plus tard le 14 mars 1999.

La directive 92/43/CEE

10 L'article 3, paragraphe 1, de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206, p. 7), prévoit la constitution d'un réseau écologique européen de zones spéciales de conservation, dénommé «Natura 2000», formé par des sites abritant des types d'habitats naturels figurant à l'annexe I de cette directive et des habitats des espèces figurant à l'annexe II. Conformément à l'article 4, paragraphe 1, second alinéa, de la même directive, chaque État membre transmet à la Commission, dans les trois ans suivant la notification de ladite directive, une liste des sites qu'il désigne en tant que zones spéciales de conservation au sens de celle-ci.

11 L'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive 92/43 prévoit:

«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.»

12 Conformément à l'article 23, paragraphe 1, de cette même directive, les États membres devaient transposer celle-ci dans un délai de deux ans à compter de sa notification.

Législation nationale

13 La directive 85/337 a été transposée en droit portugais par le décret-loi n° 186/90, du 6 juin 1990 (*Diário da República,* I série, n° 130, du 6 juin 1990, p. 2462).

14 Le parc naturel de Sintra-Cascais, dans lequel se trouve la zone de Ponta do Abano, a été créé par le décret réglementaire n° 8/94, du 11 mars 1994 (*Diário da República,* I série - B, n° 59, du 11 mars 1994, p. 1226).

15 Le plan d'aménagement du parc naturel de Sintra-Cascais a été imposé par le décret réglementaire n° 9/94, adopté également le 11 mars 1994 (*Diário da República,* I série - B, n° 59, du 11 mars 1994, p. 1228).

16 Le 18 avril 1996, à la suite d'un avis favorable de la commission de direction du parc naturel de Sintra-Cascais, la direction générale du tourisme a approuvé la localisation d'un projet de construction d'ensembles résidentiels dans la zone de Ponta do Abano.

17 Par résolution n° 142/97 du Conseil des ministres, du 28 août 1997, les zones de Cabo Raso et de Ponta do Abano ont été incluses dans le site Sintra-Cascais, en application du décret-loi n° 226/97, du 27 août 1997, qui transpose en droit portugais la directive 92/43.

18 Ainsi qu'il résulte de l'avis motivé, la commune de Cascais a, le 9 mars 1998, publié la décision d'autorisation de l'exécution du projet.

Procédure précontentieuse

19 Par lettre du 4 janvier 2000, la Commission a attiré l'attention des autorités portugaises sur une plainte dont elle avait été saisie au sujet de projets de construction d'ensembles résidentiels à l'intérieur du site d'importance communautaire Sintra-Cascais, plus précisément dans les zones de Cabo Raso et de Ponta do Abano. Elle a rappelé que certains projets susceptibles d'affecter de façon significative un site d'importance communautaire devaient être soumis à une évaluation de leurs incidences conformément à la directive 92/43. La Commission a demandé aux autorités portugaises de lui faire part de leurs observations dans un délai de deux mois.

20 N'ayant reçu aucune réponse à cette lettre, la Commission a, le 4 avril 2000, adressé aux autorités portugaises une mise en demeure au sens de l'article 226 CE, par laquelle elle a considéré que, en ayant rendu possible l'autorisation, en 1998, de deux projets touristiques comprenant des ensembles résidentiels, des hôtels et des terrains de golf, situés à l'intérieur d'une zone qui figure sur la liste nationale des sites et qui aurait dû être proposée comme site d'importance communautaire à intégrer dans le réseau Natura 2000, sans qu'ait été réalisée une évaluation adéquate de ses incidences sur l'environnement, la République portugaise a manqué aux obligations découlant de l'article 6, paragraphes 2, 3 et 4, de la directive 92/43 et, à titre subsidiaire, de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 85/337.

21 Elle a notamment fait valoir que, même si l'évaluation des incidences sur l'environnement n'avait pas été effectuée en vertu de la directive 92/43, elle aurait dû l'être en vertu de la directive 85/337. Bien que les projets en cause soient mentionnés à l'annexe II de la directive 85/337, les autorités portugaises auraient violé la marge d'appréciation que l'article 4, paragraphe 2, de cette directive leur reconnaîtrait, mais qui, ainsi que la Cour l'aurait confirmé, serait limitée par l'article 2, paragraphe 1, de celle-ci (voir, en ce sens, arrêt du 21 septembre 1999, Commission/Irlande, C-392/96, Rec. p. I-5901, point 64). Selon la Commission,

les projets devaient avoir sans aucun doute des incidences significatives sur l'environnement, dès lors que les zones concernées incluaient des types d'habitats visés à l'annexe I de la directive 92/43 et des espèces visées à l'annexe II de la même directive.

22 Le gouvernement portugais a été invité à présenter ses observations dans un délai de deux mois à compter de la réception de la mise en demeure.

23 Par lettre du 30 mars 2000, reçue le 7 avril suivant, les autorités portugaises ont communiqué leur réponse à la lettre du 4 janvier 2000 de la Commission.

24 Par cette lettre, elles ont donné les références de la législation et des décisions administratives pertinentes. Elles ont précisé qu'aucun projet n'avait été autorisé dans la zone de Cabo Raso. S'agissant du projet de Ponta do Abano, elles ont souligné que sa localisation avait été décidée bien avant l'approbation de la liste nationale des sites effectuée conformément à la directive 92/43.

25 Les autorités portugaises ont reconnu que le décret-loi n° 186/90, transposant la directive 85/337 dans le droit national, était en vigueur lors de l'autorisation du projet. Cependant, selon elles, les villages touristiques prévus pour la zone de Ponta do Abano ne remplissaient pas, du fait de leurs dimensions, les conditions légales pour rendre exigible la mise en œuvre d'une procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement.

26 Elles ont par ailleurs informé la Commission qu'elles avaient décidé, peu de temps auparavant, de revoir et de suspendre avec effet immédiat le plan d'aménagement du parc naturel de Sintra-Cascais dans les zones préférentielles pour le tourisme et les loisirs et qu'elles avaient décidé de prendre des mesures préventives interdisant, avec effet immédiat, la construction de nouveaux complexes dans ces zones, y compris la zone de Cabo Raso.

27 Par lettre du 14 juin 2000, les autorités portugaises ont répondu à la lettre de mise en demeure du 4 avril 2000 en relevant que la Commission avait émis cette lettre sans avoir pris connaissance de la lettre du 30 mars 2000, ce qui justifierait que, après analyse des réponses fournies, la Commission classe l'affaire ou recommence une procédure précontentieuse au sens de l'article 226 CE.

28 Elles ont rappelé les éléments contenus dans leur courrier précédent, soulignant qu'elles ne comprenaient pas les diverses références à la directive 92/43, alors que la localisation du projet de construction avait été approuvée en 1996 — et non en 1998 comme l'affirmerait erronément la Commission — sur le fondement du plan d'aménagement du parc naturel de Sintra-Cascais, c'est-à-dire avant l'approbation de la liste nationale des sites en application de la directive 92/43.

29 Elles ont soutenu que, le régime juridique du réseau Natura 2000 n'étant pas applicable à l'époque où la décision sur la localisation du complexe touristique de Ponta do Abano a été prise, ce projet ne devait être soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement que si une telle obligation découlait du décret-loi n° 186/90, transposant la directive 85/337. Or, tel n'aurait pas été le cas, ainsi que cela aurait résulté des explications fournies dans la lettre du 30 mars 2000.

30 Considérant insatisfaisantes les réponses fournies par le gouvernement portugais, la Commission a, le 25 juillet 2000, émis un avis motivé visant, à titre principal,

un manquement à la directive 92/43 et, à titre subsidiaire, un manquement à la directive 85/337, et impartissant à la République portugaise un délai de deux mois pour adopter les mesures requises pour s'y conformer.

31 En ce qui concerne la marge d'appréciation résultant de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 85/337, la Commission a répété que, dans le cas d'espèce, elle avait été dépassée. En effet, les projets auraient dû avoir sans aucun doute des incidences significatives sur l'environnement, dès lors que les zones concernées incluaient des types d'habitats visés à l'annexe I de la directive 92/43 et des espèces visées à l'annexe II de la même directive.

32 La Commission a contesté l'argument des autorités portugaises selon lequel la directive 92/43 n'était pas applicable à l'époque de la décision de localisation du projet. Elle a, à cet égard, relevé que, conformément à la législation portugaise, l'autorisation de projets d'urbanisme relève de la compétence de l'autorité municipale. En l'espèce, la commune de Cascais aurait publié la décision d'autorisation de l'exécution du projet le 9 mars 1998, soit après l'inclusion, en 1997, du site de Sintra-Cascais dans la liste nationale des sites élaborée conformément à la directive 92/43.

33 La Commission a donc conclu à nouveau que, en ayant rendu possible l'autorisation d'un projet de complexe touristique, comprenant des ensembles résidentiels, des hôtels et des terrains de golf, situé dans la zone de Ponta do Abano, c'est-à-dire dans une zone qui figurait sur la liste nationale des sites et qui aurait dû être proposée comme site d'importance communautaire à intégrer dans le réseau Natura 2000, sans qu'ait été réalisée une évaluation adéquate de ses incidences sur l'environnement, la République portugaise a manqué aux obligations découlant de l'article 6, paragraphes 2, 3 et 4, de la directive 92/43 et, à titre subsidiaire, de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 85/337.

34 Par lettre du 29 septembre 2000, le gouvernement portugais a demandé une prolongation de deux mois du délai imparti par la Commission pour répondre à l'avis motivé.

35 Par lettre du 20 novembre 2000, il a répondu à l'avis motivé. Il a pris note du fait que l'avis motivé ne faisait plus mention du complexe touristique de Cabo Raso.

36 En ce qui concerne le projet dans la zone de Ponta do Abano, il a tout d'abord réaffirmé que la directive 92/43 n'était pas applicable lors de l'autorisation du projet. Il a précisé à cet égard que les projets touristiques sont soumis à une législation particulière donnant compétence à l'administration centrale, en l'occurrence la direction générale du tourisme, pour approuver la localisation des sites. La compétence de l'autorité municipale serait limitée à l'autorisation des travaux d'infrastructure et, ensuite, des travaux de construction, toujours dans les limites de la localisation approuvée par l'administration centrale.

37 La Commission ferait une interprétation erronée de la législation portugaise en la matière. La décision à prendre en considération pour juger de la nécessité d'une étude des incidences serait celle de l'autorisation de localisation du projet, intervenue en 1996, soit avant l'inscription du site Sintra-Cascais sur la liste nationale des sites d'importance communautaire en application de la directive 92/43.

38 S'agissant du manquement à la directive 85/337, les autorités portugaises ont fait valoir que le grief de la Commission reposait sur un argument unique, à savoir que les limites de la marge d'appréciation reconnue aux États membres par l'article 4, paragraphe 2, de la directive 85/337 auraient été dépassées dès lors qu'il ne faisait aucun doute que les projets auraient des incidences significatives sur l'environnement puisque les zones concernées incluaient des types d'habitats visés à l'annexe I de la directive 92/43 et des espèces visées à l'annexe II de la même directive.

39 Les autorités portugaises ont contesté cette interprétation à un double titre. Elles ont tout d'abord fait valoir que le contrôle de l'utilisation, par les États membres, de la marge d'appréciation que leur confère l'article 4, paragraphe 2, de la directive 85/337 ne peut être effectué qu'en ce qui concerne la transposition de la directive. On ne pourrait ainsi mettre en cause la décision prise au sujet de Ponta do Abano en 1996, dans le respect d'une transposition non contestée sur ce point, sous peine d'une totale insécurité juridique pour l'administration publique et pour les citoyens, exposés à l'incertitude d'un cadre juridique menacé en permanence par un contrôle ultérieur au cas par cas de la part des instances communautaires.

40 Les autorités portugaises ont, par ailleurs, souligné que justifier la constatation d'un manquement à la directive 85/337 par le fait que le projet de Ponta do Abano menacerait des valeurs protégées par la directive 92/43 reviendrait à appliquer la directive 92/43 avec effet rétroactif. Selon elles, la directive 92/43 et la liste nationale des sites établie ultérieurement ne sauraient être invoquées pour définir les règles de procédure applicables au moment de la décision relative à Ponta do Abano.

41 Enfin, les autorités portugaises ont rappelé que, en tout état de cause, les complexes touristiques figurent uniquement à l'annexe II de la directive 85/337 et que, dès lors, l'absence d'évaluation des incidences en ce qui les concerne ne peut être constitutive d'une violation du droit communautaire.

Sur la recevabilité

Argumentation des parties

42 Dans son mémoire en défense, la République portugaise fait valoir que le recours n'est pas recevable dans la mesure où la Commission a modifié l'objet du litige par rapport à la phase précontentieuse. En effet, alors que l'avis motivé visait un

manquement, à titre principal, à la directive 92/43 et, à titre subsidiaire, à la directive 85/337, la requête ne vise plus que le manquement à la directive 85/337. Il y aurait modification de l'objet du litige, et non pas seulement restriction de celui-ci, dès lors que le centre du débat aurait été déplacé.

43 La République portugaise soutient que la Commission aurait pu préciser le manquement reproché dès l'adoption de l'avis motivé, dès lors que les autorités portugaises avaient présenté les arguments justifiant le retrait du grief relatif au manquement à la directive 92/43 avant l'émission de cet avis, notamment par lettres du 30 mars 2000 et du 14 juin suivant.

44 Elle rappelle, par ailleurs, que la Commission a toujours invoqué le manquement à la directive 85/337 à titre subsidiaire et au seul motif que le projet aurait une incidence significative sur l'environnement, dès lors que la zone comprendrait des types d'habitats et d'espèces visés aux annexes I et II de la directive 92/43. La République portugaise aurait, dans ce contexte, centré son argumentation sur l'analyse du grief avancé à titre principal. Par conséquent, en modifiant le grief dans la requête, la Commission aurait déplacé le centre du débat vers la question de l'inexécution de la directive 85/337 et les autorités portugaises n'auraient pas eu la possibilité de développer leur défense relative à ce grief.

45 Selon la République portugaise, la Commission soulève dans sa requête de nouveaux arguments, non formulés dans la phase précontentieuse, pour justifier la constatation de l'inexécution de la directive 85/337. La Commission soutiendrait ainsi, notamment, que les autorités portugaises ont considéré les seuils fixés par la législation nationale comme des seuils absolus, sans avoir analysé la possibilité de l'existence d'incidences notables sur l'environnement liées à la nature, aux dimensions et à la localisation du projet.

46 Sur ce dernier point, la République portugaise fait valoir que la Commission aurait dû prendre en considération les réponses fournies par les autorités portugaises ou émettre un avis motivé complémentaire conformément à la jurisprudence de la Cour, et donner ainsi à la République portugaise la possibilité de présenter sa défense par rapport à la prétendue inexécution de la directive 85/337.

47 Elle considère en outre que la Commission a porté atteinte à ses droits de la défense, dans la mesure où elle n'a jamais, au cours de la procédure précontentieuse, mis en cause de façon claire et directe l'application de la législation nationale en l'espèce. En particulier, la Commission n'aurait jamais expliqué pourquoi l'évaluation effectuée par les autorités portugaises pour vérifier l'existence ou non d'incidences notables à travers l'application de la législation nationale n'aurait pas été correcte.

48 La Commission conteste, dans son mémoire en réplique, l'exception d'irrecevabilité soulevée par le gouvernement portugais.

49 Elle soutient qu'elle a tenu compte des réponses du gouvernement portugais à la lettre du 4 janvier 2000 et à la mise en demeure du 4 avril 2000. Selon elle, ce ne serait qu'en raison des précisions apportées seulement au stade de la réponse à l'avis motivé qu'il lui aurait été permis de ne plus retenir le manquement à la directive 92/43, les autorités portugaises ayant expliqué plus particulièrement, dans cette réponse, la portée limitée de la décision d'autorisation des travaux adoptée en 1998 par rapport à la décision d'autorisation de localisation du projet de 1996.

50 Le fait que le manquement à la directive 85/337 n'ait été formulé dans la phase précontentieuse qu'à titre subsidiaire par rapport au manquement à la directive 92/43 n'empêcherait pas la Commission de maintenir uniquement ce grief dans la requête. Il y aurait restriction de l'objet du litige et non modification de celui-ci.

51 À cet égard, la Commission conteste n'avoir soutenu, dans la phase précontentieuse, qu'un seul argument, tiré de la directive 92/43. Selon elle, tant la lettre de mise en demeure que l'avis motivé contenaient un exposé clair de l'argumentation justifiant l'évaluation des incidences du projet à la lumière des dispositions pertinentes de la directive 85/337, indépendamment de considérations relatives à la directive 92/43. Les affirmations formulées par les autorités portugaises dans le cadre de la procédure précontentieuse montreraient que ces autorités avaient bien compris l'argumentation de la Commission à ce sujet.

Appréciation de la Cour

52 Il y a lieu de constater que la procédure précontentieuse ne s'est pas déroulée dans des conditions permettant un éclaircissement rapide des griefs retenus par la Commission et des moyens de défense présentés par la République portugaise. En effet, d'une part, les griefs étaient, dans la lettre de la Commission du 4 janvier 2000, formulés de façon peu précise, et, d'autre part, la réponse tardive des autorités portugaises à cette lettre n'a pas permis à la Commission de prendre en considération, dans la mise en demeure du 4 avril 2000, certaines réponses à ces griefs.

53 De tels éléments n'apparaissent cependant pas susceptibles de mettre en cause la recevabilité du recours. En effet, il y a lieu de rappeler que la procédure précontentieuse a pour but de donner à l'État concerné l'occasion, d'une part, de se conformer à ses obligations découlant du droit communautaire et, d'autre part, de faire utilement valoir ses moyens de défense à l'encontre des griefs formulés par la Commission (arrêt Commission/Irlande, précité, point 51).

54 En l'espèce, la Commission a eu l'occasion de présenter les griefs reprochés à la République portugaise et celle-ci a eu l'occasion de présenter les observations qu'elle estimait pertinentes. En ce sens, la procédure précontentieuse a atteint son objectif.

55 La fin de non-recevoir tirée par la République portugaise du fait que la directive 85/337 n'était visée qu'à titre subsidiaire lors de la procédure précontentieuse, alors que le grief fondé sur cette directive est le grief unique du manquement et le centre des débats, ne saurait être retenue. Il suffit de constater que ce grief faisait effectivement partie des griefs mentionnés dans la mise en demeure et dans l'avis motivé et qu'il y était exposé de façon synthétique mais suffisante. Son caractère subsidiaire n'empêchait en aucune manière la République portugaise de présenter ses observations en ce qui le concerne.

56 S'agissant du manque allégué d'explications de la Commission quant à la violation, par les autorités portugaises, de la directive 85/337 lors de l'approbation d'un projet de complexe touristique dans la zone de Ponta do Abano, il convient de l'examiner avec le fond du recours.

Sur le fond

Argumentation des parties

57 Dans sa requête, la Commission conteste la thèse de la République portugaise, exprimée lors de la procédure précontentieuse, selon laquelle le contrôle de l'utilisation de la marge d'appréciation laissée aux États membres n'est pertinent qu'en ce qui concerne la transposition correcte d'une directive. Elle rappelle la jurisprudence de la Cour à cet égard (arrêts du 24 octobre 1996, Kraaijeveld e.a., C-72/95, Rec. p. I-5403, points 49 et 50; du 16 septembre 1999, WWF e.a., C-435/97, Rec. p. I-5613, point 44, et Commission/Irlande, précité, point 64). Elle conclut qu'une transposition correcte des dispositions des article 2, paragraphe 1, et article 4, paragraphe 2, de la directive 85/337 ne peut pas être valablement invoquée par la République portugaise pour soustraire à l'obligation d'évaluation prévue audit article 2, paragraphe 1, un projet spécifique qui, tel le projet relatif aux entreprises réalisées dans la zone de Ponta do Abano, peut, quoique relevant de l'annexe II de cette directive, avoir des incidences notables sur l'environnement en raison de sa nature, de ses dimensions ou de sa localisation.

58 La Commission conteste que l'évaluation des incidences d'un projet sur l'environnement puisse entraîner une «insécurité juridique pour l'administration publique et les citoyens, exposés à l'incertitude d'un cadre juridique menacé en permanence par un contrôle ultérieur au cas par cas de la part des instances communautaires». Elle rappelle tout d'abord que la procédure en manquement permet de déterminer la portée exacte des obligations des États membres en cas de divergence d'interprétation.

59 Elle souligne ensuite que, face à un projet qui relève de l'annexe II de la directive 85/337, mais qui ne remplit pas les critères ou qui n'atteint pas les seuils fixés par la législation nationale, les autorités nationales doivent, compte tenu de la nature, des dimensions ou de la localisation du projet, examiner concrètement l'éventualité d'un impact notable sur l'environnement qui justifierait une évaluation des incidences conformément à la directive 85/337.

60 La Commission rappelle enfin que, tant que n'a pas été prise la décision administrative d'autorisation des projets présentés, il n'existe pas de droits acquis pour les maîtres d'ouvrage (conclusions de l'avocat général Mischo dans l'affaire Commission/Portugal, arrêt du 21 janvier 1999, C-150/97, Rec. p. I-259, point 22).

61 Eu égard à la jurisprudence rappelée, la Commission estime qu'il n'est pas suffisant d'affirmer, ainsi que l'ont fait les autorités portugaises, que le projet en cause ne remplissait pas, du fait de ses dimensions, les conditions légales pour une évaluation des incidences sur l'environnement. Elle relève que, au contraire, les décrets réglementaires n^{os} 8/94 et 9/94 décrivent le parc naturel de Sintra-Cascais, où se trouve la zone de Ponta do Abano, comme un territoire:

— où existent des valeurs naturelles d'un intérêt incontestable qui constituent un patrimoine national, voire universel;

— qui constitue une zone de grande sensibilité.

62 Elle conclut que, eu égard à ces circonstances, même si le projet n'atteignait pas les dimensions prévues par la législation nationale, les autorités portugaises auraient dû procéder à une évaluation de ses incidences avant de prendre une décision d'autorisation de sa localisation.

63 Dans son mémoire en défense, la République portugaise considère que la décision d'approbation de la localisation du projet n'a pas violé les termes de la directive 85/337.

64 En effet, les autorités portugaises auraient procédé à une analyse des éventuelles incidences notables sur l'environnement conformément aux prescriptions de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 85/337. Cette analyse aurait eu lieu à deux niveaux, au moyen de l'examen:

— de la nature et de la localisation du projet à travers la législation qui transpose la directive 85/337, et

— de la nature, des dimensions et de la localisation du projet à travers la vérification de sa compatibilité avec le plan d'aménagement du parc naturel de Sintra-Cascais, à savoir le décret réglementaire n° 9/94.

65 La République portugaise précise que la législation nationale qui transpose la directive 85/337 a défini deux critères d'assujettissement à la procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement des projets de complexes touristiques, à savoir qu'ils ne soient pas prévus dans le cadre des mesures d'aménagement du territoire et qu'ils présentent certaines caractéristiques (dimensions ou taux d'occupation). Étant donné que le projet se trouve dans une zone définie comme préférentielle pour le tourisme par le plan d'aménagement du parc naturel de Sintra-Cascais, les autorités portugaises auraient été en possession des éléments leur permettant de conclure que, bien que localisé dans une zone à forte valeur environnementale, le projet n'était pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, liées à sa nature et à sa localisation.

66 La République portugaise expose que le plan d'aménagement du parc naturel de Sintra-Cascais a été précédé par un plan de macrorépartition du territoire en zones, en vigueur de 1981 à 1994, et que ces deux plans ont été précédés d'innombrables études du patrimoine naturel et par des discussions publiques très étendues qui ont impliqué non seulement la société civile et des organisations non gouvernementales, mais aussi différents instituts universitaires et organismes publics.

67 Le plan d'aménagement du parc naturel de Sintra-Cascais comprendrait des zones prioritaires pour la protection de la nature, des zones d'environnement rural, des zones d'environnement urbain et des zones préférentielles pour le tourisme et les loisirs. La République portugaise relève que les valeurs naturelles importantes, y compris celles qui ont été identifiées plus tard par les autorités portugaises comme comportant des espèces et des habitats visés dans les annexes de la directive 92/43, ont été dûment protégées par le classement des zones comportant ces espèces et habitats en zones prioritaires pour la protection de la nature, définies dans le plan d'aménagement. Ce plan serait un instrument adéquat de gestion des valeurs visées par la création du parc naturel de Sintra-Cascais. Ce serait à la lumière de ces valeurs qu'il conviendrait d'apprécier l'approbation du projet par les autorités portugaises.

68 La zone préférentielle pour le tourisme et les loisirs, où les villages de vacances doivent être construits, aurait été dûment caractérisée du point de vue du patrimoine naturel. Il s'agirait d'une zone majoritairement investie par des communautés végétales secondaires, dégradées et structurellement simplifiées, constituées par des buissons méditerranéens résultant de la régénération naturelle d'autres communautés plus évoluées, antérieurement détruites par des incendies successifs à des époques antérieures, ainsi que par de petites taches résiduelles d'eucalyptus, de pins maritimes, de pins parasols et de pins d'Alep.

69 Les autorités portugaises auraient ainsi vérifié la compatibilité du projet avec les spécifications imposées par le plan d'aménagement, notamment par le respect des critères de qualité de l'environnement, du paysage et de l'architecture, ainsi que de compatibilité avec les paramètres définis pour sa taille et ses taux d'occupation, conformément à l'article 21 du décret réglementaire n° 9/94 approuvant le plan d'aménagement. Ce ne serait qu'après l'avis favorable de la commission de direction du parc naturel, laquelle a vérifié que le projet remplissait les critères de qualité au point de vue de l'environnement, du paysage et de l'architecture, que le projet aurait été autorisé, dans les termes prescrits par les articles 20 et 4 du décret réglementaire n° 9/94.

70 La République portugaise conteste donc la thèse de la Commission selon laquelle le projet aurait nécessairement des incidences notables sur l'environnement du simple fait qu'il serait localisé dans le parc naturel de Sintra-Cascais. Elle souligne que la sensibilité de la zone de localisation, de même que la nature et les dimensions du projet, ont été dûment prises en compte. Par conséquent, les autorités portugaises n'auraient pas manqué à leurs obligations imposées par la directive 85/337, puisqu'elles auraient procédé à un examen concret du projet quant à ses éventuelles incidences notables sur l'environnement, conformément à l'article 2, paragraphe 1, de cette directive.

71 Dans son mémoire en réplique, la Commission considère que les précisions fournies par le gouvernement portugais dans son mémoire en défense confirment que les autorités n'ont pas concrètement procédé à une évaluation mais se sont limitées à vérifier que le projet satisfaisait aux conditions prévues dans la législation nationale. Pour les motifs exposés dans la requête et rappelant la jurisprudence de la Cour, le manquement serait établi.

72 Les précisions apportées par le gouvernement portugais renforceraient la position de la Commission. Ainsi, le fait qu'un projet soit localisé dans une zone définie par la législation nationale comme «préférentielle pour le tourisme» ne serait pas de nature à garantir qu'il n'aura pas une incidence notable sur l'environnement dans un cas concret. Par ailleurs, les informations fournies montreraient que le projet en cause se situe dans une zone d'une grande sensibilité où, pour le moins, la flore se présente déjà dégradée, ce qui renforcerait la conviction de la Commission qu'il était nécessaire de procéder à une étude des incidences.

73 Enfin, la Commission observe que l'argument selon lequel le plan d'aménagement du parc naturel de Sintra-Cascais serait un instrument adéquat de gestion des valeurs de conservation visées par la création de ce parc est inconciliable avec l'information fournie par les autorités portugaises dans leur lettre du 30 mars 2000, selon laquelle il aurait été décidé de revoir et de suspendre avec effet immédiat ce plan d'aménagement et d'interdire les projets de nouvelles constructions dans les zones préférentielles pour le tourisme et les loisirs.

74 Dans son mémoire en duplique, la République portugaise fait observer que la Commission semble confondre la zone de Ponta do Abano, où les projets ont été approuvés, et le parc naturel de Sintra-Cascais. Ce dernier serait depuis toujours très peuplé et comporterait des zones urbaines, rurales et de loisirs en plus de zones à valeur environnementale élevée.

75 La reconnaissance, par les autorités portugaises, des valeurs environnementales présentes dans le parc naturel de Sintra-Cascais ne serait pas en cause dans la présente procédure. Cet argument serait toutefois le seul invoqué par la Commission pour motiver son recours.

76 À la lumière des arguments présentés dans le mémoire en réplique, la République portugaise soutient que la Commission n'interprète pas correctement la directive 85/337. En effet, elle confondrait la procédure d'évaluation prévue aux articles 5 à 10 de cette directive et l'évaluation de l'existence ou non d'incidences notables sur l'environnement, opération de type «simple screening» précédant une éventuelle procédure formelle d'évaluation. Cette vérification préalable aurait été réalisée dans le cas d'espèce par l'examen de la nature, des dimensions et de la localisation du projet lors de l'analyse de sa compatibilité dans le cadre du plan d'aménagement, confirmée par l'avis favorable de la commission de direction du parc naturel de Sintra-Cascais, indispensable pour approuver sa localisation suivant le régime prévu par le décret réglementaire n° 9/94. Il serait donc inexact d'affirmer que «le fait qu'un projet soit localisé dans une zone définie par la législation nationale comme préférentielle pour le tourisme n'est nullement de nature à garantir qu'il n'aura pas une incidence notable sur l'environnement dans un cas concret».

77 Le caractère de chaque parcelle de territoire du parc naturel de Sintra-Cascais aurait été défini à l'issue de multiples études qui auraient permis de tracer les contours définis dans le plan d'aménagement et d'élaborer le règlement établissant les normes, typologies et indices d'occupation autorisés pour les zones susceptibles d'être urbanisées, comme dans le cas des zones préférentielles pour le tourisme et les loisirs, où le projet en cause a été autorisé.

78 La République portugaise conteste le fait que le choix de la localisation du projet dans une zone où la végétation est dégradée et simplifiée renforce la thèse de la nécessité d'une étude des incidences. On ne pourrait soutenir que les objectifs de

protection défendus par les dispositions communautaires et nationales visent éventuellement à restaurer les conditions naturelles disparues avant la classification de zones de conservation ou avant l'occupation par l'homme de ces zones. Par ailleurs, la Commission n'aurait pas qualité pour mettre en cause les critères de gestion des valeurs environnementales d'une zone de protection sur le plan national, définis bien avant la date à laquelle les États membres devaient avoir transposé la directive 92/43.

79 S'agissant de la suspension du plan d'aménagement du parc naturel de Sintra-Cascais, le gouvernement portugais expose qu'il a voulu procéder à sa révision sur la base de l'examen des différents facteurs le sous-tendant, notamment le fait que la transposition en droit interne de la directive 92/43 imposait des obligations accrues à l'État portugais en ce qui concerne sa contribution à la création du réseau Natura 2000. Cependant, l'analyse du respect des obligations découlant du droit communautaire devrait être opérée à la lumière des valeurs de conservation protégées par la législation applicable à la date de la création du parc naturel et non à la lumière des valeurs de la directive 92/43.

Appréciation de la Cour

80 Selon une jurisprudence constante, dans le cadre d'une procédure en manquement engagée en vertu de l'article 226 CE, il incombe à la Commission d'établir l'existence du manquement allégué. C'est elle qui doit apporter à la Cour tous les éléments nécessaires à la vérification par celle-ci de l'existence de ce manquement, sans pouvoir se fonder sur une présomption quelconque (voir, notamment, arrêts du 25 mai 1982, Commission/Pays-Bas, 96/81, Rec. p. 1791, point 6; du 26 juin 2003, Commission/Espagne, C-404/00, Rec. p. I-6695, point 26, et du 6 novembre 2003, Commission/Royaume-Uni, C-434/01, Rec. p. I-13239, point 21).

81 En l'espèce, la Commission se fonde sur la directive 85/337, telle qu'interprétée par la Cour, pour reprocher à la République portugaise l'absence de réalisation d'une étude des incidences avant d'autoriser un projet qui, bien que ne dépassant pas les seuils fixés par l'État membre en application de l'article 4, paragraphe 2, de la directive, serait néanmoins susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement en raison de sa nature et de sa localisation dans la zone de Ponta do Abano du parc naturel de Sintra-Cascais.

82 La preuve d'un manquement à l'article 2, paragraphe 1, de la directive 85/337 impose à la Commission de démontrer qu'un État membre n'a pas pris les dispositions nécessaires pour que, avant l'octroi d'une 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. Cette preuve peut utilement être rapportée par la démonstration qu'un État membre n'a pas pris les mesures nécessaires pour vérifier si un projet n'atteignant pas les seuils visés à l'article 4, paragraphe 2, de la directive 85/337 est néanmoins susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de sa nature, de ses dimensions ou de sa localisation. La Commission pourrait également établir qu'un projet susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement n'a pas été l'objet d'une étude des incidences alors qu'il aurait dû l'être.

83 En l'espèce, la République portugaise a allégué que, en raison de l'existence du plan d'aménagement du parc naturel de Sintra-Cascais et des procédures d'autorisation que ce plan impose, toutes les dispositions nécessaires étaient prises pour que, avant l'octroi d'une autorisation relative à un projet situé dans ce parc, les autorités contrôlent si le projet était susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de sa nature, de ses dimensions ou de sa localisation, et donc s'il devait faire l'objet d'une étude de ses incidences.

84 La Commission n'a cependant pas contesté cette allégation. Elle n'a pas démontré non plus que, en l'espèce, les autorités portugaises auraient violé la marge d'appréciation dont elles disposaient en n'imposant pas une étude des incidences avant d'autoriser ce projet, alors qu'il était susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

85 Il n'est en effet pas suffisant d'établir qu'un projet doit être réalisé dans l'enceinte d'un parc naturel pour présumer que ce projet aura des incidences notables sur l'environnement. À tout le moins la Commission doit-elle apporter un minimum de preuves des incidences que le projet risque d'avoir sur l'environnement.

86 En l'espèce, la Commission n'a pas répondu aux arguments de la République portugaise selon lesquels:

— le parc naturel de Sintra-Cascais comprendrait non seulement des zones à valeur environnementale élevée, mais également des zones urbaines, rurales et de loisirs;

— les zones préférentielles pour le tourisme et les loisirs, où les projets devaient être réalisés, ont précisément été choisies en fonction de l'état dégradé de la végétation.

87 Il est en effet insuffisant, à cet égard, d'affirmer de manière générale que la localisation d'un projet dans une zone définie par la législation nationale comme «préférentielle pour le tourisme» n'est pas de nature à garantir qu'il n'aura pas

une incidence notable sur l'environnement dans un cas concret. De même, la Commission ne saurait se contenter de relever que les informations fournies montrent que le projet en cause se situe dans une zone d'une grande sensibilité et où, pour le moins, la flore se présente déjà dégradée, sans établir, par des preuves concrètes, que les autorités portugaises ont commis une erreur manifeste d'appréciation lorsqu'elles ont autorisé la localisation du projet dans une zone précisément prévue pour un tel type de projet.

88 Force est de constater que le dossier présenté par la Commission est fondé sur la présomption qu'un projet situé sur le territoire d'un parc naturel est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Une telle présomption est insuffisante pour établir l'existence d'un manquement à l'article 2, paragraphe 1, de la directive 85/337. En tout état de cause, la Commission n'a pas réfuté à suffisance de droit les explications pertinentes présentées par la République portugaise.

89 Par conséquent, le manquement n'est pas établi et il y a lieu de rejeter le recours.

Sur les dépens

90 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 République portugaise ayant conclu en ce sens et la Commission ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre)

déclare et arrête:

1) **Le recours est rejeté.**

2) **La Commission des Communautés européennes est condamnée aux dépens.**

Rosas La Pergola von Bahr

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 29 avril 2004.

Le greffier

R. Grass

Le président

V. Skouris