ARRÊT DE LA COUR (quatrième chambre)

20 septembre 2007 *

Dans l'affaire C-304/05,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 226 CE, introduit le 29 juillet 2005,

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

partie requérante,

contre

République italienne, représentée par MM. I. M. Braguglia et G. Fiengo, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: l'italien.

LA COUR (quatrième chambre),

composée de M. K. Lenaerts, président de chambre, M. E. Juhász, M^me^ R. Silva de Lapuerta (rapporteur), MM. J. Malenovský et T. von Danwitz, juges,

avocat général: M^me^ J. Kokott,
greffier: M. R. Grass,

vu la procédure écrite,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 19 avril 2007,

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que, dans le cadre du projet relatif à l'extension et à l'aménagement de la zone de ski de Santa Caterina Valfurva (pistes dénommées «Bucaneve» et «Edelweiss»), et à la réalisation des infrastructures annexes en vue des championnats du monde de ski alpin de 2005 dans la zone de protection spéciale IT 2040044, Parco Nazionale dello Stelvio (ci-après le «parc»):

— en autorisant des mesures susceptibles d'avoir un impact significatif sur ladite zone sans les subordonner à un examen approprié de leurs incidences sur le site

concerné au regard des objectifs de conservation de celui-ci et, en tout cas, sans respecter les dispositions qui ne permettent de réaliser un projet en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences et en l'absence d'autres solutions que pour des raisons impératives d'intérêt public majeur et seulement après avoir adopté et communiqué à la Commission toute mesure compensatoire nécessaire pour garantir la protection de la cohérence globale de Natura 2000;

— en s'abstenant d'adopter des mesures pour éviter la détérioration des habitats naturels et des habitats des espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles cette zone a été désignée, et

— en s'abstenant de conférer à ladite zone un statut juridique de protection susceptible d'assurer notamment la survie et la reproduction des espèces d'oiseaux mentionnées à l'annexe I de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 103, p. 1, ci-après la «directive 79/409»), ainsi que la reproduction, la mue et la migration des espèces migratrices non visées à ladite annexe dont la venue est régulière,

la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6, paragraphes 2 à 4, et de l'article 7 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, ci-après la «directive 92/43»), et de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive 79/409.

Le cadre juridique communautaire

2 La directive 92/43 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 CE s'applique.

3 Le dixième considérant de cette directive énonce:

«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».

4 L'article 3, paragraphe 1, de ladite directive prévoit:

«Un réseau écologique européen cohérent de zones spéciales de conservation, dénommé 'Natura 2000', est constitué. Ce réseau, formé par des sites abritant des types d'habitats naturels figurant à l'annexe I et des habitats des espèces figurant à l'annexe II, doit assurer le maintien ou, le cas échéant, le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces concernés dans leur aire de répartition naturelle.

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].»

5 L'article 4 de la directive 92/43 régit la procédure permettant l'établissement dudit réseau Natura 2000 ainsi que la désignation des zones spéciales de conservation par les États membres.

6 L'article 6 de cette directive, qui établit les mesures de conservation pour lesdites zones, prévoit:

«[...]

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 prioritaires, 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.»

7 L'article 7 de ladite directive dispose:

«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] 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] si cette dernière date est postérieure.»

8 La directive 79/409 a pour objet de garantir la protection, la gestion et la régulation de toutes les espèces d'oiseaux qui vivent naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen des États membres auquel le traité s'applique.

9 L'article 4 de cette directive prévoit, pour les espèces d'oiseaux citées à l'annexe I de celle-ci, des mesures de conservation spéciale concernant leur habitat, afin d'assurer leur survie et leur reproduction dans leur aire de distribution. Cet article dispose:

«1. Les espèces mentionnées à l'annexe I font l'objet de mesures de conservation spéciale concernant leur habitat, afin d'assurer leur survie et leur reproduction dans leur aire de distribution.

À cet égard, il est tenu compte:

a) des espèces menacées de disparition;

b) des espèces vulnérables à certaines modifications de leurs habitats;

c) des espèces considérées comme rares parce que leurs populations sont faibles ou que leur répartition locale est restreinte;

d) d'autres espèces nécessitant une attention particulière en raison de la spécificité de leur habitat.

Il sera tenu compte, pour procéder aux évaluations, des tendances et des variations des niveaux de population.

Les États membres classent notamment en zones de protection spéciale les territoires les plus appropriés en nombre et en superficie à la conservation de ces dernières dans la zone géographique maritime et terrestre d'application de la présente directive.

2. Les États membres prennent des mesures similaires à l'égard des espèces migratrices non visées à l'annexe I dont la venue est régulière, compte tenu des besoins de protection dans la zone géographique maritime et terrestre d'application de la présente directive en ce qui concerne leurs aires de reproduction, de mue et

d'hivernage et les zones de relais dans leur aire de migration. À cette fin, les États membres attachent une importance particulière à la protection des zones humides et tout particulièrement de celles d'importance internationale.

[...]

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.»

Le parc

Le statut du parc en droit national

10 Le parc a été créé par la loi n° 740, du 24 avril 1935, initialement sur le territoire des seules provinces de Trento et de Bolzano, dans le but de protéger et de promouvoir la flore, d'accroître la faune et de préserver les formations géologiques spéciales ainsi que la beauté des paysages.

11 Par décret du président de la République du 23 avril 1977, le territoire du parc a été étendu aux zones de Cancano et de Livigno ainsi qu'aux monts Sobretta, Gavia et Serottini, situés sur le territoire des provinces de Sondrio et de Brescia, sur le territoire de la Région de Lombardie.

12 Le parc est une zone protégée au sens de la loi-cadre n° 394, du 6 décembre 1991, relative aux zones nationales de protection. Cette loi énonce les principes fondamentaux régissant lesdites zones, aux fins de garantir et de promouvoir, sous une forme coordonnée, la conservation et la mise en valeur du patrimoine naturel du pays.

13 Par décret du président du Conseil des ministres du 23 novembre 1993 a été constitué le Consorzio del Parco Nazionale dello Stelvio (ci-après le «Consorzio»). Un statut définit les compétences et les missions confiées au Consorzio.

14 Conformément à l'article 4 dudit statut, le Consorzio est appelé à garantir, dans la gestion du parc, la protection de la nature et la conservation des paysages.

Le statut du parc en droit communautaire

15 En 1998, le parc a été classé comme zone de protection spéciale au sens de l'article 4 de la directive 79/409. Il est désigné, dans le chapitre «Regione Lombardia», sous le numéro IT 2040044.

16 Selon un formulaire de données établi par la République italienne en 1998, conformément à la décision 97/266/CE de la Commission, du 18 décembre 1996, concernant le formulaire d'information d'un site proposé comme site Natura 2000 (JO L 107, p. 1), le parc abrite de nombreuses espèces d'oiseaux protégées en vertu de l'annexe I de la directive 79/409 — l'aigle royal (Aquila chrysaetos), le faucon pèlerin (Falco peregrinus), la bondrée apivore (Pernis apivorus), la gélinotte des bois (Bonasa bonasia), le lagopède des Alpes (Lagopus mutus helveticus), le tétras-lyre

(Tetrao tetrix), le grand tétras (Tetrao urogallus) et le pic noir (Dryocopus martius) — ainsi que trois espèces d'oiseaux migrateurs — l'épervier (Accipiter nisus), la buse variable (Buteo buteo) et le tichodrome échelette (Tichodroma muraria).

17 Un autre formulaire de données, du 14 mai 2004, fait état de la présence, dans ladite zone, d'autres espèces figurant à l'annexe I de la directive 79/409, à savoir le gypaète barbu (Gypaetus barbatus), le milan royal (Milvus milvus), le pluvier guignard (Charadrius morinellus), la chouette de Tengmalm (Aegolius funereus), la chouette chevêchette (Glaucidium passerinum), le grand-duc d'Europe (Bubo bubo), le pic cendré (Picus canus) et la perdrix bartavelle (Alectoris graeca saxatilis).

Les faits

18 Le 4 octobre 1999, un projet de travaux pour le réaménagement de la zone de ski de Santa Caterina Valfurva ainsi que des infrastructures annexes a été déposé auprès des autorités régionales en vue des championnats du monde de ski alpin de 2005.

19 Ce projet prévoyait la réalisation d'un couloir dans une zone forestière pour les pistes de ski. Il portait également sur la construction d'une télécabine qui, depuis l'entrée de Santa Caterina, devait rejoindre la localité de Plaghera et, dans une seconde partie, celle de Valle dell'Alpe. Il prévoyait en outre une liaison entre Valle dell'Alpe et Costa Sobretta grâce à un télésiège monocâble quadriplace. Ledit projet comportait encore d'autres travaux étroitement liés au réaménagement envisagé, à savoir la réalisation d'une station de départ, d'un stade de ski, d'un parking à proximité de la station de départ, la modification de la piste «Edelweiss», la construction d'un pont sur le cours d'eau Frodolfo, d'un refuge à Valle dell'Alpe ainsi que des voies de service, d'une installation de production de neige programmable et d'un entrepôt pour véhicules.

20 Par décret n° 13879, du 30 mai 2000, la Région de Lombardie, sur la base d'une étude effectuée par un architecte pour les sociétés Montagne di Valfurva et Santa Caterina Impianti, a rendu un avis favorable concernant la compatibilité du projet avec l'environnement, sous réserve du respect d'une série de conditions à caractère général et de conditions spécifiques liées à la mise en œuvre des divers éléments du projet. Ledit décret précisait que, dans le cadre des procédures d'autorisation ultérieures, il y aurait lieu de vérifier le respect desdites conditions ainsi que de certaines interdictions et des compensations prévues en matière environnementale.

21 Dans le préambule de l'étude auquel fait référence ledit décret, il était indiqué que l'état des installations de ski et des infrastructures de la zone concernée était devenu déficient, et que leur modernisation était nécessaire, ceci également dans le but d'obtenir une subvention pour le projet envisagé.

22 D'après cette étude, n'ont été pris en considération ni l'effet de l'augmentation de la pression anthropogénique sur les espèces dont l'activité reproductive est sensible à la présence humaine, notamment le lagopède des alpes et la marmotte, ni les conséquences possibles pour les invertébrés et les amphibies, ni les effets sur le trajet migratoire d'oiseaux limicoles.

23 Selon ladite étude, les incidences sur l'environnement et les questions relatives aux mesures de modération, de compensation et de surveillance des effets des ouvrages prévus sur les diverses composantes environnementales ont été examinées d'une manière sommaire, et la composante «flore, végétation et habitat» n'a été analysée que de façon ponctuelle. Cette étude concluait dès lors à la nécessité de prévoir un projet de reprise morphologique et environnementale qui prenne en charge la question du verdoiement des lieux une fois les travaux terminés.

24 Ladite étude contenait les conclusions suivantes:

«[...]

L'absence de réalisation des travaux pourrait avoir pour conséquence un lent mais inéluctable déclin économique, non seulement de la région de Santa Caterina, mais de toute la zone de ski. Par conséquent, il est essentiel d'appuyer la réalisation de la proposition de développement des installations de remontée et de réalisation de nouvelles pistes, avec les infrastructures annexes, en raison de sa valeur socio-économique, spécialement du point de vue touristique.

[...]

Les travaux projetés peuvent être considérés comme respectueux de l'environnement, aux conditions suivantes:

— que tout le projet de requalification des installations et d'activation des nouveaux installations et services soit subordonné à la réalisation du parking en aval du centre urbain de Santa Caterina, en tant que support logique à la construction des nouvelles installations. Vu la nature et l'importance économique du projet de parking et étant donné les limites contributives autorisées au niveau communautaire, il faut souligner qu'il est possible que les installations soient principalement autofinancées par les demandeurs.

[...]

— pour limiter au maximum l'abattage des arbres, les mouvements de terres et la largeur du pont sur le Frodolfo, la piste de raccord, prévue initialement avec une largeur minimale de 40 mètres, devra être réduite à une largeur de 20 mètres. [...]

[...]

— les infrastructures de vallée (tribunes, cabines de commentateurs et de chronométreurs) devront faire l'objet d'un projet spécial. [...]

— la largeur de la bande à déboiser pour la réalisation des installations de remontée devra se limiter strictement à celle imposée par les normes de sécurité des installations. [...]

— la piste de raccord entre les pistes de ski existantes et la nouvelle station d'arrivée/départ de Plaghera devra être redimensionnée pour réduire les mouvements de terres.

[...]

— pour réduire les mouvements de terres et l'altération des lieux qui s'ensuivrait, la voie de liaison entre la station d'arrivée et le refuge de Valle dell'Alpe ainsi que l'entrepôt pour les cabines ne devront pas être réalisés. [...]

— la nouvelle voie carrossable prévue pour le chantier du télésiège Valle dell'Alpe-Costa Sobretta, étant donné l'altération excessive des lieux qu'elle entraînerait, ne devra pas être réalisée. [...]

— étant donné la grande qualité naturelle des lieux (couverture végétale de prairies naturelles, plantes vivaces, végétation rupestre et de moraine, caractère paysager typique associant les lignes massives verticales des parois rocheuses et les lignes découpées des crêtes) et les divers risques pour ce cadre environnemental relevés ci-dessus, le projet définitif [...] devra respecter toutes les indications dans les différents domaines (flore, faune, écosystèmes, géologie, hydrogéologie, stabilité des versants [...]), afin de permettre une évaluation des interventions prévues par rapport à des niveaux élevés de protection de la nature alpine des lieux.

Si les travaux peuvent être entrepris, le projet définitif devra encore comporter [...] les prévisions suivantes: [...]

— la perte de patrimoine forestier résultant de l'abattage devra être compensée par des replantations représentant le double des arbres abattus. [...]

— tous les [endroits où des] terres [auront été déplacées] devront être aménagés et reverdis. [...]

— les voies de service (aqueducs, drainage, électricité, installations d'enneigement artificiel) devront être enterrées. La pose de lignes électriques aériennes à proximité des installations de remontée devra être interdite.

— il est nécessaire et indispensable de prévoir un projet de reprise morphologique et environnementale qui prenne en charge de façon définitive la question du reverdissement des lieux une fois les travaux terminés. [...]

Les conditions suivantes devront être remplies avant de pouvoir poursuivre le projet définitif:

— en ce qui concerne l'hydrogéologie, les problématiques relatives aux conséquences de la réalisation des pistes de ski et à l'impact des chantiers sur l'assiette hydrogéologique du territoire à Valle dell'Alpe et sur le versant sud de Costa Sobretta devront être traitées;

— des analyses spécifiques devront être réalisées concernant l'assiette hydrogéologique et la géomécanique, avec des études de la circulation des eaux souterraines. [...]

— une vérification appropriée des altérations des assiettes géomorphologiques des formations affleurantes sur les parois concernées devra être réalisée. [...]

En ce qui concerne la composante environnementale de la faune, il est indispensable de paramétrer de nouveau l'effet des ouvrages dans leur contexte global [...]»

25 Par la suite, en septembre 2000, la Région de Lombardie a chargé l'Istituto di Ricerca per l'Ecologia e l'Economia Applicate alle Aree Alpine (Institut de recherche pour l'écologie et l'économie appliquées aux régions alpines, ci-après l'«IREALP») d'élaborer un rapport relatif à l'évaluation des incidences sur l'environnement du projet en question.

26 Ce rapport était conçu comme une analyse de faisabilité qui devait couvrir les aspects liés à la mise en valeur environnementale, les actions de correction, les travaux de génie environnemental et la revalorisation environnementale considérés comme nécessaires en vue de mettre en place un projet préliminaire, puis définitif.

27 Le projet litigieux a été modifié par la suite, notamment pour intégrer un élargissement de la piste «Edelweiss», dont la largeur a été portée de 20 à presque 50 mètres.

28 En septembre 2002, l'IREALP a rendu public son rapport sur l'évaluation des incidences des mesures projetées. Ce rapport décrivait d'une manière synthétique la partie du site sur laquelle portait le projet concerné comme une «forêt d'épicéas comportant peu d'espèces rares, mais dotée d'une grande diversité caractéristique des forêts subalpines, très fragile et de régénération lente».

29 Ledit rapport constatait la «présence d'animaux présentant un intérêt particulier nidifiant dans la forêt: autour, pic noir, pic épeiche, pic vert». Ce rapport mentionnait, parmi les principales incidences dudit projet pendant la phase des travaux, la «réduction de l'habitat forestier qui abrite la nidification d'espèces présentant un intérêt pour la conservation».

30 Il résulte des conclusions du rapport de l'IREALP que les lignes directrices que l'étude a pu prendre en considération n'étaient pas encore complètement définies, mais faisaient l'objet d'une évolution progressive, notamment sur la base des connaissances et des précisions apparaissant au cours du processus de réalisation du projet concerné. Il était également indiqué que le rapport constituait l'occasion d'introduire d'autres propositions d'amélioration du bilan environnemental de la gestion de l'ensemble du domaine skiable.

31 Le rapport précisait également ce qui suit:

«Si le processus peut être considéré comme positif, il recèle par ailleurs des aspects moins positifs, dès lors qu'il reflète la nécessité d'établir d'autres déterminations de certains aspects techniques également importants qui impliqueront probablement des précisions techniques au cours des prochaines phases. De toute évidence, la présente étude exprime aussi cette limite et doit, par conséquent, être considérée comme un document d'orientation pour les décisions qui met en évidence des risques et fournit des suggestions afin de résoudre les problèmes, plutôt que comme une mesure précise des impacts que les travaux prévus auront sur l'environnement. Des appréciations plus précises de ces impacts [...] pourront être fournies à l'avenir dans des études relatives à l'impact sur l'environnement qui accompagneront l'évolution des lignes directrices actuelles [...]»

32 Les conclusions du rapport énonçaient une série d'évaluations concernant la faisabilité d'un point de vue environnemental des lignes directrices du projet étudié. Elles relevaient ce qui suit:

«En tout cas, la poursuite des activités de conception doit prévoir une réduction significative des interférences sur l'environnement par rapport aux hypothèses initiales, objectif [pour la réalisation duquel on] pourra utiliser également les suggestions en la matière contenues dans le présent rapport. [Cet objectif doit être

poursuivi] avec opiniâtreté quant aux travaux dans Valle dell'Alpe, pour lesquels il sera nécessaire de réaliser une autre étude spécifique de l'impact sur l'environnement dès lors que tous les travaux prévus auront été précisés.»

33 Le 3 octobre 2002, le Consorzio a déclaré approuver les lignes d'orientation générale et les mesures d'action préconisées par le rapport de l'IREALP ainsi que les propositions y contenues.

34 Le 14 février 2003, le Consorzio a délivré une autorisation relative au projet d'extension et d'aménagement des pistes de ski alpin «Bucaneve» et «Edelweiss» ainsi que des infrastructures annexes dans la localité de Santa Caterina Valfurva (ci-après l'«autorisation du 14 février 2003»). Le Consorzio a considéré que les travaux prévus étaient conformes au contenu de ce rapport. Il a cependant précisé que cette autorisation était accordée pour autant qu'une telle conformité existe. Ladite autorisation était par ailleurs subordonnée au respect d'une série de conditions et de prescriptions.

35 Dès février 2003, près de 2 500 arbres ont été abattus sur une surface de 50 mètres de large sur 500 mètres de long, entre 1 700 et 1 900 mètres d'altitude. En outre, l'aménagement des pistes et d'infrastructures de ski à Santa Caterina Valfurva, à l'intérieur de la zone de protection spéciale IT 2040044, a eu pour effet de scinder complètement l'habitat des oiseaux présents sur le site.

36 Le 19 juin 2003, par la suite des indications figurant dans le rapport de l'IREALP, un nouveau projet a été publié, accompagné d'une étude complémentaire de la commune de Valfurva concernant l'impact environnemental. En juillet 2003, une procédure d'évaluation d'impact sur l'environnement a été ouverte. Elle a été finalisée par un avis relatif à la partie du projet située entre Plaghera, Costa Sobretta et Valle dell'Alpe.

37 Le 20 août 2003, le Consorzio a rendu un avis négatif quant à la compatibilité du projet avec l'environnement, au motif du non-respect des indications données dans le rapport de l'IREALP.

38 Le 16 octobre 2003, un document d'entente a été signé entre la Région de Lombardie, le Consorzio, le comité organisateur des championnats du monde de ski et le responsable du programme-cadre relatif au projet afin de mettre au point les éléments controversés de celui-ci. Cette entente prévoyait:

— la détermination des modalités de collecte des avis en vue de parachever les procédures régionales d'évaluation;

— l'adoption d'une vision d'ensemble des interventions soumises à examen, coordonnant autant que possible les procédures en question;

— la garantie du respect des conditions fixées par le conseil directeur du Consorzio;

— la confirmation de la localisation de la station intermédiaire à Plaghera et du refuge à Valle dell'Alpe;

— le réexamen et l'adaptation des projets concernant les interventions sur le site de Santa Caterina-Plaghera en fonction des exigences de contrôle établies par le Consorzio.

39 Par décret n° 20789, du 28 novembre 2003, la Région de Lombardie a constaté que le projet de réaménagement des installations de remontée et des services annexes sur le territoire de la commune de Valfurva était compatible avec l'environnement de la zone de protection spéciale IT 2040044.

40 Ledit décret, qui reprend les conclusions d'une évaluation des incidences effectuée par la Direzione Generale Agricoltura (direction générale de l'agriculture) de la Région de Lombardie, a confié le contrôle du respect des conditions posées tant pendant la phase d'approbation des projets que pendant la phase d'exécution de ceux-ci à la commune de Valfurva. Il prévoyait en outre que les projets définitifs devraient être complétés par une série de prescriptions, dont la présentation d'une étude d'incidences des travaux.

La procédure précontentieuse

41 Conformément à l'article 226 CE, la Commission a, par lettre du 19 décembre 2003, invité la République italienne à lui faire part de ses observations sur la situation de la zone de protection spéciale IT 2040044.

42 N'ayant pas reçu de réponse à cette lettre, la Commission a adressé à la République italienne un avis motivé en date du 9 juillet 2004.

43 La République italienne a répondu aux griefs formulés par la Commission dans cet avis motivé par la transmission de plusieurs communications ministérielles.

44 Considérant que les éléments de réponse ainsi fournis n'étaient pas satisfaisants, la Commission a introduit le présent recours.

Sur le recours

45 La Commission formule quatre griefs à l'encontre de la République italienne, dont les trois premiers concernent la directive 92/43 et le quatrième porte sur la directive 79/409.

Sur le premier grief, tiré de la violation des dispositions combinées des articles 6, paragraphe 3, et 7 de la directive 92/43

Argumentation des parties

46 La Commission estime que l'autorisation du 14 février 2003 n'était pas fondée sur une évaluation appropriée des incidences environnementales de la décision d'élargir les pistes de ski «Bucaneve» et «Edelweiss» et d'implanter de nombreuses infrastructures annexes.

47 La Commission souligne que le rapport de l'IREALP ne comporte pas une évaluation appropriée des effets des travaux envisagés sur la zone de protection spéciale IT 2040044.

48 Elle relève que ladite zone abrite de nombreuses espèces d'oiseaux protégées, comme il ressort des indications figurant dans l'*Atlas of European Breeding Birds*, un ouvrage rassemblant des études menées par plus de 10 000 ornithologues de toute l'Europe et considéré comme un document extrêmement fiable en ce qui concerne les oiseaux nidifiant en Europe.

49 La Commission observe en outre que, pour autant que le rapport de l'IREALP comporte des recommandations utiles, celles-ci n'ont pas été dûment prises en compte dans le cadre de l'autorisation du 14 février 2003.

50 La Commission en conclut que ladite autorisation a été accordée sans que les autorités nationales aient acquis la certitude que les travaux envisagés étaient dépourvus d'effets préjudiciables pour l'intégrité de la zone de protection spéciale concernée.

51 La République italienne expose que deux types de travaux doivent être distingués, à savoir, d'une part, ceux pour lesquels la procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement a eu lieu et pour lesquels les mesures à adopter pour limiter ces incidences ont été indiquées, et, d'autre part, ceux pour lesquels, sur la base du rapport de l'IREALP, des ajustements ont été prévus.

52 La République italienne indique que, pour la première catégorie de travaux, qui comprend les ouvrages réalisés entre Plaghera et Valle dell'Alpe, il faut déterminer si les autorités compétentes ont procédé à une évaluation des intérêts environnementaux présents dans la zone de protection spéciale IT 2040044. Pour les autres travaux, à savoir les ouvrages réalisés entre Santa Caterina et Plaghera, il y aurait lieu de rechercher si la même procédure a eu lieu et si le renvoi à une phase ultérieure d'affinement du projet pour la détermination des mesures de réduction des répercussions sur l'environnement est conforme aux dispositions de la directive 92/43.

53 La République italienne soutient que le décret régional n° 13879, du 30 mai 2000, même s'il ne fait pas expressément référence à l'évaluation des incidences environnementales, a été adopté après une analyse des éléments de référence énoncés par cette directive.

54 De l'avis de la République italienne, il en résulte que l'évaluation qui constitue la base de ce décret revêt un lien incontournable pour toute décision d'autorisation ultérieure.

Appréciation de la Cour

55 Il y a lieu de constater à titre liminaire que les parties s'accordent sur le fait que les travaux d'aménagement des pistes de ski et l'implantation des infrastructures annexes étaient de nature à engendrer l'obligation d'effectuer une évaluation préalable des incidences sur l'environnement, conformément à l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43.

56 Cette disposition prévoit une procédure d'évaluation visant à garantir, à l'aide d'un contrôle préalable, qu'un plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site concerné, mais susceptible d'affecter ce dernier de manière significative, n'est autorisé que pour autant qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité de ce site (voir arrêts du 7 septembre 2004, Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, Rec. p. I-7405, point 34, ci-après «arrêt Waddenzee», ainsi que du 26 octobre 2006, Commission/Portugal, C-239/04, Rec. p. I-10183, point 19, ci-après «arrêt Castro Verde»).

57 S'agissant de la notion d'«évaluation appropriée» au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43, il convient de relever que cette dernière ne définit aucune méthode particulière pour la mise en œuvre d'une telle évaluation.

58 La Cour a cependant jugé que cette évaluation doit être conçue de telle façon que les autorités compétentes puissent acquérir la certitude qu'un plan ou un projet est dépourvu d'effets préjudiciables à l'intégrité du site concerné, étant donné que, lorsqu'il subsiste une incertitude quant à l'absence de tels effets, lesdites autorités sont tenues de refuser l'autorisation sollicitée (voir, en ce sens, arrêts précités Waddenzee, points 56 et 57, et Castro Verde point 20).

59 Quant aux éléments sur la base desquels les autorités compétentes peuvent acquérir la certitude nécessaire, la Cour a précisé qu'il doit être exclu qu'un doute raisonnable subsiste d'un point de vue scientifique, étant entendu que lesdites autorités doivent s'appuyer sur les meilleures connaissances scientifiques en la matière (voir arrêts précités Waddenzee, points 59 et 61, et Castro Verde, point 24).

60 Il importe, dès lors, de vérifier si, en l'espèce, les effets des travaux litigieux sur l'intégrité du site concerné ont été examinés avant l'octroi de l'autorisation du 14 février 2003 de façon conforme aux paramètres énoncés ci-dessus.

61 Il ressort du dossier soumis à la Cour qu'un certain nombre de réflexions préparatoires avaient été menées avant l'octroi de ladite autorisation. Les évaluations susceptibles d'être considérées comme appropriées au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43 sont, d'une part, une étude des incidences sur l'environnement établie en 2000 et, d'autre part, un rapport présenté en 2002 (voir points 21 à 24 ainsi que points 25 à 32 du présent arrêt).

62 En ce qui concerne, d'une part, l'étude susmentionnée, qui a été effectuée par un architecte pour le compte de deux entreprises de travaux publics, il y a lieu d'observer que, bien qu'elle aborde la question des effets des travaux envisagés sur la faune et la flore de la zone, elle souligne elle-même le caractère sommaire et ponctuel de l'examen des répercussions environnementales de l'élargissement des pistes de ski et de la construction des infrastructures annexes.

63 Il convient de souligner également que ladite étude relève elle-même un nombre considérable d'éléments qui n'ont pas été pris en compte. Elle préconise dès lors, notamment, des analyses morphologiques et environnementales supplémentaires ainsi qu'un nouvel examen des effets des ouvrages, dans leur contexte global, sur la faune sauvage en général et sur la situation de certaines espèces protégées, en particulier dans la zone de forêt à déboiser.

64 En outre, ladite étude considère que la réalisation des travaux envisagés, souhaitable d'un point de vue économique, doit respecter un grand nombre de conditions et de prescriptions de protection.

65 Force est de conclure que ladite étude ne constitue pas une évaluation appropriée sur laquelle les autorités nationales pouvaient se fonder en vue de l'octroi de l'autorisation des travaux litigieux conformément à l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43.

66 En ce qui concerne, d'autre part, le rapport de l'IREALP présenté en 2002, il y a lieu d'observer qu'il décrit également les travaux envisagés, en examinant leurs incidences sur le régime hydrologique et la géomorphologie ainsi que la végétation de la zone. Quant aux oiseaux pour lesquels le site a été classé en zone de protection spéciale, ce rapport ne comporte pas un relevé exhaustif des oiseaux sauvages y présents.

67 S'il est vrai que le rapport de l'IREALP indique que les principales perturbations menaçant la faune proviennent de la destruction des nids lors de la phase de déboisement et de la fragmentation de l'habitat, il est cependant caractérisé par de nombreuses constatations de nature préliminaire et l'absence de conclusions définitives. En effet, ce rapport relève l'importance d'évaluations à réaliser progressivement, notamment sur la base des connaissances et des précisions susceptibles d'apparaître au cours du processus de réalisation du projet. Ledit rapport a par ailleurs été conçu comme une occasion d'introduire d'autres propositions d'amélioration du bilan environnemental des opérations envisagées.

68 Il découle de ces éléments que le rapport de l'IREALP ne saurait non plus être considéré comme une évaluation appropriée des incidences des travaux litigieux sur la zone de protection spéciale IT 2040044.

69 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que tant l'étude de 2000 que le rapport de 2002 sont caractérisés par des lacunes et par l'absence de constatations et de conclusions complètes, précises et définitives, de nature à dissiper tout doute scientifique raisonnable quant aux effets des travaux qui étaient envisagés sur la zone de protection spéciale concernée.

70 Or, des constatations et des conclusions d'une telle nature étaient indispensables afin que les autorités compétentes fussent en mesure d'acquérir la certitude nécessaire pour prendre la décision d'autorisation desdits travaux.

71 Dans ces conditions, l'autorisation du 14 février 2003 n'était pas conforme à l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43.

72 Quant aux autres études, il suffit d'observer qu'elles ne sauraient être considérées comme pertinentes, étant donné qu'elles ont été élaborées soit au cours des travaux, soit après leur réalisation, c'est-à-dire après l'octroi de l'autorisation du 14 février 2003.

73 Le manquement à l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43 doit, dès lors, être considéré comme établi.

Sur le deuxième grief, tiré de la violation des dispositions combinées des articles 6, paragraphe 4, et 7 de la directive 92/43

Argumentation des parties

74 La Commission considère qu'il était évident que les travaux qui étaient envisagés risquaient de nuire gravement à l'intégrité de la zone en question. Or, aucune alternative n'aurait été sérieusement envisagée. En effet, le décret régional n° 13879, du 30 mai 2000, aurait évoqué la possibilité de ne pas aménager les pistes de ski «Bucaneve» et «Edelweiss», mais plutôt de maintenir, dans la mesure du possible, le tracé actuel, pour s'en écarter ensuite.

75 La Commission en déduit que le projet a été autorisé alors qu'il existait d'autres solutions moins préjudiciables pour l'environnement de ladite zone, qui n'ont cependant pas été prises en considération par les autorités nationales.

76 La Commission fait également valoir que la réalisation des travaux n'était pas justifiée par des raisons impératives d'intérêt public majeur. En outre, aucune mesure compensatoire n'aurait été prévue.

77 La République italienne soutient que les travaux litigieux ont fait l'objet d'une double procédure d'autorisation. Ainsi, la partie initiale des tracés et des installations entre Santa Caterina et Plaghera aurait été considérée comme compatible avec l'environnement en vertu du décret régional n° 13879, du 30 mai 2000, complété par un avis favorable ultérieur du Conseil régional de Lombardie. Pour la partie du projet située entre Plaghera et Valle dell'Alpe, une phase de révision du projet aurait

été ouverte par suite des indications contenues dans le rapport de l'IREALP, afin d'entamer une procédure d'évaluation de l'impact environnemental.

78 La République italienne signale que la Région de Lombardie avait imposé, comme condition prévue par le décret régional n° 20789, du 28 novembre 2003, qui contient une évaluation d'incidences environnementales concernant la zone située entre Plaghera et Valle dell'Alpe, que soit présentée une étude d'impact pour l'ensemble des ouvrages portant également sur la zone entre Santa Caterina et Plaghera.

79 La République italienne ajoute que les autorités compétentes ont acquis la certitude qu'il était nécessaire de soumettre à l'évaluation d'incidences environnementales l'intégralité des ouvrages, y compris ceux autorisés par ledit décret régional.

Appréciation de la Cour

80 Eu égard au bien-fondé du grief tiré d'une violation de l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43, il y a lieu de déterminer si l'autorisation du 14 février 2003 était conforme aux exigences énoncées à l'article 6, paragraphe 4, de la directive.

81 Cette disposition prévoit que, dans l'hypothèse où, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation effectuée conformément à l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de cette directive, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et lorsqu'il n'existe pas de solutions alternatives, l'État membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 soit protégée.

82 Ainsi que la Cour l'a souligné aux points 35 et 36 de l'arrêt Commission/Portugal, précité, l'article 6, paragraphe 4, de ladite directive doit, en tant que disposition dérogatoire au critère d'autorisation énoncé à la seconde phrase du paragraphe 3 dudit article, faire l'objet d'une interprétation stricte.

83 Il convient de relever en outre que l'article 6, paragraphe 4, de la directive 92/43 ne saurait s'appliquer qu'après que les incidences d'un plan ou d'un projet ont été analysées conformément à l'article 6, paragraphe 3, de cette directive. En effet, la connaissance de ces incidences au regard des objectifs de conservation relatifs au site en question constitue un préalable indispensable à l'application dudit article 6, paragraphe 4, car, en l'absence de ces éléments, aucune condition d'application de cette disposition dérogatoire ne saurait être appréciée. L'examen d'éventuelles raisons impératives d'intérêt public majeur et celui de l'existence d'alternatives moins préjudiciables requièrent en effet une mise en balance par rapport aux atteintes portées au site par le plan ou projet considéré. En outre, afin de déterminer la nature d'éventuelles mesures compensatoires, les atteintes audit site doivent être identifiées avec précision.

84 Or, il découle des considérations qui précèdent que les autorités nationales ne disposaient pas de ces données au moment où fut prise la décision d'octroyer l'autorisation du 14 février 2003. Il en résulte que cette autorisation ne saurait être fondée sur l'article 6, paragraphe 4, de la directive 92/43.

85 Par conséquent, l'autorisation du 14 février 2003 n'était pas conforme à l'article 6, paragraphe 4, de la directive 92/43.

86 Le recours de la Commission est donc également fondé sur ce point.

Sur le troisième grief, tiré de la violation des dispositions combinées des articles 6, paragraphe 2, et 7 de la directive 92/43

Argumentation des parties

87 La Commission fait valoir que les autorités nationales n'étaient pas habilitées à accorder l'autorisation pour les travaux d'extension et d'aménagement de la zone de ski alpin dans la mesure où ces travaux étaient susceptibles de nuire gravement à l'intégrité du parc.

88 La Commission souligne que la zone en question a subi une dégradation significative par suite des travaux autorisés par le Consorzio. Elle rappelle que l'aménagement des pistes de ski alpin «Bucaneve» et «Edelweiss» a entraîné l'abattage de près de 2 500 arbres qui constituaient un habitat important pour de nombreuses espèces d'oiseaux protégées.

89 La République italienne relève que le fait que la réalisation des travaux litigieux a comporté certains aspects critiques et qu'il n'a pas encore été remédié à ceux-ci ne signifie pas que les interventions envisagées n'avaient pas été correctement évaluées. En effet, lorsque des travaux publics impliquant des incidences négatives sur l'environnement sont nécessaires, les dispositions de la directive 92/43 impliqueraient non pas une interdiction de réaliser ces travaux, mais l'obligation d'adopter des mesures de compensation opportunes.

90 La République italienne estime que de telles mesures doivent être mises en œuvre, selon les possibilités, avant, pendant et après la réalisation des travaux concernés.

Appréciation de la Cour

91 Afin de déterminer le bien-fondé du grief soulevé, il y a lieu d'examiner la question de savoir si des activités touchant à une zone de protection spéciale peuvent enfreindre à la fois l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive 92/43, comme cela a été constaté en l'espèce aux points 73 et 85 du présent arrêt, ainsi que le paragraphe 2 du même article.

92 Il convient d'observer à cet égard que cette dernière disposition établit une obligation de prendre des mesures de protection appropriées, consistant à éviter que se produisent des détériorations ainsi que des perturbations susceptibles d'avoir des effets significatifs au regard des objectifs de la directive 92/43.

93 Ladite obligation correspond à l'objectif énoncé au septième considérant de cette directive, selon lequel chaque zone de protection spéciale doit s'intégrer dans un réseau écologique européen cohérent.

94 Lorsque, ainsi qu'il ressort en l'occurrence de l'examen du premier grief, une autorisation a été accordée pour un plan ou projet d'une manière non conforme à l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43, une violation du paragraphe 2 dudit article à l'égard d'une zone de protection spéciale peut être constatée si sont établies des détériorations d'un habitat ou des perturbations touchant les espèces pour lesquelles la zone en question a été désignée.

95 S'agissant de la présente affaire, il y a lieu de rappeler que près de 2 500 arbres ont été abattus dans un massif forestier à l'intérieur de la zone concernée, qui constitue l'habitat d'espèces d'oiseaux protégées, notamment de l'autour, du lagopède des alpes, du pic noir et du tétras-lyre. Les travaux litigieux ont, en conséquence, anéanti les sites de reproduction desdites espèces.

96 Force est de conclure que lesdits travaux et les répercussions sur la zone de protection spéciale IT 2040044 qui en ont découlé étaient incompatibles avec le statut juridique de protection dont aurait dû bénéficier ladite zone en vertu de l'article 6, paragraphe 2, de la directive 92/43.

97 Il y a, dès lors, lieu d'accueillir le recours de la Commission également sur ce point.

Sur le quatrième grief, tiré de la violation de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive 79/409

Argumentation des parties

98 La Commission estime que l'analyse des mesures prises par les autorités nationales démontre que la zone de protection spéciale IT 2040044 n'a pas bénéficié d'un statut juridique de protection en droit national susceptible d'assurer notamment la survie et la reproduction des espèces d'oiseaux visées à l'annexe I de la directive 79/409 ainsi que la reproduction, la mue et l'hivernage des espèces migratrices non visées à cette annexe dont la venue est régulière.

99 La Commission considère que les travaux entrepris à la suite de l'autorisation du 14 février 2003 sont de nature à nuire gravement aux espèces d'oiseaux présentes dans cette zone de protection spéciale, en particulier durant la période de reproduction.

100 La Commission précise que, bien que ladite zone soit soumise à un certain nombre de règles, la décision du 14 février 2003 démontre que les autorités nationales n'ont pas pris les mesures nécessaires pour instaurer un régime juridique apte à assurer non seulement la protection de cette zone, mais aussi la protection effective des espèces d'oiseaux y présentes.

101 La République italienne expose que la zone litigieuse est un espace fortement réglementé.

102 Elle indique qu'il résulte de la réglementation qui a donné naissance au parc que cette zone jouit d'un statut de protection qui est apte à garantir les objectifs prévus par la réglementation communautaire. En effet, la création du parc aurait visé à protéger la faune en instaurant un régime de gestion axé sur la conservation d'espèces animales ou végétales.

Appréciation de la Cour

103 Il y a lieu de rappeler à titre liminaire que la zone faisant l'objet du présent recours a été classée en zone de protection spéciale conformément aux dispositions de l'article 4 de la directive 79/409.

104 Il convient également de relever que, s'il est vrai que l'article 7 de la directive 92/43 a pour effet que les obligations issues de l'article 6, paragraphes 2 à 4, de ladite directive se substituent à celles découlant de l'article 4, paragraphe 4, de la directive 79/409, les obligations qui résultent des paragraphes 1 et 2 dudit article 4 restent pleinement applicables. Ces dernières obligations revêtent en effet un caractère autonome et poursuivent des objectifs différents de ceux visés à l'article 6, paragraphes 2 à 4, de la directive 92/43.

105 Afin de pouvoir déterminer si le grief soulevé est fondé, il importe de souligner que, selon une jurisprudence constante, il incombe à la Commission d'établir l'existence du manquement allégué. C'est en effet cette dernière qui doit apporter à la Cour tous les éléments nécessaires à la vérification, par celle-ci, de l'existence du manquement, sans pouvoir se fonder sur une présomption quelconque (voir, notamment, arrêts du 6 novembre 2003, Commission/Royaume-Uni, C-434/01, Rec. p. I-13239, point 21; du 29 avril 2004, Commission/Portugal, C-117/02, Rec. p. I-5517, point 80, et du 26 avril 2007, Commission/Italie, C-135/05, Rec. p. I-3475, point 20).

106 À cet égard, il y a lieu d'observer que, comme la Commission l'a indiqué elle-même, la gestion de la zone de protection spéciale en question fait l'objet de plusieurs instruments de droit italien.

107 Dans ces conditions, il appartenait à la Commission d'apporter la preuve que le cadre juridique déterminé par ces divers instruments n'est pas apte à conférer à ladite zone un statut de protection approprié.

108 Or, la Commission n'a pas démontré en quoi ledit cadre juridique serait insuffisant au regard des dispositions de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive 79/409. Elle s'est en effet bornée à exciper de l'adoption par l'autorité administrative d'une décision d'autorisation contraire à l'article 6, paragraphes 2 à 4, de la directive 92/43, ce qui ne saurait toutefois suffire pour établir l'incompatibilité dudit cadre juridique avec l'article 4 de la directive 79/409.

109 Force est de conclure que le quatrième grief de la Commission doit être rejeté.

Sur les dépens

110 En vertu de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de la République italienne et cette dernière ayant succombé en l'essentiel de ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

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

1) — **En autorisant des mesures susceptibles d'avoir un impact significatif sur la zone de protection spéciale IT 2040044, Parco Nazionale dello Stelvio, sans les subordonner à une évaluation appropriée de leurs incidences au regard des objectifs de conservation de ladite zone;**

— **en autorisant de telles mesures, sans respecter les dispositions qui ne permettent de réaliser un projet en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences et en l'absence d'autres solutions que pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, et ceci seulement après avoir adopté et communiqué à la Commission des Communautés européennes toute mesure compensatoire nécessaire pour garantir la protection de la cohérence globale de Natura 2000, et**

— **en s'abstenant d'adopter des mesures pour éviter la détérioration des habitats naturels et des habitats des espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles la zone de protection spéciale IT 2040044, Parco Nazionale dello Stelvio, a été désignée,**

la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6, paragraphes 2 à 4, 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, en combinaison avec l'article 7 de cette directive ainsi que de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages.

2) **Le recours est rejeté pour le surplus.**

3) **La République italienne est condamnée aux dépens.**

Signatures