Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M[ME] JULIANE KOKOTT
présentées le 18 février 2016 [1]

Affaire C-504/14

Commission européenne
contre

République hellénique

«Protection de la nature — Directive 92/43/CEE — Protection des habitats naturels ainsi que des espèces sauvages — Présence des tortues marines *Caretta caretta* dans le golfe de Kyparissia — Site d'importance communautaire des dunes de Kyparissia — Protection des espèces»

I – Introduction

1. Alors que, dans son arrêt concernant le grand hamster en Alsace (France), la Cour devait faire face à un état de conservation de la population proche de la catastrophe [2], la situation est plus réjouissante en l'espèce. Les plages du golfe de Kyparissia sur la côte occidentale du Péloponnèse (Grèce) sont devenues, au cours des dernières années, l'aire de reproduction de la tortue marine *Caretta caretta* la plus importante de l'Union européenne, avec une augmentation constante du nombre de nids [3]. Ce développement a probablement contribué à ce que l'International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (Union internationale pour la conservation de la nature et des ressources naturelles, IUCN) évalue la population des tortues marines en Méditerranée en 2015 comme ne soulevant qu'une « préoccupation mineure », c'est-à-dire en la classant dans la catégorie des espèces les moins menacées de son système d'évaluation [4].

2. On ne peut que féliciter la République hellénique et les ONG qui se consacrent depuis plus de 20 ans à la protection des tortues de ce succès.

1 — Langue originale : l'allemand.

2 — Voir points 73 à 76 des conclusions que nous avons présentées le 20 janvier 2011 dans l'affaire Commission/France (C-383/09, EU:C:2011:23) ainsi que, pour ce qui est des progrès très limités réalisés depuis lors, rapport pour l'année 2015 du gouvernement français au comité permanent de la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, créé le 19 septembre 1979 à Berne, série des traités européens n° 104 T-PVS/Files (2015) 46 (ci-après le « comité permanent de la convention de Berne »).

3 — Voir, en dernier lieu, rapport pour l'année 2015 de l'organisation non gouvernementale (ONG) Archelon au comité permanent de la convention de Berne, T-PVS/Files (2015) 53, p. 4.

4 — http ://www.iucnredlist.org/details/83644804/0

3. Pourtant, la Commission européenne, à la lumière de la directive 92/43/CEE [5], mais également le comité permanent de la convention de Berne [6] demandent des mesures de protection supplémentaires [7]. La critique de la Commission porte, dans le domaine de la protection des espèces, d'une part, sur les règles de protection concrètes qui sont requises et, d'autre part, sur les mesures de protection effectives qui sont nécessaires. Dans la mesure où les plages concernées font en même temps partie d'une zone de conservation au sens de la directive « habitats », la Commission considère qu'il est également porté atteinte aux règles en matière de protection des sites, et ce tant en ce qui concerne certains plans et projets qu'au regard de l'interdiction générale de détérioration.

4. En dépit du tableau d'ensemble positif, nous considérons que la critique de la Commission est en partie fondée. Les autorités grecques compétentes permettent en effet nombre d'activités dans cette zone, lesquelles nuisent tant à la reproduction des tortues qu'aux types d'habitats protégés que constituent les dunes. Il s'agit en particulier de certaines formes d'exploitation touristique des plages ainsi que de l'existence de certains chemins et routes, mais aussi de pêche et de construction de maisons.

II – Le cadre juridique

5. La directive « habitats » prévoit la désignation de zones de conservation, appelées sites d'importance communautaire, en vue de protéger certains types d'habitat (annexe I de la directive) ainsi que quelques espèces animales et végétales (annexe II).

6. L'annexe I énumère, entre autres, divers types d'habitats dunaires et l'annexe II mentionne la tortue marine *Caretta caretta*. Cette dernière y est même placée dans la catégorie des espèces prioritaires, méritant donc une protection particulière.

7. L'article 4, paragraphe 5, de la directive « habitats » régit l'application ratione temporis des dispositions relatives à la protection des sites :

« Dès qu'un site est inscrit sur la liste visée au paragraphe 2 troisième alinéa, il est soumis aux dispositions de l'article 6 paragraphes 2, 3 et 4.»

8. Sur proposition de la République hellénique, la Commission a inscrit, en 2006, la zone des dunes de Kyparissia («Θίνες Κυπαρισσίας»), sous le numéro GR2550005, sur la liste des sites d'importance communautaire prévue à l'article 4 de la directive « habitats» [8]. Par la loi nº 3937/2011, la République hellénique a déclaré cette zone « zone spéciale de conservation ».

9. La protection des sites est réglementée comme suit à l'article 6, paragraphes 2 à 4 :

«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.

5 — Directive du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO 1992, L 206, p. 7), telle que modifiée par la directive 2006/105/CE du Conseil, du 20 novembre 2006 (JO 2006, L 363, p. 368, ci-après la « directive 'habitats'»).

6 — Voir décision du Conseil, du 3 décembre 1998, concernant la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (JO 1982, L 38, p. 3).

7 — Voir, sur la position du comité permanent, sa recommandation nº 174 (2014) sur la sauvegarde de la tortue caouanne *Caretta Caretta* et des dunes de sable et autres habitats du littoral de la baie du sud de Kyparissia (Natura 2000 – GR 2550005 « Thines Kyparissias », Péloponnèse, Grèce).

8 — Décision 2006/613/CE de la Commission, du 19 juillet 2006, arrêtant, en application de la directive 92/43/CEE du Conseil, la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique méditerranéenne (JO 2006, L 259, p. 1).

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.

[…] »

10. Outre la protection des sites, la directive « habitats » prévoit, en vue de la protection de certaines espèces animales et végétales énumérées à l'annexe IV, dont la tortue marine *Caretta caretta*, des interdictions spécifiques précisées à l'article 12 :

«1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour instaurer un système de protection stricte des espèces animales figurant à l'annexe IV point a), dans leur aire de répartition naturelle, interdisant :

[…]

b) la perturbation intentionnelle de ces espèces notamment durant la période de reproduction, de dépendance, d'hibernation et de migration ;

[…]

d) la détérioration ou la destruction des sites de reproduction ou des aires de repos.

[…] »

III – Les faits, la procédure précontentieuse et les conclusions des parties

11. Dans le golfe de Kyparissia se trouve une plage de sable d'environ 80 km de longueur, qui s'étend plus ou moins en ligne droite suivant la direction nord-sud. Environ 20 km de cette plage font partie de la zone de conservation des dunes de Kyparissia.

12. La zone de conservation comprend une bande d'environ 300 à 600 mètres de large qui s'étire de la mer jusqu'à l'intérieur des terres. L'on y trouve d'abord une plage de sable, qui se transforme sur l'arrière en un type d'habitat 2110, dunes mobiles embryonnaires. À certains endroits, elle est prolongée par le type d'habitat 2260, dunes à végétation sclérophylle du Cisto-Lavenduletalia. Au sud de Vounaki, derrière la plage et les dunes mobiles embryonnaires, l'on trouve même deux types d'habitats dunaires prioritaires, le 2270, dunes avec forêts à *pinus pinea* et/ou *pinus pinaster*, ainsi que le 2250, dunes littorales à *juniperus spp*. Enfin, derrière la plage, l'on trouve également un type d'habitat 9540, pinèdes méditerranéennes de pins mésogéens endémiques, dont la surface égale la surface totale des types d'habitats dunaires, ainsi que, dans une moindre proportion, à Vounaki, le type d'habitat 5210, matorrals arborescents à *juniperus spp*[9].

9 — Selon la cartographie du mois de juillet 2014, annexe 1, nº 1, du mémoire en défense.

13. La zone principalement concernée en l'espèce est une partie d'environ 10 kilomètres de long située entre Elaia et Kalo Nero. Selon le formulaire standard des données pour ce site [10], s'y trouve l'une des plages les plus importantes en Méditerranée pour la reproduction de la tortue marine *Caretta caretta*. Les parties s'accordent à affirmer qu'il s'agit même actuellement de la plage de reproduction la plus importante.

14. Les ONG qui se consacrent à la protection des tortues s'opposent à diverses activités sur les plages et ont donc déposé plainte contre la République hellénique auprès de la Commission.

15. À la suite des contacts informels avec les autorités grecques, la Commission a invité la République hellénique, le 28 octobre 2011, à présenter ses observations sur le grief tiré de la violation des articles 6 et 12 de la directive « habitats ». En dépit des éléments fournis en réponse par la République hellénique, la Commission a maintenu son grief et adressé à cette dernière un avis motivé le 1er octobre 2012. Elle y fixait un dernier délai pour mettre fin aux violations, qui expirait le 1er décembre 2012.

16. Les réponses additionnelles de la République hellénique n'ayant pas non plus convaincu la Commission, cette dernière a introduit le présent recours le 12 novembre 2014.

17. La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

a) constater que la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu :

   i) de l'article 6, paragraphes 2 et 3, de la directive « habitats »

      — en omettant de prendre les mesures appropriées pour éviter la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles la zone concernée a été désignée, et

      — en autorisant (sans évaluation appropriée de leurs incidences, telle que prévue à l'article 6, paragraphe 3) des interventions susceptibles d'affecter le site concerné de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, en entraînant la réduction et la destruction du site de nidification de l'espèce prioritaire *Caretta caretta* présente dans cette zone, lui causant ainsi des perturbations, et, enfin, en entraînant la réduction et la destruction des habitats dunaires 2110 et 2220 ainsi que de l'habitat prioritaire 2250 ;

   ii) de l'article 12, paragraphe 1, sous b) et d), de ladite directive, en omettant de prendre les mesures nécessaires pour instaurer un régime efficace de protection stricte de la tortue marine *Caretta caretta* (espèce prioritaire) dans le golfe de Kyparissia de manière à éviter toute perturbation de cette espèce durant la période de reproduction et toute activité susceptible de détériorer ou d'endommager ses sites de reproduction ;

b) condamner la République hellénique aux dépens.

18. La République hellénique conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

a) rejeter le recours de la Commission ;

b) condamner celle-ci aux dépens.

10 — http ://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx ?site=GR2550005.

19. La Commission et la République hellénique se sont tout d'abord exprimées respectivement dans deux mémoires. Après clôture de la procédure écrite le 29 avril 2015, la Commission a demandé, le 16 juin 2015, à être autorisée à produire un nouveau moyen de preuve, à savoir l'avis n° 32/2015 du Conseil d'État grec sur le projet de décret présidentiel relatif à la désignation d'un parc régional dans le golfe de Kyparissia, du 8 avril 2015 (ci-après l'« avis du Conseil d'État grec »).

20. Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries lors de l'audience du 13 janvier 2016.

IV – En droit

21. La Commission reproche à la République hellénique d'avoir manqué, sur le site des dunes de Kyparissia, aux obligations qui lui incombent, en vertu de la directive « habitats », pour ce qui est de la protection des sites et des espèces. À la différence de l'ordre de présentation des arguments de la Commission, nous nous attacherons tout d'abord à évoquer la protection du site, car c'est dans ce cadre que les nuisances exposées par la Commission peuvent être saisies dans leur ensemble, alors que la protection des espèces ne concerne que la tortue marine *Caretta caretta*.

22. Pour les deux moyens, il convient d'apprécier l'existence d'un manquement en fonction de la situation de l'État membre telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé, à savoir le 1er décembre 2012. Les changements intervenus par la suite ne sauraient être pris en compte par la Cour [11].

23. Il convient toutefois de nous pencher tout d'abord sur la recevabilité du moyen de preuve produit tardivement par la Commission.

A – Sur la recevabilité de l'avis produit tardivement

24. En vertu de l'article 128, paragraphe 2, première et deuxième phrases, du règlement de procédure de la Cour de justice, les parties peuvent, à titre exceptionnel, encore produire des preuves ou faire des offres de preuve après la clôture de la phase écrite de la procédure. Elles motivent le retard apporté à la présentation de ces éléments.

25. L'avis du Conseil d'État grec a été produit tardivement par la Commission le 16 juin 2015. Y sont abordés, entre autres, les dangers auxquels est exposé le site des dunes de Kyparissia.

26. L'avis du Conseil d'État grec indique la date à laquelle il a été rendu, à savoir le 8 avril 2015. Sur la copie produite par la Commission devant la Cour, l'on reconnaît un cachet d'autorisation manuscrit daté du 15 avril 2015. Enfin, la République hellénique a mentionné ledit avis dans son mémoire en duplique, qu'elle a déposé devant la Cour le 29 avril 2015.

27. La Commission soutient, sans être contredite sur ce point, qu'elle n'a appris l'existence de l'avis du Conseil d'État grec qu'après la clôture de la procédure écrite. Cette allégation est plausible au regard des dates mentionnées ci-dessus. L'on peut considérer que la Commission a appris l'existence de l'avis du Conseil d'État grec au plus tard par la duplique. Il lui a fallu, par la suite, se procurer ce document et évaluer son importance pour la présente affaire. Les explications fournies par la Commission pour motiver le fait qu'elle n'ait produit l'avis que le 16 juin 2015 sont donc suffisantes. De surcroît, la prise en compte de ce moyen de preuve ne conduit pas à retarder la procédure.

11 — Arrêt du 9 juin 2011, Commission/France (C-383/09, EU:C:2011:369, point 22 et jurisprudence citée).

28. La République hellénique objecte que l'avis du Conseil d'État grec ne contient aucun élément nouveau, et considère que sa prise en compte est également exclue du fait qu'il a été rendu dans le cadre d'une procédure d'adoption d'un décret présidentiel qui est encore en cours.

29. Aucun de ces deux arguments ne nous convainc.

30. Les éléments que cet avis du Conseil d'État grec contient et leur nouveauté sont des aspects qui relèvent de son analyse au fond. La recevabilité de ce moyen de preuve ne saurait cependant en dépendre. Ledit avis confirme par ailleurs certains griefs soulevés par la Commission, en particulier en ce qui concerne la pression croissante sur le site protégé.

31. De même, la force probante de l'avis du Conseil d'État grec ne devient pas contestable du fait qu'il a été rendu dans le cadre d'une procédure encore en cours. Il en serait probablement autrement s'il s'agissait d'un projet d'avis en attente d'adoption définitive. Néanmoins tel n'est pas le cas en l'espèce. Ainsi la Cour s'est-elle déjà appuyée, par le passé, sur un tel avis [12].

32. Il convient d'ajouter que ni la portée de la phase précontentieuse de la procédure en manquement ni le délai applicable pour l'appréciation d'une infraction, en l'espèce le 1er décembre 2012, n'excluent la prise en compte de l'avis du Conseil d'État grec. En effet, si ce dernier n'est pas susceptible d'élargir l'objet du litige, ni dans sa durée ni dans sa nature, il est néanmoins, en principe, susceptible de prouver les allégations de la Commission qui font l'objet du litige.

33. C'est pourquoi nous proposons à la Cour d'admettre l'avis du Conseil d'État grec en tant que moyen de preuve.

B – Sur la protection des sites

34. La protection des sites telle que prévue à l'article 6, paragraphes 2 à 4, de la directive « habitats » est applicable, conformément à l'article 4, paragraphe 5, dès que le site concerné a été proposé par l'État membre et inscrit par la Commission sur la liste des sites protégés. Pour le site des dunes de Kyparissia en cause en l'espèce, les règles de protection sont donc applicables depuis le 19 juillet 2006, date de communication de la décision de la Commission y relative [13].

35. La Commission invoque une violation de l'interdiction générale de détérioration visée à l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats » (voir ci-dessous, sous 1) et de l'obligation, en vertu de l'article 6, paragraphe 3, de procéder à une évaluation des incidences sur le site de certains plans et projets (voir ci-dessous, sous 2).

1. Article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats »

36. La Commission reproche à la République hellénique le fait que diverses activités qui ont lieu sur la plage entre Elaia et Kalo Nero, dans le golfe de Kyparissia, sont incompatibles avec l'interdiction de détérioration prévue à l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats ». Dans la mesure où la Commission vise de nombreuses activités, nous présenterons tout d'abord de manière générale les exigences liées à l'interdiction de détérioration, puis nous nous pencherons sur ce qui menace en particulier la tortue marine *Caretta caretta* sur ses plages de reproduction, avant d'aborder les diverses critiques de la Commission.

12 — Voir arrêt du 30 janvier 2002, Commission/Grèce (C-103/00, EU:C:2002:60, point 28).

13 — Voir, en ce sens, arrêt du 11 septembre 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a. (C-43/10, EU:C:2012:560, points 100 et 102).

a) Le critère de l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats »

37. Une activité ne saurait être considérée comme conforme à l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats » que s'il est garanti qu'elle n'engendre aucune perturbation susceptible d'affecter de manière significative les objectifs de ladite directive, en particulier les objectifs de conservation de celle-ci [14]. Il en découle que le grief d'une violation de l'article 6, paragraphe 2, n'est fondé dans le cadre d'un recours en manquement que si la Commission démontre à suffisance de droit que l'État membre n'a pas pris les mesures de protection appropriées, consistant à éviter que les activités d'exploitation de projets – pour autant qu'elles ont eu lieu après la classification du site – ne produisent des détériorations des habitats des espèces concernées ainsi que des perturbations de ces espèces susceptibles d'avoir des effets significatifs eu égard à l'objectif de cette directive consistant à assurer la conservation desdites espèces [15].

38. Afin d'établir un manquement à l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats », la Commission n'a cependant pas à prouver une relation de cause à effet entre les activités d'exploitation de projets et une perturbation significative causée aux espèces concernées. Il suffit que la Commission établisse l'existence d'une probabilité ou d'un risque que cette exploitation provoque des perturbations significatives pour cette espèce [16].

39. Certes, la Cour n'a appliqué le critère de la probabilité ou du risque qu'afin d'apprécier des perturbations significatives d'espèces, mais l'on ne voit pas de raison de ne pas l'appliquer également à l'appréciation de l'autre type d'atteinte au sens de l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats », à savoir la détérioration des habitats protégés.

40. Ce critère s'explique en effet par le fait que l'évaluation préalable des incidences d'un projet au titre de l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats » doit également être effectuée lorsqu'un tel risque existe [17]. Dans ce cas, une autorisation n'est possible que si l'évaluation fait apparaître que la zone en tant que telle n'est pas affectée ou si le projet est justifié au titre de l'article 6, paragraphe 4. Cela concerne tant les espèces que les habitats protégés. Compte tenu du fait que l'article 6, paragraphes 2 et 3, vise à assurer le même niveau de protection [18], le même critère doit être appliqué à la preuve d'une violation de l'article 6, paragraphe 2.

41. Toutefois, une preuve au regard de ce critère ne démontre pas nécessairement de manière définitive qu'une mesure – comme l'exploitation d'un projet – est illicite. En effet, une évaluation appropriée de l'incidence sur la zone peut venir réfuter une telle preuve, ou encore la mesure en question peut s'avérer justifiée au titre de l'article 6, paragraphe 4, de la directive « habitats» [19].

14 — Arrêts du 4 mars 2010, Commission/France (C-241/08, EU:C:2010:114, point 32) ; du 24 novembre 2011, Commission/Espagne (C-404/09, EU:C:2011:768, point 126), et du 14 janvier 2016, Commission/Bulgarie (C-141/14, EU:C:2016:8, point 56).

15 — Arrêts du 24 novembre 2011, Commission/Espagne (C-404/09, EU:C:2011:768, point 128), et du 14 janvier 2016, Commission/Bulgarie (C-141/14, EU:C:2016:8, point 57).

16 — Arrêts du 24 novembre 2011, Commission/Espagne (C-404/09, EU:C:2011:768, point 142), et du 14 janvier 2016, Commission/Bulgarie (C-141/14, EU:C:2016:8, point 58).

17 — Arrêts du 7 septembre 2004, Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, point 43) ; du 4 octobre 2007, Commission/Italie (C-179/06, EU:C:2007:578, point 33), ainsi que du 21 juillet 2011, Azienda Agro-Zootecnica Franchini et Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502, point 41).

18 — Arrêts du 7 septembre 2004, Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, point 36) ; du 4 mars 2010, Commission/France (C-241/08, EU:C:2010:114, point 30), ainsi que du 24 novembre 2011, Commission/Espagne (C-404/09, EU:C:2011:768, point 142).

19 — Arrêt du 24 novembre 2011, Commission/Espagne (C-404/09, EU:C:2011:768, points 156 et 192).

b) Le risque encouru par la tortue marine Caretta caretta sur ses plages de reproduction

42. Les parties s'accordent sur le comportement reproducteur de la tortue marine *Caretta caretta*. Lorsqu'elle atteint le stade de la reproduction vers l'âge de 20 ans, elle retourne tous les deux ou trois ans sur la plage où elle a vu le jour pour y déposer des œufs. En Grèce, la période de ponte commence à la fin du mois de mai et s'achève à la fin du mois d'août. La nuit, la tortue sort de l'eau et cherche la partie de la plage la plus sèche où elle creuse un trou de 40 à 60 centimètres et y enterre en moyenne 120 œufs. Deux mois plus tard, les œufs éclosent ; les petites tortues s'extirpent du sable et rampent jusqu'à la mer.

43. Ce sont en particulier la ponte et l'éclosion des œufs qui sont sensibles aux perturbations – causées, par exemple, par le bruit ou la lumière. Les petites tortues sont très vulnérables et une grande partie d'entre elles meurent avant d'avoir atteint l'âge de la reproduction. C'est en particulier lorsqu'elles éclosent la nuit que la lumière en provenance des terres peut apparemment les attirer et les détourner du chemin vers la mer. Les mesures qui affectent la plage en tant que site de reproduction, telles que la réalisation de constructions, doivent en outre être évitées [20].

44. Dans la mesure où le nombre de nids de la tortue marine *Caretta caretta* a augmenté ces dernières années sur les plages en cause, la République hellénique est d'avis que l'espèce est suffisamment protégée.

45. La Commission y objecte cependant à juste titre que la ponte observée actuellement correspond au niveau de reproduction d'il y a environ 20 ans et repose ainsi sur les mesures de protection appliquées à cette époque. C'est par ailleurs en exprimant des réserves similaires que l'IUCN modère son évaluation positive de la population des tortues en Méditerranée [21].

46. Il convient d'ajouter que le succès de la reproduction que l'on peut actuellement constater est apparemment essentiellement dû, selon les rapports de l'ONG Archelon, à des mesures de protection active telles que le marquage des nids et la construction de protections. De telles mesures ne constituent cependant qu'un palliatif. Les obligations de protection prévues par la directive « habitats » à l'égard des espèces protégées ont bien davantage pour finalité première d'empêcher les perturbations et les atteintes, afin que les espèces puissent se reproduire dans leur milieu naturel sans intervention humaine.

47. L'augmentation du nombre de nids ne donne par ailleurs aucune indication pour ce qui est des atteintes à d'autres richesses naturelles du site telles que les types d'habitats dunaires.

48. Par conséquent, la Cour rejette régulièrement l'argument de l'absence de preuve d'un dommage comme dénué de pertinence lorsque des manquements aux obligations de protection sont constatés [22].

49. Il convient dès lors d'analyser individuellement les activités incriminées.

c) Les activités incriminées

50. La présentation de ce moyen souffre certes grandement du fait que la Commission traite des mêmes problèmes à divers endroits de sa requête et que, à titre de preuve, elle renvoie souvent de manière très générale à des annexes volumineuses et à des photos qui y sont parfois extrêmement mal reproduites. Toutefois, la République hellénique a manifestement connaissance des griefs, de sorte que

20 — Voir arrêt du 30 janvier 2002, Commission/Grèce (C-103/00, EU:C:2002:60, point 38).

21 — http ://www.iucnredlist.org/details/83644804/0.

22 — Arrêts du 30 janvier 2002, Commission/Grèce (C-103/00, EU:C:2002:60, point 31) ; du 16 mars 2006, Commission/Grèce (C-518/04, EU:C:2006:183, point 21), et du 14 janvier 2016, Commission/Bulgarie (C-141/14, EU:C:2016:8, point 76).

sa défense n'en souffre pas. De surcroît, cette argumentation porte sur la protection du patrimoine naturel commun de l'Union [23] contre des dommages irréparables. Au prix d'un effort raisonnable à fournir par son lecteur, le dossier révèle également que certains des points critiqués remettent effectivement en cause la protection efficace du site. C'est la raison pour laquelle la Cour, en dépit des imperfections de la requête, doit aussi se pencher sur cette argumentation.

i) La construction de maisons à l'intérieur de la zone – *Les projets autorisés à Agiannaki et Vounaki*

51. Tout d'abord, la Commission dénonce le fait que, à l'intérieur de la zone, des maisons ont été construites en 2006 et 2010 à Agianniki et trois autres maisons de vacances ont été autorisées à Vounaki en 2012 [24], qui ont été construites depuis l'année 2013.

52. La République hellénique ne conteste pas cette affirmation et admet même que des permis de construire déjà accordés peuvent continuer d'être exécutés conformément au droit grec.

53. De tels travaux de construction affectent directement les types d'habitats dunaires du site protégé où ils sont réalisés. Avec l'utilisation des bâtiments, ils constituent de surcroît un risque sérieux de perturbation de la tortue marine *Caretta caretta* lors de sa reproduction, notamment par le bruit et la lumière. La circonstance mise en avant par la République hellénique, selon laquelle il y a jusqu'à présent relativement peu de constructions sur le site protégé, n'exclut pas cette perturbation.

54. Par conséquent, la République hellénique aurait dû, en principe, conformément à l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats », prendre des mesures pour empêcher ces atteintes au site protégé.

55. S'agissant des constructions de l'année 2006, il convient toutefois de rappeler que la protection du site n'est applicable que depuis le 19 juillet 2006. Dans la mesure où la Commission ne précise pas la date des constructions, seule peut être constatée à cet égard une violation de l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats » en raison de la permission d'utiliser ces bâtiments.

56. Concernant les activités de construction depuis l'année 2013, elles ne font pas l'objet de la présente procédure, dans la mesure où ce n'est qu'après l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé qu'elles se sont produites.

57. L'on ne peut exclure d'emblée le fait que des mesures grecques visant à empêcher les atteintes résiduelles se seraient heurtées au moins en partie au principe de la sécurité juridique. Ce principe ne peut certes pas justifier qu'un permis de construire soit accordé en violation des impératifs de protection du site. Néanmoins, puisque la Commission ne fournit aucune précision sur la date des permis, il est possible, et même probable pour ce qui est des constructions de l'année 2006, qu'ils aient été accordés avant que le site ne soit protégé, donc avant le 19 juillet 2006 [25].

23 — Arrêt du 20 octobre 2005, Commission/Royaume-Uni (C-6/04, EU:C:2005:626, point 25).

24 — Annexe 17k de la requête (p. 449 et suiv. des annexes).

25 — Voir ci-dessus point 34.

58. Ainsi que la Cour l'a cependant récemment confirmé, l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats » serait également dans ce cas applicable aux mesures d'exécution de ces permis, pour autant qu'elles ont été prises après le 19 juillet 2006 [26]. La sécurité juridique pourrait néanmoins, en vertu d'une application par analogie de l'article 6, paragraphe 4, de la directive « habitats », justifier l'exécution d'un permis licite [27]. Une telle justification supposerait toutefois une analyse des incidences du projet de construction respectif sur les objectifs de conservation du site protégé, afin de pouvoir procéder à la mise en balance nécessaire [28].

59. Dans la mesure où la République hellénique n'a ni empêché les projets de construction mentionnés ou leur utilisation ni présenté de justification à leur égard, cet État membre a enfreint l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats ».

– Le projet de construction de 50 résidences de luxe entre Agiannaki et Elaia et de quatre résidences à Elaia

60. Ensuite, la Commission s'oppose à un projet de construction de 50 résidences de luxe au bord de la plage entre Agiannaki et Elaia.

61. Il peut être présumé qu'un tel projet porterait aussi atteinte aux habitats dunaires et perturberait les tortues de manière importante. Il serait donc incompatible avec l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats ». Si les autorités grecques avaient autorisé ou toléré ce projet, un tel comportement pourrait également être constitutif d'une violation de l'interdiction de détérioration.

62. La Commission n'a toutefois pas fait état d'une telle violation.

63. Elle ne fait valoir qu'une seule infraction en ce qui concerne ce projet, à savoir que les travaux de construction seraient déjà engagés. Selon la République hellénique, les activités de construction sont toutefois interdites tant qu'un permis de construire n'a pas été accordé, ce qui n'est pas contesté par la Commission. La Commission aurait par conséquent dû démontrer que la République hellénique n'avait pas suffisamment fait respecter cette interdiction. Or, elle ne l'a pas fait. Il convient par conséquent de rejeter le recours sur ce point.

64. Il en va de même pour ce qui est de l'affirmation de la Commission selon laquelle un permis pour la construction de quatre résidences à Elaia « devrait être délivré ». Une intention présumée, contredite par la République hellénique qui affirme qu'actuellement toutes les procédures de permis de construire ont été suspendues, n'est pas susceptible de constituer une infraction à l'interdiction de détérioration.

– Conclusion intermédiaire

65. Dès lors, en autorisant sur le site protégé la construction de maisons à Agiannaki en 2010 et l'utilisation d'autres maisons datant de l'année 2006 ainsi qu'en maintenant le permis de construire pour trois maisons à Vounaki, la République hellénique a enfreint l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats ».

26 — Arrêts du 24 novembre 2011, Commission/Espagne (C-404/09, EU:C:2011:768, points 124 et 125) ; du 14 janvier 2016, Grüne Liga Sachsen e.a. (C-399/14, EU:C:2016:10, point 33), et du 14 janvier 2016, Commission/Bulgarie (C-141/14, EU:C:2016:8, points 51 et 52).

27 — Voir point 87 des conclusions que nous avons présentées le 3 septembre 2015 dans l'affaire Commission/Bulgarie (C-141/14, EU:C:2015:528, point 87).

28 — Arrêts du 24 novembre 2011, Commission/Espagne (C-404/09, EU:C:2011:768, point 157), ainsi que du 14 janvier 2016, Grüne Liga Sachsen e.a. (C-399/14, EU:C:2016:10, points 56 et 57).

ii) Le développement d'accès et de routes

66. La Commission s'oppose par ailleurs à plusieurs routes, à savoir l'ouverture de cinq nouveaux accès à la plage, une nouvelle route qui s'étend parallèlement à la plage le long d'une voie ferrée existante et relie Kalo Nero à Elaia, une route derrière la plage de Kalo Nero qui sert de parking et de camping ainsi que le goudronnage d'accès et de routes existants.

– La construction de cinq accès à la plage

67. La Commission reconnaît certes que les autorités grecques ont déclaré les nouveaux accès illégaux et ont exigé tant leur fermeture que la remise des lieux en état d'origine, mais elle considère que ce n'est pas suffisant.

68. La République hellénique se défend en objectant que les accès à la plage existent depuis le début des années 70 et que leur existence a été confirmée à l'époque par un jugement irrévocable. Il ressort toutefois d'un rapport commun de diverses autorités grecques que l'existence de ces cinq accès n'a pas été prouvée avant l'année 2009, qu'au moins trois de ces accès ne correspondaient pas aux spécifications prévues à l'origine et qu'à l'époque, seuls quatre accès, et non cinq, auraient été décidés [29].

69. Le même rapport confirme toutefois que ces accès ont été construits par une entreprise privée et que cette dernière a été condamnée à des amendes pour cette raison [30]. Nous comprenons les allégations de la République hellénique en ce sens que ces amendes font apparemment toujours l'objet d'une procédure judiciaire.

70. Dans la mesure où ces accès n'ont été ni construits, ni autorisés, ni tolérés par les autorités grecques, l'on ne saurait reprocher à la République hellénique leur construction. En outre, puisque leur légalité fait l'objet d'une procédure judiciaire toujours en cours, l'on ne peut pas (encore) exiger de la République hellénique qu'elle veille à les éliminer.

71. La Commission affirme toutefois à raison que la République hellénique n'empêche pas l'utilisation de ces accès.

72. La République hellénique perd en effet de vue que le principe de l'interdiction de détérioration ne se limite pas à devoir interdire de nouvelles activités nuisibles. Au contraire, ce principe exige des États membres qu'ils prennent les mesures de protection appropriées, consistant à éviter que des activités ne produisent des détériorations des habitats des espèces concernées ainsi que des perturbations de ces espèces susceptibles d'avoir des effets significatifs eu égard à l'objectif de cette directive consistant à assurer la conservation desdites espèces [31].

73. La République hellénique aurait, par conséquent, dû garantir que l'utilisation des voies d'accès ne perturbe pas sensiblement la tortue ou ne porte pas atteinte aux dunes. Cet État membre a toutefois manqué à cette obligation.

29 — Rapport de décembre 2013, p. 357 et suiv. des annexes de la requête (p. 28 et suiv. du rapport) ; l'avis du Conseil d'État grec évoque par ailleurs également des routes construites illégalement (p. 37 et 38).

30 — Rapport de décembre 2013, p. 357 et suiv. des annexes de la requête (p. 26 et 27 du rapport).

31 — Arrêt du 24 novembre 2011, Commission/Espagne (C-404/09, EU:C:2011:768, points 124 et 128).

74. Dans la mesure où ces routes et voies facilitent l'accès des véhicules à la plage, ils constituent un risque important de perturbation des tortues, en particulier par le bruit et la lumière lors de la ponte ainsi que lors de l'éclosion des œufs. Ces routes et voies augmentent de surcroît le risque que des véhicules roulent sur la plage. Cela peut conduire dans certains cas directement à la mort de tortues. À tout le moins le sable en est-il comprimé, ce qui rend plus difficile voire même empêche le creusement des nids. En outre, même les traces de roues sur le sable peuvent devenir des obstacles pour les jeunes animaux nouvellement éclos, qui les empêchent d'atteindre la mer indemnes.

75. Pour autant que ces accès, à leur extrémité respective, traversent les types d'habitats dunaires, ils engendrent une perte directe de surfaces protégées par le droit de l'Union. Même s'ils existaient déjà lors de la désignation du site, on peut supposer que le stationnement non réglementé des voitures des visiteurs de la plage au bout ainsi que le long des voies d'accès provoquent des atteintes supplémentaires à la zone des dunes [32]. Les trajets sur la plage sont également susceptibles de porter atteinte aux habitats dunaires [33]. En outre, de tels accès facilitent le camping illégal dans les dunes, lequel peut causer d'autres dommages [34].

76. La République hellénique ne peut pas dissiper ces allégations en invoquant, de manière générale, des procédures judiciaires en cours. Il devrait en effet être en principe possible de prendre des mesures provisoires de protection du site en dépit de telles procédures, par exemple, en restreignant l'utilisation des voies d'accès.

77. Rien n'indique toutefois que la République hellénique se soit efforcée de prendre de telles mesures de protection ou que ces dernières seraient, pour des motifs de fait ou de droit de l'Union, impossibles.

78. Il en résulte qu'il y a lieu d'accueillir le recours sur ce point.

– La liaison entre Kalo Nero et Elaia

79. La République hellénique expose par ailleurs que la liaison entre Kalo Nero et Elaia le long d'une voie ferrée existante se situe loin de la plage et n'a aucun rapport avec les voies d'accès. Nous comprenons cet argument en ce sens que la République hellénique assume sa responsabilité pour cette voie, mais la considère comme compatible avec l'interdiction de détérioration.

80. Il n'est toutefois pas contesté que cette liaison se situe à l'intérieur du site protégé. Selon une carte fournie par la République hellénique [35], cette voie touche en effet non pas la plage, mais divers types d'habitats protégés. De surcroît, les accès à la plage sont des bifurcations de cette voie, de sorte que cette dernière fait également partie du système d'accès à la plage. Il s'ensuit qu'elle constitue à tout le moins une possibilité ou un risque d'atteinte au site protégé.

81. Pour éviter une condamnation sur ce point, la République hellénique aurait dû réfuter ces allégations de la Commission. Elle aurait pu, à cette fin, produire, par exemple, une évaluation appropriée des incidences qui démontrerait que cette liaison ne porte pas atteinte au site. Cela n'a pas été le cas.

82. Par conséquent, il y a lieu d'accueillir le recours sur ce point également.

– Le goudronnage de certains chemins et routes

32 — Voir avis du Conseil d'État grec, p. 33.

33 — Voir avis du Conseil d'État grec, p. 33.

34 — Voir, à ce sujet, ci-dessous points 85 et suiv.

35 — Annexe 1 du mémoire en réponse, X.08a COMPARATIVE MAP HABITAT SEA 2014 & SEA 2002.jpg.

83. La République hellénique affirme en outre que le goudronnage de certains chemins et routes ne facilite aucunement l'accès à la plage, mais réduit plutôt la poussière et le bruit. Cette argumentation ne convainc toutefois pas. Même si ces chemins de sable ne font partie d'aucun type d'habitat protégé et qu'ils ne se rangent pas directement parmi les emplacements potentiels où les tortues déposent leurs œufs, le goudronnage de chemins de sable facilite leur utilisation et donc l'accès à la plage. Il s'ensuit que le renforcement des chemins augmente le risque de perturbation de la tortue et d'atteinte aux dunes.

– Conclusion intermédiaire

84. En résumé, la République hellénique a enfreint l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats » en ce qu'elle :

— n'a pas restreint l'utilisation de chemins sur le site protégé de manière à éviter des atteintes au site et des perturbations importantes de la tortue marine *Caretta caretta* lors de sa reproduction,

— a construit, ou à tout le moins autorisé, sur le site protégé, une liaison entre Kalo Nero et Elaia parallèlement à la voie ferrée,

— a permis le goudronnage de chemins sur le site protégé.

iii) Le camping sauvage

85. La Commission dénonce par ailleurs la pratique régulière du camping sauvage dans une pinède au milieu des dunes de la plage d'Elaia, souvent avec des camping-cars. Cette pratique constitue avant tout un problème pour la préservation des dunes et des habitats forestiers, mais elle augmente en même temps le risque que les campeurs perturbent les tortues la nuit sur la plage.

86. La République hellénique souligne certes que le camping sauvage est strictement interdit, mais elle reconnaît que ce dernier est pratiqué depuis longtemps déjà. Depuis l'année 2013, les aires concernées seraient toutefois surveillées et la situation se serait, de ce fait, nettement améliorée.

87. La République hellénique reconnaît ainsi implicitement que, jusqu'au délai imparti, le 1er décembre 2012, l'interdiction du camping sauvage à Elaia n'a pas été suffisamment imposée.

88. Par conséquent, la République hellénique a enfreint l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats » en ce qu'elle n'a pas suffisamment imposé l'interdiction du camping sauvage sur le site protégé.

iv) L'exploitation de buvettes sur la plage

89. La Commission déplore ensuite le fait que, entre Elaia et Kalo Nero, au moins trois buvettes de plage seraient exploitées, en particulier la nuit. Par la lumière et le bruit qu'elles produisent, ces exploitations auraient dérangé les tortues lors de leur ponte et mis en danger les jeunes animaux nouvellement éclos.

90. La République hellénique se borne à affirmer que, en 2013 et 2014, donc seulement après l'expiration du délai imparti, l'exploitation de buvettes sur la plage aurait été interdite et que par la suite, plus aucune n'aurait été exploitée. Ce faisant, cet État membre admet implicitement qu'auparavant, c'est-à-dire avant l'expiration du délai, la perturbation des tortues par l'exploitation de buvettes de plage n'a pas été suffisamment empêchée.

91. Par conséquent, la République hellénique a enfreint l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats » en ce qu'elle n'a pas suffisamment limité l'exploitation de buvettes sur les plages de reproduction de la tortue marine *Caretta caretta* sur le site protégé.

v) L'exploitation de la plage

92. Un autre point critiqué par la Commission concerne la présence de mobilier de plage, en particulier de parasols et de chaises longues que les loueurs laissent sur la plage la nuit, et l'existence de passages couverts en bois sur la plage. Ces derniers réduiraient l'espace disponible pour les nids et gêneraient les tortues.

93. La République hellénique accepte cette critique de manière implicite, en ce qu'elle se borne à exposer que, depuis l'année 2013, donc après l'expiration du délai imparti, parasols et chaises longues n'auraient plus été loués qu'à Kalo Nero, à l'écart des plages de reproduction.

94. Par conséquent, la République hellénique a enfreint l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats » en ce qu'elle n'a pas suffisamment réduit la location de mobilier de plage et la pose de passages couverts en bois sur les plages de reproduction de la tortue marine *Caretta caretta* sur le site protégé.

vi) Le nettoyage de la plage au moyen de machines lourdes

95. La Commission dénonce également le fait que les plages auraient été en partie nettoyées au moyen de machines lourdes. Cela tasserait le sable et les nids pourraient être détruits.

96. La République hellénique avance certes pour sa défense que, depuis le milieu de l'année 2013, les règles en vigueur concernant l'utilisation de la plage interdisent son nettoyage pendant la période de reproduction des tortues, mais le sable peut également être tassé par l'utilisation de telles machines en dehors de la période de reproduction.

97. Ce grief est néanmoins à rejeter, car la République hellénique affirme, sans être contredite sur ce point, qu'il s'agit d'un cas isolé qui s'est produit bien avant la première invitation à déposer des observations. La Commission ne présente donc pas suffisamment d'éléments pour démontrer qu'à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé, d'autres mesures pour éviter de telles méthodes de nettoyage étaient nécessaires.

vii) La pollution lumineuse

98. La Commission fait état de perturbations des tortues, en particulier dans la zone de Kalo Nero, par la lumière produite par les restaurants, hôtels et commerces proches de la plage ainsi que par l'éclairage des voies publiques. Cela détournerait surtout les tortues nouvellement écloses de leur cheminement vers la mer, mais dérangerait aussi les tortues pendant la ponte.

99. La République hellénique se réfugie derrière l'argument selon lequel cet éclairage existe souvent depuis longtemps et elle annonce l'adoption future de mesures pour éviter de telles perturbations.

100. Tout comme pour les voies à proximité de la plage, les États membres doivent prendre des mesures de protection appropriées pour éviter les perturbations par des activités existantes [36]. De telles mesures n'ayant été pour l'instant qu'annoncées, le recours est fondé sur ce point.

36 — Voir ci-dessus, points 71 à 73.

101. Par conséquent, la République hellénique a enfreint l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats » en ce qu'elle n'a pas suffisamment limité la pollution lumineuse sur les plages de reproduction de la tortue marine *Caretta caretta* sur le site protégé.

viii) Le prélèvement de sable entre Agiannaki et Elaia

102. La Commission reproche par ailleurs à la République hellénique d'avoir permis le prélèvement de sable entre Agiannaki et Elaia. La République hellénique conteste toutefois ces faits. Dans la mesure où la Commission ne précise pas plus avant son grief, il convient de rejeter le recours sur ce point.

ix) L'expansion des terres cultivées dans les dunes

103. L'expansion des terres cultivées dans les dunes est un autre grief de la Commission.

104. La République hellénique prétend cependant que, au cours des 20 dernières années, l'utilisation agricole des terres a plutôt régressé. L'avis du Conseil d'État grec ne mentionne également qu'un maintien de l'exploitation agricole sur le site protégé, et non son expansion [37].

105. La Commission ne soumet, pour preuve de son allégation, qu'une photo extraite de l'avis motivé, sur laquelle il est difficile de reconnaître quoi que ce soit. Elle ne peut ainsi pas réfuter l'argument de la République hellénique. Le recours est donc aussi à rejeter sur ce point.

106. La Commission pointe également le labourage des dunes entre Elaia et Agiannaki entre le 20 février et le 3 mars 2013. Cette opération n'a toutefois eu lieu qu'après l'expiration du délai fixé par la Commission et est, dès lors, dépourvue de pertinence pour l'espèce.

107. L'argument de la Commission, selon lequel les tortues seraient menacées par la présence de moutons sur la plage, paraît en outre peu plausible. La République hellénique fait valoir de manière convaincante qu'en l'occurrence, il ne peut pas s'agir d'élevage puisqu'il ne pousse sur le site aucune plante que les moutons pourraient paître. L'on peut plutôt supposer que les moutons photographiés [38] se sont égarés sur la plage en se rendant d'un pré à l'autre. Il est peu vraisemblable qu'à cette occasion les moutons puissent porter atteinte aux nids des tortues enfouis à 50 cm de profondeur.

x) Les perturbations en provenance de la mer

108. Enfin, la Commission s'oppose à l'autorisation d'activités de pêche dans les eaux bordant la plage. Elle s'appuie à cet égard sur les rapports de l'ONG Archelon, selon lesquels des pêcheurs locaux installeraient régulièrement, la nuit, des filets maillants de fond de plusieurs centaines de mètres de longueur directement au bord de la plage, perpendiculairement à celle-ci. De surcroît, des bateaux plus grands viendraient pêcher à l'aide de chaluts, au début de la période de ponte des œufs au mois de mai et vers la fin de la période d'éclosion au mois d'octobre, parfois à peine à un kilomètre de la plage, alors qu'une distance minimale d'un mille marin et demi est prescrite. Si de telles infractions ont été découvertes grâce à une surveillance par radar et punies, les sanctions ne seraient toutefois pas dissuasives [39].

109. Selon la Commission, il en résulte un risque important que les tortues allant pondre ou revenant des nids s'emmêlent dans les filets et se noient.

37 — Voir avis du Conseil d'État grec, p. 33.

38 — Voir photos n[os] 16 et 17, p. 60 et 61 des annexes de la requête.

39 — Annexe 18 de la requête, p. 495 et 496.

110. La République hellénique réplique en prétendant qu'il y aurait peu d'activités de pêche. Le risque serait très réduit, d'autant que les tortues mortes retrouvées échouées ne présenteraient pas de lésions correspondantes. Si les tortues étaient prises dans les filets, les pêcheurs les en libéreraient immédiatement.

111. L'argumentation de la République hellénique ne convainc toutefois pas.

112. En ce qui concerne l'argument relatif à l'ampleur des activités de pêche, il est bien trop général et n'aborde pas les affirmations spécifiques de l'ONG Archelon.

113. Les pratiques dénoncées ne sont pas, en tant que telles, démenties par la République hellénique.

114. Il est évident que la pêche au filet à proximité de la plage constitue un risque important pour les tortues, puisque ces dernières s'y retrouvent en grande concentration pendant la période de ponte. Par conséquent, la pêche locale à l'aide de filets maillants de fond directement au bord de la plage notamment n'est pas acceptable.

115. La pêche à l'aide de chaluts, à une distance un peu plus importante, met également les tortues en danger. En outre les sanctions prévues quand on s'approche de trop près des côtes ne sont apparemment pas suffisantes pour empêcher le risque encouru par les tortues.

116. Par conséquent, la République hellénique a enfreint l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats » en ce qu'elle n'a pas suffisamment restreint les activités de pêche le long des plages de reproduction de la tortue marine *Caretta caretta* sur le site protégé.

117. La Commission s'oppose en outre à l'utilisation de bateaux de plaisance et de pédalos le long de la plage, mais les rapports de l'ONG Archelon auxquels elle se réfère à cet égard sans autre précision ne contiennent aucune information à ce sujet. Ce grief doit donc être rejeté.

xi) Conclusion intermédiaire

118. En résumé, la République hellénique a enfreint l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats » en ce que, sur le site protégé, elle :

— a autorisé la construction de maisons à Agiannaki en 2010 et l'utilisation d'autres maisons datant de l'année 2006 ainsi que maintenu le permis de construire pour trois maisons à Vounaki,

— n'a pas restreint l'utilisation de chemins de manière à éviter des atteintes au site et des perturbations importantes de la tortue marine *Caretta caretta* lors de sa reproduction, a construit, ou à tout le moins autorisé, une liaison entre Kalo Nero et Elaia parallèlement à la voie ferrée et a permis le goudronnage de chemins,

— n'a pas suffisamment imposé l'interdiction du camping sauvage,

— n'a pas suffisamment limité l'exploitation de buvettes sur les plages de reproduction de la tortue marine *Caretta caretta*,

— n'a pas suffisamment réduit la location de mobilier de plage et la pose de passages couverts en bois sur les plages de reproduction de la tortue marine *Caretta caretta*,

— n'a pas suffisamment limité la pollution lumineuse sur les plages de reproduction de la tortue marine *Caretta caretta*, et

— n'a pas suffisamment restreint les activités de pêche le long des plages de reproduction de la tortue marine *Caretta caretta*.

2. L'évaluation des incidences

119. La Commission fait également grief à la République hellénique de ne pas avoir soumis certaines activités à une évaluation de leurs incidences telle que visée à l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats ». Cette disposition prévoit une procédure d'évaluation visant à garantir, à l'aide d'un contrôle préalable, qu'un plan ou un 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 [40].

120. Alors qu'il ne fait aucun doute que les activités énumérées ci-dessus, sous IV, B, 1, c), se sont produites depuis que l'interdiction de détérioration, prévue à l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats », est applicable en l'espèce, c'est-à-dire depuis le 19 juillet 2006 [41], une violation de l'obligation de procéder à une évaluation des incidences conformément à l'article 6, paragraphe 3, ne saurait être constatée que pour autant que les autorités grecques ont autorisé l'activité concernée après cette date. De manière alternative, la Commission pourrait dénoncer le fait que certaines activités peuvent être menées en l'absence de toute autorisation, alors même que leur nature requerrait une évaluation de leurs incidences [42].

121. La Commission ne présente toutefois, pour la plupart des mesures qu'elle reproche à la République hellénique, aucun argument relatif à ces deux aspects. En particulier, elle ne mentionne généralement pas la date d'éventuelles autorisations ; et dans la plupart des cas elle s'abstient même de préciser si une autorisation a été donnée.

122. Le dossier ne contient de précision que pour le projet de construction de trois maisons de vacances à Vounaki, dont le permis a été accordé en 2012 [43]. Comme nous l'avons déjà exposé, ce projet pourrait entraîner une perte de surface des dunes et perturber la tortue marine *Caretta caretta*. Le permis aurait donc dû être soumis à une évaluation de ses incidences.

123. Par conséquent, la République hellénique a enfreint l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats » en ce qu'elle a autorisé, en 2012, la construction de trois maisons de vacances à Vounaki, sur le site des dunes de Kyparissia, sans que ce projet fasse au préalable l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur les objectifs de conservation fixés pour ce site. Il y a lieu de rejeter le grief pour le surplus.

C – Sur la protection des espèces

124. La Commission reproche à la République hellénique d'avoir enfreint l'article 12, paragraphe 1, sous b) et d), de la directive « habitats » en omettant de prendre les mesures nécessaires pour instaurer et mettre en œuvre un régime efficace de protection stricte de la tortue marine *Caretta caretta* dans le golfe de Kyparissia, de manière à éviter toute perturbation de cette espèce durant la période de reproduction et toute activité susceptible de détériorer ou d'endommager ses sites de reproduction.

40 — Arrêts du 7 septembre 2004, Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, point 34), ainsi que du 11 septembre 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a. (C-43/10, EU:C:2012:560, point 110).

41 — Voir ci-dessus, point 34.

42 — Voir points 30 à 37 des conclusions que nous avons présentées le 29 janvier 2004 dans l'affaire Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60).

43 — Annexe 17k de la requête (p. 449 et suiv. des annexes).

125. Conformément à l'article 12, paragraphe 1, de la directive « habitats », les États membres sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour instaurer un système de protection stricte des espèces animales figurant à l'annexe IV, sous a), dans leur aire de répartition naturelle, interdisant la perturbation intentionnelle de ces espèces notamment durant la période de reproduction, de dépendance, d'hibernation et de migration [article 12, paragraphe 1, sous b)] ainsi que la détérioration ou la destruction des sites de reproduction ou des aires de repos [article 12, paragraphe 1, sous d)]. Ces prescriptions sont en vigueur depuis l'expiration du délai de transposition de la directive « habitats », donc depuis l'année 1994.

126. Un tel système de protection stricte doit donc permettre d'éviter effectivement toute perturbation intentionnelle de ces espèces notamment durant la période de reproduction ainsi que la détérioration ou la destruction des sites de reproduction des espèces animales figurant à l'annexe IV, sous a), de la directive « habitats» [44]. Pour ce qui est de la condition relative au caractère intentionnel, la Cour a jugé qu'elle ne pouvait être remplie que s'il était établi que l'auteur d'une perturbation d'une espèce animale protégée interdite à l'article 12, paragraphe 1, de la directive « habitats » a voulu cette perturbation ou, à tout le moins, a accepté la possibilité d'une telle perturbation [45].

127. La transposition de ces obligations impose aux États membres non seulement l'adoption d'un cadre législatif complet, mais également la mise en œuvre de mesures concrètes et spécifiques de protection [46]. Ces mesures à caractère préventif doivent être cohérentes et coordonnées [47].

128. Tant le cadre législatif complet que les mesures de protection cohérentes et coordonnées, à caractère préventif, doivent répondre aux besoins concrets de la tortue marine *Caretta caretta* lors de sa reproduction. Il convient de rappeler dès lors que ce sont en particulier la ponte et l'éclosion des œufs qui sont sensibles aux perturbations concrètes – causées, par exemple, par le bruit ou la lumière. Les tortues nouvellement écloses sont très vulnérables et une grande partie d'entre elles meurent avant d'avoir atteint l'âge de la reproduction. C'est en particulier lorsqu'elles éclosent la nuit que la lumière en provenance des terres peut apparemment les attirer, de sorte qu'elles ne marchent pas en direction de la mer. Les mesures qui affectent la plage en tant que site de reproduction, telles que la réalisation de constructions, doivent en outre être évitées [48].

1. Le cadre législatif complet

129. La Commission déplore d'abord qu'il n'existe pas de cadre législatif complet et s'appuie pour l'essentiel sur le fait que la République hellénique aurait reconnu le caractère incomplet de sa législation au cours de la phase précontentieuse.

130. La République hellénique conteste cette allégation et met en avant un grand nombre de règles devant contribuer à la protection de la tortue marine *Caretta caretta*. Un décret présidentiel en cours de préparation, visant à la protection du site, n'aurait pour finalité que de rassembler et consolider les règles existantes.

44 — Arrêts du 9 juin 2011, Commission/France (C-383/09, EU:C:2011:369, points 19 à 21 et jurisprudence citée), ainsi que du 15 mars 2012, Commission/Chypre (C-340/10, EU:C:2012:143, point 62).

45 — Arrêt du 18 mai 2006, Commission/Espagne (C-221/04, EU:C:2006:329, point 71).

46 — Arrêts du 11 janvier 2007, Commission/Irlande (C-183/05, EU:C:2007:14, point 29), et du 15 mars 2012, Commission/Chypre (C-340/10, EU:C:2012:143, point 60).

47 — Arrêts du 16 mars 2006, Commission/Grèce (C-518/04, EU:C:2006:183, point 16) ; du 11 janvier 2007, Commission/Irlande (C-183/05, EU:C:2007:14, point 30), et du 15 mars 2012, Commission/Chypre (C-340/10, EU:C:2012:143, point 61).

48 — Voir ci-dessus, point 43.

131. Si la Commission est d'avis que la République hellénique contredit ainsi ce qu'elle affirmait durant la procédure précontentieuse, les passages qu'elle cite ne font cependant qu'indiquer que la République hellénique voyait certains avantages à adopter des règles supplémentaires, mais pas qu'elle considérait ces dernières comme indispensables.

132. Pour que ce grief soit accueilli, il faudrait donc apporter la preuve que la réglementation grecque est incomplète. La Commission se borne malheureusement à exposer que certaines règles seraient insuffisantes ou de caractère trop général. Cette argumentation ne démontre toutefois pas que l'ensemble des règles présentées par la République hellénique serait lacunaire.

133. Il ressort pourtant d'une considération d'ensemble des éléments présentés en l'espèce que la réglementation grecque était, tout au moins à la date pertinente, incomplète. Cela découle des besoins des tortues, des atteintes déjà constatées à l'interdiction de détérioration posée à l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats » visant à les protéger ainsi que de la réglementation grecque plus récente.

134. Il serait relativement simple de garantir la protection nécessaire en fermant complètement l'accès aux plages concernées du mois de mai au mois d'octobre et en interdisant toute activité qui pourrait durablement perturber les tortues, comme les constructions ou le prélèvement de sable.

135. Il est toutefois également possible de concilier l'utilisation des plages, en particulier au profit du tourisme, et la protection des tortues – ce que souhaiterait manifestement la République hellénique. Cela suppose cependant l'adoption d'une réglementation bien plus complexe, fixant de manière détaillée quelles activités y sont admises ou interdites [49].

136. La République hellénique a entre-temps adopté de telles règles, sous forme de décrets ministériels visant à empêcher les permis de construire ainsi que l'utilisation des plages. Que les dispositions qu'ils contiennent complètent effectivement le cadre législatif ou que ce dernier reste lacunaire, ils ne sauraient toutefois infirmer le grief de la Commission. Ils ont en effet été adoptés *uniquement* aux mois de mai et juillet 2013, donc après l'expiration du délai imparti. Dans la mesure où de telles règles n'avaient pas encore été adoptées le 1er décembre 2012, le cadre législatif était à l'époque incomplet.

137. Par ailleurs, des mesures qui doivent être régulièrement renouvelées sont impropres à former un cadre législatif complet. Il existe en effet toujours un risque qu'un jour elles ne soient pas renouvelées à temps [50].

138. Il ressort en outre des manquements constatés à l'interdiction de détérioration posée à l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats » que des règles efficaces visant à réduire l'utilisation des accès à la plage et la présence d'éclairage dans sa proximité afin d'éviter une perturbation des tortues lors de la ponte et de l'éclosion des œufs font défaut.

139. Cela est confirmé par l'avis du Conseil d'État grec, qui constate que les obligations de la République hellénique à l'égard de l'Union requièrent d'urgence une réglementation consolidée visant à la protection du site [51].

49 — Voir, à titre d'illustration, griefs dans l'arrêt du 30 janvier 2002, Commission/Grèce (C-103/00, EU:C:2002:60, points 34 à 38).

50 — L'ONG Archelon, citée à la note 3, p. 8 et 9, a même affirmé devant le comité permanent de la convention de Berne que la suspension de la procédure d'obtention du permis de construire n'était possible que pour trois ans au maximum et expirerait par conséquent en 2016 si une réglementation définitive correspondante visant à la protection du site n'était pas adoptée à temps.

51 — Avis du Conseil d'État grec, p. 39 à 40.

140. Il s'ensuit que la République hellénique a enfreint l'article 12, paragraphe 1, sous b) et d), de la directive « habitats » en ce qu'elle n'a pas adopté de cadre législatif complet visant à la protection de la tortue marine *Caretta caretta* sur le site protégé des dunes de Kyparissia.

2. Les mesures concrètes de protection

141. En sus d'un cadre législatif incomplet, la Commission dénonce l'insuffisance de mesures concrètes de protection.

142. À cet égard, tous les manquements à l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats » déjà constatés sont également constitutifs d'un manquement à l'interdiction de perturbation visée à l'article 12, paragraphe 1, sous b). Ils constituent en effet tous des perturbations de la tortue marine *Caretta caretta*. À la lumière de la jurisprudence de la Cour [52], ces perturbations ont également été intentionnelles, car l'importance des plages pour la reproduction de la tortue est bien connue in situ. La possibilité que les diverses activités causent des perturbations est donc à tout le moins acceptée.

143. L'exemple des constructions datant de l'année 2006 illustre les différences d'application dans le temps de l'article 6, paragraphe 2, et de l'article 12, paragraphe 1, sous b), de la directive « habitats ». Alors que ces constructions ne constituent pas une violation de l'article 6, paragraphe 2, puisqu'il n'est pas établi si elles datent d'avant ou après l'entrée en vigueur de cette disposition [53], l'article 12 est applicable depuis l'année 1994. Il s'ensuit que ces constructions ont enfreint l'interdiction de perturbation de la tortue marine *Caretta caretta*.

144. La constatation de ces manquements montre que les mesures concrètes de protection ne sont pas encore suffisantes et que la République hellénique a, de ce fait, enfreint l'article 12, paragraphe 1, sous b), de la directive « habitats ».

145. En revanche, il n'est pas démontré que l'ensemble des activités en cause auraient entraîné une dégradation des sites de reproduction et des aires de repos. La Commission n'établit en effet pas que les plages où la tortue marine *Caretta caretta* construit ses nids sont affectées. Il n'y a par conséquent pas d'infraction à l'article 12, paragraphe 1, sous d).

V – Sur les dépens

146. En vertu de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs, chaque partie supporte, en vertu de l'article 138, paragraphe 3, ses propres dépens. La République hellénique succombe, certes, largement, mais des griefs importants de la Commission n'ont pas été accueillis ou ne l'ont été que partiellement. Chaque partie devrait donc supporter ses propres dépens.

VI – Conclusion

147. Nous proposons par conséquent à la Cour de statuer comme suit :

1) L'avis n° 32/2015 du Conseil d'État grec sur le projet de décret présidentiel relatif à la désignation d'un parc régional dans le golfe de Kyparissia, du 8 avril 2015, déposé par la Commission européenne le 16 juin 2015, est recevable en tant que moyen de preuve.

52 — Voir ci-dessus, point 126.

53 — Voir ci-dessus, point 55.

2) La République hellénique a enfreint l'article 6, paragraphe 2, ainsi que l'article 12, paragraphe 1, sous b), 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, telle que modifiée par la directive 2006/105/CE du Conseil, du 20 novembre 2006, en ce que, dans la zone des dunes de Kyparissia («Θίνες Κυπαρισσίας», code Natura 2000 GR2550005), elle :

— a autorisé la construction de maisons à Agiannaki en 2010 et l'utilisation d'autres maisons datant de l'année 2006 ainsi que maintenu le permis de construire pour trois maisons à Vounaki,

— n'a pas restreint l'utilisation de chemins sur le site protégé de manière à éviter des atteintes au site et des perturbations importantes de la tortue marine *Caretta caretta* lors de sa reproduction, a construit, ou à tout le moins autorisé, sur le site protégé, une liaison entre Kalo Nero et Elaia parallèlement à la voie ferrée et a permis le goudronnage de chemins sur le site protégé,

— n'a pas suffisamment imposé l'interdiction du camping sauvage,

— n'a pas suffisamment limité l'exploitation de buvettes sur les plages de reproduction de la tortue marine *Caretta caretta*,

— n'a pas suffisamment réduit la location de mobilier de plage et la pose de passages couverts en bois sur les plages de reproduction de la tortue marine *Caretta caretta*,

— n'a pas suffisamment limité la pollution lumineuse sur les plages de reproduction de la tortue marine *Caretta caretta*, et

— n'a pas suffisamment restreint les activités de pêche le long des plages de reproduction de la tortue marine *Caretta caretta*.

3) La République hellénique a enfreint l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43, telle que modifiée par la directive 2006/105/CE, en ce qu'elle a autorisé, en 2012, la construction de trois maisons de vacances à Vounaki, sur le site des dunes de Kyparissia, sans que ce projet fasse au préalable l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur les objectifs de conservation fixés pour ce site.

4) La République hellénique a enfreint l'article 12, paragraphe 1, sous b), de la directive 92/43, telle que modifiée par la directive 2006/105/CE, en ce qu'elle a autorisé, en 2006, des constructions à Agiannaki, à proximité des plages de reproduction de la tortue marine *Caretta caretta*.

5) La République hellénique a enfreint l'article 12, paragraphe 1, sous b) et d), de la directive 92/43, telle que modifiée par la directive 2006/105/CE, en ce qu'elle n'a pas adopté de cadre législatif complet visant à la protection de la tortue marine *Caretta caretta* sur le site protégé des dunes de Kyparissia.

6) Le recours est rejeté pour le surplus.

7) La Commission et la République hellénique supportent leurs propres dépens.