ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

5 décembre 2002 *

Dans l'affaire C-324/01,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. R. B. Wainwright et Mme J. Adda, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Royaume de Belgique, représenté par Mme C. Pochet, en qualité d'agent,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: le français.

ayant pour objet de faire constater que, en ne prenant pas toutes les mesures nécessaires pour assurer une transposition complète et correcte des articles 1er, 4, paragraphe 5, 5, paragraphe 4, 6, 7, 12, 13, 14, 15, 16, paragraphe 1, 22, sous b) et c), et 23, paragraphe 2, 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), en liaison avec les annexes II, IV, V et VI de celle-ci, le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive ainsi que de l'article 249, troisième alinéa, CE,

LA COUR (sixième chambre),

composée de M. J.-P. Puissochet, président de chambre, M. C. Gulmann (rapporteur), Mmes F. Macken et N. Colneric, et M. J. N. Cunha Rodrigues, juges,

avocat général: M. P. Léger,

greffier: M. R. Grass,

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 12 septembre 2002

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 28 août 2001, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 226 CE, un recours visant à faire constater que, en ne prenant pas toutes les mesures nécessaires pour assurer une transposition complète et correcte des articles 1er, 4, paragraphe 5, 5, paragraphe 4, 6, 7, 12, 13, 14, 15, 16, paragraphe 1, 22, sous b) et c), et 23, paragraphe 2, 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»), en liaison avec les annexes II, IV, V et VI de celle-ci, le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive ainsi que de l'article 249, troisième alinéa, CE.

La directive

2 L'article 1er de la directive définit les principales notions utilisées dans celle-ci. L'article 4, paragraphe 5, fixe le régime applicable aux sites prioritaires inscrits sur la liste des sites d'importance communautaire. L'article 5, paragraphe 4, définit le régime applicable aux sites concernés pendant la durée de la procédure de concertation. Les articles 6 et 7 portent sur les mesures nécessaires pour assurer la protection des zones spéciales de conservation et des zones de protection spéciale. Les articles 12 et 13 concernent des mesures de protection des espèces animales et végétales. L'article 14 a trait au prélèvement de spécimens des espèces de la faune et de la flore sauvages. L'article 15 interdit certains moyens non sélectifs de capture ou de mise à mort de certaines espèces de faune sauvage. L'article 16, paragraphe 1, définit les conditions dans lesquelles les États

membres peuvent déroger, à des fins déterminées, à certaines dispositions de la directive. L'article 22, sous b), concerne l'introduction d'espèces non indigènes dans la nature. L'article 22, sous c), impose aux États membres de promouvoir l'éducation et l'information sur la nécessité de protéger les espèces de faune et de flore sauvages et leurs habitats, et l'article 23, paragraphe 2, exige que les mesures de transposition adoptées par les États membres contiennent une référence à la directive ou soient accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle.

3 Aux termes de l'article 23, paragraphe 1, de la directive, les États membres devaient mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour s'y conformer dans un délai de deux ans à compter de sa notification. Ladite directive ayant été notifiée au royaume de Belgique en juin 1992, le délai qui lui était imparti pour la mettre en œuvre a expiré en juin 1994.

La procédure précontentieuse

4 Estimant que les diverses mesures qui lui avaient été communiquées dans le cadre de la transposition en droit belge de la directive étaient insuffisantes, notamment pour se conformer aux articles 1er, 4, paragraphe 5, 5, paragraphe 4, 6, 7, 12, 13, 14, 15, 16, paragraphe 1, 22, sous b) et c), et 23, paragraphe 2, de celle-ci, la Commission a, le 1er juillet 1999, mis le royaume de Belgique en demeure de présenter ses observations à cet égard.

5 Par lettres des 27 septembre 1999 et 16 février 2000, le royaume de Belgique a communiqué à la Commission respectivement la position de la Région flamande

et celle du ministre-président du gouvernement wallon. La première lettre annonçait l'élaboration progressive des mesures d'exécution de la directive, tandis que la seconde communiquait une série d'arrêtés considérés par les autorités wallonnes comme assurant la transposition de la directive.

6 Estimant que les observations qui lui étaient soumises par le royaume de Belgique en réponse à la lettre de mise en demeure n'étaient pas satisfaisantes, la Commission a, le 10 février 2000, émis un avis motivé dans lequel elle constatait que, en ne prenant pas toutes les mesures nécessaires pour assurer une mise en œuvre complète et correcte des articles 1er, 4, paragraphe 5, 5, paragraphe 4, 6, 7, 12, 13, 14, 15, 16, paragraphe 1, 22, sous b) et c) et 23, paragraphe 2, de la directive, en liaison avec les annexes II, IV, V et VI de celle-ci, ledit État membre avait manqué aux obligations lui incombant en vertu de cette directive ainsi que de l'article 249, troisième alinéa, CE.

7 L'avis motivé a été suivi de plusieurs lettres des autorités belges faisant état de l'évolution de la transposition dans le droit interne de la directive.

8 Estimant que le royaume de Belgique n'avait pas adopté, dans le délai fixé dans l'avis motivé, les mesures requises pour se conformer à celui-ci, la Commission a introduit le présent recours.

Sur le recours

9 S'agissant tout d'abord de la Région flamande, la Commission soutient que les autorités régionales ont omis d'adopter les mesures nécessaires pour assurer la

transposition de l'ensemble des dispositions visées dans le recours, à l'exception de l'article 22, sous c), de la directive. Le royaume de Belgique ne conteste pas les griefs de la Commission à cet égard. Il reconnaît que les mesures actuellement en vigueur n'assurent qu'une transposition partielle de la directive.

10 Ensuite, quant à la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission fait valoir que les autorités compétentes n'ont pas adopté les mesures nécessaires pour assurer la transposition des articles 6, paragraphe 4, premier alinéa, seconde phrase, 7 et 22, sous c), de la directive. Le royaume de Belgique conteste ces griefs.

11 Enfin, dans sa réplique, la Commission a renoncé à ses griefs dirigés contre la Région wallonne.

12 Il appert donc que seuls les griefs tirés de la non-transposition de certaines dispositions de la directive dans la Région de Bruxelles-Capitale sont contestés par le royaume de Belgique.

13 Par conséquent, il convient de limiter l'examen de la Cour au bien-fondé de ces griefs.

14 En effet, s'agissant de la Région flamande, dès lors qu'il est constant que les mesures en vigueur au terme du délai fixé dans l'avis motivé n'assuraient pas une transposition complète des dispositions de la directive rappelées au point 1 du présent arrêt, à l'exception de l'article 22, sous c), de celle-ci, le recours de la Commission doit être considéré comme fondé dans ces limites.

Sur le grief tiré de la non-transposition de l'article 6, paragraphe 4, premier alinéa, seconde phrase, de la directive

15 L'article 6 de la directive définit le régime applicable aux zones spéciales de conservation ainsi qu'aux sites d'importance communautaire. Il est libellé comme suit:

«1. Pour les zones spéciales de conservation, les États membres établissent les mesures de conservation nécessaires [...]

2. Les États membres prennent toutes les mesures appropriées pour éviter, dans les zones spéciales de conservation, la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces [...]

3. Tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative [...] fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences [...]

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.

[...]»

16 Selon la Commission, il n'a été adopté aucune disposition prévoyant l'obligation, pour les autorités compétentes, d'informer la Commission des mesures compensatoires qui sont adoptées dans la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 6, paragraphe 4, de la directive.

17 Le gouvernement belge, qui ne conteste pas l'allégation de la Commission, soutient cependant que la transposition de l'article 6, paragraphe 4, premier alinéa, seconde phrase, de la directive ne saurait être réalisée par le moyen d'une mesure normative. En effet, ladite disposition n'aurait aucune portée normative puisqu'elle ne crée pas de droits ni d'obligations dans le chef d'une catégorie générale de citoyens.

18 À cet égard, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, chacun des États membres destinataires d'une directive a l'obligation de prendre, dans son ordre juridique national, toutes les mesures nécessaires en vue d'assurer le plein effet de la directive, conformément à l'objectif qu'elle poursuit (voir, notamment, arrêts du 17 juin 1999, Commission/Italie, C-336/97, Rec. p. I-3771, point 19; du 8 mars 2001, Commission/France, C-97/00, Rec. p. I-2053, point 9, et du 7 mai 2002, Commission/Suède, C-478/99, Rec. p. I-4147, point 15).

19 En l'espèce, l'article 6, paragraphe 4, premier alinéa, seconde phrase, de la directive fait obligation à l'État membre d'informer la Commission des mesures compensatoires adoptées.

20 Cette obligation d'information vise à permettre à la Commission d'examiner si les mesures compensatoires adoptées sont de nature à garantir que la cohérence globale de Natura 2000 est préservée et d'en tirer, le cas échéant, les conséquences pertinentes.

21 Or, en l'absence d'une disposition de droit interne prévoyant des modalités adéquates d'information sur les mesures compensatoires adoptées par la Région de Bruxelles-Capitale, le plein effet de l'article 6, paragraphe 4, premier alinéa, seconde phrase, de la directive et la réalisation de son objectif ne sauraient être assurés. En effet, l'incertitude, sur le plan interne, quant à la procédure à suivre pour s'acquitter de ladite obligation d'information est de nature à faire obstacle à ce que cette obligation soit respectée et, par conséquent, à ce que son objectif, tel que rappelé au point 20 du présent arrêt, soit atteint.

22 Dès lors, le grief tiré de la non-transposition de l'article 6, paragraphe 4, premier alinéa, seconde phrase, de la directive est fondé.

Sur le grief tiré de la non-transposition de l'article 7 de la directive

23 L'article 7 de la 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/CEE 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/CEE si cette dernière date est postérieure.»

24 La Commission soutient que la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas adopté les mesures nécessaires pour assurer la transposition de l'article 7 de la directive.

25 Le gouvernement belge ne conteste pas cet élément de fait. Il soutient cependant que l'article 7 ne doit pas être transposé en droit interne. Cette non-transposition ne serait que la conséquence du fait que la Région de Bruxelles-Capitale considère qu'il n'est pas nécessaire que l'article 6 de la directive soit mis en œuvre en droit national.

26 Il convient de rappeler que l'article 7 de la directive prévoit que le régime de protection des zones spéciales de conservation défini à l'article 6, paragraphes 2, 3 et 4, de la directive se substitue au régime de protection découlant de l'article 4, paragraphe 4, première phrase, de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 103, p. 1), en ce qui concerne les zones de protection spéciale classées en vertu de cette dernière directive.

27 Or, à défaut de toute mesure interne prévoyant l'application aux zones de protection spéciale classées en vertu de la directive 79/409 du régime de protection des zones spéciales de conservation défini à l'article 6, paragraphes 2, 3 et 4, de la directive, la réalisation de l'objectif fixé par l'article 7 de celle-ci ne saurait être assurée dans des conditions satisfaisantes. En effet, afin de garantir la

pleine application de cette disposition, en droit et non seulement en fait, et de satisfaire à l'exigence de sécurité juridique, les États membres doivent prévoir un cadre légal précis dans le domaine concerné (voir, en ce sens, arrêt du 28 février 1991, Commission/Italie, C-360/87, Rec. p. I-791, points 11 et 13).

28 Il s'ensuit que le grief tiré de la non-transposition de l'article 7 de la directive est fondé.

Sur le grief tiré de la non-transposition de l'article 22, sous c), de la directive

29 L'article 22 de la directive prévoit:

«Dans la mise en application des dispositions de la présente directive, les États membres:

[...]

c) promeuvent l'éducation et l'information générale sur la nécessité de protéger les espèces de faune et de flore sauvages et de conserver leurs habitats ainsi que les habitats naturels.»

30 La Commission soutient que la Région de Bruxelles-Capitale ne lui a communiqué aucune des mesures législatives, réglementaires ou administratives sur la base desquelles serait effectuée la mise en œuvre de l'article 22, sous c), de la directive.

31 Le gouvernement belge fait valoir que la Région de Bruxelles-Capitale a exécuté les obligations découlant de l'article 22, sous c), de la directive, en assurant par diverses conventions le financement de programmes d'éducation relatifs à la nature.

32 À cet égard, il importe de relever que l'article 22, sous c), de la directive fait obligation aux États membres de promouvoir l'éducation et l'information générale sur la nécessité de protéger les espèces de faune et de flore sauvages et de conserver leurs habitats ainsi que les habitats naturels.

33 Or, si les autorités belges soutiennent qu'elles assurent le financement de programmes d'éducation relatifs à la nature et que des conventions ont été conclues à cet effet avec les organismes concernés, aucune mesure de nature à assurer la mise en œuvre dans la Région de Bruxelles-Capitale de l'article 22, sous c), de la directive n'a été communiquée à la Commission.

34 Dans ces conditions, le grief tiré de la non-transposition de l'article 22, sous c), de la directive doit être considéré comme fondé.

35 En conséquence, il convient de constater que, en ne prenant pas toutes les mesures législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour assurer une transposition complète et correcte des articles 1er, 4, paragraphe 5, 5, paragraphe 4, 6, 7, 12, 13, 14, 15, 16, paragraphe 1, 22, sous b) et c), et 23, paragraphe 2, de la directive, en liaison avec les annexes II, IV, V et VI de celle-ci, le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.

Sur les dépens

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

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre)

déclare et arrête:

1) **En ne prenant pas toutes les mesures législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour assurer une transposition complète et correcte des**

articles 1er, 4, paragraphe 5, 5, paragraphe 4, 6, 7, 12, 13, 14, 15, 16, paragraphe 1, 22, sous b) et c), et 23, paragraphe 2, 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 liaison avec les annexes II, IV, V et VI de celle-ci, le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.

2) **Le royaume de Belgique est condamné aux dépens.**

Puissochet Gulmann Macken

Colneric Cunha Rodrigues

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 5 décembre 2002

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

J.-P. Puissochet