CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ANTONIO TIZZANO

présentées le 29 janvier 2002 [1]

1. Par le présent recours, introduit le 14 février 2001 conformément à l'article 226 CE, la Commission des Communautés européennes a demandé à la Cour de justice de constater que le grand-duché de Luxembourg n'a pas transposé complètement ni correctement certaines dispositions 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»).

I — Le cadre juridique

A — *Les dispositions communautaires pertinentes*

2. L'article 1er de la directive prévoit que:

«Aux fins de la présente directive, on entend par:

a) *conservation*: un ensemble de mesures requises pour maintenir ou rétablir les habitats naturels et les populations d'espèces de faune et de flore sauvages dans un état favorable au sens des points e) et i);

b) *habitats naturels*: des zones terrestres ou aquatiques se distinguant par leurs caractéristiques géographiques, abiotiques et biotiques, qu'elles soient entièrement naturelles ou semi-naturelles;

c) *types d'habitats naturels d'intérêt communautaire*: ceux qui, sur le territoire visé à l'article 2:

i) sont en danger de disparition dans leur aire de répartition naturelle

ou

ii) ont une aire de répartition naturelle réduite par suite de leur régression ou en raison de leur aire intrinsèquement restreinte

1 — Langue originale: l'italien.

ou

iii) constituent des exemples remarquables de caractéristiques propres à l'une ou à plusieurs des cinq régions biogéographiques suivantes: alpine, atlantique, continentale, macaronésienne et méditerranéenne.

Ces types d'habitats figurent ou sont susceptibles de figurer à l'annexe I;

d) *types d'habitats naturels prioritaires*: les types d'habitats naturels en danger de disparition présents sur le territoire visé à l'article 2 et pour la conservation desquels la Communauté porte une responsabilité particulière, compte tenu de l'importance de la part de leur aire de répartition naturelle comprise dans le territoire visé à l'article 2. Ces types d'habitats naturels prioritaires sont indiqués par un astérisque (*) à l'annexe I;

e) *état de conservation d'un habitat naturel*: l'effet de l'ensemble des influences agissant sur un habitat naturel ainsi que sur les espèces typiques qu'il abrite, qui peuvent affecter à long terme sa répartition naturelle, sa structure et ses fonctions ainsi que la survie à long terme de ses espèces typiques sur le territoire visé à l'article 2.

'L'état de conservation' d'un habitat naturel sera considéré comme 'favorable' lorsque:

— son aire de répartition naturelle ainsi que les superficies qu'il couvre au sein de cette aire sont stables ou en extension

et

— la structure et les fonctions spécifiques nécessaires à son maintien à long terme existent et sont susceptibles de perdurer dans un avenir prévisible

et

— l'état de conservation des espèces qui lui sont typiques est favorable au sens du point i);

f) *habitat d'une espèce*: le milieu défini par des facteurs abiotiques et biotiques spécifiques où vit l'espèce à l'un des stades de son cycle biologique;

g) *espèces d'intérêt communautaire*: celles qui, sur le territoire visé à l'article 2, sont:

i) en danger, excepté celles dont l'aire de répartition naturelle s'étend de manière marginale sur ce territoire et qui ne sont ni en danger ni vulnérables dans l'aire du paléarctique occidental,

ou

ii) vulnérables, c'est-à-dire dont le passage dans la catégorie des espèces en danger est jugé probable dans un avenir proche en cas de persistance des facteurs qui sont cause de la menace,

ou

iii) rares, c'est-à-dire dont les populations sont de petite taille et qui, bien qu'elles ne soient pas actuellement en danger ou vulnérables, risquent de le devenir. Ces espèces sont localisées dans des aires géographiques restreintes ou éparpillées sur une plus vaste superficie,

ou

iv) endémiques et requièrent une attention particulière en raison de la spécificité de leur habitat et/ou des incidences potentielles de leur exploitation sur leur état de conservation.

Ces espèces figurent ou sont susceptibles de figurer à l'annexe II et/ou IV ou V;

h) *espèces prioritaires*: les espèces visées au point g) i) et pour la conservation desquelles la Communauté porte une responsabilité particulière compte tenu de l'importance de la part de leur aire de répartition naturelle comprise dans le territoire visé à l'article 2. Ces espèces prioritaires sont indiquées par un astérisque (*) à l'annexe II;

i) *état de conservation d'une espèce*: l'effet de l'ensemble des influences qui, agissant sur l'espèce, peuvent affecter à long terme la répartition et l'importance de ses populations sur le territoire visé à l'article 2;

'L'état de conservation' sera considéré comme 'favorable' lorsque:

— les données relatives à la dynamique de la population de l'espèce en question indiquent que cette espèce continue et est susceptible de continuer à long terme à constituer un élément viable des habitats naturels auxquels elle appartient,

et

— l'aire de répartition naturelle de l'espèce ne diminue ni ne risque de diminuer dans un avenir prévisible,

et

— il existe et il continuera probablement d'exister un habitat suffisamment étendu pour que ses populations se maintiennent à long terme;

j) *site*: une aire géographiquement définie, dont la surface est clairement délimitée;

k) *site d'importance communautaire*: un site qui, dans la ou les régions biogéographiques auxquelles il appartient, contribue de manière significative à maintenir ou à rétablir un type d'habitat naturel de l'annexe I ou une espèce de l'annexe II dans un état de conservation favorable et peut aussi contribuer de manière significative à la cohérence de 'Natura 2000' visé à l'article 3, et/ou contribue de manière significative au maintien de la diversité biologique dans la ou les régions biogéographiques concernées.

Pour les espèces animales qui occupent de vastes territoires, les sites d'importance communautaire correspondent aux lieux, au sein de l'aire de répartition naturelle de ces espèces, qui présentent les éléments physiques ou biologiques essentiels à leur vie et reproduction;

l) *zone spéciale de conservation*: un site d'importance communautaire désigné par les États membres par un acte réglementaire, administratif et/ou contractuel où sont appliquées les mesures de conservation nécessaires au maintien ou au rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et/ou des populations des espèces pour lesquels le site est désigné;

m) *spécimen*: tout animal ou plante, vivant ou mort, des espèces figurant à l'annexe IV et à l'annexe V, toute partie ou tout produit obtenu à partir de ceux-ci ainsi que toute autre marchandise dans le cas où il ressort du document justificatif, de l'emballage ou d'une étiquette ou de toutes autres circonstances qu'il s'agit de parties ou de produits d'animaux ou de plantes de ces espèces;

n) *comité*: le comité établi en vertu de l'article 20.»

3. En vertu de l'article 2, paragraphe 1, de la directive, celle-ci 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 s'applique».

L'article 2, paragraphe 2, précise que:

«Les mesures prises en vertu de la présente directive visent à assurer le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire.»

4. L'article 4 de la directive prévoit une procédure en plusieurs phases pour la désignation des sites où sont présents les espèces et habitats protégés au sens de la directive. Tout d'abord, chaque État membre propose une liste de sites indiquant les types d'habitats naturels de l'annexe I et les espèces indigènes de l'annexe II qu'ils abritent; cette liste est transmise à la Commission dans les trois ans suivant la notification de la directive, en même temps que les informations relatives à chaque site (article 4, paragraphe 1); à partir des listes des États membres et sur la base des critères énumérés à l'annexe III, la Commission établit, en accord avec chacun des États membres, un projet de liste des sites d'importance communautaire, puis arrête la liste définitive selon la procédure prévue à l'article 21 de la directive (article 4, paragraphe 2); le tout dans un délai de six ans à compter de la notification de la

directive (article 4, paragraphe 3). Une fois qu'un site d'importance communautaire a été retenu en vertu de la procédure décrite, l'État membre concerné désigne ce site comme zone spéciale de conservation (ci -après la «ZSC») le plus rapidement possible et dans un délai maximal de six ans (article 4, paragraphe 4). Ces ZSC forment ce que l'on appelle le réseau «Natura 2000», réseau écologique européen cohérent de ces zones (article 3, paragraphe 1, de la directive). L'article 4, paragraphe 5, enfin, prévoit que: «[d]ès 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».

5. En vertu de l'article 5 de la directive:

«1. Dans les cas exceptionnels où la Commission constate l'absence sur une liste nationale visée à l'article 4 paragraphe 1 d'un site abritant un type d'habitat naturel ou une espèce prioritaires qui, sur la base d'informations scientifiques pertinentes et fiables, lui semble indispensable au maintien de ce type d'habitat naturel prioritaire ou à la survie de cette espèce prioritaire, une procédure de concertation bilatérale entre cet État membre et la Commission est engagée en vue de comparer les données scientifiques utilisées de part et d'autre.

2. Si, à l'expiration d'une période de concertation n'excédant pas six mois, le différend subsiste, la Commission transmet au Conseil une proposition portant sur la sélection du site comme site d'importance communautaire.

3. Le Conseil statue à l'unanimité dans un délai de trois mois à compter de la saisine du Conseil.

4. Pendant la période de concertation et dans l'attente d'une décision du Conseil, le site concerné est soumis aux dispositions de l'article 6 paragraphe 2.»

6. L'article 6 de la directive prévoit que:

«1. Pour les zones spéciales de conservation, les États membres établissent les mesures de conservation nécessaires impliquant, le cas échéant, des plans de gestion appropriés spécifiques aux sites ou intégrés dans d'autres plans d'aménagement et les mesures réglementaires, administratives ou contractuelles appropriées, qui répondent aux exigences écologiques des types d'habitats naturels de l'annexe I et des espèces de l'annexe II présents sur les sites.

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. Conformément à l'article 7 de la directive:

«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.»

8. L'article 11 de la directive dispose:

«Les États membres assurent la surveillance de l'état de conservation des espèces et habitats naturels visés à l'article 2, en

tenant particulièrement compte des types d'habitats naturels prioritaires et des espèces prioritaires.»

2. Pour ces espèces, les États membres interdisent la détention, le transport, le commerce ou l'échange et l'offre aux fins de vente ou d'échange de spécimens prélevés dans la nature, à l'exception de ceux qui auraient été prélevés légalement avant la mise en application de la présente directive.

9. L'article 12, paragraphe 1, sous b) et c), et paragraphes 2 et 4, de la directive prévoit que:

[...]

«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:

4. Les États membres instaurent un système de contrôle des captures et mises à mort accidentelles des espèces animales énumérées à l'annexe IV point a). Sur la base des informations recueillies, les États membres entreprennent les nouvelles recherches ou prennent les mesures de conservation nécessaires pour faire en sorte que les captures ou mises à mort involontaires n'aient pas une incidence négative importante sur les espèces en question.»

[...]

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

10. L'article 13, paragraphes 1, sous b), et 2, de la directive dispose que:

c) la destruction ou le ramassage intentionnels des oeufs dans la nature;

«1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour instaurer un système de protection stricte des espèces végétales figurant à l'annexe IV point b) interdisant:

[...]

[...]

b) la détention, le transport, le commerce ou l'échange et l'offre aux fins de vente ou d'échange de spécimens desdites espèces prélevés dans la nature, à l'exception de ceux qui auraient été prélevés légalement avant la mise en application de la présente directive.

2. Les interdictions visées au paragraphe 1 points a) et b) s'appliquent à tous les stades du cycle biologique des plantes visées par le présent article.»

11. En vertu de l'article 14 de la directive:

«1. Si les États membres l'estiment nécessaire à la lumière de la surveillance prévue à l'article 11, ils prennent des mesures pour que le prélèvement dans la nature de spécimens des espèces de la faune et de la flore sauvages figurant à l'annexe V, ainsi que leur exploitation, soit compatible avec leur maintien dans un état de conservation favorable.

2. Si de telles mesures sont estimées nécessaires, elles doivent comporter la poursuite de la surveillance prévue à l'article 11. Elles peuvent en outre comporter notamment:

— des prescriptions concernant l'accès à certains secteurs,

— l'interdiction temporaire ou locale du prélèvement de spécimens dans la nature et de l'exploitation de certaines populations,

— la réglementation des périodes et/ou des modes de prélèvement de spécimens,

— l'application, lors du prélèvement de spécimens, de règles cynégétiques ou halieutiques respectueuses de la conservation de ces populations,

— l'instauration d'un système d'autorisations de prélèvement de spécimens ou de quotas,

— la réglementation de l'achat, de la vente, de la mise en vente, de la détention ou du transport en vue de la vente de spécimens,

— l'élevage en captivité d'espèces animales ainsi que la propagation artificielle d'espèces végétales, dans des conditions strictement contrôlées, en vue de réduire le prélèvement de spécimens dans la nature,

— l'évaluation de l'effet des mesures adoptées.»

12. En vertu de l'article 15 de la directive:

«Pour la capture ou la mise à mort des espèces de faune sauvage énumérées à l'annexe V point a) et dans les cas où, conformément à l'article 16, des dérogations sont appliquées pour le prélèvement, la capture ou la mise à mort des espèces énumérées à l'annexe IV point a), les États membres interdisent l'utilisation de tous les moyens non sélectifs susceptibles d'entraîner localement la disparition ou de troubler gravement la tranquillité des populations d'une espèce et en particulier:

a) l'utilisation des moyens de capture et de mise à mort énumérés à l'annexe VI point a);

b) toute forme de capture et de mise à mort à partir des moyens de transport mentionnés à l'annexe VI point b).»

13. L'article 16, paragraphe 1, prévoit que:

«1. À condition qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle, les États membres peuvent déroger aux dispositions des articles 12, 13, 14 et de l'article 15 points a) et b):

a) dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels;

b) pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété;

c) dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques, ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement;

d) à des fins de recherche et d'éducation, de repeuplement et de réintroduction de ces espèces et pour des opérations de reproduction nécessaires à ces fins, y compris la propagation artificielle des plantes;

e) pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées, d'une manière sélective et dans une mesure limitée, la prise ou la détention d'un nombre limité et spécifié par les autorités nationales compétentes de certains spécimens des espèces figurant à l'annexe IV.»

14. Conformément à l'article 22, sous b) et c), de la directive:

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

[...]

b) veillent à ce que l'introduction intentionnelle dans la nature d'une espèce non indigène à leur territoire soit réglementée de manière à ne porter aucun préjudice aux habitats naturels dans leur aire de répartition naturelle ni à la faune et à la flore sauvages indigènes et, s'ils le jugent nécessaire, interdisent une telle introduction. Les résultats des études d'évaluation entreprises sont communiqués pour information au comité;

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.»

15. Enfin, l'article 23 de la directive prévoit que:

«1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive dans un délai de deux ans à compter de sa notification. Ils en informent immédiatement la Commission.

2. Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

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

16. Puisque la directive a été notifiée au grand-duché de Luxembourg le 5 juin 1992, le délai pour sa transposition a expiré en l'espèce le 5 juin 1994.

B — *Les dispositions nationales pertinentes*

17. Le grand-duché de Luxembourg a transmis à la Commission un grand nombre de mesures destinées à transposer la directive. Selon le gouvernement défendeur, les principales de ces mesures sont: la loi concernant l'aménagement du territoire du 21 mai 1999 [2] (ci-après la «loi du 21 mai 1999»); un projet de règlement grand-ducal instituant un ensemble de régimes d'aides pour la sauvegarde de la diversité biologique (ci-après le «projet de règlement sur la biodiversité»); et la loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles du 11 août 1982, telle que modifiée [3] (ci-après la «loi du 11 août 1982»). Nous reviendrons plus longuement sur ces mesures ainsi que sur les autres mesures pertinentes aux fins de la présente affaire.

2 — *Mémorial* A 1999, 61, p. 1402.
3 — Mém. A 1982, 69, p. 1486.

II — Les arguments des parties et l'analyse juridique

A — *Introduction*

18. La Commission estime que les dispositions nationales qui lui ont été communiquées par le grand-duché de Luxembourg ne suffisent pas à assurer une transposition correcte et complète de la directive. Pour cette raison, elle avait adressé à cet État une lettre de mise en demeure au sens de l'article 169 du traité CE (devenu article 226 CE), le 29 avril 1999. Dans leur réponse à cette lettre, les autorités grand-ducales avaient rétorqué que de nombreuses dispositions nationales, législatives et réglementaires, y compris postérieures à celles qui avaient été transmises à l'origine à la Commission, réalisaient en substance les objectifs de la directive. Cependant, dans la réponse à l'avis motivé que la Commission leur avait adressé en dépit de cette première réponse le 22 février 2000, ces autorités ont admis que, pour assurer la transposition de la directive, il fallait encore modifier le cadre juridique national et ont ainsi affirmé que les travaux parlementaires nécessaires à cet effet avaient déjà commencé. Cependant, dans son mémoire en défense, dans le cadre du présent recours, le grand-duché de Luxembourg s'est contenté d'indiquer qu'un projet de loi portant transposition de la directive avait été approuvé par le gouvernement le 23 février 2001. En invoquant ce seul motif, à l'exclusion de toute autre défense, et sans même rappeler les griefs formulés dans la phase précontentieuse, le gouvernement défendeur a formellement

conclu au rejet du recours et, subsidiairement, à la suspension d'une procédure destinée à devenir sans objet, et à laquelle, à son avis, la Commission renoncera une fois que le projet de loi précité aura été définitivement voté.

19. En définitive, la Commission est donc la seule à avoir fait valoir ses arguments au cours de la présente procédure, tandis que le grand-duché de Luxembourg a en substance renoncé à le faire, même si, pour connaître ses arguments, on peut se référer à la requête de la Commission et au dossier de l'affaire qui comprend, en l'espèce, une copie des observations et des documents transmis par ce gouvernement pendant la phase précontentieuse. Il convient de noter, en outre, que, malgré ce qui précède, le grand-duché de Luxembourg ne s'est pas contenté de demander la suspension de la procédure, mais a aussi conclu, à titre principal, au rejet du recours de la Commission. Ainsi, pour ce motif, mais surtout en raison de la nature de la procédure engagée en application de l'article 226 CE, l'absence de défense de la part du gouvernement défendeur et même son acquiescement ne peuvent conduire automatiquement à une condamnation [4]. Puisque, en effet, comme l'a souligné la Cour de justice, la phase juridictionnelle de la procédure d'infraction «repose sur la constatation objective du non-respect par un État membre des obligations que lui imposent le traité ou un acte de droit dérivé» [5], il faut en déduire que la Cour est tenue de procéder quand même à l'examen du bien-fondé des griefs soulevés par la Commission dans ce type de procédures. Étant donné que cette dernière n'a pas estimé devoir se désister du présent recours, il faut également vérifier sur le fond le bien-fondé de ses griefs, malgré le comportement ci-dessus décrit de l'État défendeur.

B — *Les griefs*

20. Cela étant, passons maintenant à l'examen analytique de ces griefs.

1) Sur l'article 1er de la directive

21. La Commission soutient qu'aucune mesure nationale n'a pour objet ou effet de transposer de façon correcte, complète et précise la définition des concepts essentiels figurant à l'article 1er de la directive. En juillet 1999, les autorités luxembourgeoises avaient indiqué que les définitions contenues dans cet article seraient reprises

4 — Voir en ce sens, récemment, les conclusions uniques présentées par l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer, le 3 juillet 2001, dans les affaires Commission/Portugal, France et Belgique (C-367/98, C-483/99 et C-503/99, arrêts du 4 juin 2002, Rec. p. I-4731, p. I-4781 et p. I-4809, voir I-4731), point 76.

5 — Arrêt du 1er octobre 1998, Commission/Espagne (C-71/97, Rec. p. I-5991, point 14, avec d'autres références); voir également arrêt du 17 novembre 1993, Commission/Espagne (C-73/92, Rec. p. I-5997, point 19, avec d'autres références).

dans un «plan sectoriel» prévu par la loi du 21 mai 1999 (ci-après le «plan sectoriel»). Cependant, pas plus à l'expiration du délai de deux mois à compter de la communication de l'avis motivé aux autorités luxembourgeoises qu'au moment du dépôt de la requête introductive dans la présente affaire, la Commission n'a pu constater l'adoption de ce plan, et le gouvernement défendeur n'a fourni aucune indication à cet égard. Nous estimons donc que le premier moyen de recours doit être accueilli.

2) Sur l'article 4, paragraphe 5, de la directive

22. Selon la Commission, les mesures qui lui ont été transmises par les autorités luxembourgeoises n'ont pas pour objet ni pour effet de transposer l'article 4, paragraphe 5, de la directive. Comme nous l'avons déjà dit, cette disposition prévoit que «[d]ès qu'un site est inscrit sur la liste [des sites d'importance communautaire], il est soumis aux dispositions de l'article 6 paragraphes 2, 3 et 4», qui prévoient, comme nous le verrons plus en détail plus loin (points 34 à 48), une série de mesures destinées à éviter la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que la perturbation touchant les espèces protégées. Pour ce motif, la requérante soutient que, à l'expiration du délai de transposition de la directive, les dispositions nationales destinées à mettre en œuvre l'article 6, paragraphes 2 à 4 (non encore adoptées, voir ci-après) ne seront pas automatiquement applicables aux sites d'importance communautaire et ne seront donc pas opposables aux tiers.

23. Dans leur réponse à la mise en demeure, les autorités luxembourgeoises ont rétorqué que la pratique administrative, fondée sur la loi du 11 août 1982, consistant à refuser l'autorisation pour éviter toute détérioration des habitats naturels et des habitats des espèces, constituait une mesure appropriée aux fins de la transposition de l'article 4, paragraphe 5. Elles ont de toute façon admis que la loi du 11 août 1982 ne suffisait pas à permettre une évaluation de l'incidence des plans et projets sur les zones spéciales de conservation au sens voulu par l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive et se sont contentées d'affirmer que le futur plan sectoriel devant être adopté viendrait combler cette lacune.

24. Pour notre part, nous pourrions nous contenter de rappeler, comme l'a fait la Commission, qu'une solution fondée sur des pratiques administratives ne garantit pas la transposition correcte d'une directive, dans la mesure où, comme l'a jugé la Cour à plusieurs reprises, étant par nature modifiables au gré de l'administration et dépourvues d'une publicité adéquate, elles n'offrent pas la sécurité juridique exigée pour la transposition d'une directive [6]. En

6 — Dans la jurisprudence de la Cour, voir, en ce sens, notamment, arrêt du 11 décembre 1997, Commission/Allemagne (C-83/97, Rec. p. I-7191, point 9, avec d'autres références).

tout cas, il nous paraît évident que, puisque le gouvernement luxembourgeois reconnaît que ce plan n'a pas été adopté (voir point 21), on ne peut pas soutenir que la réglementation en question a été transposée de façon correcte et complète.

25. Nous sommes donc d'avis que le présent moyen doit être accueilli.

3) Sur l'article 5, paragraphe 4, de la directive

26. Comme on l'a vu (au point 5), l'article 5 fixe la procédure à suivre dans les cas exceptionnels où la Commission constate l'absence sur la liste qui lui a été transmise en vertu de l'article 4, paragraphe 1, d'un site qui lui semble indispensable au maintien d'un habitat déterminé. Cette procédure comporte une phase de concertation bilatérale avec l'État membre concerné, d'une durée maximale de six mois et, le cas échéant, le renvoi de la question au Conseil, qui est tenu de statuer dans les trois mois. Or, pendant la période de concertation et dans l'attente d'une décision du Conseil, l'article 5, paragraphe 4, prévoit, comme nous l'avons vu, que le site en question est soumis aux dispositions de l'article 6, paragraphe 2. Selon les informations en possession de la Commission, il n'existe pas au Luxembourg de dispositions ayant pour objet ou effet de transposer l'article 5, paragraphe 4, de la directive, ce qui a pour conséquence que, dans l'hypothèse prévue par cette disposition, les mesures nationales destinées à mettre en œuvre l'article 6, paragraphe 2, ne seront pas automatiquement applicables aux sites éventuellement concernés et ne seront donc pas opposables aux tiers pendant cette période provisoire.

27. Il est vrai que, dans la réponse précitée à la mise en demeure, les autorités luxembourgeoises ont soutenu que la loi du 11 août 1982 garantissait le résultat voulu par l'article 5, paragraphe 4, de la directive, comme ce serait le cas aussi pour l'article 4, paragraphe 5, dont nous venons de parler. Cependant, pour les mêmes motifs que ceux que nous avons exposés précédemment, l'argument nous paraît inacceptable.

28. Les autorités luxembourgeoises ont ajouté que, en tout état de cause, le grand-duché de Luxembourg avait probablement déjà inscrit sur la liste transmise à la Commission en vertu de l'article 4, paragraphe 1, tous les sites indispensables au maintien de types d'habitats déterminés, présents sur son territoire, et que, par conséquent, il ne serait pas nécessaire de recourir à la procédure prévue à l'article 5, paragraphe 4, de la directive. Cependant, cette thèse ne peut pas non plus être acceptée. Outre le fait qu'il s'agit là de simples suppositions, on ne peut pas, comme l'observe la requérante, préjuger de l'issue des travaux en cours au niveau de

la Commission pour identifier les sites d'importance communautaire dans la région biogéographique continentale à laquelle appartient le territoire luxembourgeois.

29. Nous estimons donc fondé le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 5, paragraphe 4, de la directive.

4) Sur l'article 6 de la directive

30. La Commission expose que, conformément à l'article 23, paragraphe 1, de la directive, l'article 6 devait faire l'objet d'une mise en œuvre appropriée à la date du 5 juin 1994. Il résulte en effet de l'article 4, paragraphe 4, de la directive que les États membres sont tenus de désigner comme ZSC les sites d'importance communautaire présents sur leur territoire le plus rapidement possible après la reconnaissance de l'intérêt communautaire des sites et, au plus tard, dans le délai de six ans suivant cette reconnaissance. Or, ajoute la Commission, le fait même que la directive envisage explicitement que les États membres doivent être en mesure de procéder le plus rapidement possible à la désignation des sites comme ZSC confirme que ceux-ci doivent s'être dotés préalablement à cette date des instruments juridiques et des procédures appropriées pour ce faire.

31. Sur la base de cette prémisse, que nous jugeons exacte, la Commission précise les griefs relatifs aux divers paragraphes de l'article en question.

a) Sur l'article 6, paragraphe 1, de la directive

32. La Commission reproche au grand-duché de Luxembourg de ne pas avoir adopté dans le délai imparti les mesures nationales exigées par l'article 6, paragraphe 1, de la directive. Outre le fait, effectivement, que le droit luxembourgeois ne semble pas connaître la notion de ZSC en tant que telle, la Commission est d'avis que la loi du 11 août 1982 n'est pas apte à réaliser l'objectif prescrit par les dispositions en question. Dans leur réponse à la mise en demeure, les autorités luxembourgeoises ont indiqué que les lacunes relevées par la Commission seraient comblées par le plan sectoriel et par le projet de règlement sur la biodiversité (voir les points 21 et 17). Or ni l'un ni l'autre n'ont encore été adoptés.

33. Dans ces conditions, nous ne pouvons que considérer comme fondée cette partie de la demande de la Commission.

b) Sur l'article 6, paragraphe 2, de la directive

34. L'article 6, paragraphe 2, de la directive vise à prévenir la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces, ainsi que la perturbation des espèces pour lesquelles ont été désignées les ZSC. Tout en admettant que la loi du 11 août 1982, considérée par les autorités luxembourgeoises comme une transposition fidèle des dispositions en cause, contient certaines règles de nature protectrice, la Commission les juge cependant insuffisantes pour garantir les objectifs poursuivis par la directive.

35. Quant aux mesures de prévention de la *détérioration* des habitats, la requérante soutient que l'article 14 de la loi du 11 août 1982, s'il interdit bien de réduire, de détruire ou de changer certains biotopes (tels que les lacs et les marais), ne permet pas de savoir de façon indubitable si cette protection s'étend à tous les biotopes ou seulement à certains d'entre eux. En effet, la loi précitée ne contient pas de référence explicite aux habitats naturels ni aux habitats d'espèces présents dans les ZSC, au sens où l'entend la directive (article 1er), et les autres dispositions de droit luxembourgeois ne semblent pas comprendre de mesures générales opposables aux tiers interdisant de façon suffisamment claire et précise la détérioration de ces habitats. Cela semble contraire à la jurisprudence de la Cour selon laquelle, si la transposition en droit interne d'une directive n'exige pas nécessairement une reprise formelle et textuelle de ses dispositions dans une disposition légale expresse et spécifique, si elle peut se satisfaire d'un contexte juridique général, dès lors que celui-ci assure effectivement la pleine application de la directive d'une façon suffisamment claire et précise, il n'en reste pas moins que «l'exactitude de la transposition revêt une importance particulière dans un cas comme celui de l'espèce où la gestion du patrimoine commun est confiée, pour leur territoire, aux États membres respectifs» [7].

36. Pour ce qui est ensuite de la prévention des *perturbations* des espèces présentes dans les ZSC, la Commission soutient que la loi du 11 août 1982 ne vise que certains types de perturbations (par exemple, l'usage des véhicules en forêt et les activités sportives), sans assurer cependant que toutes les activités susceptibles de perturber de façon significative les espèces protégées sont effectivement réglementées ou passibles d'une réglementation appropriée.

37. Dans la réponse à la mise en demeure, le gouvernement luxembourgeois conteste les arguments de la Commission, au motif que la loi du 11 août 1982 (articles 1er, 14

7 — Arrêt du 8 juillet 1987, Commission/Belgique (247/85, Rec. p. 3029, point 9). Dans le même sens, arrêt du 8 juillet 1987, Commission/Italie (262/85, Rec. p. 3073, point 9, avec d'autres références). Ces deux arrêts portent sur la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 103, p. 1), c'est-à-dire une directive à plusieurs égards comparable à la directive 92/43; pour ce qui est plus particulièrement de la directive ici en cause, la Commission cite aussi les conclusions de l'avocat général Fennelly dans l'affaire Commission/France (arrêt du 6 avril 2000, C-256/98, Rec. p. I-2487, point 20).

et 36) atteindrait les objectifs prescrits par la directive et couvrirait tous les cas prévus par celle-ci. Il ajoute que les articles 21 et 22 de la loi précitée interdisent toutes exploitation, utilisation, mutilation ou destruction non justifiées des plantes et animaux sauvages non protégés, tandis que l'article 23 interdit de façon générale la perturbation de la faune. En outre, les autorités luxembourgeoises précisent que la loi en question s'est accompagnée d'une instruction ministérielle du 9 juillet 1999 [8] ayant précisément pour objet de transposer la directive, dans laquelle il est indiqué qu'il convient d'éviter toute détérioration des habitats et toute perturbation des espèces protégées au moyen d'une application rigoureuse de la loi précitée. Par ailleurs, ajoute le gouvernement défendeur, considérer, comme le fait la Commission, que pour la transposition de l'article 6, paragraphe 2, des mesures réglementaires à caractère général opposables aux tiers sont nécessaires suppose une interprétation trop rigide de la directive. Celle-ci se prête, en effet, à une transposition au moyen de divers types de mesures, toutes appropriées, incluant des instruments administratifs et contractuels, outre ceux de nature réglementaire.

38. Les arguments avancés par le gouvernement luxembourgeois ne nous paraissent pas convaincants pour les mêmes raisons que celles qui ont été indiquées dans la requête de la Commission. Nous observons tout d'abord que, comme le fait remarquer la requérante, les dispositions de la loi du 11 août 1982 ne contiennent aucune référence aux ZSC, aux notions d'«habitat naturel» et d'«habitat d'une espèce», aux types d'habitats spécifiques ou aux autres espèces protégées visées dans les annexes de la directive; compte tenu des types d'habitats qui font l'objet de la directive, cette circonstance suffirait à elle seule à exclure que la loi en question puisse constituer une transposition correcte et précise de l'article 6, paragraphe 2. Du reste, comme l'a observé l'avocat général Fennelly dans les conclusions précitées qu'il a présentées dans l'affaire Commission/France, concernant justement la directive, «[l]'affirmation de la Cour, dans l'arrêt Commission/Belgique, s'agissant de la directive 'oiseaux', en ce sens que 'l'exactitude de la transposition revêt une importance particulière dans un cas comme celui en l'espèce où la gestion du patrimoine commun est confiée, pour leur territoire, aux États membres respectifs', est également, à notre avis, pertinente en l'espèce» (point 20).

39. Mais un examen plus détaillé des dispositions de la loi du 11 août 1982 invoquées par le gouvernement luxembourgeois conduit également à la même conclusion. D'abord, aucune disposition nationale ne reprend la notion d'«habitat naturel» ni d'«habitat d'espèces». Ensuite, la notion de biotope figurant à l'article 14 de la loi n'est pas suffisamment précise. Quant aux articles 21 et 22, la Commission souligne que la notion de mutilation ou de destruction «non justifiées» utilisée dans la loi est tellement générale qu'elle rend encore plus nécessaire une transposition précise de

8 — Instruction ministérielle du 9 juillet 1999 à appliquer par les administrations relevant du ministère de l'environnement: mesures administratives nécessaires pour garantir la mise en œuvre de la directive 92/43.

la directive, de façon à permettre aux autorités compétentes, lorsque ces dispositions sont invoquées au niveau national dans le cadre de l'application de la directive, d'en donner une interprétation conforme à cette dernière. Quant à l'article 23, il contient une interdiction générale des perturbations, mais sans se référer ni aux objectifs (tels que la conservation) de la directive (auxquels renvoie l'article 6, paragraphe 2), ni aux ZSC, ni, enfin, aux espèces énumérées dans les annexes de la directive. Quant à l'article 36, enfin, qui précise les cas dans lesquels l'autorité compétente doit refuser les autorisations demandées en vertu de la loi [par exemple, pour certains travaux devant modifier le régime des eaux (article 5), ou pour les changements d'affectation des fonds forestiers (article 10)], il ne constitue pas une transposition claire et précise de la directive, en raison de l'absence, encore une fois, de toute référence aux dispositions pertinentes de cette dernière, de nature à garantir que l'application de la loi se fera dans un sens conforme à la directive.

40. Quant à l'objection plus générale tenant à l'interprétation trop rigoureuse retenue par la Commission et à l'adoption de l'instruction ministérielle du 9 juillet 1999, nous observons que, en adoptant cette instruction et en annonçant l'adoption de nouvelles dispositions législatives, le gouvernement luxembourgeois a lui-même reconnu le bien-fondé des exigences de clarté et de précision sur lesquelles la Commission insiste. Plus spécifiquement, il faut rappeler ce que nous avons déjà dit plus haut sur le fait qu'une pratique administrative ne peut offrir la sécurité juridique requise pour la transposition d'une directive (point 24).

41. Étant donné, par conséquent, que le cadre juridique général ne garantit effectivement pas la pleine application de l'article 6, paragraphe 2, de la directive, avec suffisamment de clarté et de précision, et avec le degré de sécurité juridique requis, nous sommes d'avis que les griefs de la Commission sont sur ce point fondés [9].

c) Sur l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive

42. L'article 6, paragraphe 3, de la directive impose la réalisation d'une évaluation préalable des incidences possibles de tous les plans et projets non directement liés et nécessaires à la gestion des sites, sur ces sites. Le paragraphe 4 concerne l'hypothèse dans laquelle, bien que cette évaluation ait conduit à des conclusions défavorables, un plan ou un projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives.

43. La Commission explique que les États membres peuvent se dispenser de trans-

9 — Des considérations analogues, concernant la même disposition de la directive, ont été développées par l'avocat général Fennelly dans l'affaire précitée Commission/France, aux points 20 et suiv. des conclusions (voir note 7).

poser le paragraphe 3 de l'article en question à la condition de renoncer par avance à se prévaloir de la possibilité qu'il offre et d'interdire simultanément, de façon générale et inconditionnelle, la réalisation de tout plan ou projet visé par la directive. Cependant, si les États membres ne communiquent pas à la Commission de telles mesures d'interdiction générales et inconditionnelles, ils ont l'obligation de procéder à une transposition correcte de ce paragraphe. De la même façon, puisque l'article 6, paragraphe 4, introduit une dérogation par rapport au régime prévu au paragraphe précédent, dans ce cas aussi, les États membres peuvent s'affranchir de l'obligation de le transposer à la condition de renoncer par avance à s'en prévaloir. Naturellement, souligne la Commission, en raison de l'importance de cette dernière disposition, une telle renonciation ne peut se présumer. En l'absence de disposition expresse contraire édictée par l'État membre concerné, la Commission doit donc partir du principe que l'obligation de transposer le paragraphe 4 subsiste.

44. Sur le fond, la Commission observe ensuite que les mesures qui lui ont été communiquées par les autorités grand-ducales ne correspondent pas aux prescriptions de l'article 6, paragraphe 3, dans la mesure où elles ne contiennent pas de disposition rendant obligatoire la réalisation d'une évaluation préalable des impacts dans tous les cas envisagés par la directive.

45. En particulier, la Commission souligne l'insuffisance de dispositions telles que celles des articles 7, troisième alinéa, et 8, deuxième, troisième et quatrième alinéas, de la loi du 11 août 1982 qui soumettent à autorisation ministérielle la réalisation de certains projets parce que cette autorisation n'est exigée que pour certains projets et qu'il n'est, en tout cas, pas prévu que l'évaluation de leurs incidences sur l'environnement soit effectuée selon les modalités qui conviennent, ainsi que le veut la directive. En outre, la Commission observe que l'article 9 de cette loi, qui prévoit la réalisation, à l'initiative du ministère, d'études d'impact dans les cas cités, s'applique à la «zone verte» définie à l'article 2 de la même loi, et non aux zones protégées désignées en application de l'article 27, même s'il peut également être utilisé par les autorités luxembourgeoises en vue de la désignation des ZSC. Qui plus est, cet article 9, dans les cas qu'il vise, confère au ministre non pas l'obligation, comme le veut la directive, mais la simple faculté de procéder à une évaluation préalable.

46. La Commission ajoute que la législation qui a transposé la directive 85/337/CEE [10] ne peut pas non plus être considérée comme constituant une mise en œuvre de l'article 6, paragraphe 3, de la directive, dès lors que les champs d'application des deux directives ne coïncident pas. Il en va de même pour ce qui est de la directive 97/11/CE [11], qui a modifié la directive 85/337 en étendant son champ

10 — Directive du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO L 175, p. 40).

11 — Directive du Conseil, du 3 mars 1997, modifiant la directive 85/337/CEE (JO L 73, p. 5).

d'application aux zones de protection spéciale (ZPS) et aux ZSC, puisque tous les projets visés par la directive 92/43 ne sont pas nécessairement concernés par les deux directives, et que ces dernières ne couvrent pas les plans. Au surplus, poursuit la Commission, la transposition incomplète de l'article 6, paragraphe 3, paralyse l'application de l'article 6, paragraphe 4, étant donné que les obligations découlant de ce dernier supposent la réalisation d'une évaluation des incidences des plans et projets sur les sites protégés.

47. Le grand-duché de Luxembourg a reconnu immédiatement, dès la réponse à la mise en demeure, le caractère insuffisant des dispositions en vigueur, mais a annoncé que la lacune serait comblée avec l'adoption du plan sectoriel et a également signalé que, dans l'intervalle, la matière était régie par l'instruction ministérielle du 9 juillet 1999. Quant aux mesures compensatoires dont il est question à l'article 6, paragraphe 4, de la directive, elles auraient déjà été prévues par l'article 37 de la loi du 11 août 1982, qui permet au ministre d'accorder les autorisations en les soumettant à des conditions telles que les travaux à exécuter ne puissent nuire à l'environnement naturel.

48. Il est évident, cependant, ainsi que l'admet le gouvernement défendeur lui-même, que la transposition de l'article 6, paragraphes 3 et 4, est insuffisante et que, pour les motifs que nous avons déjà exposés s'agissant de l'article 6, paragraphe 2 (voir points 38 et 40), l'instruction ministérielle invoquée ne peut suffire au respect des obligations incombant au grand-duché de Luxembourg. Par ailleurs, il ne semble pas, comme nous l'avons déjà dit, que le plan sectoriel ait été adopté à ce jour. En ce qui concerne, enfin, l'article 37 de la loi du 11 août 1982, la Commission en a relevé à juste titre l'insuffisance dans la mesure où il n'impose pas de subordonner l'autorisation ministérielle aux conditions décrites plus haut lorsque les circonstances précisées dans la directive le requièrent. Nous estimons par conséquent que ce grief de la Commission est lui aussi fondé.

49. En conclusion, nous sommes d'avis qu'il y a lieu d'accueillir le quatrième moyen de recours relatif à l'article 6 de la directive.

5) Sur l'article 7 de la directive

50. L'article 7 dispose que les obligations prévues à l'article 6, paragraphes 2 à 4, de la directive se substituent à celles découlant de l'article 4, paragraphe 4, première phrase, de la directive 79/409 pour ce qui est des ZPS des oiseaux sauvages, équivalentes aux ZSC. La Commission observe que l'absence de transposition de l'article 6, paragraphes 2 à 4, prive les ZPS du Luxembourg d'un régime juridique adapté et conforme au droit communautaire. Dans sa réponse à la mise en demeure, le

gouvernement luxembourgeois s'est contenté d'observer que l'adoption du plan sectoriel dont nous avons déjà parlé fournira un cadre juridique précis pour le réseau «Natura 2000», incluant à la fois les ZSC et les ZPS.

51. Sur le défaut de transposition de l'article 6, paragraphes 2 à 4, dans l'État membre concerné, nous nous sommes déjà exprimé; nous avons aussi rappelé que le plan sectoriel ne semble pas avoir été adopté. Nous estimons donc fondé le moyen tiré de la non-transposition de l'article 7 de la directive.

6) Sur l'article 12 de la directive

a) Sur l'article 12, paragraphe 1, sous b)

52. La Commission critique la transposition imparfaite de l'article 12, paragraphe 1, sous b), de la directive dans la mesure où aucune des mesures communiquées par les autorités luxembourgeoises [12] ne comporte l'interdiction de perturber délibérément les espèces concernées *durant la période de migration.*

53. Dans sa réponse à la mise en demeure, le gouvernement défendeur a affirmé tout d'abord, sur un plan général, que l'article 12 de la directive serait très proche de l'article 6 de la convention de Berne du 19 septembre 1979, relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (ci-après la «convention de Berne»), approuvée par le grand-duché de Luxembourg par loi du 26 novembre 1981 [13] et entrée en vigueur dans cet État le 11 juillet 1982, conformément à l'article 19, paragraphe 3, de la convention [14]. Pour ce qui est précisément de l'article 12, paragraphe 1, sous b), le gouvernement défendeur a aussi soutenu que la protection voulue par la directive serait garantie par l'article 23 de la loi du 11 août 1982 qui interdit la perturbation de toute la faune, et ce durant toute l'année. Cette disposition prévoit, comme l'article 6, sous c), de la convention de Berne [15], qu'«est interdite la perturbation de la faune notamment durant la période de reproduction, de dépendance et d'hibernation [...]» [16].

54. Nous devons cependant concéder à la Commission que les dispositions ci-dessus rappelées ne prévoient pas expressément et clairement l'interdiction de perturber les espèces protégées durant la période de migration. Il nous semble avant tout que l'expression «notamment», sur laquelle

12 — Voir, en particulier, les articles 17 et 23 de la loi du 11 août 1982 et le règlement grand-ducal du 8 avril 1986 concernant la protection intégrale et partielle de certaines espèces animales de la faune sauvage (Mém. A 1986, 31, p. 1175, ci-après le «règlement grand-ducal du 8 avril 1986»).

13 — Mém. A 1981, p. 2130.

14 — Mém. A 1982, p. 1099.

15 — Qui prévoit que: «Seront notamment interdits pour les espèces [de flore sauvage énumérées dans l'annexe II]: [...] c) la perturbation intentionnelle de la faune sauvage, notamment durant la période de reproduction, de dépendance et d'hibernation [...]».

16 — Note sans intérêt pour la version française.

semble s'appuyer l'argumentation du gouvernement défendeur, en insistant sur le caractère non exhaustif des cas cités dans ces dispositions, ne permet pas de considérer comme respectée l'obligation précise imposée à cet égard par la directive. Et il est à peine nécessaire de rappeler à nouveau ce que nous avons déjà observé quant au besoin de précision et de sécurité juridique exigé en particulier dans le cas d'une directive telle que celle qui nous occupe, qui confie «la gestion du patrimoine commun [...], pour leur territoire, aux États membres respectifs» [17].

b) Sur l'article 12, paragraphe 1, sous c)

55. La Commission reproche au grand-duché de Luxembourg de ne pas avoir transposé complètement et correctement l'interdiction de «la destruction ou [du] ramassage intentionnels des oeufs dans la nature», prévue à l'article 12, paragraphe 1, sous c), de la directive. Dans sa réponse à la mise en demeure, le gouvernement défendeur soutient, pour sa part, que cette interdiction est imposée à la fois par l'article 17 de la loi du 11 août 1982 qui prévoit que «les animaux intégralement protégés ne peuvent être inquiétés, tués, chassés, capturés, détenus ou naturalisés, *quel que soit leur stade de développement* [...]» [18] et par l'article 6, sous d), de la convention de Berne qui interdit «la destruction ou le ramassage intentionnels des oeufs dans la nature ou leur détention».

56. Dans ce cas également, nous estimons devoir approuver la position de la Commission.

57. Tout d'abord, objecte la requérante, l'article 17 de la loi du 11 août 1982 ne contient aucune référence, même implicite, au ramassage des oeufs dans la nature, parce que le ramassage a une portée différente de la simple «possession» (ou «détention»), dès lors qu'il peut être suivi d'un abandon ultérieur des oeufs sans impliquer ainsi nécessairement leur «détention» au sens de l'article 17 précité. Ensuite, puisque l'interdiction prévue par cette dernière disposition est pénalement sanctionnée (voir les articles 44 et suiv. de cette loi) et ne peut donc faire l'objet d'une interprétation large, il est douteux, nous dit la Commission, qu'un juge puisse interpréter cette interdiction comme couvrant aussi les faits de simple ramassage.

58. Pour ce qui est ensuite de l'article 6, sous d), de la convention de Berne, la Commission rétorque, d'une part, que, en vertu de l'article 20 de la loi du 11 août 1982 [19], les animaux protégés par des

17 — Voir la jurisprudence citée dans la note 7.

18 — Souligné dans l'original.

19 — Qui prévoit que «les plantes et animaux protégés par des conventions internationales approuvées et publiées ne peuvent être achetés, importés, mis en vente, exportés ou détenus qu'en vertu des dispositions prévues par ces conventions».

conventions internationales approuvées et publiées au Luxembourg ne peuvent être «détenus» qu'en vertu des dispositions prévues par ces conventions, et, d'autre part, que cet article 6 s'applique uniquement aux espèces énumérées à l'annexe II de la convention de Berne, laquelle n'inclut pas certaines des espèces visées à l'annexe IV, sous a), de la directive, à laquelle renvoie l'article 12 en question.

59. Enfin, il faut souligner que l'article 20 de la loi du 11 août 1982 reste de toute façon ambigu. D'une part, en effet, comme nous venons de le voir à propos de l'article 17 de cette même loi, la notion de «ramassage» n'y apparaît pas parce qu'il est fait référence uniquement aux faits de «détention» ou de «possession» et, d'autre part, l'article 20 se réfère exclusivement à la possession d'«animaux», sans mentionner les oeufs et sans utiliser l'expression «quel que soit leur stade de développement».

c) Sur l'article 12, paragraphe 2

60. La Commission met ensuite en cause la transposition imparfaite de l'article 12, paragraphe 2, de la directive, dans la mesure où le droit luxembourgeois n'édicte pas non plus l'interdiction d'échange et d'offre aux fins d'échange de spécimens prélevés dans la nature. Elle objecte en outre que la notion de «spécimen», que l'on rencontre à l'article 12, paragraphe 2, précité, et qui est définie à l'article 1er, sous m), de la directive, a une portée plus large que celle d'«animal» propre à l'ordre juridique luxembourgeois.

61. Au cours de la phase précontentieuse de la procédure, le gouvernement défendeur a soutenu que les faits d'«échange» et d'«offre aux fins d'échange» de spécimens relèvent du champ d'application de l'article 17 de la loi du 11 août 1982, dans la mesure où celui-ci interdit la «détention» et où il va de soi que l'on ne peut pas échanger ce que l'on n'a pas le droit de détenir. Sur le deuxième grief de la requérante, les autorités luxembourgeoises ont observé que l'article 15 de la loi prévoit le classement, par règlement grand-ducal, des «plantes et animaux sauvages rares, menacés d'extinction ou constituant un facteur important de l'équilibre naturel», sans d'ailleurs se borner aux seules espèces indigènes (voir le règlement grand-ducal du 8 avril 1986, cité dans la note 12). Elles ajoutent ensuite que l'article 20 de la loi du 11 août 1982 (que nous avons déjà examiné au point 58) étend la notion d'animal au-delà du sens qui lui est attribué par le droit interne, puisqu'il prévoit que «les plantes et les animaux protégés par des conventions internationales approuvées et publiées ne peuvent être achetés, importés, mis en vente, exportés ou détenus qu'en vertu des dispositions prévues par ces conventions».

62. Les thèses du gouvernement luxembourgeois ne peuvent être suivies pour les raisons suivantes, déjà indiquées par la Commission dans sa requête. D'abord,

étant donné que la loi du 11 août 1982 a une nature pénale, il faut rappeler qu'il est exclu qu'un juge interprète de façon large l'interdiction prévue à l'article 17 dans le but de faire entrer l'échange et l'offre aux fins d'échange dans la notion de possession. De plus, il ne semble pas que la législation luxembourgeoise actuelle interdise le comportement consistant pour une personne à échanger ou à offrir aux fins d'échange, en tant qu'intermédiaire, un spécimen protégé pour le compte de celui qui possède ce spécimen.

63. Quant au sens différent des notions de «spécimen» et d'«animal», il faut d'abord noter que les autorités luxembourgeoises, lorsqu'elles invoquent l'article 20 de la loi du 11 août 1982, ne précisent pas quelle serait la convention internationale pertinente en l'espèce. S'il s'agit, comme tout porte à le croire, de la convention de Berne, il faut observer que son article 6, sous e), disposition qui semble la plus proche de l'article 12, paragraphe 2, de la directive, interdit la possession et le commerce des animaux cités à l'annexe II «lorsque cette mesure contribue à l'efficacité des dispositions du présent article». Cela autorise à penser qu'une action ultérieure de la part des autorités nationales est nécessaire pour l'application de cette disposition. Or, à la connaissance de la Commission, le grand-duché de Luxembourg n'a pas adopté de mesure complémentaire en exécution de cette disposition (à part l'article 20, précité, qui ne prévoit cependant rien sur la question qui nous intéresse ici) et, en toute hypothèse, indépendamment de cela, il nous faut rappeler, ainsi que la requérante l'a fait observer, que l'annexe II de la convention en question contient une liste d'espèces protégées qui n'inclut pas certaines des espèces inscrites à l'annexe IV, sous a), de la directive, à laquelle renvoie l'article 12.

64. En outre, la Commission a relevé à juste titre que les autorités luxembourgeoises n'ont pas établi que la notion d'«animal» en droit interne comprend aussi «toute partie ou tout produit obtenu à partir de [l'animal], ainsi que toute autre marchandise dans le cas où il ressort du document justificatif, de l'emballage, ou d'une étiquette ou de toutes autres circonstances qu'il s'agit de parties ou de produits d'animaux [...] de ces espèces», comme le prévoit l'article 1er, sous m), de la directive, qui définit le «spécimen».

65. Pour ce qui est, enfin, de la référence des autorités luxembourgeoises à l'article 15 de la loi du 11 août 1982, et au règlement grand-ducal y afférent du 8 avril 1986, nous nous contenterons d'observer que le champ d'application de ces dispositions ne semble pas couvrir aussi «toute partie ou tout produit obtenu à partir de [l'animal]» au sens de l'article 1er, sous m), de la directive, et que la liste des animaux visés par le règlement grand-ducal ne contient pas certaines espèces mentionnées à l'annexe IV, sous a), de la directive.

d) Sur l'article 12, paragraphe 4,

66. En réponse au grief formulé sur ce point par la Commission, les autorités

luxembourgeoises ont reconnu ne pas avoir transposé l'article 12, paragraphe 4, qui prévoit l'instauration d'un système de contrôle des captures ou mises à mort accidentelles des espèces animales énumérées à l'annexe IV, sous a).

67. En conclusion, nous estimons que tous les griefs de la Commission tirés de la transposition imparfaite ou incomplète de l'article 12 sont fondés.

7) Sur l'article 13 de la directive

a) Sur l'article 13, paragraphe 1, sous b), de la directive

68. La Commission soutient que l'article 13, paragraphe 1, sous b), n'a pas été parfaitement transposé parce que le droit luxembourgeois, d'une part, n'interdit pas la possession, l'échange et l'offre à des fins commerciales ou d'échange de spécimens des espèces végétales énumérées à l'annexe IV, sous b), et à l'annexe II, sous b), de la directive, et, d'autre part, ne garantit pas que les interdictions prévues par cette disposition s'appliquent aux espèces non indigènes énumérées dans ces annexes.

69. Dans leur réponse à la mise en demeure, les autorités luxembourgeoises ont rétorqué que la disposition en cause avait été transposée par l'article 16 de la loi du 11 août 1982, qui interdit la vente desdits spécimens, et par l'article 5 de la convention de Berne, qui interdit de posséder ces spécimens. Elles ont également soutenu que l'application de l'interdiction des activités visées à l'article 13, paragraphe 1, sous b), à toutes les espèces végétales énumérées à l'annexe IV, sous b), et à l'annexe II, sous b), de la directive résultera de la loi du 11 août 1982, et essentiellement de son article 15 — qui n'exclut pas que les espèces non indigènes soient comprises parmi les plantes protégées, objet du classement prévu par le règlement grand-ducal du 19 août 1989 [20], qui devrait ainsi être simplement complété — ainsi que de l'article 20 précité qui, en se référant aux conventions internationales, étend la notion de «plantes» au-delà du sens qui lui est attribué en droit interne.

70. Une fois de plus, les arguments du gouvernement luxembourgeois ne paraissent pas convaincants, ainsi que l'a relevé la Commission.

71. En premier lieu, l'article 16 de la loi du 11 août 1982, s'il interdit la vente, ne couvre pas les faits de détention, d'échange et d'offre à des fins commerciales ou d'échange. Ensuite, pour ce qui est de la

20 — Règlement concernant la protection intégrale et partielle de certaines espèces végétales de la flore sauvage (Mém. A 1989, 61, p. 1103, ci-après le «règlement grand-ducal du 19 août 1989»).

détention, il ne nous semble pas que l'article 5 de la convention de Berne corresponde pleinement à la directive puisque celui-ci interdit la détention «en tant que de besoin» et semble ainsi requérir, pour son application, une autre intervention de la partie contractante concernée [21], intervention qui, en l'espèce, ne semble pas, selon la Commission, avoir été effectuée (voir l'article 20, précité, de la loi du 11 août 1982, qui ne prévoit rien à ce propos). La Commission a en outre observé que cet article 5 ne vaut pas davantage transposition de l'article 13, paragraphe 1, sous b), dans la mesure où il renvoie à l'annexe I de la convention de Berne qui ne reprend pas certaines des espèces végétales énumérées à l'annexe IV, sous b), de la directive.

72. Sur la question de la protection des plantes non indigènes énumérées aux annexes IV, sous b), et II, sous b), de la directive, la Commission a réitéré l'observation déjà faite à propos de l'article 12 de la directive, à savoir que la référence à l'article 20 de la loi du 11 août 1982 n'a pas été accompagnée d'une indication de la convention internationale qui serait pertinente en l'espèce. La disposition qui semble néanmoins correspondre le plus aux prescriptions de l'article 13, paragraphe 1, sous b), est, à nouveau, l'article 5 de la convention de Berne, mais, comme le fait remarquer la Commission, les mêmes considérations qu'au point précédent démontrent, dans ce cas, que cet article n'est pas de nature à transposer correctement l'interdiction de détenir des espèces végétales protégées.

21 — À l'instar de ce qui a été dit plus haut au sujet de l'article 6, sous e), de la convention de Berne, au point 63.

73. Ajoutons, pour finir, que la thèse qui voudrait que l'article 15 de la loi du 11 août 1982 étende la protection voulue par la directive aux espèces non indigènes énumérées dans les annexes précitées de la directive est manifestement dénuée de fondement, dès lors que le gouvernement défendeur a admis lui-même que le règlement grand-ducal du 19 août 1989, adopté en application de cette disposition, devait encore être complété. Il ne ressort pas des éléments fournis par les autorités luxembourgeoises dans leur réponse à l'avis motivé et dans leur mémoire en défense, dans la présente affaire, que ledit règlement ait été complété.

b) Sur l'article 13, paragraphe 2, de la directive

74. La Commission met en cause la transposition incomplète de l'article 13, paragraphe 2, au motif que la notion de «plante» en droit interne ne semble pas avoir un sens aussi large que la notion de «spécimen» employée à l'article 1er, sous m), de la directive. Dans leur réponse à la mise en demeure, les autorités luxembourgeoises ont soutenu que l'article 13, paragraphe 2, aurait été transposé par le biais de l'article 16 de la loi du 11 août 1982, qui vise expressément les «parties de [...] plantes».

75. Sur ce point, nous estimons fondés les doutes exprimés par la Commission quant

au fait que l'expression «partie de plante» puisse recouvrir aussi «toute partie ou tout produit obtenu à partir de [la plante], ainsi que toute autre marchandise dans le cas où il ressort du document justificatif, de l'emballage ou d'une étiquette ou de toutes autres circonstances qu'il s'agit de parties ou de produits [...] de plantes de ces espèces» [article 1er, sous m)].

76. Nous sommes d'avis par conséquent que les griefs formulés par la Commission à propos de l'article 13 de la directive sont fondés.

8) Sur l'article 14 de la directive

77. L'article 14 de la directive impose aux États membres, lorsqu'ils l'estiment nécessaire, à la lumière de la surveillance prévue à l'article 11, de prendre des mesures pour que le prélèvement dans la nature de spécimens des espèces de la faune et de la flore sauvages figurant à l'annexe V ainsi que leur exploitation soient compatibles avec leur maintien dans un état de conservation favorable. De telles mesures, si elles sont jugées nécessaires, peuvent comporter le maintien de la surveillance prévue à l'article 11.

78. La Commission souligne à ce propos que l'article 14 ne constitue pas une disposition facultative mais impose une obligation non conditionnelle de surveillance des espèces protégées, conjointement avec l'adoption de toutes les mesures nécessaires pour en assurer le maintien dans un état de conservation favorable, lorsque les autorités compétentes le jugent nécessaire. Or, en droit luxembourgeois, ainsi que les autorités grand-ducales l'ont elles-mêmes admis, on ne trouve pas trace de mesures destinées à assurer le respect de cette obligation.

79. Il nous semble que la Commission n'a pas fait beaucoup d'efforts pour motiver sa thèse sur le caractère non facultatif de la disposition en cause, et, à vrai dire, cette thèse ne nous paraît pas confirmée par le contenu de la disposition en question, étant donné que l'obligation d'adopter les mesures litigieuses suppose que l'État membre concerné ait formulé un avis autonome sur la nécessité de légiférer en ce sens. Il est vrai qu'il ne s'agit pas d'un avis libre et sans appel, puisqu'il a toujours pour objectifs ceux fixés aux articles 11 et 14 de la directive; mais cela implique en tout état de cause que l'État membre conserve une marge d'appréciation, qui pourra être contestée au fond, mais ne pourra être niée dans son principe. Il nous semble donc que l'on ne peut pas approuver les critiques adressées sur ce point par la Commission au gouvernement défendeur. Nous notons cependant, au vu de la mise en demeure, que les autorités luxembourgeoises n'ont pas répliqué à ces griefs et surtout ont reconnu ne pas avoir transposé l'article 14 de la directive et l'annexe V à laquelle celui-ci renvoie. Cependant, pour les motifs indiqués plus haut et tenant au caractère

objectif des recours exercés en vertu de l'article 226 CE, nous persistons à considérer le présent grief comme non fondé.

9) Sur l'article 15 de la directive

80. Comme nous l'avons déjà vu, cette disposition prévoit que, dans les cas qu'elle précise, les États membres doivent interdire tous les moyens non sélectifs de capture ou de mise à mort susceptibles d'entraîner localement la disparition ou de troubler gravement la tranquillité des populations d'une espèce protégée. Après avoir rappelé que les autorités luxembourgeoises avaient indiqué leur intention de faire usage des dérogations prévues à l'article 16 de la directive, et avaient admis devoir procéder à la transposition de l'article 15 (voir point 12), la Commission affirme cependant que, en réalité, pour cette disposition, et pour l'annexe VI qui s'y rapporte, le grand-duché de Luxembourg n'a pas adopté par la suite les mesures propres à assurer une transposition complète et correcte, parce qu'aucune des mesures communiquées ne permettrait de parvenir à ce résultat.

81. Pour leur part, les autorités concernées avaient précisé, dans leur réponse à la mise en demeure, que la transposition devait être considérée comme réalisée grâce aux actes suivants: la loi ratifiant la convention de Berne, la loi sur la chasse du 19 mai 1885[22], telle que modifiée[23] (ci-après la «loi sur la chasse»), et la décision M(96)8 du 2 octobre 1996 du Comité des Ministres de l'Union économique Benelux en matière de chasse et de protection des oiseaux (ci-après la «décision du 2 octobre 1996»). Elles avaient en outre annoncé l'abrogation imminente de l'arrêté grand-ducal du 10 mars 1959 ayant pour objet la destruction des animaux malfaisants et nuisibles (ci-après l'«arrêté grand-ducal»), en même temps que l'adoption d'un règlement, transposant la directive, concernant les mesures à prendre contre certains mordants et rongeurs pouvant causer des dégâts à la propriété privée et à la faune sauvage menacée d'extinction.

82. La Commission a cependant contesté le caractère approprié de chacune de ces mesures pour assurer la transposition correcte de l'article de la directive qui nous occupe ici.

83. S'agissant de la convention de Berne, la requérante a souligné, d'une part, que les annexes II et III, auxquelles renvoie l'article 8 de cette convention, disposition qui s'apparente le plus à l'article 15 de la directive, ne coïncident pas avec les annexes V et VI auxquelles renvoie ce dernier, et, d'autre part, que l'annexe IV de la convention de Berne ne reprend pas

22 — Mém. 1885, p. 509.

23 — Voir le texte consolidé de la loi dans le *Code de l'environnement*, 1997, vol. 1, p. 3.

l'ensemble des méthodes et moyens de capture et de mise à mort et modes de transport énumérés par l'annexe VI de la directive (par exemple, la convention de Berne n'interdit pas l'usage de l'arbalète ni des aéronefs autres que les avions, comme les hélicoptères).

84. Quant à la décision du 2 octobre 1996, si elle semble interdire l'usage des arbalètes et peut-être des aéronefs en général, elle se contente, en réalité, de réglementer l'exercice de la chasse et non les actes de destruction en général, ainsi que le prévoit la directive. Quoi qu'il en soit, en vertu de l'article 4, sous b), de cette décision, chacun des gouvernements concernés devait adopter, dans le délai d'un an à compter de sa signature, les mesures nécessaires à sa mise en œuvre. Or, à la connaissance de la Commission, le grand-duché de Luxembourg ne l'a pas fait.

85. En ce qui concerne, ensuite, la loi sur la chasse, applicable, en particulier, à deux espèces sauvages mentionnées à l'annexe V, sous a), de la directive [24], et auxquelles s'appliquent par conséquent les dispositions de l'article 15 (qui y renvoie) et de l'annexe VI, la Commission admet que l'article 13 de cette loi autorise la chasse à tir et à courre et prohibe tous les autres moyens de chasse, y compris les véhicules à moteur mécanique. Elle relève cependant que cette disposition n'interdit pas expressément l'emploi d'aéronefs, et que, même si l'on pouvait considérer qu'ils sont inclus dans la notion de «véhicules à moteur mécanique», la sécurité juridique qui doit caractériser la réglementation transposant une directive telle que celle du cas d'espèce (voir point 35) exigerait, selon la Commission, que la référence aux aéronefs soit expresse et non équivoque.

86. Quant à l'arrêté grand-ducal, enfin, il autorise la destruction de la marte et du putois par enfumage des terriers ou à l'aide de pièges, mais ne précise pas si ces systèmes sont autorisés uniquement s'ils sont sélectifs, au sens de l'article 15 et de l'annexe VI de la directive. Cet arrêté, ajoute la Commission, ne se justifie pas non plus au regard de l'article 16 de la directive dans la mesure où il est contraire aux dispositions de l'article 15. Du reste, dans leur réponse à la mise en demeure, les autorités luxembourgeoises avaient reconnu la nécessité d'abroger l'arrêté ou de le modifier pour le rendre conforme à la directive; or, à la connaissance de la Commission, cela n'a pas été fait.

87. Nous devons donc conclure que le grief relatif à l'article 15 de la directive, même s'il peut sembler à certains égards trop formel, voire quasi pointilleux, est néanmoins fondé.

24 — Il s'agit de la marte (Martes martes) et du putois (Mustela putorius).

10) Sur l'article 16, paragraphe 1, de la directive

88. La Commission critique également la transposition en droit luxembourgeois de l'article 16, paragraphe 1, de la directive.

89. Dans leur réponse à la mise en demeure, les autorités grand-ducales ont répliqué que la transposition de cette disposition était assurée, au moins en partie, par l'article 26 de la loi du 11 août 1982, qui prévoit que «le Ministre peut accorder des dérogations aux articles 13 à 18 dans un but scientifique ou d'intérêt général», et de la loi d'approbation de la convention de Berne, dont l'article 9 correspond à l'article 16, paragraphe 1, de la directive.

90. Nous pensons devoir approuver la Commission lorsque, dans sa requête, elle maintient à cet égard que la transposition serait incomplète et non correcte. Tout d'abord, il nous semble que les dérogations qui, en vertu de l'article 26 de la loi du 11 août 1982, peuvent être accordées par l'administration ne sont pas subordonnées à la condition de l'absence d'autre solution valable, comme le prévoit pour sa part la directive.

91. Quant à la convention de Berne, ensuite, la Commission reconnaît que son article 9 précise à quelles conditions les parties contractantes peuvent déroger aux articles 4 à 7 de la convention, ainsi qu'à l'interdiction d'utiliser les moyens de capture et de mise à mort réglementés par l'article 8 de la convention. Cependant, elle objecte, notamment, que les dispositions de la convention de Berne n'offrent pas une protection équivalente à celle de la directive, et que le paragraphe 1, cinquième tiret, de l'article 9 précité [équivalent dans ses grandes lignes à l'article 16, paragraphe 1, sous e), de la directive] n'exige pas que les spécimens concernés par la dérogation soient prélevés ou détenus dans un nombre limité et «spécifié par les autorités nationales compétentes».

92. Ces considérations nous paraissent fondées. En particulier, nous jugeons déterminant le fait que les dispositions précitées de l'article 9 de la convention de Berne n'offrent pas un degré de protection équivalent à celui de la directive [25], avec le risque que les autorités nationales compétentes évitent de recourir à l'article 9 si une opération donnée est interdite par la directive mais non par la convention.

93. À notre avis, par conséquent, puisque, dans le délai fixé par l'avis motivé (pas plus

25 — Tel qu'on l'a décrit en analysant les moyens de recours tirés des articles 12, 13 et 15 de la directive, correspondant respectivement, pour les aspects qui nous intéressent ici, aux articles 6, 5 et 8 de la convention de Berne, auxquels renvoie l'article 9 précité.

d'ailleurs que par la suite), le grand-duché de Luxembourg n'a pas transmis à la Commission de nouvelles mesures de transposition s'ajoutant à celles dont nous avons parlé, le moyen de recours tiré de la méconnaissance de l'article 16, paragraphe 1, de la directive doit être accueilli.

11) Sur l'article 22, sous b) et c), de la directive

94. Au grief formulé par la Commission dans la mise en demeure à propos de la transposition incorrecte de l'article 22, sous b), de la directive, les autorités luxembourgeoises ont répondu que cette transposition serait assurée par l'article 25 de la loi du 11 août 1982, qui interdit l'introduction d'espèces non indigènes dans la vie sauvage, sauf autorisation du ministre compétent, qui pourra être assortie de conditions appropriées. Nous devons cependant observer à ce sujet, en accord avec la Commission, que l'article 25 précité ne subordonne pas l'octroi de l'autorisation ministérielle au respect des conditions précisées par la directive (comme la condition qui veut que cette autorisation soit accordée de telle sorte à ne causer aucun préjudice aux habitats naturels) et que, par conséquent, il ne constitue pas une transposition fidèle de celle-ci.

95. Les autorités luxembourgeoises ont ensuite soutenu que la transposition de l'article 22, sous c), de la directive, qui vise à promouvoir l'éducation et l'information générale, est assurée par l'article 3, paragraphe 3, de la convention de Berne précitée [analogue à l'article 22, sous c), de la directive]; par la convention de Rio de Janeiro sur la diversité biologique, du 5 juin 1992 [26] (voir article 13, qui porte sur l'éducation et la sensibilisation du public), ainsi que par la loi du 10 août 1992 qui garantit le libre accès à l'information en matière d'environnement.

96. Après avoir expliqué que l'article 20 de la loi du 11 août 1982 ne concerne pas les thèmes de l'éducation et de l'information et que la loi du 10 août 1992 ne contient aucune disposition destinée à assurer une information active du public, la Commission admet que l'article 3, paragraphe 3, de la convention de Berne et l'article 13 de la convention de Rio de Janeiro sur la diversité biologique sont en principe de nature à assurer une transposition satisfaisante de la directive [27]. Elle objecte toutefois que le

26 — Ratifiée par le grand-duché de Luxembourg par loi du 4 mars 1994 (Mém. A 1994, p. 429), elle est entrée en vigueur dans cet État le 7 août suivant, conformément à l'article 36, paragraphe 3, de la convention (Mém. A 1994, p. 1475).

27 — L'article 3, paragraphe 3, de la convention de Berne dispose que: «Chaque partie contractante encourage l'éducation et la diffusion d'informations générales concernant la nécessité de conserver des espèces de la flore et de la faune sauvages ainsi que leurs habitats». L'article 13 de la convention de Rio de Janeiro prévoit que: «Les parties contractantes a) favorisent et encouragent une prise de conscience de l'importance de la conservation de la diversité biologique et des mesures nécessaires à cet effet et en assurent la promotion par les médias, ainsi que la prise en compte de ces questions dans les programmes d'enseignement; b) coopèrent, selon qu'il conviendra, avec d'autres États et des organisations internationales, pour mettre au point des programmes d'éducation et de sensibilisation du public concernant la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique».

grand-duché de Luxembourg aurait dû démontrer — ce qui n'a pas été fait — que son ordre juridique connaît le principe de l'efficacité directe des dispositions dites «self-executing» des conventions internationales régulièrement approuvées et publiées.

97. Nous devons cependant dire que nous ne comprenons pas très bien à quoi fait allusion la Commission avec ce dernier argument. Sans nous attarder sur les différents principes et pratiques suivies en la matière par les États, il est certain que, pour ce qui est du grand-duché de Luxembourg, une fois ratifiées et publiées, les conventions internationales déploient leurs pleins effets dans l'ordre juridique de l'État. On pourra discuter ensuite du point de savoir si le contenu d'une disposition donnée d'une convention est suffisamment complet pour lui permettre de produire immédiatement de tels effets ou si d'autres mesures d'exécution s'imposent; mais, dans le cas d'espèce, il ne nous semble pas que le problème soit là, étant donné que la formulation de l'article 3, paragraphe 3, de la convention de Berne coïncide presque avec la lettre de l'article 22, sous c), de la directive, si bien que, en toute hypothèse, la question se poserait dans les mêmes termes pour les deux dispositions. Pour ce qui nous intéresse ici, par conséquent, il nous semble que l'application dans l'ordre juridique luxembourgeois de la disposition réceptionnant la convention de Berne suffit à assurer le respect de l'obligation imposée par la directive, et que, par conséquent, la critique adressée par la Commission sur ce point doit être rejetée.

12) Sur l'article 23, paragraphe 2, de la directive

98. La Commission invoque enfin la violation de l'article 23, paragraphe 2, de la directive, puisque aucune des mesures de transposition adoptées par le grand-duché de Luxembourg postérieurement à l'entrée en vigueur de la directive, et transmises à la Commission, ne comprend de référence à la directive ou n'a été publiée accompagnée d'une telle référence. Dans leur réponse à la mise en demeure, les autorités luxembourgeoises ont indiqué que le futur plan sectoriel prévu par la loi du 21 mai 1999 (voir respectivement les points 21 et 17) aurait essentiellement comme objet les directives 92/43 et 79/409 et qu'une liste de toutes les mesures nationales concourant à transposer la directive serait publiée au *Mémorial*, journal officiel du grand-duché de Luxembourg.

99. Tout en reconnaissant, dans l'avis motivé, que la publication au *Mémorial* d'une telle liste accompagnée d'une référence à la directive aurait purgé la transposition irrégulière de l'article 23, paragraphe 2, la Commission a cependant précisé

qu'à sa connaissance cette publication n'était pas intervenue.

100. À notre avis, il ne fait pas de doute que la violation par le grand-duché de Luxembourg des obligations prescrites par l'article 23, paragraphe 2, de la directive persiste.

13) Sur la demande de suspension de la procédure

101. Comme nous l'avons rappelé plus haut (voir point 18), le gouvernement défendeur non seulement conclut au rejet du recours de la Commission, mais invite aussi la Cour à suspendre la présente affaire dans l'attente d'un éventuel désistement de la requérante. Cette demande est motivée par le fait que, une fois que le parlement luxembourgeois aura adopté le projet de loi portant transposition de la directive, dont nous avons parlé au point 18, le présent recours deviendra sans objet. De son côté, ayant renoncé à présenter un mémoire en réplique (et aucune audience ne s'étant tenue), la Commission n'a pas fait connaître son point de vue sur cette demande de suspension.

102. À notre avis, cependant, cette demande ne peut être accueillie parce que le règlement de procédure ne prévoit pas qu'un recours pour manquement au droit communautaire de la part d'un État membre puisse être suspendu dans l'attente d'un éventuel désistement de la Commission. En tout cas, même si le projet de loi était finalement approuvé par le parlement luxembourgeois, il n'en reste pas moins que le présent recours ne se trouve pas privé d'objet, dès lors que, comme chacun sait, dans les recours fondés sur l'article 226 CE, l'existence du manquement s'apprécie par référence à la situation existant à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé [28].

III — Sur les dépens

103. Conformément à l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, la partie qui succombe est condamnée aux dépens s'il a été conclu en ce sens. Puisque la Commission a conclu en ce sens, et compte tenu de ce que nous venons de dire sur l'issue du recours dans son ensemble, nous estimons que cette demande doit être accueillie.

28 — Voir, parmi de nombreuses références, l'arrêt du 16 octobre 2001, Commission/Grèce (C-396/99 et C-397/99, Rec. p. I-7577, point 33).

IV — Conclusion

104. À la lumière des considérations qui précèdent, nous proposons par conséquent à la Cour de constater que:

«1) En n'ayant pas transposé de façon complète et correcte les articles 1er, 4, paragraphe 5, 5, paragraphe 4, 6, 7, 12, paragraphe 1, sous b) et c), et paragraphes 2 et 4, 13, paragraphes 1, sous b, et 2, 15, 16, paragraphe 1, 22, sous b), et 23, paragraphe 2, ainsi que les annexes correspondantes I, II, IV, V et VI 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, le grand-duché de Luxembourg n'a pas respecté les obligations qui lui incombent en vertu de cette directive et de l'article 249, troisième alinéa, CE.

2) Le recours est rejeté pour le surplus.

3) Le grand-duché de Luxembourg est condamné aux dépens.»