CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. NIAL FENNELLY

présentées le 23 octobre 1997 *

1. 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 [1] (ci-après « la directive »), a été notifiée à la République fédérale d'Allemagne le 5 juin 1992. Son article 23, paragraphe 1, imposait aux États membres de mettre « 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 [et d'en informer] immédiatement la Commission ». Pour la République fédérale d'Allemagne, ce délai expirait donc le 5 juin 1994.

2. En l'absence de tout élément indiquant que la directive avait été transposée dans l'ordre juridique allemand, la Commission a engagé la phase précontentieuse de la procédure prévue à l'article 169 du traité établissant la Communauté européenne (ci-après le « traité ») en envoyant une lettre de mise en demeure le 9 août 1994. La République fédérale d'Allemagne n'a pas contesté le grief dans sa réponse du 6 octobre 1994. La Commission a adressé un avis motivé le 28 novembre 1995, où elle constate que, en s'abstenant d'adopter les dispositions nécessaires, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive, et dans lequel elle fixe un délai de deux mois pour se conformer à celle-ci. La présente procédure a été engagée, conformément à l'article 169 du traité, par un recours enregistré à la Cour le 24 février 1997.

3. La Commission y relève qu'à sa connaissance toutes les dispositions nécessaires pour se conformer à la directive n'ont pas été adoptées ou notifiées et que la partie défenderesse n'a pas répondu à l'avis motivé ni ne s'y est conformée. En conséquence, elle demande à la Cour de juger que la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité, en particulier l'article 189, troisième alinéa, et l'article 5, premier alinéa.

4. Dans son mémoire en défense, la République fédérale d'Allemagne reconnaît qu'elle n'a pas adopté toutes les mesures nécessaires pour se conformer aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive. Elle ajoute, à titre complémentaire, que la directive est directement appliquée par les autorités publiques compétentes et que les dispositions nationales existantes sont interprétées en conformité avec celle-ci. En outre, un projet de loi modifiant le Bundesnaturschutzgesetz (loi fédérale sur la protection de

* Langue originale: l'anglais.

1 — JO L 206, p. 7.

la nature) a été soumis au Bundestag; la fin de la procédure législative était prévue pour l'automne 1997.

5. La directive repose sur l'affirmation, figurant dans son premier considérant, selon laquelle « la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement, y compris la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, constituent un objectif essentiel, d'intérêt général poursuivi par la Communauté ». Le quatrième considérant relève que, étant donné que « les habitats et espèces menacés font partie du patrimoine naturel de la Communauté et que les menaces pesant sur ceux-ci sont souvent de nature transfrontalière, il est nécessaire de prendre des mesures au niveau communautaire en vue de les conserver ». Cette directive est intimement liée à la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages [2] (ci-après la « directive sur les oiseaux ») [3]. La définition de l'obligation de transposer la directive sur les oiseaux, telle que formulée par la Cour à partir de ses premiers arrêts dans ce domaine, nous semble être applicable, mutatis mutandis, à l'obligation de transposer la présente directive. Dans son arrêt Commission/Belgique, par exemple, la Cour a jugé que la transposition « n'exige pas nécessairement une reprise formelle et textuelle de ses dispositions dans une disposition légale expresse et spécifique et qu'elle peut se satisfaire d'un contexte juridique général, dès lors que celui-ci assure la pleine application de la directive d'une façon suffisamment claire et précise » [4]. A ce principe général, elle a ajouté une restriction particulièrement importante en l'espèce et selon laquelle « 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 » [5].

6. La République fédérale d'Allemagne a expressément admis n'avoir pas adopté toutes les dispositions nécessaires pour se conformer à la directive; elle n'a pas affirmé que l'action des autorités publiques ou l'interprétation des dispositions nationales pertinentes assurait une telle conformité, et, de fait, la Cour a jugé dans une jurisprudence constante que de « simples pratiques administratives, par nature modifiables au gré de l'administration et dépourvues d'une publicité adéquate, ne sauraient être considérées comme constituant une exécution valable des obligations du traité » [6]. Dans ces conditions, nous estimons qu'il convient de faire droit aux conclusions de la Commission, tant sur le fond qu'en matière de dépens.

2 — JO L 103, p. 1.

3 — Voir le point 70 de nos conclusions présentées sous l'arrêt du 11 juillet 1996, Royal Society for the Protection of Birds (C-44/95, Rec. p. I-3805, spécialement p. I-3832 et I-3833).

4 — Arrêt du 8 juillet 1987 (247/85, Rec. p. 3029, point 9).

5 — Loc. cit.

6 — Arrêt du 7 mars 1996, Commission/France (C-334/94, Rec. p. I-1307, point 30).

Conclusion

7. A la lumière de ce qui précède, nous recommandons à la Cour de:

« 1) constater que, en n'adoptant pas dans le délai prévu les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à 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, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CE;

2) condamner la République fédérale d'Allemagne aux dépens. »