ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

26 octobre 2006 *

Dans l'affaire C-239/04,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 226 CE, introduit le 8 juin 2004,

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. M. van Beek et A. Caeiros, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

République portugaise, représentée par M. L. Fernandes, en qualité d'agent, assisté de M^es^ J. F. Ganderez et R. Gomes da Silva, advogados, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: le portugais.

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. C. W. A. Timmermans, président de chambre, MM. R. Schintgen, J. Klučka, M^me^ R. Silva de Lapuerta (rapporteur) et M. L. Bay Larsen, juges,

avocat général: M^me^ J. Kokott,
greffier: M. B. Fülöp, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 6 avril 2006,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 27 avril 2006,

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que, en mettant à exécution un projet d'autoroute dont le tracé traverse la zone de protection spéciale (ci-après la «ZPS») de Castro Verde, malgré les conclusions négatives de l'évaluation de l'impact sur l'environnement et l'existence de solutions alternatives audit tracé, la République portugaise a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6, paragraphe 4, de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats

naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206, p. 7), telle que modifiée par la directive 97/62/CE du Conseil, du 27 octobre 1997 (JO L 305, p. 42, ci-après la «directive habitats»).

Le cadre juridique

La directive 79/409/CEE

2 L'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 103, p. 1), impose aux États membres de classer en ZPS les territoires répondant aux critères déterminés par ces dispositions.

3 L'article 4, paragraphe 4, de la même directive prévoit:

«Les États membres prennent les mesures appropriées pour éviter dans les zones de protection visées aux paragraphes 1 et 2 la pollution ou la détérioration des habitats ainsi que les perturbations touchant les oiseaux, pour autant qu'elles aient un effet significatif eu égard aux objectifs du présent article. En dehors de ces zones de protection, les États membres s'efforcent également d'éviter la pollution ou la détérioration des habitats.»

La directive habitats

4 L'article 6, paragraphes 2 à 4, de la directive habitats dispose:

«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.

[...]»

5 Aux termes de l'article 7 de la directive habitats:

«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.»

Les faits du litige et la procédure précontentieuse

6 Le projet de construction de l'autoroute A 2, reliant la ville de Lisbonne à la région de l'Algarve, a été confié, en 1997, à la société BRISA Auto-Estradas de Portugal.

7 En ce qui concerne la partie de cette autoroute située entre les localités d'Aljustrel et de Castro Verde, ladite société a élaboré un projet de tracé contournant par l'est les localités de Messejana, d'Alcarias, de Conceiçao, d'Aivados ainsi que d'Estação de Ourique et traversant le côté occidental de la ZPS de Castro Verde.

8 En septembre 1999, une évaluation des incidences sur l'environnement relative à ce projet de tracé (ci-après l'«étude d'impact sur l'environnement») a été remise au ministère de l'Environnement portugais.

9 Au cours du même mois, la zone de Castro Verde a été classée en ZPS par les autorités portugaises au titre de l'article 4 de la directive 79/409.

10 En janvier 2000, le secrétaire d'État à l'Environnement a approuvé l'étude d'impact sur l'environnement et autorisé la réalisation du projet.

11 Le tronçon de l'autoroute A 2 allant d'Aljustrel à Castro Verde a été ouvert à la circulation en juillet 2001.

12 Sur le fondement d'une plainte l'ayant informée que, en dépit des conclusions négatives de l'évaluation des incidences dudit tronçon sur la ZPS de Castro Verde, les autorités portugaises avaient mis à exécution un projet de construction d'autoroute dont le tracé traversait ladite zone, la Commission a, par lettre du 20 octobre 2000, mis la République portugaise en demeure de présenter ses observations dans un délai de deux mois.

13 Les autorités portugaises ont communiqué leurs observations à la Commission par lettres des 4 décembre 2000 et 12 janvier 2001.

14 Ayant constaté que les autorités portugaises n'avaient pas expliqué la raison pour laquelle les tracés alternatifs situés à la fois à l'extérieur de la ZPS de Castro Verde et à l'extérieur de l'aire d'habitation d'Alcarias, de Conceição, d'Aivados et d'Estação de Ourique n'avaient pas été étudiés et considérant que la République portugaise avait manqué aux obligations lui incombant en vertu de l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats, la Commission a, le 11 avril 2001, émis un avis motivé invitant cet État membre à prendre les mesures nécessaires pour se conformer à cet avis dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

15 N'étant pas satisfaite par la réponse des autorités portugaises audit avis motivé, la Commission a décidé d'introduire le présent recours.

Sur le recours

16 La Commission soutient que l'étude d'impact sur l'environnement démontre clairement que le tracé choisi par les autorités portugaises pour la construction du tronçon de l'autoroute A 2 allant d'Aljustrel à Castro Verde a un impact négatif très significatif sur 17 espèces d'oiseaux sauvages visées à l'annexe I de la directive 79/409 ainsi que sur l'habitat de ces oiseaux.

17 La République portugaise fait valoir que la Commission se borne à formuler des considérations générales, extraites de l'étude d'impact sur l'environnement, sans démontrer de quelle manière la mise en œuvre dudit tracé aurait eu un impact négatif très significatif. Selon elle, il y aurait lieu de pondérer les préjudices susceptibles d'affecter la ZPS de Castro Verde avec ceux effectivement survenus.

18 Selon l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats, les autorités nationales compétentes n'autorisent la réalisation d'un plan ou d'un projet non directement lié ou nécessaire à la gestion d'un site, mais susceptible d'affecter ce dernier de manière significative, qu'après s'être assurées, au moyen d'une évaluation appropriée des incidences de ce plan ou de ce projet sur ce site, qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité de celui-ci et après avoir pris, le cas échéant, l'avis du public.

19 Cette disposition instaure donc une procédure visant à garantir, à l'aide d'un contrôle préalable, qu'un plan ou un projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site concerné, mais susceptible d'affecter ce dernier de manière

significative, n'est autorisé que pour autant qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité de ce site (arrêt du 7 septembre 2004, Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, Rec. p. I-7405, point 34).

20 À cet égard, la Cour a déjà jugé que l'autorisation d'un plan ou d'un projet tel que celui en question ne peut être octroyée qu'à la condition que lesdites autorités aient acquis la certitude qu'il est dépourvu d'effets préjudiciables à l'intégrité du site concerné. Il en est ainsi lorsqu'il ne subsiste aucun doute raisonnable d'un point de vue scientifique quant à l'absence de tels effets (arrêt Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging, précité, points 56 et 59).

21 En l'espèce, l'étude d'impact sur l'environnement fait état de la présence, dans la ZPS de Castro Verde, de 17 espèces d'oiseaux figurant à l'annexe I de la directive 79/409 ainsi que du degré de sensibilité élevé de certaines d'entre elles aux perturbations et/ou à la fragmentation de leur habitat résultant du projet de tracé du tronçon de l'autoroute A 2 entre les localités d'Aljustrel et de Castro Verde.

22 Il ressort également de cette étude que le projet en question a un impact global «considérablement élevé» ainsi qu'un «impact négatif élevé» sur l'avifaune présente sur la ZPS de Castro Verde.

23 Force est donc de constater que, au moment où elles ont autorisé la réalisation du projet de tracé de l'autoroute A 2, les autorités portugaises n'étaient pas fondées à considérer que celui-ci était dépourvu d'effets préjudiciables à l'intégrité de ladite zone.

24 La circonstance que, après sa réalisation, le projet n'ait pas produit de tels effets est sans incidence sur cette appréciation. En effet, c'est au moment de l'adoption de la décision autorisant la réalisation du projet qu'il ne doit subsister aucun doute

raisonnable d'un point de vue scientifique quant à l'absence d'effets préjudiciables pour l'intégrité du site concerné (voir, en ce sens, arrêts du 29 janvier 2004, Commission/Autriche, C-209/02, Rec. p. I-1211, points 26 et 27, et Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging, précité, points 56 et 59).

25 Dans ces conditions, les autorités portugaises avaient le choix soit de refuser l'autorisation pour la réalisation dudit projet, soit d'autoriser celle-ci au titre de l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats, pour autant qu'étaient remplies les conditions prévues à cette disposition (voir, en ce sens, arrêt Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging, précité, points 57 et 60).

26 En l'occurrence, il convient donc d'examiner si le projet de tracé de l'autoroute A 2 entre les localités d'Aljustrel et de Castro Verde pouvait être autorisé sur le fondement de l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats.

27 À cet égard, la Commission soutient que la République portugaise n'a pas respecté cette disposition puisque, en l'espèce, les autorités portugaises ont omis d'étudier certains tracés alternatifs n'ayant pas d'incidences négatives sur la ZPS de Castro Verde ni sur la population de cette zone.

28 En particulier, elle considère que lesdites autorités n'ont pas pris en considération les tracés alternatifs situés à l'extérieur de la ZPS de Castro Verde ainsi que de la zone d'habitation constituée par les localités d'Alcarias, de Conceição, d'Aivados et d'Estação de Ourique.

29 En effet, la Commission estime que de tels tracés alternatifs auraient dû être examinés, notamment ceux consistant à faire passer l'autoroute A 2 dans un couloir situé à l'ouest de la ZPS de Castro Verde, entre la limite de cette dernière et la route

IC 1, dans une région de plaine et à très faible densité démographique, de sorte que les autorités portugaises auraient pu choisir, sans difficultés techniques significatives ni surcoûts économiques déraisonnables, un tracé alternatif n'ayant pas d'incidences négatives sur cette ZPS et n'affectant ni les localités susmentionnées ni d'autres localités.

30 Selon la République portugaise, il appartenait à la Commission non seulement de présenter un tel tracé, mais également de le définir et de le caractériser, en démontrant l'existence et la viabilité d'une solution alternative moins préjudiciable à l'environnement et qui n'aurait pas été envisagée par les autorités portugaises. Or, la Commission n'aurait fourni aucun élément de preuve à cet égard.

31 En tout état de cause, la République portugaise soutient que la solution proposée par la Commission ne saurait être considérée comme une «solution alternative» au sens de l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats. En effet, selon elle, cette notion ne renvoie pas simplement à une solution de remplacement dont la faisabilité théorique pourrait être défendue, mais implique également la prise en compte des incidences négatives d'une telle solution.

32 Or, la réalisation du tracé proposé par la Commission entraînerait des dommages sociaux, économiques et environnementaux importants puisqu'elle affecterait les populations de Conceição, d'Aivados et d'Estação de Ourique ainsi que le bassin hydrographique du barrage de Monte da Rocha.

33 Dès lors, ledit État membre estime que l'atteinte marginale et accessoire à l'intégrité de la ZPS de Castro Verde résultant du tracé choisi par les autorités portugaises est d'une importance moindre que celle qui serait causée par la mise en œuvre de la solution proposée par la Commission.

34 L'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats prévoit que, dans l'hypothèse où, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation effectuée au titre du paragraphe 3, première phrase, du même article et en l'absence de solutions alternatives, un plan

ou un projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, l'État membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 est protégée.

35 Cette disposition, qui permet, sous certaines conditions, de réaliser un plan ou un projet ayant donné lieu à des conclusions négatives dans le cadre de l'évaluation prévue à l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive habitats, doit, en tant que dérogation au critère d'autorisation énoncé à la seconde phrase dudit paragraphe 3, faire l'objet d'une interprétation stricte.

36 Ainsi, la réalisation d'un plan ou d'un projet au titre de l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats est notamment subordonnée à la condition que soit démontrée l'absence de solutions alternatives.

37 En l'espèce, il est constant que les autorités portugaises ont examiné et rejeté plusieurs solutions qui contournaient les localités d'Alcarias, de Conceição, d'Aivados et d'Estação de Ourique, mais dont les tracés traversaient le côté occidental de la ZPS de Castro Verde.

38 En revanche, il ne ressort pas du dossier que lesdites autorités ont examiné des solutions situées à l'extérieur de cette ZPS et à l'ouest des localités susmentionnées, alors que, sur la base des éléments d'information fournis par la Commission, il ne saurait être exclu a priori que l'adoption de telles solutions pouvait correspondre à des solutions alternatives au sens de l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats, et ce même si elles étaient, ainsi que le soutient la République portugaise, susceptibles de présenter certaines difficultés.

39 Dès lors, en n'examinant pas ce type de solutions, les autorités portugaises n'ont pas démontré l'absence de solutions alternatives au sens de ladite disposition.

40 Dans ces conditions, il y a lieu de constater que, en mettant à exécution un projet d'autoroute dont le tracé traverse la ZPS de Castro Verde, malgré les conclusions négatives de l'évaluation de l'impact sur l'environnement et sans avoir démontré l'absence de solutions alternatives audit tracé, la République portugaise a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats.

Sur les dépens

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

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

1) **En mettant à exécution un projet d'autoroute dont le tracé traverse la zone de protection spéciale de Castro Verde, malgré les conclusions négatives de l'évaluation de l'impact sur l'environnement et sans avoir démontré l'absence de solutions alternatives audit tracé, la République portugaise a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6, paragraphe 4, de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, telle que modifiée par la directive 97/62/CE du Conseil, du 27 octobre 1997.**

2) **La République portugaise est condamnée aux dépens.**

Signatures