CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M^ME ELEANOR SHARPSTON
présentées le 3 mai 2007 [1]

1. Dans la présente affaire, la Commission a saisi la Cour de justice sur le fondement de l'article 226 CE et lui demande de constater que la République italienne, en omettant de prendre les dispositions appropriées pour éviter, dans la zone de protection spéciale (ci-après la «ZPS») «Valloni e steppe pedegarganiche», la détérioration des habitats naturels et les habitats d'espèces, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 4, paragraphe 4 de la directive 79/409/CEE [2] (ci-après la «directive oiseaux»), et 6, paragraphes 2 à 4 ainsi que 7 de la directive 92/43/CEE [3] (ci-après la «directive habitats»). Cela soulève la question de la relation entre les dispositions de ces deux directives.

Le droit communautaire applicable

La directive oiseaux

2. L'article 1 de la directive oiseaux énonce que la directive «concerne la conservation de toutes les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage [...]. Elle a pour objet la protection, la gestion et la régulation de ces espèces [...]». L'article 2 impose aux États membres de «[prendre] toutes les mesures nécessaires pour maintenir ou adapter la population de toutes les espèces d'oiseaux visées à l'article 1^er à un niveau qui corresponde notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, compte tenu des exigences économiques et récréationnelles».

3. L'article 3, paragraphe 1, prévoit que «[c]ompte tenu des exigences mentionnées à l'article 2, les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour préserver, maintenir ou rétablir une diversité et une

1 — Langue originale: l'anglais.

2 — Directive du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 103, p. 1).

3 — Directive 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).

superficie suffisantes d'habitats pour toutes les espèces d'oiseaux visées à l'article 1er». L'article 3, paragraphe 2, sous a) envisage la «création de zones de protection» comme l'une des quatre mesures principales identifiées pour la «préservation, le maintien et le rétablissement» des biotopes et des habitats.

4. L'article 4 de la directive oiseaux prévoit:

«1. Les espèces mentionnées à l'annexe I font l'objet de mesures de conservation spéciale concernant leur habitat, afin d'assurer leur survie et leur reproduction dans leur aire de distribution.

[...]

Les États membres classent notamment en zones de protection spéciale les territoires les plus appropriés en nombre et en superficie à la conservation de ces dernières dans la zone géographique maritime et terrestre d'application de la présente directive.

2. Les États membres prennent des mesures similaires à l'égard des espèces migratrices non visées à l'annexe I dont la venue est régulière [...].

[...]

4. 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. [...]»

5. L'article 9 autorise les États membres à déroger à certaines dispositions de la directive oiseaux [4], mais ne prévoit aucune dérogation à l'article 4.

6. L'article 13 prévoit que «[l]'application des mesures prises en vertu de la présente directive ne peut conduire à une dégradation de la situation actuelle en ce qui concerne la conservation de toutes les espèces d'oiseaux visées à l'article 1er».

7. L'article 18 imposait aux États membres de prendre les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive oiseaux dans le délai de deux ans à compter de sa notification, soit le 7 avril 1981 au plus tard.

4 — À savoir, les articles 5 à 7 et 8.

La directive habitats

8. Les premier, sixième, septième et dixième considérants de la directive habitats méritent d'être cités:

«considérant que 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 comme prévu à l'article 130 R du traité[5];

[...]

considérant que, en vue d'assurer le rétablissement ou le maintien des habitats naturels et des espèces d'intérêt communautaire dans un état de conservation favorable, il y a lieu de désigner des zones spéciales de conservation afin de réaliser un réseau écologique européen cohérent suivant un calendrier défini;

considérant que toutes les zones désignées, y compris celles qui sont classées ou qui seront classées dans le futur en tant que [ZPS] en vertu de la [directive oiseaux], devront s'intégrer dans le réseau écologique européen cohérent;

considérant que tout plan ou programme susceptible d'affecter de manière significative les objectifs de conservation d'un site qui a été désigné ou qui le sera dans le futur doit être l'objet d'une évaluation appropriée.»

9. L'article 1, sous j), de la directive habitats définit le «site» comme «une aire géographiquement définie, dont la surface est clairement délimitée».

10. L'article 1, sous k), définit le «site d'importance communautaire» comme «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. [...]»

11. L'article 1, sous l), définit la «zone spéciale de conservation» (ci-après la «ZSC») comme «un site d'importance communautaire désigné par les États mem-

5 — Aujourd'hui, devenu après modification, l'article 174 CE.

bres 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».

12. L'article 2 énonce:

«1. La présente directive 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 [...]

2. 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.

3. Les mesures prises en vertu de la présente directive tiennent compte des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales.»

13. Les articles 3 à 5 concernent l'établissement d'un «réseau écologique européen cohérent de [ZSC], dénommé 'Natura 2000'». L'article 3, paragraphe 1, second alinéa, prévoit que «Le réseau Natura 2000 comprend également les [ZPS] classées par les États membres en vertu des dispositions de [la directive oiseaux]».

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

«2. Les États membres prennent les mesures appropriées pour éviter, dans les [ZSC], 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 Nature 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.»

15. L'article 7 de la directive habitats énonce:

«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 oiseaux] en ce qui concerne les zones classées en vertu de l'article 4 paragraphe 1[6] 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 oiseaux] si cette dernière date est postérieure.»

16. L'article 23 imposait aux États membres de mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive habitats dans un délai de deux ans à compter de sa notification, soit au plus tard au mois de juin 1994[7].

Les faits et la procédure

17. Les «Valloni e steppe pedegarganiche», situées dans la région des Pouilles, sont l'une des principales zones steppiques d'Italie, et abrite des espèces d'oiseaux sauvages rares et

6 — C'est-à-dire, comme ZPS.

7 — Déterminer la date exacte n'est pas aussi simple que l'on pourrait le penser: l'arrêt du 18 mars 1999, Commission/France (C-166/97, Rec. p. I-1719, point 5) ne fait référence qu'au mois de juin 1994. Dans les arrêts du 26 juin 1997, Commission/Grèce (C-329/96, Rec. p. I-3749, point 2), et du 11 décembre 1997, Commission/Allemagne (C-83/97, Rec. p. I-7191, point 2), la Cour a conclu que la date d'expiration du délai était le 5 juin 1994. SCADPlus, toutefois, indique le 10 juin 1992 comme date d'entrée en vigueur de la directive habitats et date limite pour la transposition de ladite directive dans les États membres. Voir aussi les conclusions présentées par l'avocat général Kokott dans l'affaire Commission/Irlande (C-418/04), actuellement pendante, dans la note de bas de page 55. Eur-Lex fait référence au 10 juin 1992 comme étant la date de notification, et au 10 juin 1994 comme étant la date de transposition.

protégées. Ils ont un substrat géologique calcaire datant du crétacé et de la période jurassique. Le site offre une biodiversité remarquable et présente une série de vallées d'érosion qui abritent un environnement rupestre comprenant des espèces végétales endémiques rares [8]. C'est le seul endroit de la péninsule italienne où vit le Tetrax tetrax (l'outarde canepetière), et c'est aussi l'habitat du Falco biarmicus (le faucon lanier), du Neophron percnopterus (le vautour percnoptère), du Burhinus œdicnemus (l'œdicnème criard), de la Melanocorypha calandra (l'alouette calandre), de la Calandrella brachydactyla (l'alouette calandrelle [9]), et du Falco peregrinus (le faucon pèlerin). Tous ces oiseaux figurent à l'annexe I de la directive oiseaux [10].

18. Les «Valloni e steppe pedegarganiche» apparaissaient comme zone ornithologique importante (Important Bird Area) (ci-après «IBA» [sous l'appellation «Promontorio del Gargano» (promontoire du Gargano)] dans l'inventaire ornithologique européen de 1989 «Important Bird Areas in Europe» (inventaire des IBA de 1989).

19. Neuf ans plus tard, le 28 décembre 1998, la République italienne a classé le site comme ZPS en vertu de l'article 4, paragraphe 1, dernier alinéa, de la directive oiseaux.

20. En février 2001, la Lega Italiana Protezione Uccelli (la ligue italienne de protection des oiseaux) a informé la Commission des Communautés européennes qu'un certain nombre de projets de développement industriels et immobiliers étaient en cours dans la ZPS et portaient atteinte à son équilibre écologique et que la commune de Manfredonia avait conclu un accord régional en vue du développement industriel de la région de Manfredonia, comprenant notamment la réalisation d'un complexe touristique appelé «Magic Land». Il n'est pas contesté que les travaux concernant au moins certains de ces projets ont commencé avant le 28 décembre 1998 et sont toujours en cours.

21. La zone faisant l'objet d'une réindustrialisation, d'un total de 400 hectares, se situe le long de la route nationale 89 entre les villages de Posta Spiriticchio et Posta Predella, au sud-ouest de l'agglomération de Siponto, sur le territoire de la commune de Manfredonia.

22. Le 19 décembre 2003, la Commission a adressé à la République italienne une lettre de mise en demeure, en lui demandant de lui présenter ses observations. Cette lettre n'a pas reçu de réponse. Par lettre du 9 juillet 2004, la Commission a donc adressé à la République italienne un avis motivé conformément à l'article 226 CE, en lui donnant un délai de deux mois pour s'y conformer.

8 — Voir http://www.ecologia.puglia.it/natura2000/ppggfg/tabfogg/9110008.htm

9 — Ndt: note sans objet dans la version française.

10 — L'annexe I a été modifiée à plusieurs reprises, mais ces modifications n'ont pas d'impact sur la présente procédure.

23. Dans une lettre du 9 novembre 2004, la République italienne a informé la Commission qu'elle entendait répondre sur le fond, à bref délai, aux griefs de la Commission. Aucune autre réponse n'est, cependant, parvenue à la Commission.

24. La Commission a en conséquence introduit le présent recours, le 24 octobre 2005. Elle demande à la Cour de:

a) constater que

— avant le 28 décembre 1998, date à laquelle les «Valloni e steppe pedegarganiche» ont été désignés ZPS, la République italienne a violé l'article 4, paragraphe 4, de la directive oiseaux en omettant d'adopter des mesures appropriées afin d'éviter la pollution ou la détérioration des habitats, ainsi que les perturbations touchant les oiseaux ayant des conséquences significatives, dans la mesure où le plan appelé «accord régional» et les projets qu'il contient étaient susceptibles d'avoir un impact sur les habitats et sur les espèces à l'intérieur de l'IBA, répertoriée sous le n° 94 dans l'inventaire des IBA de 1989 comme «Promontoire du Gargano» ou sous le n° 129 dans l'inventaire des IBA de 1998 comme «Promontoire du Gargano», et ont effectivement causé la détérioration des habitats et entraîné de graves perturbations touchant les oiseaux présents à l'intérieur de ces IBA;

— après le 28 décembre 1998, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 6, paragraphes 2 à 4, et 7 de la directive habitats, dans la mesure où

— contrairement à l'article 6, paragraphe 2, la République italienne n'a pas pris les mesures appropriées pour éviter, dans la ZPS [11] «Valloni e steppe pedegarganiche», la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles la zone a été désignée et découlant des projets figurant dans l'accord régional qui ont déjà été réalisés et qui sont responsables de la détérioration de l'habitat naturel, et des habitats d'espèces ainsi que des perturbations touchant les espèces vivant dans la zone concernée;

11 — Dans ses écritures, la Commission utilise l'expression ZPS «Valloni e steppe pedegarganiche», alors que l'article 6, paragraphes 2 à 4 de la directive habitats se réfère de manière aussi constante aux ZCS. Comme je l'ai indiqué, cependant, l'article 3, paragraphe 1, second alinéa, de la directive habitats prévoit expressément que le réseau Natura 2000 «comprend» également les ZPS classées par les États membres en vertu des dispositions de la directive oiseaux; et il ressort implicitement des alinéas successifs de l'article 4 de la directive habitats lus en combinaison avec l'article 7 de la même directive que les ZPS désignées en application de la directive oiseaux doivent être désignées comme, ou automatiquement traitées comme, des ZCS pour l'application de la directive habitats.

— contrairement à l'article 6, paragraphe 3, la République italienne n'a pas procédé à une évaluation préalable des projets figurant dans l'accord régional qui ont déjà été réalisés et qui étaient susceptibles d'avoir un effet significatif sur la ZPS;

— contrairement à l'article 6, paragraphe 4, la République italienne n'a pas appliqué la procédure permettant de réaliser un projet (en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site et en l'absence de solutions alternatives) pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, 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; elle n'a pas non plus informé la Commission de toutes les mesures compensatoires nécessaires pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 est protégée, en ce qui concerne les projets compris dans l'accord régional qui a été approuvé (en dépit de leurs conséquences pour la ZPS) afin de lutter contre la crise économique et sociale qui affecte la région de Manfredonia;

— condamner la République italienne aux dépens.

25. Les parties n'ayant pas réclamé qu'une audience soit organisée, aucune audience n'a eu lieu.

Discussion

Remarque liminaire

26. La République italienne a demandé à la Commission de retirer son recours en manquement compte tenu de certaines mesures déjà prises ou bien envisagées par la région des Pouilles et d'autres autorités compétentes, concernant en particulier de possibles mesures compensatoires.

27. La Commission a estimé que les éléments avancés par la République italienne étaient hypothétiques. Ils ne remédiaient pas aux infractions identifiées par la Commission, mais paraissaient susceptibles, au mieux, d'atténuer leurs effets préjudiciables pour l'avenir. La Commission a donc maintenu son recours.

28. La Cour a estimé que la Commission était cependant en droit de maintenir son recours dans les situations où l'État membre

défendeur a déjà remédié au manquement qui lui est reproché (entièrement ou au moins en partie), avant que le recours en manquement ne soit introduit devant la Cour [12].

29. Selon moi, la Commission était largement fondée à le faire dans le cas présent. Il apparaît clairement des documents qui ont été communiqués à la Cour que la ZPS «Valloni e steppe pedegarganiche» se trouvait dans un bon état de conservation avant que ne soient lancés les projets de développements industriels et immobiliers. Les projets déjà réalisés dans la ZPS ont détruit (en partie au moins) les habitats steppiques dans cette zone. Le «rapport de mission» de la Commission a conclu qu'aucune mesure d'atténuation n'était possible en ce qui concerne les bâtiments existants et que celles qui ont été évoquées lors de la visite de la Commission sur le site, telles que celles consistant à peindre les bâtiments en vert, étaient purement esthétiques.

30. Les mesures identifiées pour la première fois par la République italienne dans son mémoire en défense et celles qu'elle a communiquées à la Cour par le biais d'une annexe à son mémoire en duplique formel [13] ne sont pas de nature à permettre de penser qu'il a, maintenant, été remédié à la situation, ou qu'il y sera nécessairement remédié dans le futur [14].

31. À cet égard, il est, de plus, bien établi que dans le cadre d'un recours sur le fondement de l'article 226 CE, la question de savoir si l'État membre a manqué à ses obligations doit être appréciée par référence à la situation de l'État membre telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé et que la Cour ne saurait prendre en compte les changements intervenus par la suite [15]. Le projet d'accord sur lequel se fonde la République italienne dans son mémoire en duplique ne peut donc pas être pris en considération.

12 — Voir, notamment, arrêts du 17 juin 1987, Commission/Italie (C-154/85, Rec. p. I-2717, point 6); du 20 juin 2002, Commission/Luxembourg (C-299/01, Rec. p. I-5899, point 11), et du 14 septembre 2004, Commission/Espagne (C-168/03, Rec. p. I-8227, point 24).

13 — Le mémoire en duplique, que la République italienne a déposé après avoir obtenu une prolongation du délai, est daté du 30 mai 2006. Il sert purement et simplement à communiquer à la Commission et à la Cour une copie du (projet) d'«accord régissant les relations entre la région des Pouilles — secteur de l'écologie — et la commune de Manfredonia». La duplique indique que l'accord doit être approuvé par le conseil municipal de la commune le 31 mai 2006. Il n'est donc nullement précisé si le projet d'accord a effectivement été approuvé et est entré en vigueur ou non.

14 — Le projet d'accord indique clairement que les projets déjà réalisés ont eu un impact négatif sur la ZPS «Valloni e steppe pedegarganiche» et, à un degré moindre, sur deux ZPS (la zone proposée comme ZSC «Zone umide della Capitanata» et la ZPS «Palude di Frattarolo»). La République italienne n'avance aucune explication supplémentaire dans son mémoire en duplique quand au point de savoir comment précisément l'accord (qui est rédigé en termes très généraux) est susceptible de remédier aux dommages déjà causés ou de prévenir tout dommage futur.

15 — Voir, notamment, arrêts du 11 janvier 2007, Commission/Irlande (C-183/05, Rec. p. I-137, point 17), et du 18 janvier 2007, Commission/Suède (C-104/06, Rec. p. I-671, point 28).

32. Je passe à l'examen des griefs spécifiques formulés par la Commission et ses conclusions.

Avant le 28 décembre 1998: la Commission invoque une infraction à l'article 4, paragraphe 4 de la directive oiseaux

33. L'article 4, paragraphe 1 de la directive oiseaux impose aux États membres de créer des ZPS en vue de conserver les espèces d'oiseaux figurant à l'annexe I de ladite directive. L'article 4, paragraphe 4, de la même directive oblige les États membres à prendre les mesures appropriées pour éviter la pollution ou la détérioration des habitats ou toutes perturbations affectant les oiseaux.

34. Il est de jurisprudence constante que, même si les États membres ont une certaine marge de discrétion en ce qui concerne le choix des ZPS, la classification de ces zones demeure néanmoins soumises à certains critères ornithologiques déterminés par la directive oiseaux, tels que la présence d'oiseaux énumérés à l'annexe I de cette directive [16]. De plus, la Cour a jugé que l'inventaire IBA 89, «bien que n'étant pas juridiquement contraignant pour les États membres concernés, peut en l'occurrence, en raison de sa valeur scientifique reconnue en l'espèce, être utilisé par la Cour comme base de référence pour apprécier dans quelle mesure [l'État membre] a respecté son obligation de classer des ZPS» [17].

35. Vu les faits rappelés dans les présentes conclusions, il est clair que, avant le 28 décembre 1998, la République italienne avait l'obligation de classer la zone en question comme ZPS, et ainsi de prendre les mesures appropriées pour éviter la pollution ou la détérioration des habitats ou toutes perturbations affectant les oiseaux et susceptibles d'avoir des conséquences significatives pour la zone en question.

36. Aucune disposition de la directive oiseaux ne prévoit explicitement qu'il soit procédé à une évaluation préalable des projets de développement. Il n'existe de même aucune disposition expresse permettant aux États membres, si un projet qui est susceptible d'avoir un impact négatif sur une ZPS présente un «avantage social» suffisant, de passer outre à l'évaluation négative de ce plan dans l'intérêt général. À cet égard, la directive oiseaux peut-être considérée comme un mécanisme de protection de l'environnement moins développé que son successeur, la directive habitats.

16 — Arrêt du 2 août 1993, Commission/Espagne (C-355/90, Rec. p. I-4221, point 26), et du 11 juillet 1996, Royal Society for the Protection of Birds (C-44/95, Rec. p. I-3805, point 26).

17 — Arrêt du 19 mai 1998, Commission/Pays-Bas (C-3/96, Rec. p. I-3031, point 70).

37. Néanmoins, un État membre doit nécessairement être prêt à évaluer, dans une certaine mesure, ce qu'il est proposé de faire dans une zone qui a été, ou aurait dû être classée en ZPS. L'article 4, paragraphe 4, de la directive oiseaux impose aux États membres de prendre «les mesures appropriées pour éviter [...] 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». Confronté à un projet de développement, l'État membre doit évaluer s'il pourrait polluer, ou entraîner des détériorations de l'habitat, ou perturber les espèces d'oiseaux protégées. Si la réponse à l'une quelconque de ces questions est positive, l'État membre est tenu de prendre les mesures requises pour éviter que cela ne se produise.

38. Ceci dit, dans le cas présent il n'est pas contesté que les projets de développement industriels et immobiliers existants ont entraîné la pollution et/ou la détérioration d'habitats et perturbé les espèces d'oiseaux couvertes par la directive oiseaux dans ce qui est devenu (tardivement) la ZPS «Valloni e steppe pedegarganiche».

39. Jusqu'au 28 décembre 1998 (la date de désignation), la République italienne a donc manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 4, paragraphe 4, de la directive oiseaux.

Le 28 décembre 1998 et à compter de cette date: la Commission invoque une infraction à l'article 6, paragraphes 2 à 4 de la directive habitats

40. L'article 7 de la directive habitats fait le lien entre la directive habitats et la directive oiseaux. Il prévoit que les obligations découlant de l'article 6, paragraphes 2 à 4 de la directive habitats se substituent à celles de l'article 4, paragraphe 4 de la directive oiseaux en ce qui concerne les zones classées en tant que ZPS en vertu de l'article 4, paragraphe 1, ou reconnues d'une manière similaire en vertu de l'article 4, paragraphe 2, de la directive oiseaux. Cette substitution d'obligations prend effet à compter de la date de mise en application de la directive habitats ou de la date de la classification ou de la reconnaissance comme ZPS d'une zone par un État membre en vertu de la directive oiseaux, si cette dernière date est postérieure.

41. Le 28 décembre 1998, la République italienne a classé les «Valloni e steppe pedegarganiche» comme ZPS en vertu de l'article 4 de la directive oiseaux. Ce classement est intervenu, à tous égards, après la date limite fixée pour mettre en œuvre la directive habitats [18].

18 — Les difficultés que l'on rencontre pour déterminer précisément la date d'entrée en vigueur de la directive habitats sont expliquées à la note 9.

42. La Cour a estimé dans son arrêt Commission/France [19] que «selon une interprétation littérale de ce passage de l'article 7 de la directive habitats, seules les zones classées en ZPS tombent sous l'emprise de l'article 6, paragraphes 2 à 4, de cette même directive». La Cour a jugé aussi que «les zones qui n'ont pas été classées en ZPS alors qu'elles auraient dû l'être continuent de relever du régime propre à l'article 4, paragraphe 4, première phrase, de la directive oiseaux».

43. Il s'ensuit que, jusqu'au 28 décembre 1998, les obligations qui incombaient à la République italienne étaient celles contenues à l'article 4, paragraphe 4, de la directive oiseaux. Le 28 décembre 1998 et à compter de cette date, l'article 6, paragraphes 2 à 4, de la directive habitats était applicable.

44. L'article 6 de la directive habitats oblige les États membres à établir les mesures de conservation nécessaires pour les ZSC (article 6, paragraphe 1) afin d'éviter, dans les ZSC, la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces couvertes (article 6, paragraphe 2) et à soumettre tout plan ou projet autre qu'un plan de gestion d'une ZSC à une évaluation préalable des incidences qu'il est susceptible d'avoir sur la ZSC (article 6, paragraphe 3).

19 — Arrêt du 7 décembre 2000 (C-374/98, Rec. 2000 p. I-10799, points 44 à 47).

45. L'article 6, paragraphe 4 prévoit une possibilité (limitée) pour un État membre de passer outre aux conclusions négatives de l'évaluation préalable des incidences sur le site et d'autoriser un plan ou projet pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique. L'État membre doit, cependant, prendre toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 est préservée, et doit informer la Commission des mesures compensatoires adoptées.

L'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats

46. Les projets contenus dans l'accord régional et qui sont déjà achevés sont responsables de la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que des perturbations causées aux espèces qui ont déjà eu lieu. Ils continuent à avoir un impact négatif sur la ZSC.

47. La République italienne a par conséquent manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats.

Les relations entre l'article 4, paragraphe 4, de la directive oiseaux et l'article 6, paragraphes 3 et 4 de la directive habitats [20]

48. L'article 7 de la directive habitats a pour effet de d'imposer, à partir de la date à laquelle les obligations découlant de l'article 6 paragraphes 2 à 4, de la directive habitats se substituent aux obligations découlant de l'article 4, paragraphe 4, de la directive oiseaux, l'obligation de procéder à une évaluation préalable en vertu de l'article 6, paragraphe 3 et la possibilité de passer outre aux conclusions de cette évaluation pour des raisons impératives d'intérêt public majeur en vertu de l'article 6, paragraphe 4.

49. Il découle de l'arrêt Commission/France [21] que l'obligation de procéder à l'évaluation préalable n'est apparue que le 28 décembre 1998, date à laquelle la République italienne a désigné les «Valloni e steppe pedegarganiche» comme ZPS en vertu de l'article 4 de la directive oiseaux.

50. À ce stade, la République italienne avait déjà entamé des travaux dans le cadre de plusieurs projets, travaux qui sont cependant toujours en cours.

51. Il en découle que les dispositions de l'article 6, paragraphes 3 et 4 de la directive habitats ne s'appliquaient pas au moment où une évaluation préalable aurait été pertinente. Selon moi, elles ne sauraient logiquement s'appliquer rétroactivement [22]. En ce qui concerne les projets qui ont déjà été prévus ainsi que mis en œuvre, la République italienne ne saurait être considérée comme ayant violé les dispositions de ces articles.

52. Si, et dans la mesure où il existe des projets supplémentaires, ou des étapes supplémentaires du même projet global pouvant être distinguées des étapes précédentes sans artifice, ceux-ci seraient toutefois soumis à l'obligation prévue à l'article 6, paragraphe 3. Ils seraient aussi en mesure, potentiellement, au moins, de bénéficier de la possibilité de passer outre à une évaluation négative selon les dispositions dérogatoires de l'article 6, paragraphe 4. Dans ses conclusions, la Commission ne cherche cependant pas à faire une telle distinction, pas plus qu'elle n'identifie les projets d'une manière qui permettrait à la Cour de procéder à bon droit à une telle analyse.

20 — Le 6 février 2007, la Cour a écrit aux parties en les invitant à exposer, avant le 2 mars 2007, leurs positions respectives en ce qui concerne l'applicabilité de l'article 6, paragraphes 3 et 4 de la directive habitats. Par lettre du 14 février 2007, la Commission a décliné l'invitation de la Cour en lui indiquant qu'elle examinait la possibilité de se désister de ses conclusions au titre de l'article 6, paragraphes 3 et 4, et qu'elle informerait sous peu la Cour de sa position sur ce point. La République italienne a répondu par lettre du 20 février 2007. En date du 30 avril 2007, date à laquelle la rédaction des présentes conclusions était achevée, la Cour n'avait reçu aucune autre communication de la Commission.

21 — Précité note 19 (points 44 à 47); voir le point 41 des présentes conclusions.

22 — Voir, par analogie, arrêt du 23 mars 2006, Commission/Autriche (C-209/04, Rec. p. I-2755, points 53 à 62).

53. Il en découle que les conclusions de la Commission en ce qui concerne l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats ne sont pas fondées.

Sur les dépens

54. En vertu de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, la partie qui succombe est condamnée aux dépens s'il est conclu en ce sens. Dans ses écritures, la Commission demande que la République italienne soit condamnée aux dépens. Bien que je considère que la demande de la Commission au titre de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats n'est pas fondée, la matérialité du manquement a été établie. Je ne vois, par conséquent, aucune raison de s'écarter de la position habituelle de la Cour. La République italienne devrait donc être condamnée aux dépens.

Conclusion

55. Par conséquent, j'estime donc que la Cour devrait:

— dire que, avant le 28 décembre 1998, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 4, paragraphe 4, de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages, dans la mesure où elle n'a pas pris les mesures appropriées pour éviter la pollution ou la détérioration des habitats ainsi que les perturbations touchant les oiseaux susceptibles d'avoir des conséquences sérieuses sur les zones désignées, à cette date, comme constituant la zone de protection spéciale «Valloni e steppe pedegarganiche»;

— dire que, le 28 décembre 1998 et à compter de cette date, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6, paragraphe 2, de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, dans la mesure où elle n'a pas pris les mesures appropriées pour éviter, dans la zone spéciale de conservation «Valloni e steppe pedegarganiche», la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles cette zone a été établie;

— condamner la République italienne aux dépens.