CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. PHILIPPE LÉGER

présentées le 25 octobre 2001 [1]

1. Par le présent recours, la Commission des Communautés européennes entend faire constater que la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 12, paragraphe 1, sous b) et d), 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 [2]. Elle reproche à cet État membre de ne pas avoir pris, dans le délai prescrit, les mesures nécessaires pour instaurer et mettre en œuvre un système efficace de protection stricte de la tortue de mer Caretta caretta dans son aire de répartition naturelle, l'île de Zákynthos (Grèce).

I — Le cadre juridique

2. Fondée sur l'article 130 S du traité CE (devenu, après modification, article 175 CE), la 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 sur le territoire européen des États membres où le traité s'applique [3].

3. L'article 2, paragraphe 2, de la directive précise que les mesures prises en vertu de la directive visent à assurer le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de la faune et de la flore sauvages d'intérêt communautaire.

4. La tortue marine Caretta caretta fait partie des espèces inscrites à l'annexe IV, sous a), de la directive. L'annexe IV, sous a), concerne les espèces animales d'intérêt communautaire qui nécessitent une protection stricte.

5. L'article 1er de la directive définit les principales notions utilisées.

1 — Langue originale: le français.

2 — JO L 206, p. 7, ci-après la «directive».

3 — Premier et troisième à sixième considérants.

6. L'article 1er, sous g), de la directive précise que, par «espèces d'intérêt communautaire», il faut entendre:

«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 [4]

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».

7. Selon l'article 1er, sous a), par «conservation», on entend «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)».

8. L'état de conservation d'une espèce est défini par l'article 1er, sous i), premier alinéa, comme étant «l'effet de l'ensemble des influences qui, agissant sur l'espèce, peuvent affecter à long terme la répartition

4 — Cette région couvre globalement l'Europe du Nord, le bassin méditerranéen et l'Afrique du Nord et de l'Ouest. Elle est limitée à l'est par une ligne nord-sud empruntant depuis la presqu'île Taymir la limite orientale de l'Oural et les rives occidentales des mers Rouge et Caspienne.

et l'importance de ses populations sur le territoire visé à l'article 2».

9. Selon l'article 1er, sous i), second alinéa, «'[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».

10. Le régime de protection d'une espèce d'intérêt communautaire inscrite à l'annexe IV, sous a), de la directive est prévu par l'article 12 de la directive qui dispose:

«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:

a) toute forme de capture ou de mise à mort intentionnelle de spécimens de ces espèces dans la nature;

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

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

d) la détérioration ou la destruction des sites de reproduction ou des aires de repos.

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.

3. Les interdictions visées au paragraphe 1 points a) et b) ainsi qu'au paragraphe 2 s'appliquent à tous les stades de la vie des animaux visés par le présent article.

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.»

11. Selon l'article 23, paragraphe 1, de la directive, les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à cette directive dans un délai de deux ans à compter de sa notification et en informent immédiatement la Commission. Cette directive ayant été notifiée en juin 1992, ledit délai a expiré en juin 1994.

II — Le cadre procédural

A — *La phase précontentieuse*

12. Le 2 décembre 1998, constatant que la République hellénique n'avait pas pris les mesures nécessaires pour instaurer un système efficace de protection de la tortue marine Caretta caretta à Zákynthos et qu'elle avait, par conséquent, manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 12, paragraphe 1, sous b) et d), de la directive, la Commission a mis la République hellénique en demeure de présenter ses observations à cet égard.

13. Par lettre du 17 mars 1999, les autorités helléniques ont répondu qu'un projet de décret présidentiel relatif à la création du parc maritime de Zákynthos avait été transmis au Conseil d'État hellénique pour être finalisé. Elles ont également signalé à la Commission qu'elles avaient constitué un comité chargé de rédiger un projet de décret présidentiel spécifique, à caractère général, contenant des dispositions financières pour l'ensemble des régions naturelles protégées de Grèce. Par ailleurs, elles ont annoncé leur intention de rédiger un troisième décret présidentiel spécifique concernant les mesures compensatoires pour le parc maritime national de Zákynthos.

En outre, les autorités helléniques ont annoncé, par cette même lettre, une série

de mesures telles que, en particulier, la démolition de toutes les constructions illégales sur les plages, l'élaboration d'un cadastre national, l'interdiction d'accès des véhicules aux plages, le remplacement de l'éclairage existant qui perturbe les tortues marines et l'enlèvement des chaises longues et des parasols. Elles ont aussi annoncé la signature d'un contrat pour la construction d'une vedette rapide destinée à la police portuaire de Zákynthos, en vue d'assurer le respect des mesures de protection prévues.

14. Ayant constaté l'absence de mesures nécessaires pour instaurer un système efficace de protection stricte de la tortue marine Caretta caretta à Zákynthos qui devaient consister, d'une part, à adopter le cadre institutionnel nécessaire à cette fin et, d'autre part, à agir concrètement sur le terrain afin de protéger l'espèce animale en question, la Commission a, par lettre du 15 juin 1999, adressé à la République hellénique un avis motivé dans lequel elle réitérait les observations contenues dans la lettre de mise en demeure et l'invitait à se conformer à l'avis motivé dans un délai de deux mois.

15. Les 24 et 25 août 1999, les services de la Commission se sont rendus une seconde fois à Zákynthos et ont eu l'occasion de visiter les principales plages de reproduction de la tortue marine Caretta caretta. Ils ont constaté, en particulier, un progrès relatif par rapport à la situation qui prévalait lors de leur mission précédente [5]. En revanche, comme au cours de la mission précédente, ils ont relevé la persistance de facteurs de perturbation de nature à endommager ou à détruire les aires de reproduction de l'espèce.

16. Le 29 octobre 1999, les autorités helléniques ont répondu à l'avis motivé en informant la Commission qu'une enveloppe de 30 millions de GRD avait été approuvée, au titre de l'été 1999, pour le programme d'information du public, de surveillance, de nettoyage et de protection des plages de sable du biotope [6] du golfe de Laganas, à Zákynthos. Ces autorités ont également indiqué que les parasols avaient été enlevés de la plage de Gerakas, de manière à ne pas excéder la limite fixée par le projet de décret présidentiel relatif au parc maritime national de Zákynthos pour cette plage.

17. N'ayant reçu aucun autre élément d'information lui permettant de conclure que la République hellénique s'était conformée à ses obligations résultant de la directive, la Commission a décidé d'introduire le présent recours.

5 — Notamment, la présence de gardiens et de panneaux de signalisation sur les plages, la publication et la distribution de brochures d'information et la mise en service de la vedette rapide.

6 — Milieu biologique déterminé offrant à une espèce et à l'aire naturelle dans laquelle elle évolue des conditions d'habitat relativement stables.

B — *Les conclusions des parties*

18. Le recours de la Commission a été enregistré au greffe de la Cour le 17 mars 2000.

19. La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— constater que, en ne prenant pas et, subsidiairement, en ne communiquant pas à la Commission, dans le délai prescrit, les mesures nécessaires pour instaurer et mettre en œuvre un système efficace de protection stricte de la tortue marine Caretta caretta à Zákynthos, afin d'éviter toute perturbation de cette espèce pendant la période de ponte (de fin mai à fin août) ainsi que toute activité de nature à endommager ou à détruire ses aires de reproduction, la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CE ainsi qu'en vertu de l'article 12, paragraphe 1, sous b) et d), de la directive;

— condamner la République hellénique aux dépens.

20. La République hellénique conclut au rejet des griefs et à la condamnation de la Commission aux dépens.

III — Les griefs formulés par la Commission et les arguments de la République hellénique

A — *Éléments d'informations non contestés*

21. La Commission rappelle que la tortue marine Caretta caretta est apparue sur terre il y a quatre-vingts millions d'années. À l'instar d'autres tortues marines, elle ne pond que tous les deux à trois ans. Cette tortue reviendrait pondre à l'endroit où elle est née.

22. La région de Zákynthos et du golfe de Laganas, lieu de l'infraction, comprend soixante-quinze kilomètres de plage. Sur ces soixante-quinze kilomètres, cinq seulement correspondent à des lieux de nidification pour l'espèce. Le golfe de Laganas, à Zákynthos, est néanmoins une région essentielle, voire la région la plus importante en Méditerranée, de reproduction de la tortue marine Caretta caretta [7].

23. La période de ponte débute à la fin du mois de mai et s'achève à la fin du mois d'août. Durant cette période, les tortues

7 — Cet élément résulte de différents travaux accomplis dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économiques et du Conseil de l'Europe et n'est pas contesté par la République hellénique.

sortent de la mer pendant la nuit et se dirigent vers l'endroit le plus sec de la plage. Elles creusent un trou de quarante à soixante centimètres et pondent en moyenne cent vingt oeufs puis retournent immédiatement à la mer. Deux mois plus tard, les oeufs éclosent et, par une nuit de pleine lune, les petites tortues sortent du sable et courent immédiatement vers la mer. Le déplacement vers la mer est considéré comme le plus important de leur existence et il doit se faire sans aide. À ce stade de leur vie, elles sont très vulnérables. Un grand nombre d'entre elles meurent avant d'avoir atteint l'âge adulte (à savoir trente ans). Sur mille nouveau-nés, un ou deux seulement atteignent l'âge adulte.

24. Outre les obstacles naturels, les principaux obstacles au développement de cette espèce sont les activités humaines et, notamment, celles liées au tourisme. Du fait des activités liées au tourisme, les plages de reproduction sont détruites ou détériorées. La nécessité d'assurer une capacité suffisante d'hébergement pour les touristes entraîne, en effet, une augmentation du nombre des constructions et, par conséquent, un accroissement des nuisances — telles que le bruit, la lumière — qui perturbent la ponte, la couvaison et le déplacement des nouveau-nés vers la mer. Les lumières effraient et désorientent les tortues qui n'osent pas venir sur la plage et qui pondent dans la mer ou encore qui pondent à la hâte sans avoir pris le temps de creuser un nid qui permettrait aux oeufs de se développer normalement. De même, après leur naissance, au lieu d'aller vers la lumière naturelle de l'horizon qui les guide vers la mer, les nouveau-nés se dirigent vers les lumières des hôtels ou des restaurants et meurent.

L'accroissement des nuisances, qui perturbent la ponte, la couvaison et le déplacement des nouveau-nés vers la mer, trouve également son origine dans l'aménagement des plages et de l'île pour assurer aux touristes des activités récréatives ou de détente. Ainsi, l'installation des parasols et des chaises longues réduit les espaces de ponte et détruit les nids ou leur fait de l'ombre, ce qui ne permet pas une couvaison satisfaisante. Les bateaux et les hommes causent des blessures aux tortues qui tentent de venir pondre sur les plages ou aux nouveau-nés qui essaient de gagner le large. Les véhicules qui roulent sur les plages écrasent le sable et perturbent également la ponte, la couvaison et l'éclosion. De même, les déchets dans la mer et sur les plages sont à l'origine de la mort des tortues qui confondent ces déchets avec de la nourriture [8].

25. La Commission souligne que la tortue Caretta caretta est, conformément à l'article 12 de la directive et à son annexe IV, une espèce animale d'intérêt communautaire qui nécessite une protection stricte. Selon elle, l'application pleine et efficace de l'article 12, paragraphe 1, sous b) et d), de la directive requiert, d'une part, l'instauration d'un cadre juridique cohérent, à savoir l'adoption de mesures législatives, réglementaires ou administratives spécifiques, et, d'autre part, la prise de mesures concrètes sur le terrain.

8 — Ainsi, les sacs plastique qui flottent sur l'eau sont pris pour des méduses.

B — *Premier grief: la nécessité d'adopter un cadre juridique qui répond à certaines exigences*

26. La Commission reproche, tout d'abord, à la République hellénique de ne pas avoir adopté le cadre institutionnel approprié qui instaure, conformément à l'article 12, paragraphe 1, sous b) et d), de la directive, un système de protection stricte de la tortue marine Caretta caretta.

27. Selon elle, l'article 12 de la directive doit être interprété à la lumière des articles 1er, sous a) et i), et 2 de la directive. Il résulterait de ces dispositions qu'un système de protection stricte d'une espèce animale d'intérêt communautaire s'entend d'un ensemble de mesures cohérentes et coordonnées, à caractère préventif, qui assurent le maintien à long terme ou le rétablissement de la population de l'espèce considérée dans le type d'habitat naturel auquel elle appartient. Ceci suppose l'existence d'un habitat naturel suffisamment important pour l'espèce considérée.

28. Selon la Commission, à la date d'expiration du délai prévu par l'avis motivé, le système de protection organisé par la République hellénique était nettement insuffisant. Au soutien de ce grief, la Commission invoque les constatations effectuées par le Conseil d'État qui figurent sur le procès-verbal annexé au projet de décret présidentiel relatif à la création du parc maritime de Zákynthos et les courriers des autorités helléniques en réponse à la lettre de mise en demeure et à l'avis motivé de la Commission [9].

29. La République hellénique conteste avoir enfreint les dispositions de l'article 12, paragraphe 1, sous b) et d), de la directive.

30. Elle fait valoir que, en arrêtant, le 22 décembre 1999, le décret présidentiel qui qualifie les régions terrestres et maritimes du golfe de Laganas et les îles de Strofada de parc maritime national et la zone côtière des communes de Zákynthos et de Laganas de parc régional [10], elle aurait instauré un système de protection stricte de la tortue marine Caretta caretta. Le parc maritime national de Zákynthos, dont l'objectif est de protéger ce patrimoine naturel important et de sauvegarder l'équilibre écologique de la mer et de la côte, aurait été créé en application de ce décret.

31. Aux termes du décret de 1999, la tortue marine Caretta caretta serait protégée, à l'intérieur du parc en question, en tant qu'espèce prioritaire dans les régions de protection absolue et les régions de protection de la nature. Le décret de 1999 prévoirait, en outre, l'accès d'un nombre limité de visiteurs, pendant la période de ponte, à des fins de loisirs de jour (de 7 heures à 19 heures) et des mesures d'information-éducation sur l'environnement.

9 — Voir points 13 et 16 des présentes conclusions.

10 — FEK D'906/22.12.1999 (ci-après le «décret de 1999»).

D'autres mesures très concrètes seraient également prévues (par exemple nombre limité de parasols et de chaises longues sur certaines plages).

32. La République hellénique observe que, au cours des vingt dernières années, des mesures ont été progressivement arrêtées pour assurer la protection de cette espèce animale dans l'île de Zákynthos. À cet égard, elle cite différents textes législatifs, réglementaires et administratifs adoptés à cette fin à partir de 1980 [11]. Le décret de 1999 ne constituerait qu'une étape dans la mise en œuvre progressive d'un régime de protection stricte de cette espèce.

33. Selon le gouvernement hellénique, le retard dans l'adoption des décrets présidentiels concernant les mesures compensatoires ne peut pas être considéré comme un manquement de la République hellénique à son obligation de prendre les mesures nécessaires pour protéger efficacement la tortue marine Caretta caretta.

34. La République hellénique soutient que l'absence de fondement de l'action de la Commission ressortirait également des données disponibles sur la nidification de la tortue marine Caretta caretta dans le golfe de Laganas au cours des quinze dernières années. En effet, elle soutient qu'il n'est pas démontré que le nombre de nids diminue.

C — *Second grief: la nécessité de prendre des mesures concrètes sur le terrain*

35. La Commission reproche à la République hellénique de ne pas avoir pris les mesures concrètes suffisantes sur le terrain permettant de protéger, d'une manière effective, l'espèce concernée durant la période de ponte.

36. Elle précise avoir effectué deux visites sur les lieux de reproduction de l'île de Zákynthos, la première courant juillet 1998 et la seconde fin août 1999 [12]. La Commission reconnaît que des progrès ont été accomplis entre juillet 1998 et août 1999. Ainsi, lors de sa seconde visite, elle a constaté la présence de gardiens sur les plages de reproduction et l'existence de panneaux signalant la présence des tortues sur ces mêmes plages. Elle a pu également vérifier que des informations sur les tortues marines Caretta caretta durant la période de ponte étaient diffusées aux populations séjournant sur l'île (notamment, distribution de brochures sur les plages).

Cependant, elle estime que ces mesures sont encore insuffisantes et que l'exploitation touristique intense de l'île se concilie mal avec la protection de cette espèce. Ainsi, au cours de sa seconde visite, la Commission a relevé sur certaines plages de reproduction — à savoir Gerakas, Daphni, Kalamaki,

11 — Notamment le décret présidentiel, du 16 juin 1990 (FEK A'347/5.7.1990).

12 — Dans ce dernier cas, après l'expiration du délai fixé par l'avis motivé.

Laganas — la présence d'un nombre de parasols et de chaises longues nettement supérieur à celui prévu par le projet de décret de 1999, l'augmentation du nombre de constructions illégales sur la plage de Daphni ainsi que la circulation de vélomoteurs sur la plage de sable à l'est de Laganas.

37. La République hellénique reconnaît l'existence de constructions illégales sur les plages de Daphni, mais elle précise qu'elles ne sont pas opérationnelles et que l'administration départementale a décidé de les faire démolir. Elle indique que de nouvelles normes en matière d'éclairage ont été édictées. Ainsi, grâce à celles-ci, les éclairages des immeubles et des autres constructions ainsi que l'éclairage public ne se verront plus directement de la plage et se trouveront même à une distance d'un mille marin de la mer. Elle ajoute que la commune de Laganas s'est conformée à ces nouvelles normes. Elle admet également qu'il se peut qu'un vélomoteur traverse une partie de la plage.

Cependant, elle observe que la surveillance efficace de la plage de Laganas, qui s'étend sur deux mille mètres, est difficile en raison de son étendue. En ce qui concerne le nombre de parasols et de chaises longues, elle admet que certaines communes ne respectaient pas les prescriptions du décret de 1999. Toutefois, elle précise que désormais, sur la plage de Gerakas, le nombre de parasols et de chaises longues a nettement diminué et, sur la plage de Daphni, les parasols ont été retirés. En outre, la République hellénique précise que l'organisme du parc maritime national de Zákynthos est désormais chargé de définir les lieux où les parasols et les chaises longues devront être placés et ceux où ils devront être entreposés ainsi que leurs caractéristiques. Elle ajoute que le décret de 1999 prévoit que les chaises longues et les parasols ne peuvent être installés qu'à une distance de trois à cinq mètres de la mer et qu'ils doivent être enlevés après le coucher du soleil.

IV — Appréciation

A — *La nécessité d'adopter un cadre juridique qui répond à certaines exigences*

38. Aux termes de votre jurisprudence constante, «l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'État membre telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé. Les changements intervenus par la suite ne sauraient donc être pris en compte par la Cour» [13].

39. Il ressort des dispositions de l'article 12, paragraphe 1, sous b) et d), de la

13 — Voir, notamment, arrêts du 11 septembre 2001, Commission/Irlande (C-67/99, Rec. p. I-5757, point 36); Commission/Allemagne (C-71/99, Rec. p. I-5811, point 29), et Commission/France (C-220/99, Rec. p. I-5831, point 33).

directive que les États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour instaurer un *système de protection stricte* des espèces animales figurant à l'annexe IV, sous a), dans leur aire de répartition naturelle, interdisant la perturbation intentionnelle de ces espèces durant, notamment, la période de ponte ainsi que la détérioration ou la destruction des sites de reproduction.

40. Conformément à l'article 2, paragraphe 2, de la directive, les mesures adoptées en application de l'article 12 de la directive ont pour objet d'assurer le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des espèces de la faune sauvage d'intérêt communautaire.

41. Au sens de l'article 1er, sous i), premier alinéa, de la directive, l'état de conservation s'entend de 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 de la directive.

42. Selon l'article 1er, sous i), second alinéa, de la directive, l'état de conservation d'une espèce est 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, que l'*aire de répartition naturelle* de l'espèce *ne diminue ni ne risque de diminuer* dans un avenir prévisible et qu'*il existe et qu'il continuera d'exister un habitat suffisamment étendu* pour que ses populations se maintiennent à long terme.

43. Du libellé de ces dispositions, il ressort que les obligations découlant de l'article 12 de la directive pèsent sur les États membres avant qu'une diminution du nombre de l'espèce concernée, la tortue Caretta caretta, ne soit constatée ou qu'un risque de disparition de cette espèce protégée ne se soit concrétisé [14]. En d'autres termes, les mesures qui doivent être prises revêtent essentiellement un caractère *préventif*. En outre, conformément à la lecture combinée de ces dispositions, il apparaît qu'un système de protection stricte d'une espèce animale d'intérêt communautaire s'entend d'un ensemble de mesures cohérentes et coordonnées, à caractère préventif, qui assurent le maintien à long terme ou le rétablissement de la population de l'espèce considérée dans le type d'habitat naturel auquel elle appartient. Ceci suppose l'existence d'un habitat naturel suffisamment important pour l'espèce considérée.

44. Le fait que, au cours des quinze dernières années, aucune diminution du nombre de nids sur l'île de Zákynthos n'a été prouvée ne suffit donc pas pour que la République hellénique s'exonère des obligations que l'article 12 de la directive fait peser sur elle. La République hellénique

14 — Voir, par analogie, arrêt du 2 août 1993, Commission/Espagne (C-355/90, Rec. p. I-4221, point 15).

doit, pour se conformer aux obligations de la directive, adopter un ensemble de mesures précises et concrètes destinées à éviter que cette population ne diminue, en garantissant notamment aux tortues la conservation de leur aire de reproduction dans un état favorable.

45. Or, il résulte de la présente procédure que le 14 août 1999, soit après l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé, la République hellénique ne s'était pas totalement conformée aux obligations que l'article 12 de la directive lui imposait.

46. Les constatations effectuées par le Conseil d'État telles qu'elles figurent sur le procès-verbal annexé au projet de décret de 1999 sont, à cet égard, amplement suffisantes pour l'établir. Il résulte du rapport établi par le Conseil d'État que les dispositions en vigueur, notamment le décret de 1990, n'étaient pas à même d'assurer la protection efficace des systèmes marins et, sur terre, du golfe de Laganas. Ainsi, ce procès-verbal énonce que les plages de reproduction des régions de Daphni, de Gerakas et de Kalamaki subissent d'importantes pressions qui sont dues à la construction de routes à proximité des plages de ponte. En hiver, ces routes se transforment en torrents. Ce phénomène entraîne l'érosion du sol et, par conséquent, la destruction des plages de ponte. Le Conseil d'État souligne également que les activités humaines liées à l'exploitation des ressources touristiques génèrent également des nuisances telles que le bruit excessif. Le Conseil d'État souligne que ces nuisances sont de nature à perturber l'espèce protégée durant la période de reproduction. Il recommande, en conséquence, aux autorités compétentes helléniques de limiter de manière significative l'accès aux plages des régions de Daphni, de Gerakas et de Kalamaki afin de préserver ces aires de reproduction dans un état favorable [15]. C'est à la suite de ces constatations que la République hellénique a adopté le décret de 1999. Le gouvernement hellénique ne conteste pas les constatations que le procès-verbal du Conseil d'État dresse.

47. En outre, dans ses courriers en réponse à la lettre de mise en demeure de la Commission et à l'avis motivé, dans son mémoire en défense et dans ses observations durant l'audience, la République hellénique a reconnu que les mesures complètes et coordonnées permettant d'assurer la protection stricte de l'espèce considérée étaient en cours d'adoption, mais qu'elles n'avaient toujours pas été adoptées le 14 août 1999.

48. Dans leur courrier du 17 mars 1999, les autorités helléniques annonçaient en effet une série de mesures telles que, en particulier, la démolition de toutes les constructions illégales sur les plages, l'élaboration d'un cadastre national, l'interdiction d'accès des véhicules aux plages, le remplacement de l'éclairage existant qui perturbe les tortues marines et l'enlèvement des chaises longues et des parasols. Les autorités helléniques précisaient également

15 — D'autres mesures concrètes permettant de protéger ces sites sont également préconisées, notamment par la mise en place d'infrastructures aptes à concilier les activités récréatives et de détente des touristes et les espaces nécessaires à la reproduction de l'espèce protégée (ainsi l'aménagement de places de stationnement pour les automobiles).

qu'un contrat pour la construction d'une vedette rapide destinée à la police portuaire de Zákynthos, en vue d'assurer le respect des mesures de protection prévues, venait d'être signé.

49. Dans leur mémoire en défense, elles faisaient valoir que le décret de 1999, soit postérieurement à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé, réalisait les objectifs prévus à l'article 12 de la directive.

50. Pour la première fois, contrairement à ce qu'elle avait soutenu jusqu'alors, la République hellénique soutenait, dans son mémoire en duplique, que le décret de 1999 avait abrogé l'ancien décret présidentiel de 1990 sur les zones de contrôle urbain et qu'il ne faisait qu'incorporer et coordonner les différentes dispositions des règlements spéciaux du port de Zákynthos précédemment adoptés aux fins d'assurer la protection effective et efficace de l'espèce considérée. Le gouvernement hellénique faisait donc valoir que, le 14 août 1999, les mesures nécessaires pour instaurer un système de protection stricte de la tortue marine Caretta caretta avaient été prises.

51. Invité par la Cour[16] à préciser, en reproduisant leur libellé, les dispositions spécifiques de son ordre juridique en vigueur au 14 août 1999 dont il estime qu'elles sont de nature à remplir les exigences imposées par l'article 12, paragraphe 1, sous b) et d), de la directive, le gouvernement hellénique s'est contenté d'énumérer une série de décisions législatives, réglementaires et administratives sans reproduire le libellé des obligations qu'elles prescrivent. Dès lors, le gouvernement hellénique n'a pas établi avoir satisfait, dans le délai fixé par l'avis motivé, aux obligations imposées par l'article 12 de la directive.

52. Il résulte des développements qui précèdent que ce premier grief est fondé.

B — *La nécessité de prendre des mesures concrètes sur le terrain*

53. La Commission reproche également à la République hellénique de ne pas avoir pris les mesures concrètes sur le terrain qui auraient permis à cet État membre de respecter les obligations prévues par l'article 12, paragraphe 1, sous b) et d), de la directive.

54. La Commission fait état de constatations qui ont été effectuées lors d'une visite, fin août 1999, sur les plages de reproduction des tortues Caretta caretta situées sur l'île de Zákynthos. Elle a relevé que, malgré la présence de panneaux signalant la présence des nids de tortues sur les plages du sud de l'île, des comportements susceptibles de perturber l'espèce considérée durant la période de ponte, imputables à l'homme,

16 — Voir question écrite posée par la Cour avant l'audience.

avaient été établis. Elle rapportait, notamment, la circulation de vélomoteurs sur la plage de sable à l'est de Laganas, la présence de parasols et de chaises longues en nombre supérieur à celui prévu par le projet de décret de 1999 sur les plages de Gerakas, de Daphni, de Kalamaki et de Laganas et la présence de constructions illégales sur la plage de Daphni.

55. Aux termes de l'article 12, paragraphe 1, sous b) et d), de la directive, les États membres sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour instaurer un système de protection stricte de l'espèce concernée, interdisant la perturbation intentionnelle de ces espèces durant la période de reproduction et la détérioration ou la destruction des sites de reproduction.

56. Il n'est pas contesté que les facteurs qui perturbent la ponte, la couvaison, l'éclosion et le déplacement vers la mer des jeunes tortues Caretta caretta sont, notamment, le bruit et la lumière artificielle à proximité ou sur les lieux de reproduction.

57. L'installation de chaises longues et de parasols ainsi que la circulation de vélomoteurs sur la plage en dépit des avertissements relatifs à la présence des nids de tortues constituent des actes intentionnels de nature à perturber l'espèce concernée durant une période où cette espèce doit, selon le droit communautaire, être tout spécialement protégée. Il en est de même des constructions illégales à proximité de la plage de Daphni.

58. La République hellénique n'a d'ailleurs pas sérieusement contesté l'exactitude de ces constatations, mais elle a précisé que, grâce à l'adoption de nouvelles mesures, notamment celles fondées sur les dispositions du décret de 1999 [17], aucun reproche ne saurait plus lui être adressé.

59. Il découle des développements qui précèdent que ce grief est également fondé.

60. En conclusion, sans méconnaître le droit des États membres de favoriser l'exploitation de leurs ressources touristiques ni les mesures prises par le gouvernement hellénique, pendant la période considérée, qui tendent à protéger l'espèce animale en cause, nous considérons que l'État défendeur n'a pas mis en œuvre, en temps utile, les mesures strictes imposées par le droit communautaire afin de préserver, sur le long terme, une espèce particulièrement protégée; seul cet État membre était en mesure de les prendre.

17 — Notamment, recrutement d'un nombre plus important de gardiens, création de l'organe de gestion et d'administration du parc maritime national de Zákynthos qui sera habilité à coordonner les différentes mesures adoptées concrètement par les autorités compétentes en la matière telles que les communes (particulièrement en matière de délivrance de permis de construire) et, dans certaines hypothèses, à édicter certaines règles (notamment en matière d'occupation de la plage par les parasols et les chaises longues et les normes en matière d'éclairage public).

Conclusion

Pour les raisons précédemment exposées, nous proposons à votre Cour de:

1) constater qu'en ne prenant pas, dans le délai prescrit, les mesures nécessaires pour instaurer et mettre en œuvre un système efficace de protection stricte de la tortue marine Caretta caretta à Zákynthos, afin d'éviter toute perturbation de cette espèce pendant la période de ponte (de fin mai à fin août) ainsi que toute activité de nature à endommager ou à détruire ses aires de reproduction, la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 12, paragraphe 1, sous b) et d), 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;

2) condamner la République hellénique aux dépens de l'instance.