

réalisation, c'est-à-dire après l'octroi de l'autorisation du 14 février 2003». Le manquement à l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43 est, dès lors, considéré comme établi.

La Cour a ensuite examiné le grief portant sur la violation de l'article 6, § 4, de la directive Habitats, qui instaure la procédure de dérogation aux mesures de protection des ZPS⁽¹¹⁾. La Commission arguait qu'aucune des conditions d'octroi d'une dérogation n'était remplie lors de l'octroi de l'autorisation du 14 février 2003 – absence d'examen des solutions alternatives, de raisons impératives d'intérêt public majeur pouvant justifier le projet et de mesures de compensation.

La Cour a accueilli le grief, non pas tant pour le non respect des conditions précitées mais en raison de l'absence même d'une évaluation appropriée préalable, considérée comme une condition sine qua non à l'octroi d'une dérogation. En effet, selon elle, «l'article 6, paragraphe 4, de la directive 92/43 ne saurait s'appliquer qu'après que les incidences d'un plan ou d'un projet ont été analysées conformément à l'article 6, paragraphe 3, de cette directive. En effet, la connaissance de ces incidences au regard des objectifs de conservation relatifs au site en question constitue un préalable indispensable à l'application dudit article 6, paragraphe 4, car, en l'absence de ces éléments, aucune condition d'application de cette disposition dérogatoire ne saurait être appréciée. L'examen d'éventuelles raisons impératives d'intérêt public majeur et celui de l'existence d'alternatives moins préjudiciables requièrent en effet une mise en balance par rapport aux atteintes portées au site par le plan ou projet considéré. En outre, afin de déterminer la nature d'éventuelles mesures compensatoires, les atteintes audit site doivent être identifiées avec précision». Dès lors que «les autorités nationales ne disposaient pas de ces données» lors de la délivrance de l'autorisation, la Cour juge que celle-ci «ne saurait être fondée sur l'article 6, paragraphe 4, de la directive 92/43» et que, par conséquent, elle «n'était pas conforme» à cette disposition. L'on notera que la Cour contrôle ici directement la validité d'une autorisation au regard de l'article 6, § 4 précité.

Conséquence logique de la violation des articles 6, §§ 3 et 4, de la directive Habitats, la Cour a accueilli le grief tiré de la violation de l'article 6, § 2, de la même directive, qui instaure, rappelle-t-elle, «une obligation de prendre des mesures de protection appropriées, consistant à éviter que se produisent des détériorations ainsi que des perturbations susceptibles d'avoir des effets significatifs au regard des objectifs de la directive 92/43». À son estime, «Lorsque (...) une autorisation a été accordée pour un plan ou projet d'une manière non conforme à l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43, une violation du paragraphe 2 dudit article à l'égard d'une zone de protection spéciale peut être constatée si sont établies des détériorations d'un habitat ou des perturbations touchant les espèces pour lesquelles la zone en question a été désignée». Constatant que 2500 arbres «ont été abattus dans un massif forestier à l'intérieur de la zone concernée, qui constitue l'habitat d'espèces d'oiseaux protégées», la Cour considère que les travaux litigieux ont, en conséquence, «anéanti les sites de reproduction desdites espèces» et qu'ils sont «incompatibles avec le statut juridique de protection dont aurait dû bénéficier ladite zone en vertu de l'article 6, paragraphe 2, de la directive 92/43».

La Cour rejette en revanche le dernier grief, tiré de la violation de l'article 4, §§ 1 et 2 de la directive Oiseaux – qui impose l'adoption, dans les ZPS, de «mesures de conservation spéciale» en faveur des oiseaux visés par la directive «concernant leur habitat, afin d'assurer leur survie et leur reproduction dans leur aire de distribution». La Commission considérait que la violation de l'article 6, §§ 2 à 4 de la directive Habitats entraînait une violation de cette disposition. La Cour ne l'a pas admis, considérant que les deux dispositions sont autonomes et que la Commission n'apportait pas la preuve que l'article 4, §§ 1 et 2 de la directive était violé.

Charles-Hubert BORN

MANQUEMENT D'ÉTAT – DIRECTIVE 92/43/CEE – CONSERVATION DES HABITATS NATURELS AINSI QUE DE LA FAUNE ET DE LA FLORE SAUVAGES – DIRECTIVE 79/409/CEE – CONSERVATION DES OISEAUX SAUVAGES – ZONE DE PROTECTION SPÉCIALE «VALLONI E STEPPE PEDEGARGANICHE» – RÉGIME DE PROTECTION APPLICABLE AVANT ET APRÈS CLASSEMENT COMME ZPS

C.J.C.E., aff. C-388/05, 20 septembre 2007, COMMISSION C/RÉPUBLIQUE ITALIENNE

Suite à une plainte de la Ligue italienne de protection des oiseaux, la Commission a introduit un recours en manquement contre l'Italie au motif qu'une zone de la région des Pouilles, dénommée «Valloni e steppe pedegarganiche», classée en zone de protection spéciale (ZPS) le 28 décembre 1998, avait fait l'objet de nombreux travaux industriels et immobiliers, déjà achevés ou en cours d'exécution, portant atteinte à l'habitat naturel et à la conservation de nombreuses espèces d'oiseaux sauvages vivant ou transitant dans cette zone. Ces travaux avaient commencé avant le classement du site comme ZPS et continuèrent après ce classement. Ils avaient notamment fait l'objet d'un plan de développement industriel, dénommé «pacte de zone», adopté en mars 1998, soit quelques mois avant le classement de la zone comme ZPS.

(11) Voir l'art. 7 de la directive Habitats, qui rend le régime de protection applicable aux zones spéciales de conservation (ZSC) aux ZPS désignées comme telles.

La Cour de justice a d'abord rappelé que, conformément à son arrêt « Basses Corbières », les États membres doivent respecter les obligations de protection qui découlent notamment de l'article 4, paragraphe 4, de la directive oiseaux⁽¹²⁾, même lorsque la zone concernée n'a pas été classée en ZPS dès lors qu'elle devait l'être, au regard des critères ornithologiques visés par la directive Oiseaux⁽¹³⁾. Une fois classée, la ZPS bénéficie alors, conformément à l'article 7 de la directive Habitats, du régime de protection établi par l'article 6, §§ 2 à 4, de la directive Habitats, qui se substitue au régime de protection prévu par l'article 4, § 4, de la directive Oiseaux précité.

Tenant compte de cette dualité de régime et du caractère continu des dégradations causées par la mise en œuvre du plan de développement industriel, la Commission fondait son recours sur la violation, successive de ces deux dispositions par la République italienne. Elle se désista cependant des griefs fondés sur la violation de l'article 6, §§ 3 et 4 de cette même directive.

La Cour a accueilli les deux moyens. En ce qui concerne la violation de l'article 4, § 4, de la directive Oiseaux, elle constate tout d'abord que la zone était reprise dans les inventaires de sites ornithologiques « Important Bird Areas » (IBA) de 1989 et de 1998 et que, « par conséquent, que ladite zone aurait dû être classée en ZPS avant le 28 décembre 1998 » (points 20-21). Elle observe ensuite qu'il n'est pas contesté que la réalisation de l'implantation industrielle dans le cadre du « pacte de zone » a entraîné la destruction d'une partie de la zone des « Valloni e steppe pedegarganiche », qui était en bon état de conservation, portant préjudice à la conservation de plusieurs espèces d'oiseaux protégées fréquentant cette zone » (point 22). Et d'en tirer les conséquences : l'Italie a violé l'article 4, § 4 de la directive Oiseaux pour la période antérieure au classement comme ZPS. En ce qui concerne la violation de l'article 6, § 2, de la directive Habitats, la Cour est forcée de constater, au regard du dossier déposé par la Commission, que les détériorations ont continué, en application du « pacte de zone », après le classement comme ZPS. En dépit des mesures compensatoires envisagées par les autorités, la Haute juridiction constate la violation de l'article 6, § 2, de la directive Habitats.

Cet arrêt met en évidence, une nouvelle fois, la dualité du régime de protection applicable aux sites qui correspondent aux critères ornithologiques de désignation comme ZPS. Bien qu'elle n'ait pas eu l'occasion de le rappeler ici, soulignons que les conditions d'octroi de dérogations lorsque le site devrait être désigné comme ZPS mais ne l'est pas encore sont nettement plus strictes que celles qui s'appliquent en vertu de l'article 6, §§ 3 et 4 de la directive Habitats, applicable aux ZPS classées comme telles⁽¹⁴⁾. L'on notera par ailleurs que la condamnation de l'Italie intervient, comme souvent, des années après l'achèvement des travaux. L'on pourrait se demander dans quelle mesure l'Italie ne reste pas en infraction « continue » avec le droit communautaire tant que des mesures compensatoires n'ont pas été adoptées conformément aux exigences de l'article 6, § 4, de la directive Habitats. Une condamnation en ce sens, de préférence assortie d'une astreinte, permettrait de donner une portée autre que symbolique aux condamnations a posteriori pour manquement aux dispositions de protection des sites Natura 2000. La remarque vaut également pour l'arrêt Commission c/Italie également présenté dans ce numéro⁽¹⁵⁾.

Charles-Hubert BORN

2. Cour européenne des droits de l'homme

ARTICLE 1^{er} DU PROTOCOLE N° 1 – DROIT AU RESPECT DES BIENS – CONSTRUCTION ILLÉGALE – ABSENCE D'EXÉCUTION D'UN ORDRE DE DÉMOLITION – RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT

C.E.D.H. (2^e section), 24 mai 2007, PAUDICIO C/ITALIE

À tous les pouvoirs publics qui négligent de faire exécuter des décisions judiciaires ordonnant la démolition de constructions illégales, l'arrêt recensé donnera des motifs de ne pas persister dans leur passivité, sous peine d'engager leur responsabilité.

En effet, la Cour de Strasbourg a donné raison à Monsieur Paudicio, lequel, depuis 1992 avait, mais en vain, tenté d'obtenir la démolition d'une étable sise en bordure de son terrain dans la commune d'Agerola. L'étable était construite sous couvert d'un permis temporaire de 24 mois, mais dérogeait à une interdiction absolue de construire.

Nonobstant une procédure pénale aboutissant à un ordre donné à la commune d'Agerola de procéder à la démolition de la construction, et en l'absence de décision de régularisation de la situation, en 2007, la démolition de l'édifice litigieux n'avait toujours pas eu lieu...

(12) Cette disposition prévoit que « 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 ».

(13) Voir arrêt C-166/97 (« Basses Corbières »), 18 mars 1999, Commission c/France, Rec. C.J.C.E., p. I-1719, point 38.

(14) Sur le régime applicable aux sites méritant un classement comme ZPS, voir nos observations in « L'aigle ou le marbre ? Du régime de protection applicable dans les sites nécessitant un classement en zone de protection spéciale », sous C.J.C.E., aff. C-374/98 (« Basses Corbières »), 7 déc. 2000, Commission c/République française, R.E.D.E., 4/2001, pp. 449-473.

(15) C.J.C.E., aff. C-304/05, 20 sept. 2007, Commission c/République italienne.