CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ANTONIO TIZZANO

présentées le 3 juillet 2003 [1]

Introduction

1. Dans la présente affaire, la Commission des Communautés européennes reproche au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord d'avoir manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 12 et 16 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] (ci-après la «directive»).

I — Le cadre juridique

La réglementation communautaire

2. La directive, adoptée sur la base de l'article 130 S du traité CE (devenu, après modification, article 175 CE), vise essentiellement à contribuer à maintenir la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (article 2 de la directive). Elle fait obligation aux États membres de prévoir à cette fin un réseau écologique européen cohérent de zones spéciales de conservation, en vue d'assurer la conservation des types d'habitats naturels et des habitats de certaines espèces de faune et de flore (articles 3 et suivants ainsi qu'annexes I, II et III).

3. La directive précise par ailleurs les espèces animales et végétales pour la conservation desquelles des mesures de «protection stricte» sont nécessaires (articles 12 et suivants ainsi qu'annexe IV).

4. L'article 12, paragraphe 1, de la directive dispose notamment ce qui suit:

«1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour instaurer un système de protection stricte des espèces animales

1 — Langue originale: l'italien.
2 — JO L 206, p. 7.

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 intentionnels des œufs dans la nature;

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

5. Parmi les espèces protégées en vertu des dispositions précitées, l'annexe IV de la directive mentionne, pour ce qui nous intéresse ici, le triton crêté (triturus cristatus).

6. L'article 16, paragraphe 1, de la directive introduit une exception limitée à l'obligation de «protection stricte» mentionnée à l'article 12, en prévoyant notamment que:

«1. À condition qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle, les États membres peuvent déroger aux dispositions des articles 12, 13, 14 et de l'article 15 points a) et b):

a) dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels;

b) pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété;

c) dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques, ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement;

d) à des fins de recherche et d'éducation, de repeuplement et de réintroduction de ces espèces et pour des opérations

de reproduction nécessaires à ces fins, y compris la propagation artificielle des plantes;

e) pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées, d'une manière sélective et dans une mesure limitée, la prise ou la détention d'un nombre limité et spécifié par les autorités nationales compétentes de certains spécimens des espèces figurant à l'annexe IV.»

La réglementation nationale

7. Les articles 12 et 16 de la directive ont été transposés au Royaume-Uni par les Conservation (Natural Habitats) Regulations de 1994 (ci-après le «règlement»).

8. L'article 39, paragraphe 1, du règlement interdit notamment de capturer, mettre à mort ou perturber des animaux appartenant à des espèces protégées au niveau européen dans leur milieu naturel, de détruire ou de ramasser leurs œufs ainsi que de détériorer ou détruire les sites de reproduction ou les aires de repos de ces espèces.

9. Conformément à l'article 44 du règlement, les autorités compétentes peuvent cependant pour l'exercice de certaines activités accorder des dérogations au régime de protection des espèces protégées au niveau européen (ci-après les «dérogations»), lorsque ces dérogations sont nécessaires pour atteindre certains objectifs, parmi lesquels, notamment:

«[...]

c) la protection d'animaux ou de plantes sauvages, ou leur introduction dans des zones particulières;

[...]

e) la protection de la santé ou de la sécurité publique, ou d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs de nature à comporter des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement;

[...][3]»

3 — Traduction non officielle.

10. En application de l'article 44, paragraphe 3, du règlement, les dérogations ne peuvent être accordées qu'après que les autorités compétentes ont constaté qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuira pas au maintien, dans un état de conservation favorable, de la population des espèces concernées dans leur «aire de répartition naturelle».

11. Les autorités compétentes pour accorder les dérogations sont, conformément aux dispositions combinées des articles 4 et 44, paragraphe 4, les organismes de protection de la nature compétents, (c'est-à-dire, le *Nature Council for England*, le *Countryside Council for Wales* et le *Scottish Natural Heritage for Scotland*) pour les cas énumérés aux points a) à d) de l'article 44, paragraphe 2, du règlement alors que pour ceux énumérés aux points e), f) et g) du même article, l'autorité compétente est le *Minister of Agriculture, Fisheries and Food* ou le *Secretary of State*.

12. Par ailleurs, en application de l'article 3, paragraphe 4, du règlement toute autorité publique britannique doit tenir compte, dans l'exercice de ses fonctions, des obligations imposées par la directive.

13. Selon les constatations résultant du dossier de la présente affaire, l'article 3, paragraphe 4, trouve notamment application lorsque l'activité qui peut donner lieu à une «perturbation» est également pertinente du point de vue des réglementations d'urbanisme.

14. En effet, dans un tel cas — toujours selon ce qui résulte du dossier — la personne intéressée devra d'abord demander la délivrance d'un permis de construire aux autorité locales compétentes en matière d'urbanisme. Ces dernières pourront refuser ce permis, compte tenu du risque de «perturbation» d'une espèce protégée ou subordonner cette délivrance à l'obtention d'une dérogation telle que prévue par le paragraphe 44 du règlement.

15. Dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire, les autorités compétentes en la matière se sont fondées sur les lignes directrices en matière d'urbanisme (pour le pays de Galles, il s'agit du document intitulé «Planning Guidance Wales» de 1999). Conformément à ces lignes directrices, notamment, dès lors que des espèces protégées sont présentes sur le site pour lequel un permis de construire est demandé, les autorités locales compétentes en matière d'urbanisme devraient, avant d'accorder ce permis, consulter les autorités compétentes pour délivrer les dérogations («Planning Guidance» n° 5.3.20). En tout état de cause, il n'y a cependant pas lieu de refuser le permis de construire demandé «si l'aménagement peut être assorti de conditions prévenant les atteintes aux habitats naturels ou à des caractéristiques topographiques essentielles, ou si d'autres facteurs déterminants sont tels qu'ils priment sur les considérations de préservation de la nature» («Planning Guidance» n° 5.3.21)[4].

4 — Traduction non officielle.

II — Faits et procédure

16. À la suite de certaines plaintes de personnes privées qui faisaient état de «perturbations» dans les populations de tritons crêtés survenues au pays de Galles, sur les sites de Broughton Park, Pontblyddyn et Connah's Quay et après avoir demandé des éclaircissements aux autorités britanniques, la Commission a adressé, le 28 avril 1999, une lettre de mise en demeure au Royaume-Uni. Cette lettre a été suivie, le 2 février 2001, d'un avis motivé qui faisait grief au Royaume-Uni de ne pas avoir respecté les articles 12 et 16 de la directive, et notamment, les conditions prévues à l'article 16, paragraphe 1, sous a) et c), concernant l'autorisation de certaines activités par dérogation au régime de «protection stricte» visé à l'article 12.

17. N'étant pas satisfaite des réponses et des éclaircissements fournis par le gouvernement du Royaume-Uni, la Commission a saisi la Cour de la présente affaire.

III — Analyse juridique

18. Au cours de la phase écrite du présent litige, la Commission, ayant pris acte du fait que le Royaume-Uni a modifié certaines procédures applicables — même s'il ne l'a fait que tardivement — a renoncé en substance au moyen tiré du non-respect de l'article 16, point 1, sous a), de la directive [5].

19. L'objet du présent litige est par conséquent désormais limité au moyen par lequel la Commission fait grief au Royaume-Uni de ne pas avoir correctement mis en œuvre l'article 16, paragraphe 1, sous c), de la directive pour les cas dans lesquels le risque de «perturbation» d'une espèce protégée au sens de l'article 12 et de l'annexe IV de la directive résulte d'une activité pour laquelle la délivrance d'un permis de construire est requise.

Les arguments présentés par les parties

20. Les critiques de la Commission sont concentrées pour l'essentiel sur la répartition des attributions entre les services locaux d'urbanisme compétents pour la délivrance de permis de construire et les autorités compétentes pour la délivrance des dérogations visées à l'article 44 du règlement.

21. La Commission relève en effet que, dans la pratique britannique, la délivrance d'un permis de construire relatif à un territoire peuplé d'espèces protégées précède la demande de dérogation.

5 — Réplique de la Commission, points 1, 2 et 3.

22. Or, de l'avis de la Commission, dans ces conditions, l'autorité compétente pour accorder la dérogation, saisie après l'octroi du permis de construire, ne serait plus en mesure de juger s'il existe ou non une alternative satisfaisante au projet d'urbanisme en cause, comme l'exige l'article 16, paragraphe 1, de la directive.

23. Lors de son évaluation de la demande de dérogation sous l'angle des critères énumérés à l'article 16, point 1, sous c), l'autorité en cause ne pourrait même plus mettre en doute l'existence de «raisons impératives d'intérêt public majeur», et ce, d'autant plus que sa décision devra normalement être fondée sur les conditions de fait déjà prises en considération par les services locaux d'urbanisme qui ont accordé le permis de construire.

24. Selon la Commission, ces constatations sont prouvées en substance par les affirmations figurant dans une lettre du 25 octobre 2000 adressée par le *Department of Environnement, Transport and the Regions* à l'une des personnes privées qui, par leur plainte, ont été à l'origine de la procédure d'infraction. Dans cette lettre, il était affirmé en effet, que lors de l'examen d'une demande de dérogation, «il est tenu compte du fait qu'une autorité publique a décidé d'autoriser l'aménagement, conformément aux procédures ad hoc et dans le cadre de la politique d'aménagement. Dans ces cas, il sera admis que le service d'urbanisme compétent a déjà décidé que des considérations substantielles plaident en faveur de l'aménagement en cause» [6].

25. L'indication générale figurant à l'article 3 du règlement, selon laquelle les autorités publiques et parmi elles, également les services locaux d'urbanisme, ont le devoir de «tenir compte» de la directive dans l'exercice de leurs fonctions n'est pas suffisante pour assurer une transposition correcte de la directive. Du reste, en prévoyant que ce permis ne peut être refusé si l'aménagement peut être assorti de conditions prévenant les atteintes aux habitats naturels ou à des caractéristiques topographiques essentielles, ou «si d'autres facteurs déterminants sont tels qu'ils priment sur les considérations de préservation de la nature», le «Planning Guidance» n° 5.3.21 (voir plus haut, point 15) confirme que la pratique administrative britannique n'est pas fondée sur une approche aussi rigoureuse que celle exigée par l'article 16, paragraphe 1, de la directive.

26. Pour sa part, le Royaume-Uni souligne en premier lieu que les services locaux d'urbanisme sont contraints de tenir compte de la directive dans l'exercice de leurs fonctions. Ils ne peuvent par conséquent pas délivrer un permis de construire dont la mise en œuvre risquerait de porter atteinte à une espèce protégée s'ils ne sont pas convaincus qu'il a été satisfait aux conditions mentionnées à l'article 16 de la directive.

6 — Traduction non officielle.

27. Mais ce qui est le plus important, fait valoir le gouvernement défendeur, est que ce sont les autorités compétentes pour accorder une dérogation en application de l'article 44 du règlement qui garantissent le respect de l'article 16 de la directive. La circonstance que ces autorités se fondent en principe sur les éléments de fait qui leur ont été communiqués par les services locaux d'urbanisme ne limite en aucune manière leur pouvoir discrétionnaire, ni a fortiori, ne les lie à l'évaluation des éléments de fait à laquelle ont procédé les services locaux d'urbanisme qui ont délivré le permis de construire.

28. Selon le Royaume-Uni, on ne saurait non plus soutenir, comme semble au contraire le faire la Commission que la lettre du 25 octobre 2000 (voir ci-dessus, point 24) constitue la preuve d'une pratique erronée de la part des autorités britanniques. De l'avis du Royaume-Uni, en effet, la Commission cite cette lettre incomplètement et de manière à induire en erreur, étant donné qu'elle a précisément omis la phrase finale dont il résulterait clairement que l'autorité compétente assume la pleine responsabilité de juger s'il a été ou non satisfait aux conditions prescrites par l'article 44 du règlement, indépendamment de l'octroi du permis de construire par les services d'urbanisme locaux.

Analyse

29. Avant de passer à l'analyse des arguments contradictoires, présentés par la requérante et la partie défenderesse, nous devons observer qu'il n'y a en l'espèce aucune contestation sur l'interprétation des dispositions pertinentes du droit communautaire.

30. Il n'est en effet pas contesté que, pour accorder une dérogation au régime de «protection stricte» des espèces protégées, il est nécessaire que l'État membre intéressé apprécie si les conditions mentionnées à l'article 16 de la directive sont remplies. Il n'est pas non plus contesté que, sur le plan formel, l'article 44 du règlement transpose pleinement l'article 16 de la directive.

31. Ce qui fait l'objet d'une discussion dans le présent litige est la question de savoir si dans son application pratique, le système britannique est de nature à faire obstacle au respect des obligations imposées par la directive.

32. Cela dit, nous devons d'abord rappeler que, selon une jurisprudence constante, dans le cadre d'une procédure en manquement engagée en vertu de l'article 226 CE, il incombe à la Commission d'établir l'existence du manquement allégué. C'est elle qui doit apporter à la Cour tous les éléments nécessaires à la vérification par celle-ci de l'existence de ce manquement, sans

pouvoir se fonder sur une présomption quelconque [7].

33. En l'espèce, il s'agit par conséquent d'apprécier si les éléments fournis par la Commission sont suffisants pour prouver que le fonctionnement du système britannique a pour conséquence en pratique d'autoriser des «perturbations» dérogeant au régime de «protection stricte», sans qu'il ait été établi auparavant qu'il n'existe aucune alternative valide et que l'on se trouve en présence de l'une des justifications énumérées limitativement à l'article 16, point 1, sous c), de la directive.

34. Or, la Commission critique avant tout le fait (par ailleurs contesté par le Royaume-Uni) que, bien qu'ils soient de manière générale tenus au respect de la directive, les services locaux d'urbanisme ne sont pas soumis à des critères aussi rigoureux que ceux prévus à l'article 16 de la directive pour l'octroi des dérogations lorsque ces services statuent sur la question de savoir s'ils doivent ou non délivrer le permis de construire.

35. Ce fait serait décisif en l'espèce étant donné que, toujours de l'avis de la requérante, la décision relative à la délivrance d'un permis de construire affecte en substance également la décision que doivent prendre ensuite les autorités précisées par les dispositions combinées des articles 4 et 44 du règlement au sujet de la dérogation.

36. En effet, selon la Commission, l'appréciation de la demande de dérogation par lesdites autorités dépend des informations fournies par les services locaux de l'urbanisme qui ont examiné la demande de permis de construire et ne peut par conséquent s'écarter de l'évaluation opérée par ces derniers.

37. L'unique élément de preuve produit au soutien de la thèse précitée semble être la lettre du 25 octobre 2000 adressée par le *Department of Environnement, Transport and the Regions* à l'un des plaignants. Il est affirmé dans cette lettre que l'analyse faite par les autorités compétentes pour accorder la dérogation en cause tient compte du fait qu'un service local d'urbanisme a déjà décidé que des «considérations essentielles» plaident en faveur du projet d'aménagement en cause.

38. Cependant, il est précisé plus loin, dans la même lettre — mais la Commission a omis de citer ce passage — que la décision administrative finale relève de la responsabilité de l'autorité compétente pour autoriser la dérogation en cause et que cette

7 — Voir arrêts du 25 avril 1989, Commission/Italie, (141/87, Rec. p. 943, point 15); du 19 mars 1991, Commission/Belgique, (C-249/88, Rec. p. I-1275, point 6); du 16 décembre 1992, Commission/Grèce, (C-210/91, Rec. p. I-6735, point 22); du 16 septembre 1997, Commission/Italie, (C-279/94, Rec. p. I-4743, point 33); du 12 septembre 2000, Commission/Pays-Bas, (C-408/97, Rec. p. I-6417, point 15), et du 11 juillet 2002, Commission/Espagne (C-139/00, Rec. p. I-6407, point 45).

autorisation dépend de la question de savoir si les conditions posées à l'article 16 de la directive et à l'article 44 du règlement sont remplies.

39. Or, indépendamment de la question controversée de la conformité à la directive des critères d'évaluation appliqués par les autorités locales lors de la délivrance d'un permis de construire, il n'en reste pas moins que la Commission ne fournit aucune preuve à l'appui de ce qui reste l'argument central de la thèse qu'elle avance.

40. En effet, il ne nous semble pas que l'on puisse déduire de la lettre précitée, ni d'aucun autre élément fourni par la Commission que les pouvoirs de contrôle des autorités centrales sont vidés de leur contenu du seul fait que lesdites autorités se fondent sur les informations fournies par les autorités locales et qu'elles se prononcent après que le permis de construire a été délivré.

41. Comme tel est le cas pour le gouvernement du Royaume-Uni, il nous semble en effet évident que la circonstance que deux autorités différentes sont appelées à évaluer successivement les mêmes faits ne suffit certainement pas à transformer l'appréciation portée par la première en un préjugement de nature à lier la seconde et a fortiori, si comme tel est le cas en l'espèce, les autorités successivement amenées à porter un jugement appliquent des critères différents: d'une part, l'obligation générale inscrite à l'article 3, paragraphe 4, du règlement de prendre en considération la directive et de l'autre, les conditions impératives édictées par l'article 44 du règlement.

42. Par conséquent, en l'absence d'éléments propres à prouver l'incapacité alléguée des autorités visées par les dispositions combinées des articles 4 et 44 du règlement à garantir la mise en œuvre correcte de l'article 16, paragraphe 1, sous c), de la directive, nous estimons que la critique formulée par la Commission n'est pas correctement étayée.

43. En conclusion, nous proposons de rejeter le recours introduit par la Commission dans la mesure où la preuve du manquement allégué n'a pas été rapportée.

IV — Sur les dépens

44. 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. Puisque le Royaume-Uni a demandé que la Commission soit condamnée et que celle-ci a succombé, elle doit être condamnée aux dépens.

V — Conclusion

45. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de:

1) rejeter le recours introduit par la Commission.

2) condamner la Commission aux dépens.