CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. PHILIPPE LÉGER

présentées le 7 novembre 2002 [1]

1. Par le présent recours, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 4, paragraphes 1, 2 et 4, de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages [2].

2. La directive a pour objet la conservation de toutes les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire des États membres. Elle instaure un régime de protection, de gestion et de régulation de ces espèces.

3. L'article 4 de la directive porte sur les mesures de protection spéciale et les mesures similaires. Son paragraphe 1 impose aux États membres de déterminer les territoires les plus appropriés à la conservation des espèces citées à l'annexe I et de les classer en zones de protection spéciale (ci-après les «ZPS»). Son paragraphe 2 impose aux États membres de prendre des mesures similaires à l'égard des espèces migratrices non visées à l'annexe I dont la venue est régulière. Enfin, son paragraphe 4 [3] exige, notamment, que les États membres prennent les mesures appropriées pour éviter la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées.

4. Dans la présente affaire, la Commission formule trois griefs à l'encontre du royaume de Belgique. Ces griefs concernent tous la Région flamande [4].

5. D'une part, la Commission souligne que la Région flamande n'a pas adopté les mesures nécessaires pour assurer la transposition complète de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive. Le royaume de

1 — Langue originale: le français.

2 — JO L 103, p. 1 (ci-après la «directive»).

3 — Tel que modifié par l'article 7 de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206, p. 7).

4 — À l'origine, la Commission avait également formulé un certain nombre de griefs à l'encontre de la Région wallonne. Toutefois, elle a expressément renoncé à ces griefs dans sa réplique (points 9 à 12).

Belgique ne conteste pas ce grief. Il reconnaît que les mesures actuellement en vigueur n'assurent qu'une «transposition partielle» des dispositions litigieuses [5].

6. D'autre part, la Commission rappelle que, selon la jurisprudence de la Cour [6], l'article 4 de la directive impose aux États membres de conférer aux ZPS un statut juridique susceptible d'assurer la survie et la reproduction des espèces mentionnées à l'annexe I ainsi que la reproduction, la mue et l'hivernage des espèces migratrices non visées à l'annexe I dont la venue est régulière. La Commission souligne que la Région flamande n'a adopté aucune mesure visant à lier automatiquement le classement d'un site en ZPS à l'application d'un régime juridique de protection adéquat. Le royaume de Belgique ne conteste pas ce grief [7]. Il indique que le Parlement flamand examine actuellement une proposition de décret en ce sens.

7. Enfin, la Commission estime que les autorités flamandes n'ont pas adopté les mesures nécessaires pour garantir que les cartes géographiques délimitant les ZPS soient dotées d'une force contraignante et opposable aux tiers. Le royaume de Belgique conteste ce grief.

8. Il ressort de ces éléments que le seul point contesté par les parties porte sur le troisième grief, tiré du défaut de force contraignante des cartes délimitant les ZPS. Nous limiterons donc l'objet de nos conclusions à l'examen de ce grief, tout en proposant à la Cour, pour le surplus, d'accueillir le recours.

Sur le grief tiré du défaut de force contraignante des cartes délimitant les ZPS

9. La Commission estime que les autorités flamandes n'ont pas correctement exécuté l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive au motif que les cartes géographiques délimitant les ZPS en Région flamande sont dépourvues de force contraignante.

10. La Commission explique que, en droit belge [8], les mesures arrêtées par les autorités régionales doivent nécessairement être publiées au *Moniteur belge* (journal officiel

5 — Mémoire en défense (p. 3).

6 — La Commission se réfère aux arrêts du 2 août 1993, Commission/Espagne (C-355/90, Rec. p. I-4221, points 28 à 32), et du 18 mars 1999, Commission/France (C-166/97, Rec. p. I-1719, point 21).

7 — Mémoire en duplique (p. 2 et 3).

8 — Voir la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires (*Moniteur belge* du 21 juin 1961) et la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (*Moniteur belge* du 15 août 1980).

du royaume de Belgique) pour acquérir une force contraignante. Seule cette publication créerait une présomption irréfragable de connaissance des mesures dans le chef des citoyens et assurerait, de ce fait, leur opposabilité aux tiers.

11. Or, souligne la Commission, les cartes géographiques délimitant les ZPS sur le territoire flamand ne feraient l'objet d'aucune publication au *Moniteur belge*. Elles seraient simplement déposées dans les maisons communales pour permettre à la population d'en prendre connaissance. Selon la Commission, cette mesure ne suffirait pas à mettre en œuvre le régime juridique de protection exigé par l'article 4 de la directive.

12. Le royaume de Belgique souligne que la question de la force contraignante des cartes délimitant les ZPS relève du droit interne des États membres. Ceux-ci disposeraient d'une marge d'appréciation considérable pour déterminer la manière dont ils assurent la force obligatoire des mesures transposant une directive. En tout état de cause, le gouvernement belge soutient que, selon la jurisprudence de la Cour de cassation (Belgique), le dépôt des cartes dans les maisons communales leur conférerait une force équivalente à celle d'une publication au *Moniteur belge*.

13. À la lumière de ces arguments, il convient de rappeler certains aspects des obligations qui incombent aux États membres lors de la transposition des directives.

14. Selon une jurisprudence constante, les dispositions d'une directive doivent être mises en œuvre avec une force contraignante incontestable ainsi qu'avec la spécificité, la précision et la clarté requises afin qu'il soit satisfait à l'exigence de sécurité juridique [9]. Le principe de sécurité juridique exige une publicité adéquate pour les mesures nationales assurant la transposition des directives [10], de manière à permettre aux sujets de droit de connaître la plénitude de leurs droits et, le cas échéant, de s'en prévaloir devant les juridictions nationales [11]. Toutefois, la Cour a précisé que le principe de sécurité juridique ne prescrit aucune forme particulière de publicité, telle que la publication des mesures

9 — Voir, par exemple, arrêt du 17 mai 2001, Commission/Italie (C-159/99, Rec. p. I-4007, point 32).

10 — Voir, en ce sens, arrêt du 20 juin 2002, Mulligan e.a. (C-313/99, Rec. p. I-5719, point 51).

11 — Voir, par exemple, arrêts du 23 mars 1995, Commission/Grèce (C-365/93, Rec. p. I-499, point 9), et du 10 mai 2001, Commission/Pays-Bas (C-144/99, Rec. p. I-3541, point 17).

nationales dans le journal officiel des États membres [12].

15. S'agissant de la directive, il est constant que les cartes délimitant les ZPS doivent nécessairement revêtir une force contraignante. En effet, si tel n'était pas le cas, la délimitation géographique des ZPS pourrait être mise en cause à tout moment et les objectifs de la directive seraient sérieusement mis en péril.

16. Dans la présente affaire, le royaume de Belgique ne conteste pas que, en vertu de la loi fédérale (la loi spéciale de réformes institutionnelles, précitée), les mesures adoptées par les autorités régionales doivent être publiées au *Moniteur belge* pour acquérir une force obligatoire. Le royaume de Belgique se prévaut néanmoins d'une exception à la règle. Il explique que, dans un arrêt du 7 octobre 1983 [13], la Cour de cassation a jugé qu'un projet de plan de secteur ne devient pas nécessairement obligatoire par sa seule publication au *Moniteur belge*, mais bien par son dépôt à la maison communale de chaque commune à laquelle s'étend ce plan. Le gouvernement belge soutient que cet arrêt, relatif à l'aménagement du territoire, est pleinement transposable aux cartes géographiques délimitant les ZPS.

17. Comme la Commission, nous pensons que cette thèse ne saurait être accueillie.

18. Il ressort du dossier [14] que l'arrêt dont se prévaut le gouvernement belge a été rendu dans des circonstances spécifiques. Ainsi, la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du 29 mars 1962 [15] dispose qu'un projet de plan de secteur doit faire l'objet d'une enquête publique, annoncée par voie d'affichages dans chaque maison communale, par des avis insérés à trois reprises au *Moniteur belge*, par des avis publiés à trois reprises dans trois journaux de la capitale et, si possible, dans trois journaux de la région concernée ainsi que par des communiqués diffusés à trois reprises par l'Institut national de radiodiffusion.

19. En outre, il ressort de la motivation de l'arrêt précité que, pour reconnaître la force obligatoire des projets de plan de secteur, la Cour de cassation s'est fondée sur plusieurs éléments spécifiques, tels que le libellé de la disposition litigieuse, l'économie générale de la loi ainsi que l'ensemble des déclara-

12 — Voir arrêt Mulligan e.a., précité (point 51).
13 — Pas., 1983, I, 142.
14 — Voir requête (points 34 et 35).
15 — *Moniteur belge* du 12 avril 1962.

tions du ministre compétent pendant les travaux parlementaires.

20. Or, force est de constater que, en l'espèce, le royaume de Belgique n'a pas démontré la réunion de telles circonstances. Certes, le gouvernement belge soutient que l'arrêté de l'exécutif flamand du 17 octobre 1988 exige le dépôt des cartes délimitant les ZPS dans les maisons communales [16].

21. Toutefois, le dossier ne permet pas de constater que les cartes litigieuses font l'objet d'une enquête publique identique à celle exigée par la loi précitée. De même, il n'est pas certain que le dépôt des cartes soit précédé de mesures de publicité comparables à celles prescrites par ladite loi. On ignore également si, comme dans l'affaire invoquée, la volonté du «législateur» vise effectivement à conférer une force obligatoire aux cartes par le dépôt de celles-ci dans les maisons communales. Enfin, on ignore surtout si, en droit belge, une mesure adoptée par une entité fédérée (l'arrêté de l'exécutif flamand) peut valablement déroger au principe de la publication prescrit par la loi fédérale (la loi spéciale de réformes institutionnelles).

22. Compte tenu de ces éléments, nous pensons que, en l'état du dossier, le royaume de Belgique n'a pas rapporté la preuve que les cartes délimitant les ZPS en Région flamande présentent une force contraignante «incontestable», conformément à la jurisprudence de la Cour [17].

23. En conséquence, nous proposons à la Cour d'accueillir le troisième grief formulé par la Commission.

16 — Voir requête (point 32).

17 — Voir, par exemple, arrêt Commission/Italie, précité (point 32).

Conclusion

24. Au regard des considérations qui précèdent, nous proposons donc à la Cour de déclarer:

«1) Le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 4, paragraphes 1, 2 et 4, de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages, en ce que la Région flamande n'a pas:

— adopté, dans le délai prescrit, les mesures législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour assurer la transposition complète de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de ladite directive;

— adopté les mesures législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour lier, de manière automatique, le classement d'un site en zone spéciale de protection à l'application d'un régime juridique de protection conforme à l'article 4, paragraphes 1, 2 et 4, de ladite directive, et

— adopté les mesures législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour conférer une force contraignante incontestable aux cartes délimitant les zones de protection spéciale situées sur son territoire.

2) Le royaume de Belgique est condamné aux dépens.»