

traduction

AVIS MOTIVE

adressé à la République portugaise
au titre de l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
en raison de l'application incorrecte de la directive 92/43/CEE

1. Le droit

La directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages 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. 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 faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire.

L'article 4 de la directive 92/43/CEE prévoit la sélection par les États membres et ensuite l'adoption d'une liste de sites d'importance communautaire (SIC) par la Commission.

L'article 4, paragraphe 5 dispose que "Dès qu'un site est inscrit sur la liste visée au paragraphe 2 troisième alinéa, il est soumis aux dispositions de l'article 6 paragraphes 2, 3 et 4."

Selon l'article 6, paragraphe 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."

D'après l'article 6, paragraphe 4 de la même directive, "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."

2. Les faits

Les autorités portugaises ont autorisé la construction de plusieurs projets touristiques susceptibles d'impliquer des impacts significatifs dans le Site d'Importance Communautaire (SIC) Comporta-Galé. Il s'agit en espèce des projets touristiques Lotissement Costa Terra, Terrain de Golf Costa Terra et Lotissement Herdade do Pinheirinho.

2.1. Les projets

Le projet Lotissement Costa Terra occupe une surface totale d'environ 200 ha (sur 2 Km de ligne de côte), implique l'imperméabilisation de 47,40 ha (correspondant à 23,5% de l'aire du projet) et comprend 206 lots de terrains pour la construction de villas, 1 lot pour la construction d'un hôtel, 1 lot pour la construction d'un gîte, 6 lots pour la construction d'appart-hôtels, 4 lots pour la construction d'appartements, et un total de 2912 lits. Il comprend également des services communs (réception, centres sportifs avec piscines couvertes et centre spa, magasins, cafés et terrasses, banque, discothèque, bars, plaines de jeux, 2 clubs de tennis de 2x6 courts, centre hippique, pompe à essence, parkings de 1857 places, 8 lacs, 20 ha d'espaces verts) et des projets associés d'approvisionnement d'eau, électricité, traitement des eaux usées et des déchets.

Le projet Golfe Costa Terra occupe une aire totale de 75,92 ha (inclus dans les 200 ha de l'urbanisation "Costa Terra") et consiste dans la réalisation d'un terrain de Golf de 18 trous ainsi que d'un ensemble de structures associées, tels qu'un clubhouse, réseau de distribution d'eau, réseau d'irrigation, infrastructures électriques, réseaux d'égouts et réseau de voies d'accès au terrain de golf.

Il y a en outre lieu de faire référence à l'installation de chantiers à l'extérieur de l'aire de 200 ha d'occupation des deux projets qui desserviront à la fois la construction du terrain de golf et du lotissement.

Les évaluations d'impact environnemental des deux projets ont été déclenchées en décembre 2004. Elles ont inclus des études d'impact en décembre 2004 et des addendas aux études d'impact en février 2005. Elles ont fait l'objet des rapports de la commission d'évaluation en juin 2005 et des déclarations finales d'évaluation (DIA) le 13 juillet 2005. L'exécution des projets a été autorisée le 23 mars 2007.

Le projet Herdade do Pinheirinho occupe une superficie totale d'environ 200 ha, implique l'imperméabilisation de 30 ha et comprend 204 lots pour la construction de villas, 2 lots pour la construction de deux hôtels, 4 lots pour la construction d'appart-hôtels, 3 lots pour appartements, et un total estimé de 2912 lits. Il inclut aussi un centre de golf et un terrain de golf de 27 trous d'une aire totale de 90 ha. Il comprend encore des services communs et des projets associés tels qu'un réseau de distribution d'eau, un réseau de distribution de gaz naturel, un réseau de télécommunications, des infrastructures électriques, des réseaux d'égouts et drainage, des voies d'accès, un réseau d'irrigation, une station d'épuration, des espaces verts.

L'évaluation d'impact environnemental a été déclenchée en décembre 2004. Elle a inclus une étude d'impact de novembre 2004 et une addenda à l'étude d'impact de mars 2005. Elle a fait l'objet d'une déclaration final d'évaluation (DIA) du 8 août 2005. L'exécution du projet a été autorisée le 4 décembre 2006.

Les trois projets se trouvent situés dans l'unité de construction ADT 4 (Fontainhas) du plan d'aménagement du littoral de la région d'Alentejo (PROTALI).

2.2. La désignation et la description du SIC

Le Site d'Importance Communautaire (SIC) Comporta-Galé (PTCON0034) a été proposé par le Portugal le 28 août 1997 et adopté au niveau communautaire le 19 juillet 2006 dans le cadre de l'article 4 de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

Le SIC abrite, dans la zone occupée par les projets, les habitats et espèces de flore et de faune qui suivent (on prend en considération les informations données par les études d'impact et les différents avis de l'Institut de conservation de nature et biodiversité (ICNB):

Lotissement Costa Terra

Pour ce qui concerne les habitats naturels:

2250* - Dunes littorales à *Juniperus spp.* – 42 ha

2270* Dunes avec forêts à *Pinus pinea* et /ou *Pinus pinaster* – 5, 5 ha

2260 – Dunes à végétation sclérophille du *Cisto-levenduletalia* (Dunas com vegetação esclerófila de *Cisto-levenduletalia*) – 36,93 ha;

4030 – Landes sèches européennes (Charnechas secas europeias) – 67,44 ha;

5210 – Matorrals arborescents à *Juniperus spp* (Matagais arborescentes de *Juniperus spp.*) - 33,5 ha;

9543 – "Pinhais méditerranéens com *Pinus pinea*" – probablement s'agissant de l'habitat 9540 Pinèdes méditerranéennes de pins mésogènes endémiques (Pinhais méditerranéens mesógenos endémicos) – 5,48 ha;

Pour ce qui concerne les espèces de flore:

Armeria rouyana (espèce prioritaire; il s'agit aussi d'un endémisme lusitanien), *Jonopsidium acaule* (espèce prioritaire; présence éventuelle), *Linaria ficelhoana* (aussi un endémisme lusitanien; présence éventuelle), *Ononis hackelii* (prioritaire et endémisme) *Herniaria maritima* (présence éventuelle), *Santolina impressa*, *Thymus carnosus*, *Thymus capitellatus*.

Pour ce qui concerne la faune: 10 espèces d'amphibies, 15 espèces de reptiles, 130 espèces d'oiseaux sauvages et 21 espèces de mammifères.

Golfe Costa Terra

Pour ce qui concerne les habitats naturels:

2250* - Dunes littorales à *Juniperus spp.* – 10 ha

2260 – Dunes à végétation sclérophille du *Cisto-levenduletalia* (Dunas com vegetação esclerófila de *Cisto-levenduletalia*) – 70,87 ha;

4030 – Landes sèches européennes (Charnecas secas europeias) – 110,70 ha;

5210 – Matorrals arborescents à *Juniperus spp.* (Matagais arborescentes de *Juniperus spp.*) - 49,88 ha;

6420 – Prados méditerranéens de herbes hautes et juncos (*Molinion-Holoschoenion*) - 0,10 ha;

9543 – "Pinhais méditerranéens avec *Pinus pinea*" – probablement s'agissant de l'habitat 9540 Pinèdes méditerranéennes de pins mésogéens endémiques (Pinhais méditerranéens mésogènes endémiques) – 7,47 ha;

Pour ce qui concerne les espèces de flore:

Armeria rouyana (espèce prioritaire; il s'agit aussi d'un endémisme lusitanien); *Jonopsidium acaule* (espèce prioritaire; présence éventuelle); *Linaria ficelhoana* (aussi un endémisme lusitanien; présence éventuelle); *Herniaria maritima* (présence éventuelle); *Santolina impressa*; *Thymus carnosus* et *Thymus capitellatus*.

Herdade do Pinheirinho

Pour ce qui concerne les habitats naturels:

2250* - Dunes littorales à *Juniperus spp.* – cartographié mais non quantifié;

2270* - Dunes avec forêts à *Pinus pinea* et /ou *Pinus pinaster* – cartographié mais non quantifié.

2190 - Depressões húmidas intradunares – 3,2 ha;

2260 - Dunas com vegetação esclerófila da *Cisto-Lavenduletalia* – 190,53 ha;

4030 - Charnecas secas europeias – 177,61 ha;

5210 - Matagais arborescentes de *Juniperus spp.* – 9,57 ha. (qui selon l'avis de l'ICN devra être identifié dans certains cas, même s'il se trouve dégradé, comme habitat prioritaire 2250* (Dunas littorales avec *Juniperus spp.*).

Pour ce qui concerne les espèces de flore:

Armeria rouyana (espèce prioritaire et endemisme lusitanien); *Jonopsidium acaule* (espèce prioritaire possiblement présente dans l'aire d'implantation du projet); *Herniaria maritima*; *Santolina impressa*; *Thymus carnosus* et *Thymus capitellatus*.

3. La procédure

Les projets ont fait l'objet d'une investigation préliminaire et donné lieu à l'envoi d'une lettre de mise en demeure.

3.1. L'investigation préliminaire

Par lettre du 30 mars 2006, les services de la Commission ont attiré l'attention des autorités portugaises sur les projets Costa Terra et Herdade do Pinheiro. Ils ont signalé que selon une plainte adressée à la Commission, l'aire d'implantation des projets abritait plusieurs habitats et espèces, quelques-uns prioritaires, protégés par la directive 92/43/CEE. En outre, il aurait été possible de trouver des localisations dans le territoire de la commune de Grândola mais à l'extérieur du SIC Comporta-Galé ne mettant pas en cause la conservation de la zone protégée.

La situation a été par la suite abordée au cours d'une réunion entre les services de la Commission et les autorités portugaises, le 21 avril 2006. Les autorités portugaises ont été invitées à apporter des éclaircissements au sujet des caractéristiques des projets, du déroulement de l'évaluation d'impact environnemental et du plan d'aménagement de la côte de la zone en question. Les mêmes autorités ont encore été priées de transmettre une copie des documents afférents à l'évaluation d'impact (notamment, études d'impact, rapport de la consultation publique, rapport final d'évaluation).

Par lettre du 13 juillet 2006, les autorités portugaises ont confirmé les explications données lors de la réunion et apporté un certain nombre de précisions complémentaires au sujet des impacts sur le SIC, des instruments de planification de la région et des raisons d'intérêt public supposées pouvoir justifier les projets.

La situation a été analysée lors d'une nouvelle réunion qui s'est déroulée le 24 avril 2007, dans laquelle les services de la Commission ont tout particulièrement demandé des précisions sur la cartographie du SIC et la transmission de la documentation afférente à l'EIE des projets. Elle a fait l'objet d'éclaircissements complémentaires de la part des autorités portugaises par lettre du 17 juin 2007.

Lors d'une réunion qui a eu lieu le 7 décembre 2007, les autorités portugaises ont insisté sur les arguments antérieurs - moindre importance des impacts sur le SIC, inexistence d'impacts significatifs sur des habitats prioritaires, analyse des alternatives dans le cadre des plans d'aménagement territorial, importance économique et sociale des projets. Elles ont aussi fait état du fait que deux autres projets localisés à l'intérieur du SIC Comporta/Galé étaient déjà en voie d'être approuvés. Il s'agissait des deux projets Herdade de Comporta.

3.2. La lettre de mise en demeure

Par lettre du 8 mai 2008 (réf. SG (2008) D/203119), la Commission a estimé que l'autorisation des projets Lotissement Costa Terra, Terrain de Golf Costa Terra et Herdade do Pinheiro contrevenait à l'article 6.3 et 4 de la directive 92/43/CEE.

Pour ce qui concerne l'article 6.3, la Commission a conclu que l'évaluation effectuée avait présenté plusieurs défaillances et contradictions et n'avait pas été appropriée du point de vue de la détermination des incidences sur le SIC Comporta/Galé.

Pour ce qui concerne l'article 6.4, la Commission a observé que, malgré le fait que les projets étaient susceptibles d'impacts sur des habitats et des espèces de flore non prioritaires et prioritaires et portaient atteinte à l'intégrité du SIC, ils n'avaient pas été soumis à une analyse de solutions alternatives dans le sens de la directive. En outre, les raisons d'ordre social et économique évoquées par les autorités portugaises ne pouvaient pas être accueillies car le projet était susceptible d'avoir des impacts sur des habitats et espèces prioritaires.

La Commission a aussi attiré l'attention sur deux autres projets: les projets Herdade da Comporta localisés aussi dans le SIC Comporta-Galé et aussi couverts par le plan d'aménagement du littoral de la région d'Alentejo (PROTALI) (respectivement ADT 2 (Carvalhal) et ADT 3 (Comporta)). Selon des informations reçues par la Commission, les projets occuperaient, respectivement, une superficie de 346,750 ha et 377 ha. Le premier inclurait 3467 lits touristiques et 1470 lits résidentiels, répartis en 2 hôtels, 2 appart-hôtels, 3 villages d'appartements et 250 villas, tout en prévoyant la possibilité de construction de 2 terrains de golf. Le second projet inclurait 4478 lits touristiques et 1496 lits résidentiels répartis en 4 hôtels, 11 villages d'appartements et 2 terrains de golf de 18 trous. La construction des deux projets a été rendue possible suite aux résolutions du Conseil de Ministres portugais n°17/2008 et n°18/2008 du 1 février 2008.

La Commission a observé qu'au cas où il se confirmerait que l'autorisation des deux projets Herdade da Comporta aurait été susceptible d'impliquer des impacts significatifs sur des habitats et espèces, des solutions alternatives n'avaient pas été analysées du point de vue de leurs incidences sur le SIC "Comporta/Galé" et que des justifications liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement n'auraient pas été évoquées, ces projets contreviendraient eux aussi aux dites dispositions de la directive 92/43/CEE.

3.3. Les réponses des autorités portugaises

3.3.1. Réponse du 2 octobre 2008

Les autorités portugaises ont fait parvenir une première réponse à la mise en demeure, le 2 octobre 2008 (réf. SG (2008) A/07591).

Elles commencent par réaliser l'inventaire des habitats et espèces présents dans le SIC.

Elles essayent ensuite de démontrer que les évaluations d'incidences des projets avaient été adéquates et que les projets n'étaient pas susceptibles d'impliquer des impacts significatifs sur des habitats prioritaires.

Selon les autorités portugaises, les conclusions tirées par les commissions d'évaluation s'étaient appuyées sur l'avis de l'Institut de conservation de la nature (entre temps désigné par Institut de conservation de la nature et biodiversité (ICNB)), selon lequel les projets Costa Terra et Herdade do Pinheiro n'affectaient pas des habitats prioritaires et étaient uniquement susceptibles d'affecter de façon significative les habitats non prioritaires 2260 et 4030. Cela étant, les autorités portugaises concluent que les avis finaux des

commissions d'évaluation n'avaient pas contredit les avis techniques de l'organisme technique compétent. Par ailleurs, selon les mêmes autorités, les lacunes relatives à l'analyse des impacts cumulatifs avaient été corrigées suite aux conditions imposées par l'ICNB ayant comme objectif d'assurer la connectivité entre les systèmes d'habitats et d'espèces du littoral et de l'intérieur (notamment, des limitations quant à la localisation des voies d'accès).

La réponse apporte ensuite des explications plus détaillées au sujet des incidences des projets.

Les impacts sur des habitats prioritaires ne s'étaient pas révélés significatifs car l'affectation était résiduelle et concernait des habitats fragmentés se trouvant dans un état de conservation peu intéressant en vue de leur régénération, il s'agissait en plus des habitats non fondamentaux pour ce qui concernait la protection de l'intégrité du SIC, compte tenu qu'ils se trouvaient bien représentés dans d'autres aires du site. En outre, l'imposition de mesures compensatoires et de gestion par l'ICNB avait eu en vue le maintien et l'amélioration de l'état de conservation des habitats et espèces affectés.

Les autorités portugaises citent à cet égard les documents interprétatifs de la Commission (Gestion des sites Natura 2000: les dispositions de l'article 6 de la directive 92/43/CEE (2000), et Document d'orientation sur l'article 6.4 de la directive 92/43/CEE (janvier 2007)). Elles signalent que selon les documents susvisés, l'importance des effets doit être déterminée par rapport aux caractéristiques spécifiques et aux conditions environnementales des SIC et l'évaluation d'incidences doit prendre en considération la pondération de la structure et fonction du site, l'aire, la représentativité et état de conservation des habitats prioritaires et non prioritaires, leur dimension, etc.

Pour ce qui concerne les espèces prioritaires de flore, la réponse signale que dans les 2 projets Costa Terra l'étude d'impact n'avait confirmé que la présence réduite de l'espèce *Armeria royana* - celle des espèces *Ionopsidium acaule*, *Linaria ficelhoana* et *Ononis hackelii* était uniquement potentielle. Malgré cela, l'ICNB avait exigé la transplantation des exemplaires non affectés par la construction vers des zones qui ne faisaient pas l'objet d'intervention. Cette mesure avait été accueillie par le plan de gestion du projet. Pour ce qui concernait le projet Herdade do Pinheirinho, on avait détecté la présence des espèces *Armeria royana* (prioritaire), *Thymus carnosus* et *Santolina impressa*. Néanmoins, elles étaient beaucoup plus répandues dans d'autres zones du SIC, ce qui signifiait que les impacts sur les espèces en cause étaient peu significatifs. Malgré cela, l'ICNB avait indiqué comme mesure de mitigation le renfort de la population et la transplantation des exemplaires non affectés par la construction vers des zones qui ne faisaient pas l'objet d'intervention.

Pour ce qui concerne la faune, la réponse communique que l'ICNB avait effectivement signalé que les études d'impact ne se référaient pas aux impacts découlant de la fragmentation causée par les édifices, les voies d'accès et l'occupation intensive de la zone et que la dite situation impliquait un effet de barrière pour ce qui concernait les espèces les plus sensibles. Néanmoins, l'ICNB avait déterminé qu'il était nécessaire d'assurer la connectivité des systèmes d'habitats et d'espèces du littoral et de l'intérieur et la perméabilité de l'espace entre les deux noyaux de l'ADT Fontainhas occupés par les projets Costa Terra et Herdade do Pinheirinho par le biais de plusieurs mesures: interdiction de l'ouverture de nouveaux accès; avis préalable de l'ICNB sur l'élargissement ou le pavement des voies déjà existantes; interdiction de passage de

piétons et véhicules entre les zones des projets et les zones environnantes et entre les aires d'occupation des trois projets.

Même si les impacts négatifs sur des habitats et espèces non prioritaires étaient significatifs, ils n'affectaient pas l'intégrité du SIC. En outre, compte tenu de la nature non significative des incidences sur les valeurs prioritaires, les mesures prises dans le cadre des plans de gestion des projets présentés par les promoteurs et validées par l'ICNB s'avéraient suffisantes pour minimiser et compenser les impacts, d'autant plus que les impacts cumulatifs devraient être considérés comme négligeables.

La réponse se prononce ensuite sur la prise en compte des impacts cumulatifs. Selon les autorités portugaises, l'analyse des effets cumulatifs s'était effectuée à deux niveaux: par le biais des instruments d'aménagement du territoire et dans le cadre des procédures d'évaluation des incidences environnementales.

Pour ce qui concerne le premier niveau, les autorités portugaises font état des plans d'aménagement suivants: le PROTALI (plan régional de Alentejo), approuvé le 27 août 1993; le PDM (plan d'aménagement municipal de Grândola), approuvé le 8 février 1996; le POOC (plan d'aménagement de l'orle côtière), approuvé le 29 octobre 1999; le PP (plan de détail de l'ADT Fontainhas (qui inclut les deux projets Costa Terra et celui de Herdade do Pinheiro)), approuvé le 7 février 2003. Le PROTALI a prévu des unités d'aménagement du territoire, les UNOR, et des aires de développement touristique dans le littoral, les ADT, dont la délimitation a été réglementée par les PDM et dont les types d'utilisation et niveau d'occupation avaient été définis par les PP.

La réponse est de l'avis que les différents plans, en particulier le PROTALI et les PDM, même si antérieurs à la première phase d'implémentation de la directive 92/43/CEE, avaient pris en compte les objectifs de conservation de la Nature et les impacts cumulatifs des projets. La preuve était que les ADT avaient fait l'objet de plusieurs modifications par des raisons d'ordre environnemental. Cela étant, il avait été déterminé que chaque ADT ne pouvait occuper plus de 7,5% de l'aire de l'UNOR correspondante car, tel que conclu par les équipes techniques qui avaient étudié la question, il avait été considéré suffisant de réserver 92,5% de l'aire de chaque UNOR à l'usage agricole. Ce critère avait été repris par les PDM et PP. En outre, les instruments d'aménagement avaient aussi déterminé les taux de construction et la charge de population de chaque ADT de façon à mitiger l'impact environnemental. Cette évaluation avait par après été confirmée par l'évaluation d'impact environnemental des projets, le second niveau d'analyse des incidences cumulatives.

Pour ce qui concerne l'évaluation d'impact, les autorités portugaises signalent que l'annexe II de l'EIE du projet Golf Costa Terra avait mis en balance les impacts des projets Herdade do Pinheiro et Lotissement Costa Terra. Pour ce qui tenait aux effets de barrière et de fragmentation, ils avaient été pris en considération par l'EIE susvisée et l'avis de l'ICN. À cet égard la réponse répète ce qu'elle a signalé avant: l'ICN avait déterminé qu'il était nécessaire d'assurer la connectivité des systèmes du littoral et de l'intérieur et la perméabilité de l'espace existant entre les deux noyaux de l'ADT (Fontainhas), moyennant l'interdiction de la construction de voies d'accès ou d'autres infrastructures dans ladite zone. Il avait encore été considéré fondamental de ne pas affecter la zone entourant les projets pendant les travaux et après la construction et d'interdire le passage de véhicules et de piétons. L'EIE du projet Herdade do Pinheiro avait lui aussi analysé les impacts cumulatifs et défini des mesures de mitigation à l'encontre des effets de fragmentation de façon à assurer l'intégrité du site. Encore une

fois, l'ouverture de nouveaux accès avait été interdite, y compris entre le projet Herdade do Pinheirinho et le projet Costa Terra, le pavement ou l'élargissement des voies déjà existantes avaient été soumis à l'avis préalable de l'ICN et il avait été interdit le passage de véhicules ou de piétons entre l'aire du projet et l'aire qui l'entoure, entre les aires des deux noyaux de l'ADT et entre la zone du terrain de golf de Pinheirinho et la côte.

Les autorités portugaises tirent la conclusion que les effets cumulatifs ont été analysés de différentes perspectives et concluent que les évaluations des incidences environnementales des projets ont été correctes et que les projets n'affectent pas d'habitats prioritaires.

La réponse se prononce ensuite sur l'analyse des solutions alternatives. Les autorités nationales manifestent le point de vue que l'analyse des alternatives ne devait pas être obligatoirement réalisée dans le cadre de l'évaluation d'incidences, car lors de la proposition des projets leur localisation avait déjà été pondérée par rapport à d'autres alternatives dans le cadre des plans d'aménagement du territoire. Elles précisent que l'évaluation d'incidences avait visé uniquement la validation ou la non validation de la pondération antérieurement réalisée. En outre, même si les plans d'aménagement en question étaient antérieurs à la transposition de la directive 92/43/CEE vers l'ordre juridique portugais, les objectifs de celle-ci avaient été pris en compte lors de l'élaboration des plans d'aménagement y compris les plans de détail PP. Il se vérifiait encore que l'analyse de la localisation des projets effectuée au niveau des options prises par le PROTALI n'avait pas été contredite par la proposition de désignation du SIC Comporta/Galé. Cela avait été confirmé par le plan sectoriel de gestion du réseau Natura (PSRN2000).

La réponse se réfère ensuite aux raisons d'intérêt public du projet. Elle reproduit des passages des décisions qui ont mené à la classification des projets comme étant d'intérêt public (décision de la mairie de Grândola du 11 août 2005; décisions (despachos conjuntos) du Gouvernement n°164 et n°165/2006 du 29 décembre 2005 pour les projets Herdade do Pinheirinho et Costa Terra. Les décisions décrivent les caractéristiques sociales et économiques d'Alentejo, notamment de la commune de Grândola, signalent tout particulièrement qu'il s'agit d'une région présentant des taux élevés de chômage et de vieillissement de la population et estiment que les projets constitueraient un facteur important de la récupération économique de la région.

Finalement, la réponse donne des explications sur les mesures de compensation prévues. Elle reproduit, à titre d'exemple, le texte de la DIA du projet Herdade do Pinheirinho: attribution d'aires de dimension suffisante et adéquate au développement des habitats 2190, 2260 et 4030 y compris pour ce qui concerne les aires où la présence des dits habitats était uniquement potentielle. Elle précise que les mesures devraient être mises en œuvre avant le début des travaux.

Les autorités portugaises concluent que de leur point de vue, il n'existait pas une quelconque violation de la Directive 92/43/CEE et envoient en annexe les documents suivants: un extrait du plan sectoriel PSRN2000, publié le 21 juillet 2008; un mémorandum de l'ICNB appelé "mitigation, gestion et intégrité du site"; un mémorandum de l'ICNB appelé "analyse d'incidences"; le plan de gestion environnemental du lotissement Costa Terra; le plan de gestion environnemental pour le lotissement Herdade do Pinheirinho; le plan stratégique d'intervention environnemental dans Herdade da Comporta; un document appelé "analyse de l'inexistence des solutions alternatives."

Le plan sectoriel du réseau Natura réalise une analyse globale des habitats et espèces de flore et de faune existants dans le territoire portugais, donne des orientations générales sur la gestion des aires protégées, effectue l'articulation avec les autres instruments de gestion territorial et établit des fiches explicatives par site: notamment, leur caractérisation, les facteurs de menace, les orientations de gestion (notamment pour ce qui concerne les infrastructures touristiques. Le mémorandum "mitigation, gestion et intégrité du site" indique l'aire d'occupation des différents projets, les aires des habitats affectés, les espèces affectées et les mesures de mitigation et compensation prévues. Le mémorandum "analyse d'incidences" développe les raisons qui ont conduit à la synthèse effectuée dans le mémorandum antérieur pour ce qui concerne le projet Herdade do Pinheiro et les deux projets Costa Terra. Les plans de gestion et le plan stratégique contiennent des inventaires des mesures destinées à mitiger les impacts des projets. Le document "analyse de l'inexistence des solutions alternatives" développe les explications au sujet des alternatives transmises dans les communications antérieures et apporte des précisions sur les études, plans et programmes utilisés dans l'élaboration des différents plans d'aménagement.

On considère utile de transcrire les informations données par le mémorandum "mitigation, gestion et intégrité du site" et on se référera aux autres documents dans le cadre de l'analyse.

3.3.2. Le mémorandum de l'ICNB "mitigation, gestion et intégrité du site"

Le mémorandum apporte les informations suivantes:

- Herdade do Pinheiro (200 ha)

Habitats: 3,2 ha de l'habitat 2190; 9,57 ha de l'habitat prioritaire 2250; 190,5 ha de l'habitat 2260, la plupart en mosaïque avec l'habitat 4030; 177,6 ha de l'habitat 4030, la plupart en mosaïque avec l'habitat 2260. Tous les habitats affectés sont considérés comme étant très dégradés.

Mesures prévues pour les habitats: récupération des 3 aires de l'habitat 2190; utilisation d'aires de dimension suffisante pour le développement des habitats 2260 et 4030; exécution de plans de gestion pour le maintien et amélioration de l'état de conservation de l'habitat prioritaire 2250; application d'un plan de monitoring des habitats classés.

Flore: *Armeria rouyana* (prioritaire), *Herniaria maritima* (non confirmée), *Santolina impressa*, *Thymus carnosus*, *Thymus capitellatus*, *Jonopsidium acaule* (prioritaire non confirmée).

Mesures prévues pour la flore: renforcement de la population; reproduction en laboratoire; transplantation des exemplaires des zones affectées vers d'autres zones; plan de monitoring.

- Costa Terra (Lotissement et Golf) (200 ha)

Habitats: 50 ha de l'habitat prioritaire 2250, en mauvais état de conservation et fragmenté (2,3% de l'aire de l'habitat existant dans le SIC); 71 ha de l'habitat 2260, en bon état mais en quantité réduite (0,5% de l'aire de l'habitat existant dans le SIC); 7,5 ha de l'habitat

prioritaire 2270, dans une mauvaise condition (0,1% de l'aire de l'habitat existant dans le SIC); 110 ha de l'habitat 4030, en bon état et en quantité réduite (1,4% de l'aire de l'habitat existant dans le SIC).

Mesures prévues pour les habitats: utilisation d'aires de dimension suffisante pour le développement de l'habitat prioritaire 2250 (le plan de gestion prévoit 80 ha de compensation pour la perte de 50 ha et prévoit aussi des mesures pour les aires de cet habitat non directement affectées); maintien des aires de l'habitat prioritaire 2270 dont la gestion doit aussi améliorer son état de conservation (le plan de gestion inclut cette mesure); mise en œuvre d'un plan de monitoring.

Flore: *Armeria rouyana* (prioritaire), *Herniaria maritima* (non confirmée), *Linaria ficalhoana* (non confirmée), *Santolina impressa*, *Thymus carnosus*, *Thymus capitellatus*, *Jonopsidium acaule* (prioritaire non confirmée). Les espèces confirmées ont des grandes aires de distribution dans le site et se trouvent en bon état de conservation. Dans l'aire du projet le nombre d'exemplaires est réduit et on considère que l'affectation des espèces en question est réduite.

Mesures prévues pour la flore: similaires à celles de Pinheirinho et incluses dans le plan de gestion.

Le mémorandum indique aussi les aires affectées et les mesures prises pour ce qui concerne les deux projets Herdade da Comporta.

Le memorandum indique ensuite des mesures de mitigation/compensation à caractère général. Il se réfère aux plans de gestion de Costa Terra et Herdade de Pinheirinho et au programme d'intervention pour Comporta et Carvalhal. Pour ce qui concerne le plan de gestion de Costa Terra, il précise que le plan vise aussi à minimiser les impacts cumulatifs avec le projet Herdade de Pinheirinho.

Le mémorandum conclut que compte tenu du caractère non significatif des impacts (pour ce qui concerne les valeurs classées comme prioritaires) et les mesures de gestion imposées, les impacts existants peuvent être minimisés et compensés. Les impacts cumulatifs sont négligeables et les projets considérés individuellement et globalement n'affectent pas l'intégrité du SIC.

3.3.3. Réponse du 8 mai 2009

Lors d'une deuxième réponse, du 8 mai 2009 (réf. SG (2009) A/03856), à la lettre de mise en demeure, les autorités portugaises ont communiqué que la proposition du PROTAlentejo (qui procédait à la révision du PROTALI) se trouvait en cours. Elles ont précisé que le PROTAlentejo constituait le cadre de référence pour les plans d'aménagement municipal (PDMs). Elles se sont aussi référées à l'évaluation stratégique du nouveau plan et signalé qu'une des options stratégiques du plan était la conservation et valorisation de l'environnement et du patrimoine naturel.

Le PROTAlentejo avait validé et renforcé les options prises par le plan antérieur, le PROTALI, compte tenu, notamment du fait qu'il s'agissait d'une région soumise à de fortes pressions économiques, notamment touristiques. La proposition prenait en compte l'existence des sites d'importance communautaire, notamment celui de Comporta-Galé, et était conforme aux orientations de gestion du plan sectoriel du réseau Natura au Portugal

(PSNR2000). Elle déterminait la nécessité de préserver les mosaïques d'habitats naturels associés aux estuaires et aux zones côtières moyennant notamment un correct aménagement de l'occupation urbaine et touristique. Dans le SIC Comporta-Galé, le cordon dunaire méritait une relevance particulière compte tenu de la notable variété, extension et état de conservation des habitats présents dans les dunes. La proposition signalait la nécessité d'implémenter des plans de gestion pour les utilisations déjà existantes et de renforcer la protection et la capacité de gestion du SIC Comporta-Galé par le biais de l'élaboration d'un plan de gestion et si nécessaire par d'autres mesures.

L'Institut de conservation de la nature et de la biodiversité (ICNB) avait été chargé par une décision (despacho) du Ministre de l'Environnement, du 22 avril 2009, d'élaborer le plan de gestion du SIC Comporta-Galé avec la participation de toutes les autorités centrales, régionales et locales intéressées. Le plan de gestion serait développé sur base des orientations de gestion approuvées par le PSRN2000 et bénéficierait des propositions de gestion développées par les promoteurs des projets touristiques du SIC. Ces études et propositions étaient en train d'être approfondies moyennant la collaboration entre les ONGs et les promoteurs. L'élaboration du plan de gestion du SIC Comporta-Galé avait fait l'objet d'une candidature au Programme Opérationnel Régional de Alentejo.

La décision du Ministre déterminait encore la constitution d'un groupe de suivi, incluant des représentants des promoteurs et des ONGs pour évaluer en priorité la création d'une aire protégée dans les termes du régime national de conservation de nature et biodiversité prévu par le décret-loi 142/2008 du 24 juillet 2008.

La réponse transcrit ensuite des passages du plan stratégique national de tourisme (PENT) et apporte quelques explications au sujet de la stratégie nationale pour la gestion intégrée de la côte (ENGIZC) par rapport à la région de Alentejo et réfère que les orientations de cette stratégie avaient été prises en compte par le PROTAlentejo. Le nouveau plan définissait les mêmes noyaux de construction de PROTALIS (ils se désigneraient par NDT et non plus par ADT): ADT 1 (Tróia); ADT 2 (Carvalhal (Herdade da Comporta)); ADT 3 (Comporta (Herdade da Comporta)); ADT 4 (Fontainhas (Costa Terra et Herdade do Pinheirinho)); ADT 6 (Costa de Santo André). L'ADT de Melides n'était pas confirmée. Les autorités portugaises précisent encore que dans l'ADT 6 (Costa de Santo André) se trouvaient d'ores et déjà prévus 4 hôtels, appartements et un village touristique d'un total de 1200 lits, aussi bien qu'un centre hippique, des équipements culturels et sportifs, et des restaurants.

Les autorités portugaises concluent qu'elles étaient convaincues que le PROTAlentejo, le plan de gestion du SIC Comporta/Galé et les autres instruments de gestion du site promues par les promoteurs ensemble avec les ONGs permettraient de limiter la pression urbaine dans cette zone du littoral et de maintenir la conservation des valeurs naturelles qui avaient motivé le classement du réseau Natura dans cette zone.

3.3.4. Réponse du 1 mars 2010

Le dossier a de nouveau été abordé lors d'une réunion réalisée à Lisbonne, le 8 mai 2009. Lors de la réunion, les autorités portugaises ont confirmé les informations relatives à la révision du PROTALIS, à l'intention d'élaborer un plan de gestion du SIC Comporta-Galé et de créer une aire de protection dans le cadre du régime juridique national de conservation de la nature et de la biodiversité. Par lettre du 27 janvier 2010 (réf. ares (2010) 42062), les services de la Commission ont demandé des informations à jour sur

les instruments susvisés. Par lettre du 1 mars 2010 (réf. proc. 0444), les autorités portugaises ont indiqué ce qui suit:

Pour ce qui concerne le PROTAlentejo, la consultation publique avait été conclue le 7 mai 2009 et le rapport de la consultation révélait une forte incidence des contributions pour ce qui concerne l'urbanisation des espaces touristiques et des espaces ruraux et la thématique des voies d'accès.

Selon les autorités portugaises, on attendait maintenant la définition des formes et des délais d'adaptation des PDM au PROTAlentejo pour pouvoir déclencher le processus législatif d'adoption des nouveaux plans, il n'étant pas possible pour l'instant de donner une indication du temps de conclusion du processus.

Pour ce qui concerne le plan de gestion du SIC, la réponse explique que l'élaboration du plan requérait la concertation de plusieurs agents intéressés (communes, commission de coordination du développement régional (CCDR- Alentejo), promoteurs des projets et ONGs) et la conclusion de toute une série de procédures administratives. Les autorités portugaises informent aussi que le plan avait fait l'objet d'une candidature à un financement communautaire dans le cadre du programme opérationnel d'Alentejo d'un montant de 180.000 euros. Elles expliquent encore que la procédure administrative pour l'ouverture du marché public avait été déclenchée à la fin de 2009 et qu'on attendait la conclusion du marché prochainement.

Quant à l'aire protégée de statut privé, le 23 septembre de 2009 le Ministre avait émis une nouvelle décision (despacho) chargeant l'ICNB de vérifier dans quels termes il serait possible de la créer. Suite à la demande des promoteurs, le 7 octobre 2009 il avait été publié l'arrêté (portaria) 1181/2009 qui réglementait la procédure spéciale de désignation de l'aire. On attendait pour l'instant la concrétisation des propositions des promoteurs.

4. L'appréciation juridique

L'analyse développée ci-après ne concerne que les deux projets Costa Terra et le projet Herdade do Pinheirinho.

4.1. L'article 6.3 de la Directive 92/43/CEE

L'article 6, paragraphe 3 de la directive 92/43/CEE prévoit que 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.

Dans la mise en demeure, en date du 8 mai 2008 la Commission a estimé que les évaluations d'incidences des projets Costa Terra (composante urbaine et terrain de golf) et Herdade do Pinheirinho n'ont pas été adéquates du point de vue des objectifs de conservation du SIC Comporta/Galé. À cet égard elle a avancé fondamentalement deux

ordres de raisons: incohérence entre les conclusions de l'EIE et la situation de fait existante; manque d'analyse des effets cumulatifs des différents projets.

4.1.1. L'incohérence de l'évaluation

Pour ce qui concerne le projet Lotissement Costa Terra, la Commission a mis en évidence que l'Institut de conservation de la nature (l'ICN), appelé à se prononcer dans le cadre de l'évaluation d'impact environnemental (l'EIE), avait considéré que l'étude d'impact avait effectué une identification erronée de deux habitats qui en fait étaient des habitats prioritaires: à la place de l'habitat 5210, le projet affectait 42 ha de l'habitat prioritaire 2250 - Dunes littorales à *Juniperus* spp. et à la place de l'habitat 9540, le projet affectait 5,5 ha de l'habitat prioritaire 2270 - Dunes avec forêts à *Pinus pinea* et/ou *Pinus pinaster*. De plus l'ICN avait signalé qu'il y avait lieu d'attendre, du fait de l'exécution du projet, des impacts significatifs sur certains habitats visés à l'annexe I de la directive 92/43/CEE dans une extension de 158 ha.

Le rapport final de la Commission d'évaluation d'impact environnemental du projet a reconnu l'erreur pour ce qui concerne les habitats prioritaires 2250 et 2270. Néanmoins, la conclusion tirée a été que les impacts sur les habitats prioritaires ne seraient pas significatifs. La Commission d'évaluation a allégué que les habitats prioritaires en question présentaient un caractère résiduel et fragmenté, se trouvaient en mauvais état de conservation et se circonscrivaient à des petites aires.

Selon la Commission, l'argument avancé par les autorités portugaises concernant le caractère résiduel, fragmenté et dégradé des habitats ne pouvait pas être admis comme une justification. En effet, il incombe aux Etats membres une obligation de maintenir en bon état de conservation les espèces et les habitats des sites, ce qui peut impliquer l'adoption des mesures visant la conservation habitats et espèces comme encore des mesures correctrices. En outre, des aires de 42 et 5,4 ha ne pouvaient pas être considérés comme présentant un caractère négligeable, il s'agissant d'habitats prioritaires et il s'avérant aussi que le SIC avait fait l'objet d'un projet LIFE destiné à assurer la conservation des habitats en question (LIFE98 NAT/P/005235, "NATURA 2000 network of the Setúbal Peninsula/Sado").

La Commission a encore précisé que l'étude d'impact avait aussi indiqué des impacts sur plusieurs espèces de flore prioritaire (*Armeria rouyana* (plus endemisme lusitanien), *Jonopsidium acaule*, *Linaria ficalhoana* (plus endemisme lusitanien), *Ononis hackelii* (plus endemisme lusitanien)), confirmées par une visite de l'ICN au local.

Finalement, la Commission a signalé que l'étude d'impact de l'EIE du projet Lotissement Costa Terra avait identifié 10 espèces d'amphibies, 15 espèces de reptiles, 130 espèces d'oiseaux sauvages et 21 espèces de mammifères susceptibles d'impacts négatifs permanents et irréversibles, tout en les considérant de magnitude réduite. La Commission a signalé ensuite que l'avis émis par l'ICN dans le cadre du projet mettait en évidence le fait que l'étude d'impact ne se référait pas aux impacts découlant de la fragmentation causée par la construction des différentes composantes et aspects du projet (l'urbanisation, les réseaux d'accès et l'occupation intensive de l'aire), ce qui impliquerait un effet de barrière pour les espèces de faune en question.

Pour ce qui concerne le projet Terrain de Golf Costa Terra, la Commission a pris acte que l'étude d'impact avait conclu qu'il n'y avait pas d'habitats prioritaires dans la zone du projet. L'addenda à l'étude d'impact avait identifié une aire de 239,02 ha d'habitats d'importance communautaire directement affectés par le projet. La Commission

d'évaluation avait donné un avis favorable compte tenu de l'évaluation globale effectuée et des aspects signalés dans le rapport. Toutefois, encore une fois l'ICN avait signalé qu'au moins 10 ha de l'habitat prioritaire 2050 seraient soumis à des impacts négatifs. En outre, selon l'ICN les mêmes espèces prioritaires de flore qui étaient détruites par le projet d'urbanisation feraient également l'objet d'impacts négatifs dans la zone du golf.

Quant au projet Herdade do Pinheirinho, la Commission a commencé par observer que l'étude d'impact initiale contenait des lacunes tellement évidentes d'information que la Commission d'évaluation avait considérée nécessaire de demander sa révision. Or, la version révisée de l'étude signalait des impacts directs sur des habitats prioritaires, à savoir, 2250 - Dunes littorales à *Juniperus spp* et 2270 - Dunes avec forêts à *Pinus pinea* et /ou *Pinus pinaster*. Elle signalait encore des impacts sur les habitats non prioritaires dans une aire de 130,54 ha.

De plus, l'addenda à l'étude d'impact considérait que les deux habitats prioritaires susvisés subissaient aussi, dans une superficie totale de 216,66 ha, des impacts indirects parce qu'ils se trouvaient dans un périmètre de 500 mètres par rapport aux urbanisations Herdade do Pinheirinho et Costa Terra. Des impacts indirects du même type étaient aussi prévus sur des habitats non prioritaires dans une aire de 1.531,39 ha.

Selon l'avis d'ICN, on pourrait encore s'attendre à des impacts négatifs directs résultant de déplacements de terre pour l'exécution du terrain de golf et la construction de trois lagunes dans les dunes situées tout au long de la partie ouest de l'urbanisation (la plus sensible car localisée du côté de la mer et de la ligne de dunes). Selon l'ICN, l'étude d'impact avait omis les interventions au long de cette aire, notamment la construction des trois lagunes. Ces interventions impliqueraient des impacts négatifs directs sur les habitats prioritaires 2270 et 2250 et sur l'habitat non prioritaire 2260.

L'étude d'impact du projet Herdade do Pinheirinho indiquait encore des impacts directs sur deux espèces de flore prioritaire et plusieurs espèces de faune.

Cela étant, la Commission a été de l'opinion que l'avis favorable de la Commission d'évaluation d'impact dans les trois projets s'était avéré incorrect et en contradiction avec les avis techniques de l'organisme compétent en matière de conservation de la nature, ce qui amenait à la conclusion que l'évaluation des incidences du projet sur le SIC n'avait pas été appropriée.

Dans la réponse du 2 octobre 2008, le Portugal a exprimé l'avis que les conclusions tirées par les commissions d'évaluation se sont appuyées sur l'avis de l'Institut de conservation de la nature (entre temps désigné par Institut de conservation de la nature et biodiversité (ICNB)), selon lequel les projets Costa Terra et Herdade do Pinheirinho n'affectaient pas des habitats prioritaires et étaient uniquement susceptibles d'affecter de façon significative des habitats non prioritaires.

Selon les autorités portugaises, les impacts sur des habitats prioritaires ne se sont pas révélés significatifs car l'affectation était résiduelle et concernait des habitats fragmentés se trouvant dans un état de conservation peu intéressant en vue de leur régénération. Il s'agissait en plus des habitats non fondamentaux pour ce qui concernait la protection de l'intégrité du SIC, compte tenu qu'ils se trouvaient bien représentés dans d'autres aires du site.

Pour ce qui concerne les espèces de flore, les autorités portugaises signalent que dans les deux projets Costa Terra l'étude d'impact n'a confirmé que la présence réduite de l'espèce

prioritaire *Armeria royana*. Pour ce qui concernait le projet Herdade do Pinheirinho, on avait détecté la présence des espèces *Armeria royana* (prioritaire), *Thymus carnosus* et *Santolina impressa*. Néanmoins, elles étaient beaucoup plus répandues dans d'autres zones du SIC, ce qui signifiait que les impacts sur les espèces en cause étaient peu significatifs. En tout état de cause, l'ICNB avait indiqué comme mesures de mitigation le renfort de la population et la transplantation des exemplaires non affectés par la construction vers des zones qui ne faisaient pas l'objet d'intervention. Ces mesures avaient été recueillies par les plans de gestion des projets présentés par les promoteurs.

La Commission admet que les Commissions d'évaluation d'impact des différents projets ont pris en compte les avis de l'ICNB. Néanmoins elle remarque que l'intervention de l'ICNB a souvent été motivée par la nécessité de corriger les lacunes des évaluations effectuées et elle continue à mettre en cause les conclusions tirées au sujet des impacts des projets.

La Commission doit confirmer que le mauvais état des habitats ou espèces présents dans le site ne peut pas justifier la conclusion selon laquelle les effets découlant des projets sont mineurs, vu qu'il incombe aux Etats membres une obligation de maintenir en bon état de conservation les espèces et les habitats des sites.

Les autorités portugaises allèguent que leur conclusion au sujet de l'inexistence d'une affectation significative des habitats ou des espèces de flore prioritaires découle d'une appréciation de leur représentativité et des conditions environnementales concrètes du SIC, tel que demandé par les documents interprétatifs de la Commission. Les habitats et espèces en question seraient bien représentés dans d'autres zones et pour cette raison leur affectation dans l'aire d'implantation des projets ne mettrait pas en cause l'intégrité du SIC.

La Commission s'interroge sur la façon dont les EIE des différents projets ont pu apprécier la représentativité des habitats et espèces de flore dans la globalité du SIC et estime non-fondée la conclusion selon laquelle les incidences des projets ne mettraient pas en cause l'intégrité du SIC. En effet, les plans d'aménagement du territoire couvert par le SIC Comporta/Galé prévoient 5 autres aires (ADTs/NDTs) destinées à la construction d'urbanisations touristiques, pour un nombre total de personnes qui se trouve actuellement fixé en 50.000, selon la réponse à la mise en demeure du 2 octobre 2008, et en 56.000, selon le document d'analyse des alternatives annexé à la réponse. Sans l'évaluation des impacts cumulatifs des différents projets il ne s'avère pas possible d'établir le poids relatif des incidences de chaque projet et de conclure que les projets ne mettent pas en cause l'intégrité du SIC. Or, tel qu'il sera analysé ci-après, l'analyse des impacts cumulatifs des projets prévus pour le SIC n'a pas été adéquate.

La Commission remarque aussi que, selon les rapports de l'EIE et de l'ICNB, les projets affectent en grande échelle des habitats et espèces non prioritaires et que l'affectation des valeurs non prioritaires, même si moins importante, ne peut pas néanmoins être considérée comme négligeable. En effet, tel que signalé dans les rapports et mémorandums de l'ICNB, on note dans le projet Herdade do Pinheirinho l'affectation directe de 3,2 ha de l'habitat 2190; 9,57 ha de l'habitat prioritaire 2250; 190,5 ha de l'habitat 2260; 177,6 ha de l'habitat 4030, et des impacts indirects sur 216,66 ha des habitats prioritaires 2250 et 2270 et 1.531,39 ha d'habitats non prioritaires. Pour ce qui concerne la flore, on relève des impacts sur les espèces *Armeria royana* (prioritaire), *Herniaria maritima* (éventuel), *Santolina impressa*, *Thymus carnosus*, *Thymus capitellatus*, *Jonopsidium acaule* (prioritaire/éventuel). Dans les deux projets Costa Terra,

on observe l'affectation directe de 50 ha de l'habitat prioritaire 2250; 71 ha de l'habitat 2260; 7,5 ha de l'habitat prioritaire 2270; et 110 ha de l'habitat 4030. Pour ce qui concerne la flore, on signale l'affectation des espèces *Armeria rouyana* (prioritaire), *Herniaria maritima* (éventuel), *Linaria ficelhoana* (éventuel), *Santolina impressa*, *Thymus carnosus*, *Thymus capitellatus*, *Jonopsidium acaule* (prioritaire/éventuel).

Il est en plus à noter que les autorités portugaises, en particulier l'ICNB, ont estimé nécessaire de proposer toute une série de mesures de mitigation et même de compensation, y compris au sujet de l'affectation des habitats et espèces prioritaires, tel que listés dans les mémorandums de l'ICNB susmentionnés, ce qui signifie que les impacts en question révèlent une certaine magnitude. Il s'avère aussi, que les mesures susvisées devraient être mises en œuvre dans le cadre des plans de gestion proposés par les promoteurs pour chaque projet. Or, tel que communiqué par les autorités portugaises, les plans en question doivent encore être complétés par l'approbation d'autres instruments, à savoir, un plan de gestion du SIC et la création de zones de protection à l'abri du régime national de conservation de nature et biodiversité sans qu'on puisse avoir une idée de la date possible de leur approbation.

En plus, les informations au sujet de quelques-unes de mesures de mitigation ont été assez sommaires ou même inexistantes. Par exemple, dans le projet Herdade do Pinheiro, l'ICNB a signalé que l'étude d'impact a omis l'affectation des habitats prioritaires 2270 et 2250 et de l'habitat non prioritaire 2260 découlant des déplacements de terre pour l'exécution du terrain de golf et la construction de trois lagunes dans les dunes situées dans la partie la plus sensible du site. Or, selon les mémorandums de l'ICNB, les mesures de mitigation proposées se limitent à la proposition du maintien d'une aire de transition entre le golf et les dunes et que le promoteur devait présenter un plan de mesures de restriction de passage par des piétons et des véhicules. De son côté, pour ce qui concerne les impacts indirects de la même urbanisation sur les habitats prioritaires susmentionnés, les mesures de mitigation se limitent encore une fois à la restriction de passage de piétons. Quant aux projets Costa Terra, on observe qu'aucune mesure n'est indiquée pour ce qui concerne les impacts sur les habitats non prioritaires.

En matière d'impacts sur la faune, les autorités portugaises allèguent que l'ICNB avait déterminé qu'il était nécessaire d'assurer la connectivité des systèmes d'habitats et d'espèces du littoral et de l'intérieur et la perméabilité de l'espace entre les deux noyaux de l'ADT Fontainhas par le biais de plusieurs mesures. À cet égard, la Commission tout en prenant note des mesures de mitigation proposées par les autorités portugaises, demande sur quelle base elles ont été définies, car les mêmes autorités ont confirmé que les études d'impact environnemental ne se sont pas référées à l'effet de barrière découlant de la fragmentation causée par les différentes composantes des projets.

Cela étant, les évaluations effectuées ont présenté non seulement des incohérences comme à l'évidence des lacunes. Elles ont présenté des incohérences, car malgré la vérification des impacts négatifs des projets sur le SIC elles ont fait l'objet des conclusions positives de la part des décideurs. Les évaluations ont présenté des lacunes, car elles ont du être complétées par plusieurs instruments dont on ne connaît toujours pas le contenu et la date possible d'adoption, et pour les effets de fragmentation et de barrière de la faune elles ne se sont fondées sur aucune étude. Les évaluations n'ont non plus analysé les impacts cumulatifs, tel qu'il est expliqué ci-après.

4.1.2. Le manque d'analyse des effets cumulatifs

La Commission a allégué dans la mise en demeure que l'EIE du projet Lotissement Costa Terra n'avait pas analysé les incidences cumulatives avec les deux autres projets inclus dans l'ADT Fontainhas (Golf Costa Terra et Herdade do Pinheirinho), lesquels avaient fait l'objet d'EIEs séparées. Dans leur réponse du 17 juin 2007, les autorités portugaises avaient manifesté le point de vue que les effets cumulatifs se limitaient à la possible fragmentation et à l'effet barrière causé par les projets dans la ligne de côte - sans qu'ils aient été examinés par l'étude d'impact - et que la nécessité d'assurer la perméabilité de l'espace qui séparait les deux noyaux de l'ADT Fontainhas correspondants aux projets Costa Terra et Herdade do Pinheirinho avait été prise en compte en déterminant qu'il ne serait pas construit des voies d'accès et d'autres infrastructures dans la zone.

Selon la Commission, il y avait lieu d'observer que les explications données par les autorités portugaises permettaient de confirmer que l'étude d'impact du projet Lotissement Costa Terra n'avait pas identifié les habitats et espèces affectés par des impacts cumulatifs et que par conséquent on pouvait conclure que l'EIE ne les avait pas non plus évalués. Cela étant, il n'était pas possible de tirer des conclusions sur l'efficacité des mesures de minimisation décidées (e.g. l'interdiction de construction d'autres voies d'accès et infrastructures dans la zone).

La Commission a encore observé que l'EIE du projet Terrain de Golf Costa Terra n'avait pas non plus analysé les impacts cumulatifs.

En outre, la Commission a relevé que les arguments utilisés en matière l'affectation significative des habitats prioritaires et les déficiences en matière d'évaluation des impacts cumulatifs des projets Costa Terra pouvaient être aussi utilisés dans le projet Herdade de Pinheirinho.

Dans ses réponses, le Portugal estime que les impacts cumulatifs ont été pris en compte à deux niveaux: par le biais des instruments d'aménagement du territoire et dans le cadre des évaluations des incidences environnementales.

Pour ce qui concerne le premier niveau, les autorités portugaises expliquent que les plans d'aménagement, en particulier le PROTALI et les PDM avaient pris en compte les objectifs de conservation de la nature. En effet, il avait été déterminé que chaque ADT ne pouvait occuper plus de 7,5% de l'aire de chaque UNOR car il avait été conclu par les équipes techniques qu'il était suffisant de consacrer 92,5% de l'aire de chaque UNOR à l'usage agricole. En outre, les instruments d'aménagement avaient aussi déterminé les taux de construction et la charge de population de chaque ADT de façon à mitiger l'impact environnemental.

Pour ce qui concerne le second niveau, les autorités portugaises communiquent que l'annexe II de l'EIE du projet Golf Costa Terra avait mis en balance les impacts de la composante urbaine Costa Terra et du projet Herdade do Pinheirinho. L'EIE susmentionné avait aussi analysé les effets de barrière et de fragmentation et l'ICN avait déterminé qu'il était nécessaire d'assurer la connectivité entre les deux noyaux de l'ADT de Fontainhas. Dans les mémorandums, l'ICNB explicite que les dites mesures avaient été reprises par les DIA. L'EIE du projet Herdade do Pinheirinho avait lui aussi analysé les impacts cumulatifs et défini des mesures de mitigation à l'encontre des effets de fragmentation de façon à assurer l'intégrité du site.

Tout d'abord la Commission observe que même si l'aire correspondante à chacune des ADT destinée aux projets touristiques, et notamment celle de Fontainhas, ne représente que 7,5% de chaque unité d'aménagement territorial (UNOR) prévues par le plan

d'aménagement du littoral de Alentejo (PROTALI), rien qu'à l'intérieur du SIC Comporta-Galé sont prévues 6 ADTs, sachant encore qu'à l'heure actuelle se trouve déjà confirmé l'autorisation de 5 *resorts* dans les dites ADT (les deux de l'ADT Fontainhas, les deux projets Herdade da Comporta et le projet de l'ADT 6 (Costa de Santo André). En tout état de cause, la limitation géographique des aires urbanisables ne constitue en soit une analyse des incidences cumulatives des différents projets d'urbanisations touristiques prévus pour le SIC, notamment à l'intérieur de l'ADT Fontainhas.

La Commission observe ensuite que la seule référence explicite aux incidences cumulatives des projets en question qu'elle a détectée dans les études d'impact se trouve dans l'étude afférente au projet de Golf Costa Terra. Néanmoins, l'analyse effectuée est très sommaire et se résume à une page. L'étude se limite en effet à signaler que pendant la phase d'exploitation des projets, l'augmentation très significative de la présence humaine dans une aire de grande sensibilité écologique, telle celle du SIC Comporta/Galé, augmente la magnitude des impacts prévus et la possibilité d'impacts incertains. L'étude signale ensuite qu'en tout cas la mise en oeuvre des deux projets (on présume que les deux composantes Costa Terra) impliquera une gestion plus consciente et efficiente de l'aire voisine où se trouvent des habitats naturels de grande importance. Et elle ajoute que l'implémentation du plan de gestion minimiserait les effets des impacts cumulatifs sur les systèmes naturels et contribuerait à l'amélioration de la condition écologique des zones dégradées et à la protection/conservation/amélioration des zones où se trouvent des habitats importants comme l'habitat prioritaire 2250.

Ayant analysé les plans de gestion communiqués dans ses réponse par les autorités portugaises, la Commission n'a pas non plus trouvé des éléments d'analyse des impacts cumulatifs, étant donné que les mesures proposées ne se réfèrent qu'aux aires des propriétés d'implantation des projets.

La Commission observe finalement que les mesures déterminées par l'ICNB pour ce qui concerne la connectivité entre les deux noyaux de l'ADT de Fontainhas (occupées respectivement par les deux projets Costa Terra et Lotissement Pinheiro) ne se réfèrent qu'à la fragmentation et à l'effet de barrière de la faune et en tout état de cause, à la connaissance de la Commission, elles ne se sont appuyées sur aucune étude. Le fait que les mesures susvisées aient été accueillies par les DIA ne modifie pas l'appréciation.

Il est par conséquent manifeste que les autorités portugaises n'ont pas effectué une évaluation adéquate, ou une évaluation tout court, des impacts cumulatifs des projets.

4.1.3. Conclusion

La Commission estime, par conséquent que, au vu des contradictions et lacunes signalées ci-dessus, principalement celles qui se reportent au manque d'analyse des impacts cumulatifs du projet, les autorités portugaises n'ont pas identifié tous les aspects des projets pouvant, par eux-mêmes ou en combinaison avec d'autres projets, affecter les objectifs de conservation du SIC. Elles n'ont pas par conséquent effectué une évaluation appropriée des incidences des projets eu égard des objectifs de conservation du SIC. Cela étant, elles n'auraient pas dû autoriser les projets vu qu'elles ne pouvaient pas avoir acquis la certitude qu'ils étaient dépourvus d'effets préjudiciables pour l'intégrité du SIC.

En effet, dans son arrêt du 7 septembre 2004 (affaire C-127/02, "Waddenzee"), la Cour de Justice a estimé qu' "en vertu de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats, une évaluation appropriée des incidences sur le site concerné du plan ou du projet implique que, avant l'approbation de celui-ci, doivent être identifiés, compte tenu des meilleures

connaissances scientifiques en la matière, tous les aspects du plan ou du projet pouvant, par eux-mêmes ou en combinaison avec d'autres plans ou projets, affecter les objectifs de conservation de ce site. Les autorités nationales compétentes, compte tenu de l'évaluation appropriée des incidences de la pêche mécanique à la coque sur le site concerné au regard des objectifs de conservation de ce dernier, n'autorisent cette activité qu'à la condition qu'elles aient acquis la certitude qu'elle est dépourvue d'effets préjudiciables pour l'intégrité dudit site. Il en est ainsi lorsqu'il ne subsiste aucun doute raisonnable d'un point de vue scientifique quant à l'absence de tels effets." (paragraphe 61).

Il s'en suit que la Commission estime que les projets contreviennent à l'article 6.3 de la Directive 92/43/CEE.

4.2. L'article 6.4 de la Directive 92/43/CEE

L'article 6, paragraphe 4 de la directive 92/43/CEE prévoit que, dans l'hypothèse où, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation effectuée conformément à l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de cette directive, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et lorsqu'il n'existe pas de solutions alternatives, l'État membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 soit protégée.

Dans la mise en demeure la Commission a observé que, malgré le fait que les projets étaient susceptibles d'impacts sur des habitats et des espèces de flore non prioritaires et prioritaires et portaient atteinte à l'intégrité du SIC, ils n'avaient pas été soumis à des études de solutions alternatives. En outre, les raisons d'ordre social et économique évoquées par les autorités portugaises ne pouvaient pas être accueillies car le projet était susceptible d'avoir des impacts sur des habitats et espèces prioritaires.

La Commission signale que la Cour, dans l'arrêt rendu dans l'affaire C-304/05 a dit pour droit que,

"83 Il convient de relever en outre que 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."

Comme on a vu plus haut, les EIE des projets en question n'étant pas conformes à l'article 6, paragraphe 3 de la directive 92/43/CEE, aucune condition d'application de l'article 6, paragraphe 4, ne saurait être appréciée.

En tout état de cause, la Commission est de l'avis que les conditions d'application de la disposition susvisée n'ont pas été remplies.

4.2.1. L'analyse des solutions alternatives

Tel qu'observé ci-avant, les projets sont susceptibles d'impliquer des impacts négatifs sur le SIC, y compris sur des habitats et espèces prioritaires.

Dans le mémorandum "mitigation, gestion et intégrité du site", envoyé en annexe à la réponse du 2 octobre 2008, l'ICNB est de l'avis que la plupart des habitats et espèces affectés, soit se trouvent dégradés, soit se trouvent en des quantités réduites, soit se trouvent bien représentés dans d'autres aires du SIC. Dans le mémorandum "analyse d'incidences" l'ICNB développe les raisons qui ont conduit à la synthèse effectuée dans le mémorandum antérieur. La Commission s'est déjà prononcée ci-avant au sujet des arguments concernant le mauvais état de conservation des valeurs censées être protégées par les SIC en général et leur représentativité dans le SIC Comporta/Galé en particulier. Elle observe encore que les mémorandums susmentionnés indiquent toute une série de mesures de mitigation et même de compensation, y compris pour des habitats et espèces prioritaires, à être mises en place par le biais des plans de gestion, notamment l'augmentation des aires des habitats affectés, ce qui confirme que les projets sont susceptibles d'impacts négatifs.

Cela étant, les projets ne pouvaient être autorisés qu'en absence de solutions alternatives.

Dans la mise en demeure, la Commission a pris note que les autorités portugaises avaient communiqué à plusieurs reprises le point de vue selon lequel, même si les EIE des projets n'avaient pas analysé des solutions alternatives, celles-ci avaient été prises en compte dans le cadre des différents plans d'aménagement territorial de la zone décrits ci-avant.

Toutefois, selon la Commission l'analyse du régime juridique des plans en question et des cartes y relatives amenait à la conclusion qu'on n'avait pas examiné ni pris en compte des solutions de localisation alternative du point de vue de la protection des habitats et espèces censés être protégés par le SIC Comporta/Galé. En effet, aucune référence n'était faite ou aucune limitation n'était prévue quant à la possible localisation de l'ADT Fontainhas dans un SIC. Or, non seulement lors de l'approbation du PDM de Grândola les autorités portugaises étaient en possession des données d'ordre scientifique et technique qui avaient motivé la proposition du SIC Comporta/Galé, mais encore le PP de Fontainhas correspondant à l'ADT des projets en question n'avait été approuvé qu'en 2003, c'est-à-dire, à une date postérieure à la proposition du SIC.

Dans leurs réponses, les autorités portugaises contestent le point de vue de la Commission et estiment que l'analyse des solutions alternatives effectuée dans le cadre des instruments d'aménagement du territoire a pris en compte les exigences de la Directive 92/43/CEE.

Selon les autorités portugaises, le PROTALI a visé la protection et valorisation environnementale des aires ayant un statut légal de conservation à l'époque de l'approbation du plan et encore les aires d'intérêt pour la conservation identifiées par le projet Biótopos du programme communautaire Corine. Ces aires seraient ensuite utilisées comme support pour la désignation de sites du réseau Natura 2000, notamment celle du SIC Comporta/Galé. Le PROTALI a encore mis en balance l'occupation touristique des ADT et les objectifs de protection et valorisation environnementale. Lors de l'élaboration

du PDM de Grândola, des études ont été réalisées en vue de la définition plus détaillée de l'occupation touristique des ADT. Le règlement du PDM a pris en considération les sites d'intérêt pour la conservation de la nature et définit un certain nombre de critères pour l'exécution de projets d'urbanisations. Finalement, le PP de Fontainhas a défini de façon détaillée l'occupation et l'usage possible dans l'ADT correspondante.

En résumé, le Portugal manifeste le point de vue selon lequel l'analyse des alternatives ne devait pas être obligatoirement réalisée par le biais de l'évaluation d'incidences, car lors de la proposition des projets leur localisation avait déjà été pondérée par rapport à d'autres alternatives dans le cadre des plans d'aménagement du territoire. Il précise que l'évaluation d'incidences avait visé uniquement la validation ou la non validation de la pondération antérieurement réalisée. En outre, même si les plans d'aménagement en question étaient antérieurs à la transposition de la directive 92/43/CEE vers l'ordre juridique portugais, les objectifs de celle-ci avaient été pris en compte lors de l'élaboration des plans d'aménagement, y compris le plan de détail PP.

Dans un document envoyé en annexe à la réponse du 2 octobre 2008, appelé "analyse de l'inexistence des solutions alternatives", les autorités portugaises développent leurs explications. Le document se réfère aux études, plans et programmes utilisés dans l'élaboration des différents plans d'aménagement. Il fait état de l'évolution de la dotation en nombre de lits de l'ADT Fontainhas. Il indique que l'étude qui a précédé le PROTALI avait prévu une dotation de 100.000 lits. Cette charge d'occupation avait été par la suite diminuée lors de la proposition du PROTALI vers 70.050 lits et ensuite (1993) on avait fixé la dotation globale de 50.000 lits, dont 13.700 correspondaient à des projets déjà approuvés (Tróia 10.000 + 13.700, Comporta 6.000, Carvalhal 7.600, Fontainhas 6.900, Melides 2.800, Santo André 3.000). Une telle diminution de la charge d'occupation démontrerait que lors du choix des localisations des projets on avait pris en compte les considérations liées à leurs incidences environnementales.

Le document signale encore que le PROTALI détermine que les limites des aires d'intérêt régional ou local pour la conservation de la nature peuvent être ajustées suite aux études en cours. Selon les autorités portugaises, il s'agit d'une référence claire aux études préparatoires en vue de la délimitation des Sites d'Importance Communautaire proposés en 1997. Elles ajoutent que, tout au contraire de ce qui avait été avancé par la Commission, le PP de l'ADT Fontainhas se réfère explicitement à la directive (pour appuyer l'affirmation, le document transcrit des passages du préambule de la résolution d'approbation du PP qui conclut que compte tenu du fait que les projets devaient respecter le régime du décret-loi de transposition de la directive 92/43/CEE, ils devaient faire l'objet d'une évaluation d'impact environnemental).

Les autorités portugaises concluent dans le dit document que le choix des ADT et de la localisation des usages du sol les plus adéquats au développement du littoral de Alentejo a été fait suite à un examen technique rigoureux et détaillé ayant en vue de rendre compatible l'usage touristique et les intérêts de conservation de la nature, y compris du point de vue des valeurs naturelles protégées par la directive 92/43/CEE. Elles ajoutent que l'analyse effectuée au niveau des options prises par le PROTALI n'avait pas été contrariée ni par la proposition de désignation du SIC Comporta/Galé ni par le plan sectoriel de gestion du réseau Natura 2000.

Une fois analysés les arguments apportés par le Portugal, la Commission doit confirmer que l'analyse des solutions alternatives des projets en question n'a pas été appropriée du point de vue des exigences de la directive 92/43/CEE.

Tout d'abord, la Commission voit mal comment la diminution effectuée par les plans d'aménagement de la charge d'occupation admise dans les zones destinées aux urbanisations touristiques révèle en soi une préoccupation d'analyser des solutions alternatives du point de vue des objectifs de conservation du SIC.

La Commission admet que les différents plans d'aménagement évoqués par le Portugal n'ont pas ignoré les raisons d'ordre environnemental lors de la définition de la localisation des ADT, notamment celle de Fontainhas. Elle admet aussi que la proposition du SIC et le plan sectoriel ont été postérieurs aux options prises par le PROTALI. Cependant, la Commission constate que la désignation du SIC impose un certain nombre d'obligations et que parmi les habitats et espèces signalés par le plan sectoriel dans le SIC Comporta/Galé comme méritant une attention particulière, se trouvent plusieurs qui subissent des impacts négatifs découlant de l'exécution des projets prévus à l'intérieur de l'ADT Fontainhas.

Ensuite la Commission doit confirmer l'observation selon laquelle les différents plans d'aménagement territorial, même si d'après les autorités portugaises ils ont pris en considération le programme Corinne qui trouverait à la base de la classification du SIC, n'ont pas fait une référence explicite à l'exigence de la directive 92/43/CEE concernant l'étude de solutions alternatives. La référence du PP de Fontainhas à la directive a eu en vue l'obligation de soumission des projets à une évaluation d'impact environnemental et non à la réalisation d'une étude de solutions alternatives.

La Commission constate aussi qu'un certain nombre d'autres informations transmises par les autorités portugaises sont de nature à contester le point de vue selon lequel les options effectuées par les plans d'aménagement ont respecté les exigences de la directive.

Tel qu'expliqué par les autorités portugaises dans le document "analyse de l'inexistence de solutions alternatives", l'aire des ADTs a été classée quant aux usages comme aire de production forestière. Elles signalent ensuite que la classification était adéquate car elle correspondait à une aire continue d'exploitations forestières avec 50 ans et encadrée par des projets forestiers approuvés et suivis par l'institut des forêts. Leur inclusion dans une zone d'intérêt international, national ou régional pour la conservation de la nature (catégories de zones prévues par le PROTALI et le PDM) serait non adéquate et incorrecte à cause de l'impossibilité prévisible de les rendre compatibles avec les critères de la directive 92/43/CEE. En outre, le PDM de Grândola avait été obligé de prendre en compte des limitations préexistantes. Pour ce qui concerne les projets Costa Terra, il avait fallu articuler les projets avec un camping, une urbanisation (urbanisation de Galé) et des terrains municipaux d'accès à la plage. Pour ce qui tient à Herdade de Pinheiro, le projet avait été étudié pendant plus de 20 ans toujours dans l'aire où il se trouve actuellement.

Il découle des éclaircissements susvisés que le choix des localisations des projets ne s'est fait uniquement en fonction des critères environnementaux et des critères de protection des valeurs naturelles censées être protégées par le SIC. En plus, le choix de la localisation des ADTs a été effectué malgré la prévision de l'impossibilité de respecter les exigences de la directive 92/43/CEE, et malgré leur inclusion dans un SIC. Il s'en suit que les choix des localisations des ADTs et des projets a manifestement été non adéquat du point de vue des exigences de la directive.

Par ailleurs, tel qu'expliqué par le Portugal dans le document susmentionné, l'alternative zéro a été écartée notamment parce qu'il fallait prendre en compte les limitations et exigences découlant de l'exploitation forestière et que la non réalisation des projets impliquerait la continuation de la pression d'autres projets touristiques sur l'ADT Fontainhas. Selon l'ICNB si les projets d'urbanisations n'étaient pas mis en œuvre on pourrait attendre le maintien de l'exploitation forestière dans la forme actuelle, impliquant la destruction de certains habitats et le manque d'espace pour le développement d'aires significatives des habitats prioritaires 2250 et 2270.

La Commission estime qu'il y aurait d'autres moyens d'assurer la protection adéquate des valeurs naturelles censées être protégées par le SIC Comporta-Galé et observe une certaine contradiction dans les raisons avancées par le Portugal. D'une part, le choix de l'ADT Fontainhas a été du à la prévision de ne pas pouvoir respecter les conditions de la directive 92/43/CEE. D'autre part, le choix de l'exécution des projets dans l'ADT susvisé a été considéré le moyen d'assurer la protection du SIC à l'encontre de la pression d'autres urbanisations touristiques et du développement de l'exploitation forestière dans la zone.

La Commission déduit de ce qui précède que les autorités portugaises n'ont pas procédé à une l'analyse des solutions alternatives dans le sens exigé par l'article 6.4 de la directive 92/43/CEE.

4.2.2. Les raisons d'intérêt public

La Commission a observé dans la mise en demeure que dans leurs réponses, les autorités portugaises s'étaient référées aux bénéfices socio-économiques des projets, tels que l'augmentation de l'offre touristique de qualité et la création de postes de travail dans une région atteinte par des graves problèmes de désertification et de vieillissement de la population. Toutefois, la prise en considération des raisons justificatives des projets susceptibles d'impliquer des impacts significatifs sur des SIC, tels que ceux de l'espèce, ne pouvait avoir lieu que lorsqu'on démontrait l'inexistence de solutions alternatives. Or dans le cas d'espèce les autorités portugaises n'avaient pas démontré l'inexistence de solutions alternatives aux projets.

En tout cas, même si une telle démonstration avait été effectuée, il s'avérait que les raisons évoquées par les autorités portugaises ne pouvaient pas être accueillies car, s'agissant de projets susceptibles d'impacts sur des habitats et espèces prioritaires, seules 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, pouvaient être évoquées.

Le Portugal explique encore une fois dans ses réponses la stratégie de développement adoptée pour la région et attire l'attention sur les problèmes d'ordre social et économique actuels et sur l'importance que les projets touristiques peuvent avoir en vue de la récupération de la région. En outre, les autorités portugaises ont essayé de minimiser la magnitude des impacts attendus et d'écarter l'existence d'impacts significatifs sur des habitats ou espèces prioritaires.

La Commission ne met pas en cause l'intérêt économique et social des projets, mais elle constate, tel que vu ci-avant, que le projet implique des incidences négatives sur des

habitats et espèces prioritaires. Elle doit par conséquent confirmer les conclusions de la mise en demeure et que les raisons évoquées par les autorités portugaises ne sont pas de nature à justifier les projets dans les termes exigés par l'article 6.4 de la directive 92/43/CEE.

4.2.3. Conclusion

Comme on a vu, malgré ses lacunes et imprécisions, les EIE des trois projets ont tout de même signalé des incidences négatives sur le SIC Comporta/Galé. Conformément à l'arrêt rendu dans l'affaire C-239/04 "Commission contre Portugal", les autorités portugaises n'étaient pas fondées à considérer que les projets étaient dépourvus d'effets préjudiciables à l'intégrité du SIC (paragraphe 23). Dans ces circonstances, elles avaient le choix de refuser l'autorisation ou d'autoriser les projets au titre de l'article 6, paragraphe 4, de la directive 92/43/CEE (paragraphe 25).

Au vu des incidences négatives du projet dans le SIC Comporta/Galé, y compris sur des habitats et espèces prioritaires, les projets en question ne pourraient être autorisés que sur base des conditions de l'article 6, paragraphe 4 de la directive 92/43/CEE.

Il résulte de jurisprudence constante que "l'article 6, paragraphe 4, de ladite directive doit, en tant que disposition dérogatoire au critère d'autorisation énoncé à la seconde phrase du paragraphe 3 dudit article, faire l'objet d'une interprétation stricte" (arrêt C-304/05 "Commission contre Italie", paragraphe 82).

Tel que vu ci-avant, les autorités portugaises n'ont pas démontré l'inexistence de solutions alternatives, qu'il leur incombe de démontrer, conformément à l'arrêt dans l'affaire C-239/04, ni n'ont démontré que, malgré les incidences négatives sur des habitats et espèces prioritaires, le projet pouvait se justifier par des raisons impératives d'intérêt public majeur liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement.

En tout état de cause, tel que signalé ci-avant, selon la jurisprudence de la Cour de Justice, compte tenu que les EIE des projets en question n'ont pas été conformes à l'article 6, paragraphe 3 de la directive 92/43/CEE, aucune condition d'application de l'article 6, paragraphe 4, ne saurait être appréciée.

Il s'en suit que la Commission estime que les projets contreviennent à l'article 6.4 de la Directive 92/43/CEE.

POUR CES MOTIFS LA COMMISSION EUROPEENNE

après avoir mis la République portugaise en mesure de présenter ses observations par lettre de mise en demeure du 8 mai 2008 (réf. SG (2008) D/203119) et compte tenu des

réponses du gouvernement de la République portugaise en date du 2 octobre 2008 (réf. SG (2008) A/07591), 8 mai 2009 (réf. SG (2009) A/03856) et 1 mars 2010 (réf. proc. 0444),

EMET L'AVIS MOTIVE

au titre de l'article 258, premier alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne:

que, en ayant autorisé les projets Lotissement Costa Terra, Terrain de Golf Costa Terra et Lotissement Herdade do Pinheirinho, dont les évaluations d'impact environnemental, malgré leurs lacunes et incorrections, ont signalé des incidences négatives sur des habitats et espèces, y compris prioritaires, prévus dans la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, et n'ayant pas démontré l'inexistence de solutions alternatives et que les projets se justifient pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, la République portugaise a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 6.3 et 6.4 la directive 92/43/CEE.

En application de l'article 258, premier alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Commission invite la République portugaise à prendre les mesures requises pour se conformer au présent avis motivé dans un délai de deux mois à compter de la réception de celui-ci.

Fait à Bruxelles, le

Par la Commission,

Janez Potočnik

Membre de la Commission