

ARRÊT DE LA COUR (huitième chambre)

5 mars 2026 (*)

« Manquement d'État – Article 260, paragraphe 2, TFUE – Arrêt de la Cour constatant un manquement – Environnement – Directive 92/43/CEE – Faune et flore sauvages – Conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages – Article 4, paragraphe 4 – Annexes I et II – Sites d'importance communautaire – Zones spéciales de conservation – Absence de désignation – Article 6, paragraphe 1 – Mesures de conservation nécessaires – Absence d'adoption – Inexécution de l'arrêt de la Cour – Sanctions pécuniaires – Somme forfaitaire – Astreinte »

Dans l'affaire C-613/24,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 260, paragraphe 2, TFUE, introduit le 21 septembre 2024,

Commission européenne, représentée par M^{me} I. Melo Sampaio et M. N. Ruiz García, en
qualité d'agents,

partie requérante,

contre

République portugaise, représentée par M^{mes} H. Almeida, I. Almeida, P. Barros da Costa,
L. Medeiros et A. Pimenta, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

LA COUR (huitième chambre),

composée de M. S. Rodin (rapporteur), faisant fonction de président de chambre,
MM. N. Piçarra et N. Fenger, juges,

avocat général : M^{me} J. Kokott,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

vu la décision prise, l'avocate générale entendue, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par sa requête, la Commission européenne demande à la Cour :
- de constater que, en n’ayant pas pris toutes les mesures que comporte l’exécution de l’arrêt du 5 septembre 2019, [Commission/Portugal \(Désignation et protection des zones spéciales de conservation\)](#) (C-290/18, ci-après l’« arrêt C-290/18 », EU:C:2019:669), la République portugaise a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l’article 260, paragraphe 1, TFUE ;
 - de condamner la République portugaise, au titre de l’article 260, paragraphe 2, TFUE, à payer à la Commission une somme forfaitaire d’un montant de 8 202 816 euros ;
 - de condamner la République portugaise à payer à la Commission une astreinte d’un montant de 45 543 euros par jour de retard dans l’exécution de l’arrêt constatant le manquement, à compter de la date du prononcé de l’arrêt dans la présente procédure jusqu’à la date de l’exécution complète de l’arrêt C-290/18, et
 - de condamner la République portugaise aux dépens.

Le cadre juridique

La directive « habitats »

- 2 L’article 2, paragraphes 1 et 2, 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 1992, L 206, p. 7, ci-après la « directive “habitats” »), dispose :

« 1. La présente directive a pour objet de contribuer à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages sur le territoire européen des États membres où le traité s’applique.

2. Les mesures prises en vertu de la présente 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. »

- 3 L’article 4, paragraphe 4, de cette directive prévoit :

« Une fois qu’un site d’importance communautaire a été retenu en vertu de la procédure prévue au paragraphe 2, l’État membre concerné désigne ce site comme zone spéciale de conservation le plus rapidement possible et dans un délai maximal de six ans en établissant les priorités en fonction de l’importance des sites pour le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, d’un type d’habitat naturel de l’annexe I ou d’une espèce de l’annexe II et pour la cohérence de Natura 2000, ainsi qu’en fonction des menaces de dégradation ou de destruction qui pèsent sur eux. »

- 4 Aux termes de l’article 6, paragraphe 1, de ladite directive :

« Pour les zones spéciales de conservation, les États membres établissent les mesures de conservation nécessaires impliquant, le cas échéant, des plans de gestion appropriés spécifiques aux sites ou intégrés dans d'autres plans d'aménagement et les mesures réglementaires, administratives ou contractuelles appropriées, qui répondent aux exigences écologiques des types d'habitats naturels de l'annexe I et des espèces de l'annexe II présents sur les sites. »

La communication de 2023

5 La communication de la Commission 2023/C 2/01, intitulée « Sanctions financières dans les procédures d'infraction » (JO 2023, C 2, p. 1, ci-après la « communication de 2023 »), prévoit, à ses points 3 et 4, les règles relatives, respectivement, à l'« astreinte » et à la « somme forfaitaire ».

6 Le point 3.2 de cette communication, intitulé « Application du coefficient de gravité (facteur compris entre 1 et 20) », est libellé comme suit :

« Une infraction relative à l'inexécution d'un arrêt par un État membre [...] est toujours considérée comme grave. Afin d'adapter le montant de la sanction aux circonstances particulières de l'espèce, la Commission détermine le coefficient de gravité sur la base de deux paramètres : l'importance des règles de l'Union enfreintes ou non transposées et les effets de l'infraction sur des intérêts d'ordre général ou particulier.

[...] la gravité de l'infraction est déterminée par un coefficient, fixé par la Commission, compris entre un minimum de 1 et un maximum de 20. »

7 Aux termes du point 3.3 de ladite communication, intitulé « Application du coefficient de durée » :

« [...]

Le coefficient de durée est exprimé sous la forme d'un multiplicateur compris entre 1 et 3. Il est calculé à un taux de 0,10 par mois à compter de la date du premier arrêt [...]

[...] »

8 Le point 3.4 de la même communication, intitulé « Capacité de paiement de l'État membre », prévoit :

« [...]

Le niveau de sanction requis pour produire un effet dissuasif variera en fonction de la capacité de paiement des États membres. Cet effet dissuasif se reflète dans le facteur n. Il se définit comme une moyenne géométrique pondérée du produit intérieur brut (PIB) [...] de l'État membre concerné par rapport à la moyenne des PIB des États membres, dont le poids est égal à deux, et de la population de l'État membre concerné par rapport à la moyenne de la population des États membres, dont le poids est égal à un. Cela représente la capacité de

paiement de l'État membre concerné par rapport à la capacité de paiement des autres États membres :

$$\text{facteur } n = \left(\frac{\text{PIB}_n}{\text{PIB}_{\text{moy}}} \right)^{2/3} \times \left(\frac{\text{Pop}_n}{\text{Pop}_{\text{moy}}} \right)^{1/3}$$

[...]

La Commission a [...] décidé de revoir sa méthode de calcul du facteur n, qui repose désormais principalement sur le PIB des États membres et, à titre subsidiaire, sur leur population en tant que critère démographique permettant de maintenir un écart raisonnable entre les différents États membres. La prise en compte de la population des États membres pour un tiers du calcul du facteur n réduit dans une mesure raisonnable la variation des facteurs n des États membres en comparaison avec un calcul fondé uniquement sur le PIB des États membres. Elle ajoute également un élément de stabilité dans le calcul du facteur n, étant donné qu'il est peu probable que la population varie de manière significative sur une base annuelle. En revanche, le PIB d'un État membre est susceptible de connaître des fluctuations annuelles plus importantes, en particulier en période de crise économique. Dans le même temps, étant donné que le PIB de l'État membre représente encore deux tiers du calcul, il demeure le facteur prédominant aux fins de l'évaluation de sa capacité de paiement.

[...] »

9 Le point 4.2 de la communication de 2023 précise la méthode de calcul de la somme forfaitaire comme suit :

« La somme forfaitaire est calculée d'une manière globalement similaire à la méthode de calcul de l'astreinte, à savoir :

- en multipliant un forfait par un coefficient de gravité ;
- en multipliant le résultat par le facteur n ;
- en multipliant le résultat par le nombre de jours de persistance de l'infraction [...]

[...] »

10 Le point 4.2.1 de cette communication prévoit :

« Aux fins du calcul de la somme forfaitaire, le montant journalier doit être multiplié par le nombre de jours de persistance de l'infraction. Ce nombre de jours est défini comme suit :

- pour les recours introduits en vertu de l'article 260, paragraphe 2, [TFUE], il s'agit du nombre de jours compris entre la date du prononcé du premier arrêt et la date à laquelle l'infraction prend fin ou, à défaut de régularisation, la date du prononcé de l'arrêt au titre de l'article 260 [TFUE] ;

[...] »

11 Aux termes du point 4.2.2 de ladite communication :

« Pour le calcul de la somme forfaitaire, la Commission applique le même coefficient de gravité et le même facteur n fixe que pour le calcul de l’astreinte [...]

Le forfait de la somme forfaitaire est inférieur à celui des astreintes. [...]

Le forfait applicable à la somme forfaitaire est fixé au point 2 de l’annexe I.

[...] »

12 L’annexe I de la même communication, intitulée « Données servant au calcul des sanctions financières proposées à la Cour », prévoit, à son point 1, que le forfait de l’astreinte est fixé à 3 000 euros par jour et, à son point 2, que le forfait de la somme forfaitaire mentionné au point 4.2.2 de cette communication est fixé à 1 000 euros par jour.

La communication de 2024

13 La communication de la Commission C/2024/1123, intitulée « Mise à jour des données utilisées pour calculer les sanctions financières proposées par la Commission à la Cour de justice de l’Union européenne dans le cadre des procédures d’infraction » (JO C, C/2024/1123, ci-après la « communication de 2024 »), comporte une annexe, intitulée « Données servant au calcul des sanctions financières proposées à la Cour ».

14 Le point 1 de cette annexe prévoit que le forfait actualisé de l’astreinte mentionné au point 1 de l’annexe I de la communication de 2023 est fixé à 3 230 euros par jour. Le point 2 de l’annexe de la communication de 2024 énonce que le forfait de la somme forfaitaire mentionné au point 4.2.2 de la communication de 2023 est fixé à 1 080 euros par jour. Il ressort du point 3 de cette annexe que le facteur « n » pour la République portugaise est fixé à 0,47. Au point 5 de ladite annexe, il est précisé que la somme forfaitaire minimale actualisée, fixée pour la République portugaise, s’élève à 1 418 000 euros.

L’arrêt C-290/18

15 Par l’arrêt C-290/18, la Cour a jugé que :

- en n’ayant pas désigné comme zones spéciales de conservation (ci-après les « ZSC ») 61 sites d’importance communautaire (ci-après les « SIC en cause »), qui ont été retenus par la Commission dans la décision 2004/813/CE de la Commission, du 7 décembre 2004, arrêtant, en application de la directive 92/43/CEE du Conseil, la liste des sites d’importance communautaire pour la région biogéographique atlantique (JO 2004, L 387, p. 1), et dans la décision 2006/613/CE de la Commission, du 19 juillet 2006, arrêtant, en application de la directive 92/43/CEE du Conseil, la liste des sites d’importance communautaire pour la région biogéographique méditerranéenne

(JO 2006, L 259, p. 1), le plus rapidement possible et dans un délai maximal de six ans suivant la date d'adoption de ces décisions, et,

- en n'ayant pas adopté les mesures de conservation nécessaires qui répondent aux exigences écologiques des types d'habitats naturels visés à l'annexe I de la directive « habitats » et des espèces visées à l'annexe II de cette directive présents sur ces sites d'importance communautaire,

la République portugaise avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 4, paragraphe 4, et de l'article 6, paragraphe 1, de ladite directive.

La procédure précontentieuse et la procédure devant la Cour

- 16 Par lettre du 2 octobre 2019, la Commission a demandé à la République portugaise des informations sur les mesures prises aux fins de l'exécution de l'arrêt C-290/18.
- 17 Par lettres des 4 décembre 2019, 6 mai 2020, 17 juin 2020 et 12 mai 2021, la République portugaise a informé la Commission que, par le Decreto n.º 1/2020 – Classifica como zonas especiais de conservação os sítios de importância comunitária do território nacional (décret n.º 1/2020, portant classification des sites d'importance communautaire situés sur le territoire national en zones spéciales de conservation), du 16 mars 2020 (*Diário da República*, 1^{re} série, n.º 53, du 16 mars 2020, ci-après le « décret n.º 1/2020 »), elle avait désigné comme ZSC l'ensemble des SIC en cause.
- 18 Estimant que la République portugaise n'avait pas pris toutes les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt C-290/18, la Commission a, le 2 décembre 2021, adressé à cet État membre une lettre de mise en demeure. Dans cette lettre, elle a constaté que le décret n.º 1/2020 ne mentionnait clairement ni les types d'habitats naturels ni les espèces protégées présents sur chacun des SIC en cause, que la référence croisée au plan sectoriel du réseau écologique européen cohérent de ZSC, dénommé « Natura 2000 » n'était pas suffisamment précise et que la République portugaise n'avait pas, dans un délai de deux ans à compter du prononcé de l'arrêt C-290/18, adopté des mesures de conservation nécessaires afin de répondre aux exigences écologiques des types d'habitats naturels visés à l'annexe I de la directive « habitats » et des espèces visées à l'annexe II de celle-ci présents sur les SIC en cause.
- 19 Le 25 janvier 2022, la République portugaise a répondu à ladite lettre de mise en demeure en indiquant que les plans de gestion nécessaires pour se conformer à l'arrêt C-290/18 étaient soit en préparation, soit en cours d'élaboration ou de consultation publique.
- 20 Considérant, à la suite des réunions qui se sont tenues entre la Commission et les autorités portugaises les 30 mars et 27 avril 2023, que la République portugaise n'avait pas pris les mesures nécessaires aux fins de l'exécution de l'arrêt C-290/18, la Commission a décidé de saisir la Cour d'un recours en manquement.

Sur le recours

Sur le manquement

- 21 À l'appui de son recours, la Commission invoque deux griefs, tirés de la violation, respectivement, de l'article 4, paragraphe 4, et de l'article 6, paragraphe 1, de la directive « habitats ».
- 22 En vertu de l'article 260, paragraphe 2, TFUE, si la Commission estime que l'État membre concerné n'a pas pris les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour, elle peut saisir cette dernière, après avoir mis cet État membre en mesure de présenter ses observations, en indiquant le montant de la somme forfaitaire ou de l'astreinte à payer par ledit État membre qu'elle estime adapté aux circonstances.
- 23 À cet égard, le dispositif d'un arrêt en manquement, lequel décrit le manquement constaté par la Cour, revêt une importance particulière pour la détermination des mesures que l'État membre est tenu d'adopter afin de donner pleine exécution à cet arrêt. Le dispositif dudit arrêt doit être compris à la lumière des motifs du même arrêt [arrêt du 6 mars 2025, [Commission/Croatie \(Décharge de Biljane Donje II\)](#), C-315/23, EU:C:2025:154, point 52 et jurisprudence citée].
- 24 Par ailleurs, la date de référence pour apprécier l'existence d'un manquement au titre de l'article 260, paragraphe 2, TFUE est celle de l'expiration du délai fixé dans la lettre de mise en demeure émise en vertu de cette disposition [arrêt du 14 décembre 2023, [Commission/Roumanie \(Désaffectation de décharges\)](#), C-109/22, EU:C:2023:991, point 37 et jurisprudence citée].
- 25 En l'occurrence, par courrier du 2 décembre 2021, la Commission a adressé une lettre de mise en demeure à la République portugaise et l'a invitée à présenter ses observations dans un délai de deux mois suivant la réception de cette lettre, de sorte que la date de référence à laquelle doit être apprécié le manquement est le 2 février 2022.

Sur le premier grief, tiré de la violation de l'article 4, paragraphe 4, de la directive « habitats »

– Argumentation des parties

- 26 Par son premier grief, la Commission reproche à la République portugaise de ne pas avoir pris les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt C-290/18 pour mettre fin à la violation de l'article 4, paragraphe 4, de la directive « habitats », en ce que cet État membre n'avait pas désigné, avec la précision requise, comme ZSC les SIC en cause.
- 27 La Commission soutient que, nonobstant le prononcé de cet arrêt, cet État membre n'a pas désigné, avec la précision requise, les SIC en cause en tant que ZSC, en indiquant clairement les types d'habitats naturels et les espèces protégées présents sur chacun des SIC en cause.

- 28 La Commission en déduit que la violation de l'article 4, paragraphe 4, de la directive « habitats » persiste.
- 29 La République portugaise fait valoir que les obligations découlant de cette disposition concernent le classement en tant que ZSC de l'ensemble des sites désignés comme SIC par la Commission.
- 30 Cet État membre indique que, conformément à ladite disposition, il a, par le décret n° 1/2020, procédé au classement comme ZSC des sites d'importance communautaire identifiés par la Commission dans les décisions 2004/813 et 2006/613 ainsi que dans la décision d'exécution (UE) 2016/2328 de la Commission, du 9 décembre 2016, arrêtant une dixième actualisation de la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique méditerranéenne (JO 2016, L 353, p. 1), dans la décision d'exécution (UE) 2016/2335 de la Commission, du 9 décembre 2016, arrêtant une dixième actualisation de la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique atlantique (JO 2016, L 353, p. 533), et dans la décision d'exécution (UE) 2021/163 de la Commission, du 21 janvier 2021, arrêtant la quatorzième actualisation de la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique atlantique (JO 2021, L 51, p. 605).
- 31 La République portugaise précise n'avoir été informée du caractère insuffisant de ce classement, au motif de l'absence de spécification des types d'habitats naturels et des espèces présents sur chacun des SIC en cause, qu'à l'occasion de la lettre de mise en demeure du 2 décembre 2021, alors que la Commission avait eu connaissance du projet de décret procédant au classement comme ZSC des sites d'importance communautaire identifiés dans les décisions mentionnées au point précédent. La République portugaise soutient que, depuis l'adoption du décret n° 1/2020, l'obligation lui incombant en vertu de l'article 4, paragraphe 4, de la directive « habitats » est, au moins, partiellement remplie, puisque le manquement se limiterait à l'absence d'une telle spécification, de sorte qu'il y aurait lieu de considérer qu'elle a satisfait à cette obligation. En outre, le décret n° 1/2020 renverrait à une législation précédemment adoptée, relative aux mesures de conservation et de sauvegarde des sites d'importance communautaire pour les régions biogéographiques atlantique et méditerranéenne. Le décret n° 1/2020 ainsi que cette législation, en combinaison avec la législation en préparation, seraient de nature à démontrer que cet État membre s'est conformé aux exigences auxquelles la Commission fait référence.
- 32 En outre, la République portugaise souligne qu'elle a communiqué à la Commission, le 28 novembre 2024, des projets de textes relatifs à 29 ZSC et que, parmi ces projets, 6 d'entre eux auraient, depuis cette date, été publiés et 23 seraient en cours d'adoption. Par ailleurs, cet État membre relève que les retards constatés ont été dus à diverses circonstances, notamment le difficile processus de passation de marchés publics aux fins de l'élaboration des plans de gestion, ainsi qu'à la modification des procédures de passation de marchés publics.

- 33 Aux termes du paragraphe 4 de l'article 4 de la directive « habitats », une fois qu'un site d'importance communautaire a été retenu en vertu de la procédure prévue au paragraphe 2 de cet article 4, l'État membre concerné désigne ce site comme ZSC le plus rapidement possible et dans un délai maximal de six ans, en établissant les priorités en fonction de l'importance des sites pour le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, d'un type d'habitat naturel de l'annexe I ou d'une espèce de l'annexe II et pour la cohérence de Natura 2000, ainsi qu'en fonction des menaces de dégradation ou de destruction qui pèsent sur eux.
- 34 Par l'arrêt C-290/18, la Cour a notamment jugé, au point 1 du dispositif de celui-ci, que la République portugaise avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 4, paragraphe 4, de la directive « habitats », en n'ayant pas désigné comme ZSC les SIC qui ont été retenus par la Commission dans les décisions 2004/813 et 2006/613.
- 35 Ainsi que la Cour l'a rappelé aux points 32 et 33 de cet arrêt, cette obligation s'inscrit dans le cadre de la constitution du réseau Natura 2000, qui est formé par des sites abritant des types d'habitats naturels, figurant à l'annexe I de la directive « habitats », et des habitats des espèces figurant à l'annexe II de cette directive. À cet égard, l'article 3, paragraphe 2, de ladite directive impose aux États membres de contribuer à la constitution du réseau Natura 2000 en fonction de la représentation, sur leurs territoires respectifs, de tels types d'habitats naturels et de tels habitats d'espèces, et de désigner, à cet effet, conformément à l'article 4 de la même directive et au terme de la procédure établie par celle-ci, des sites d'importance communautaire en tant que ZSC.
- 36 Le point 1 du dispositif de l'arrêt C-290/18 était fondé sur le constat opéré aux points 37 et 38 de cet arrêt selon lequel les procédures de désignation des SIC en cause en tant que ZSC restaient à achever, et que la République portugaise n'avait donc pas désigné les SIC en cause en tant que ZSC.
- 37 La procédure de désignation des sites d'importance communautaire en tant que ZSC, telle que prévue à l'article 4 de la directive « habitats », se déroule en quatre étapes. L'article 4, paragraphe 1, de cette directive prévoit que chaque État membre propose une liste de sites indiquant les types d'habitats naturels et les espèces indigènes qu'ils abritent et que cette liste est transmise à la Commission (première étape). L'article 4, paragraphe 2, de ladite directive dispose que la Commission établit, en accord avec chacun des États membres, un projet de liste des sites d'importance communautaire, à partir des listes transmises par les États membres (deuxième étape). Sur la base de ce projet de liste, la Commission arrête la liste des sites sélectionnés (troisième étape). En application de l'article 4, paragraphe 4, de la même directive, une fois qu'un site d'importance communautaire a été retenu, l'État membre concerné désigne celui-ci comme ZSC le plus rapidement possible et dans un délai maximal de six ans en établissant les priorités en fonction de l'importance des sites pour le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, d'un type d'habitat naturel ou d'une espèce et pour la cohérence de Natura 2000 (quatrième étape) [arrêt du 29 juin 2023, [Commission/Irlande \(Protection des zones spéciales de conservation\)](#), C-444/21, EU:C:2023:524, point 45].

- 38 En outre, il convient de rappeler que cette dernière disposition exige, toutefois, que les autorités compétentes de l'État membre concerné, lors de la désignation de la ZSC, établissent les priorités en fonction de l'importance des sites pour le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, d'un type d'habitat. Or, établir ces priorités implique que ces objectifs de conservation aient déjà été fixés [voir, en ce sens, arrêt du 29 juin 2023, [Commission/Irlande \(Protection des zones spéciales de conservation\)](#), C-444/21, EU:C:2023:524, point 64].
- 39 Ainsi, et en tenant compte également du contexte et de la finalité de l'article 4, paragraphe 4, de la directive « habitats », la Cour a déjà considéré que cette disposition impose la désignation des ZSC, l'établissement des objectifs de conservation et la détermination des priorités en matière de conservation le plus rapidement possible, et dans un délai maximal de six ans à partir du moment où un site d'importance communautaire a été retenu dans le cadre de la procédure prévue à l'article 4, paragraphe 2, de cette directive [arrêt du 29 juin 2023, [Commission/Irlande \(Protection des zones spéciales de conservation\)](#), C-444/21, EU:C:2023:524, point 65 et jurisprudence citée].
- 40 Il est donc indispensable de préciser les types d'habitats naturels et d'espèces protégées pour se conformer pleinement à l'article 4, paragraphe 4, de ladite directive.
- 41 Par ailleurs, conformément à une jurisprudence constante, les dispositions d'une directive doivent être mises en œuvre avec une force contraignante incontestable, avec la spécificité, la précision et la clarté requises afin que soit satisfaite l'exigence de sécurité juridique (arrêt du 17 mai 2001, [Commission/Italie](#), C-159/99, EU:C:2001:278, point 32 et jurisprudence citée).
- 42 Ainsi, il y a lieu de considérer que la seule désignation de sites d'importance communautaire comme ZSC, sans précisions relatives aux types d'habitats naturels et aux espèces protégées, est insuffisante pour se conformer à l'article 4, paragraphe 4, de la directive « habitats ». Dès lors, l'adoption du décret n° 1/2020 désignant comme ZSC les SIC en cause ne permet pas de considérer que la République portugaise s'est conformée à cette disposition ni, partant, à l'arrêt C-290/18.
- 43 Si la République portugaise indique que, eu égard à la législation nationale préexistante et à celle en cours de préparation, les précisions requises en matière de types d'habitats naturels et d'espèces protégées seront prochainement apportées, il ressort de ses propres écritures que les travaux législatifs ne sont pas achevés.
- 44 Plus particulièrement, dans sa lettre envoyée à la Commission, du 27 novembre 2024, la République portugaise précise que des décrets spécifiant les types d'habitats naturels et les espèces protégées présents sur 29 des SIC en cause sont en voie d'adoption et que les travaux afférents aux autres textes sont en cours. Ainsi, à la date de référence pour apprécier l'existence d'un manquement au titre de l'article 260, paragraphe 2, TFUE, à savoir le 2 février 2022, aucun de ces textes n'avait été publié.

45 S'agissant du retard pris pour l'adoption de ces mesures, lié, selon les écritures de la République portugaise, à différentes difficultés rencontrées lors de la passation de marchés publics, il ressort d'une jurisprudence constante qu'un État membre ne saurait exciper de dispositions, de pratiques ou de situations de son ordre juridique interne pour justifier l'absence de mise en œuvre d'une directive dans le délai prescrit (voir, en ce sens, arrêts du 28 novembre 2002, [Commission/Espagne](#), C-392/01, EU:C:2002:721, point 9, et du 20 mars 2003, [Commission/Italie](#), C-143/02, EU:C:2003:178, point 11).

46 Dans ces conditions, tenant compte notamment de l'arrêt C-290/18, le grief de la Commission, tiré de la violation de l'article 4, paragraphe 4, de la directive « habitats », doit être accueilli.

Sur le second grief, tiré de la violation de l'article 6, paragraphe 1, de la directive « habitats »

– *Argumentation des parties*

47 Par son second grief, la Commission reproche à la République portugaise de ne pas avoir pris les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt C-290/18 pour mettre fin à la violation de l'article 6, paragraphe 1, de la directive « habitats », telle que constatée par la Cour dans cet arrêt, en ce que cet État membre n'avait pas pris les mesures de conservation nécessaires pour chacune des 61 ZSC en cause, en n'ayant pas, notamment, adopté les plans de gestion correspondants.

48 La Commission soutient qu'il n'est pas contesté que ces plans de gestion n'ont pas été adoptés, cet État membre se bornant à faire état de contraintes successives intervenues dans l'élaboration desdits plans.

49 La Commission en déduit que la violation de l'article 6, paragraphe 1, de la directive « habitats » persiste.

50 La République portugaise soutient, à cet égard, que l'adoption de plans de gestion n'est que l'une des modalités possibles en vue de se conformer à cette disposition, qui prévoit le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable des habitats et des espèces identifiés. De tels plans de gestion pourraient être intégrés à d'autres plans d'aménagement. En outre, aucun délai spécifique ne serait requis pour se conformer à l'obligation prévue à l'article 6, paragraphe 1, de la directive « habitats ».

51 La République portugaise ajoute qu'une grande partie du territoire classé en tant que ZSC est déjà entièrement ou partiellement intégrée dans des zones bénéficiant d'un statut de protection, c'est-à-dire astreinte à un régime restrictif de mesures spécifiques de gestion et de conservation, à l'accomplissement d'actes sous conditions et à l'interdiction d'adopter des actes prohibés, ainsi qu'à un système strict de contrôle et de sanctions, tel que celui prévu par le décret-loi n° 140/99, du 24 avril 1999, modifié le 8 novembre 2013, de sorte que cet État membre satisferait déjà aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6, paragraphe 1, de la directive « habitats ». Les plans de gestion envisagés ne constitueraient

ainsi qu'un outil supplémentaire, dont la République portugaise aurait choisi de se doter dans une démarche volontariste.

52 Enfin, cet État membre précise qu'il veille à s'acquitter des obligations prévues à l'article 4, paragraphe 4, et à l'article 6, paragraphe 1, de la directive « habitats », de façon simultanée, de sorte que l'adoption des plans de gestion serait retardée pour les mêmes raisons que celles exposées dans le cadre du premier grief.

– *Appréciation de la Cour*

53 Aux termes de l'article 6, paragraphe 1, de la directive « habitats », les États membres établissent, pour les ZSC, les mesures de conservation nécessaires impliquant, le cas échéant, l'adoption de plans de gestion appropriés, spécifiques aux sites ou intégrés dans d'autres plans d'aménagement, ainsi que les mesures réglementaires, administratives ou contractuelles appropriées, qui répondent aux exigences écologiques des types d'habitats naturels prévus à l'annexe I de cette directive et des espèces prévues à l'annexe II de celle-ci, présents sur les sites d'importance communautaire.

54 Par l'arrêt C-290/18, la Cour a notamment jugé, au point 1 du dispositif de celui-ci, que la République portugaise avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6, paragraphe 1, de la directive « habitats », en n'ayant pas adopté les mesures de conservation nécessaires qui répondent aux exigences écologiques des types d'habitats naturels visés à l'annexe I de la directive « habitats » et des espèces visées à l'annexe II de cette directive, présents sur les SIC en cause.

55 À cet égard, il convient de rappeler, ainsi qu'il ressort des points 50 et 51 de l'arrêt C-290/18, que l'article 6 de la directive « habitats » impose aux États membres une série d'obligations et de procédures spécifiques visant à assurer, ainsi qu'il ressort de l'article 2, paragraphe 2, de cette directive, le maintien ou, le cas échéant, le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt pour l'Union européenne, en vue d'atteindre l'objectif plus général de ladite directive qui est de garantir un niveau élevé de protection de l'environnement s'agissant des sites protégés en vertu de celle-ci.

56 Plus particulièrement, en vertu de l'article 6, paragraphe 1, de la directive « habitats », il incombe aux États membres d'établir, pour chaque ZSC, les mesures de conservation nécessaires qui répondent aux exigences écologiques des types d'habitats naturels figurant à l'annexe I de cette directive et des espèces figurant à l'annexe II de ladite directive, présents sur le site d'importance communautaire concerné.

57 S'agissant de la forme de ces mesures de conservation, il résulte du libellé même de l'article 6, paragraphe 1, de la directive « habitats » que celles-ci peuvent impliquer des plans de gestion appropriés spécifiques aux sites ou intégrés dans d'autres plans d'aménagement et des mesures réglementaires, administratives ou contractuelles appropriées, pour autant

que, ainsi qu'il ressort du point 53 de l'arrêt C-290/18, ces mesures soient complètes, claires et précises.

58 Le point 1 du dispositif de l'arrêt C-290/18 était fondé sur le constat opéré aux points 54 à 56 de cet arrêt selon lequel les mesures présentées par la République portugaise ne satisfaisaient pas aux exigences d'effectivité, de clarté et de précision, et étaient génériques et lacunaires.

59 Plus particulièrement, au point 55 de ce même arrêt, la Cour avait relevé que, outre le caractère générique et d'orientation des mesures présentées par la République portugaise au titre de l'article 6, paragraphe 1, de la directive « habitats », notamment le plan sectoriel du réseau Natura 2000, qui a été adopté par résolution du Conseil des ministres n° 115-A/2008, du 5 juin 2008 (*Diário da República*, 1^{re} série, n° 139, du 21 juillet 2008), lesquelles exigent, à bien des égards, des mesures de concrétisation en vue de leur mise en œuvre effective, celles-ci étaient lacunaires en ce qu'elles ne comportaient pas systématiquement des mesures de conservation établies en fonction des exigences écologiques de chaque espèce et de chaque type d'habitat présent sur chacun des SIC en cause.

60 La République portugaise ne conteste pas expressément l'absence d'adoption de mesures de conservation appropriées. Elle invoque cependant le fait que la législation nationale applicable et préexistante prévoirait des mécanismes permettant d'assurer une protection effective.

61 Or, un tel argument avait déjà été invoqué par cet État membre devant la Cour dans le cadre de la procédure ayant donné lieu à l'arrêt C-290/18 et a été écarté aux points 54 à 56 de cet arrêt.

62 Enfin, s'agissant de l'allégation selon laquelle les différentes mesures de conservation nécessaires seraient « adossées » aux décrets spécifiant pour chaque ZSC les types d'habitats naturels et les espèces protégées présents sur chacun des SIC en cause, il résulte de ce qui a été constaté au point 44 du présent arrêt qu'aucun de ces décrets n'avait été publié à la date de référence à laquelle doit être apprécié le manquement. Dans ces conditions, le grief de la Commission, tiré de la violation de l'article 6, paragraphe 1, de la directive « habitats », doit être accueilli.

63 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de constater que, en n'ayant pas pris toutes les mesures nécessaires pour se conformer à l'arrêt C-290/18, la République portugaise a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 260, paragraphe 1, TFUE.

Sur les demandes présentées au titre de l'article 260, paragraphe 2, TFUE

Argumentation des parties

64 Considérant que la République portugaise n'a pas pris les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt C-290/18, la Commission propose, sur le fondement de l'article 260,

paragraphe 2, TFUE, d'infliger à cet État membre le paiement à la fois d'une somme forfaitaire et d'une astreinte journalière.

65 En vue de la fixation des montants de ces sanctions pécuniaires, la Commission se fonde sur la communication de 2023, telle qu'actualisée par la communication de 2024. En particulier, elle indique que la détermination desdites sanctions doit se fonder sur les critères fondamentaux que sont la gravité de l'infraction, sa durée et la nécessité d'assurer l'effet dissuasif de la sanction pour éviter les récidives.

66 En ce qui concerne, premièrement, la gravité de l'infraction, la Commission propose de fixer le coefficient de gravité à 10, sur une échelle allant de 1 à 20, compte tenu, d'une part, de l'importance des règles du droit de l'Union ayant fait l'objet de l'infraction et, d'autre part, des conséquences de l'infraction sur des intérêts d'ordre général ou particulier.

67 S'agissant, d'une part, de l'importance des règles du droit de l'Union ayant fait l'objet de l'infraction en cause, la Commission rappelle que la directive « habitats » contribue à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages présents sur le territoire européen des États membres, participant ainsi à l'objectif global de développement durable de l'Union. Elle s'inscrit ainsi dans le cadre des actions menées en vue de la préservation et de la restauration de la biodiversité en Europe, qui constituent l'une des principales priorités de l'Union ainsi qu'un élément central du « pacte vert pour l'Europe », comme il ressort de la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 20 mai 2020, intitulée « Stratégie de l'[Union] en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 – Ramener la nature dans nos vies » [COM(2020) 380 final].

68 Plus particulièrement, l'article 4, paragraphe 4, et l'article 6, paragraphe 1, de la directive « habitats » seraient des dispositions fondamentales de cette directive puisqu'elles établiraient le cadre de la conservation et de la protection des sites Natura 2000. La mise en œuvre de ces dispositions imposerait aux États membres de désigner des ZSC et d'établir des objectifs ainsi que des mesures de conservation spécifiques pour chacune d'entre elles, afin de garantir que ces sites soient gérés efficacement et de contribuer à la réalisation des objectifs généraux de ladite directive, à savoir parvenir à un état de conservation favorable pour les espèces et les habitats protégés au titre de la même directive dans l'ensemble de leur aire de répartition naturelle dans l'Union.

69 S'agissant, d'autre part, des effets de l'infraction en cause sur des intérêts d'ordre général ou particulier, la Commission fait valoir que l'inexécution de l'arrêt C-290/18 comporte un risque sérieux d'aggravation de la détérioration de l'état de conservation des habitats naturels et des espèces au Portugal, dans un contexte global de dégradation de la biodiversité.

70 Selon la Commission, il convient de tenir compte des progrès accomplis par les autorités portugaises depuis le prononcé de l'arrêt C-290/18, à savoir la désignation des SIC en cause en tant que ZSC, bien qu'elle ne réponde pas aux exigences requises par la directive « habitats », ainsi que l'élaboration de projets de plans de gestion et le lancement de

consultations publiques sur ces projets. Ces circonstances atténuantes devraient cependant être relativisées, en raison de l'existence de circonstances aggravantes. À cet égard, la Commission souligne que les dispositions de la directive « habitats », qui ne sont toujours pas respectées, prévoient pourtant des obligations claires, à savoir la désignation, dans un délai de six ans, en tant que ZSC, de SIC reconnus conformément à la procédure prévue à l'article 4, paragraphes 2 et 3, de cette directive, et l'établissement des mesures de conservation nécessaires pour ces sites. En dépit de la clarté de ces dispositions, la désignation des SIC en cause en tant que ZSC au moyen du décret n° 1/2020 manquerait de la précision nécessaire pour satisfaire aux exigences de l'article 4, paragraphe 4, de la directive « habitats ». En outre, la République portugaise n'aurait adopté aucun des projets de plans de gestion nécessaires pour satisfaire aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6, paragraphe 1, de cette directive.

- 71 Il importerait également de prendre en considération le manque de coopération des autorités portugaises, qui, en dépit des demandes des services de la Commission, n'auraient pas fourni, depuis le mois de mai 2023, d'informations actualisées sur les progrès réalisés. La Commission considère qu'il doit également être tenu compte du fait que les infractions à la directive « habitats », et, partant, les effets négatifs qu'elles produisent, persistent sur une longue période. En effet, l'arrêt C-290/18 ayant été prononcé le 5 septembre 2019, plus de quatre années se seraient écoulées entre ce prononcé et la décision de la Commission, du 7 février 2024, d'introduire le présent recours en manquement. Ce retard dans l'exécution de cet arrêt ferait suite au retard déjà constaté par la Cour dans l'exécution de l'obligation de désigner les SIC en cause en tant que ZSC et d'établir les objectifs ainsi que les mesures de conservation correspondantes, qui aurait dû intervenir au plus tard au mois de juillet 2012, soit il y a plus de treize ans.
- 72 En outre, l'évaluation de la situation globale de la protection de la nature au Portugal ferait apparaître un comportement infractionnel à caractère répétitif dans un domaine où l'incidence sur la biodiversité est particulièrement importante. La dernière évaluation du réseau Natura 2000 au Portugal révélerait des lacunes dans la désignation de plusieurs espèces et types d'habitats. Dans ce contexte, la Commission indique avoir ouvert une procédure d'infraction et adressé une lettre de mise en demeure à la République portugaise au mois de juillet 2019.
- 73 En ce qui concerne, deuxièmement, la durée de l'infraction, la Commission relève que, conformément au point 3.3 de la communication de 2023, le coefficient de durée est exprimé sous la forme d'un multiplicateur compris entre 1 et 3 et est calculé à un taux de 0,10 par mois à compter de la date du premier arrêt de la Cour constatant le manquement. En l'espèce, 53 mois se seraient écoulés entre le 5 septembre 2019, date du prononcé de l'arrêt C-290/18, et le 7 février 2024, date à laquelle la Commission a décidé de saisir la Cour. Dès lors, la Commission propose de fixer à 3 le coefficient de durée de l'infraction en cause.
- 74 S'agissant, troisièmement, de la nécessité d'assurer l'effet dissuasif de la sanction en considération de la capacité de paiement de l'État membre concerné, la Commission précise que, conformément au point 3.4 de la communication de 2023, cet effet dissuasif se reflète

dans le facteur « n », qui, pour la République portugaise, est fixé à 0,47 par la communication de 2024.

- 75 En conséquence, d'une part, la Commission propose que le montant journalier pour le calcul de la somme forfaitaire s'élève à 5 076 euros, obtenu en multipliant le forfait de la somme forfaitaire, fixé à 1 080 euros par le point 2 de l'annexe de la communication de 2024, par le coefficient de gravité de 10 et le facteur « n » de 0,47. Conformément au point 4.2.1 de la communication de 2023, il conviendrait de multiplier cette somme forfaitaire journalière par le nombre de jours durant lesquels le manquement a persisté. La Commission indique que le paiement de la somme forfaitaire ainsi obtenue doit être imposé à condition que cette somme soit supérieure à 1 418 000 euros, qui correspond au montant de la somme forfaitaire minimale fixée pour la République portugaise par le point 5 de ladite annexe. Étant donné que la durée de l'infraction en cause serait de 1 616 jours, le montant de la somme forfaitaire proposée s'élève à 8 202 816 euros.
- 76 D'autre part, la Commission propose de fixer le montant de l'astreinte à 45 543 euros par jour, lequel est obtenu en multipliant le forfait de l'astreinte fixé au point 1 de l'annexe de la communication de 2024, s'élevant à 3 230 euros par jour, par le coefficient de gravité de 10, par le coefficient de durée de 3 ainsi que par le facteur « n » de 0,47.
- 77 La Commission fait néanmoins valoir que, par l'arrêt du 25 avril 2024, [Commission/Pologne \(Directive lanceurs d'alerte\)](#) (C-147/23, EU:C:2024:346), la Cour a estimé que la méthode de calcul du facteur « n » était incorrecte dès lors qu'elle avait recours au critère démographique qui ne serait pas pertinent, mais qu'elle est toujours en train d'examiner les conséquences à tirer de cet arrêt, de sorte que, en attendant l'issue d'un tel examen, le montant des sanctions devrait être arrêté en application des communications de 2023 et de 2024.
- 78 La République portugaise relève que, si la formulation de l'article 260, paragraphe 2, TFUE permet à la Commission d'indiquer le montant de la somme forfaitaire ou de l'astreinte à payer par l'État membre concerné, il appartient toujours à la Cour d'apprécier l'adéquation de ces sanctions au cas d'espèce, et surtout de décider de les imposer ou non. À cet égard, les communications de 2023 et de 2024 seraient dépourvues de valeur contraignante. Elle ajoute que la directive « habitats » serait particulièrement difficile à mettre en œuvre, comme le démontrerait l'existence de différentes procédures en manquement relatives à cette directive.
- 79 En ce qui concerne, premièrement, le coefficient de gravité de l'infraction en cause, la République portugaise estime qu'il devrait être nettement inférieur au coefficient de gravité de 10 proposé par la Commission. À cet égard, elle soutient qu'elle a activement participé à la préservation et au rétablissement de la biodiversité en Europe et au Portugal, et qu'elle partage donc cette priorité avec l'Union.
- 80 S'agissant, plus particulièrement, des effets de la non-exécution de l'arrêt C-290/18 sur des intérêts d'ordre général ou particulier, la République portugaise soutient que de tels effets ne sont pas démontrés.

- 81 Par ailleurs, cet État membre rappelle avoir exécuté, au moins partiellement, l'arrêt C-290/18 et n'avoir été informé que tardivement du prétendu caractère insuffisant du décret n° 1/2020. S'agissant plus particulièrement des circonstances aggravantes, il conteste la prise en considération par la Commission d'une autre procédure d'infraction comme preuve de celles-ci.
- 82 En ce qui concerne, deuxièmement, le coefficient de durée de l'infraction en cause, la République portugaise estime qu'il conviendrait de le fixer à un niveau plus bas.
- 83 Cet État membre relève, en particulier, que la période à prendre en compte doit débiter à la date de l'envoi de la lettre de mise en demeure, dès lors qu'il n'aurait pas été précédemment informé de l'étendue des manquements reprochés, ce qui correspondrait à une période de vingt mois.
- 84 En ce qui concerne, troisièmement, sa capacité de paiement, la République portugaise fait valoir que la méthode de calcul du facteur « n » utilisée par la Commission ne peut être appliquée en l'espèce dès lors qu'elle a été censurée par la Cour. Elle ajoute que, dans sa communication C/2025/1481, intitulée « Modification de la méthode de calcul des sanctions financières proposées par la Commission dans le cadre des procédures d'infraction devant la Cour de justice de l'Union européenne » (JO C, C/2025/1481), la valeur attribuée au facteur « n » a été réduite de 0,47 à 0,42. En tout état de cause, l'appréciation de la capacité de paiement de l'État membre concerné relèverait de la seule compétence de la Cour.
- 85 La République portugaise rappelle également avoir partiellement respecté l'arrêt C-290/18, de sorte que, au titre du principe de proportionnalité, le paiement d'aucune somme forfaitaire ne devrait lui être imposé.
- 86 S'agissant de la demande d'imposition d'une astreinte, la République portugaise soutient avoir pris les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt C-290/18. Elle aurait déjà préparé 29 décrets spécifiant les types d'habitats naturels et les espèces protégées présents sur chacun des SIC en cause, les décrets restants étant en cours de finalisation.
- 87 En conséquence, la République portugaise estime que l'imposition d'une astreinte n'est pas nécessaire en l'espèce. À titre subsidiaire, dans l'hypothèse où la Cour déciderait d'imposer une astreinte, cet État membre lui demande de la fixer à un montant nettement inférieur à celui proposé par la Commission, et à ce qu'un mécanisme de dégressivité soit mis en place afin de tenir compte des progrès accomplis.

Appréciation de la Cour

– Sur l'application de l'article 260, paragraphe 2, TFUE

- 88 À titre liminaire, il y a lieu de rappeler que la procédure prévue à l'article 260, paragraphe 2, TFUE a pour objectif d'inciter un État membre défaillant à exécuter un arrêt en manquement et, partant, d'assurer l'application effective du droit de l'Union, et que les mesures prévues à cette disposition, à savoir l'astreinte et la somme forfaitaire, visent toutes

deux ce même objectif [arrêt du 13 juin 2024, [Commission/Hongrie \(Accueil des demandeurs de protection internationale II\)](#), C-123/22, EU:C:2024:493, point 96 et jurisprudence citée].

89 Selon une jurisprudence constante, l'application d'une astreinte et d'une somme forfaitaire dépend de l'aptitude de chacune à remplir l'objectif poursuivi en fonction des circonstances de l'espèce et, dans ces conditions, il n'est pas exclu de recourir aux deux types de sanctions prévues (arrêt du 17 septembre 2015, [Commission/Italie](#), C-367/14, EU:C:2015:611, point 114 et jurisprudence citée).

90 Si l'imposition d'une astreinte semble particulièrement adaptée pour inciter un État membre à mettre fin, dans les plus brefs délais, à un manquement qui, en l'absence d'une telle mesure, aurait tendance à persister, l'imposition d'une somme forfaitaire repose davantage sur l'appréciation des conséquences du défaut d'exécution des obligations de l'État membre concerné sur les intérêts privés et publics, notamment lorsque le manquement a persisté pendant une longue période depuis l'arrêt qui l'a initialement constaté (arrêt du 17 septembre 2015, [Commission/Italie](#), C-367/14, EU:C:2015:611, point 115 et jurisprudence citée).

91 Il appartient à la Cour, dans chaque affaire et en fonction des circonstances de l'espèce dont elle se trouve saisie ainsi que du niveau de persuasion et de dissuasion qui lui paraît requis, d'arrêter les sanctions pécuniaires appropriées, notamment pour prévenir la répétition d'infractions analogues au droit de l'Union [arrêt du 13 juin 2024, [Commission/Hongrie \(Accueil des demandeurs de protection internationale II\)](#), C-123/22, EU:C:2024:493, point 97 et jurisprudence citée].

92 Ainsi, les propositions de la Commission ne sauraient lier la Cour et ne constituent qu'une base de référence utile. De même, des lignes directrices telles que celles contenues dans les communications de la Commission ne lient pas la Cour, mais contribuent à garantir la transparence, la prévisibilité et la sécurité juridique de l'action menée par cette institution [arrêt du 12 mars 2020, [Commission/Italie \(Aides illégales au secteur hôtelier en Sardaigne\)](#), C-576/18, EU:C:2020:202, point 136 et jurisprudence citée].

93 Selon une jurisprudence constante, la Cour est habilitée, dans l'exercice du pouvoir d'appréciation qui lui est conféré dans le domaine considéré, à imposer, de façon cumulative, une astreinte et une somme forfaitaire (arrêt du 17 septembre 2015, [Commission/Italie](#), C-367/14, EU:C:2015:611, point 116 et jurisprudence citée), et cela notamment lorsque le manquement a, à la fois, perduré sur une longue période et tend à persister (voir, en ce sens, arrêt du 12 juillet 2005, [Commission/France](#), C-304/02, EU:C:2005:444, point 82).

– *Sur la somme forfaitaire*

94 Selon la jurisprudence de la Cour, la condamnation au paiement d'une somme forfaitaire et la fixation du montant éventuel de cette somme doivent, dans chaque cas d'espèce, demeurer fonction de l'ensemble des éléments pertinents ayant trait tant aux caractéristiques du manquement constaté qu'à l'attitude propre à l'État membre concerné par la procédure engagée sur le fondement de l'article 260 TFUE. À cet égard, cet article investit la Cour d'un

large pouvoir d'appréciation afin de décider de l'infliction ou non d'une telle sanction et de déterminer, le cas échéant, son montant [arrêt du 13 juin 2024, [Commission/Hongrie \(Accueil des demandeurs de protection internationale II\)](#), C-123/22, EU:C:2024:493, point 98 et jurisprudence citée].

95 En l'espèce, au vu des éléments juridiques et factuels ayant abouti au manquement constaté au point 63 du présent arrêt, il y a lieu de considérer que la prévention effective de la répétition future d'infractions analogues au droit de l'environnement de l'Union est de nature à requérir l'adoption d'une mesure dissuasive, telle que l'imposition d'une somme forfaitaire.

96 À ce titre, il y a lieu de tenir compte de ce que, à l'exception d'une première étape formelle de désignation des SIC en cause comme ZSC, sans toutefois que soient mentionnées les précisions nécessaires, la République portugaise n'a pas réalisé de progrès significatif au cours de la procédure précontentieuse ni au cours de la procédure devant la Cour, pour assurer l'exécution complète de l'arrêt C-290/18. En outre, cet État membre n'a pas contesté que, à la date de la clôture de la phase écrite de la procédure devant la Cour, les travaux visant tant à spécifier les types d'habitats naturels et les espèces protégées présents sur chacune des ZSC en cause qu'à adopter les mesures de conservation répondant aux exigences écologiques de ces types d'habitats et de ces espèces étaient toujours en cours. À cet égard, il y a lieu de souligner que seules 29 des 61 ZSC concernées ont fait l'objet d'avancées significatives, et que parmi celles-ci, seules 6 sont effectivement visées par des décrets publiés.

97 Dans ces circonstances, il appartient à la Cour, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, de fixer le montant de la somme forfaitaire de sorte qu'elle soit, d'une part, adaptée aux circonstances et, d'autre part, proportionnée au manquement constaté ainsi qu'à la capacité de paiement de l'État membre concerné. Figurent notamment au rang des facteurs pertinents à cet égard des éléments tels que la gravité de l'infraction constatée, la période durant laquelle celle-ci a persisté depuis le prononcé de l'arrêt l'ayant constatée ainsi que la capacité de paiement de l'État membre en cause [arrêt du 28 septembre 2023, [Commission/Royaume-Uni \(Marquage fiscal du gazole\)](#), C-692/20, EU:C:2023:707, point 96].

98 En ce qui concerne, en premier lieu, la gravité de l'infraction, il y a lieu de relever, d'une part, que la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement font partie des objectifs de la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement, tel que l'énonce l'article 191 TFUE. D'autre part, ainsi qu'il ressort de son article 2, paragraphe 1, la directive « habitats » 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 présents sur le territoire européen des États membres. Cette directive s'inscrit ainsi dans le cadre des actions menées en vue de la préservation et de la restauration de la biodiversité en Europe, qui, comme l'énonce le considérant 1 de celle-ci, constituent un objectif essentiel d'intérêt général poursuivi par l'Union.

99 Or, le manque de précision dans la désignation des ZSC et l'absence d'adoption des mesures de conservation nécessaires contreviennent aux obligations prévues,

respectivement, à l'article 4, paragraphe 4, et à l'article 6, paragraphe 1, de la directive « habitats », qui sont des dispositions fondamentales de celle-ci, portent atteinte aux objectifs mentionnés au point précédent du présent arrêt et doivent donc être considérées comme étant des infractions particulièrement graves. Un tel manquement compromet, en effet, l'achèvement du réseau Natura 2000, qui vise à assurer, de manière cohérente et transnationale, la survie à long terme des espèces et des habitats les plus précieux et les plus menacés en Europe, ainsi que la réalisation des objectifs de la stratégie de l'Union en faveur de la biodiversité à l'horizon de l'année 2030.

100 Plus spécifiquement, le territoire de la République portugaise, situé sur plusieurs régions biogéographiques, notamment les régions atlantique et méditerranéenne, abrite une riche biodiversité, comprenant 99 types d'habitats et 335 espèces couverts par la directive « habitats », de sorte que les enjeux pour le patrimoine commun de l'Union y sont particulièrement importants.

101 La gravité du manquement est accrue par le fait que l'arrêt C-290/18 porte sur des obligations fondamentales prévues par la directive « habitats » et que, en violation de l'obligation, prévue à l'article 260, paragraphe 1, TFUE, de prendre les mesures que comporte l'exécution de cet arrêt, la République portugaise ne s'est toujours pas conformée à celui-ci. Il ressort, en effet, du mémoire en duplique de la République portugaise, déposé au greffe de la Cour le 24 mars 2025, que seuls 6 des 61 décrets attendus, en vue de classer comme ZSC les SIC en cause, ont été adoptés et ont fait l'objet d'une publication, le 6 février 2025, pour le premier d'entre eux et, le 20 mars 2025, pour les cinq autres.

102 La République portugaise invoque, au soutien de sa demande de réduction du coefficient de gravité de l'infraction en cause, premièrement, l'absence de démonstration des effets de la non-exécution de l'arrêt C-290/18 sur des intérêts d'ordre général ou particulier. Cet argument s'appuie notamment sur le postulat, déjà écarté aux points 54 à 56 de cet arrêt, et aux points 56 à 64 du présent arrêt, que la République portugaise serait déjà dotée d'une législation suffisante pour protéger les SIC en cause, de sorte qu'il ne saurait prospérer.

103 Deuxièmement, s'agissant de la circonstance que cet État membre se soit partiellement conformé aux obligations mises à sa charge, en adoptant le décret n° 1/2020, qui a désigné les ZSC, il y a lieu de considérer que cette seule mesure est, en l'absence de précisions relatives aux types d'habitats naturels et aux espèces protégées, générique et peu effective. Elle ne saurait ainsi atténuer la gravité de l'infraction. Par ailleurs, l'argument selon lequel la République portugaise n'aurait été informée que tardivement de l'étendue de ses obligations ne saurait davantage prospérer dès lors que celles-ci découlent du libellé même de l'article 4, paragraphe 4, et de l'article 6, paragraphe 1, de la directive « habitats », qui est entrée en vigueur le 21 mai 1994, ainsi que des listes des sites retenus par la Commission dans les décisions 2004/813 et 2006/613.

104 En ce qui concerne, en deuxième lieu, la durée de l'infraction, il convient de prendre en compte la période comprise entre le prononcé de l'arrêt constatant le premier manquement et le moment auquel la Cour apprécie les faits [voir, en ce sens, arrêt du 13 juin 2024,

[Commission/Hongrie \(Accueil des demandeurs de protection internationale II\)](#), C-123/22, EU:C:2024:493, point 126 et jurisprudence citée].

- 105 En l'espèce, il y a lieu de constater que le manquement reproché dans le cadre de la présente procédure persiste depuis la détermination des SIC en cause en décembre 2010 pour les sites relevant de la région biogéographique atlantique, et depuis juillet 2012 pour ceux appartenant à la région biogéographique méditerranéenne, et a fortiori depuis le 5 septembre 2019, date du prononcé de l'arrêt C-290/18, ce qui constitue une durée considérable [voir, par analogie, arrêt du 20 janvier 2022, [Commission/Grèce \(Récupération d'aides d'État – Ferronickel\)](#), C-51/20, EU:C:2022:36, point 106].
- 106 En ce qui concerne, en troisième lieu, la capacité de paiement de la République portugaise, la Commission a proposé de prendre en compte le PIB de cet État membre par rapport à la moyenne des PIB des États membres pour deux tiers du calcul ainsi que la population de celui-ci par rapport à la moyenne de la population des États membres en tant que critère démographique pour un tiers du calcul, conformément aux points 3.4 et 4.2 de la communication de 2023.
- 107 À cet égard, il ressort de la jurisprudence de la Cour que la détermination de la capacité de paiement de l'État membre concerné ne saurait inclure dans la méthode de calcul du facteur « n », représentant la capacité de paiement de l'État membre concerné par rapport à la capacité de paiement des autres États membres, la prise en compte d'un critère démographique selon les modalités prévues aux points 3.4 et 4.2 de la communication de 2023 [arrêt du 25 avril 2024, [Commission/Pologne \(Directive lanceurs d'alerte\)](#), C-147/23, EU:C:2024:346, point 86].
- 108 Ainsi, en vue de déterminer la capacité de paiement de la République portugaise, il convient de se fonder sur son PIB en tant que facteur prédominant, sans tenir compte de l'importance de la population de cet État membre. Il convient également de tenir compte de l'évolution récente du PIB dudit État membre, telle qu'elle se présente à la date de l'examen des faits par la Cour [arrêt du 13 juin 2024, [Commission/Hongrie \(Accueil des demandeurs de protection internationale II\)](#), C-123/22, EU:C:2024:493, point 131 et jurisprudence citée].
- 109 Si, conformément à une jurisprudence constante, celle-ci n'est pas liée par les propositions de la Commission, il y a lieu, néanmoins, de relever que la Commission a modifié sa méthode de calcul du facteur « n » à la suite de l'arrêt du 25 avril 2024, [Commission/Pologne \(Directive lanceurs d'alerte\)](#) (C-147/23, EU:C:2024:346). En effet, la communication de la Commission C/2025/1481, mentionnée au point 84 du présent arrêt, a réduit, en ce qui concerne la République portugaise, la valeur attribuée au facteur « n » de 0,47 à 0,42. Ainsi, si dans ses écritures, la Commission proposait une somme forfaitaire journalière d'un montant de 5 076 euros, ce dernier devrait être de 4 830 euros en application de cette nouvelle valeur.
- 110 La Cour estime qu'il sera fait une juste appréciation des circonstances de l'espèce, et notamment de la gravité et de la persistance des violations au droit de l'environnement de

l'Union, en fixant à 10 millions d'euros le montant de la somme forfaitaire à infliger à la République portugaise.

– *Sur l'astreinte*

- 111 Selon une jurisprudence constante, l'infliction d'une astreinte ne se justifie, en principe, que pour autant que le manquement tiré de l'inexécution d'un précédent arrêt perdure au moment de l'examen des faits par la Cour [voir, en ce sens, arrêt du 13 juin 2024, [Commission/Hongrie \(Accueil des demandeurs de protection internationale II\)](#), C-123/22, EU:C:2024:493, point 135 et jurisprudence citée].
- 112 En l'espèce, le manquement constaté perdurait à la date à laquelle la Cour a procédé à l'examen des faits de l'espèce. À cet égard, la République portugaise indique, dans sa lettre à la Commission du 27 novembre 2024, que 29 décrets spécifiant les types d'habitats naturels et les espèces protégées présents sur chacun des SIC en cause sont en voie d'adoption et que les travaux afférents aux autres textes sont en cours. Dans son mémoire en duplique déposé au greffe de la Cour le 24 mars 2025, elle précise que seuls 6 des 61 décrets attendus, en vue de classer comme ZSC les SIC en cause, ont été adoptés et ont fait l'objet d'une publication, le 6 février 2025, pour le premier d'entre eux et, le 20 mars 2025, pour les cinq autres.
- 113 Dans ces conditions, la condamnation de la République portugaise au paiement d'une astreinte constitue un moyen financier approprié afin d'inciter cet État membre à prendre les mesures nécessaires pour mettre fin au manquement constaté et pour assurer l'exécution complète de l'arrêt C-290/18.
- 114 À cet égard, il est de jurisprudence constante que cette astreinte doit être arrêtée en fonction du degré de persuasion nécessaire pour que l'État membre concerné modifie son comportement et mette fin au comportement incriminé [arrêt du 13 juin 2024, [Commission/Hongrie \(Accueil des demandeurs de protection internationale II\)](#), C-123/22, EU:C:2024:493, point 138 et jurisprudence citée].
- 115 Dans l'exercice du pouvoir d'appréciation dont elle dispose en la matière, il incombe à la Cour de fixer ladite astreinte de telle sorte que celle-ci soit, d'une part, adaptée aux circonstances et, d'autre part, proportionnée au manquement constaté ainsi qu'à la capacité de paiement de l'État membre concerné [voir, en ce sens, arrêt du 13 juin 2024, [Commission/Hongrie \(Accueil des demandeurs de protection internationale II\)](#), C-123/22, EU:C:2024:493, point 139 et jurisprudence citée].
- 116 Aux fins de la fixation du montant d'une astreinte, les critères de base qui doivent être pris en considération pour assurer la nature coercitive de cette dernière, en vue d'une application uniforme et effective du droit de l'Union, sont, en principe, la gravité de l'infraction, sa durée et la capacité de paiement de l'État membre en cause. Pour l'application de ces critères, il y a lieu de tenir compte, en particulier, des conséquences du défaut d'exécution des obligations de l'État membre concerné sur les intérêts privés et publics ainsi que de l'urgence à ce que

l'État membre concerné se conforme à ses obligations [arrêt du 13 juin 2024, [Commission/Hongrie \(Accueil des demandeurs de protection internationale II\)](#), C-123/22, EU:C:2024:493, point 141 et jurisprudence citée].

- 117 En ce qui concerne ces facteurs, les circonstances devant être prises en compte ressortent, notamment, des motifs relatifs à la gravité et à la durée de l'infraction en cause ainsi qu'à la capacité de paiement de la République portugaise.
- 118 Il y a lieu, d'une part, de constater que, contrairement à ce que soutient la République portugaise, l'arrêt C-290/18 n'a pas été exécuté.
- 119 D'autre part, s'agissant de la demande de cet État membre de réduire progressivement l'astreinte en fonction des progrès réalisés dans l'exécution de l'arrêt C-290/18, il y a lieu de rappeler que, même si, pour garantir l'exécution complète de l'arrêt de la Cour, l'astreinte doit être exigée dans son intégralité jusqu'à ce que l'État membre ait pris toutes les mesures nécessaires pour mettre fin au manquement constaté, dans certains cas spécifiques, toutefois, une sanction qui tient compte des progrès éventuellement réalisés par l'État membre dans l'exécution de ses obligations peut être envisagée (arrêt du 31 mai 2018, [Commission/Italie](#), C-251/17, EU:C:2018:358, point 83 et jurisprudence citée).
- 120 Or, en l'espèce, les mesures à adopter sont de nature administrative ou technique. En effet, il s'agit de plans de protection de sites biogéographiques qui doivent être établis avec tout le sérieux scientifique nécessaire afin d'assurer une protection effective de la faune et de la flore présentes sur chaque SIC en cause. Pour autant, il ressort des propres écritures de la République portugaise, et plus particulièrement de son mémoire en duplique, que, en vue de classer comme ZSC les SIC en cause, seuls 6 décrets sur 61 ont été publiés, le 6 février 2025, pour le premier d'entre eux et, le 20 mars 2025, pour les cinq autres. Or, eu égard à l'importance de l'effet de réseau dans la stratégie Natura 2000, il y a lieu de conserver un effet comminatoire des sanctions financières jusqu'à ce que la dernière des 61 ZSC concernées bénéficie d'une protection adéquate.
- 121 Compte tenu de l'ensemble des circonstances de la présente affaire, la Cour considère comme approprié de condamner la République portugaise à payer à la Commission une astreinte de 41 250 euros par jour de retard, correspondant à 55 sites qui ne sont toujours pas protégés x 750 euros, dans la mise en œuvre des mesures nécessaires pour se conformer à l'arrêt C-290/18, à compter de la date du prononcé du présent arrêt et jusqu'à l'exécution complète de l'arrêt C-290/18, avec une dégressivité de 750 euros par jour et par site d'importance communautaire qui aura été mis en conformité avec cet arrêt, applicable à la suite de l'information complète et précise de la Commission à cet égard.

Sur les dépens

- 122 Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de la République portugaise et celle-ci ayant succombé en

ses moyens, il y a lieu de la condamner à supporter, outre ses propres dépens, ceux exposés par la Commission.

Par ces motifs, la Cour (huitième chambre) déclare et arrête :

- 1) En n'ayant pas pris l'ensemble des mesures nécessaires que comporte l'exécution de l'arrêt du 5 septembre 2019, [Commission/Portugal \(Désignation et protection des zones spéciales de conservation\)](#) (C-290/18, EU:C:2019:669), la République portugaise a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 260, paragraphe 1, TFUE.
- 2) La République portugaise est condamnée à payer à la Commission européenne :
 - une somme forfaitaire d'un montant de 10 millions d'euros ;
 - dans le cas où le manquement constaté au point 1 du dispositif persisterait à la date du prononcé du présent arrêt, une astreinte journalière d'un montant de 41 250 euros à compter de cette date et jusqu'à l'exécution complète de l'arrêt du 5 septembre 2019, [Commission/Portugal \(Désignation et protection des zones spéciales de conservation\)](#) (C-290/18, EU:C:2019:669), avec une dégressivité de 750 euros par jour et par site d'importance communautaire qui aura été mis en conformité avec cet arrêt, applicable à la suite de l'information complète et précise de la Commission à cet égard.
- 3) La République portugaise est condamnée aux dépens.

Signatures

* Langue de procédure : le portugais.