

ARRÊT DE LA COUR
19 mai 1998 *

Dans l'affaire C-3/96,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. W. Wils, membre du service juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. C. Gómez de la Cruz, membre du même service, Centre Wagner, Kirchberg,

partie requérante,

contre

Royaume des Pays-Bas, représenté par MM. M. A. Fierstra et J. S. van den Oosterkamp, conseillers juridiques adjoints au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade des Pays-Bas, 5, rue C. M. Spoo,

partie défenderesse,

soutenu par

République fédérale d'Allemagne, représentée par M. E. Röder, Ministerialrat au ministère fédéral de l'Économie, et M^{me} S. Maass, Regierungsrätin au même ministère, en qualité d'agents, D — 53107 Bonn,

partie intervenante,

* Langue de procédure: le néerlandais.

ayant pour objet de faire constater que, en ne procédant pas dans une mesure suffisante à la désignation de zones de protection spéciale au sens de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 103, p. 1), le royaume des Pays-Bas a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive et des articles 5 et 189 du traité CE,

LA COUR,

composée de MM. G. C. Rodríguez Iglesias, président, C. Gulmann (rapporteur), H. Ragnemalm, M. Wathelet et R. Schintgen, présidents de chambre, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, D. A. O. Edward, G. Hirsch et P. Jann, juges,

avocat général: M. N. Fennelly,
greffier: M. H. von Holstein, greffier adjoint,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 15 juillet 1997,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 9 octobre 1997,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 5 janvier 1996, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CE, un recours visant à faire constater que, en ne procédant pas dans une mesure suffisante à la désignation de zones de protection spéciale au sens de l'article 4, paragraphe 1,

de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 103, p. 1, ci-après la « directive »), le royaume des Pays-Bas a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive et des articles 5 et 189 du traité CE.

2 Par ordonnance du président du 15 juillet 1996, la République fédérale d'Allemagne a été admise à intervenir à l'appui des conclusions de l'État défendeur.

3 L'article 2 de la directive prévoit que « Les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour maintenir ou adapter la population de toutes les espèces d'oiseaux [vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen des États membres auquel le traité est d'application] à un niveau qui correspond notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, compte tenu des exigences économiques et récréationnelles ».

4 L'article 3 de la directive dispose:

« 1. Compte tenu des exigences mentionnées à l'article 2, les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour préserver, maintenir ou rétablir une diversité et une superficie suffisantes d'habitats pour toutes les espèces d'oiseaux visées à l'article 1^{er}.

2. La préservation, le maintien et le rétablissement des biotopes et des habitats comportent en premier lieu les mesures suivantes:

a) création de zones de protection;

- b) entretien et aménagement conformes aux impératifs écologiques des habitats se trouvant à l'intérieur et à l'extérieur des zones de protection;
- c) rétablissement des biotopes détruits;
- d) création de biotopes. »

5 L'article 4, paragraphe 1, de la directive est libellé comme suit:

« 1. Les espèces mentionnées à l'annexe I font l'objet de mesures de conservation spéciale concernant leur habitat, afin d'assurer leur survie et leur reproduction dans leur aire de distribution.

A cet égard, il est tenu compte:

- a) des espèces menacées de disparition;
- b) des espèces vulnérables à certaines modifications de leurs habitats;
- c) des espèces considérées comme rares parce que leurs populations sont faibles ou que leur répartition locale est restreinte;
- d) d'autres espèces nécessitant une attention particulière en raison de la spécificité de leur habitat.

Il sera tenu compte, pour procéder aux évaluations, des tendances et des variations des niveaux de population.

Les États membres classent notamment en zones de protection spéciale les territoires les plus appropriés en nombre et en superficie à la conservation de ces dernières dans la zone géographique maritime et terrestre d'application de la présente directive. »

- 6 L'annexe I de la directive a été remplacée par l'annexe de la directive 85/411/CEE de la Commission, du 25 juillet 1985, modifiant la directive 79/409 (JO L 233, p. 33).
- 7 Considérant notamment que le royaume des Pays-Bas n'avait pas classé un nombre suffisant de zones de protection spéciale (ci-après les « ZPS ») pour les espèces d'oiseaux figurant à l'annexe I de la directive, la Commission a, le 25 septembre 1989, mis le gouvernement néerlandais en demeure de lui présenter ses observations dans un délai de deux mois.
- 8 Par lettre du 29 décembre 1989, le gouvernement néerlandais a réfuté l'infraction alléguée. Il a soutenu, en substance, qu'il satisfaisait aux obligations lui incombant en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de la directive, dès lors qu'il avait classé en ZPS un nombre suffisant de territoires appropriés à la conservation des espèces mentionnées à l'annexe I, eu égard à la mise en balance de l'intérêt à la conservation des espèces protégées et des intérêts économiques et récréationnels, et qu'il avait, par ailleurs, mis en place d'autres instruments susceptibles de protéger les oiseaux.
- 9 Estimant que ces explications ne modifiaient pas sa position quant au manquement allégué, la Commission a, le 14 juin 1993, adressé au gouvernement néerlandais un avis motivé par lequel elle demandait au royaume des Pays-Bas de remédier, dans un délai de deux mois à compter de sa notification, au grief qui lui était fait de ne pas avoir classé en ZPS suffisamment de territoires pour assurer une protection efficace des espèces mentionnées à l'annexe I de la directive.

- 10 Le gouvernement néerlandais affirme avoir répondu à l'avis motivé par lettre du 1^{er} décembre 1993. La Commission déclare, en revanche, n'avoir jamais reçu cette réponse.

Sur la recevabilité

- 11 Le royaume des Pays-Bas conteste, à plusieurs titres, la recevabilité du recours.

Sur le défaut de prise en compte de la réponse du royaume des Pays-Bas à l'avis motivé

- 12 Le gouvernement néerlandais soutient que, en ne tenant pas compte de sa réponse à l'avis motivé, la Commission n'a pas respecté les droits de la défense, en sorte que le recours est irrecevable.
- 13 La Commission rétorque que, même au cas où elle aurait reçu cette lettre, le fait de ne pas tenir compte, dans sa requête, de la réponse du gouvernement néerlandais à l'avis motivé ne saurait constituer un motif d'irrecevabilité. Le délai fixé dans l'avis motivé servirait uniquement à donner à l'État membre destinataire une dernière possibilité de se conformer au point de vue de la Commission. Celle-ci soutient, par ailleurs, que le seul élément nouveau contenu dans ladite lettre dont elle a pris connaissance au cours de la présente procédure est la mention que trois territoires supplémentaires avaient entre-temps été classés en ZPS. A cet égard, la Commission indique qu'elle en a effectivement tenu compte dans sa requête.

- 14 Il convient de rappeler que la procédure prévue à l'article 169 du traité comporte deux phases consécutives, à savoir une phase précontentieuse ou administrative et une phase contentieuse devant la Cour (voir ordonnance du 11 juillet 1995, Commission/Espagne, C-266/94, Rec. p. I-1975, point 15).
- 15 Aux termes de l'article 169, premier alinéa, « Si la Commission estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent traité, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations ».
- 16 Le but de la procédure précontentieuse est donc de donner l'occasion à l'État membre de justifier sa position ou, le cas échéant, de lui permettre de se conformer volontairement aux exigences du traité. Au cas où cet effort de règlement n'est pas couronné de succès, l'État membre est invité à se conformer à ses obligations, précisées dans l'avis motivé qui conclut la procédure précontentieuse prévue à l'article 169, dans le délai fixé par cet avis (voir, notamment, arrêts du 31 janvier 1984, Commission/Irlande, 74/82, Rec. p. 317, point 13, et du 18 mars 1986, Commission/Belgique, 85/85, Rec. p. 1149, point 11).
- 17 Ainsi que la Cour l'a déjà jugé, la régularité de la procédure précontentieuse constitue une garantie essentielle voulue par le traité, non seulement pour la protection des droits de l'État membre en cause, mais également pour assurer que la procédure contentieuse éventuelle aura pour objet un litige clairement défini (voir ordonnance Commission/Espagne, précitée, point 17, et arrêt du 23 octobre 1997, Commission/France, C-159/94, Rec. p. I-5815, point 15).
- 18 A cet égard, il convient de rappeler que l'objet d'un recours en manquement est fixé par l'avis motivé de la Commission (voir arrêt du 17 juin 1987, Commission/Italie, 154/85, Rec. p. 2717, point 6).

- 19 Or, la régularité de l'avis motivé et de la procédure l'ayant précédé n'est pas contestée en l'espèce.
- 20 Dans ces conditions, à supposer même que la procédure contentieuse ait été ouverte par un recours de la Commission ne tenant pas compte d'éventuels nouveaux éléments, de fait ou de droit, avancés par l'État membre concerné dans sa réponse à l'avis motivé, les droits de la défense de cet État ne s'en sont pas trouvés lésés. En effet, celui-ci peut, dans le cadre de la procédure contentieuse, faire valoir pleinement lesdits éléments dès son premier acte de défense. Il appartiendra à la Cour d'en examiner la pertinence aux fins de la suite à donner au recours en manquement.
- 21 Ce premier moyen d'irrecevabilité doit donc être rejeté.

Sur la nature de l'obligation prévue à l'article 4, paragraphe 1, de la directive

- 22 En deuxième lieu, le gouvernement néerlandais soutient que l'infraction prétendue ne se compose pas d'un acte ou d'une omission uniques, mais plutôt d'un ensemble de manquements à une obligation de prendre des décisions individuelles de classement. Pour garantir les droits de la défense, il serait juridiquement indispensable d'établir des manquements à l'article 4, paragraphe 1, de la directive territoire par territoire. Le gouvernement néerlandais fait valoir en substance que la Commission lui reproche d'avoir manqué de manière générale aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de la directive, sans avoir préalablement engagé un débat contradictoire sur les griefs spécifiques qui sont à la base du recours.
- 23 Selon la Commission, il est erroné de soutenir que les manquements à l'article 4, paragraphe 1, de la directive ne peuvent être constatés que territoire par territoire. Un manquement pourrait tout aussi bien être constaté lorsqu'il apparaît qu'un État membre a manifestement classé beaucoup moins d'habitats en ZPS que ne l'exigent les critères ornithologiques.

- 24 Ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 14 de ses conclusions, dès lors que ce moyen d'irrecevabilité est lié à l'interprétation exacte de l'article 4, paragraphe 1, de la directive et qu'il a trait à l'essence des griefs de la Commission, il convient de le joindre au fond pour examen.

Sur les éléments nouveaux

- 25 Le gouvernement néerlandais soutient, en troisième lieu, que la Commission a, pour la première fois au stade de la requête, soulevé le grief relatif à l'insuffisance en superficie totale et en qualité des zones classées en ZPS ainsi que les griefs particuliers portant sur le défaut de classement de la côte frisonne de l'IJsselmeer et des Hooge Platen sur l'Escaut occidental, empêchant ainsi l'État défendeur de réagir au stade précontentieux. Il en irait de même en ce qui concerne le grief tiré de ce que les lacs et les marais d'eau douce ainsi que les landes à bruyère ne sont classés en ZPS que dans une mesure très restreinte. Ces griefs seraient donc irrecevables.
- 26 Par ailleurs, il fait valoir que l'étude recensant les zones ornithologiques importantes aux Pays-Bas, publiée après que l'avis motivé lui eut été envoyé (il s'agit de la Review of Areas Important for Birds in the Netherlands de décembre 1994, ci-après l'« IBA 94 »), ne doit pas être prise en considération dans la présente procédure, étant donné qu'il n'a pas pu s'exprimer sur celle-ci dans le cadre de la procédure précontentieuse.
- 27 La Commission rétorque que les prétendus moyens nouveaux ne sont en réalité que des exemples ou des développements d'un seul et même moyen qui a été constamment invoqué depuis le début de la procédure, à savoir que le royaume des Pays-Bas n'a pas suffisamment désigné de ZPS au regard de l'article 4, paragraphe 1, de la directive. Selon elle, le texte de cette disposition, dans la mesure où il prévoit que les États membres doivent classer en ZPS les territoires les plus appropriés en nombre et en superficie à la conservation des espèces énumérées à l'annexe I de la

directive, implique une obligation non seulement quantitative mais aussi qualitative, en ce sens que l'obligation de résultat que vise cette disposition implique que tout État membre doit désigner suffisamment de ZPS en nombre, en superficie et en variété pour assurer la survie et la reproduction de toutes les espèces d'oiseaux mentionnées à l'annexe I qui se trouvent sur son territoire.

- 28 La Commission fait valoir également qu'elle a prouvé ses allégations en se fondant sur l'étude ornithologique publiée en 1989 (il s'agit de l'*Inventory of Important Bird Areas in the European Community* de juillet 1989, ci-après l'« IBA 89 ») et, de façon purement superfétatoire, sur l'IBA 94.
- 29 Il y a lieu de rappeler que, pour autant que le recours vise des griefs n'ayant pas fait l'objet de la procédure précontentieuse, il n'est pas recevable (voir, en ce sens, arrêts du 14 juillet 1988, *Commission/Belgique*, 298/86, Rec. p. 4343, point 10, et du 25 avril 1996, *Commission/Luxembourg*, C-274/93, Rec. p. I-2019, point 11).
- 30 En l'espèce, la Commission s'est expressément référée, tant dans la lettre de mise en demeure que dans l'avis motivé, à l'obligation pour le royaume des Pays-Bas de s'assurer que le nombre et la dimension des zones classées dans les États membres sont conformes à l'article 4, paragraphe 1, de la directive. Dès lors, le moyen d'irrecevabilité, dans la mesure où il concerne le grief formulé à l'encontre du royaume des Pays-Bas de ne pas avoir classé une superficie totale suffisante de ZPS, doit être rejeté.
- 31 Pour ce qui est du grief portant sur l'insuffisance qualitative des ZPS classées par le royaume des Pays-Bas, que la Commission a précisé en alléguant que les lacs et les marais d'eau douce ainsi que les landes à bruyère ne sont classés en ZPS que dans une mesure restreinte, il convient de constater que, s'il est vrai que, pour se

conformer à l'article 4, paragraphe 1, les États membres doivent classer en ZPS des territoires suffisants, aux plans quantitatif et qualitatif, pour assurer la conservation des espèces énumérées à l'annexe I, il ne s'ensuit pas que le grief tiré de ce qu'un État membre n'a pas classé suffisamment de ZPS au regard de la disposition en cause englobe nécessairement l'aspect qualitatif de l'obligation dont il s'agit.

- 32 Or, il apparaît que, au cours de la phase précontentieuse, la Commission a fondé son grief à l'encontre du royaume des Pays-Bas sur une prétendue insuffisance du nombre et de la dimension des territoires classés en ZPS par cet État membre, à savoir une insuffisance quantitative. En revanche, la prétendue insuffisance qualitative des ZPS classées par cet État n'a, en l'espèce, été évoquée pour la première fois que lors de l'introduction de la procédure contentieuse.
- 33 Il y a donc lieu de déclarer irrecevable le recours à cet égard.
- 34 Quant aux références à la côte frisonne de l'IJsselmeer et des Hooge Platen sur l'Escaut occidental, pour autant qu'elles ne valent qu'à titre d'exemples visant à illustrer l'infraction alléguée et tirés de la liste, annexée à la lettre de mise en demeure ainsi qu'à l'avis motivé, des zones ayant, selon la Commission, vocation à être classées en ZPS, elles ne constituent pas un grief autonome et nouveau. Ainsi, lesdites références, en ce qu'elles n'impliquent pas que la Cour prenne spécifiquement position sur la question de savoir si ces deux zones doivent être classées en ZPS, sont admissibles.
- 35 S'agissant de la référence à l'IBA 94, il y a lieu de rappeler, premièrement, que cette étude, qui date du mois de décembre 1994, dresse l'inventaire des zones devant, selon les critères scientifiques acceptés par la Commission, être classées en ZPS aux Pays-Bas.

- 36 Deuxièmement, l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'État membre telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé et les changements intervenus par la suite ne sauraient être pris en compte par la Cour (voir, notamment, arrêt du 3 juillet 1997, Commission/France, C-60/96, Rec. p. I-3827, point 15).
- 37 Or, il ne ressort d'aucun élément du dossier que l'IBA 94 se rapporte à une période antérieure à l'expiration du délai accordé à l'État défendeur pour se conformer à l'avis motivé du 14 juin 1993. Par conséquent, et en tout état de cause, le présent recours n'est pas recevable en ce qu'il fait référence à l'IBA 94 pour prouver l'existence de la violation alléguée de la directive.
- 38 Dans ces conditions, il y a lieu de considérer que le recours est recevable dans les limites précédemment dégagées.

Sur le fond

- 39 La Commission rappelle, à titre liminaire, qu'il découle de l'article 4, paragraphe 1, de la directive que tout État membre a l'obligation spécifique de désigner suffisamment de ZPS pour assurer la survie et la reproduction de toutes les espèces d'oiseaux mentionnées à l'annexe I qui se trouvent sur son territoire.
- 40 Elle fait valoir que, en ce qui concerne les Pays-Bas, l'IBA 89 identifie, sur la base des critères ornithologiques retenus et explicités dans cette étude, 70 territoires d'une superficie totale de 797 920 hectares ayant vocation à être classés comme ZPS.

- 41 La Commission indique que le ministère de l'Agriculture et de la Pêche néerlandais a dressé sa propre liste de territoires potentiellement classables qui contient 53 zones d'une superficie totale de 398 180 hectares. Ces 53 zones correspondraient en partie à 57 zones figurant dans l'IBA 89. Cependant, le gouvernement néerlandais n'aurait pas fourni d'explications quant aux critères scientifiques sur lesquels reposerait son inventaire de territoires potentiellement classables en ZPS.
- 42 En tout état de cause, la Commission estime que le royaume des Pays-Bas, en ne désignant que 23 territoires d'une superficie totale de 327 602 hectares comme ZPS, a manifestement dépassé les limites du pouvoir discrétionnaire que l'article 4 de la directive confère aux États membres.
- 43 A cet égard, la Commission, d'une part, fait valoir que les zones classées par le royaume des Pays-Bas recouvrent, en tout ou en partie, 33 zones figurant dans l'IBA 89, à savoir moins de la moitié du nombre total des zones que cette étude scientifique considère comme ayant vocation à être classées en ZPS, et que leur nombre ne représente qu'un peu plus de la moitié des 57 zones figurant dans l'IBA 89 que les autorités néerlandaises ont elles-mêmes considérées comme zones importantes pour les oiseaux. D'autre part, elle relève que la superficie totale des 23 ZPS néerlandaises est, elle aussi, largement insuffisante: 327 602 hectares contre les 797 920 hectares couverts par les 70 zones figurant dans l'IBA 89. En outre, étant donné qu'une seule ZPS, le Waddenzee, s'étendrait à elle seule sur 250 000 hectares, les ZPS restantes ne couvriraient que 77 602 hectares, ce qui serait insuffisant pour garantir une protection adéquate à un grand nombre d'espèces d'oiseaux énumérées à l'annexe I de la directive.
- 44 Selon la Commission, il y a en effet violation de l'obligation de classement lorsqu'un État membre méconnaît manifestement le nombre et la superficie des territoires de l'IBA 89. Or, tel serait le cas lorsqu'un État membre ne désigne comme ZPS, tant en ce qui concerne le nombre de zones que leur superficie totale, que moins de la moitié des zones répertoriées par l'IBA 89.

- 45 De l'avis de la Commission, une autre indication de l'insuffisance de la protection conférée par le royaume des Pays-Bas aux espèces d'oiseaux mentionnées à l'annexe I de la directive réside dans le fait que la population de neuf de ces espèces a subi une régression de plus de 50 %. Particulièrement significative à cet égard serait la baisse de population des espèces sédentaires telles que le *Tetrao tetrix* et le *Botaurus stellaris*.
- 46 Le gouvernement néerlandais fait d'abord valoir que la désignation de ZPS n'est que l'une des mesures par lesquelles un État membre peut exécuter l'obligation de prendre des mesures de conservation spéciale qui lui incombe en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de la directive. En effet, les États membres pourraient également avoir recours à d'autres mesures de conservation pour satisfaire à cette obligation. Dès lors, il ne pourrait y avoir violation de cette disposition qu'au cas où un État membre n'aurait adopté aucune mesure de conservation spéciale. Or, ce gouvernement estime que, en prenant d'autres mesures de préservation pertinentes dans ce contexte, telles que, notamment, la loi sur la conservation de la nature, la cession de territoires à des organisations de conservation de la nature et les plans de conservation ornithologique, il a respecté la directive.
- 47 Ensuite, le gouvernement néerlandais rappelle que les États membres jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour mettre en œuvre l'article 4, paragraphe 1, de la directive. S'agissant plus particulièrement de la désignation de ZPS, cette disposition imposerait seulement la désignation des territoires les plus appropriés. Le système de l'article 4, paragraphe 1, serait donc fondé sur une appréciation concrète du point de savoir si un site donné fait partie des territoires les plus appropriés.
- 48 A cet égard, l'État membre défendeur fait observer que les précédents dont la Cour a eu à connaître portaient tous sur la question de savoir si un État membre aurait dû classer en ZPS un site donné. Or, en l'espèce, la Commission n'aurait pas établi, ni encore moins prouvé, que, dans la mise en œuvre de l'article 4, paragraphe 1, de la directive, le royaume des Pays-Bas aurait dépassé, dans des cas spécifiques, les limites de son pouvoir discrétionnaire.

- 49 Le gouvernement néerlandais ajoute que, lors de l'adoption des mesures de conservation spéciale prévues par cette disposition, les États membres doivent tenir compte non seulement des facteurs spécifiques mentionnés dans celle-ci, mais également des exigences économiques et récréationnelles, conformément à l'article 2 de la directive.
- 50 Le gouvernement allemand, se fondant sur la marge d'appréciation dont disposent les États membres, soutient que l'article 4, paragraphe 1, laisse aux États membres le choix des ZPS et que le seul élément déterminant est que les zones doivent être, en nombre et en superficie, appropriées à la conservation des espèces concernées et aptes, avec les zones classées par les autres États membres, à constituer un réseau cohérent de zones de protection. Selon lui, cette disposition n'exige pas le classement d'un nombre particulier de zones, mais oblige plutôt les États membres à veiller à ce que les ZPS créées soient appropriées à la conservation des espèces d'oiseaux menacées.
- 51 En outre, le gouvernement néerlandais indique que, pour établir sa liste de sites à protéger, il s'est fondé sur trois critères, qui sont également à la base de l'IBA 89. Néanmoins, en raison de leur caractère général, l'application de ces critères n'aboutirait pas à des résultats univoques. Cela expliquerait la raison pour laquelle des différences peuvent apparaître entre les territoires qui, selon l'IBA 89, répondent aux critères de l'article 4, paragraphe 1, de la directive et ceux qui sont désignés comme ZPS par l'État membre concerné.
- 52 Le gouvernement néerlandais relève, par ailleurs, que le critère appliqué par la Commission, selon lequel les États membres doivent désigner comme ZPS au moins la moitié, tant en nombre qu'en superficie, des territoires répertoriés par l'IBA 89, n'apparaît pas dans la directive.
- 53 Le gouvernement allemand, pour sa part, soutient notamment que l'IBA 89 ne contient qu'une liste de sites qui, selon des critères scientifiques, pourraient potentiellement servir à la conservation d'espèces menacées. Cependant, cette liste

ne serait ni incluse dans la directive ni légalement contraignante. En outre, il n'y aurait eu accord au niveau communautaire ni sur les critères sur lesquels la liste repose ni sur la liste qui en est résultée. Le gouvernement allemand ajoute que la fixation d'un minimum de 50 % de sites classés est arbitraire et dépourvue de base scientifique.

- 54 Enfin, le gouvernement néerlandais soutient qu'il ne suffit pas de constater une régression de plus de 50 % de neuf espèces, sans tenir compte des différents facteurs qui peuvent en être la cause, pour établir que le royaume des Pays-Bas a violé l'article 4, paragraphe 1, de la directive. En particulier, la régression du *Tetrao tetrix* serait la conséquence d'une couvaison catastrophique, probablement causée par un dépôt atmosphérique issu de sources situées hors des territoires concernés. En ce qui concerne le *Botaurus stellaris*, le gouvernement néerlandais fait observer que, en dépit de la présence de 10 % de cette espèce dans des ZPS, la population est en régression, comme dans tous les autres territoires européens. Cela démontrerait que la régression de cette espèce ne dépendrait pas de l'insuffisance des mesures de conservation spéciale adoptées par le royaume des Pays-Bas.
- 55 Il convient, en premier lieu, de constater que, contrairement à ce que soutient le royaume des Pays-Bas, l'article 4, paragraphe 1, de la directive impose aux États membres une obligation de classer en ZPS les territoires les plus appropriés en nombre et en superficie à la conservation des espèces mentionnées à l'annexe I, à laquelle il n'est pas possible de se soustraire par l'adoption d'autres mesures de conservation spéciale.
- 56 En effet, il ressort de cette disposition telle qu'interprétée par la Cour que, dès lors que le territoire d'un État membre abrite de telles espèces, ce dernier est tenu de définir, pour celles-ci, notamment des ZPS (voir arrêt du 17 janvier 1991, Commission/Italie, C-334/89, Rec. p. I-93, point 10).

- 57 Une telle interprétation de l'obligation de classement est, du reste, conforme au régime de protection spécifiquement ciblé et renforcé que prévoit l'article 4 de la directive notamment pour les espèces énumérées à l'annexe I (voir arrêt du 11 juillet 1996, *Royal Society for the Protection of Birds*, C-44/95, Rec. p. I-3805, point 23), d'autant plus que même l'article 3 prévoit, pour toutes les espèces couvertes par la directive, que la préservation, le maintien et le rétablissement des biotopes et des habitats comportent en premier lieu des mesures telles que la création de zones de protection.
- 58 Par ailleurs, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 33 de ses conclusions, si les États membres pouvaient échapper à l'obligation de classer des ZPS dès lors qu'ils estimeraient que d'autres mesures particulières de conservation suffisent à garantir la survie et la reproduction des espèces mentionnées à l'annexe I, l'objectif de la constitution d'un réseau cohérent de ZPS, tel que visé à l'article 4, paragraphe 3, de la directive, risquerait de ne pas être atteint.
- 59 En deuxième lieu, il convient de souligner que les exigences économiques énoncées à l'article 2 de la directive ne sauraient être prises en compte lors du choix et de la délimitation d'une ZPS (voir arrêt *Royal Society for the Protection of Birds*, précité, point 27).
- 60 Par ailleurs, il importe de rappeler que, s'il est vrai que les États membres jouissent d'une certaine marge d'appréciation en ce qui concerne le choix des ZPS, il n'en demeure pas moins que le classement de ces zones obéit à certains critères ornithologiques, déterminés par la directive (voir arrêt du 2 août 1993, *Commission/Espagne*, C-355/90, Rec. p. I-4221, point 26).
- 61 Il s'ensuit que la marge d'appréciation dont jouissent les États membres lors du choix des territoires les plus appropriés pour le classement en ZPS ne concerne pas l'opportunité de classer en ZPS les territoires qui apparaissent comme étant les plus appropriés selon des critères ornithologiques, mais seulement la mise en œuvre de ces critères en vue de l'identification des territoires les plus appropriés à la conservation des espèces énumérées à l'annexe I de la directive.

- 62 Par conséquent, les États membres sont tenus de classer en ZPS tous les sites qui, en application des critères ornithologiques, apparaissent comme étant les plus appropriés au regard de la conservation des espèces en cause.
- 63 Ainsi, dès lors qu'il apparaît qu'un État membre a classé en ZPS des sites dont le nombre et la superficie totale sont manifestement inférieurs au nombre et à la superficie totale des sites considérés comme les plus appropriés à la conservation des espèces en cause, il pourra être constaté que cet État membre a manqué à l'obligation qui lui incombe en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de la directive.
- 64 La thèse du royaume des Pays-Bas selon laquelle la Commission serait tenue d'établir, territoire par territoire, des manquements spécifiques à cette disposition ne peut donc être accueillie.
- 65 En troisième lieu, il convient de rappeler que le gouvernement néerlandais, bien que ne mettant pas en cause la fiabilité scientifique de l'IBA 89, fait valoir que l'application des critères sur lesquels cette étude est fondée ne saurait, compte tenu de leur caractère général, conduire à des résultats univoques en ce qui concerne le classement de ZPS. Or, ce gouvernement a soutenu que, tout en appliquant les mêmes critères que ceux sur lesquels repose l'IBA 89, il est parvenu, dans son inventaire des territoires potentiellement classables en ZPS, à un résultat fort différent de celui préconisé par ladite étude. Cependant, à l'audience, ce même gouvernement a admis que ses critères différaient de ceux utilisés dans l'IBA 89.
- 66 A cet égard, il importe de constater que le royaume des Pays-Bas n'a produit à ce jour aucune pièce de la procédure nationale de classement des ZPS indiquant les critères qui ont présidé à la désignation des ZPS dans cet État membre.

- 67 En outre, celui-ci a, tout au long de la procédure précontentieuse ainsi que dans son mémoire en défense et dans sa duplique, insisté sur le fait que, lors de la désignation des ZPS, il devait, en vertu de l'article 2 de la directive, tenir compte d'exigences économiques et récréationnelles. Or, ce point de vue ne se concilie pas avec l'affirmation du gouvernement néerlandais selon laquelle il a, lors de la désignation des ZPS, appliqué des critères exclusivement ornithologiques.
- 68 Dans ce contexte, il y a lieu de rappeler que l'IBA 89 dresse un inventaire des zones de grand intérêt pour la conservation des oiseaux sauvages dans la Communauté ayant été préparé à l'intention de la direction générale compétente de la Commission par le Groupe européen pour la conservation des oiseaux et des habitats, en liaison avec le Conseil international de la préservation des oiseaux et en coopération avec des experts de la Commission.
- 69 Or, dans les circonstances de l'espèce, il s'avère que le seul document contenant des éléments de preuve scientifiques permettant d'apprécier le respect par l'État membre défendeur de son obligation de classer en ZPS les territoires les plus appropriés en nombre et en superficie à la conservation des espèces protégées est l'IBA 89. Il en irait différemment si le royaume des Pays-Bas avait produit des éléments de preuve scientifiques, tendant notamment à démontrer qu'il pouvait être satisfait à l'obligation en cause en classant en ZPS un nombre et une superficie totale de territoires inférieurs à ceux résultant de l'IBA 89.
- 70 Il échet donc de constater que cet inventaire, bien que n'étant pas juridiquement contraignant pour les États membres concernés, peut en l'occurrence, en raison de sa valeur scientifique reconnue en l'espèce, être utilisé par la Cour comme base de référence pour apprécier dans quelle mesure le royaume des Pays-Bas a respecté son obligation de classer des ZPS.

- 71 Par ailleurs, à supposer même que l'application des critères ornithologiques retenus dans l'IBA 89 puisse conduire des opérateurs distincts à établir des classements de ZPS sensiblement différents les uns des autres, cette simple éventualité non avérée dans le cas présent ne saurait être en tant que telle prise en considération pour infirmer, en l'espèce, la valeur probante de l'IBA 89.
- 72 Ainsi, dès lors qu'il apparaît que le royaume des Pays-Bas a classé en ZPS des territoires dont le nombre et la superficie totale sont manifestement au-dessous du nombre et de la superficie totale des territoires ayant, selon l'IBA 89, vocation à être classés en ZPS, les exigences de l'article 4, paragraphe 1, de la directive ne sauraient être considérées comme ayant été satisfaites.
- 73 Par conséquent et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres arguments développés dans cette procédure, il y a lieu de constater que, en classant en ZPS des territoires dont le nombre et la superficie totale sont manifestement au-dessous du nombre et de la superficie totale des territoires ayant vocation à être classés en ZPS au sens de l'article 4, paragraphe 1, de la directive, le royaume des Pays-Bas a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.

Sur les dépens

- 74 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. Le royaume des Pays-Bas ayant succombé en l'essentiel de ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens. Par ailleurs, aux termes de l'article 69, paragraphe 4, du règlement de procédure, les États membres et les institutions qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) En classant en zones de protection spéciale des territoires dont le nombre et la superficie totale sont manifestement au-dessous du nombre et de la superficie totale des territoires ayant vocation à être classés en zones de protection spéciale au sens de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages, le royaume des Pays-Bas a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.

2) Le royaume des Pays-Bas est condamné aux dépens.

3) La République fédérale d'Allemagne supportera ses propres dépens.

Rodríguez Iglesias

Gulmann

Ragnemalm

Wathelet

Schintgen

Moitinho de Almeida

Kapteyn

Murray

Edward

Hirsch

Jann

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 19 mai 1998.

Le greffier

Le président

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias