

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M^{ME} JULIANE KOKOTT

présentées le 3 février 2005¹

I — Introduction et conclusions

dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour:

1. Dans la présente procédure en manquement, la Commission des Communautés européennes reproche au Royaume des Pays-Bas de ne pas avoir transposé plusieurs dispositions de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages² (ci-après la «directive oiseaux»), et 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 sauvages³ (ci-après la «directive habitats»).

- avant le 25 avril 1981, se conformer aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages (79/409/CEE), ou, du moins, en ne les communiquant pas à la Commission, et

2. S'étant désistée d'un grief du recours dans son mémoire en réplique, la Commission conclut désormais à ce qu'il plaise à la Cour:

- constater que le Royaume des Pays-Bas, en ne mettant pas en vigueur les

- avant le 20 juin 1994, se conformer aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6, paragraphe 1, en liaison avec l'article 2, paragraphe 2, et l'article 1^{er}, sous a), e) et i), ainsi que de l'article 6, paragraphes 2, 3 et 4, l'article 7, l'article 11 et l'article 15, de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels et de la faune et de la flore sauvages, ou, du moins, en ne les communiquant pas à la Commission,

1 — Langue originale: l'allemand.

2 — JO L 103, p. 1.

3 — JO L 206, p. 7.

n'a pas pris les mesures requises par l'article 18, paragraphe 1, de la directive 79/409/CEE pour se conformer à ladite directive au plus tard le 25 avril 1981, ou n'a pas pris celles requises par l'article 23, paragraphe 1, de la directive 92/43/CEE pour se conformer à celle-ci au plus tard le 5 juin 1994;

II — Cadre juridique

- constater que l'article 13, paragraphe 4, de la loi sur la protection de la nature (Natuurbeschermingswet) est en contradiction avec l'article 6, paragraphe 4, de la directive 92/43/CEE;
- condamner le Royaume des Pays-Bas aux dépens de l'instance.

5. Le Royaume des Pays-Bas ayant largement reconnu le bien-fondé des griefs, seul nous intéresse à présent l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats. Ces dispositions sont formulées comme suit:

«3. Tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjonction avec d'autres plans et projets, fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site. Compte tenu des conclusions de l'évaluation des incidences sur le site et sous réserve des dispositions du paragraphe 4, les autorités nationales compétentes ne marquent leur accord sur ce plan ou projet qu'après s'être assurées qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné et après avoir pris, le cas échéant, l'avis du public.

3. Le Royaume des Pays-Bas conclut au rejet partiel du recours.

4. Le gouvernement néerlandais admet que sa transposition des dispositions énumérées par la Commission est insuffisante; il conteste cependant que l'obligation de transposition ait, en ce qui concerne l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats, la portée que lui attribue la Commission.

4. Si, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site et en l'absence de solutions alternatives, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, l'État membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Nature 2000

est protégée. L'État membre informe la Commission des mesures compensatoires adoptées.

ture de la procédure préliminaire à l'origine de la présente affaire⁴.

Lorsque le site concerné est un site abritant un type d'habitat naturel et/ou une espèce prioritaires, seules peuvent être évoquées des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou, après avis de la Commission, à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur.»

III — Appréciation

6. La Commission demande à la Cour de constater que le Royaume des Pays-Bas a manqué à son obligation de transposer lesdites dispositions des directives oiseaux et habitats dans les délais. L'argumentation de la Commission n'est cependant pas claire en ce qui concerne l'expiration des délais de transposition. La Commission cite deux dates pour la directive oiseaux, à savoir les 6 et 25 avril 1981, et trois dates s'agissant de la directive habitats, à savoir les 5, 10 et 20 juin 1994. La question de savoir quelle date est exacte peut cependant rester ouverte, le délai de transposition ayant en tout état de cause expiré bien avant l'ouver-

7. Dans la mesure où le gouvernement néerlandais reconnaît dans ce cadre le bien-fondé des griefs, il convient de condamner le Royaume des Pays-Bas comme le demande la Commission.

8. Il en va en principe de même en ce qui concerne l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats, le gouvernement néerlandais reconnaissant l'insuffisance de sa transposition également à cet égard. Les parties s'opposent cependant quant à la portée de l'obligation qu'impose cette disposition. Il revient à la Cour de trancher ce litige, pour que les parties sachent quelles mesures devront être adoptées en application de l'article 228, paragraphe 1, CE pour la mise en œuvre de l'arrêt.

9. La Commission soutient sur ce point que les exigences énoncées à l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats doivent être

⁴ — Pour les deux directives, il est difficile de déterminer avec précision la date d'expiration du délai de transposition. Conformément à l'article 191, paragraphe 2, du traité CEE (devenu article 254, paragraphe 2, CE), en vigueur à l'époque, elle est déterminée sur la base de la date de leur notification aux États membres. En ce qui concerne la directive oiseaux, il convient de considérer, selon Celex et l'arrêt de la Cour du 13 octobre 1987, Commission/Pays-Bas (!) (236/85, Rec. p. 3989, point 2), qu'il s'agit du 6 avril 1981. Pour ce qui est de la directive habitats, Celex indique le 10 juin 1994 tandis que la Cour, dans ses arrêts du 26 juin 1997, Commission/Grèce (C-329/96, Rec. p. I-3749, point 2), et du 11 décembre 1997, Commission/Allemagne (C-83/97, Rec. p. I-7191, point 2), s'est basée sur la date du 5 juin 1994.

prises en considération dans le cadre d'une évaluation des incidences au titre du paragraphe 3. D'après elle, un examen des alternatives en vertu de l'article 6, paragraphe 4, suppose de disposer d'informations sur le point de savoir si les alternatives affectent, quant à elles, le site concerné. Il convient par conséquent, déclare-t-elle, de les prendre en considération dès l'évaluation des incidences⁵. Selon la Commission, il est par ailleurs à prendre en considération dans le cadre de l'évaluation des incidences si des espèces ou types d'habitat prioritaires risquent d'être affectés⁶, bien que le caractère prioritaire ne soit mentionné qu'à l'article 6, paragraphe 4.

10. Le gouvernement néerlandais, en revanche, estime que la directive ne fournit pas de fondement à cette analyse, dont il affirme qu'elle est par ailleurs en contradiction avec le manuel publié en la matière par la Commission⁷. Il considère que l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats prévoit un système d'évaluation des plans et projets en plusieurs phases. Selon le gouvernement néerlandais, il n'est donc nécessaire de s'engager dans l'examen au titre de l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats que lorsque toute une série de

conditions sont satisfaites — en particulier, l'évaluation des incidences doit auparavant conclure que le plan ou le projet est susceptible d'affecter le site concerné. En revanche, déclare-t-il, dans le cas où l'évaluation des incidences conclut que le site ne sera pas affecté, il n'est pas nécessaire de procéder à l'examen en vertu de l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats.

11. Ainsi que la Cour l'a déjà jugé, l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats ne définit aucune méthode particulière pour la mise en œuvre d'une évaluation des incidences⁸. Il ressort cependant de la majorité des versions linguistiques, tout comme du dixième considérant de la version allemande, que l'évaluation doit être «angemessen»⁹. Eu égard aux autres versions linguistiques, par exemple «appropriate» en anglais, «appropriée» en français, «adecuada» en espagnol, «adequada» en portugais, «opportuna» en italien et «passend» en néerlandais, il nous semble qu'il faut comprendre ce terme comme signifiant également adéquat ou utile.

12. L'évaluation des incidences n'est donc pas un acte de procédure de pure forme, mais doit être à la mesure des objectifs qui lui sont fixés. L'évaluation a pour objet de constater si le plan ou le projet est compatible avec les objectifs de conservation du

5 — À l'appui de son analyse, la Commission invoque également son manuel *Gérer les sites Natura 2000 — Les dispositions de l'article 6 de la directive «habitats» (92/43/CEE)* (Luxembourg, 2000), point 5.3.1 (p. 43 de la version française), aux termes duquel des solutions alternatives «devraient normalement déjà [être] identifiées dans le cadre de l'évaluation initiale en vertu de l'article 6, paragraphe 3».

6 — La Commission cite dans ce contexte le point 4.4.1 de son manuel (précité à la note 5, p. 34 de la version française).

7 — Ce manuel (voir point 4.5.2, p. 37 de la version française) énonce expressément: «Il importe de remarquer que, bien que, aux fins de l'article 6, paragraphe 3, une évaluation ne doive pas, sensu stricto, aller au-delà du plan ou du projet proposé, dès lors qu'il s'agit de trouver des solutions de remplacement et des mesures d'atténuation, il pourrait en résulter toute une série d'avantages».

8 — Arrêt du 7 septembre 2004, *Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging*, ci-après l'«arrêt Waddenzee» (C-127/02, Rec. p. I-7405, point 52).

9 — Il semble que, sur ce point, la version allemande de la directive ait été mal traduite. Il appartiendra aux autorités compétentes d'examiner s'il y a lieu de procéder à une rectification.

site concerné. Ainsi, il y a lieu d'identifier, compte tenu des meilleures connaissances scientifiques en la matière, tous les aspects du plan ou du projet pouvant, par eux-mêmes ou en combinaison avec d'autres plans ou projets, affecter les objectifs de conservation d'une zone¹⁰.

13. L'évaluation est donc tout à fait conçue de manière large. Une attention particulière est à accorder — comme le souligne la Commission — aux espèces et aux habitats prioritaires. Or, cela ne découle pas de l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats, mais de son économie d'ensemble et plus spécialement des objectifs de conservation. Ceux-ci doivent accorder une importance particulière aux habitats et aux espèces prioritaires, une responsabilité particulière pesant à cet égard sur la Communauté et tous les États membres en vertu de l'article 1^{er}, sous d) et h), ainsi que du onzième considérant, première phrase¹¹.

14. L'autre aspect mentionné à l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats dont la Commission estime qu'il doit déjà être pris en considération dans le cadre du paragraphe 3, est l'examen des solutions alternatives. La Commission souligne à juste titre que l'on ne peut examiner des solutions alternatives qu'à condition de connaître non seulement les incidences du projet initial sur les zones de conservation mais aussi celles

des alternatives. Dans ce contexte, elle confond cependant l'application des critères de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats dans le cadre de l'examen des alternatives au titre du paragraphe 4 avec la mise en œuvre du programme d'examen qu'exige le paragraphe 3.

15. Lorsqu'il y a lieu de procéder à un examen des alternatives, ces alternatives sont à apprécier, quant à leurs incidences sur les zones de conservation, selon les mêmes standards scientifiques que le plan ou projet initial. C'est seulement si les incidences sont appréciées de manière comparable qu'il est même possible de comparer les alternatives. Dans la réalité concrète d'une procédure d'autorisation, les deux étapes de l'évaluation concorderont souvent, dès lors qu'il est à prévoir qu'un plan ou un projet tel que prévu initialement affectera le site concerné. Il ne serait pas efficace de constater d'abord l'atteinte en tous ses éléments pour ne s'engager qu'ensuite dans d'autres examens quant à l'existence d'alternatives et leurs incidences.

16. Sur le plan juridique, il convient cependant de distinguer rigoureusement entre l'évaluation conduite au titre de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats et l'examen opéré en vertu du paragraphe 4. L'article 6, paragraphe 4, vient uniquement à s'appliquer quand, *après* l'évaluation au titre du paragraphe 3, on ne peut exclure des effets préjudiciables pour le site concerné¹².

10 — Arrêt Waddenzee (précité à la note 8), point 54.

11 — Voir, également, arrêt du 13 janvier 2005, Dragaggi e.a. (C-117/03, Rec. p. I-167, point 27).

12 — Sur ce point, voir également l'arrêt Waddenzee (précité à la note 8), points 57 et 60.

Il n'existe donc de *devoir* à examiner des alternatives que dans le cas où, dans une telle situation, on cherche néanmoins à réaliser le plan ou le projet pour des raisons impératives d'intérêt public majeur. Lorsque, en revanche, il est renoncé à la réalisation, il n'est pas nécessaire d'examiner les alternatives alors même que les conclusions de l'évaluation des incidences sont négatives. Partant, c'est à juste titre que le gouvernement néerlandais analyse l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats comme prévoyant un système d'évaluation des plans et projets comprenant plusieurs phases¹³. Pour ces raisons, il n'est pas nécessaire, lors de la transposition de l'article 6, paragraphe 3, de prendre déjà en considération des éléments mentionnés au paragraphe 4. À l'inverse, l'application de l'article 6, paragraphe 4, peut exiger que l'on procède à des évaluations qui correspondent à l'évaluation au titre du paragraphe 3.

17. Pour être complets, nous ajouterons qu'il existe également des alternatives qui ne modifient pas le plan ou le projet au sens d'une alternative au plan ou au projet, mais qui concernent uniquement sa mise en œuvre. S'agissant des incidences sur les zones de conservation, par exemple, il y a lieu d'envisager que des activités gênantes soient exercées à des périodes où l'atteinte en résultant sera la moindre. Ce type d'alternative de mise en œuvre peut faire partie des aspects du plan ou du projet à examiner dès l'évaluation au titre de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats. Conformément à l'article 6, paragraphe 3, deuxième

phrase, les autorités compétentes doivent tenir compte des résultats de cette évaluation également dans le cas où le site concerné n'est pas affecté avant de prendre leur décision d'approbation. Des conditions qui sont imposées en conséquence peuvent en effet contribuer, conformément aux objectifs de la directive habitats tels qu'énoncés aux articles 2, paragraphe 2, et 3, paragraphe 1, au maintien des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire dans un état de conservation favorable. L'article 6, paragraphe 4, ne concerne toutefois pas ces alternatives de mise en œuvre, mais des plans ou projets alternatifs.

18. Dès lors, il convient de rejeter le recours sur ce point.

IV — Sur les dépens

19. Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Dans la mesure où la Commission obtient dans la présente affaire complètement gain de cause sur six moyens et largement sur un autre, il peut légitimement être fait abstraction, en ce qui concerne les dépens, de ce que la Commission s'est désistée, dans le mémoire en réplique, d'un des griefs et succombe partiellement sur un autre moyen. Dès lors, il convient de condamner le Royaume des Pays-Bas aux dépens.

¹³ — Sur ce point, voir, déjà, nos conclusions du 29 janvier 2004 dans l'affaire Waddenzee (arrêté précité à la note 8, points 28 et suiv.).

V — Conclusion

20. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de statuer comme suit:

- «1) Le Royaume des Pays-Bas n'a pas pris les mesures nécessaires en application de l'article 18, paragraphe 1, de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages, n'ayant pas adopté dans les délais impartis les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour satisfaire aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de ladite directive.

- 2) Le Royaume des Pays-Bas n'a pas pris les mesures nécessaires en application de l'article 23 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, n'ayant pas adopté dans les délais impartis les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour satisfaire aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6, paragraphe 1, en liaison avec les articles 2, paragraphe 2, et 1^{er}, sous a), e) et i), de l'article 6, paragraphes 2, 3 et 4, ainsi que des articles 7, 11 et 15 de la directive 92/43.

- 3) L'article 13, paragraphe 4, de la Natuurbeschermingswet est contraire à l'article 6, paragraphe 4, de la directive 92/43.

- 4) Le recours est rejeté pour le surplus.

- 5) Le Royaume des Pays-Bas est condamné aux dépens.»