



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCATE GÉNÉRALE
M^{ME} JULIANE KOKOTT
présentées le 13 juillet 2023¹

Affaire C-434/22

**AS Latvijas valsts meži
contre**

**Dabas aizsardzības pārvalde
Vides pārraudzības valsts birojs**

[demande de décision préjudicielle formée par l'administratīvā rajona tiesa (tribunal administratif de district, Lettonie)]

« Renvoi préjudiciel – Conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages – Directive 92/43/CEE – Évaluation adéquate des incidences – Notion de “plan” ou de “projet” – Intervention dans un bois pour prévenir des incendies – Lien direct ou nécessaire avec la gestion du site – Urgence de la mesure – Mesures de précaution – Principe de coopération loyale – Réparation d'atteintes »

I. Introduction

1. L'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43/CEE² exige une évaluation préalable des incidences des plans et des projets susceptibles d'affecter de manière significative des zones naturelles protégées d'importance européenne, dites « sites Natura 2000 ». Les mesures précautionnelles de protection contre les incendies dans les sites forestiers doivent-elles malgré tout faire l'objet d'une évaluation préalable ? Et quelles sont les conséquences de l'absence d'évaluation ? Ces questions doivent être clarifiées dans la présente procédure préjudicielle.

2. L'affaire au principal trouve son origine dans l'abattage d'arbres que l'exploitant d'une forêt a réalisé sans évaluation préalable dans un site Natura 2000, afin de lutter à l'avenir plus facilement contre les incendies. Après en avoir eu connaissance, les organismes chargés de la protection des sites ont adopté certaines mesures que l'exploitant conteste. Au-delà de l'évaluation obligatoire que ces coupes précautionnelles de protection contre l'incendie appellent, il convient d'analyser en particulier les mesures qui peuvent être ordonnées lorsque les coupes ont été réalisées sans évaluation préalable.

¹ Langue originale : l'allemand.

² Directive 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), dans la version issue de la directive 2013/17/UE du Conseil, du 13 mai 2013, portant adaptation de certaines directives dans le domaine de l'environnement, du fait de l'adhésion de la République de Croatie (JO 2013, L 158, p. 193) (ci-après la « directive “habitats” »).

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

3. L'article 1^{er}, sous l), de la directive « habitats » définit une « zone spéciale de conservation » comme étant « un site d'importance communautaire désigné par les États membres par un acte réglementaire, administratif ou contractuel où sont appliquées les mesures de conservation nécessaires au maintien ou au rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et/ou des populations des espèces pour lesquels le site est désigné ».

4. La désignation de zones spéciales de conservation est établie à l'article 4, paragraphe 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, 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. »

5. La protection des sites Natura 2000 est régie notamment par l'article 6 de la directive « habitats » :

« 1. 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.

2. Les États membres prennent les mesures appropriées pour éviter, dans les zones spéciales de conservation, la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées, pour autant que ces perturbations soient susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de la présente directive.

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

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 Natura 2000 est protégée. L'État membre informe la Commission des mesures compensatoires adoptées.

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

6. En outre, la première question évoque la définition de la notion de « projet » figurant à l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous a), de la directive 2011/92/UE³ :

« 2. Aux fins de la présente directive, on entend par :

a) "projet" :

- la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages,
- d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol ;

[...] »

B. Le droit letton

7. La Lettonie a transposé la directive « habitats » dans le Likums « Par īpaši aizsargājamām dabas teritorijām » (loi sur les zones spéciales de conservation).

8. Aux fins de la protection du site litigieux, le Ministru kabineta 2017. gada 16. Augusta noteikumi Nr. 478, „Dabas lieguma „Ance purvi un meži” individuālie aizsardzības un izmantošanas noteikumi“ (décret n° 478 du Conseil des ministres fixant des règles spécifiques de préservation et d'utilisation de la zone naturelle protégée « Marais et forêts d'Ance »), du 16 août 2017, a été adopté (ci-après le « décret n° 478 »).

9. Le point 11.2 du décret n° 478 interdit sur des sites forestiers l'abattage d'arbres secs et l'évacuation d'arbres tombés, d'arbres morts ou de parties de ceux-ci, dont le diamètre au point le plus épais est supérieur à 25 cm, si leur volume total est inférieur à 20 m³ par hectare de peuplement forestier, à l'exception des cas suivants : 11.2.1. l'abattage et l'évacuation d'arbres dangereux, en les laissant dans le peuplement ; 11.2.2. l'exercice de ces activités dans les biotopes forestiers prioritaires de l'Union européenne : forêts marécageuses (91D0*), forêts de taillis (9080*), forêts alluviales riveraines et inondables (91E0*) et forêts boréales anciennes ou naturelles (9010*), où l'abattage d'arbres secs et l'évacuation d'arbres tombés, d'arbres morts ou de parties de ceux-ci, dont le diamètre au point le plus épais est supérieur à 25 cm, sont interdits.

10. Le point 23.3.3 du décret n° 478 énonce que, du 1^{er} février au 31 juillet, les activités forestières sont interdites dans une zone naturelle protégée saisonnière, à l'exception des mesures de protection et de lutte contre les incendies de forêt.

³ Directive du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO 2012, L 26, p. 1), dans la version issue de la directive 2014/52/UE, du 16 avril 2014 (JO 2014, L 124, p. 1) (ci-après la « directive EIE »).

11. La zone naturelle protégée fait en outre l'objet d'un plan de protection de la nature (plan couvrant les années 2016 à 2028, ci-après le « plan de protection ») qui a été approuvé par le vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministra 2016. gada 28. aprīļa rīkojums Nr. 105 (arrêté n° 105 du ministre de la Protection de l'environnement et du Développement régional), du 28 avril 2016.

III. Les faits à l'origine du litige et les questions préjudicielles

12. Il ressort de la demande de décision préjudicielle que la zone naturelle protégée « Ances purvi un meži » (zones humides et forêts d'Ances, ci-après la « zone naturelle protégée ») est une zone spéciale de conservation d'importance communautaire d'une superficie totale de 9 822 ha⁴. Cette zone a été créée pour assurer la préservation et la gestion des biotopes spécialement protégés, des habitats d'espèces animales et végétales rares et protégées en Lettonie et dans l'Union européenne, et du paysage de dépressions et de dunes côtières situées dans ladite zone. La zone naturelle protégée contient 20 biotopes spécialement protégés d'importance communautaire d'une superficie totale de 9 173 ha⁵, 48 espèces de plantes vasculaires protégées, 28 espèces de plantes bryophytes, deux espèces de champignons, neuf espèces de lichens, onze espèces de mammifères, 61 espèces d'oiseaux rares et 15 espèces d'invertébrés. La zone est importante pour la nidification d'oiseaux rares et menacés. En 2004, la zone protégée, d'une superficie de 10 056 ha, a été inscrite sur la liste des sites d'importance internationale pour les oiseaux.

13. Le 31 juillet 2019, la société anonyme Latvijas valsts meži⁶ a introduit auprès du Valsts vides dienests (Service national de l'environnement, Lettonie) une demande d'évaluation initiale des incidences sur l'environnement et d'adoption de normes techniques relatives à la mise en œuvre, pour l'année 2019, des activités prévues par le Valsts meža dienests (Service national des forêts, Lettonie) dans le plan d'action en matière de prévention des incendies dans la zone naturelle protégée. Parmi ces mesures figure l'abattage d'arbres en vue d'améliorer à long terme la protection contre les incendies dans la zone naturelle protégée, tout en garantissant la prévention en temps utile et efficace d'éventuels incendies de forêts.

14. Par décision du 4 décembre 2019, la Ventspils reģionālā vides pārvalde (conseil régional de l'environnement de Ventspils, Lettonie), qui relève du Service national de l'environnement, a décidé d'appliquer la procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement aux mesures de coupe envisagées par Latvijas valsts meži. Le 20 février 2020, le vides pārvaldības valsts birojs (Office national de surveillance de l'environnement, Lettonie) a modifié la décision de l'autorité régionale chargée de l'environnement de Ventspils du 4 décembre 2019, en ce sens que ces mesures de coupe relèvent non pas de l'évaluation des incidences sur l'environnement, mais de la procédure d'évaluation des sites Natura 2000.

⁴ Selon le point 1.1 du formulaire standard des données (<https://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=LV0523400>), il s'agit d'un site de type C. Ainsi, conformément aux explications figurant dans la décision d'exécution de la Commission, du 11 juillet 2011, relative à la fiche de données pour la transmission d'informations relatives aux sites Natura 2000 [JO 2011, L 198, p. 39 (53 et 54)], elle est protégée tant par la directive « habitats » que par la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 novembre 2009, concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO 2010, L 20, p. 7), telle que modifiée par la directive 2013/17.

⁵ Selon le point 3.1 du formulaire standard des données, on y trouve d'importantes superficies de types d'habitat forestier protégés, en particulier près de 5 500 ha de dunes boisées des régions atlantique, continentale et boréale (2180), près de 900 ha de taïga occidentale (9010*), plus de 250 ha de bois marécageux caducifoliés de Fennoscandie (9080*), et près de 730 ha de tourbières boisées (91D0*). L'astérisque figurant dans le code indique que les trois derniers types d'habitat sont prioritaires.

⁶ D'après son site Internet (<https://www.lvm.lv/en/about-us>), cette entreprise gère les forêts de l'État letton sur une superficie totale de plus de 1,6 million d'hectares. Les actions de cette société sont détenues par l'État letton (<https://www.lvm.lv/en/about-us/management>).

15. Latvijas valsts meži a informé l'Office national de surveillance de l'environnement du fait que le plan de mesures de prévention des incendies (pour l'année 2019) ne serait pas mis en œuvre et que la procédure d'évaluation des zones spéciales de conservation d'importance communautaire (Natura 2000) ne serait donc pas réalisée.

16. Les 7 et 14 janvier 2021, des agents du Dabas aizsardzības pārvalde (Service de protection de l'environnement, Lettonie) de l'administration régionale de Courlande (Lettonie) ont inspecté le site et ont constaté que Latvijas valsts meži avait abattu des arbres dans la zone naturelle protégée sur environ 17 km, élargissant ainsi les routes naturelles.

17. Le Service de protection de l'environnement a conclu que l'activité exercée dans la présente affaire n'était prévue ni par le plan de protection de la nature ni par le décret n° 478. Elle a également constaté que cette activité relevait de l'activité envisagée pour laquelle la procédure précitée d'évaluation des incidences sur la zone de conservation avait été préalablement appliquée.

18. Ainsi, par une décision du 15 janvier 2021, le Service de protection de l'environnement a imposé à Latvijas valsts meži de réduire les incidences négatives de l'activité exercée dans la zone naturelle protégée sur les valeurs de conservation de la nature et de laisser dans les peuplements forestiers les pins abattus dont le diamètre au point le plus épais est supérieur à 25 cm. Elle a motivé sa décision par le fait que les arbres abattus deviendraient au fil du temps, par la succession naturelle résultant de la dégradation ultérieure du bois, un substrat propice au développement d'un certain nombre d'espèces d'insectes spécialement protégées que l'on trouve dans la zone naturelle protégée, notamment le coléoptère des conifères de l'espèce *Tragosoma depsarium* et le grand coléoptère de l'espèce *Ergates faber*. De surcroît, le Service de protection de l'environnement a également ordonné à Latvijas valsts meži de reconstituer la quantité de bois mort de ces peuplements dans le biotope prioritaire protégé 9010* de l'Union « Forêts boréales anciennes ou naturelles »⁷, qui est actuellement à un niveau insuffisant.

19. Latvijas valsts meži s'est opposée à cette décision, mais le directeur général du Service de protection de l'environnement l'a confirmée par décision du 22 mars 2021. La société a alors saisi l'administratīvā rajona tiesa (tribunal administratif de district, Lettonie) d'un recours en annulation de cette décision.

20. Dans sa requête, la requérante fait valoir que les seules activités entreprises par elle sont celles autorisées et exigées par les dispositions légales, à savoir les mesures de protection des forêts contre les incendies visant à réduire les risques d'incendie, impliquant l'entretien des chemins forestiers et des routes naturelles, y compris l'abattage d'arbres sur le fondement d'autorisations délivrées par le Service national des forêts ; ces activités ne seraient pas soumises, selon elle, à la procédure d'évaluation des sites Natura 2000 et ont été réalisées conformément au plan de protection de la nature et au décret n° 478.

21. Dans sa requête, la requérante fait également référence à un accord conclu lors d'un séminaire organisé le 29 juillet 2020 par le Service national des forêts sur l'amélioration de la prévention des incendies dans les forêts et les marais, y compris la zone naturelle protégée, selon lequel les arbres de ladite zone devaient être abattus pour entretenir les routes naturelles. L'obligation imposée par la décision attaquée a des incidences négatives sur la prévention des incendies et sur la lutte contre l'incendie dans la zone naturelle protégée. Ce point a également été relevé par le Service national des forêts.

⁷ Selon l'annexe I de la directive « habitats », le type d'habitat prioritaire 9010* est appelé « taïga occidentale ».

22. L'administratīvā rajona tiesa (tribunal administratif de district) a donc décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

- « 1) La notion de “projet”, au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous a), de la [directive EIE] vise-t-elle également les activités exercées dans une zone forestière afin d'assurer l'entretien des infrastructures de protection des forêts contre les incendies dans cette zone, conformément aux exigences prévues par la réglementation en matière de prévention des incendies ?
- 2) En cas de réponse affirmative à la première question, les activités exercées dans une zone forestière afin d'assurer l'entretien des infrastructures de protection des forêts contre les incendies dans cette zone, conformément aux exigences prévues par la réglementation en matière de prévention des incendies, doivent-elles être considérées, au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la [directive “habitats”], comme un projet directement lié [ou] nécessaire à la gestion du site en cause, de sorte que ces activités ne sont pas soumises à la procédure d'évaluation des zones spéciales de conservations d'importance communautaire (Natura 2000) ?
- 3) En cas de réponse négative à la deuxième question, l'article 6, paragraphe 3, de la [directive “habitats”] implique-t-il également l'obligation de procéder à une évaluation de plans et projets (activités) qui, sans être directement liés ou nécessaire à la gestion de la zone spéciale de conservation en cause, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur les zones de conservation d'importance communautaire (Natura 2000), mais qui sont néanmoins réalisés dans le respect de la réglementation nationale afin de répondre aux exigences en matière de protection et de lutte contre les incendies de forêt ?
- 4) En cas de réponse affirmative à la troisième question, une telle activité peut-elle être poursuivie et achevée avant la mise en œuvre de la procédure d'évaluation ex post des zones spéciales de conservation d'importance communautaire (Natura 2000) ?
- 5) En cas de réponse affirmative à la troisième question, les autorités compétentes sont-elles tenues d'exiger la réparation du dommage et d'adopter des mesures afin de remédier aux éventuelles incidences importantes, si l'importance des incidences n'a pas été appréciée au cours de la procédure d'évaluation des zones spéciales de conservation d'importance communautaire (Natura 2000) ? »

23. Latvijas valsts meži, le Service de protection de l'environnement ainsi que la Commission européenne ont présenté des observations écrites. La Cour a décidé de ne pas tenir d'audience de plaidoiries en application de l'article 76, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour, estimant être suffisamment informée pour répondre à la demande de décision préjudicielle.

IV. Analyse juridique

24. Conformément au souhait de la Cour, nous nous concentrerons surtout sur la cinquième question préjudicielle relative aux injonctions du Service de protection de l'environnement dues à l'absence d'évaluation appropriée des incidences (section E). En outre, les deuxième et quatrième questions préjudicielles méritent elles aussi d'être examinées plus en détail. Elles concernent, d'une part, le lien entre les mesures précautionnelles de protection contre l'incendie

litigieuses et la gestion du site (section B) et, d'autre part, l'urgence des mesures (section D). Afin de répondre aux première et troisième questions préjudicielles (sections A et C), nous rappellerons, en substance, la jurisprudence pertinente de la Cour.

A. Sur la première question préjudicielle : entretien et création de routes

25. Dans sa première question, la juridiction de renvoi se réfère certes à la notion de « projet » au sens de la directive EIE. Toutefois, elle souhaite effectivement savoir si l'abattage d'arbres en vue de la mise en état ou de la création de routes naturelles dans un site protégé, conformément aux exigences prévues par la réglementation en matière de prévention des incendies, doit être considéré comme un projet, au sens de l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive « habitats ».

26. En effet, conformément à l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive « habitats », une évaluation appropriée des incidences sur une zone spéciale de conservation au regard des objectifs de conservation de cette zone n'est nécessaire que lorsqu'un plan ou un projet est susceptible d'affecter une zone spéciale de conservation, au sens de la directive, de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans ou projets.

27. Certes, la directive « habitats » ne définit pas ce qu'il faut entendre par projet, mais l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous a), de la directive EIE en donne une définition. Aux termes de celle-ci, la notion de « projet » comprend la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages, ainsi que d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol. Il ressort de la jurisprudence de la Cour qu'un projet au sens de la définition de la directive EIE est à plus forte raison un projet au sens de la directive « habitats »⁸.

28. Toutefois, dans la directive EIE, la notion de « projet » est définie de manière plus restrictive que dans la directive « habitats », car les conditions d'« installation » ou d'« intervention » ne figurent pas dans la directive « habitats ». Par conséquent, la notion de « projet » de la directive « habitats » englobe également des projets qui ne relèvent plus de la notion de « projet » de la directive EIE⁹. Il est au contraire déterminant de savoir si l'activité en cause est susceptible d'affecter un site protégé de manière significative¹⁰ ou s'il existe une probabilité ou un risque qu'un plan ou un projet affecte le site de manière significative¹¹.

29. La création d'une route naturelle par l'abattage d'arbres pourrait être assimilée à la construction d'une autre installation¹². En revanche, l'abattage d'arbres pour l'entretien de routes existantes pourrait constituer, à tout le moins, une autre intervention dans la nature et le paysage.

⁸ Arrêts du 7 septembre 2004, Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, points 23 et 26) ; du 14 janvier 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, point 38), et du 7 novembre 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment e.a. (C-293/17 et C-294/17, EU:C:2018:882, points 60, 65 et 66).

⁹ Arrêt du 7 novembre 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment e.a. (C-293/17 et C-294/17, EU:C:2018:882, points 63 à 65).

¹⁰ Voir conclusions que nous avons présentées dans les affaires jointes Coöperatie Mobilisation for the Environment e.a. (C-293/17 et C-294/17, EU:C:2018:622, point 117) et arrêt du 7 novembre 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment e.a. (C-293/17 et C-294/17, EU:C:2018:882, points 67 à 72).

¹¹ Arrêts du 7 septembre 2004, Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, points 41 et 43) ; du 17 avril 2018, Commission/Pologne (Forêt de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, point 111), et du 29 juillet 2019, Inter-Environnement Wallonie et Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, point 119).

¹² Arrêt du 7 novembre 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment e.a. (C-293/17 et C-294/17, EU:C:2018:882, point 72), sur l'installation d'un pâturage.

En tout état de cause, dans un site protégé incluant, comme en l'espèce¹³, la protection de types d'habitats forestiers, une telle mesure comporte, en principe, une probabilité ou un risque d'atteinte significative.

30. Il y a donc lieu de répondre à la première question préjudicielle que, dans un site protégé aux fins de la protection d'habitats forestiers, l'abattage d'arbres en vue de maintenir en état ou de créer des infrastructures dans ce site conformément aux exigences prévues par la réglementation en matière de prévention des incendies de forêt constitue un projet au sens de l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive « habitats ».

B. Sur la deuxième question préjudicielle : gestion d'un site

31. La deuxième question préjudicielle vise à préciser si l'abattage d'arbres réalisé dans un site protégé aux fins de la protection d'habitats forestiers, afin de maintenir en état ou de reconstituer les infrastructures de cette zone conformément aux exigences prévues par la réglementation en matière de prévention des incendies, est directement lié ou nécessaire à la gestion de la zone.

32. En effet, conformément à l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive « habitats », une évaluation appropriée des incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation d'une zone spéciale de conservation n'est pas nécessaire lorsque la mesure en cause est directement liée ou nécessaire à la gestion du site.

33. L'exploitant économique d'un site forestier considérera certainement que les mesures précautionnelles de protection contre les incendies qui y sont réalisées sont directement liées ou nécessaires à la gestion du site.

34. Or, l'article 6 de la directive « habitats » a pour objet la protection des sites Natura 2000. Ainsi, par « gestion du site », on entend non pas les mesures d'exploitation économique du site, mais les mesures, au sens de la définition de l'article 1^{er}, sous l), nécessaires au maintien ou au rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et/ou des populations des espèces pour lesquels ce site est désigné.

35. Ces mesures doivent, en vertu de l'article 6, paragraphe 1, de la directive « habitats », répondre aux exigences écologiques des types d'habitats naturels de l'annexe I et des espèces de l'annexe II présents sur les sites. L'article 4, paragraphe 4, de cette directive prévoit que l'État membre désigne les sites 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. Ces mesures doivent au reste être déterminées par l'État membre sur la base des meilleures connaissances scientifiques disponibles¹⁴.

¹³ Voir note en bas de page 5 des présentes conclusions.

¹⁴ Conclusions de l'avocat général Ćapeta dans l'affaire Commission/Irlande (Protection des zones spéciales de conservation) (C-444/21, EU:C:2023:90, point 49), ainsi que conclusions que nous avons présentées dans l'affaire Commission/France (C-241/08, EU:C:2009:398, point 70).

36. C'est ainsi que, dans le recours en manquement relatif à la forêt de Białowieża, la Cour a examiné si les travaux d'abattage litigieux étaient conformes aux objectifs de conservation et aux mesures fixés pour la zone protégée. Tel n'étant pas le cas, elle a rejeté l'argument que l'État membre tirait d'un prétendu lien direct ou nécessaire de ces travaux avec la gestion du site protégé¹⁵.

37. Des mesures de précaution visant à empêcher ou à combattre les incendies peuvent être liées ou nécessaires à la gestion d'un site protégé, au sens de l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive « habitats ». En effet, les incendies peuvent affecter les habitats protégés et, partant, les objectifs de conservation du site¹⁶. Ainsi, selon la demande de décision préjudicielle, tant le plan de protection que le décret n° 478¹⁷ contiennent des indications indirectes sur la nécessité de mesures de prévention des incendies et de lutte contre les incendies dans le site protégé concerné.

38. Il ne s'ensuit toutefois pas que *toutes* les mesures précautionnelles de protection contre l'incendie ou, à tout le moins, les mesures litigieuses soient nécessairement directement liées ou nécessaires à la gestion du site. Cela ressort déjà du fait que les incendies peuvent également faire partie du développement naturel de certains types d'habitats protégés et donc même être nécessaires à certaines espèces¹⁸. Le Service de protection de l'environnement l'a également souligné dans son argumentation.

39. C'est ainsi que le manuel d'interprétation de la Commission sur les types d'habitats visés à l'annexe I de la directive « habitats » définit le type d'habitat prioritaire 9010* « taïga occidentale » comme étant de vieilles forêts naturelles ainsi que le stade de recolonisation forestière se développant après le passage du feu¹⁹. Ainsi, pour ce type d'habitat et pour le type d'habitat 2180 « dunes boisées des régions atlantique, continentale et boréale », qui couvrent de larges parties de la zone de protection litigieuse, les États membres ont communiqué tant le feu que sa lutte comme l'une des dix menaces et nuisances les plus importantes²⁰.

40. La mesure dans laquelle l'abattage d'arbres, destiné à maintenir en état ou à créer une route naturelle dans une zone protégée, affecte la zone protégée dépend avant tout du lieu où les arbres sont abattus, notamment de la question de savoir si des types d'habitats ou des espèces protégés y sont concernés, ainsi que de l'espèce et de l'état des arbres.

41. Toutefois, même si cela affecte négativement certains objectifs de conservation du site protégé, il est possible que l'État membre privilégie la prévention des incendies. En effet, en vertu de l'article 4, paragraphe 4, de la directive « habitats », celui-ci doit définir des priorités et donc, notamment, résoudre des conflits entre différents objectifs²¹. Dans la mise en balance, il serait

¹⁵ Arrêt du 17 avril 2018, Commission/Pologne (Forêt de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, points 122 à 126).

¹⁶ Commission européenne, *Natura 2000 et les forêts* (2015, en particulier p. 15, 27 et 28).

¹⁷ Voir, par exemple, son point 23.3.3, cité au point 10 des présentes conclusions.

¹⁸ Commission européenne, *Natura 2000 et les forêts* (2015, p. 13 et 62).

¹⁹ Commission européenne, Direction générale de l'environnement, Nature et Biodiversité (ENV. B.3), *Manuel d'interprétation des habitats de l'Union européenne – EUR 28*, avril 2013, p. 102.

²⁰ Agence européenne de l'environnement, fiche d'information 2180 dunes boisées des régions atlantique, continentale et boréale, rapport au titre de l'article 17 de la directive « habitats », période 2007-2012, et fiche d'information 9010 « taïga occidentale », rapport au titre de l'article 17 de la directive « habitats », période 2007-2012 (accessible à l'adresse <https://projects.eionet.europa.eu/habitat-art17report/library/2007-2012-reporting/factsheets>).

²¹ Arrêt du 4 mars 2010, Commission/France (C-241/08, EU:C:2010:114, point 53).

justifié de privilégier les mesures précautionnelles de protection contre les incendies si le risque d'une atteinte future au site par les incendies est plus important que l'atteinte concrète portée par les mesures en cause à certains objectifs de conservation.

42. Cette mise en balance suppose toutefois de prendre pleinement en compte les objectifs de conservation concernés. Des compétences administratives générales en matière de protection contre les incendies ou de gestion forestière ne confèrent donc pas encore le pouvoir d'adopter des mesures précautionnelles de protection contre les incendies en tant que mesures de conservation pour un site Natura 2000. Une entreprise qui exploite le territoire d'un point de vue économique ne peut pas non plus en décider. La mise en balance relève plutôt de la responsabilité des organismes chargés de la protection du site en vertu du droit de l'État membre, c'est-à-dire de la détermination des objectifs de conservation et des mesures de conservation prévues à l'article 4, paragraphe 4, et à l'article 6, paragraphe 1, de la directive « habitats ».

43. Les mesures de précaution prises sur la base de dispositions législatives générales relatives à la protection contre les incendies ou de plans de protection contre les incendies fondés sur celles-ci ne peuvent donc être directement liées ou nécessaires à la gestion d'une zone de protection, au sens de l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive « habitats », que si elles font également partie des mesures de conservation établies au titre de l'article 4, paragraphe 4, et de l'article 6, paragraphe 1, de la directive « habitats ». En revanche, les mesures précautionnelles de protection contre les incendies qui ne remplissent pas cette condition et qui sont susceptibles d'affecter les objectifs de conservation du site doivent faire l'objet d'une évaluation appropriée des incidences au titre de l'article 6, paragraphe 3, première phrase.

C. Sur la troisième question préjudicielle : régime de lutte contre les incendies

44. La troisième question préjudicielle reprend à nouveau l'idée selon laquelle les mesures litigieuses sont mises en œuvre au titre de la réglementation nationale pour répondre aux exigences en matière de protection et de lutte contre les incendies de forêt. La juridiction de renvoi demande dès lors si, malgré ces dispositions nationales, une évaluation appropriée doit être effectuée lorsque les conditions que l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive « habitats » pose pour une telle évaluation sont réunies.

45. Toutefois, l'obligation de réaliser l'évaluation appropriée prévue à l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats » ne comporte aucune exception pour les mesures prévues par le droit interne. La réglementation nationale relative à la lutte contre les incendies ne peut donc pas s'affranchir des exigences de l'article 6, paragraphe 3.

46. En pratique, la juridiction nationale est donc tenue d'interpréter, dans toute la mesure du possible, les dispositions transposant l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats » et toutes les autres réglementations nationales, y compris celles relatives à la lutte contre les incendies, conformément aux exigences de l'article 6, paragraphe 3²², de cette directive. Cette interprétation doit garantir, autant que possible, que des mesures prises au titre de la réglementation nationale sur la protection contre les incendies soient également évaluées lorsque les conditions de l'évaluation requise sont réunies. D'après les indications du Service de protection de l'environnement et de la Commission, cela est parfaitement possible en droit letton.

²² Sur l'obligation d'interpréter le droit national en conformité au droit de l'Union, voir arrêts du 10 avril 1984, von Colson et Kamann (14/83, EU:C:1984:153, point 26), et du 1^{er} août 2022, Sea Watch (C-14/21 et C-15/21, EU:C:2022:604, points 83 et 84).

47. Si une telle interprétation conforme à la directive n'est malgré tout pas possible, la directive « habitats » ne peut toutefois pas créer d'obligations directement applicables à des particuliers, étant donné qu'il s'agit d'une directive²³. Les propriétaires forestiers privés pourraient donc invoquer des dérogations à l'obligation d'évaluation des incidences tirées en droit interne des règles relatives à la protection contre les incendies.

48. Toutefois, Latvijas valsts meži se trouve entièrement détenue par l'État letton, d'après son site Internet, et gère les forêts d'État lettones. Sa dénomination le reflète également, qui peut être traduite par « forêts d'État lettones ». Si cela est exact, ce que la juridiction de renvoi devrait vérifier en cas de doute, Latvijas valsts meži doit être assimilée à l'État letton, qui ne saurait tirer avantage d'une transposition défectueuse de la directive « habitats »²⁴. Dans ce cas, la directive « habitats » est directement opposable à Latvijas valsts meži²⁵.

D. Sur la quatrième question préjudicielle : poursuite de la mesure avant l'évaluation des incidences

49. Par sa quatrième question, la juridiction de renvoi souhaite savoir si les mesures litigieuses de lutte contre les incendies peuvent être poursuivies et achevées avant que la procédure d'évaluation ex post des atteintes aux sites Natura 2000 ne soit mise en œuvre.

50. En posant cette question, la juridiction de renvoi songe probablement à la jurisprudence selon laquelle les juridictions nationales peuvent, dans certaines circonstances, maintenir temporairement les effets de certaines autorisations délivrées au mépris d'une évaluation requise par le droit de l'Union jusqu'à la régularisation a posteriori de ce vice de procédure²⁶.

51. Toutefois, la demande de décision préjudicielle ne contient – mise à part la quatrième question préjudicielle – aucune indication attestant la poursuite effective des travaux ou une évaluation a posteriori des incidences de ces mesures. En outre, la jurisprudence citée suppose que le maintien de l'autorisation et la poursuite concomitante de l'activité concernée soient nécessaires pour des raisons impérieuses d'intérêt général, telles que des raisons tenant à la protection de l'environnement²⁷ ou à la fourniture d'énergie²⁸. La demande de décision préjudicielle ne contient pas non plus d'indication en ce sens.

52. Or, il ressort des antécédents de la décision attaquée et des arguments avancés par Latvijas valsts meži que les mesures litigieuses ont été mises en œuvre sans évaluation appropriée des incidences parce que l'entreprise ne voulait pas attendre l'évaluation en raison de l'urgence des mesures précautionnelles de protection contre l'incendie. Nous comprenons donc cette question

²³ Arrêts du 7 août 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, point 43), et du 6 novembre 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, point 66).

²⁴ Arrêts du 12 juillet 1990, Foster e.a. (C-188/89, EU:C:1990:313, point 17), et du 10 octobre 2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, point 32).

²⁵ Arrêt du 12 novembre 2019, Commission/Irlande (Parc éolien de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, point 91).

²⁶ Arrêts du 28 février 2012, Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, points 55 à 63) ; du 28 juillet 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, points 34 à 43) ; du 29 juillet 2019, Inter-Environnement Wallonie et Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, points 178 à 182), et du 25 juin 2020, A e.a. (Éoliennes à Aalter et à Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, points 90 à 95).

²⁷ Arrêts du 28 février 2012, Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, points 59 à 61) ; du 28 juillet 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, point 39), et du 25 juin 2020, A e.a. (Éoliennes à Aalter et Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, points 90 et 91).

²⁸ Arrêts du 29 juillet 2019, Inter-Environnement Wallonie et Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, point 179), et du 25 juin 2020, A e.a. (Éoliennes à Aalter et à Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, point 92).

comme visant à savoir si, en cas d'urgence particulière, des mesures soumises en principe à une évaluation peuvent être mises en œuvre avant que l'évaluation ne soit réalisée et que l'on en connaisse les résultats.

53. Une telle mise en œuvre anticipée des mesures n'est pas prévue à l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats ». Au contraire, aux termes de cette disposition, l'évaluation appropriée doit être effectuée *préalablement* à la mesure en cause²⁹. C'est à ce titre que la Cour qualifie l'évaluation d'« évaluation ex ante »³⁰.

54. Cette chronologie est nécessaire afin d'établir, autant que possible, avant la mise en œuvre de la mesure en cause, si et, le cas échéant, dans quelle mesure le site protégé en serait affecté. Par définition, un contrôle a posteriori ne permet pas d'éviter des atteintes. En outre, en l'absence d'un inventaire approfondi antérieur à l'atteinte, il sera généralement difficile d'établir, a posteriori, l'état initial du site et l'ampleur des atteintes éventuelles.

55. Il n'est donc, en principe, pas permis de commencer par réaliser une mesure soumise à examen avant l'achèvement de l'évaluation appropriée. Cela vaut a fortiori pour la poursuite d'une mesure si celle-ci a déjà été lancée au mépris de l'obligation d'en évaluer les incidences.

56. Toutefois, il est possible d'imaginer différents types de risques qui pourraient éventuellement justifier une dérogation à l'évaluation ex ante en s'inspirant de la jurisprudence citée relative au maintien des autorisations³¹.

57. Une telle dérogation semble particulièrement appropriée pour des risques réels et actuels, tels le feu ou l'inondation. Elle est également envisageable en cas de risques imminents qui, sans être encore actuels, se produiront très probablement dans un avenir proche. Une telle probabilité pourrait résulter, par exemple, des prévisions météorologiques ou du fait qu'il y a déjà eu des précipitations importantes en amont, qui conduiront par la suite à une inondation en aval.

58. Il n'y a toutefois pas lieu de se prononcer sur de tels cas de figure dans la présente procédure. Au contraire, le litige entre les parties porte sur des mesures précautionnelles visant à faciliter à l'avenir – à un moment non encore prévisible – la lutte contre des risques réels et actuels.

59. Certes, il est, en règle générale, utile de mettre aussi rapidement que possible en œuvre de telles mesures de précaution pour être prêt lorsqu'un risque se réalise effectivement. Toutefois, l'urgence est nettement moins marquée qu'en cas de risques réels et actuels ou de risques imminents.

60. À cet égard, il appartient aux États membres de mettre en place des règles et de prendre des dispositions permettant, au besoin, de se prononcer en temps utile sur les mesures de précaution conformes aux règles de protection des sites de l'article 6 de la directive « habitats »³².

²⁹ Arrêts du 7 septembre 2004, Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, point 34) ; du 11 avril 2013, Sweetman e.a. (C-258/11, EU:C:2013:220, point 28), et du 21 juillet 2016, Orleans e.a. (C-387/15 et C-388/15, EU:C:2016:583, point 43).

³⁰ Arrêts du 14 janvier 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, point 48) ; du 14 janvier 2016, Grüne Liga Sachsen e.a. (C-399/14, EU:C:2016:10, point 33), et du 7 novembre 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment e.a. (C-293/17 et C-294/17, EU:C:2018:882, point 85).

³¹ C'est surtout l'arrêt du 29 juillet 2019, Inter-Environnement Wallonie et Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, point 179), qui pourrait servir d'enseignement sur ce point.

³² Voir, en ce sens, arrêt du 11 juin 2020, Alianța pentru combaterea abuzurilor (C-88/19, EU:C:2020:458, point 57).

61. Ainsi, lorsque, comme en l'espèce, de telles mesures doivent être autorisées en vertu de l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats », l'État membre doit, à tout le moins, veiller à ce que l'évaluation appropriée puisse être réalisée dans les meilleurs délais. La prise en compte des meilleures connaissances scientifiques en la matière³³ ainsi que la participation du public³⁴ prendront sans aucun doute du temps. Toutefois, lorsque les autorités compétentes disposent de ressources et d'expériences suffisantes, et que toutes les parties concernées coopèrent loyalement, il devrait être possible de se prononcer en quelques mois, voire plus rapidement.

62. Les indications données dans la demande de décision préjudicielle montrent qu'il eût été probablement possible, en l'espèce, de se prononcer en temps utile sur les mesures. En effet, plus de six mois se sont écoulés entre la demande de réaliser une évaluation initiale, présentée par Latvijas valsts meži le 31 juillet 2019, et la dernière décision administrative du 20 février 2020. Au cours de l'année suivante, Latvijas valsts meži a, dans un premier temps, indiqué ne pas mettre en œuvre les mesures, mais le Service de protection de l'environnement a constaté dans un second temps, à la faveur d'une inspection effectuée en janvier 2021, que celles-ci avaient été appliquées sans évaluation. Elles l'ont probablement été au cours de l'hiver 2020/2021, soit plus d'un an après la première demande. Il y a donc lieu de présumer qu'une évaluation appropriée des incidences aurait pu être réalisée.

63. En outre, il convient également de rappeler à nouveau sur ce point que les mesures précautionnelles de protection contre les incendies ont pour objectif de conserver le site et peuvent donc, en tant que mesures de conservation, être directement liées ou nécessaires à la gestion du site³⁵. Certes, l'établissement de mesures de conservation doit également tenir compte des meilleures connaissances scientifiques disponibles³⁶ et une participation du public peut également être nécessaire³⁷. Toutefois, elles laissent un peu plus de souplesse que l'évaluation appropriée au titre de l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats ». Il pourrait donc être en général préférable et plus rapide de se prononcer sur des mesures précautionnelles de protection contre les incendies dans le contexte des mesures de conservation du site.

64. Les mesures précautionnelles de protection contre les incendies susceptibles d'affecter une zone spéciale de conservation de manière significative, qui ne visent pas à prévenir un risque réel actuel ou imminent pour un bien majeur digne de protection et qui n'ont pas non plus été établies en tant que mesures de conservation au titre de l'article 4, paragraphe 4, et de l'article 6, paragraphe 1, de la directive « habitats », ne peuvent donc pas être mises en œuvre avant l'achèvement d'une évaluation appropriée des incidences au titre de l'article 6, paragraphe 3, de cette directive. Les États membres doivent toutefois veiller à ce que ces mesures puissent être évaluées dans les meilleurs délais.

³³ Arrêts du 7 septembre 2004, Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, point 54) ; du 21 juillet 2016, Orleans e.a. (C-387/15 et C-388/15, EU:C:2016:583, point 51), et du 17 avril 2018, Commission/Pologne (Forêt de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, point 113).

³⁴ Arrêt du 8 novembre 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, point 49).

³⁵ Voir points 37 à 43 des présentes conclusions.

³⁶ Voir point 35 des présentes conclusions.

³⁷ Voir conclusions que nous avons présentées dans les affaires CFE et Terre wallonne (C-43/18 et C-321/18, EU:C:2019:56). Voir, également, arrêt du 22 février 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102).

E. Sur la cinquième question préjudicielle : réparation

65. Par sa cinquième question, la juridiction de renvoi souhaite savoir si les autorités compétentes sont tenues de demander la réparation du dommage et de prendre des mesures afin de remédier aux éventuelles incidences importantes, si l'importance des incidences sur un site Natura 2000 n'a pas été évaluée au titre de l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats ».

66. Cette question est étrangère à la responsabilité de l'État pour des dommages causés aux particuliers par des violations du droit de l'Union qui lui sont imputables³⁸. La juridiction de renvoi demande plutôt si les autorités compétentes doivent exiger une réparation ou d'autres mesures de la part des particuliers qui ont porté atteinte à un site Natura 2000 sans évaluation appropriée des incidences.

67. L'objet de cette réparation peut être, en principe, non pas en espèces, mais avant tout « en nature », c'est-à-dire la réparation des atteintes portées au site. Certes, une réparation intégrale est rarement possible. Ainsi, en l'espèce, il s'agit d'arbres abattus qui ne peuvent être remplacés que sur plusieurs décennies. Toutefois, il sera souvent possible de prendre des mesures pour réduire les dégâts ou les compenser ailleurs.

68. Ainsi comprise, la question vise à déterminer si, en vertu de la directive « habitats », le Service de protection de l'environnement était tenu d'émettre les injonctions contestées dans l'affaire au principal. Selon la demande de décision préjudicielle, il a imposé à Latvijas valsts meži de laisser sur place les pins abattus dans les peuplements forestiers, dont la souche a un diamètre supérieur à 25 cm, et d'augmenter la quantité de bois mort actuellement insuffisante dans les peuplements du biotope prioritairement protégé de l'UE 9010* « taïga occidentale ».

69. Nous comprenons cette dernière injonction en ce sens que Latvijas valsts meži ne peut pas évacuer le bois mort tant qu'il n'atteint pas une quantité suffisante. En effet, on ne saurait considérer que le Service de protection de l'environnement ait ainsi entendu exiger la mise à mort d'arbres jusqu'à atteindre un certain pourcentage de bois mort. Dans cette interprétation, l'injonction ne fait visiblement que reproduire les obligations déjà inscrites au point 11.2 du décret n° 478, imposant de renoncer à l'évacuation du bois mort lorsqu'il représente une part insuffisante. Il ne s'agit donc pas d'une injonction de réparation.

70. Par conséquent, se pose, en substance, la question de savoir si les autorités compétentes étaient tenues d'enjoindre à Latvijas valsts meži de maintenir sur place les pins abattus dans les peuplements forestiers dont la souche a un diamètre supérieur à 25 cm.

71. Certes, la juridiction de renvoi se demande si cette injonction s'est imposée pour éviter d'éventuels effets significatifs. Toutefois, la question n'est posée que dans l'hypothèse où l'abattage des arbres requerrait une évaluation appropriée des incidences qui n'a pas été effectuée. Cette injonction a dès lors notamment pour effet que Latvijas valsts meži ne peut pas poursuivre les mesures de coupe réalisées au mépris de l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats » en évacuant de la forêt les arbres abattus illégalement.

³⁸ Arrêts du 19 novembre 1991, Francovich e.a. (C-6/90 et C-9/90, EU:C:1991:428, point 33) ; du 14 mars 2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, point 40), et du 22 décembre 2022, Ministre de la Transition écologique et Premier ministre (Responsabilité de l'État pour la pollution de l'air) (C-61/21, EU:C:2022:1015).

72. Cette injonction vise donc non pas à réparer ou à éviter directement d'éventuels effets significatifs, mais seulement à empêcher la poursuite de la violation de l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats ». Le fait qu'elle limite dans un même contexte les effets préjudiciables de cette violation n'est qu'un effet secondaire.

73. Les États membres et toutes leurs instances sont tenus d'ordonner la cessation d'une violation du droit de l'Union et d'adopter les mesures de transposition correspondantes en raison tout simplement de l'effet obligatoire conféré aux directives par l'article 288, troisième alinéa, TFUE et de la loyauté envers l'Union au titre de l'article 4, paragraphe 3, TUE. La loyauté envers l'Union veut notamment que les États membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union. Cette obligation incombe non seulement à l'État en tant que tel, mais également, dans le cadre de leurs compétences, à toutes ses autorités publiques³⁹, y compris l'autorité environnementale. En outre, elle incombe même à des entreprises appartenant à l'État membre⁴⁰, ce qui semble être le cas de Latvijas valsts meži⁴¹.

74. Ainsi, dans le contexte d'autres évaluations environnementales, la Cour a jugé que le retrait ou la suspension d'une autorisation déjà accordée peut être nécessaire afin de pouvoir remédier à un défaut d'évaluation⁴². L'arrêt de la poursuite d'une activité contraire au droit de l'Union est du même ordre.

75. Il convient donc de retenir que, selon l'article 288, troisième alinéa, TFUE et dans le cadre de l'article 4, paragraphe 3, TUE, les autorités d'un État membre, dans le cadre de leurs compétences, sont tenues d'ordonner la cessation des mesures qui ont été mises à exécution au mépris de l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats ». À cet égard, une entreprise assimilable à l'État membre est déjà tenue, directement et en l'absence de réglementation de droit interne ou d'injonction administrative, de mettre fin à un tel acte.

76. On relèvera que ce n'est qu'au cas où la Cour entendrait se prononcer non seulement sur la cessation des violations, mais également sur la véritable réparation des préjudices que la loyauté de l'Union serait également pertinente. En effet, elle oblige également les États membres à réparer les conséquences illicites d'une violation du droit de l'Union⁴³ et à réparer les dommages causés par cette violation⁴⁴.

77. En outre, même si une réglementation de l'Union, telle que la directive « habitats », ne contient aucune disposition spécifique prévoyant une sanction en cas de violation de celle-ci, les États membres sont tenus, en vertu de l'article 4, paragraphe 3, TUE, de prendre toutes les

³⁹ Arrêts du 7 janvier 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, point 64) ; du 28 février 2012, Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, point 43) ; du 12 novembre 2019, Commission/Irlande (Parc éolien de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, points 75 et 90), ainsi que du 21 décembre 2021, Euro Box Promotion e.a. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 et C-840/19, EU:C:2021:1034, point 173).

⁴⁰ Arrêt du 12 novembre 2019, Commission/Irlande (Parc éolien de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, point 91).

⁴¹ Voir point 48 des présentes conclusions.

⁴² Arrêts du 7 janvier 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, points 65 et 68) ; du 28 février 2012, Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, points 46 et 47) ; du 29 juillet 2019, Inter-Environnement Wallonie et Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, points 170 et 172), ainsi que du 12 novembre 2019, Commission/Irlande (Parc éolien de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, point 75).

⁴³ Arrêts du 7 janvier 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, point 64) ; du 28 février 2012, Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, point 43) ; du 12 novembre 2019, Commission/Irlande (Parc éolien de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, points 75 et 90), ainsi que du 21 décembre 2021, Euro Box Promotion e.a. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 et C-840/19, EU:C:2021:1034, point 173).

⁴⁴ Arrêts du 7 janvier 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, point 66), et du 10 mars 2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175, points 65 à 68).

mesures propres à garantir la portée et l'efficacité du droit de l'Union⁴⁵. Sont ainsi visées les mesures et, en particulier, les règles garantissant le respect du droit de l'Union par les justiciables. S'il est vrai que ce sont les sanctions qui sont le plus souvent évoquées dans ce contexte⁴⁶, il reste qu'il s'impose à plus forte raison d'avoir des règles visant à assurer la réparation d'éventuels préjudices découlant de la violation du droit de l'Union⁴⁷. En effet, l'objectif principal des règles en question est non pas la sanction des particuliers, mais l'établissement ou le maintien d'une situation donnée. En outre, une obligation de réparer des dommages accroît le caractère opérationnel des règles respectives en ce qu'elle incite à éviter de commettre des infractions⁴⁸.

78. S'agissant de la protection des sites au titre de la directive « habitats », l'objectif de constituer ou de conserver un état déterminé revêt une importance particulière, car ces règles visent à protéger le patrimoine naturel commun de l'Union⁴⁹.

79. Il s'ensuit que les États membres sont tenus d'adopter des règles permettant d'obliger les particuliers à réparer des dommages qui ont affecté des sites Natura 2000 au mépris de l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats », ainsi que la Cour de justice l'a déjà indiqué⁵⁰. Les bases juridiques voulues en droit interne peuvent déjà résulter en partie de la transposition de la directive sur la responsabilité environnementale⁵¹, mais il n'est pas à exclure qu'une transposition efficace de la directive « habitats » requière d'adopter un régime de réparation plus étendu, compte tenu des multiples restrictions apportées à ces règles.

80. Or, en l'occurrence, pareilles règles de droit interne importent peu si Latvijas valsts meži est assimilable à l'État letton et est donc directement soumise aux obligations découlant de la directive « habitats »⁵².

V. Conclusion

81. Nous proposons dès lors à la Cour de répondre comme suit aux questions préjudicielles posées par l'administratīvā rajona tiesa (tribunal administratif de district, Lettonie) :

1) Dans un site protégé aux fins de la protection d'habitats forestiers, l'abattage d'arbres en vue de maintenir en état ou de créer des infrastructures dans ce site conformément aux exigences prévues par la réglementation en matière de prévention des incendies de forêt constitue un projet au sens de l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive 92/43/CEE du

⁴⁵ Arrêts du 21 septembre 1989, *Commission/Grèce* (68/88, EU:C:1989:339, point 23) ; du 8 septembre 2005, *Yonemoto* (C-40/04, EU:C:2005:519, point 59), et du 3 avril 2019, *Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie* (C-617/17, EU:C:2019:283, point 37).

⁴⁶ Arrêts du 21 septembre 1989, *Kommission/Griechenland* (68/88, EU:C:1989:339, point 24) ; du 8 septembre 2005, *Yonemoto* (C-40/04, EU:C:2005:519, point 59), et du 3 avril 2019, *Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie* (C-617/17, EU:C:2019:283, point 37).

⁴⁷ Voir, en ce sens, arrêts du 17 juillet 2008, *Commission/Italie* (C-132/06, EU:C:2008:412, points 37 à 39 et 44 à 46), sur le prélèvement d'une TVA érudée ; du 20 septembre 2001, *Courage et Crehan* (C-453/99, EU:C:2001:465, point 26), et du 12 décembre 2019, *Otis Gesellschaft e.a.* (C-435/18, EU:C:2019:1069, point 22), sur l'indemnisation pour ententes.

⁴⁸ Voir, en ce sens, arrêts du 17 juillet 2008, *Commission/Italie* (C-132/06, EU:C:2008:412, point 47) ; du 20 septembre 2001, *Courage et Crehan* (C-453/99, EU:C:2001:465, point 27), et du 12 décembre 2019, *Otis Gesellschaft e.a.* (C-435/18, EU:C:2019:1069, point 24).

⁴⁹ Arrêts du 10 janvier 2006, *Commission/Allemagne* (C-98/03, EU:C:2006:3, point 59), et du 2 mars 2023, *Commission/Pologne* (Gestion et bonne pratique forestières) (C-432/21, EU:C:2023:139, points 72 et 73).

⁵⁰ Arrêts du 13 décembre 2007, *Commission/Irlande* (C-418/04, EU:C:2007:780, points 83 à 88), et du 3 avril 2014, *Cascina Tre Pini* (C-301/12, EU:C:2014:214, point 32).

⁵¹ Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 avril 2004, sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux (JO 2004, L 143, p. 56).

⁵² Voir point 48 des présentes conclusions.

Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, telle que modifiée par la directive 2013/17/UE du Conseil, du 13 mai 2013.

- 2) Les mesures de précaution prises sur la base de dispositions législatives générales relatives à la protection contre les incendies ou de plans de protection contre les incendies fondés sur celui-ci ne peuvent être directement liées ou nécessaires à la gestion d'un site protégé, au sens de l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive 92/43, que si elles font également partie des mesures de conservation nécessaires visées à l'article 4, paragraphe 4, et à l'article 6, paragraphe 1, de la directive 92/43. En revanche, les mesures précautionnelles de protection contre les incendies qui ne remplissent pas cette condition et qui sont susceptibles d'affecter les objectifs de conservation du site doivent faire l'objet d'une évaluation appropriée des incidences au titre de l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de cette directive.
- 3) L'obligation de réaliser l'évaluation appropriée prévue à l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43 ne comporte aucune exception pour les mesures prévues par le droit interne. La réglementation nationale relative à la lutte contre les incendies ne peut donc pas affranchir des exigences de l'article 6, paragraphe 3, de cette directive.
- 4) Les mesures précautionnelles de protection contre les incendies susceptibles d'affecter une zone spéciale de conservation de manière significative, qui ne visent pas à prévenir un risque réel actuel ou imminent pour un bien majeur digne de protection et qui n'ont pas non plus été établies en tant que mesures de conservation au titre de l'article 4, paragraphe 4, et de l'article 6, paragraphe 1, de la directive 92/43, ne peuvent pas être mises en œuvre avant l'achèvement d'une évaluation appropriée des incidences au titre de l'article 6, paragraphe 3, de cette directive. Les États membres doivent toutefois veiller à ce que ces mesures puissent être évaluées dans les meilleurs délais.
- 5) Selon l'article 288, troisième alinéa, TFUE et dans le cadre de l'article 4, paragraphe 3, TUE, les autorités d'un État membre, dans le cadre de leurs compétences, sont tenues d'ordonner la cessation des mesures qui ont été mises à exécution au mépris de l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43. À cet égard, une entreprise assimilable à l'État membre est déjà tenue, directement et en l'absence de réglementation de droit interne ou d'injonction administrative, de mettre fin à un tel acte.