

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. PHILIPPE LÉGER

présentées le 7 mars 2002¹

1. Par le présent recours, la Commission des Communautés européennes entend faire constater que l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 3 et 4, paragraphe 4, première phrase, de la directive 79/409/CEE² ainsi que de l'article 6, paragraphe 2, de la directive 92/43/CEE³. Elle reproche à cet État membre de ne pas avoir pris, dans le délai prescrit, les mesures nécessaires pour assurer la protection d'une espèce vivant naturellement à l'état sauvage — le lagopède des saules (*Lagopus lagopus*). Elle lui reproche, en outre, de ne pas avoir garanti, conformément aux directives oiseaux et habitats, la conservation d'une zone de protection spéciale⁴ — l'Owenduff-Nephin Beg Complex⁵ — qui abrite des espèces d'oiseaux sauvages et des types d'habitats naturels d'intérêt communautaire.

I — Le cadre juridique

A — La directive oiseaux

2. Aux termes de son article 1^{er}, paragraphe 1, première phrase, la directive oiseaux «concerne la conservation 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».

3. Selon l'article 2 de la directive oiseaux, «[l]es États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour maintenir ou adapter la population de toutes les espèces d'oiseaux visées à l'article 1^{er} à un niveau qui corresponde notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, compte tenu des exigences économiques et récréationnelles».

1 — Langue originale: le français.

2 — Directive du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 103, p. 1, ci-après la «directive oiseaux»).

3 — Directive du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206, p. 7, ci-après la «directive habitats»).

4 — Ci-après la «ZPS».

5 — Ci-après autrement nommé le «complexe».

4. L'article 3 de la directive oiseaux dispose: d) création de biotopes.»

«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}.

5. L'article 4 de la directive oiseaux concerne les mesures de protection spéciale applicables tout particulièrement aux espèces mentionnées à l'annexe I et aux espèces migratrices, non visées à cette annexe.

2. La préservation, le maintien et le rétablissement des biotopes⁶ et des habitats comportent en premier lieu les mesures suivantes:

6. Cet article prévoit ce qui 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) création de zones de protection;

À cet égard, il est tenu compte:

b) entretien et aménagement conformes aux impératifs écologiques des habitats se trouvant à l'intérieur et à l'extérieur des zones de protection;

a) des espèces menacées de disparition;

c) rétablissement des biotopes détruits;

b) des espèces vulnérables à certaines modifications de leurs habitats;

⁶ — Milieu biologique déterminé offrant à une espèce des conditions d'habitat relativement stables.

c) des espèces considérées comme rares parce que leurs populations sont faibles ou que leur répartition locale est restreinte;

zones humides et tout particulièrement de celles d'importance internationale.

d) d'autres espèces nécessitant une attention particulière en raison de la spécificité de leur habitat.

3. Les États membres adressent à la Commission toutes les informations utiles de manière à ce qu'elle puisse prendre les initiatives appropriées en vue de la coordination nécessaire pour que les zones visées au paragraphe 1, d'une part, et au paragraphe 2, d'autre part, constituent un réseau cohérent répondant aux besoins de protection des espèces dans la zone géographique maritime et terrestre d'application de la présente directive.

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

Les États membres classent notamment en [ZPS] 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.

4. Les États membres prennent les mesures appropriées pour éviter dans les zones de protection visées aux paragraphes 1 et 2 la pollution ou la détérioration des habitats ainsi que les perturbations touchant les oiseaux, pour autant qu'elles aient un effet significatif eu égard aux objectifs du présent article. En dehors de ces zones de protection, les États membres s'efforcent également d'éviter la pollution ou la détérioration des habitats.»

2. Les États membres prennent des mesures similaires à l'égard des espèces migratrices non visées à l'annexe I dont la venue est régulière, compte tenu des besoins de protection dans la zone géographique maritime et terrestre d'application de la présente directive en ce qui concerne leurs aires de reproduction, de mue et d'hivernage et les zones de relais dans leur aire de migration. À cette fin, les États membres attachent une importance particulière à la protection des

7. L'article 18, paragraphe 1, de la directive oiseaux dispose que les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à cette directive dans un délai de deux ans à compter de sa notification. Cette directive ayant été notifiée en avril 1979, ledit délai a expiré en avril 1981.

B — *La directive habitats*

8. La directive habitats a pour objet de contribuer à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages sur le territoire européen des États membres où le traité s'applique⁷.

9. L'article 1^{er} de la directive habitats définit les principales notions utilisées.

10. Aux termes dudit article 1^{er}, sous b), les habitats naturels sont des zones terrestres ou aquatiques se distinguant par leurs caractéristiques géographiques, abiotiques⁸ et biotiques, qu'elles soient entièrement naturelles ou semi-naturelles.

11. L'article 1^{er}, sous d), de la directive habitats définit les habitats naturels prioritaires comme les types d'habitats naturels en danger de disparition présents sur le territoire visé à son article 2 et pour la conservation desquels la Communauté porte une responsabilité particulière, compte tenu de l'importance de la part de leur aire de répartition naturelle comprise

dans le territoire visé audit article 2. Ils figurent à l'annexe I et y sont indiqués par un astérisque.

12. Selon l'article 1^{er}, sous l), de la directive habitats, par «zone spéciale de conservation»⁹, il faut entendre 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 ou des populations des espèces pour lesquels le site est désigné.

13. L'article 2, paragraphe 2, de la directive habitats précise que les mesures prises en vertu de celle-ci visent à assurer le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire.

14. L'article 3 de la directive habitats dispose qu'un réseau écologique cohérent de ZSC, dénommé «Natura 2000», sera créé à cette fin. Le réseau Natura 2000 comprend notamment les ZPS classées par les États membres en vertu des dispositions de la directive oiseaux¹⁰.

7 — Premier et troisième à sixième considérants.

8 — Milieu biologique déterminé n'offrant pas à une espèce des conditions d'habitat satisfaisantes.

9 — Ci-après «ZSC».

10 — Article 3, paragraphe 1, second alinéa, de la directive habitats.

15. L'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats indique ce qui suit:

«2. Les États membres prennent les mesures appropriées pour éviter, dans les [ZSC], 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.»

16. L'article 7 de la directive habitats dispose:

«Les obligations découlant de l'article 6 paragraphes 2, 3 et 4 de la présente directive se substituent aux obligations découlant de l'article 4 paragraphe 4 première phrase de la directive [oiseaux] en ce qui concerne les zones classées en vertu de l'article 4 paragraphe 1 ou reconnues d'une manière similaire en vertu de l'article 4 paragraphe 2 de ladite directive à partir de la date de mise en application de la présente directive ou de la date de la classification ou de la reconnaissance par un État membre en vertu de la directive [oiseaux] si cette dernière date est postérieure.»

17. Selon l'article 23, paragraphe 1, de la directive habitats, les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives,

réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à cette directive dans un délai de deux ans à compter de sa notification. Cette directive ayant été notifiée en juin 1992, ledit délai a expiré en juin 1994.

II — Le cadre procédural

A — *La phase précontentieuse*

18. Le 9 octobre 1997, la Commission, constatant que l'Irlande ne s'était pas conformée aux obligations prévues aux articles 3 et 4, paragraphe 4, de la directive oiseaux ainsi qu'à l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats, a mis en demeure cet État membre de présenter ses observations à cet égard. Dans ce courrier, la Commission souligne l'incidence négative du surpâturage¹¹ sur la principale ZPS d'Irlande, à savoir l'Owenduff-Nephin Beg Complex, de même que l'impact négatif du surpâturage sur les habitats du lagopède des saules, un oiseau sauvage sédentaire relevant de l'article 3 de la directive oiseaux.

19. N'ayant reçu aucune réponse des autorités irlandaises, la Commission leur a, par

¹¹ — Exploitation excessive des pâturages par le petit bétail entraînant la dégradation de la végétation et des sols.

lettre du 8 avril 1998, adressé un avis motivé dans lequel elle a réitéré les observations contenues dans la lettre de mise en demeure et les a invitées à s'y conformer dans un délai de deux mois.

20. Le 1^{er} septembre 1998, les autorités irlandaises ont répondu à l'avis motivé en fournissant des informations sur les nouvelles mesures prises pour restreindre le surpâturage tant en général que plus spécifiquement dans la ZPS de l'Owenduff-Nephin Beg Complex.

21. Estimant que la réponse ainsi donnée ne lui permettait pas de conclure que l'Irlande s'était conformée aux obligations résultant des dispositions litigieuses des directives oiseaux et habitats, la Commission a décidé d'introduire le présent recours.

B — *Les conclusions des parties*

22. Le recours de la Commission a été enregistré au greffe de la Cour le 27 mars 2000.

23. La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— déclarer que, en ne prenant pas toutes les mesures nécessaires pour se conformer aux articles 3 de la directive oiseaux, eu égard au lagopède des saules, et 4, paragraphe 4, première phrase, de la directive oiseaux ainsi que 6, paragraphe 2, de la directive habitats, en ce qui concerne la ZPS de l'Owenduff-Nephin Beg Complex, l'Irlande ne s'est pas conformée auxdites directives et a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CE;

— condamner l'Irlande aux dépens.

24. L'Irlande conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— déclarer que la Commission n'a pas étayé ses allégations suivant lesquelles l'Irlande avait manqué à son obligation de respecter les articles 3 et 4, paragraphe 4, première phrase, de la directive oiseaux ainsi que l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats;

— rejeter la requête et condamner la Commission aux dépens.

zones constituées de collines, de tourbières et de landes sont essentielles à la survie de cette espèce.

III — Les moyens formulés par la Commission et les arguments de l'Irlande

A — *Premier moyen: l'absence de mesures de préservation, de maintien et de rétablissement d'une diversité et d'une superficie suffisantes d'habitats pour le lagopède des saules (violation de l'article 3 de la directive oiseaux)*

25. Selon la Commission, le lagopède des saules ne bénéficie pas de la protection prévue par l'article 4 de la directive oiseaux, car il ne figure pas dans l'annexe I et n'est pas une espèce migratrice, mais sédentaire. Toutefois, elle considère que les dispositions de l'article 3 de la directive oiseaux lui sont applicables. Ledit article concerne, en effet, toutes les espèces «d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage» sur leur territoire. Or, tel est le cas du lagopède des saules.

26. Se fondant sur diverses sources scientifiques¹², la Commission souligne que les

27. Elle constate que l'habitat de cette espèce a été dégradé et que son aire de reproduction a régressé de manière manifeste et brutale. Cette situation s'explique par le pâturage pratiqué d'une manière intensive depuis l'entrée en vigueur des directives oiseaux et habitats.

28. La Commission se fonde sur un rapport de 1993 établi par l'Irish Wildbird Conservancy¹³. Selon cette dernière, le lagopède des saules constitue l'une des douze espèces d'oiseaux nicheurs les plus menacées du pays.

29. Cette étude a été confirmée par l'inventaire établi, à la demande des autorités irlandaises compétentes, par le Joint Nature Conservation Committee¹⁴. Cet inventaire identifie le pâturage intensif pratiqué par les éleveurs de moutons comme une des raisons majeures de la menace de l'habitat du lagopède des saules et de la régression de son aire de reproduction. Pour remédier à

12 — À cet égard, elle cite les travaux d'ornithologues dont la notoriété et le sérieux ne sont pas contestés. Voir, notamment, Lawton, J. H., «Red Grouse Populations and Moorland Management», 1990, dans Lance, A. N., et Lawton, J. H., *Red Grouse Population Processes*, Royal Society for Protection of Birds, Sandy.

13 — Organisation non gouvernementale spécialisée dans la protection des oiseaux en Irlande.

14 — Comité mixte pour la conservation de la nature.

cette situation, ledit comité préconise diverses mesures spécifiques, telles qu'un contrôle très strict du surpâturage.

30. Selon la Commission, au vu des cartes géographiques représentées dans les deux seuls atlas élaborés à ce jour relatifs aux oiseaux nicheurs¹⁵, il s'avère que la superficie actuelle de l'aire de reproduction du lagopède des saules a diminué de 66 % par rapport aux aires de reproduction de l'espèce illustrées dans le premier atlas et de 82 % par rapport à celles dûment identifiées dans le second atlas.

De même, la comparaison de la carte des zones désignées comme dégradées¹⁶ avec les cartes présentant l'aire de nidification actuelle de l'espèce révèle, d'une part, que cette aire couvre toujours, dans une large mesure, les zones désignées comme dégradées¹⁷ et que, d'autre part, c'est encore dans ces zones dégradées que la réduction de l'aire de nidification de l'espèce a été la plus marquée.

31. La Commission précise que, dans leur réponse à l'avis motivé, les autorités irlandaises ont reconnu que les populations nicheuses de lagopèdes des saules ont été affectées par les conséquences du surpâturage et que leur aire de reproduction a diminué. Selon elles, cette situation s'explique par le doublement du nombre de moutons en Irlande depuis l'entrée en vigueur de la directive oiseaux.

15 — Gibbons, D. W., Reid, J. B., et Chapman, R. A., *Atlas of Breeding Birds in Britain and Ireland: 1968-1972*, et *The New Atlas of Breeding Birds in Britain and Ireland: 1988-1991*.

16 — *Evaluation of Environmental Designations in Ireland*, Conseil du patrimoine, Dublin, 1986. Ces zones comptent environ 60 000 ha de terres communales soumises au surpâturage.

17 — La majeure partie de ces zones étant située dans les comtés de Galway et de Mayo.

32. Les données chiffrées relevées soulignent que la régression de l'aire de reproduction de l'espèce est inquiétante dans la mesure où elle est intervenue d'une manière particulièrement nette et rapide. En conséquence, la Commission considère que l'Irlande doit adopter au plus vite des mesures visant à limiter le surpâturage. Selon elle, seul un plan de gestion draconien de ces zones est susceptible de préserver, de maintenir ou de rétablir une diversité et une superficie suffisantes d'habitats pour le lagopède des saules.

33. Elle observe qu'à ce jour des mesures effectives¹⁸ ou efficaces n'ont pas encore été adoptées par les autorités irlandaises compétentes. Ces points font l'objet de développements spécifiques dans le second moyen. En tout état de cause, la Commission estime que le manquement de l'Irlande aux obligations découlant de l'article 3 de la directive oiseaux est amplement démontré par le constat d'une diminution considérable de l'aire de répartition du lagopède des saules en Irlande.

18 — Il en est ainsi, notamment, du projet de désigner comme ZSC une large superficie d'habitat naturel qui permettra de répondre aux besoins de l'espèce.

34. La Commission en conclut que l'Irlande a manqué à ses obligations de sauvegarder une diversité et une superficie suffisantes d'habitats pour l'espèce en cause, conformément à l'article 3 de la directive oiseaux.

35. Le gouvernement irlandais reconnaît que l'habitat du lagopède des saules, constitué de collines, de tourbières et de bruyère, est sérieusement menacé par le surpâturage. Toutefois, il soutient que la Commission n'a pas établi que la superficie de l'habitat de l'espèce a été réduite au point qu'elle est devenue insuffisante pour la conservation de celle-ci. Selon lui, la violation de l'article 3 de la directive oiseaux suppose, en effet, que la preuve d'une telle diminution soit rapportée. Dès lors, un État membre qui tenterait d'aplanir les difficultés préjudiciables à la conservation des espèces et de leurs habitats ne peut être poursuivi utilement sur le fondement de cet article.

36. L'Irlande rappelle par ailleurs que la mise en place, à compter de 2001, des plans-cadres des terres communales pour les zones les plus dégradées des six comtés occidentaux¹⁹ devra permettre d'assurer une protection effective et efficace de l'aire de nidification du lagopède des saules.

B — *Second moyen: l'absence de mesures appropriées de protection de la ZPS de l'Owenduff-Nephin Beg Complex (violation des dispositions des articles 4, paragraphe 4, de la directive oiseaux et 6, paragraphe 2, de la directive habitats)*

37. La Commission rappelle que l'Owenduff-Nephin Beg Complex est une vaste zone de tourbières de couverture et de montagnes. Elle englobe le bassin hydrographique de l'Owenduff et la chaîne montagneuse du Nephin Beg (comté de Mayo) dans l'ouest de l'Irlande.

38. L'Owenduff-Nephin Beg Complex est décrit par les autorités irlandaises²⁰ comme l'un des exemples les plus vastes et les plus remarquables de tourbières de couverture toujours intactes en Irlande²¹. Les tourbières de couverture sont des types d'habitats naturels prioritaires qui figurent à l'annexe I de la directive habitats.

39. Le 8 octobre 1996, l'Irlande a classé ce complexe en ZPS, avec prise d'effet au 15 octobre 1996. La zone concernée par

20 — Lettre de février 1995 adressée par l'Irish National Parks and Wildlife Service à la Commission (autorité officielle pour la conservation de la nature en Irlande, ci-après autrement nommé le «NPWS»).

21 — Et, a fortiori, dans l'Union européenne puisque ce type d'habitat se trouve essentiellement en Irlande et au Royaume-Uni.

19 — Voir point 60 des présentes conclusions.

cette classification couvre une superficie de 25 622,2 ha²² et représente la plus grande ZPS d'Irlande. En outre, en 1986, aux termes de la convention de Ramsar²³, une partie importante du complexe a été déclarée «zone humide d'importance internationale»²⁴.

40. Ce complexe abrite trois espèces d'oiseaux sauvages mentionnées à l'annexe I de la directive oiseaux — à savoir l'émerillon (*Falco columbarius*)²⁵, le pluvier doré (*Pluvialis apricaria*) et l'oie rieuse du Groenland (*Anser albifrons flavirostris*). Conformément à l'article 4, paragraphe 1, de ladite directive, ces espèces doivent faire l'objet de mesures spéciales de conservation concernant leur habitat.

41. On y dénombre également plusieurs espèces d'oiseaux migrateurs non visées à l'annexe I, mais qui dépendent de ce complexe constitué d'habitats de collines et de tourbières à différents stades de leur cycle

22 — À l'audience, il a été précisé que 10 000 ha sont la propriété de l'État irlandais, les 15 000 ha restants sont des terres communales ou privées. La Commission souligne que les infractions aux dispositions de la directive oiseaux se rencontrent essentiellement sur les terres non étatiques.

23 — Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau, signée à Ramsar (Iran) le 2 février 1971 (http://www.ramsar.org/key_conv_f.htm).

24 — Selon l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la convention de Ramsar, «les zones humides sont des étendues de marais, de fagnes, de tourbières ou d'eaux naturelles ou artificielles, permanentes ou temporaires, où l'eau est stagnante ou courante, douce, saumâtre ou salée, y compris des étendues d'eau marine dont la profondeur à marée basse n'excède pas six mètres.»

25 — Cette espèce a été inscrite à l'annexe I de la directive oiseaux par la directive 91/244/CEE de la Commission, du 6 mars 1991, modifiant la directive oiseaux (JO L 115, p. 41).

annuel — tels le bécasseau variable (*Calidris alpina*), la bécassine des marais (*Gallinago gallinago*)²⁶ et le courlis cendré (*Numenius arquata*)²⁷.

42. Compte tenu des caractéristiques et de l'importance de l'Owenduff-Nephin Beg Complex tant pour les espèces susmentionnées visées à l'annexe I que pour les espèces migratrices non visées à l'annexe I, mais dont la venue est régulière, la Commission considère que les directives oiseaux et habitats imposent aux autorités irlandaises l'adoption de mesures précises qui, en l'espèce, n'ont pas été prises ou qui l'ont été d'une manière inappropriée ou insuffisante.

1. Sur la violation des obligations prévues par l'article 4, paragraphe 4, de la directive oiseaux, auxquelles se sont substituées les dispositions de l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats

43. La Commission reproche aux autorités irlandaises de ne pas avoir adopté les mesures préventives appropriées destinées à empêcher les dommages causés à l'Owenduff-Nephin Beg Complex par le surpâturage.

26 — Figurant à l'annexe II/1 de la directive oiseaux.

27 — Figurant à l'annexe II/2 de la directive oiseaux.

44. En raison des caractéristiques susmentionnées du complexe en cause, la Commission soutient que les autorités irlandaises ont tardé à mettre en œuvre les mesures prévues par l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive oiseaux. En effet, conformément aux dispositions de cet article, ce complexe devait être classé en ZPS à la date fixée par l'article 18 de la directive oiseaux, à savoir le 6 avril 1981. Il devait, en outre, à compter de cette date, bénéficier des mesures préventives prévues par l'article 4, paragraphe 4, première phrase, de la directive oiseaux et ce, jusqu'à la mise en œuvre des dispositions de l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats.

45. La prise en compte tardive de la spécificité du complexe a empêché l'Irlande de prendre les mesures préventives qui auraient dû empêcher les dommages graves causés aux tourbières de couverture du site par le surpâturage. À l'appui de ses dires, la Commission se fonde sur différents éléments.

46. En premier lieu, les autorités irlandaises, dans leurs correspondances avec la Commission, ont fourni *une liste des terres communales* devenues «zones dégradées». Ces terres sont constituées, dans une large mesure, de collines et de tourbières et le complexe représente une partie importante du bloc principal des zones considérées comme dégradées. Les autorités irlandaises ont précisé qu'environ 75 % à 80 % desdites zones coïncident avec les zones

proposées pour être intégrées au patrimoine naturel de l'Irlande²⁸ et vont bénéficier des mesures de conservation et de protection qui doivent être mises prochainement en œuvre. Elles ont admis que les dommages causés à ces zones sont essentiellement dus au surpâturage. Elles ont reconnu que, en raison des dommages réalisés par les moutons dans ces zones de collines et de tourbières, des espèces étaient menacées. Ainsi, la diminution du nombre d'oies rieuses du Groenland, d'émerillons et de pluviers dorés, qui ont l'habitude de se nourrir ou de se reproduire dans ces zones dégradées, a été constatée.

47. Plusieurs études spécialisées attestent également de ces dommages²⁹. Elles confirment, d'une part, que les aires d'hivernage de l'oie rieuse du Groenland dans le comté de Mayo sont de plus en plus menacées par le boisement et par la dégradation de la couverture végétale due au surpâturage et que, d'autre part, la destruction de la bruyère marécageuse a entraîné une diminution du nombre d'émerillons dans la zone considérée.

28 — «Natural Heritage Areas».

29 — Douglas, C., *Overgrazing in Ireland — Some Impacts*, National Parks and Wildlife Service, Dublin, 1995. Cet expert a observé que les études écologiques menées par le NPWS en 1987, en 1989 et en 1990 montrent que certaines des zones les plus gravement affectées par le surpâturage en Irlande se situent dans la partie nord du comté de Mayo et, notamment, dans les bassins hydrographiques de l'Owenduff et du Lough Feagh/Glenamong. Le bureau de la convention de Ramsar précise, à propos du site Ramsar intégré au complexe, que les problèmes de conservation de ce site dus au phénomène de pâturage intensif causent des dommages importants aux espèces vivant sur ce site, notamment à l'oie rieuse du Groenland. À l'occasion de ce rapport, l'accent a été mis sur les remèdes qui doivent consister à améliorer le contrôle de la gestion de vastes superficies supplémentaires de terrains.

48. Enfin, la Commission cite d'autres données plus générales qui ne font que corroborer les éléments précédemment exposés — à savoir les effets extrêmement dévastateurs du surpâturage sur la tourbière de couverture et les autres habitats fragiles en termes de dépérissement de la végétation et d'érosion³⁰.

49. Le gouvernement irlandais ne conteste pas que le complexe a été gravement dégradé par le surpâturage.

2. Sur le caractère insuffisant et inadapté des mesures adoptées par l'Irlande en vue de réparer les dommages causés à la ZPS de l'Owenduff-Nephin Beg Complex (violation de l'article 3 de la directive oiseaux)

50. Selon la Commission, les mesures visant à corriger, à réparer et à stabiliser les dommages causés au complexe du fait du non-respect des dispositions de la directive oiseaux sont insuffisantes pour lutter efficacement contre le phénomène de surpâturage, tant sur le plan général qu'en ce qui concerne la ZPS en cause.

51. Les solutions qui ont été retenues par les autorités irlandaises pour remédier à ces

dommages sont de deux ordres. En premier lieu, l'État irlandais envisage l'achat de superficies substantielles de terrains situés dans le complexe. En second lieu, le programme de protection de l'environnement rural³¹ devrait à court terme contribuer à protéger les tourbières de couverture. Ce programme subordonne l'octroi de subventions aux agriculteurs à la gestion écologique des tourbières et des landes³².

52. Bien que constituant un progrès notable par rapport à la situation antérieure, ces solutions demeurent encore insuffisantes pour lutter efficacement contre la cause essentielle de dégradation du complexe, à savoir le pâturage intensif.

53. La Commission note, en effet, que le complexe étant en très grande partie constitué de terrains ouverts et non clôturés, l'acquisition par l'État de terres situées à l'intérieur de ce complexe ne permettra pas à elle seule d'empêcher aux moutons d'accéder aux zones détenues par l'État et d'y paître en nombre excessif.

54. S'agissant du REPS, la Commission opère une distinction en fonction des périodes d'application dudit programme.

30 — Ces effets sont décrits par l'Irish Environmental Protection Agency, sous la direction de Stapleton, L., *State of the Environment in Ireland*, Environmental Protection Agency, Wexford, 1996, p. 175.

31 — «Rural Environmental Protection Schema» (ci-après le «REPS»).

32 — Ces mesures sont qualifiées par la Cour de mesures «agri-environnementales» (voir, notamment, arrêt du 25 novembre 1999, Commission/France, C-96/98, Rec. p. I-8531).

La première période s'étend de 1994³³ à 1998³⁴; la seconde période débute en 1998 et se poursuit aujourd'hui encore. La Commission apprécie l'efficacité de ce programme à partir de l'année 1994³⁵ et en tenant compte du statut juridique des terrains sur lesquels il s'applique. À cet égard, la Commission différencie les terres communales³⁶ et les terres autres que communales (ou privées)³⁷. Dans les terres autres que communales, le programme est volontaire, en ce sens que son application est subordonnée à l'acceptation des agriculteurs.

55. Les terres communales situées dans les zones désignées comme dégradées couvrent 40 % de l'Owenduff-Nephin Beg Complex. Sur ces terres, le REPS s'impose aux agriculteurs. Selon la Commission, durant la période allant de 1994 à 1998, le REPS avait pour unique fonction de familiariser l'ensemble des agriculteurs irlandais aux principes de gestion du paysage rural et de la protection de l'environnement. Il n'a donc pu, durant cette période, éviter la dégradation des habitats naturels en cause. Ce fait est confirmé par différents rapports émanant du Conseil du patrimoine irlandais.

33 — Date de lancement du programme.

34 — Date de révision du programme en vue d'inclure de nouvelles mesures concernant le surpâturage.

35 — Le REPS n'ayant été lancé qu'en 1994, il ne peut être fait grief à ce programme de ne pas avoir été en mesure antérieurement de contrôler efficacement le surpâturage de la zone en cause.

36 — Il faut entendre par terres communales les terres qui appartiennent en commun à un groupe d'agriculteurs.

37 — À l'inverse des terres communales, les terres privées appartiennent d'une manière privative à un seul agriculteur.

56. À partir de 1998, des mesures concrètes destinées à limiter la densité du pâturage sur les terres constituées de landes et de tourbières, telles que les plans-cadres, ont été adoptées. Toutefois, faute d'avoir reçu des informations sur l'impact de ces mesures en matière de protection et de réparation des dommages causés à l'Owenduff-Nephin Beg Complex et aux habitats du lagopède des saules, la Commission doute de leur efficacité.

57. En outre, la Commission observe que la mesure adoptée au cours de l'hiver 1998-1999, à titre de mesure provisoire dans l'attente de l'élaboration des plans-cadres relatifs aux terres communales, qui consiste à imposer la réduction généralisée de 30 % du quota de moutons de montagne est manifestement insuffisante. En effet, cette mesure a été prise dans un contexte de très fortes hausses de la densité du pâturage depuis 1980 qui se sont traduites, au niveau national, par un doublement du nombre de moutons. Cette mesure, qui s'applique d'une manière indifférenciée sur l'ensemble du territoire à protéger, ne tient pas compte des spécificités écologiques propres à chacune des terres communales et des exploitations agricoles. Or, la sensibilité des habitats et la gravité des conséquences du pâturage intensif varient d'une terre à l'autre. Enfin, d'une manière générale, les rapports émanant des autorités irlandaises elles-mêmes soulignent qu'une réduction de 30 % du petit bétail ne peut ni stabiliser la détérioration des habitats ni y remédier.

58. Les terres autres que communales situées dans les zones considérées comme

dégradées comprennent une partie du complexe³⁸ et environ 250 000 ha de landes, de tourbières et de terres hautes que l'Irlande envisage de désigner comme ZSC pour tenir compte, notamment, des besoins spécifiques en matière d'habitats du lagopède des saules. S'agissant de l'application du REPS sur ces terres, la Commission fait valoir que le programme est volontaire et d'une efficacité toute relative. Ainsi, lorsque les agriculteurs ont choisi de ne pas participer au REPS, aucune disposition ne fixe de limite à l'élevage intensif des moutons sur ces zones. En d'autres termes, la densité du pâturage des animaux dans ces zones est laissée à la discrétion des éleveurs. Cependant, même en cas d'acceptation des agriculteurs à la participation au REPS, la question de la densité du pâturage est laissée à l'appréciation des personnes chargées d'établir les plans individuels des exploitations agricoles que les participants au REPS doivent fournir aux autorités. Or, les lignes directrices pour l'élaboration de ces plans sont trop générales et ne fournissent pas d'orientations écologiques précises quant aux espèces végétales et animales à protéger dans les habitats concernés.

59. En conclusion, la Commission estime que, si le REPS et certaines mesures connexes ont valablement contribué à maîtriser et à résoudre le problème du surpâturage à la fois dans l'Owenduff-Nepin Beg Complex et, eu égard aux habitats du lagopède des saules, dans d'autres zones proposées comme ZSC, ils présentent des carences, tant en termes de couverture de la

zone à protéger, du contenu des prescriptions que des conditions de mise en œuvre qu'ils définissent.

60. Le gouvernement irlandais reconnaît que la mise en œuvre du plan de gestion de la conservation du complexe Owenduff-Nepin Beg a été retardée du fait de la nécessité de procéder à des consultations approfondies des personnes concernées. Cependant, il pense que cette situation trouvera une réponse satisfaisante dans un avenir très proche grâce à l'application concurrente des dispositions du REPS, des plans de gestion de la conservation des ZSC et des ZPS, des plans-cadres pour les terres communales, de différents autres programmes pour les terres ne relevant pas du REPS³⁹ ainsi que de la mise en œuvre conjointe des programmes AHGI⁴⁰ et REPS.

61. En ce qui concerne la réduction du cheptel, le gouvernement irlandais fait valoir qu'imposer immédiatement et brutalement une diminution encore plus importante du nombre de moutons dans ces zones dégradées aboutirait au rejet d'un tel plan par les communautés agricoles et à l'interruption de leur coopération aux programmes de conservation des habitats naturels.

39 — Tels que les plans de gestion agricole individuels qui, cependant, n'ont toujours pas été soumis aux éleveurs pour approbation. L'adoption de ces plans est, en effet, subordonnée à la mise en œuvre d'un plan-cadre opérant sur l'ensemble des terres communales concernées, soit 5 000 ha. Ce dernier plan n'a toujours pas été édicté.

40 — Programme de paiements compensatoires pour les pertes subies par les agriculteurs découlant de la désignation des sites Natura 2000 (dénommé le programme «AHGI») qui devait être mis en place le 21 octobre 1999.

38 — Elles sont donc également situées dans la ZPS.

62. En conclusion, l'Irlande soutient qu'elle mène des actions concertées et toujours plus positives pour éviter la dégradation supplémentaire du site et pour assurer une meilleure protection des espèces animales et végétales qui y vivent. Elle estime qu'elle a pris les mesures appropriées même si celles-ci n'ont pas eu l'effet recherché, à savoir la protection des espèces animales et végétales se trouvant sur le site. En conséquence, elle conclut qu'un État membre, qui a fait preuve de bonne volonté, mais qui n'a pas atteint le but recherché, ne peut pas se voir reprocher d'avoir violé les dispositions prévues aux articles 4, paragraphe 4, de la directive oiseaux et 6, paragraphe 2, de la directive habitats.

suite ne sauraient donc être pris en compte par la Cour»⁴¹.

64. Il ressort des dispositions de l'article 3 de la directive oiseaux que les États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour préserver, maintenir ou rétablir une diversité et une superficie suffisantes d'habitats pour toutes les espèces d'oiseaux sauvages.

65. Le lagopède des saules est une espèce d'oiseau sédentaire vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen, notamment en Irlande. Il figure à l'annexe II/1 de la directive oiseaux sous l'appellation «*Lagopus lagopus hibernicus*».

IV — Appréciation

A — Premier moyen: l'absence de mesures de préservation, de maintien et de rétablissement d'une diversité et d'une superficie suffisantes d'habitats pour le lagopède des saules (violation de l'article 3 de la directive oiseaux)

63. Aux termes d'une jurisprudence constante, «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. Les changements intervenus par la

66. Le gouvernement irlandais est de ce fait tenu de prendre les mesures préventives et réparatrices nécessaires pour garantir à cette espèce une diversité et une superficie suffisantes d'habitats susceptibles d'assurer sa conservation.

67. Le gouvernement irlandais ne conteste pas que le lagopède des saules entre dans le champ d'application de l'article 3 de la

⁴¹ — Voir, notamment, arrêts du 11 septembre 2001, Commission/Irlande (C-67/99, Rec. p. I-5757, point 36); Commission/Allemagne (C-71/99, Rec. p. I-5811, point 29); Commission/France (C-220/99, Rec. p. I-5831, point 33), et du 17 janvier 2002, Commission/Irlande (C-394/00, Rec. p. I-581, point 12).

directive oiseaux. Il reconnaît également que les zones constituées de collines et de tourbières qui abritent des espèces végétales comme la bruyère commune (*Calluna vulgaris*) sont nécessaires à la préservation de cet oiseau. De même, il admet que le pâturage intensif est une des causes majeures de la dégradation de l'habitat de cette espèce protégée dans la mesure où ses conséquences sont extrêmement néfastes pour la survie de la bruyère.

68. Toutefois, le gouvernement irlandais soutient que la violation de l'article 3 de la directive oiseaux suppose que l'habitat de l'espèce concernée soit dégradé au point de ne pas permettre la conservation de celle-ci. Or, il n'aurait pas été fourni d'éléments chiffrés probants sur la diminution importante du nombre d'oiseaux de cette espèce.

69. L'interprétation proposée par l'Irlande doit être écartée. Votre Cour a, en effet, jugé que les obligations découlant de l'article 3 de la directive oiseaux impliquent, à la charge des États membres, l'adoption de mesures précises «avant qu'une diminution du nombre d'oiseaux ait été constatée ou qu'un risque de disparition d'une espèce protégée se soit concrétisé»⁴². L'absence d'éléments relatifs au nombre de lagopèdes des saules demeurant à ce jour dans les zones d'habitats de

l'espèce considérées comme dégradées n'est dès lors pas de nature à permettre à l'Irlande de se soustraire à ses obligations.

70. En raison du caractère préventif des actions qui doivent être menées par les États membres pour se conformer aux obligations de l'article 3 de la directive oiseaux, le manquement de l'Irlande aux obligations de cette disposition est amplement démontré par le constat, non contesté, d'une *diminution considérable* de l'aire de répartition de l'espèce et de la dégradation *manifeste et brutale* de son habitat⁴³.

71. Il résulte des développements qui précèdent que, en n'assurant pas une diversité et une superficie suffisantes d'habitats pour le lagopède des saules, l'Irlande a manqué aux obligations découlant de l'article 3 de la directive oiseaux.

B — *Second moyen: l'absence de mesures appropriées de protection de la ZPS de l'Owenduff-Nephin Beg Complex (violation des dispositions des articles 4, paragraphe 4, de la directive oiseaux et 6, paragraphe 2, de la directive habitats)*

72. Nous l'avons vu, vous avez constamment jugé que «l'existence d'un manque-

42 — Arrêt du 2 août 1993, Commission/Espagne (C-355/90, Rec. p. I-4221, point 15).

43 — À la différence de ce qui est exigé pour la mise en œuvre des obligations énoncées par l'article 4 de la directive oiseaux (voir ci-après).

ment 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. Les changements intervenus par la suite ne sauraient donc être pris en compte par la Cour»⁴⁴.

73. L'article 4, paragraphe 1, de la directive oiseaux impose aux États membres de classer en ZPS les territoires les plus appropriés en nombre et en superficie à la conservation des espèces mentionnées à l'annexe I de ladite directive. L'article 4, paragraphe 2, de la directive oiseaux prévoit des obligations identiques s'agissant des espèces migratrices non visées à l'annexe I, mais dont la venue est régulière. À cette fin, l'article 4, paragraphe 2, de la directive oiseaux précise que les États membres doivent attacher une importance particulière à la protection des zones humides et tout particulièrement de celles d'importance internationale.

74. L'article 4, paragraphe 4, première phrase, de la directive oiseaux dispose que les États membres doivent adopter des mesures appropriées pour éviter dans les ZPS visées à l'article 4, paragraphes 1 et 2, la pollution ou la détérioration des habitats ainsi que les perturbations touchant les oiseaux, pour autant qu'elles aient un effet significatif eu égard aux objectifs de cet article.

75. De la même façon, en ce qui concerne les ZSC, l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats prévoit que les États membres prennent les mesures appropriées pour éviter, dans ces ZSC, la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées, dans la mesure où ces perturbations sont susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de ladite directive.

76. L'article 7 de la directive habitats précise que les obligations de son article 6, paragraphe 2, se substituent aux obligations découlant de l'article 4, paragraphe 4, première phrase, de la directive oiseaux en ce qui concerne les zones classées en vertu de l'article 4, paragraphe 1, ou reconnues d'une manière similaire en vertu de l'article 4, paragraphe 2, de ladite directive à partir de la date de mise en application de la directive habitats ou de la date de la classification ou de la reconnaissance par un État membre en vertu de la directive oiseaux si cette dernière est postérieure.

77. Il est démontré et cela n'est pas contesté que:

- les tourbières de couverture sont des types d'habitats naturels prioritaires qui figurent à l'annexe I de la directive habitats et que l'Owenduff-Nephin Beg

⁴⁴ — Voir arrêts cités dans la note en bas de page 41.

- Complex a été classé en ZPS par l'Irlande depuis 1996⁴⁵;
- l'Owenduff-Nephin Beg Complex est, en outre, considéré comme «une zone humide d'importance internationale» aux termes de la convention de Ramsar⁴⁶;
- les habitats naturels en cause abritent des espèces d'oiseaux sauvages qui figurent à l'annexe I de la directive oiseaux et plusieurs espèces d'oiseaux migrateurs qui, bien que non mentionnées à ladite annexe I, dépendent de ces habitats à différents stades de leur cycle annuel⁴⁷;
- les habitats naturels en cause ont été gravement dégradés par le surpâturage⁴⁸;
- le nombre d'oies rieuses du Groenland, d'émerillons et de pluviers dorés a diminué⁴⁹;
- l'Irlande n'avait pas, le 8 juin 1998, date d'expiration du délai imparti par la Commission dans son avis motivé, adopté les mesures adéquates pour éviter la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles la ZPS de l'Owenduff-Nephin Beg Complex a été désignée, pas plus qu'elle n'avait mis en œuvre des mesures susceptibles de remédier aux dommages ainsi causés⁵⁰.
78. Il résulte des développements qui précèdent que l'Irlande a manqué aux obligations qui découlent des articles 4, paragraphe 4, première phrase, de la directive oiseaux et 6, paragraphe 2, de la directive habitats.
79. En vertu 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. La Commission ayant conclu à la condamnation de l'Irlande et celle-ci ayant succombé, il y a lieu de la condamner aux dépens.

V — Sur les dépens

45 — Point 38 des présentes conclusions.

46 — Ibidem, point 39.

47 — Ibidem, points 40 et 41.

48 — Ibidem, points 46 à 48.

49 — Ibidem, point 46.

50 — Ibidem, point 60.

Conclusions

80. Pour les raisons précédemment exposées, nous proposons à votre Cour:

- 1) constater que, en ne prenant pas, dans le délai prescrit, toutes les mesures nécessaires pour se conformer aux articles 3 de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages, eu égard au lagopède des saules, et 4, paragraphe 4, première phrase, de ladite directive ainsi qu'à l'article 6, paragraphe 2, de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, en ce qui concerne la zone de protection spéciale de l'Owenduff-Nephin Beg Complex, l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ces directives;

- 2) condamner l'Irlande aux dépens.