ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)
7 septembre 2004 *

Dans l'affaire C-127/02,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE,

introduite par le Raad van State (Pays-Bas), par décision du 27 mars 2002, enregistrée le 8 avril 2002, dans la procédure

Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee,

Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels

contre

Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,

* Langue de procédure: le néerlandais.

en présence de:

Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij UA,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, MM. P. Jann, C. W. A. Timmermans, C. Gulmann (rapporteur), J.-P. Puissochet et J. N. Cunha Rodrigues, présidents de chambre, MM. R. Schintgen et S. von Bahr, et Mme R. Silva de Lapuerta, juges,

avocat général: Mme J. Kokott,
greffier: Mme M.-F. Contet, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 18 novembre 2003,

considérant les observations présentées:

— pour la Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee, par Me C. A. M. Rombouts, advocaat,

— pour la Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels, par Me A. J. Durville, advocaat,

— pour la Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij UA, par Me G. van der Wal, advocaat,

— pour le gouvernement néerlandais, par Mme H. G. Sevenster et M. N. A. J. Bel, en qualité d'agents,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. G. Valero Jordana, en qualité d'agent, assisté de Me J. Stuyck, avocat,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 29 janvier 2004,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 6 de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206, p. 7, ci-après la «directive habitats»).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant la Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee (Association nationale de conservation de la mer des Wadden, ci-après la «Waddenvereniging») et la Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels (Association néerlandaise de protection des oiseaux, ci-après la «Vogelbeschermingsvereniging») au Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (secrétaire d'État à l'Agriculture, au Patrimoine naturel et à la Pêche, ci-après le «secrétaire d'État») à propos de licences que ce dernier a délivrées à la Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij UA (Organisation coopérative des producteurs de la pêche à la coque aux Pays-Bas, ci-après la «PO Kokkelvisserij») pour pêcher mécaniquement la coque dans la zone de protection spéciale (ci-après la «ZPS») de la mer des Wadden, classée au sens de l'article 4 de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 103, p. 1, ci-après la «directive oiseaux»).

Le cadre juridique

La directive oiseaux

3 L'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive oiseaux impose aux États membres de classer en ZPS les territoires répondant aux critères ornithologiques déterminés par ces dispositions.

4 L'article 4, paragraphe 4, de la directive oiseaux prévoit:

«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.»

La directive habitats

5 L'article 6 de la directive habitats dispose:

«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 ou 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 Aux termes de l'article 7 de la directive habitats, «[l]es 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».

Le droit national

7 En vertu de l'article 12, paragraphe 1, de la Natuurbeschermingswet (loi de protection de la nature), il est interdit d'exécuter, de faire exécuter ou de tolérer des actes préjudiciables à l'intégrité naturelle ou à l'intérêt, en termes de sciences naturelles, d'un site naturel protégé ou le défigurant, sans autorisation du Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (ministre de l'Agriculture, du Patrimoine naturel et de la Pêche, ci-après le «ministre») ou en violation des conditions dont cette autorisation est assortie. En vertu du paragraphe 2 du même article, les opérations qui touchent aux caractères essentiels, énoncés dans la décision de désignation, d'un site naturel protégé sont toujours considérées comme préjudiciables à l'intégrité naturelle d'un tel site ou à son intérêt en termes de sciences naturelles.

8 Il ressort de l'arrêté du 17 novembre 1993, portant désignation de la mer des Wadden en tant que site naturel de l'État, et de l'exposé des motifs de cet arrêté, qui fait partie intégrante de celui-ci, que la politique des autorisations et des retraits au titre de la Natuurbeschermingswet est liée à celle qui est menée dans le cadre de la Planologische Kernbeslissing Waddenzee (décision centrale d'aménagement de la mer des Wadden, ci-après la «PKB mer des Wadden»). Ainsi est créé, selon ledit exposé des motifs, un cadre adéquat pour contrôler, en appliquant les procédures de la Natuurbeschermingswet, les activités éventuellement préjudiciables au regard de l'objectif principal de la PKB mer des Wadden, à savoir une protection et un développement durables de cette mer en tant que site naturel et, en particulier, des zones d'alimentation, de nidification et de repos des oiseaux fréquentant ce site. Dans celui-ci, les activités humaines à portée économique sont possibles sous réserve d'une évaluation suffisante au regard de l'objectif principal. Les activités envisagées dans la mer des Wadden doivent dès lors être contrôlées au regard de l'objectif et des orientations politiques précités et évaluées en fonction de ceux-ci.

9 Le chapitre de la PKB mer des Wadden consacré à la gestion de la pêche côtière est mis en œuvre dans la décision du gouvernement du 21 janvier 1993, à savoir la Structuurnota Zee- en kustvisserij «Vissen naar evenwicht». Celle-ci détermine la politique concernant la pêche aux coquillages, notamment dans la mer des Wadden, pour les années 1993 à 2003, et comporte un certain nombre de restrictions concernant la pêche à la coque. Certaines zones de ce site naturel de l'État sont en permanence fermées à la pêche à la coque et, même dans les années pauvres en aliments, 60 % des besoins alimentaires moyens des oiseaux en coques et en moules leur sont réservés. Si 100 % des besoins alimentaires moyens ne sont pas réservés à ces derniers, c'est parce qu'ils peuvent également recourir à des sources alimentaires alternatives (moines, palourdes, crabes verts).

10 Selon la PKB mer des Wadden, il résulte du principe de précaution que, lorsque les meilleures informations disponibles laissent subsister un doute manifeste concernant l'absence d'éventuelles conséquences négatives importantes pour l'écosystème, le bénéfice du doute fera pencher la balance en faveur de la conservation de la mer des Wadden. Il ressort de l'ordonnance de renvoi que la plupart des études scientifiques disponibles et consultées ne révèlent pas de manière univoque l'existence d'importantes répercussions négatives pour l'écosystème de ladite mer liées à la pêche mécanique à la coque.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

11 Par décisions des 1er juillet 1999 et 7 juillet 2000 (ci-après les «décisions en cause au principal»), le secrétaire d'État a délivré à la PO Kokkelvisserij, sous certaines conditions, des licences pour pêcher mécaniquement la coque dans la ZPS de la mer des Wadden au cours des périodes, respectivement, du 16 août au 25 novembre 1999 et du 14 août au 30 novembre 2000.

12 La Waddenvereniging et la Vogelbeschermingsvereniging ont contesté ces décisions devant le secrétaire d'État, lequel, par décisions des 23 décembre 1999 et 19 février 2001, a déclaré que les griefs formulés à l'encontre des décisions en cause au principal n'étaient pas fondés et a rejeté les recours dirigés contre celles-ci.

13 Lesdites associations de protection de la nature ont formé un recours contre ces décisions de rejet devant le Raad van State. Elles ont fait valoir en substance que la pêche à la coque, telle qu'autorisée par les décisions en cause au principal, portait durablement atteinte à la géomorphologie, à la flore et à la faune du fond de la mer des Wadden. Elles ont également soutenu que ladite pêche entamait les stocks alimentaires des oiseaux qui se nourrissent de coquillages, entraînant une diminution de leur population, notamment celle des pies de mer et des eiders. La Waddenvereniging et la Vogelbeschermingsvereniging ont en outre fait valoir que lesdites décisions étaient contraires aux directives habitats et oiseaux.

14 S'agissant de la question de savoir si l'article 6, paragraphes 2 à 4, de la directive habitats a été correctement transposé dans l'ordre juridique néerlandais, le Raad van State indique que l'article 12 de la Natuurbeschermingswet, bien que ne visant pas explicitement à transposer les obligations prévues à l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats, peut être interprété d'une manière conforme à cette disposition. Tout comme pour celle-ci, la Natuurbeschermingswet ne comporterait pas non plus de règles de transposition de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de ladite directive. Il n'existerait pas non plus de règles généralement contraignantes censées transposer les dispositions de ces deux paragraphes, qui s'appliqueraient d'une autre manière à la mer des Wadden.

15 La juridiction de renvoi rappelle également que, selon la Waddenvereniging et la Vogelbeschermingsvereniging, compte tenu de l'extension de la pêche à la coque dans la ZPS de la mer des Wadden, il y a «plan ou projet» devant faire l'objet d'une «évaluation appropriée» en vertu de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats, tandis que, selon le secrétaire d'État, l'activité en question, dans la mesure où elle

existe depuis de nombreuses années sans avoir connu d'intensification, relève de l'article 6, paragraphe 2, de cette directive.

16 Quant au rapport entre les paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de la directive habitats, la Waddenvereniging et la Vogelbeschermingsvereniging auraient fait valoir que, bien que l'activité pour laquelle les licences ont été délivrées doive être qualifiée de «plan» ou de «projet» au sens du paragraphe 3 de cet article, elle doit néanmoins être contrôlée au regard du paragraphe 2 de celui-ci. Il conviendrait donc d'examiner si ledit paragraphe 3, doit être considéré comme une modalité spécifique des règles reprises audit paragraphe 2, de sorte que les deux paragraphes doivent s'appliquer cumulativement, ou comme une disposition ayant une portée distincte et autonome, en ce sens que ce paragraphe 2 concerne l'usage existant, alors que le paragraphe 3 porte sur les nouveaux plans ou projets.

17 Le Raad van State s'interroge également sur la question de savoir dans quelles conditions il y a lieu de procéder à une «évaluation appropriée» des incidences du plan ou du projet sur le site concerné. En outre, cette juridiction se demande quels sont les critères sur la base desquels il convient d'apprécier si l'on est en présence de «mesures appropriées» ou d'une «évaluation appropriée», compte tenu également de la règle figurant à l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats, selon laquelle les autorités compétentes ne marquent leur accord sur le plan ou projet qu'après s'être assurées qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné.

18 Enfin, ladite juridiction estime utile de savoir si l'article 6, paragraphes 2 et 3, de la directive habitats produit un effet direct.

19 Dans ces conditions, le Raad van State a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) a) Y a-t-il lieu d'interpréter les notions de 'plan ou projet' figurant à l'article 6, paragraphe 3, 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 sens qu'en relève également une activité qui est déjà exercée depuis de nombreuses années, mais pour laquelle une licence est délivrée chaque année pour une période limitée, licence qui implique à chaque fois une nouvelle évaluation de la possibilité d'exercer cette activité et des parties du site où elle peut être exercée?

b) En cas de réponse négative à la première question, sous a), y a-t-il lieu de considérer l'activité concernée comme un 'plan ou projet' si son intensité a augmenté au fil des années ou si les licences ménagent la possibilité d'une telle augmentation?

2) a) S'il résulte de la réponse à la première question qu'il s'agit d'un 'plan ou projet' au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats, y a-t-il lieu de considérer l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats comme une modalité spécifique des règles figurant au paragraphe 2 ou comme une disposition ayant une portée distincte et autonome, en ce sens que, par exemple:

i) le paragraphe 2 concerne l'usage existant et le paragraphe 3 les nouveaux plans ou projets, ou

ii) le paragraphe 2 concerne les mesures de gestion et le paragraphe 3 les autres décisions, ou

iii) le paragraphe 3 concerne les plans ou projets et le paragraphe 2 les autres activités?

b) Au cas où il y aurait lieu de considérer l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats comme une spécification des règles figurant au paragraphe 2, ces deux paragraphes peuvent-ils s'appliquer cumulativement?

3) a) Y a-t-il lieu d'interpréter l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats en ce sens qu'il existe déjà un 'plan ou projet' si une activité donnée est susceptible d'affecter le site concerné (et qu'il faut ensuite procéder à une 'évaluation appropriée' pour savoir si elle l'affecte 'de manière significative'), ou résulte-t-il de cette disposition qu'il n'y a lieu de procéder à une 'évaluation appropriée' que s'il est (suffisamment) vraisemblable qu'un 'plan ou projet' affectera le site de manière significative?

b) Sur la base de quels critères y a-t-il lieu d'apprécier si un plan ou projet, au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats, non directement lié ou nécessaire à la gestion du site est susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans ou projets?

4) a) Dans le contexte de l'application de l'article 6 de la directive habitats, sur la base de quels critères y a-t-il lieu d'apprécier si l'on est en présence de 'mesures appropriées' au sens du paragraphe 2 de cette disposition ou d'une 'évaluation appropriée', compte tenu également de l'assurance requise avant de marquer son accord sur un plan ou un projet au sens du paragraphe 3?

b) Les notions de 'mesures appropriées' ou d''évaluation appropriée' ont-elles une portée autonome ou y a-t-il lieu de les apprécier en tenant également compte de l'article 174, paragraphe 2, CE et notamment du principe de précaution qu'il mentionne?

c) S'il y a lieu de tenir compte du principe de précaution mentionné à l'article 174, paragraphe 2, CE, cela implique-t-il qu'une activité donnée, en l'espèce la pêche à la coque, peut être autorisée lorsqu'il n'existe aucun doute manifeste concernant l'absence d'éventuels effets significatifs ou ne le peut-elle que lorsqu'il n'existe aucun doute concernant l'absence de tels effets ou si cette absence peut être établie avec certitude?

5) L'article 6, paragraphes 2 ou 3, de la directive habitats produit-il un effet direct, en ce sens que les particuliers peuvent s'en prévaloir devant le juge national et que celui-ci, comme il résulte entre autres de l'arrêt [du 14 décembre 1995,] Peterbroeck [(C-312/93, Rec. p. I-4599)], doit assurer la protection juridique découlant pour les justiciables de cet effet direct?»

20 Par ordonnance du 28 avril 2004, la demande de la PO Kokkelvisserij tendant à être autorisée à déposer des observations écrites à la suite des conclusions présentées par Mme l'avocat général ou à être mise en mesure, d'une autre manière, de répondre à ces conclusions a été rejetée.

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

Sur la première question, sous a)

21 Par sa première question, sous a), la juridiction de renvoi demande, en substance, si la pêche mécanique à la coque, qui est exercée depuis de nombreuses années, mais pour laquelle une licence est délivrée chaque année pour une période limitée, licence qui implique à chaque fois une nouvelle évaluation tant de la possibilité d'exercer cette activité que du site où elle peut être exercée, relève de la notion de «plan» ou de «projet» figurant à l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats.

22 Aux termes du dixième considérant de la directive habitats, «tout plan ou programme susceptible d'affecter de manière significative les objectifs de conservation d'un site qui a été désigné ou qui le sera dans le futur doit être l'objet d'une évaluation appropriée». Ce considérant trouve son expression à l'article 6, paragraphe 3, de cette directive, qui prévoit notamment qu'un plan ou un projet susceptible d'affecter le site concerné de manière significative ne peut pas être autorisé sans une évaluation préalable de ses incidences sur celui-ci.

23 La directive habitats ne définit pas les notions de «plan» et de «projet».

24 En revanche, la directive 85/337/CEE du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO L 175, p. 40), dont le sixième considérant indique que l'autorisation des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ne devrait être accordée qu'après évaluation préalable des effets notables que ces projets sont susceptibles d'avoir sur l'environnement, définit à son article 1er, paragraphe 2, la notion de projet comme suit:

«— 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.»

25 Une activité telle que la pêche mécanique à la coque est comprise dans la notion de «projet» telle que définie à l'article 1er, paragraphe 2, second tiret, de la directive 85/337.

26 Or, une telle notion de «projet» est pertinente en vue de dégager la notion de plan ou de projet au sens de la directive habitats qui, ainsi qu'il ressort de ce qui précède, vise, tout comme la directive 85/337, à éviter que des activités susceptibles de porter atteinte à l'environnement soient autorisées sans évaluation préalable de leurs incidences sur celui-ci.

27 Dès lors, une activité telle que la pêche mécanique à la coque est couverte par la notion de plan ou de projet figurant à l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats.

28 Le fait que ladite activité est pratiquée périodiquement depuis de nombreuses années sur le site concerné et que son exercice nécessite l'obtention d'une licence chaque année, dont la délivrance exige à chaque fois une nouvelle évaluation tant de la possibilité d'exercer cette activité que du site où elle peut être exercée, ne constitue pas, en lui-même, un obstacle à ce qu'elle puisse être considérée, lors de chaque demande, comme un plan ou un projet distinct au sens de la directive habitats.

29 Il y a donc lieu de répondre à la première question, sous a), que la pêche mécanique à la coque, qui est exercée depuis de nombreuses années, mais pour laquelle une licence est délivrée chaque année pour une période limitée, licence qui implique à chaque fois une nouvelle évaluation tant de la possibilité d'exercer cette activité que du site où elle peut être exercée, relève de la notion de «plan» ou de «projet» au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats.

Sur la première question, sous b)

30 Compte tenu de la réponse à la première question, sous a), il n'y a pas lieu de répondre à la première question, sous b).

Sur la deuxième question

31 Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande en substance quelle est la nature de la relation existant entre les paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de la directive habitats.

32 Il convient de rappeler que l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats, lu en combinaison avec l'article 7 de celle-ci, impose aux États membres de prendre des mesures appropriées pour éviter, dans les ZPS, la détérioration des habitats ainsi que les perturbations significatives touchant les espèces pour lesquelles ces zones ont été désignées.

33 Quant à l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats, il prévoit que les autorités nationales compétentes n'autorisent un plan ou un projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site, mais susceptible d'affecter ce dernier de manière significative, qu'après s'être assurées, au moyen d'une évaluation appropriée des incidences de ce plan ou de ce projet sur le site, qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité de celui-ci.

34 Cette dernière disposition instaure donc une procédure visant à garantir, à l'aide d'un contrôle préalable, qu'un plan ou un projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site concerné, mais susceptible d'affecter ce dernier de manière significative, n'est autorisé que pour autant qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité de ce site.

35 Or, le fait qu'un plan ou un projet a été autorisé selon la procédure prévue à l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats rend superflue, s'agissant de

l'intervention sur le site protégé visée par ledit plan ou projet, une application concomitante de la norme de protection générale visée au paragraphe 2 du même article.

36 En effet, l'autorisation d'un plan ou d'un projet, accordée en vertu de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats, suppose nécessairement qu'il a été considéré comme n'étant pas de nature à porter atteinte à l'intégrité du site concerné et, par voie de conséquence, comme n'étant pas non plus propre à entraîner des détériorations ou des perturbations significatives au sens du paragraphe 2 dudit article.

37 Néanmoins, il ne saurait être exclu que, par la suite, un tel plan ou projet se révèle, même en l'absence de toute erreur imputable aux autorités nationales compétentes, de nature à entraîner de telles détériorations ou perturbations. Dans ces conditions, l'application de l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats permet de répondre à l'objectif essentiel de la préservation et de la protection de la qualité de l'environnement, y compris de la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, tel qu'énoncé au premier considérant de cette même directive.

38 Par conséquent, il y a lieu de répondre à la deuxième question que l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats instaure une procédure visant à garantir, à l'aide d'un contrôle préalable, qu'un plan ou un projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site concerné, mais susceptible d'affecter ce dernier de manière significative, n'est autorisé que pour autant qu'il ne porte pas atteinte à l'intégrité de ce site, alors que l'article 6, paragraphe 2, de ladite directive, fixe une obligation de protection générale, consistant à éviter des détériorations ainsi que des perturbations qui pourraient avoir des effets significatifs au regard des objectifs de la directive, et ne peut s'appliquer concomitamment au paragraphe 3 du même article.

Sur la troisième question

Sur la troisième question, sous a)

39 Il convient de rappeler que, aux termes de l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive habitats, tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site, mais susceptible d'affecter ce dernier 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 celui-ci.

40 Ainsi, l'exigence d'une évaluation appropriée des incidences d'un plan ou d'un projet est subordonnée à la condition que celui-ci soit susceptible d'affecter le site concerné de manière significative.

41 Dès lors, le déclenchement du mécanisme de protection de l'environnement prévu à l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats ne présuppose pas, ainsi qu'il ressort d'ailleurs du guide d'interprétation de cet article élaboré par la Commission, guide intitulé «Gérer les sites Natura 2000 — Les dispositions de l'article 6 de la directive 'habitats' (92/43/CEE)», la certitude que le plan ou le projet considéré affecte le site concerné de manière significative, mais résulte de la simple probabilité qu'un tel effet s'attache audit plan ou projet.

42 S'agissant de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 85/337, dont le libellé, en substance semblable à celui de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats, prévoit que «[l]es États membres prennent les dispositions nécessaires pour que, avant l'octroi de l'autorisation, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement [...] soient soumis à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences», la Cour a considéré que sont tels des projets qui risquent d'avoir

des incidences notables sur l'environnement (voir, en ce sens, arrêt du 29 avril 2004, Commission/Portugal, C-117/02, Rec. p. I-5517, point 85).

43 Il s'ensuit que l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive habitats subordonne l'exigence d'une évaluation appropriée des incidences d'un plan ou d'un projet à la condition qu'il y ait une probabilité ou un risque que ce dernier affecte le site concerné de manière significative.

44 Or, compte tenu, en particulier, du principe de précaution, qui est l'un des fondements de la politique de protection d'un niveau élevé poursuivie par la Communauté dans le domaine de l'environnement, conformément à l'article 174, paragraphe 2, premier alinéa, CE et à la lumière duquel doit être interprétée la directive habitats, un tel risque existe dès lors qu'il ne peut être exclu, sur la base d'éléments objectifs, que ledit plan ou projet affecte le site concerné de manière significative (voir, par analogie, notamment arrêt du 5 mai 1998, Royaume-Uni/Commission, C-180/96, Rec. p. I-2265, points 50, 105 et 107). Une telle interprétation de la condition à laquelle est subordonnée l'évaluation des incidences d'un plan ou d'un projet sur un site déterminé, qui implique que, en cas de doute quant à l'absence d'effets significatifs, il y a lieu de procéder à une telle évaluation, permet d'éviter, de manière efficace, que soient autorisés des plans ou des projets portant atteinte à l'intégrité du site concerné et contribue ainsi à réaliser, conformément au troisième considérant et à l'article 2, paragraphe 1, de la directive habitats, l'objectif principal de celle-ci, à savoir assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

45 Compte tenu de ce qui précède, il convient de répondre à la troisième question, sous b), que l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive habitats doit être interprété en ce sens que tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la

gestion du site fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur celui-ci au regard des objectifs de conservation de ce site, lorsqu'il ne peut être exclu, sur la base d'éléments objectifs, qu'il affecte ledit site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans ou projets.

Sur la troisième question, sous b)

46 Ainsi qu'il ressort de l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive habitats, lu en combinaison avec le dixième considérant de celle-ci, le caractère significatif de l'incidence sur un site d'un plan ou d'un projet non directement lié ou nécessaire à la gestion de ce site est mis en relation avec les objectifs de conservation de ce dernier.

47 Aussi, lorsqu'un tel plan ou projet, tout en ayant une incidence sur ledit site, ne risque pas de compromettre les objectifs de conservation de celui-ci, il ne saurait être regardé comme étant susceptible d'affecter de manière significative le site en question.

48 À l'inverse, lorsqu'un tel plan ou projet risque de compromettre les objectifs de conservation du site concerné, il doit nécessairement être considéré comme susceptible d'affecter ce dernier de manière significative. Dans le cadre de l'appréciation prospective des effets qui s'attachent audit plan ou projet, le caractère significatif de ceux-ci doit, ainsi que l'a soutenu en substance la Commission, être déterminé notamment à la lumière des caractéristiques et des conditions environnementales spécifiques du site concerné par ce plan ou projet.

49 Dès lors, il y a lieu de répondre à la troisième question, sous b), que, en vertu de l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive habitats, lorsqu'un plan ou un projet non directement lié ou nécessaire à la gestion d'un site risque de compromettre les objectifs de conservation de celui-ci, il doit être considéré comme susceptible d'affecter ce site de manière significative. L'appréciation dudit risque doit être effectuée notamment à la lumière des caractéristiques et des conditions environnementales spécifiques du site concerné par un tel plan ou projet.

Sur la quatrième question

50 Par sa quatrième question, sous a) à c), la juridiction de renvoi demande en substance à la Cour de préciser, d'une part, les notions, respectivement, de «mesures appropriées», au sens de l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats, ainsi que d'«évaluation appropriée», au sens du paragraphe 3 de cet article et, d'autre part, à quelles conditions une activité telle que la pêche mécanique à la coque peut être autorisée.

51 À la lumière du contexte dans lequel s'inscrit le litige au principal, tout comme des développements qui précèdent, et notamment des réponses aux deux premières questions, il n'est pas nécessaire, ainsi que le rappelle Mme l'avocat général au point 116 de ses conclusions, de répondre à la quatrième question en ce qui concerne l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats.

52 S'agissant de la notion d'«évaluation appropriée» au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats, il convient de relever que cette dernière ne définit aucune méthode particulière pour la mise en œuvre d'une telle évaluation.

53 Néanmoins, selon le libellé même de cette disposition, une évaluation appropriée des incidences sur le site concerné du plan ou du projet doit précéder l'approbation de celui-ci et tenir compte des effets cumulatifs qui découlent de la combinaison de ce plan ou projet avec d'autres plans ou projets eu égard aux objectifs de conservation du site concerné.

54 Une telle évaluation implique donc que doivent être identifiés, compte tenu des meilleures connaissances scientifiques en la matière, tous les aspects du plan ou du projet pouvant, par eux-mêmes ou en combinaison avec d'autres plans ou projets, affecter lesdits objectifs. Or, ces objectifs peuvent, ainsi qu'il ressort des articles 3 et 4 de la directive habitats et, en particulier, du paragraphe 4 de cette dernière disposition, être déterminés en fonction, notamment, 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 de ladite directive ou d'une espèce de l'annexe II de celle-ci et pour la cohérence de Natura 2000, ainsi que des menaces de dégradation ou de destruction qui pèsent sur eux.

55 En ce qui concerne la question de savoir à quelles conditions une activité telle que la pêche mécanique à la coque peut être autorisée, il importe de rappeler que, compte tenu de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats et de la réponse à la première question, il incombe aux autorités nationales compétentes, eu égard aux conclusions de l'évaluation des incidences du plan ou du projet sur le site concerné, de n'approuver un tel plan ou projet qu'après s'être assurées qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité dudit site.

56 Il s'avère dès lors que l'autorisation du plan ou du projet en question ne peut être octroyée qu'à la condition que les autorités nationales compétentes aient acquis la certitude qu'il est dépourvu d'effets préjudiciables pour l'intégrité du site concerné.

57 Aussi, lorsque subsiste une incertitude quant à l'absence d'effets préjudiciables pour l'intégrité dudit site liés au plan ou au projet considéré, l'autorité compétente devra refuser l'autorisation de celui-ci.

58 À cet égard, force est de constater que le critère d'autorisation prévu à l'article 6, paragraphe 3, seconde phrase, de la directive habitats intègre le principe de précaution (voir arrêt du 5 mai 1998, National Farmers' Union e.a., C-157/96, Rec. p. I-2211, point 63) et permet de prévenir de manière efficace les atteintes à l'intégrité des sites protégés dues aux plans ou aux projets envisagés. Un critère d'autorisation moins strict que celui en cause ne saurait garantir de manière aussi efficace la réalisation de l'objectif de protection des sites à laquelle tend ladite disposition.

59 Ainsi, aux termes de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats, les autorités nationales compétentes, compte tenu des conclusions de l'évaluation appropriée des incidences de la pêche mécanique à la coque sur le site concerné au regard des objectifs de conservation de ce dernier, n'autorisent une telle activité qu'à la condition qu'elles aient acquis la certitude qu'elle est dépourvue d'effets préjudiciables pour l'intégrité de ce site. Il en est ainsi lorsqu'il ne subsiste aucun doute raisonnable d'un point de vue scientifique quant à l'absence de tels effets (voir, par analogie, arrêt du 9 septembre 2003, Monsanto Agricoltura Italia e.a., C-236/01, Rec. p. I-8105, points 106 et 113).

60 Dans le cas contraire, la pêche mécanique à la coque pourrait, le cas échéant, être autorisée au titre de l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats, pour autant que sont remplies les conditions qui y sont fixées.

61 Au vu de ce qui précède, il y a lieu de répondre à la quatrième question que, en vertu de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats, une évaluation appropriée des incidences sur le site concerné du plan ou du projet implique que, avant

l'approbation de celui-ci, doivent être identifiés, compte tenu des meilleures connaissances scientifiques en la matière, tous les aspects du plan ou du projet pouvant, par eux-mêmes ou en combinaison avec d'autres plans ou projets, affecter les objectifs de conservation de ce site. Les autorités nationales compétentes, compte tenu de l'évaluation appropriée des incidences de la pêche mécanique à la coque sur le site concerné au regard des objectifs de conservation de ce dernier, n'autorisent cette activité qu'à la condition qu'elles aient acquis la certitude qu'elle est dépourvue d'effets préjudiciables pour l'intégrité dudit site. Il en est ainsi lorsqu'il ne subsiste aucun doute raisonnable d'un point de vue scientifique quant à l'absence de tels effets.

Sur la cinquième question

62 Compte tenu de la constatation faite au point 51 du présent arrêt, il n'est pas nécessaire, en l'espèce, d'examiner la cinquième question dans la mesure où elle porte sur l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats.

63 Dès lors, il convient de se borner à examiner ladite question en ce qu'elle a trait à l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats.

64 Par sa cinquième question, la juridiction de renvoi demande en substance si, lorsqu'une juridiction nationale est appelée à vérifier la légalité d'une autorisation relative à un plan ou à un projet au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats, elle peut contrôler si les limites fixées à la marge d'appréciation des autorités nationales compétentes par cette disposition ont été respectées, alors même que celle-ci n'a pas été transposée dans l'ordre juridique de l'État membre concerné malgré l'expiration du délai prévu à cet effet.

65 À cet égard, il convient de rappeler que l'obligation pour un État membre de prendre toutes les mesures nécessaires pour atteindre le résultat prescrit par une directive est une obligation contraignante imposée par l'article 249, troisième alinéa, CE et par la directive elle-même. Cette obligation de prendre toutes les mesures générales ou particulières s'impose à toutes les autorités des États membres, y compris, dans le cadre de leurs compétences, les autorités juridictionnelles (voir arrêt du 24 octobre 1996, Kraaijeveld e.a., C-72/95, Rec. p. I-5403, point 55).

66 S'agissant du droit pour un particulier de se prévaloir d'une directive et, pour le juge national, de la prendre en considération, il serait incompatible avec l'effet contraignant que l'article 249 CE reconnaît à la directive d'exclure en principe que l'obligation qu'elle impose puisse être invoquée par des personnes concernées. Particulièrement dans les cas dans lesquels les autorités communautaires auraient, par voie de directive, obligé les États membres à adopter un comportement déterminé, l'effet utile d'un tel acte se trouverait affaibli si les justiciables étaient empêchés de s'en prévaloir en justice et les juridictions nationales empêchées de le prendre en considération en tant qu'élément du droit communautaire pour vérifier si, dans les limites de la faculté qui lui est réservée quant à la forme et aux moyens pour la mise en œuvre de la directive, le législateur national est resté dans les limites de la marge d'appréciation tracée par la directive (voir arrêt Kraaijeveld e.a., précité, point 56). Il en est de même lorsqu'il s'agit de vérifier si, à défaut de transposition en droit national de la disposition pertinente de la directive concernée, l'autorité nationale qui a pris l'acte attaqué est restée dans les limites de la marge d'appréciation tracée par ladite disposition.

67 En ce qui concerne, plus particulièrement, les limites de la marge d'appréciation tracées par l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats, il résulte de cette disposition que, dans un cas tel que celui de l'espèce au principal, les autorités nationales compétentes, compte tenu des conclusions de l'évaluation appropriée des incidences de la pêche mécanique à la coque sur le site concerné au regard des objectifs de conservation de ce dernier, n'autorisent cette activité qu'à la condition qu'elles aient acquis la certitude qu'elle est dépourvue d'effets préjudiciables pour

l'intégrité de ce site et qu'il en est ainsi lorsqu'il ne subsiste aucun doute raisonnable d'un point de vue scientifique quant à l'absence de tels effets (voir point 59 du présent arrêt).

68 Une telle condition ne serait, dès lors, pas respectée dans le cas où les autorités nationales autoriseraient ladite activité en présence d'une incertitude quant à l'absence d'effets préjudiciables pour le site concerné.

69 Il s'ensuit que l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats peut être pris en considération par le juge national en vue de contrôler si l'autorité nationale qui a délivré une autorisation relative à un plan ou à un projet est restée dans les limites de la marge d'appréciation tracée par la disposition en cause.

70 Par conséquent, il convient de répondre à la cinquième question que, lorsqu'une juridiction nationale est appelée à vérifier la légalité d'une autorisation relative à un plan ou à un projet au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats, elle peut contrôler si les limites fixées à la marge d'appréciation des autorités nationales compétentes par cette disposition ont été respectées, alors même que celle-ci n'a pas été transposée dans l'ordre juridique de l'État membre concerné malgré l'expiration du délai prévu à cet effet.

Sur les dépens

71 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) dit pour droit:

1) **La pêche mécanique à la coque, qui est exercée depuis de nombreuses années, mais pour laquelle une licence est délivrée chaque année pour une période limitée, licence qui implique à chaque fois une nouvelle évaluation tant de la possibilité d'exercer cette activité que du site où elle peut être exercée, relève de la notion de «plan» ou de «projet» au sens de l'article 6, paragraphe 3, 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.**

2) **L'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43 instaure une procédure visant à garantir, à l'aide d'un contrôle préalable, qu'un plan ou un projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site concerné, mais susceptible d'affecter ce dernier de manière significative, n'est autorisé que pour autant qu'il ne porte pas atteinte à l'intégrité de ce site, alors que l'article 6, paragraphe 2, de ladite directive fixe une obligation de protection générale, consistant à éviter des détériorations ainsi que des perturbations qui pourraient avoir des effets significatifs au regard des objectifs de la directive, et ne peut s'appliquer concomitamment au paragraphe 3 du même article.**

3) a) **L'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive 92/43 doit être interprété en ce sens que tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur celui-ci au regard des objectifs de conservation de ce site, lorsqu'il ne peut être exclu, sur la base d'éléments objectifs, qu'il affecte ledit site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans ou projets.**

   b) **En vertu de l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive 92/43, lorsqu'un plan ou un projet non directement lié ou nécessaire à la**

gestion d'un site risque de compromettre les objectifs de conservation de celui-ci, il doit être considéré comme susceptible d'affecter ce site de manière significative. L'appréciation dudit risque doit être effectuée notamment à la lumière des caractéristiques et des conditions environnementales spécifiques du site concerné par un tel plan ou projet.

---

4) **En vertu de l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43, une évaluation appropriée des incidences sur le site concerné du plan ou du projet implique que, avant l'approbation de celui-ci, doivent être identifiés, compte tenu des meilleures connaissances scientifiques en la matière, tous les aspects du plan ou du projet pouvant, par eux-mêmes ou en combinaison avec d'autres plans ou projets, affecter les objectifs de conservation de ce site. Les autorités nationales compétentes, compte tenu de l'évaluation appropriée des incidences de la pêche mécanique à la coque sur le site concerné au regard des objectifs de conservation de ce dernier, n'autorisent cette activité qu'à la condition qu'elles aient acquis la certitude qu'elle est dépourvue d'effets préjudiciables pour l'intégrité dudit site. Il en est ainsi lorsqu'il ne subsiste aucun doute raisonnable d'un point de vue scientifique quant à l'absence de tels effets.**

5) **Lorsqu'une juridiction nationale est appelée à vérifier la légalité d'une autorisation relative à un plan ou à un projet au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43, elle peut contrôler si les limites fixées à la marge d'appréciation des autorités nationales compétentes par cette disposition ont été respectées, alors même que celle-ci n'a pas été transposée dans l'ordre juridique de l'État membre concerné malgré l'expiration du délai prévu à cet effet.**

Signatures.