

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M^{ME} JULIANE KOKOTTprésentées le 14 septembre 2006¹**I — Introduction**

1. Dans la présente procédure, la Commission des Communautés européennes fait grief à un autre État membre de ne pas avoir classé suffisamment de territoires en zones de protection spéciale (ZPS) conformément à la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages² (ci-après la «directive oiseaux»). Elle a déjà obtenu la condamnation des Royaume des Pays-Bas³, de la République française⁴, de la République de Finlande⁵ et de la République italienne⁶ pour des manquements analogues. Des

procédures sont actuellement pendantes contre la République hellénique⁷ et le Royaume d'Espagne⁸. La Commission prépare une autre procédure contre la République portugaise⁹.

2. La question centrale de ces procédures est toujours d'établir qu'un État membre n'a pas encore classé en ZPS tous les territoires ayant vocation à l'être. La Commission se fonde en l'espèce sur les données relatives à l'Irlande figurant dans un inventaire des zones ornithologiques importantes en Europe, publié en 2000 par l'organisation non gouvernementale BirdLife International, une union internationale regroupant des organisations nationales de protection des oiseaux (ci-après l'«IBA 2000») [IBA étant le sigle de «Important Bird Area» (zone ornithologique importante) ou «Important Bird Areas» (Zones ornithologiques importantes)]¹⁰.

1 — Langue originale: l'allemand.

2 — JO L 103, p. 1.

3 — Arrêt du 19 mai 1998, Commission/Pays-Bas (C-3/96, Rec. p. I-3031).

4 — Arrêt du 26 novembre 2002, Commission/France (C-202/01, Rec. p. I-11019).

5 — Arrêt du 6 mars 2003, Commission/Finlande (C-240/00, Rec. p. I-2187).

6 — Arrêt du 20 mars 2003, Commission/Italie (C-378/01, Rec. p. I-2857).

7 — Voir les conclusions que nous présentons ce même jour dans l'affaire Commission/Grèce (C-334/04, pendante devant la Cour).

8 — Voir les conclusions que nous présentons ce même jour dans l'affaire Commission/Espagne (C-235/04, pendante devant la Cour).

9 — Communiqué de presse IP/05/45 de la Commission, du 14 janvier 2005.

10 — Heath, M. F. & Evans, M. L., *Important Bird Areas in Europe — Priority sites for conservation — Volume 2: Southern Europe*, BirdLife Conservation Series n° 8, volume 21, Cambridge (2000), p. 261 et suiv.

3. Dans la présente procédure, la Commission émet de surcroît d'autres griefs touchant à la protection de ZPS. Selon elle, l'Irlande n'a pas transposé correctement en droit interne d'importantes dispositions de protection de la directive oiseaux et de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages¹¹ (ci-après la «directive habitats»), ou a appliqué erronément ces dispositions dans la pratique.

II — Procédure précontentieuse et demandes

4. Le recours de la Commission procède de différentes procédures précontentieuses que la Commission avait engagées dans les années 1998, 2000 et 2001, en invitant l'Irlande à présenter ses observations au titre de l'article 226 CE (lettres de mise en demeure). La Commission a ensuite émis un avis motivé en 2001, suivi de deux autres qui ont été notifiés le 11 juillet 2003. Ces deux derniers avis motivés ont regroupé tous les griefs qui font l'objet du recours. La Commission a donné à l'Irlande un dernier délai de deux mois pour mettre fin aux violations incriminées à la réglementation communautaire. L'Irlande reconnaît que ce délai a expiré le 11 septembre 2003¹².

5. La Commission, toujours pas satisfaite des autres réponses apportées par l'Irlande, a introduit le présent recours le 29 septembre 2004. Elle conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

- 1) Constater que, en omettant:
 - a) de classer, depuis 1981, conformément à l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive oiseaux, l'ensemble des territoires les plus appropriés en nombre et en superficie pour les espèces visées à l'annexe I de ladite directive, ainsi que pour les espèces migratrices dont la venue est régulière;
 - b) de mettre en place, depuis 1981, conformément à l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive oiseaux, le statut juridique de protection nécessaire pour ces territoires;
 - c) d'assurer, depuis 1981, l'application des dispositions de l'article 4, paragraphe 4, première phrase, aux zones devant être classées en ZPS en vertu de la directive oiseaux;
 - d) de transposer et d'appliquer intégralement et correctement les dispositions de l'article 4, paragraphe 4, deuxième phrase, de la directive oiseaux;

¹¹ — JO L 206, p. 7.

¹² — Point 91 du mémoire en défense.

- e) pour ce qui concerne les ZPS classées en vertu de la directive oiseaux, de prendre toutes les mesures nécessaires pour se conformer aux dispositions de l'article 6, paragraphes 2, 3 et 4, de la directive habitats et, pour ce qui concerne l'usage à des fins récréatives de tous les sites devant relever de l'article 6, paragraphe 2, de cette directive, de prendre toutes les mesures nécessaires pour se conformer aux dispositions dudit article 6, paragraphe 2;
- f) de prendre toutes les mesures nécessaires pour se conformer aux dispositions de l'article 10 de la directive oiseaux,
- 2) condamner chacune des parties aux dépens.
7. Le Royaume d'Espagne et la République hellénique sont intervenus dans la procédure au soutien des conclusions de l'Irlande.

l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles susmentionnés desdites directives; et

- 2) condamner l'Irlande aux dépens:

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

- 1) rejeter les demandes de la Commission ou, en ordre subsidiaire, limiter la portée de tout arrêt rendu aux questions

III — Sur le recours

8. Chaque chef de demande est examiné plus bas en respectant la liste. Le cadre juridique est exposé dans les griefs de la Commission qui s'y rapportent.

A — Sur le premier grief — Classement insuffisant en ZPS

9. Dans son premier chef de demande, la Commission fait grief à l'Irlande de ne pas avoir suffisamment classé de territoires, tant

en nombre qu'en superficie, en ZPS pour la protection des oiseaux de l'annexe I ainsi que pour les espèces migratrices dont la venue est régulière.

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

Cadre juridique

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

10. L'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive oiseaux définit les territoires que les États membres classeront en ZPS et le paragraphe 3 les informations relatives à ce classement à fournir à la Commission:

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

«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.

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

À cet égard, il est tenu compte:

a) des espèces menacées de disparition;

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

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

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.»

décompose en trois parties: premièrement l'Irlande n'a pas classé en ZPS de nombreux territoires visés dans l'IBA 2000 et, selon elle, des territoires classés en ZPS sont souvent trop petits en ce qu'ils sont restés en deçà de l'étendue des territoires préconisée dans l'IBA 2000. Deuxièmement, l'Irlande est tenue selon elle de désigner pour certaines espèces d'autres ZPS qui ne sont pas encore visées dans l'IBA 2000. Troisièmement, la Commission et l'Irlande sont en désaccord sur l'obligation de classer certains sites et certaines parties de superficies en ZPS.

11. Le neuvième considérant commente ce régime:

«[...] la préservation, le maintien ou le rétablissement d'une diversité et d'une superficie suffisantes d'habitats sont indispensables à la conservation de toutes les espèces d'oiseaux; [...] certaines espèces d'oiseaux doivent faire l'objet de mesures de conservation spéciale concernant leur habitat afin d'assurer leur survie et leur reproduction dans leur aire de distribution; [...] ces mesures doivent également tenir compte des espèces migratrices et être coordonnées en vue de la constitution d'un réseau cohérent».

13. Selon une jurisprudence constante, l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive oiseaux impose aux États membres de classer en ZPS les territoires obéissant aux critères ornithologiques déterminés par ces dispositions¹³. Ce sont tous les sites qui apparaissent comme étant les plus appropriés au regard de la conservation des espèces en cause¹⁴. Ainsi que l'Irlande le souligne à juste titre sans être d'ailleurs contredite par la Commission, le simple fait qu'un site convienne à la conservation de certaines espèces ne suffit pas à fonder une obligation de classer ce site en ZPS.

Appréciation

12. Le grief que la Commission tire du classement insuffisant de territoires se

14. Si les États membres jouissent d'une certaine marge d'appréciation dans le choix des ZPS, il n'en demeure pas moins que le

13 — Arrêts Commission/Italie (précité à la note 6, point 14) et du 2 août 1993, Commission/Espagne (C-355/90, Rec. p. I-4221, points 26, 27 et 32, ci-après l'«arrêt des marais de Santoña»).

14 — Arrêt Commission/Pays-Bas (précité à la note 3, point 62).

classement et la détermination de ces zones doivent obéir exclusivement aux critères ornithologiques déterminés par la directive. D'autres considérations, notamment d'ordre économique ou social, ne sauraient jouer un rôle lors du classement¹⁵. L'obligation de classer des sites en ZPS ne saurait être contournée par l'adoption d'autres mesures de conservation spéciale¹⁶.

1. Sur l'IBA 2000

15. La Commission soutient que l'inventaire IBA 2000 identifie à tout le moins une partie des territoires les plus appropriés à la conservation des espèces concernées au sens de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive oiseaux. Étant donné que l'Irlande n'a même pas classé un grand nombre d'IBA en ZPS et que de nombreuses autres ZPS s'inscrivant dans l'IBA n'ont pas couvert toutes les superficies de chaque IBA, il est établi selon elle que l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive oiseaux.

15 — Arrêts des marais de Santoña (précité à la note 13, point 26); du 11 juillet 1996, Royal Society for the Protection of Birds (C-44/95, Rec. p. I-3805, point 26, ci-après l'«arrêt Lappel Bank»), et Commission/Pays-Bas (précité à la note 3, points 59 et suivants).

16 — Arrêt Commission/Pays-Bas (précité à la note 3, points 55 et suiv.).

16. L'issue du recours sur ces deux points dépend donc de la question de savoir si la discordance entre l'IBA 2000 et les classements irlandais établit que l'Irlande ne s'est pas suffisamment acquittée de son obligation de classer des sites en ZPS.

17. Un inventaire des sites comme l'IBA 2000 peut contribuer en substance à établir qu'un État membre ne s'est pas suffisamment acquitté de son obligation de classer des sites en ZPS. La Cour a déterminé que, compte tenu du caractère scientifique de l'inventaire IBA 89 et de l'absence de tout élément de preuve scientifique tendant notamment à démontrer qu'il pouvait être satisfait aux obligations découlant de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive oiseaux en classant en ZPS des sites autres que ceux résultant dudit inventaire et couvrant une superficie totale inférieure à celle de ces derniers, celui-ci, bien que n'étant pas juridiquement contraignant pour l'État membre concerné, peut être utilisé par la Cour comme élément de référence permettant d'apprécier si cet État membre a classé un nombre et une superficie suffisants de territoires en ZPS aux sens des dispositions susmentionnées de ladite directive¹⁷.

18. L'IBA 89 est un inventaire, présenté en 1989, des zones de grand intérêt pour la conservation des oiseaux sauvages dans la

17 — Arrêts Commission/Pays-Bas (précité à la note 3, points 68 à 70) et Commission/Italie (précité à la note 6, point 18).

Communauté, qui a été préparé à l'intention de la direction générale compétente de la Commission par le Groupe européen pour la conservation des oiseaux et des habitats, en liaison avec le Conseil international de la préservation des oiseaux et en coopération avec des experts de la Commission¹⁸.

19. L'IBA 2000 est un inventaire plus récent. S'agissant de l'Irlande, il recense en particulier 48 sites nouveaux par rapport à l'IBA 89. La question de savoir si le nouvel inventaire est susceptible de constituer un élément de preuve dans le sens évoqué plus haut dépend du point de savoir s'il présente une valeur scientifique comparable à celle de l'inventaire qui l'a précédé.

20. Les sites recensés dans les deux inventaires résultent de l'application de certains critères aux informations sur la présence d'oiseaux. Les critères de l'IBA 2000 correspondent pour la plupart à ceux de l'IBA 89¹⁹. L'augmentation en nombre et en superficie des sites est due en substance à l'acquisition de meilleures connaissances sur la présence des oiseaux.

21. La contribution de la Commission à l'IBA 89 a consisté presque exclusivement à

seconder les ornithologues dans l'élaboration des critères. Étant donné que la plupart de ces critères continuent à être appliqués, la Commission assume également, à tout le moins indirectement, la responsabilité de l'IBA 2000. Par contre, déjà pour l'IBA 89, la Commission n'a guère pu surveiller la collecte des données, puisqu'elle ne pouvait pas vérifier l'existence et l'étendue de chacune des présences d'oiseaux signalées. Là non plus, il n'y a dès lors pas de différence significative entre l'IBA 89 et l'IBA 2000.

22. Le Royaume d'Espagne, intervenant au soutien de l'Irlande, reproche à l'IBA 2000 le fait que cet inventaire a été établi par des organisations non gouvernementales. Cela est exact, mais ne remet pas en cause sa valeur scientifique²⁰. L'éditeur de l'IBA 2000 est BirdLife International, un organisme regroupant des organisations nationales de protection des oiseaux qui avait déjà participé à l'élaboration de l'IBA 89 sous la dénomination «Conseil international de la préservation des oiseaux». Le Groupe européen pour la conservation des oiseaux et des habitats, qui y participait également à l'époque, était un groupe d'experts ad hoc de ce Conseil. BirdLife garantit donc la continuité du recensement des territoires.

18 — Arrêt Commission/Pays-Bas (précité à la note 3, point 68).

19 — Voir, de manière plus circonstanciée, les conclusions que nous présentons ce jour dans l'affaire Commission/Espagne, précitée à la note 8, points 70 et suiv.

20 — Pour de plus amples développements sur ce point, et plus particulièrement à propos de la partie espagnole de l'IBA 2000, voir les conclusions que nous présentons ce jour dans l'affaire Commission/Espagne, précitée à la note 8, points 46 et suiv.

23. Au reste, pour la partie irlandaise de l'IBA 2000, des organismes d'État d'Irlande ont également participé à la collecte des données aux côtés de différents ornithologues²¹.

24. Ainsi que l'Irlande le souligne, il se trouve toutefois que la Commission remet elle-même en cause la qualité de l'IBA 2000 en ce qu'elle exige que l'Irlande classe des sites qui ne sont pas recensés dans l'inventaire. Cette allégation ne procède toutefois pas de l'idée que l'IBA 2000 recense des sites qui ne sont pas les plus appropriés. La Commission soutient plutôt que l'IBA 2000 est manifestement incomplet à l'égard de certaines espèces et de certains habitats que l'on rencontre en Irlande.

25. Ces lacunes ne remettent pas en cause la valeur probante de l'IBA 2000. Pour la remettre en cause, il faudrait produire des éléments de preuve scientifiques montrant que les sites recensés par l'IBA 2000 ne sont pas les plus appropriés²². Par ailleurs, quand on compare l'IBA 89 à l'IBA 2000, on s'aperçoit déjà que les progrès rencontrés dans les éléments de preuve scientifiques ont parfait ce type d'inventaires. Il s'ensuit que la valeur probante que la Cour a reconnue à l'IBA 89 est tout au plus remise en cause là

où les nouveaux inventaires ne recensent plus certains sites qui figuraient encore dans l'IBA 89. Il en va de même de l'IBA 2000.

26. Par conséquent, les deux inventaires IBA 89 et IBA 2000 ont une valeur scientifique comparable. Dans la mesure où l'IBA 2000 repose sur des données plus actuelles, il constitue la meilleure source scientifique et mérite dès lors d'être préféré.

27. À l'audience, l'Irlande a toutefois soutenu que les sites les plus appropriés ne sauraient être sélectionnés au regard d'un seul État membre, mais qu'il fallait considérer l'ensemble de la Communauté. Il existe dans d'autres États membres de très nombreux autres sites bien plus appropriés à de nombreuses espèces présentes en Irlande. C'est la raison pour laquelle il n'est pas nécessaire selon elle de classer des sites en Irlande pour certaines espèces.

28. Cette position semble trouver un appui dans l'article 4, paragraphe 1, quatrième alinéa, de la directive oiseaux. Aux termes de cette disposition, il convient de considérer la protection requise des espèces mentionnées à l'annexe I dans la zone géographique maritime et terrestre d'application de la présente directive. Cette zone est la Communauté.

21 — IBA 2000, volume 1, p. 374.

22 — Arrêts Commission/Pays-Bas (précité à la note 3, point 69) et Commission/Italie (précité à la note 6, point 18).

29. La plupart des critères de sélection retenus pour l'IBA 2000 prennent ces arguments en compte en ce qu'ils ne présupposent pas de comparaison dans chacun des États membres²³. Il en va autrement du critère C.6. Celui-ci sert à qualifier de site ornithologique les sites figurant parmi les cinq plus importants d'une région de la Communauté pour une espèce de l'annexe I (le critère dit «des top 5»)²⁴. Pour l'Irlande, l'ensemble du territoire national a été considéré comme une région européenne²⁵. À suivre l'Irlande, il faudrait rejeter le critère des top 5 en ce qu'il ne procède pas d'une comparaison dans l'ensemble du territoire de l'Union européenne.

30. L'Irlande méconnaît toutefois que, dans l'interprétation donnée par la Cour, l'article 4, paragraphe 1, de la directive oiseaux oblige l'État membre à définir notamment des ZPS pour (toutes) les espèces visées à l'annexe I qui se trouvent sur son territoire²⁶.

31. Ce sont précisément les espèces visées à l'annexe I qui réclament une protection particulière pour les raisons évoquées à

l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive oiseaux, à savoir parce qu'elles sont rares, menacées de disparition ou vulnérables à certaines modifications de leurs habitats ou nécessitent une attention particulière pour d'autres raisons. Dans la sélection de ces espèces, la Commission considère déjà la dimension européenne selon l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa, de ladite Commission.

32. Dans les États membres où ces espèces sont fréquentes comparativement, les ZPS garantissent avant tout la conservation de grandes parties de la population globale. Les ZPS sont toutefois également nécessaires là où ces espèces sont plutôt rares. Les ZPS servent là en effet à la distribution géographique de l'espèce.

33. La définition que l'article 1^{er}, sous i), de la directive habitats donne de l'état de conservation d'une espèce montre l'importance que revêt la distribution géographique des espèces. On y lit que l'état de conservation désigne l'effet de l'ensemble des influences qui peuvent affecter à long terme la répartition et l'importance des populations des espèces concernées. Cette définition n'est certes pas directement applicable à la directive oiseaux, mais elle illustre tout de même le constat fait dans les milieux scientifiques qui doit aussi servir de référence dans la sélection de territoires au titre de la directive oiseaux qui doit se justifier sur le plan ornithologique.

23 — Ces critères sont décrits dans l'IBA 2000, volume 1, p. 13 et suiv. et p. 850 et suiv. et ils sont mis en regard des critères utilisés pour les nouveaux inventaires.

24 — Le critère C.6 n'était pas mentionné expressément dans la liste des critères de l'IBA 89, mais dans les explications dont il était assorti (voir annexe 7, p. 2, de la requête dans l'affaire Commission/Pays-Bas, précitée, et annexe 16 de la requête dans l'affaire Commission/Italie, précitée). Ce critère a dès lors été développé et appliqué dans le cadre du projet de biotope CORINE.

25 — IBA 2000, volume 1, p. 374.

26 — Arrêt Commission/Pays-Bas (précité à la note 3, point 56).

34. L'importance que la distribution géographique revêt dans la directive oiseaux ressort de son article 4, paragraphe 3. On y lit qu'il appartient à la Commission de prendre des initiatives, afin que les ZPS classées par les États membres forment un réseau répondant aux besoins de protection des espèces dans la zone géographique maritime et terrestre d'application de ladite directive. Un réseau homogène ne peut se réaliser que si *tous* les États membres classent en ZPS tous les sites les plus appropriés aux espèces de l'annexe I présentes sur leur territoire²⁷. Autrement, les ZPS se concentreraient pour beaucoup d'espèces dans certaines régions de la Communauté, alors qu'il n'y aurait aucune ZPS dans les zones limitrophes où ces espèces apparaissent.

35. Il s'ensuit que la dimension européenne nécessaire ne remet pas en cause le critère C.6, qui préside à l'inventaire IBA 2000 en combinaison avec d'autres critères.

36. L'Irlande s'efforce aussi d'entamer la force probante de l'inventaire IBA à l'endroit du râle des genêts (*Crex crex*). D'après les études les plus récentes, cette espèce ne doit plus être considérée selon elle comme menacée à l'échelle mondiale et les habitats qui lui conviennent en Irlande augmentent plutôt en raison des changements intervenus dans les activités agricoles. L'Irlande poursuit aussi une autre stratégie de protection

pour le râle des genêts. Enfin, la présence du râle des genêts en dehors des ZPS n'est pas encore suffisamment stabilisée en sorte qu'elle n'est pas prévisible. Il s'ensuit que la Commission a été excessive dans ses exigences de classement.

37. Il est exact que de nouvelles études sur la présence du râle des genêts en Europe orientale et en Russie ont modifié sa catégorie de classement²⁸. Des évolutions de cette nature peuvent en principe priver des classements de site de tout fondement pour les espèces concernées. Néanmoins, la catégorie «quasi menacé», dans laquelle il est actuellement classé, répond tout autant que la catégorie «vulnérable», dans laquelle il était classé auparavant, aux conditions d'identification de l'IBA selon le critère C.1²⁹. Cela ne change rien non plus à l'application du critère des top 5 (C.6). Les sites identifiés par l'IBA 2000 ne sont donc pas remis en cause.

38. La Commission produit de surcroît — sans la moindre opposition de l'Irlande — une étude de l'organisation ornithologique irlandaise BirdWatch Ireland d'avril 2000. Cette étude développe de sérieux arguments

27 — Ibidem, point 58.

28 — Voir BirdLife International, *Birds in Europe: population estimates, trends and conservation status* (2004), <http://www.birdlife.org/datazone/species/BirdsInEurope11/BiE2004Sp2878.pdf>.

29 — IBA 2000, volume 1, p. 18 et 13.

scientifiques pour proposer quatre nouvelles ZPS pour le râle des genêts. Il s'ensuit que d'autres sites doivent être classés en ZPS pour le râle des genêts aussi.

39. L'Irlande ne présentant pas d'autres arguments sur ce point, elle n'est pas parvenue à ruiner la force probante de l'inventaire IBA 2000. La discordance entre les classements de sites faits par l'Irlande et l'IBA 2000 établit ainsi que l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive oiseaux.

40. L'Irlande soutient toutefois que des recherches sur différents sites et espèces sont menées ou sont en préparation, qui permettraient d'identifier les territoires les plus appropriés à la conservation de ces espèces et de les classer en ZPS ensuite. La République hellénique soutient ce moyen et sollicite l'octroi aux États membres d'un délai suffisant pour évaluer de nouvelles études scientifiques telles que l'IBA 2000 et classer des territoires en ZPS sur cette base.

41. Cette argumentation procède d'une considération pertinente: les États membres sont seuls responsables du classement en ZPS. Ils ne sauraient s'affranchir de leur responsabilité en reprenant et en transposant purement et simplement les données émanant d'autres organismes, même lorsqu'elles proviennent d'une organisation de pro-

tection des oiseaux. Tout classement suppose au contraire que les autorités compétentes aient acquis la conviction, en se fondant sur les meilleures connaissances scientifiques disponibles³⁰, que le site concerné fasse partie des territoires les plus appropriés à la protection des oiseaux.

42. Cela ne signifie cependant pas que l'obligation de classement reste en général inopérante tant que les autorités compétentes n'ont pas complètement évalué et vérifié les nouvelles connaissances scientifiques. Il convient au contraire de rappeler que l'obligation de classement existe déjà depuis l'expiration du délai de transposition de la directive oiseaux, soit le 6 avril 1981, en ce qui concerne l'Irlande. L'obligation de classement n'est pas non plus limitée par l'état des connaissances scientifiques à une date donnée³¹.

43. Cette obligation s'accompagnait également d'une autre charge, à savoir celle consistant à identifier les territoires les plus appropriés. L'article 10 de la directive oiseaux en combinaison avec l'annexe V incite par conséquent les États membres à encourager les recherches et les travaux nécessaires. Il s'ensuit que, jusqu'en 1981,

30 — Voir arrêts du 17 janvier 1991, Commission/Italie (C-157/89, Rec. p. I-57, point 15, ci-après l'«arrêt sur les périodes de chasse»), et du 8 juin 2006, WWF Italia e.a. (C-60/05, Rec. p. I-5083, point 27).

31 — Arrêt du 23 mars 2006, Commission/Autriche (C-209/04, Rec. p. I-2755, point 44, ci-après l'«arrêt du Lauteracher Ried»).

l'Irlande aurait dû établir elle-même un inventaire scientifique général de la présence de populations d'oiseaux sur son territoire national et classer les ZPS qui en découlent. Si elle avait pleinement respecté cette obligation, soit l'IBA 2000 ne contiendrait que des ZPS, soit l'Irlande pourrait aisément réfuter toutes prétentions ultérieures en matière de classement de ZPS.

44. D'autres obligations de classement ne pourraient naître qu'en cas de changements intervenus dans la présence des populations d'oiseaux, ce qui n'est allégué ici qu'à l'égard du rôle des genêts. Leurs présences nouvelles étaient toutefois déjà connues à l'expiration du délai qui importe ici, à savoir le 11 septembre 2003³².

45. Accorder à présent un délai supplémentaire à l'Irlande pour évaluer la meilleure source scientifique disponible reviendrait à assortir l'obligation de classement de ZPS d'une condition qui n'est pas énoncée à l'article 4 de la directive oiseaux, à savoir la preuve par des tiers qu'il existe encore des zones non protégées qui devraient être classées. Une telle exigence serait cependant incompatible non seulement avec le texte même des dispositions, mais également avec les objectifs poursuivis par la directive

oiseaux et la responsabilité des États membres — et non pas de tiers — qui y est établie en ce qui concerne le patrimoine (naturel) commun sur leur territoire³³. La nécessité d'évaluer l'IBA 2000 ne saurait dès lors justifier l'absence de classement de sites en ZPS.

46. La Commission reproche à l'Irlande l'étroitesse de nombreux sites classés en ZPS, en se référant là aussi à l'IBA 2000. Selon elle, l'Irlande a exclu d'importantes parties des écosystèmes. L'Irlande ne réuse pas ce grief, mais renvoie à une procédure en cours tendant à rectifier les limites des ZPS. Cette allégation n'infirme pas le grief de la Commission. En principe, l'Irlande aurait dû classer l'intégralité des sites en ZPS dès 1981 et entreprendre toutes les études ornithologiques nécessaires à cet effet. Les études et procédures administratives menées aujourd'hui pour classer les zones manquantes ne changent rien au fait que l'Irlande ne s'est pas conformée à cette obligation avant l'expiration du délai imparti dans le dernier avis motivé. Il convient dès lors de faire également droit à ce chef de demande en condamnant l'Irlande.

47. Le recours de la Commission est donc fondé en ce qu'il vise la discordance entre les sites classés par l'Irlande et l'IBA 2000.

32 — Voir ci-dessus, point 4.

33 — Arrêts du 8 juillet 1987, Commission/Italie (262/85, Rec. p. 3073, point 9), et du 7 décembre 2000, Commission/France (C-38/99, Rec. p. I-10941, point 53).

2. Sur les sites qui ne sont pas repris dans l'IBA 2000

48. La Commission soutient toutefois que l'IBA 2000 est manifestement incomplet pour certaines espèces et certains habitats et reproche dès lors aussi à l'Irlande de ne pas avoir classé en ZPS des sites qui ne seraient pas recensés dans l'IBA 2000.

49. Il n'est pas exclu que les États membres aient également des obligations à l'égard de ces territoires³⁴. Mais alors la Commission doit à tout le moins exposer de manière motivée les raisons qui imposent de classer d'autres territoires. Il ressort de la requête lue conjointement avec le premier avis motivé notifié le 24 octobre 2001 que la Commission vise en substance, à l'égard du plongeon catmarin (*Gavia stellata*), du busard Saint-Martin (*Circus cyaneus*), du faucon émerillon (*Falco columbarius*), du faucon pèlerin (*Falco peregrinus*), du pluvier doré (*Pluvialis apricaria*), et du martin-pêcheur (*Alcedo atthis*), la sous-représentation des habitats de ces espèces dans les ZPS de l'Irlande. Selon elle, il existe aussi des études sur certaines espèces permettant d'identifier des territoires pour la conservation de ces espèces.

50. L'Irlande indique que des études sur le plongeon catmarin, le busard Saint-Martin, le faucon émerillon, le faucon pèlerin et le pluvier doré ont été réalisées dans l'intervalle qui permettent d'identifier les territoires les plus appropriés. L'Irlande reconnaît ainsi que d'autres ZPS sont nécessaires pour ces espèces, soit en classant de nouveaux sites soit en incluant ces espèces dans les objectifs de protection de sites existants.

51. L'Irlande refuse toutefois de classer des sites en ZPS pour le martin-pêcheur. Cette espèce est selon elle largement répandue dans des densités réduites en sorte qu'elle ne convient pas à un classement en ZPS. L'Irlande se fonde à cet égard sur des statistiques ornithologiques brutes des années 1988 à 1991. Il est vrai que sa population actuelle n'est pas connue, mais une organisation ornithologique irlandaise s'apprête à faire une étude. Si celle-ci identifie certains territoires les plus appropriés, leur classement pourrait s'envisager.

52. Il ressort toutefois de l'article 4, paragraphe 1, de la directive oiseaux, dans l'interprétation qu'en a donné la Cour, que, dès lors que le territoire d'un État membre abrite de telles espèces, ce dernier est tenu de définir, pour celles-ci, notamment des ZPS³⁵. Il est donc exclu de n'inclure certaines espèces de l'annexe I dans aucune ZPS.

34 — Voir arrêt du Lauteracher Ried (précité à la note 31, point 44). La Cour y détermine que certains sites doivent être classés en ZPS, bien qu'ils ne figurent pas dans l'inventaire IBA des sites autrichiens.

35 — Arrêt Commission/Pays-Bas (précité à la note 3, point 56).

53. Il convient plutôt d'identifier aussi pour les espèces à faible densité des territoires qui leur sont les plus appropriés et de classer ceux-ci en ZPS. Pour les espèces largement répandues, il peut être nécessaire de chercher des poches de concentration. Tel peut être le cas aussi du martin-pêcheur au vu des chiffres produits par l'Irlande, qui montrent sur une carte de nets points de concentration en Irlande pour le martin-pêcheur³⁶.

54. L'identification et la délimitation de ZPS sur la base de telles poches de concentration peuvent tout d'abord appeler un complément d'études sur la présence de l'espèce. Des lacunes de cette nature dans les recherches ne sauraient toutefois justifier de s'abstenir de classer des sites, on l'a dit, dès lors que l'État membre aurait dû entreprendre toutes les études nécessaires avant la naissance de l'obligation de classement de sites. C'est donc à juste titre que la Commission souligne que l'Irlande concède elle-même ne pas disposer de données suffisantes sur le martin-pêcheur.

55. Il s'ensuit que l'obligation de l'Irlande de classer d'autres territoires en ZPS ne se borne pas aux territoires recensés dans l'IBA 2000, mais peut aussi s'étendre à d'autres territoires qui n'ont pas été suffisamment visés dans cet inventaire.

3. Sur certains territoires particuliers

a) Cross Lough (Killadoon)

56. L'Irlande conteste en particulier être tenue de classer en ZPS le site de Cross Lough (Killadoon) recensé sous le n° 50 dans l'IBA 2000. Ce site, qualifié d'IBA, développe une superficie d'un hectare environ consistant en une lagune et en une petite île. De 1937 à 1995 au moins, des colonies de sternes caugek (*Sterna sandvicensis*) ont couvé sur cette île, une espèce de l'annexe I de la directive oiseaux. Cette espèce n'utilise plus ce site depuis quelques années. L'Irlande conclut de l'abandon du site par les sternes caugek qu'il n'y a aucune obligation de le classer en ZPS.

57. La position irlandaise serait sans aucun doute justifiée si Cross Lough (Killadoon) n'avait plus jamais appartenu aux territoires les plus appropriés pour le sterne caugek depuis le 6 avril 1981, date à laquelle l'obligation de classement a commencé à courir. Il ressort toutefois de l'IBA 89 et de l'IBA 2000 que Cross Lough (Killadoon) comptait parmi les sites les plus appropriés à la protection du sterne caugek selon les critères des inventaires IBA à tout le moins en 1984 et en 1995. L'Irlande ne conteste pas ces données dans la présente procédure. Il est donc établi que le site appartenait aux territoires les plus appropriés à la protection du sterne caugek après le 6 avril 1981 et que l'Irlande aurait donc dû le classer en ZPS.

36 — Voir annexe D.2 du mémoire en défense, p. 63.

58. Cette obligation peut ne pas devenir nécessairement caduque si le site n'est pas le plus approprié aujourd'hui. S'il avait en effet dû être classé auparavant en ZPS, l'État membre en question aurait à tout le moins dû prendre les mesures appropriées au titre de l'article 4, paragraphe 4, première phrase, de la directive oiseaux, pour éviter dans le site la pollution ou la détérioration des habitats ainsi que les perturbations touchant les oiseaux, pour autant qu'elles aient un effet significatif sur les objectifs de cet article³⁷.

59. Il s'ensuit qu'un État membre, qui a omis de classer en ZPS un site qui devait *incontestablement*³⁸ l'être à une époque antérieure, doit démontrer que ce site a perdu sa vocation *indépendamment* d'éventuelles mesures de protection s'il ne le classe pas non plus ultérieurement au motif qu'il n'a pas vocation à l'être³⁹. En effet, dans le cas contraire, les États membres pourraient se soustraire, sans être sanctionnés, à leur obligation de maintenir les sites dans un état tel qu'ils restent les plus appropriés à la protection des oiseaux.

37 — Arrêts des marais de Santoña (précité à la note 13, point 22) et du 7 décembre 2000, Commission/France (C-374/98, Rec. p. I-10799, points 47 et 57, ci-après l'«arrêt des Basses Corbières»).

38 — Si l'obligation antérieure de classer le site était en revanche contestable, la Commission devrait démontrer que le site a été le plus approprié à un moment donné dans le passé.

39 — Voir les conclusions que nous avons présentées le 23 février 2006 dans l'affaire Commission/Portugal (arrêt du 13 juillet 2006, C-191/05, Rec. p. I-6853, point 14, ci-après l'«arrêt Moura, Mourão, Barrancos»).

60. L'Irlande n'a pas apporté cette preuve. Au contraire, la Commission avance des éléments qui ne sont même pas contestés montrant que des mesures de protection étaient possibles. Il est en effet probable que le vison d'Amérique (*Mustela vison*) qui se développe en Irlande ait détruit les nids des sternes caugek qui nichent à même le sol et provoqué ainsi leur disparition du territoire. On l'a empêché selon elle dans un autre territoire au moins. On doit dès lors considérer que Cross Lough (Killadoon) aurait toujours appartenu aux territoires les plus appropriés à la protection du sterne caugek si l'Irlande avait respecté les obligations qui lui incombent en vertu de l'article 4 de la directive oiseaux à l'égard de ce territoire.

61. Il serait toutefois vain de classer ce territoire en ZPS s'il était impossible qu'il puisse redevenir un site le plus approprié à la protection des oiseaux. Dans ce cas, le classement en ZPS serait aussi superflu. Dans le cas de Cross Lough (Killadoon), les éléments non contestés avancés par la Commission montrent toutefois qu'il existe une possibilité réelle de voir réapparaître une population de sternes caugek. Cette espèce change fréquemment le lieu où elle s'établit en colonie⁴⁰ et utilise en plus des lieux à proximité du site pour s'établir.

40 — Le Joint Nature Conservation Committee britannique se prononce en ce sens aussi dans les commentaires sur le recensement des sternes caugek, dans le cadre du projet Seabird 2000, <http://www.jncc.gov.uk/page-2890>.

62. Il s'ensuit que Cross Lough (Killadoon) doit lui aussi être classé en ZPS⁴¹.

relativement courte à marée basse. Elle ne sera utilisée que par un très petit nombre d'oiseaux. Il n'est dès lors pas indispensable de l'inclure dans la ZPS.

b) Sur les zones limitrophes de la ZPS Sandymount Strand and Tolka Estuary

63. La délimitation de la ZPS Sandymount Strand and Tolka Estuary est aussi contestée. La Commission reproche à l'Irlande de ne pas avoir exclusivement fondé cette délimitation sur des critères ornithologiques mais de s'être au contraire souciée de projets liés au port de Dublin pour deux zones humides situées dans la baie.

65. Ce raisonnement procède d'une mauvaise compréhension des exigences de l'article 4 de la directive oiseaux à l'égard de la délimitation des ZPS. La Cour a déjà déterminé que cette délimitation doit se faire exclusivement selon des critères ornithologiques⁴². Ainsi que la Commission l'indique à juste titre, la délimitation du site ne peut pas procéder d'une analyse isolée de chacune des superficies en cause, mais doit se faire en vérifiant si les superficies font partie de l'ensemble du site du point de vue ornithologique. Autrement on pourrait arbitrairement découper l'ensemble du site en parties qui, prises en elles-mêmes, ne sont occupées que par des parties peu importantes de la population d'oiseaux. En justifiant de la sorte l'exclusion d'un grand nombre de parties de superficies, de peu d'importance quand on les considère isolément, on pourrait sensiblement affecter la ZPS dans sa fonction et même la ruiner.

64. La première zone est une barre de sable et de gravier de 2,2 hectares située à l'entrée de l'estuaire de la Tolka et qui a été retenue pour la construction envisagée du Dublin Port Tunnel. L'Irlande s'est contentée de ne classer l'estuaire en ZPS qu'en aval de la zone en question à partir d'une route qui croise le fleuve. L'Irlande soutient à l'égard de cette zone qu'elle ne pourrait être utilisée comme zone de nourrissage par les oiseaux limicoles à protéger que pendant une période

66. La superficie en cause située dans la partie ouest de l'estuaire de la Tolka est coupée du reste de l'estuaire classé par une route qui croise le fleuve. Le pont n'est toutefois pas un obstacle pour les oiseaux.

41 — Indépendamment de ce chef de demande de la Commission, il est probable qu'il existe en plus une obligation de compenser les effets des mesures de protection qui auraient été omises, c'est-à-dire de prendre des mesures qui rétablissent l'aptitude du site à accueillir des colonies de sternes gauek.

42 — Arrêts *Lappel bank* (précité à la note 15, point 26) et *Moura, Mourão, Barrancos* (précité à la note 39, point 10).

Au reste, la superficie présente les mêmes caractéristiques que l'ensemble du site: il s'agit de plaines boueuses intertidales dans la baie.

67. D'après l'évaluation des incidences sur l'environnement, sur laquelle les deux parties se fondent⁴³, la superficie est utilisée par des parties de la population globale de la ZPS. Pour l'huître pie (*Haematopus ostralegus*), l'IBA 2000 donne, pour l'IBA correspondant n° 109 «Dublin Bay», 1 067 exemplaires en 1995⁴⁴. L'évaluation des incidences sur l'environnement cite pour l'huître pie un maximum de 3 787 exemplaires dans les années 1984 à 1987. Ce chiffre était déjà vieux de dix ans au moment de l'étude, alors que les chiffres de l'IBA 2000 sont de 1995, c'est-à-dire actuels⁴⁵. L'évaluation des incidences cite pour 1995/1996 entre 0 et 8 exemplaires, c'est-à-dire entre 0 et 0,8 % de la population globale selon l'IBA 2000 et toujours près de 0,2 % selon les chiffres de l'évaluation des incidences sur l'environnement. S'agissant du chevalier gambette (*Tringa totanus*), dont la population oscille entre 1 900 selon l'IBA 2000 et 1 721 selon l'évaluation des incidences, on a trouvé entre 0 et 10 exemplaires, c'est-à-dire jusqu'à 0,5 % de la population globale. Pour le courlis cendré (*Numenius arquata*), dont la population va de 1 007 selon l'IBA 2000 à 1 865 selon l'évaluation des incidences, de 0 à 5 exemplaires sont apparus, c'est-à-dire jusqu'à 0,5

ou 0,26 % de la population globale selon la base de référence. Ce sont trois des neuf espèces qui sont déterminantes pour qualifier la baie de Dublin d'IBA.

68. La superficie en cause correspond à moins de 0,1 % de l'IBA Dublin Bay (3 000 hectares). Même si l'on considère que les chiffres comportent toujours des valeurs maximales et que l'intérêt statistique de ces chiffres n'est pas évident, il apparaît que la superficie a tout de même été utilisée par ces espèces à tout le moins dans des limites moyennes auxquelles on pouvait s'attendre, si pas davantage. Le site se présente dès lors comme faisant partie intégrante de l'ensemble du territoire.

69. La superficie en cause ici aurait donc dû également être classée en ZPS.

70. La deuxième superficie en cause développe 4,5 hectares qui ont été exclus du projet initial d'extension de la ZPS Sandy-mount Strand and Tolka Estuary. Ces superficies se situent à l'extrémité sud-est de l'estuaire du fleuve Tolka, c'est-à-dire sur la partie ouverte sur la mer. Le port envisagé dans cette zone une extension par remblaiement. Les griefs que la Commission émet dans sa réplique à l'égard d'autres superficies dans cette zone sont irrecevables en ce qu'ils ne faisaient pas l'objet du recours.

43 — Annexe A-17 de la requête.

44 — IBA 2000, volume 1, p. 405 et suiv.

45 — Annexes de la requête, p. 324.

71. L'Irlande indique que la superficie en cause est exposée brièvement à la faveur de marées basses de vive eau, c'est-à-dire environ tous les quinze jours, et sinon elles sont inutilisables par les oiseaux limicoles. Elles n'ont dès lors jamais eu de valeur ornithologique suffisante justifiant de les classer et avaient été erronément incluses dans le projet d'extension.

72. La Commission repousse ces arguments en produisant un document non contesté par l'Irlande, préconisant, sur la base d'une évaluation des incidences du projet de remblaiement, d'inclure ces superficies dans la ZPS. Ce document indique que différentes espèces utilisent nettement au-delà de la moyenne le terrain qui est exposé à des moments exceptionnels. De plus, des parties à tout le moins de ces superficies étaient exposées même quand les marées étaient moins extrêmes et pourraient être utilisées par des oiseaux. Enfin, les superficies ne sont pas utilisées uniquement par les oiseaux limicoles, mais aussi par exemple par des sternes caugek qui ne sont pas tributaires des reflux de la mer.

73. L'argumentation de la Commission est plus convaincante à l'égard de cette superficie aussi. Cette partie du site appartient clairement à l'estuaire et est incontestablement utilisée par les espèces d'oiseaux pertinentes pour y chercher de la nourriture. Cette utilisation n'est certes pas quotidienne, mais à tout le moins relativement régulière. La circonstance que l'on y trouve de nombreux oiseaux au-delà de la moyenne

corrobore l'idée que l'offre de nourriture y est relativement grande. Cela serait logique puisque ces ressources en nourriture ne sont que rarement offertes aux oiseaux. Il est donc probable que cette superficie apporte une contribution importante à l'offre globale de nourriture du territoire.

74. Il s'ensuit que la délimitation de la ZPS Sandymount Strand and Tolka Estuary ne répond pas sur ce point non plus aux conditions requises par l'article 4 de la directive oiseaux.

75. On relèvera au reste que l'inclusion de ces superficies dans la ZPS ne s'oppose pas nécessairement à chacun des projets. Tant l'importance ornithologique de chacune des superficies que l'intérêt pour les différents projets peuvent plutôt être adéquatement pris en compte dans le cadre d'une procédure d'autorisation du projet au titre des dispositions combinées des articles 6, paragraphes 3 et 4, et 7 de la directive habitats. Si les superficies qui doivent être classées en ZPS ne le sont pas, il faudrait alors appliquer, au lieu de ces dispositions, la disposition plus stricte de l'article 4, paragraphe 4, première phrase, de la directive oiseaux⁴⁶, qui dresse un barrage nettement plus difficile à franchir pour les projets qui menacent des espèces.

46 — Arrêt des Basses Corbières, précité à la note 37.

4. Conclusion intermédiaire

76. Il s'ensuit que l'Irlande a enfreint la directive oiseaux en ce qu'elle a omis, depuis le 6 avril 1981, de classer tous les territoires qui sont, conformément à l'article 4, paragraphes 1 et 2, de ladite directive, les plus appropriés en nombre et en superficie aux espèces de l'annexe I et aux espèces migratrices dont la venue est régulière, et en particulier en ce qu'elle n'a pas classé la zone de Cross Lough (Killadoon) et en ce qu'elle n'a pas inclus deux zones de l'estuaire du fleuve Tolka dans la ZPS Sandymount Strand and Tolka Estuary.

B — *Sur la transposition de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive oiseaux*

77. L'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive oiseaux⁴⁷ impose aux États membres, selon la jurisprudence de la Cour, de conférer aux ZPS un statut juridique de protection susceptible d'assurer, notamment, la survie et la reproduction des espèces d'oiseaux mentionnées à l'annexe I de celle-ci, ainsi que la reproduction, la mue et l'hivernage des espèces migratrices non visées à l'annexe I dont la venue est régulière⁴⁸. La protection des ZPS ne doit

en particulier pas se limiter à des mesures destinées à obvier aux atteintes et aux perturbations externes causées par l'homme, mais doit aussi, selon la situation qui se présente, comporter des mesures positives visant à conserver et à améliorer l'état du site⁴⁹.

78. Il semble constant entre les parties qu'une disposition de la législation irlandaise, la Regulation 13 des Statutory Instruments n° 94/1997, European Communities (Natural Habitats) Regulations, 1997 (ci-après les «Regulations 1997»), aurait transposé à suffisance l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive oiseaux si cette disposition avait été applicable aux ZPS.

79. La Commission doute néanmoins que cette application soit garantie. La Regulation 13 ne serait applicable qu'aux zones de protection visées par la directive habitats. L'Irlande rétorque qu'une autre disposition prévoit l'application de la Regulation 13 aux ZPS. Conformément à la Regulation 34, la Regulation 13, notamment, doit aussi s'appliquer, avec les modifications nécessaires, aux zones qui ont été classées au titre de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive oiseaux si cette application est appropriée⁵⁰.

47 — La disposition est reproduite plus haut au point 10.

48 — Arrêt du 18 mars 1999, Commission/France (C-166/97, Rec. p. I-1719, point 21, ci-après l'«arrêt de l'estuaire de la Seine»).

49 — Arrêt du 20 octobre 2005, Commission/Royaume-Uni (C-6/04, Rec. p. I-9017, point 34, ci-après l'«arrêt conforme»).

50 — La disposition se lit comme suit: «The provisions of Regulations 4, 5, 7, 13, 14, 15 et 16 shall, where appropriate, apply with any necessary modifications to areas classified pursuant to paragraph 1 and 2 of Article 4 of the Birds Directive».

80. La Cour ne peut pas décider si et sous quelle forme la Regulation 13 est applicable aux ZPS sur la base de la Regulation 34. Il s'agit là d'une question de droit irlandais qu'il appartient en définitive aux juridictions irlandaises de trancher. La Cour doit en revanche vérifier si la Commission a établi le grief qu'elle tire de ce que la Regulation 34 ne garantit pas l'application de la Regulation 13 aux ZPS. Il suffit à cet égard que la Commission suscite un doute fondé quant à la transposition correcte. La transposition doit en effet assurer effectivement la pleine application de la directive d'une façon suffisamment claire et précise⁵¹. La précision de la transposition revêt une importance particulière pour la directive oiseaux en ce que la gestion du patrimoine commun est confiée à chaque État membre pour son territoire⁵².

81. En l'espèce toutefois, la Commission n'est pas parvenue à susciter des doutes fondés.

82. La Commission expose que les Regulations 1997 n'ont été expressément — d'après son introduction — adoptées que pour transposer la directive habitats, mais pas pour transposer des dispositions de la directive oiseaux. On n'aperçoit toutefois pas en quoi cela empêcherait le législateur irlandais de transposer malgré tout aussi des

dispositions de la directive oiseaux. À cet égard, il est aussi sans incidence que les mesures exigées par la Commission pour les ZPS soient réglées en partie à l'article 6, paragraphe 1, de la directive habitats qui n'est pas applicable aux ZPS. Si des mesures analogues doivent être appliquées aussi aux ZPS au titre de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive oiseaux, rien n'empêche le législateur interne de créer une disposition unique pour transposer les règles des deux directives. Le grief n'est pas suffisamment étayé en ce que la Commission fonde ses doutes sur la base d'habilitation des Regulations 1997.

83. Ce sont tout au plus les termes de la Regulation 34 qui peuvent susciter des doutes sur la transposition suffisante de la directive oiseaux. Les règles qui y sont visées ne doivent s'appliquer aux ZPS qu'avec les modifications nécessaires («with any necessary modifications») et lorsqu'elles sont appropriées («where appropriate»). La Commission indique y voir des réserves incompatibles avec une transposition inconditionnelle et impérieuse. On doit plutôt voir dans cette formulation un appel à une application par analogie.

84. La comparaison de ces formulations aux dispositions à transposer, l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive oiseaux, montre en plus que celles-ci ne disent pas

51 — Arrêts du 9 avril 1987, Commission/Italie (363/85, Rec. p. 1733, point 7); du 30 mai 1991, Commission/Allemagne (C-361/88, Rec. p. I-2567, point 15); du 7 janvier 2004, Commission/Espagne (C-58/02, Rec. p. I-621, point 26), et conformité (précité à la note 49, point 21).

52 — Voir références à la note 33.

non plus de manière claire et inconditionnelle quand des mesures positives doivent être prises, par exemple quand des plans de gestion doivent être élaborés. Elles ne sont qu'une partie des mesures de protection nécessaires à déterminer précisément⁵³. Ce n'est qu'au vu de la situation concrète du site que l'on peut décider si et dans quelle mesure il faut prendre des mesures positives, c'est-à-dire que les mesures doivent être appropriées et qu'elles sont de ce fait variables. Les formules «with any necessary modifications» et «where appropriate» n'expriment rien de plus.

85. Il convient dès lors de rejeter ce grief de la Commission.

C — Sur la transposition de l'article 4, paragraphe 4, première phrase, de la directive oiseaux pour les ZPS non classées

86. La Commission fait grief à l'Irlande de ne pas avoir transposé l'article 4, paragraphe 4, première phrase, de la directive oiseaux pour les territoires qui n'ont pas été classés en ZPS, alors que cela aurait été nécessaire. Cette disposition se lit comme suit:

«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.»

87. Cette obligation ne valait pas uniquement pour les ZPS classées, mais également pour les sites qui n'ont pas été classés en ZPS alors que cela aurait été nécessaire⁵⁴. Aux termes de l'article 7 de la directive habitats, les obligations découlant de l'article 6, paragraphes 2, 3 et 4, de la directive habitats se substituent aux obligations découlant de l'article 4, paragraphe 4, première phrase, de la directive oiseaux à partir de la date de mise en application de la directive — à savoir à partir de juin 1994⁵⁵ — ou de la date de la classification ou de la reconnaissance par un État membre du site en question. Dans son arrêt Basses Corbières⁵⁶, la Cour a précisé que ces sites, qui n'ont pas été classés en ZPS, alors que cela aurait été nécessaire, restent soumis au régime de l'article 4, paragraphe 4, première phrase, de la directive oiseaux.

54 — Arrêt des marais de Santoña (précité à la note 13, point 22).

55 — L'arrêt de l'estuaire de la Seine (précité à la note 48, point 5) ne parle lui aussi que de juin 1994. Il est en effet difficile de déterminer avec précision l'expiration du délai de transposition de la directive habitats. Selon l'article 191, paragraphe 2, du traité CEE (devenu, après modification, article 254 CE) en vigueur à l'époque, cela dépend de la date à laquelle elle a été notifiée aux États membres. EUR-Lex donne comme délai le 10 juin 1994, alors que la Cour, dans ses arrêts du 26 juin 1997, Commission/Grèce (C-329/96, Rec. p. I-3749, point 2), et du 11 décembre 1997, Commission/Allemagne (C-83/97, Rec. p. I-7191, point 2), s'est fondée sur la date du 5 juin 1994.

56 — Précité à la note 37

53 — Voir arrêt des marais de Santoña (précité à la note 13, point 30).

88. Il est surprenant à première vue d'exiger de transposer une règle dont les termes de la disposition à transposer ne peuvent se déduire qu'indirectement en recourant à la jurisprudence que la Cour a développée en se fondant sur les objectifs de la directive. Il n'en demeure pas moins que, selon cette jurisprudence, il existe une obligation de protéger les sites non classés mais qui doivent l'être. Cette obligation doit donc être transposée dans l'intérêt de la clarté juridique qui revêt une importance particulière précisément dans le contexte de la directive oiseaux⁵⁷.

89. Une transposition est de plus nécessaire afin de pouvoir opposer aux particuliers l'obligation de protéger des sites. Sans transposition, une directive ne peut en effet pas créer en elle-même d'obligations pour les particuliers⁵⁸. Selon les indications données par la Commission, la Supreme Court (Irlande) a même jugé, à tout le moins dans une affaire, que les municipalités mêmes n'étaient pas liées par la directive oiseaux⁵⁹.

90. L'Irlande ne se prononce à l'endroit de ce grief que sur quelques données que la

Commission cite à titre d'exemple, mais sans les récuser dans le fond. Les données citées par la Commission à titre d'exemple ne sont pas suffisamment développées pour y voir un chef de demande propre à examiner. Elles ne constituent donc que des arguments qu'il n'y a pas lieu d'aborder plus avant, car l'Irlande n'a pas transposé cette obligation de protéger les sites dans des règles obligatoires.

91. Il s'ensuit que l'Irlande a omis d'assurer que, depuis le 6 avril 1981, les dispositions de l'article 4, paragraphe 4, première phrase, de la directive oiseaux soient appliquées aux sites qui doivent être classés en ZPS conformément à cette directive, mais qui n'ont pas été classés comme tels.

D — Sur l'article 4, paragraphe 4, deuxième phrase, de la directive oiseaux

92. La Commission fait également grief à l'Irlande de ne pas avoir transposé ni concrètement appliqué l'article 4, paragraphe 4, deuxième phrase, de la directive oiseaux. Cette disposition se lit comme suit:

«En dehors de ces zones de protection, les États membres s'efforcent également d'éviter la pollution ou la détérioration des habitats.»

57 — Voir ci-dessus, point 80.

58 — Arrêts du 26 février 1986, Marshall (152/84, Rec. p. 723, point 48); du 14 juillet 1994, Faccini Dori (C-91/92, Rec. p. I-3325, point 20); du 7 janvier 2004, Wells (C-201/02, Rec. p. I-723, point 56), et du 5 octobre 2004, Pfeiffer e.a. (C-397/01 à C-403/01, Rec. p. I-8835, point 108). On ne doit pas, pour établir la nécessité d'une transposition, préciser dans quelle mesure l'arrêt du 22 novembre 2005, Mangold (C-144/04, Rec. p. I-9981), est conforme à cette jurisprudence constante.

59 — La Commission se réfère à l'arrêt du 24 mars 1998, Raymond McBride v. Galway Corporation.

93. Il convient de rappeler dans ce contexte que l'article 4, paragraphe 1, de la directive oiseaux requiert certes obligatoirement de classer des ZPS pour les oiseaux de l'annexe I, mais présuppose aussi l'application d'autres mesures particulières de protection pour ces oiseaux. L'article 4, paragraphe 1, quatrième alinéa, requiert en effet que les États membres classent *en particulier* des ZPS, tandis que le premier alinéa requiert des mesures de protection particulières indépendamment du classement.

94. L'effort requis par l'article 4, paragraphe 4, deuxième phrase, de la directive oiseaux doit dès lors comporter ces mesures de protection particulières non liées à des sites pour les oiseaux de l'annexe I. Aux termes de l'article 4, paragraphe 2, des mesures analogues doivent être prises pour les espèces migratrices dont la venue est régulière.

95. L'article 4, paragraphe 4, deuxième phrase, de la directive oiseaux ne se limite pas aux habitats des oiseaux de l'annexe I et aux oiseaux migrateurs, mais vise la protection des habitats sans la moindre restriction à des espèces. Compte tenu de la place qu'il occupe dans l'économie de l'article 4, on doit néanmoins considérer qu'il ne concerne que les espèces qui y sont visées

c'est-à-dire les espèces de l'annexe I et les espèces migratrices dont la venue est régulière. En ce qui concerne les autres espèces, les États membres doivent s'efforcer de les protéger selon l'article 3 de la directive oiseaux⁶⁰.

1. Sur la transposition juridique

96. Il est vrai que l'article 4, paragraphe 4, deuxième phrase, de la directive oiseaux n'impose pas obligatoirement de garantir certains résultats, mais il n'en demeure pas moins que les États membres doivent se donner sérieusement pour objectif de protéger les habitats en dehors des ZPS. La notion d'effort implique en effet que l'on prenne toutes les mesures raisonnables pour atteindre le résultat que l'on s'efforce d'obtenir.

97. Cet objectif ne doit pas seulement être considéré de manière générale, mais aussi dans les mesures particulières⁶¹. Afin que les organismes des États membres soient informés de cet objectif à toutes les étapes dans leurs actions, en particulier dans le cadre de

60 — Arrêt du 13 juin 2002, Commission/Irlande (C-117/00, Rec. p. I-5335, point 15), (affaire Owenduff-Nephin Beg Complex); voir également arrêt Commission/Pays-Bas (précité à la note 3, point 57).

61 — C'est ainsi que, dans l'arrêt de l'estuaire de la Seine (précité à la note 48, points 48 et suiv.), la Cour vérifie si un projet concret enfreint l'article 4, paragraphe 4, deuxième phrase, de la directive oiseaux.

procédures d'autorisation, mais pas là uniquement, il doit être inscrit suffisamment clairement en droit interne.

98. L'Irlande ne présente aucune disposition qui répondrait à ces exigences.

99. On n'aperçoit pas comment les dispositions que l'Irlande présente de manière générale, relatives à la prévention intégrée de la pollution de l'environnement, transposeraient l'article 4, paragraphe 4, deuxième phrase, de la directive oiseaux. Elles procèdent d'ailleurs d'une autre directive poursuivant d'autres objectifs⁶². De surcroît, ces dispositions ne valent que pour une catégorie restreinte d'aspects — ainsi que la Commission l'indique. De nombreuses pollutions et détériorations susceptibles de toucher les habitats d'oiseaux ne sont pas couvertes par celle-ci.

100. L'Irlande poursuit en exposant que ce qu'il est convenu d'appeler la «cross compliance» conformément au règlement (CE) n° 1782/2003⁶³ contribue dans le

secteur agricole à respecter l'article 4, paragraphe 4, deuxième phrase, de la directive oiseaux. En réalité, d'après l'article 4 et l'annexe III du règlement, cette disposition fait partie des exigences fondamentales en matière de gestion des exploitations agricoles que les bénéficiaires de versements directs doivent respecter.

101. Ces exigences n'étant en vigueur que depuis le 1^{er} janvier 2005, c'est-à-dire longtemps après l'expiration du délai à prendre en compte ici pour apprécier les griefs de la Commission, elles ne sauraient réduire ces griefs à néant. Ainsi que la Commission le souligne de surcroît à juste titre, conformément à l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1782/2003, les dispositions de la directive ne doivent être observées que dans la version transposée par les États membres. Les éventuelles lacunes dans la transposition ne sont donc pas atténuées par ce renvoi, mais pleinement reprises.

102. Là où l'Irlande se réfère à des exigences minimales définies sur le plan national relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales visées à l'article 5 du règlement n° 1782/2003, il se trouve qu'ici aussi elles n'étaient pas encore définies à l'époque qui nous intéresse et qu'apparemment elles n'existent même pas à ce jour. Il s'ensuit que cet argument est sans intérêt non plus dans la présente procédure.

62 — Directive 96/61/CE du Conseil, du 24 septembre 1996, relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (JO L 257, p. 26).

63 — Règlement du Conseil, du 29 septembre 2003, établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant les règlements (CEE) n° 2019/93, (CE) n° 1452/2001, (CE) n° 1453/2001, (CE) n° 1454/2001, (CE) n° 1868/94, (CE) n° 1251/1999, (CE) n° 1254/1999, (CE) n° 1673/2000, (CEE) n° 2358/71 et (CE) n° 2529/2001 (JO L 270, p. 1).

103. On n'aperçoit pas non plus dans quelle mesure le Rural Environment Protection Scheme, un programme irlandais de promotion de l'agriculture respectueuse de l'environnement, et le Farm Waste Management Scheme, un programme de gestion des déchets agricoles, transposent l'article 4, paragraphe 4, deuxième phrase, de la directive oiseaux. Il se peut certes que les deux programmes aient des effets positifs sur la conservation des habitats des oiseaux, mais ils ne renferment aucune transposition juridique.

104. L'Irlande se réfère enfin de manière générale au Wildlife Act 1976 qu'elle a soumis, mais elle n'a concrètement cité qu'une seule disposition, la section 11, point 1, au cours de la procédure précontentieuse. Il en ressort qu'il appartient au ministre d'assurer la protection de la nature («Wildlife»). Cette disposition n'est toutefois pas suffisamment concrète pour garantir le respect de l'article 4, paragraphe 4, deuxième phrase, de la directive oiseaux.

105. Il s'ensuit que l'Irlande a omis de transposer pleinement et régulièrement en droit interne les exigences de l'article 4, paragraphe 4, deuxième phrase, de la directive oiseaux.

2. Sur l'application concrète

106. La Commission ne limite pas ce chef de demande à la transposition juridique de l'article 4, paragraphe 4, deuxième phrase, de la directive oiseaux, mais fait également grief à l'Irlande de lui avoir donné une application concrète insuffisante. Elle se fonde à cet égard surtout sur une étude de l'organisation ornithologique irlandaise Birdwatch Ireland et de la Royal Society for the Protection of Birds britannique⁶⁴. D'après cette étude, on a des raisons de se soucier de différentes espèces d'oiseaux largement répandues, car elles souffriraient de modifications dans les activités des agriculteurs. La Commission cite le coucou gris (*Cuculus canorus*), l'hirondelle de cheminée (*Hirundo rustica*), l'hirondelle de rivage (*Riparia riparia*) ainsi que l'alouette des champs (*Alauda arvensis*), dont les populations nordiques hibernent probablement en partie en Irlande. De surcroît, elle se réfère à un avis de l'Environmental Protection Agency irlandaise de 2004 qui explique la destruction des habitats par un ensemble de développements.

107. Il est vrai que l'Irlande ne récuse pas la teneur de ces documents, mais il convient néanmoins de relever que, d'après BirdLife International, l'hirondelle de rivage augmente en Irlande⁶⁵.

64 — *Birds of Conservation Concern in Ireland*, 1999.

65 — Voir la «species factsheet», qui se fonde absolument sur les mêmes données que les chiffres de la Commission, <http://www.birdlife.org/datazone/species/BirdsInEuropeII/BiE2004Sp7105.pdf>.

108. La Commission conclut de la réduction des populations et de la destruction des habitats que l'Irlande ne s'est pas suffisamment efforcée de prévenir les pollutions et les détériorations d'habitats. Ce grief va très loin. Si les moyens de la Commission établissent que l'Irlande a enfreint la réglementation communautaire, le même reproche pourrait valoir aussi pour de nombreux autres États membres, car on peut y constater des évolutions analogues⁶⁶.

109. L'obligation de l'article 4, paragraphe 4, deuxième phrase, de la directive oiseaux de s'efforcer d'éviter la pollution ou la détérioration des habitats ne veut pas dire qu'il faille empêcher le dommage à éviter. Il ne s'agit pas d'une obligation de résultat, mais d'une obligation de moyens, plus exactement d'une obligation d'effort.

110. Rapporté au propos de la Commission, il s'ensuit que la perte et la détérioration d'habitats ne peuvent pas prouver de manière définitive la violation de l'obligation de s'efforcer d'éviter la pollution ou la détérioration des habitats. Elles suggèrent toutefois que l'Irlande ne s'est pas efforcée d'éviter la pollution ou la détérioration des

habitats ou pas suffisamment. Au vu de ces indices, il appartient à l'Irlande de montrer qu'elle s'est néanmoins suffisamment efforcée d'éviter ce dommage⁶⁷.

111. On ne saurait établir s'être suffisamment efforcé d'éviter la pollution ou la détérioration de l'habitat au motif que des mesures de toutes sortes ont été prises. Un effort sérieux, l'adoption de toutes les mesures raisonnables, pour atteindre le résultat recherché, requiert une action ciblée. Le cadre permettant d'apprécier le caractère raisonnable ressort de l'article 2 de la directive oiseaux. Selon cet article, les 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.

112. Les mesures prises au titre de l'effort requis par l'article 4, paragraphe 4, deuxième phrase, de la directive oiseaux doivent dès lors — pour des raisons ornithologiques — être conçues de telle manière qu'elles établissent ou maintiennent — avec les autres mesures imposées par la directive — l'état des espèces concernées imposé par

66 — Voir indications sur la diminution des oiseaux des habitats agricoles dans BirdLife International (2005), *A Biodiversity Indicator for Europe: Wild Bird Indicator Update 2005*, http://www.birdlife.org/action/science/indicators/pdfs/2005_pecbm_indicator_update.pdf, ainsi que les «factsheets» de BirdLife correspondants pour les espèces évoquées par la Commission: http://www.birdlife.org/action/science/species/birds_in_europs/species_search.html

67 — Voir arrêt de l'estuaire de la Seine (précité à la note 48, points 48 et suiv.) où la Cour a rejeté des indices de violation retenus par la Commission sur la base des réfutations de la République française.

l'article 2. Dans la mise en balance à faire au titre de l'article 2, il convient de considérer dans quelle ampleur et dans quelle situation les espèces sont attachées à des habitats et comment leur conservation joue par rapport aux autres exigences visées à l'article 2.

113. En l'espèce, l'Irlande établit les efforts qu'elle a faits jusqu'ici pour conserver les habitats, en particulier par les pratiques administratives dans le domaine de la prévention intégrée de la pollution de l'environnement ainsi que dans les programmes de promotion de la protection de l'environnement dans l'agriculture et de gestion des déchets agricoles.

114. La Commission reconnaît qu'à tout le moins le programme de promotion de la protection de l'environnement dans l'agriculture bénéficie aux oiseaux. Les autres mesures ne sont certes pas non plus expressément dictées par des critères ornithologiques, mais elles pourraient elles aussi servir indirectement à conserver les populations d'oiseaux.

115. L'Irlande n'a toutefois pas exposé que ces efforts seraient destinés à atteindre un quelconque objectif ornithologique sur la base de l'article 2 de la directive oiseaux. L'argumentation de l'Irlande ressemble plutôt à une liste plus ou moins arbitraire de mesures environnementales favorisant d'une manière ou d'une autre la conservation de

populations d'oiseaux. On ne saurait toutefois établir de la sorte que l'Irlande s'est effectivement efforcée d'éviter la pollution ou la détérioration des habitats au sens de l'article 4, paragraphe 4, deuxième phrase, de la directive oiseaux.

116. L'Irlande a dès lors omis d'appliquer pleinement et régulièrement les exigences de l'article 4, paragraphe 4, deuxième phrase, de la directive oiseaux.

E — Sur la transposition de l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats

117. Aux termes de l'article 7 de la directive habitats, l'article 6, paragraphes 2 à 4, de ladite directive habitats se substituent aux dispositions protectrices de l'article 4, paragraphe 4, première phrase, de la directive oiseaux à partir du classement d'un site en ZPS. L'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats se lit comme suit:

«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.»

118. La Commission estime que l'Irlande n'a pas transposé correctement l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats à deux titres. Premièrement, il n'y a pas de manière générale de transposition suffisante de l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats et, d'autre part, les ZPS ne sont pas suffisamment protégées selon elle contre les détériorations de tiers, en particulier par les activités récréatives. À titre d'exemples d'insuffisances concrètes des réglementations irlandaises, la Commission cite un cas de ramassage de coques non autorisé dans la ZPS de Bannow Bay.

1. Sur la transposition en général

119. La Commission estime que l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats a en substance été transposé par la Regulation 14 des Regulations 1997.

120. La Regulation 14 prévoit que certaines activités ne peuvent être exercées qu'avec l'autorisation du ministre ou au titre d'un plan de gestion. Une communication émise conformément à la Regulation 4, para-

graphe 2, lors du classement de chaque site précise la nature de ces activités. Selon les Regulations 15 et 16, l'autorisation du ministre n'est donnée qu'aux conditions prévues à l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats. Cette transposition de l'article 6, paragraphes 3 et 4, est complétée par les Regulations 27 à 32 qui prévoient expressément pour certains projets la procédure d'autorisation de projet.

121. Dans ces circonstances, la Commission considère manifestement que l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats a été essentiellement transposé en Irlande par les mécanismes de protection prévus à l'article 6, paragraphes 3 et 4.

122. Les ZPS plus anciennes n'ayant pas été classées au titre des Regulations 1997, elles ne comportent pas de communications précisant la nature des activités qui seules peuvent être exercées selon l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats. La Commission reproche à l'Irlande l'absence d'instrument juridique en droit irlandais à l'égard de ces activités pour assurer la pleine efficacité de l'article 6, paragraphe 2.

123. L'Irlande rétorque que l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats lui aussi été transposé par la Regulation 13, point (3). Cette disposition reproduit à la lettre l'ar-

ticle 6, paragraphe 2. Simplement, au lieu des États membres, c'est le ministre qui est chargé de prendre les mesures nécessaires.

activités dont on a l'assurance qu'elles ne menacent pas considérablement le site. La protection au titre de l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats ne peut pas rester en deçà de ce standard car autrement on devrait redouter la détérioration de la ZPS⁶⁸.

124. La Commission souligne à juste titre les doutes quant à savoir si la Regulation 13 (3) est un fondement pour des mesures de protection concrètes. À côté de la Regulation 13 (3), il existe en effet une série de bases concrètes d'habilitation dont l'application dépend d'une série de conditions très précises. Il est donc évident de voir dans la Regulation 13 (3) une simple disposition d'attribution, tandis que les instruments permettant de s'acquitter des missions figurent à un autre endroit.

127. Les Regulations 17 et 18 ne répondent pas à ces exigences. Elles ne peuvent nécessairement jouer qu'après que les activités en question ont déjà commencé et donc après que les éventuelles détériorations se sont déjà produites. De surcroît, les deux compétences présupposent qu'une évaluation des incidences ait été réalisée avant de pouvoir solliciter une interdiction judiciaire. La protection réactive de ZPS peut être considérablement retardée par ces étapes de procédure.

125. Les seuls instruments apparents permettant de s'acquitter de cette mission, lorsque les mécanismes de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats ne s'appliquent pas, sont les Regulations 17 et 18. Indépendamment d'une communication, ces dispositions permettent au ministre de faire évaluer de sa propre initiative l'incidence de toutes les activités. Lorsque, au vu des résultats de l'évaluation des incidences, le ministre estime que le site est menacé comme tel, il lui appartient de saisir le tribunal compétent afin d'interdire la poursuite des activités.

128. Les restrictions du droit irlandais ne sont pas non plus justifiées par la protection du particulier, car celui-ci doit être préventivement empêché de se livrer à des activités éventuellement nuisibles dans le cadre de la protection du site, c'est-à-dire qu'il ne peut en principe agir que lorsque tout dommage au site est exclu.

129. Dans la mesure où l'Irlande invoque les règles du Foreshore Act, celles-ci ne peuvent

126. Ainsi que le montre l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats, la protection du site vise à n'autoriser que les

68 — Sur le rapport entre les paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de la directive habitats, voir arrêt du 7 septembre 2004, Waddeningvereniging et Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, Rec. p. I-7405, points 31 et suiv. en particulier point 36).

assurer de transposition complète de l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats, indépendamment de leur teneur, car elles ne sont applicables qu'aux zones côtières. Même si ces dispositions visent, dans ce contexte, la protection de la flore et de la faune, l'Irlande n'a pas exposé non plus dans quelle mesure elles assurent le plein effet de l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats.

130. Il s'ensuit qu'en l'absence de communication sur les activités soumises à autorisation, il n'existe aucun instrument juridique qui assurerait le plein effet de l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats.

131. L'Irlande a dès lors omis de prendre toutes les mesures nécessaires pour se conformer aux dispositions de l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats à l'égard des sites classés en ZPS avant l'adoption, au titre de la directive oiseaux, des Regulations 1997.

2. Sur les détériorations de tiers

132. La Commission objecte par ailleurs que les règles de protection irlandaises fondées

sur des communications ne viseraient, à titre préventif, que les propriétaires. En ce qui concerne les atteintes portées par des tiers, en particulier du fait des activités récréationnelles, il n'y aurait moyen de ne prendre que des mesures réactives ainsi qu'elles sont prévues en particulier dans la Regulation 17.

133. L'Irlande rétorque que l'interdiction d'exercer sans autorisation les activités soumises à autorisation ne concerne pas seulement les propriétaires, mais vaut à l'égard de tout le monde. Cela ressort de la Regulation 14 (3). La Commission doute toutefois que les communications puissent être opposées aux tiers qui n'ont pas été informés. Elle invoque à cet égard en particulier le principe du *nullum crimen, nulla poena sine lege*.

134. Les arguments de l'Irlande ne sont pas convaincants. Même si la sanction comminée par la Regulation 14 (3) devait répondre aux exigences du principe de légalité, on se demande si les tiers ne pourraient pas se défendre en prétendant ne pas avoir eu connaissance de la communication. La Regulation 14 (3) prévoit en effet que le délit requiert l'absence d'excuse raisonnable. L'ignorance de communications qui ne sont pas publiées pourrait être une excuse de cette nature. La transposition de l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats n'est donc à tout le moins pas suffisamment claire.

135. Par les motifs exposés plus haut, les mesures réactives qui peuvent être prises au titre des Regulations 17 ou 18 ne sont pas une transposition suffisante de l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats, car ces mesures ne produisent leurs effets que postérieurement et probablement avec un important retard.

136. Dans la mesure où l'Irlande évoque le Wildlife Act, les interdictions qui y sont prévues ne transposent que la protection des espèces au titre des articles 12 et 13 de la directive habitats et de l'article 5 de la directive oiseaux. L'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats requiert en revanche une protection nettement plus étendue des habitats, indépendamment de la présence des espèces protégées dans ces habitats. L'article 6, paragraphe 2, ne couvre pas uniquement des espèces qui relèvent de la protection des espèces.

137. Enfin, l'Irlande invoque les règles relatives au «trespassing». Celles-ci érigent en délit différents comportements liés à la pénétration sur un terrain étranger. Toutefois, aucun de ces comportements n'est expressément lié à la détérioration de l'espace naturel et de l'habitat des espèces ni aux nuisances pour les espèces. Il est vrai que l'on ne peut pas exclure que cela puisse être couvert par les éléments constitutifs du «trespassing» de droit irlandais, mais la

transposition de la directive habitats doit précisément se faire de manière à ce point claire et univoque que le particulier et les autorités publiques puissent reconnaître leurs obligations sans aucun doute⁶⁹.

138. Il s'ensuit que l'Irlande a omis de prendre toutes les mesures nécessaires pour se conformer à l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats à l'égard de la détérioration de toutes les ZPS relevant de cette disposition par des personnes qui ne sont pas propriétaires des zones en question.

3. Sur les incidents dans la ZPS de Bannow Bay

139. À l'endroit de la ZPS de Bannow Bay, la Commission expose s'être adressée à l'Irlande à la suite d'une plainte pour ramassage mécanique de coques dans l'hiver 1997/1998. Celui-ci a indiqué qu'une interdiction de cette activité supposerait une vaste enquête publique. Dans des communications ultérieures, l'Irlande a toutefois soutenu que les autorités compétentes sont immédiatement intervenues et que le ramassage des coques a pris fin dans les 24 heures.

69 — Arrêt conformité (précité à la note 49, points 25 et suiv.).

140. On ne voit pas clairement le grief que la Commission soulève sur ce point. On doit donc considérer qu'il s'agit d'une simple illustration qui ne fait pas de cet incident un objet du recours.

141. Si la Commission devait reprocher à l'Irlande une carence dans l'application concrète de l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats, elle devrait à tout le moins offrir des preuves par exemple des témoins pour établir l'incident. La position initiale de l'Irlande, qui était à tout le moins floue en ce qui concerne la durée du ramassage de coques, ne suffit en tout cas pas comme preuve au vu de la précision qui a été donnée ensuite. Tout grief sur ce point devrait donc être rejeté faute de preuve.

F — Sur la transposition et l'application de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats

142. À l'égard de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats, la Commission expose que les plans sont visés de manière insuffisante dans la transposition, que la pratique administrative suivie dans l'autorisation de projets d'aquaculture ne répond

pas à ces dispositions et elle critique en particulier des travaux de drainage dans la ZPS du Glen Lake.

143. Les passages de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats qui nous intéressent ici se lisent comme suit:

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

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

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

[...]

1. Sur l'inclusion des plans

144. La Commission expose que la législation irlandaise ne vise pas les plans. L'Irlande soutient en revanche que tout projet particulier est soumis à la procédure de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats indépendamment de plans. Il n'est donc pas nécessaire selon elle de soumettre également les plans à ces exigences.

145. Là où la Commission expose dans la requête — pour la première fois selon ses propres dires —, en visant des plans de reboisement, que tous les projets ne sont pas soumis à la procédure prévue à l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats, il y aurait un chef de demande propre qui serait une extension irrecevable de l'objet du recours. En tant qu'argument visant à repousser le moyen de l'Irlande, il ne doit en revanche pas être examiné, car la nécessité d'inclure les plans dans la transposition de l'article 6, paragraphes 3 et 4, ressort déjà des raisons exposées plus bas.

146. La Cour a en effet déjà décidé à l'égard du Royaume-Uni que les plans doivent également être soumis aux exigences de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats, même si des projets particuliers subséquents sont soumis à cette procédure. La condition est qu'il y ait une probabilité ou un risque que les plans affectent le site concerné de manière significative. Compte tenu du principe de précaution, le degré nécessaire de probabilité est atteint dès lors qu'il ne peut être exclu, sur la base d'éléments objectifs, qu'un plan affecte le site concerné de manière significative. Tel est le cas lorsque les plans pris en eux-mêmes sont mis en œuvre ultérieurement par des projets individuels⁷⁰.

147. On doit considérer que des plans analogues existent aussi en Irlande, car la planification n'aurait aucun sens autrement. C'est ainsi par exemple que la section 15 du Planning and Development Act, 2000 prévoit que les autorités du plan doivent entreprendre les actions nécessaires pour réaliser les objectifs visés par le plan de développement⁷¹.

148. Contrairement à ce que pense l'Irlande, des évaluations d'incidences environnementales et des évaluations stratégiques environ-

70 — Arrêt conformité (précité à la note 49, points 54 et suiv.).

71 — «It shall be the duty of a planning authority to take such steps within its power as may be necessary for securing the objectives of the development plan.» Les objectifs visés font partie du plan de développement d'après la section 10.

nementales ne peuvent pas se substituer à l'inclusion de plans dans la transposition de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats. La directive 85/37/CEE du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement⁷², et la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement⁷³, comportent des dispositions relatives à la procédure de délibération sans lier les États membres quant à la décision. En revanche, aux termes de l'article 6, paragraphe 3, deuxième phrase, de la directive habitats, un plan ou un projet ne peut être autorisé que lorsqu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site. Les exceptions ne sont admises que dans les limites tracées par l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats, à savoir des raisons impératives d'intérêt public majeur et, en l'absence de solutions alternatives, moyennant des mesures compensatoires nécessaires. Les évaluations au titre de la directive 85/337 ou de la directive 2001/42 ne sauraient dès lors remplacer la procédure au titre de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats⁷⁴.

149. Il s'ensuit qu'il est nécessaire d'inclure les plans dans la transposition de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats.

72 — JO L 175, p. 40.

73 — JO L 197, p. 30.

74 — Voir arrêt du 15 juillet 2004, Commission/Finlande (C-407/03, non publié au Recueil, uniquement diffusé en finnois et en français). La République de Finlande avait reconnu qu'une évaluation des incidences environnementales ne peut pas remplacer l'application de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats. Voir aussi les conclusions que nous avons présentées le 27 octobre 2005 dans l'arrêt du Lauteracher Ried (précité à la note 31, points 70 et suiv.) sur l'évaluation alternative.

150. L'Irlande a donc omis de prendre toutes les mesures pour se conformer aux dispositions de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats en ce qui concerne les plans.

2. Sur la pratique administrative suivie dans l'autorisation des projets d'aquaculture

151. La Commission doutait dans la procédure précontentieuse de la transposition correcte de ces dispositions pour les projets d'aquaculture. Elle a néanmoins laissé tomber ce grief dans l'intervalle. La Regulation 31 des Regulations 1997 prévoit en effet que les dispositions transposant l'article 6, paragraphes 3 et 4, s'appliquent par analogie à l'égard des autorisations accordées au titre du Fisheries Act, qui régit les projets d'aquaculture.

152. À présent, la Commission reproche encore à l'Irlande que les projets d'aquaculture, c'est-à-dire dans les ZPS à ce jour seulement des fermes aquacoles, soient autorisés dans une procédure qui ne garantit pas l'application concrète de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats.

153. Selon la jurisprudence de la Cour, même si la réglementation nationale appli-

cable est, en soi, compatible avec le droit communautaire, un manquement peut découler de l'existence d'une pratique administrative qui viole ce droit⁷⁵. Il appartient à la Commission d'établir le manquement par une démonstration suffisamment documentée et circonstanciée de la pratique reprochée à l'administration et imputable à l'État membre concerné⁷⁶. Il faut que cette pratique administrative présente un certain degré de constance et de généralité⁷⁷.

154. D'après les indications de l'Irlande, l'autorisation des projets d'aquaculture relève de la compétence du ministère des Communications, de la Mer et des Ressources naturelles. Celui-ci est conscient qu'il répond de la conservation de la nature et la section 61, sous (e), du Fisheries Amendment Act 1997 l'incite à examiner les demandes d'autorisation de projets d'aquaculture en considérant les effets probables sur les populations de poissons sauvages, les habitats naturels ainsi que la flore et la faune. Il est nécessaire de se livrer à des consultations exhaustives en entendant en particulier les autorités chargées de la protection de la nature. Ces consultations ont permis d'évaluer les avantages de chaque demande et de considérer pleinement les incidences négatives sur l'environnement. Il serait loisible à tout un chacun de saisir un tribunal spécial

d'un recours contre l'autorisation d'un projet d'aquaculture, lequel applique lui aussi la section 61 du Fisheries Amendment Act 1997.

155. La Commission fonde en substance son grief sur l'étude réalisée par une organisation non gouvernementale irlandaise⁷⁸. L'Irlande ne conteste pas les constatations de l'étude. Elle a couvert 271 autorisations de projet d'aquaculture et 46 demandes sur lesquelles il n'avait pas encore été statué, s'étalant de juin 1998 à décembre 1999. 72 autorisations et 9 procédures en cours concernaient des projets situés dans une ZPS ou à proximité. Il s'agissait uniquement de fermes aquacoles, élevant des huîtres ou des coques. L'étude se fonde ainsi sur l'ensemble de la pratique administrative irlandaise dans ce domaine sur une période d'un an et demi. Elle permet donc de tirer des conclusions sur la pratique générale.

156. La Commission déduit de l'étude que les fermes aquacoles n'ont pas été soumises aux évaluations requises par l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats. Il s'agit surtout à cet égard de l'examen préalable consistant à vérifier si un projet requiert une évaluation (globale) des incidences sur les objectifs de conservation fixés pour une ZPS. Une telle évaluation doit être faite lorsque

75 — Arrêt du 27 avril 2006, Commission/Allemagne (C-441/02, Rec. p. I-3449, points 47 et suiv. et jurisprudence citée).

76 — Ibidem, point 49.

77 — Ibidem, point 50 et jurisprudence citée.

78 — Birdwatch Ireland, *Review of the Aquaculture Licensing System in Ireland*, 2000, annexe A-39 de la requête. Le Heritage Council irlandais, un organisme consultatif de droit public, a soutenu cette étude.

l'implantation d'une ferme aquacole est un projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site, mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets.

157. Les fermes aquacoles sont incontestablement soumises à autorisation dans la législation irlandaise, c'est-à-dire qu'elles sont des projets au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats. Elles ne seront pas, à tout le moins en règle générale, et probablement même jamais, directement liées ou nécessaires à la gestion du site.

158. Aux termes de l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive habitats, il est dès lors nécessaire d'évaluer les incidences de la ferme aquacole sur les objectifs de conservation du site concerné lorsqu'il ne peut être exclu, sur la base d'éléments objectifs, qu'elle affecte ledit site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans ou projets⁷⁹.

159. On ne peut en principe pas exclure pour toute ferme aquacole qu'elle affecte un

site de manière significative. L'étude produite par la Commission évoque en particulier la perte ou la modification de zones de nourrissage liées surtout à la récolte, en plus des perturbations que l'exploitation de la ferme aquacole inflige aux oiseaux.

160. L'Irlande ne prétend pas non plus dans la présente procédure que *tous* les projets d'aquaculture soient sans incidences, mais persiste seulement à dire que *tous* les projets de ce type n'affecteraient *pas* nécessairement une ZPS. Il admet ainsi que les projets d'aquaculture peuvent affecter une ZPS.

161. Au reste, la Commission a soutenu à la demande de l'Irlande un projet qui doit notamment structurer l'évaluation des projets d'aquaculture et répartir les ZPS au regard de projets de ce type en zones de sensibilités différentes⁸⁰. Les deux parties ont dès lors considéré dans le cadre de ce projet d'aide que les fermes aquacoles peuvent affecter de manière significative les ZPS.

162. La procédure d'autorisation doit dès lors assurer que *chaque* projet *particulier* d'aquaculture soit soumis à une évaluation des incidences lorsqu'il ne peut être exclu,

79 — Arrêt Waddenervereniging et Vogelbeschermingsvereniging (précité à la note 68, point 45).

80 — LIFE96 NAT/IRL/003240 — Management planning, monitoring, auditing of management and land acquisition for SPAs in Ireland, des informations sur ce projet d'aide peuvent être demandées sur <http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm>.

sur la base d'éléments objectifs, qu'il est susceptible d'affecter cette zone de manière significative. On peut déjà en douter pour l'Irlande, puisque à ce jour aucun projet d'aquaculture n'a manifestement fait l'objet d'une évaluation complète de ses incidences, alors que, d'après l'étude, les projets de ce type sont situés dans près de 25 % des cas dans une ZPS ou à proximité. De surcroît, ni les arguments de l'Irlande ni l'étude produite par la Commission ne permettent de conclure que la nécessité d'une évaluation des incidences ait été adéquatement examinée.

163. Ce qui surprend dans l'argumentation de l'Irlande c'est qu'elle expose certes au début que la Regulation 31 des Regulations 1997 a vocation à s'appliquer, mais que l'exposé même de la procédure ne donne aucune indication sur la façon dont les exigences de cette disposition, c'est-à-dire entre autres les exigences de l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive habitats, doivent être mises en œuvre dans la procédure d'autorisation. Il est vrai que, d'après cette présentation, les autorités chargées de délivrer les autorisations sont tenues de prendre exhaustivement les choses en considération, de procéder à des auditions et de mettre tout cela en balance. Mais elle n'indique pas qu'elles doivent se livrer à une évaluation des incidences lorsqu'on ne peut pas exclure, sur la base d'éléments objectifs, que le projet soit susceptible d'affecter le site de manière significative.

164. L'étude souligne ce doute, en particulier parce qu'elle montre que l'avis des

autorités de protection de la nature, qui ont une compétence professionnelle, n'est suivi que de manière limitée par les autorités chargées de délivrer les autorisations. Lorsque les autorités de protection de la nature ont donné leurs positions sur des fermes aquacoles dans des ZPS, les autorités chargées de délivrer les autorisations ont suivi cette position dans 64 % des cas. Le refus réclamé par les autorités environnementales de délivrer une autorisation dans cinq cas n'a toutefois été suivi par les autorités chargées de délivrer les autorisations que dans un seul cas⁸¹. Dans 8 % des cas, les autorités chargées de délivrer les autorisations n'ont pas considéré la position prise par les autorités de protection de la nature, car elles n'avaient pas respecté le délai de six semaines. L'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive habitats ne prévoit toutefois pas de délai de forclusion pour l'examen préalable. Il est d'autant plus critiquable qu'il ressort d'un document interne des autorités irlandaises, que la Commission a produit avec le mémoire en réplique⁸², que le dépassement du délai était dû à un manque d'effectifs des autorités de protection de la nature.

165. De surcroît, les autorisations des projets d'aquaculture dans des ZPS n'indiquaient nulle part que le projet se trouvait dans une ZPS et que cet aspect était

81 — D'après les chiffres, il semble que le refus ait été demandé dans cinq cas, mais que quatre de ces demandes aient été accordées.

82 — Annexe B-15 de la réplique, p. 179.

important. 86 % des autorisations de projets situés dans une ZPS n'indiquaient pas l'existence d'habitats, d'espèces ou de perturbations sensibles. 28 % seulement des autorisations ont établi l'accès à la ferme aquacole dans une ZPS, l'implantation même seulement dans moins de la moitié des cas.

166. On peut donc sérieusement douter que les autorités de protection de la nature puissent apporter leurs connaissances dans la procédure d'autorisation des projets d'aquaculture et que ces connaissances soient suffisamment prises en compte quand elles sont consignées dans une prise de position. On n'aperçoit pas non plus que les autorités chargées de délivrer les autorisations s'entourent d'avis de cette nature provenant d'autres sources. Il ne semble donc pas garanti que l'on ne statue sur les demandes d'autorisation de projets d'aquaculture sans évaluation des incidences que dans les cas où il peut être exclu, sur la base d'éléments objectifs, que le projet soit susceptible d'affecter un site de manière significative.

167. Compte tenu de ces doutes fondés quant au respect de l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive habitats, l'Irlande aurait dû exposer que l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive habitats est mis en œuvre, en pratique, dans l'examen des demandes d'autorisation de projets d'aquaculture. Cela aurait pu se faire par exemple en montrant, dans les quatre cas où les autorités chargées de

délivrer les autorisations ont autorisé des fermes aquacoles dans des ZPS contre l'avis des autorités de protection de la nature et sans évaluation des incidences, sur la base de quels éléments objectifs elles ont pu exclure que ces projets étaient susceptibles d'affecter les ZPS de manière significative. Elle aurait pu aussi exposer de quelles sources les autorités chargées de délivrer les autorisations tirent les connaissances ornithologiques qui leur ont permis d'exclure que les projets étaient susceptibles d'affecter des ZPS de manière significative sans prise de position du Conseil des autorités de protection de la nature ou sans l'avoir prise en compte. Il n'en a rien été.

168. On doit dès lors considérer que la pratique administrative suivie en Irlande dans la délivrance des autorisations de projets d'aquaculture dans des ZPS n'assure pas le respect de l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive habitats. En revanche, on ne dispose pas d'éléments suffisants pour établir la violation d'autres dispositions de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats.

169. Il s'ensuit que l'Irlande a omis de prendre toutes les mesures nécessaires pour se conformer aux dispositions de l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive habitats dans la délivrance des autorisations de projets d'aquaculture suscepti-

bles d'affecter de manière significative des sites classés en ZPS au titre de la directive oiseaux.

3. Sur les travaux du Glen Lake

170. La Commission reproche à l'Irlande d'avoir réalisé des travaux de drainage dans la ZPS du Glen Lake au mépris de l'article 6, paragraphes 2, 3 et 4, de la directive habitats. La ZPS a une superficie de 80 hectares environ et a été classée en 1995. Son importance tient en particulier à ses eaux. Le cygne sauvage (*Cygnus cygnus*) y hiberne en nombre significatif à l'échelle mondiale.

171. La Commission expose que, au cours des années 1992 et 1997, un organisme d'État irlandais, l'Office des travaux publics, aurait réalisé des travaux de drainage. Depuis lors, les zones humides de la ZPS auraient été considérablement asséchées. La végétation se serait modifiée et l'habitat palustre serait perdu. Les travaux n'ont pas été autorisés selon la procédure de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats et, dans le même temps, il y a violation de l'article 6, paragraphe 2, du fait de la détérioration de la zone.

172. Il convient tout d'abord de relever à l'endroit de ce grief que la directive habitats n'était pas encore applicable à des travaux accomplis en 1992. Sur ce point, le recours est donc non fondé.

173. Les griefs restants, relatifs aux travaux de 1997, soulèvent la question de savoir si des activités peuvent enfreindre à la fois l'article 6, paragraphe 2, et ses paragraphes 3 et 4. Les paragraphes 2 et 3 visent tous deux à empêcher que les objectifs de conservation soient affectés pour une zone de protection⁸³. Si toutefois un plan ou un projet a été autorisé selon la procédure de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats, l'application simultanée de la règle de protection générale de l'article 6, paragraphe 2, devient de ce fait superflue en ce qui concerne l'incidence de ce plan ou de ce projet sur la zone de protection concernée⁸⁴. Si en revanche la procédure d'autorisation n'a pas été accomplie, il est possible qu'à l'égard de ce projet il y ait aussi bien violation des dispositions procédurales de l'article 6, paragraphes 3 et 4, que des exigences de fond résultant des trois paragraphes pour les zones de protection.

174. L'examen de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats pouvant comporter les aspects de procédure et les exigences de fond touchant à la protection

83 — Arrêt Waddenzee et Vogelbeschermingsvereniging (précité à la note 68, point 36).

84 — Ibidem, point 35.

du site, il est préférable de commencer par examiner ces dispositions. Leur violation présuppose que les travaux de drainage soient un ou plusieurs projets non directement liés ou nécessaires à la gestion du site, mais susceptibles d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets.

175. Pour définir la notion de projet, la Cour s'est déjà fondée sur la définition donnée par l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la directive 85/337⁸⁵. D'après cette définition, la notion de projet couvre la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages ainsi que d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol. Des travaux d'entretien peuvent aussi constituer des interventions dans le milieu naturel ou le paysage, en particulier lorsqu'ils détériorent un habitat — comme en l'espèce — qui est le plus approprié à la protection d'oiseaux. Il s'agit donc d'un projet.

176. Il est constant que les travaux n'étaient pas directement liés ni nécessaires à la gestion du site.

177. Ils devaient donc être soumis à une évaluation des incidences sur les objectifs de

conservation fixés pour la ZPS, conformément à l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive habitats, s'il ne pouvait être exclu, sur la base d'éléments objectifs, qu'ils affectent ledit site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans ou projets⁸⁶. 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, en cas de doute quant à l'absence d'effets significatifs, il y a lieu de procéder à une évaluation⁸⁷.

178. L'Irlande estime qu'il n'y avait aucune raison de douter de l'absence d'effets significatifs, dès lors que les canaux de drainage existent depuis près de 50 ans et qu'ils avaient été entretenus à plusieurs reprises depuis lors sans que Glen Lake ait perdu de ce fait son intérêt ornithologique particulier. Les organismes compétents auraient ainsi pu considérer que les travaux d'entretien de 1992 et de 1997 n'auraient pas détérioré la ZPS.

179. Ces allégations ne sont pas convaincantes. Les travaux de drainage sont à l'évidence de nature à avoir des effets importants sur les zones humides dans leurs

85 — Ibidem, point 24.

86 — Ibidem, point 45.

87 — Ibidem, point 44.

abords. Des enseignements tirés de travaux de drainage faits dans le passé ne peuvent lever ces doutes que s'ils sont documentés de manière suffisamment précise et attestent sans aucun doute que les travaux prévus n'affectent pas les importantes caractéristiques ornithologiques de la ZPS. On n'aperçoit pas en l'espèce que les enseignements tirés du passé avaient cette qualité. La Commission indique plutôt à juste titre que l'on ignore si les travaux faits dans le passé ont affecté ou non la zone.

180. L'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive habitats a donc été violé en ce que les incidences des travaux sur les objectifs de conservation de la ZPS auraient dû être évaluées avant leur réalisation.

181. Aux termes de l'article 6, paragraphe 3, deuxième phrase, de la directive habitats, les autorités irlandaises, compte tenu des conclusions de l'évaluation des incidences des travaux sur les objectifs de conservation du site concerné, n'auraient pu autoriser 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. Il en est ainsi lorsqu'il ne subsiste aucun doute raisonnable d'un point de vue scientifique quant à l'absence de tels effets⁸⁸.

182. En l'absence déjà d'évaluation des incidences, une autorisation aurait été illégale d'après l'article 6, paragraphe 3, deuxième phrase, de la directive habitats. L'exposé de l'Irlande montre néanmoins qu'une autorisation n'était pas possible, car la ZPS était affectée. L'Irlande reconnaît que l'état des eaux du lac est décisif en particulier pour le séjour des cygnes sauvages, car ceux-ci sont attirés par la grande surface des eaux. Il concède aussi que l'entretien des canaux de drainage en 1997 a accéléré la baisse du niveau des eaux et aurait de ce fait écourté la durée des séjours des cygnes sauvages. Il ressort de l'exposé de l'Irlande que les travaux faits aux canaux de drainage ont donc détérioré à tout le moins temporairement l'aptitude de la ZPS du Glen Lake à l'hivernage des cygnes sauvages. La conservation de zones d'hivernage des cygnes sauvages étant l'objectif essentiel de la ZPS, son intégrité serait affectée au sens de l'article 6, paragraphe 3, deuxième phrase de la directive habitats.

183. Une autorisation au titre de l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats est aussi exclue. L'Irlande avance à titre de justification le seul fait que l'entretien des canaux de drainage est une obligation légale qui existe depuis longtemps déjà. L'idée sous-jacente est que, dans l'esprit de l'Irlande, le drainage est d'intérêt public. Un tel intérêt, même s'il devait primer l'intérêt à protéger la ZPS, ne peut toutefois justifier une détérioration selon l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats qu'en l'absence de solutions alternatives. En l'espèce, l'Irlande expose elle-même qu'une digue peut empêcher les inconvénients du

88 — Arrêt Waddenzee et Vogelbeschermingsvereniging (précité à la note 68, point 67).

drainage, mais elle n'indique en revanche pas que des obstacles insurmontables s'opposaient à la construction de la digue avant la réalisation des travaux d'entretien. Il y avait donc au moins une solution alternative aux travaux réalisés sous la forme qui a affecté le site.

184. Il s'ensuit que les travaux d'entretien ont été réalisés de manière non conforme à l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats. La violation de ces dispositions tenant aussi au fait que l'intégrité de la ZPS a été affectée, il y a dans le même temps violation de l'article 6, paragraphe 2.

185. L'Irlande a donc omis de prendre toutes les mesures pour respecter l'article 6, paragraphes 2, 3 et 4, de la directive habitats dans la réalisation des travaux d'entretien des canaux de drainage dans les abords de la ZPS du Glen Lake.

G — *Sur l'article 10 de la directive oiseaux*

186. La Commission fait enfin grief à l'Irlande de ne pas avoir rempli les obligations relatives à la recherche scientifique visées à l'article 10 de la directive oiseaux.

187. L'article 10 de la directive oiseaux prévoit:

«1. Les États membres encouragent les recherches et les travaux nécessaires aux fins de la protection, de la gestion et de l'exploitation de la population de toutes les espèces d'oiseaux visées à l'article 1^{er}.

2. Une attention particulière sera accordée aux recherches et aux travaux portant sur les sujets énumérés à l'annexe V. Les États membres adressent à la Commission toutes les informations nécessaires de manière à ce qu'elle puisse prendre les mesures appropriées en vue de la coordination des recherches et travaux visés au présent article.»

188. L'annexe V énumère les axes suivants de recherche:

«a) Établissement de la liste nationale des espèces menacées d'extinction ou particulièrement en danger en tenant compte de leur aire de répartition géographique;

- b) recensement et description écologique des zones d'importance particulière pour les espèces migratrices au cours de leur migration, de leur hivernage et de leur nidification; simplement la faculté de réaliser de telles recherches ou de les soutenir, mais elle n'en fait pas une obligation. La réalisation concrète a elle aussi montré des défaillances. L'Irlande a ainsi concédé ne pas disposer de données suffisantes pour identifier des ZPS pour le pluvier doré ou le faucon émerillon.
- c) recensement des données sur le niveau de population des oiseaux migrateurs en utilisant les résultats du baguage;
- d) détermination de l'influence des modes de prélèvement sur le niveau des populations; 190. L'Irlande invoque en revanche la jurisprudence irlandaise selon laquelle la formulation choisie pour la recherche ornithologique — «the Minister may [...]» — peut aussi se comprendre comme une obligation. Il indique qu'en Irlande des recherches sont réalisées au titre des obligations de l'article 10 de la directive oiseaux.
- e) mise au point et développement de méthodes écologiques pour prévenir les dommages causés par les oiseaux;
- f) détermination du rôle de certaines espèces comme indicateur de pollution; 191. Ainsi que la Commission le souligne cependant à juste titre, la seule possibilité qui existe est que la section 11, sous (3), du Wildlife Act 1976 s'entende comme une obligation en dépit de sa formulation souple. L'Irlande n'a pas produit de décision de justice qui adopterait cette interprétation. Il s'ensuit que la section 11, sous (3), du Wildlife Act 1976 n'est pas formulée de manière suffisamment claire et univoque pour répondre aux exigences de l'article 10 de la directive oiseaux.
- g) étude des effets dommageables de la pollution chimique sur le niveau de population des espèces d'oiseaux.»

189. La législation irlandaise — section 11, sous (3), du Wildlife Act 1976 — prévoit

192. De surcroît, l'Irlande n'a pas réfuté le grief tiré de l'absence d'efforts de recherche

suffisants entrepris pour les deux espèces citées plus haut. Ce point doit donc être considéré comme acquis.

193. Il ressort de l'ensemble des éléments du recours que des lacunes analogues existent pour le martin-pêcheur et existaient pour d'autres espèces à tout le moins depuis longtemps. Celles-ci se traduisent en particulier par des classements insuffisants de sites en ZPS. Les axes de recherche énumérés à l'annexe V ne sont pas mentionnés non plus dans la section 11 du Wildlife Act.

194. L'Irlande a donc omis de prendre toutes les mesures pour respecter l'article 10 de la directive oiseaux.

IV — Sur les dépens

195. Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de l'Irlande et celle-ci ayant succombé en l'essentiel de ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

196. En vertu du paragraphe 4 du même article, le Royaume d'Espagne et la République hellénique, qui sont intervenus au litige, supportent leurs propres dépens.

V — Conclusion

197. Nous proposons dès lors à la Cour de statuer comme suit:

«1) L'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1978, concernant la conservation des oiseaux

sauvages, et de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, en omettant:

- a) depuis le 6 avril 1981, de classer tous les territoires qui sont, conformément à l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive 79/409, les plus appropriés en nombre et en superficie aux espèces de l'annexe I et aux espèces migratrices dont la venue est régulière et, en particulier, en ce qu'elle n'a pas classé la zone de Cross Lough (Killadoon) et en ce qu'elle n'a pas inclus deux zones de l'estuaire du fleuve Tolka dans les zones de protection spéciale Sandymount Strand and Tolka Estuary;
- b) d'assurer que, depuis le 6 avril 1981, les dispositions de l'article 4, paragraphe 4, première phrase, de la directive 79/409 soient appliquées aux sites qui doivent être classés en zone de protection spéciale conformément à cette directive, mais qui n'ont pas été classés comme tels;
- c) d'appliquer pleinement et régulièrement les exigences de l'article 4, paragraphe 4, deuxième phrase, de la directive 79/409;
- d) de prendre toutes les mesures nécessaires pour se conformer aux dispositions de l'article 6, paragraphe 2, de la directive 92/43 à l'égard des sites classés en zone de protection spéciale avant l'adoption au titre de la directive 79/409 des Statutory Instruments n° 94/1997, European Communities (Natural Habitats) Regulations, 1997;
- e) de prendre toutes les mesures nécessaires pour se conformer à l'article 6, paragraphe 2, de la directive 92/43 à l'égard de la détérioration de toutes les zones de protection spéciale relevant de cette disposition par des personnes qui ne sont pas propriétaires des zones en question;

- f) de prendre toutes les mesures pour se conformer aux dispositions de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive 92/43 en ce qui concerne les plans;

- g) de prendre toutes les mesures nécessaires pour se conformer aux dispositions de l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive 92/43 dans la délivrance des autorisations de projets d'aquaculture;

- h) de prendre toutes les mesures pour respecter l'article 6, paragraphes 2, 3 et 4, de la directive 92/43 dans la réalisation des travaux d'entretien de canaux de drainage dans les abords de la zone de protection spéciale du Glen Lake; et

- i) de prendre toutes les mesures pour respecter l'article 10 de la directive 79/409.

2) Le recours est rejeté pour le surplus.

3) L'Irlande est condamnée aux dépens.

4) Le Royaume d'Espagne et la République hellénique supportent leurs propres dépens.»