Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M ME ELEANOR SHARPSTON
présentées le 22 novembre 2012 [1]

Affaire C-258/11

Peter Sweetman
Irlande
Attorney General
Minister for the Environment, Heritage and Local Government
contre
An Bord Pleanala

[demande de décision préjudicielle formée par la Supreme Court (Irlande)]

«Environnement — Zones spéciales de conservation — Évaluation des incidences d'un plan ou d'un projet sur un site protégé — Atteinte à l'intégrité du site concerné»

Introduction

1. La présente demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 6 de la directive habitats [2]. La question soumise à la Cour concerne en particulier l'interprétation correcte de l'article 6, paragraphe 3, qui porte sur des plans ou des projets non directement liés ou nécessaires à la gestion d'un site d'habitat. Cette disposition s'applique lorsqu'un tel plan ou projet est «susceptible d'affecter ce site de manière significative». Dans ce cas, il convient de procéder à une évaluation appropriée des incidences sur le site. 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». La juridiction nationale souhaite obtenir des éclaircissements sur la signification de cette dernière expression.

Cadre juridique

Droit de l'Union

2. L'article 1er de la directive habitats comporte les définitions suivantes:

«a) *conservation:* un ensemble de mesures requises pour maintenir ou rétablir les habitats naturels et les populations d'espèces de faune et de flore sauvages dans un état favorable au sens des points e) et i);

[…]

1 — Langue originale: l'anglais.

2 — Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206, p. 7, ci-après la «directive habitats»).

d) *types d'habitats naturels prioritaires:* les types d'habitats naturels en danger de disparition présents sur le territoire visé à l'article 2 et pour la conservation desquels la Communauté porte une responsabilité particulière, compte tenu de l'importance de la part de leur aire de répartition naturelle comprise dans le territoire visé à l'article 2. Ces types d'habitats naturels prioritaires sont indiqués par un astérisque (*) à l'annexe I;

e) *état de conservation d'un habitat naturel:* l'effet de l'ensemble des influences agissant sur un habitat naturel ainsi que sur les espèces typiques qu'il abrite, qui peuvent affecter à long terme sa répartition naturelle, sa structure et ses fonctions ainsi que la survie à long terme de ses espèces typiques sur le territoire visé à l'article 2.

'L'état de conservation' d'un habitat naturel sera considéré comme 'favorable' lorsque:

— son aire de répartition naturelle ainsi que les superficies qu'il couvre au sein de cette aire sont stables ou en extension

et

— la structure et les fonctions spécifiques nécessaires à son maintien à long terme existent et sont susceptibles de perdurer dans un avenir prévisible

et

— l'état de conservation des espèces qui lui sont typiques est favorable au sens du point i);

[…]

i) *état de conservation d'une espèce:* l'effet de l'ensemble des influences qui, agissant sur l'espèce, peuvent affecter à long terme la répartition et l'importance de ses populations sur le territoire visé à l'article 2;

'L'état de conservation' sera considéré comme 'favorable', lorsque:

— les données relatives à la dynamique de la population de l'espèce en question indiquent que cette espèce continue et est susceptible de continuer à long terme à constituer un élément viable des habitats naturels auxquels elle appartient

et

— l'aire de répartition naturelle de l'espèce ne diminue ni ne risque de diminuer dans un avenir prévisible

et

— il existe et il continuera probablement d'exister un habitat suffisamment étendu pour que ses populations se maintiennent à long terme;

j) *site:* une aire géographiquement définie, dont la surface est clairement délimitée;

k) *site d'importance communautaire:* un site qui, dans la ou les régions biogéographiques auxquelles il appartient, contribue de manière significative à maintenir ou à rétablir un type d'habitat naturel de l'annexe I ou une espèce de l'annexe II dans un état de conservation favorable et peut aussi

contribuer de manière significative à la cohérence de 'Natura 2000' visé à l'article 3, et/ou contribue de manière significative au maintien de la diversité biologique dans la ou les régions biogéographiques concernées.

[…]

l) *zone spéciale de conservation:* un site d'importance communautaire désigné par les États membres par un acte réglementaire, administratif et/ou contractuel où sont appliquées les mesures de conservation nécessaires au maintien ou au rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et/ou des populations des espèces pour lesquels le site est désigné».

3. L'article 2 dispose:

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

2. Les mesures prises en vertu de la présente directive visent à assurer le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire.

3. Les mesures prises en vertu de la présente directive tiennent compte des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales.»

4. L'article 3, paragraphe 1, est libellé comme suit:

«Un réseau écologique européen cohérent de zones spéciales de conservation, dénommé 'Natura 2000', est constitué. Ce réseau, formé par des sites abritant des types d'habitats naturels figurant à l'annexe I et des habitats des espèces figurant à l'annexe II, doit assurer le maintien ou, le cas échéant, le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces concernés dans leur aire de répartition naturelle.

[…]»

5. L'article 4 prévoit la procédure à suivre pour la désignation de sites en vertu de la directive habitats. En substance, cette procédure nécessite l'élaboration par chaque État membre d'une liste de sites appropriés; cette liste est alors transmise à la Commission (article 4, paragraphe 1). Sur la base des informations fournies, la Commission établit à ce moment-là, en accord avec chacun des États membres, un projet de liste des sites d'importance communautaire (ci-après les «SIC»), faisant ainsi apparaître les sites qui abritent un ou plusieurs types d'habitats naturels prioritaires ou d'espèces prioritaires. La liste des sites sélectionnés est ensuite formellement arrêtée par la Commission européenne (article 4, paragraphe 2). Une fois qu'un site a été désigné en tant que SIC en vertu de la procédure prévue au paragraphe 2, l'État membre concerné désigne ce site comme une zone spéciale de conservation dans un délai maximal de six ans (article 4, paragraphe 4). Cependant, dès qu'un site est inscrit sur la liste des SIC, il est soumis aux dispositions de l'article 6, paragraphes 2, 3 et 4 (article 4, paragraphe 5).

6. L'article 6 dispose:

«1. Pour les zones spéciales de conservation, les États membres établissent les mesures de conservation nécessaires impliquant, le cas échéant, des plans de gestion appropriés spécifiques aux sites ou intégrés dans d'autres plans d'aménagement et les mesures réglementaires, administratives ou contractuelles appropriées, qui répondent aux exigences écologiques des types d'habitats naturels de l'annexe I et des espèces de l'annexe II présents sur les sites.

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

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

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

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

7. L'annexe I de la directive habitats comprend les entrées suivantes:

— «8240 * Pavements calcaires».

Droit national

8. Les aménagements routiers en Irlande sont soumis aux dispositions du Roads Act 1993 (la loi de 1993 sur les routes), tel que modifié. Les articles 50 et 51 de cette loi, combinés avec les European Communities (Environmental Impact Assessment) (Amendment) Regulations 1999 [règlement irlandais des Communautés européennes de 1999 (étude des incidences sur l'environnement)], soumettent les projets de routes à une procédure d'autorisation. Cette procédure impose d'effectuer une évaluation des incidences sur l'environnement en application de la directive 85/337/CE [3].

9. En outre, lorsqu'un projet de route est susceptible d'affecter de manière significative certains sites d'importance écologique, il sera soumis aux European Communities (Natural Habitats) Regulations 1997 [règlement irlandais des Communautés européennes de 1997 (habitats naturels), tel que modifié, ci-après le «règlement de 1997»], qui transposent la directive habitats en droit irlandais.

3 — Directive du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO L 175, p. 40).

10. L'article 2 du règlement de 1997 définit un «site européen» de sorte à inclure les sites que l'Irlande propose de soumettre à la Commission en vue de leur désignation en tant que SIC. L'article 4 prévoit une procédure de notification des sites en Irlande. Ces sites sont ensuite inscrits sur la liste transmise à la Commission en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de la directive habitats.

11. L'article 30 du règlement de 1997 dispose:

«1) Lorsqu'un projet d'aménagement routier non directement lié ou nécessaire à la gestion d'un site européen, mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres projets, nécessite l'autorisation du ministre de l'Environnement conformément à l'article 51 du Roads Act, 1993, ce dernier veille à ce que soit entreprise une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site.

[…]

3) Compte tenu des conclusions de l'évaluation entreprise au titre du paragraphe 1, le ministre de l'Environnement n'autorise le projet d'aménagement routier qu'après s'être assuré qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site européen concerné.

[…]

5) En dépit de conclusions négatives de l'évaluation, le ministre de l'Environnement peut, après avoir acquis la conviction qu'il n'existe aucune solution alternative, autoriser le projet d'aménagement routier si celui-ci répond à des raisons impératives d'intérêt public majeur.

6) a) Sous réserve du point b), les raisons impératives d'intérêt public majeur incluent les raisons de nature sociale ou économique;

b) si le site concerné abrite un type d'habitat naturel ou une espèce prioritaire, les seules considérations d'intérêt public majeur seront celles liées:

i) à la santé humaine ou à la sécurité publique;

ii) à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou;

iii) après avis de la Commission, à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur.»

12. Selon la juridiction de renvoi, les dispositions législatives internes ont pour effet d'appliquer à un site une protection équivalente à celle conférée par l'article 6, paragraphes 2, 3 et 4, de la directive habitats, à partir de la date à laquelle les propriétaires et occupants concernés ont été informés de la proposition d'inscrire le site concerné sur une liste destinée à être transmise à la Commission. Cette protection s'applique donc avant sa désignation en tant que SIC sur la liste adoptée par la Commission, conformément à l'article 4 de la directive habitats.

Faits, procédure et questions déférées

13. Par la décision 2004/813/CE[4], la Commission a adopté un projet de liste de SIC, conformément à l'article 4, paragraphe 2, de la directive habitats. Sur cette liste figurait un site comprenant Lough Corrib et les alentours, situé à County Galway, en Irlande. La superficie totale du site s'étendait à 20 582 hectares.

14. Par la décision 2008/23/CE[5], la Commission a abrogé la décision 2004/813 et a adopté une première liste actualisée des SIC. Cette liste comprenait le site de Lough Corrib pour la même superficie.

15. En décembre 2006, le ministre compétent a notifié, en Irlande, le site étendu de Lough Corrib, couvrant quelques 25 253 hectares. L'extension équivalait approximativement à 4 760 hectares. Le site étendu contient 270 hectares de pavement calcaire qui constitue un habitat naturel prioritaire visé à l'annexe I de la directive habitats.

16. En décembre 2007, le site étendu a été inclus dans une liste de sites transmise par l'Irlande à la Commission en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de la directive habitats.

17. Par la décision 2009/96/CE[6], la Commission a abrogé la décision 2008/23 et a adopté une deuxième liste actualisée des SIC, dans laquelle figurait le site étendu de Lough Corrib.

18. Entre-temps, l'An Bord Pleanala (l'autorité irlandaise responsable de l'aménagement du territoire, ci-après le «Board»), qui est l'autorité nationale compétente en Irlande aux fins de l'application de l'article 6 de la directive habitats, a adopté une décision le 20 novembre 2008 (ci-après la «décision en cause») autorisant un projet de route traversant une partie du site de Lough Corrib. Le projet de route est connu sous le nom de «the N6 Galway City Outer Bypass Road Scheme» (le projet N6 de contournement de la ville de Galway). La partie du site de Lough Corrib que traversera la route envisagée fait partie du site étendu de 4 760 hectares visé au point 15 ci-dessus.

19. Si le projet de route est réalisé, une zone de 1,47 hectare de pavement calcaire sera perdue de manière permanente[7]. Cette perte serait causée dans la zone d'extension du site qui contient 85 des 270 hectares de pavement calcaire situés sur le site de Lough Corrib dans son ensemble.

20. Avant d'adopter la décision en cause, le Board a nommé un expert inspecteur afin d'effectuer une évaluation des incidences (entre autres) du projet de route sur le site. Dans le cadre de ses attributions, il a étudié le site pendant 9 mois et a mis en place une audition de 21 jours au total à laquelle les parties intéressées ont été représentées oralement et/ou par écrit. Sur la base de l'étude, ainsi que des informations et des arguments présentés à l'audition, l'inspecteur a établi un rapport et des recommandations qu'il a soumis au Board. Il a indiqué dans ce rapport que la perte «de l'ordre de 1,5 hectare» de pavement calcaire devait être considérée dans le contexte de la zone de 85 hectares de pavement calcaire située sur l'extension du site initial de Lough Corrib (considérant cette extension comme une «sous-zone distincte» de la totalité du site), plutôt que dans celui des 270 hectares de pavement calcaire situés à l'intérieur du site dans son ensemble. Il a également noté que la superficie

4 — Décision de la Commission, du 7 décembre 2004, arrêtant, en application de la directive 92/43, la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique atlantique (JO L 387, p. 1).

5 — Décision de la Commission, du 12 novembre 2007, arrêtant, en application de la directive 92/43, une première liste actualisée des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique atlantique (JO 2008, L 12, p. 1).

6 — Décision de la Commission, du 12 décembre 2008, adoptant, en application de la directive 92/43, une deuxième liste actualisée des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique atlantique (JO 2009, L 43, p. 466).

7 — La Commission affirme que ce chiffre est inexact et sous-estime l'étendue de la perte potentielle de pavement calcaire. Ce problème n'est cependant pas soulevé dans la décision de renvoi, ni explicitement ni implicitement. S'il concerne une question de fait, la Cour ne peut pas y répondre. Dans la mesure où les arguments de la Commission sur ce problème soulèvent des questions d'interprétation et, partant, de droit, lesdites questions ne relèvent pas du cadre des questions posées par la juridiction de renvoi et il n'est pas nécessaire d'y répondre pour statuer sur les questions préjudicielles. Je n'examinerai donc pas davantage ces questions.

de pavement calcaire qui serait perdue en conséquence du projet de route avait été «considérablement» réduite (de 3,8 hectares à 1,5 hectare) à la suite des mesures prises pour compenser la perte de pavement. S'agissant de la perte elle-même, l'inspecteur a conclu que «cette perte relativement minime n'équivaudrait pas, en termes quantitatifs, à un effet préjudiciable à l'intégrité de la zone». En ce qui concerne les questions de fragmentation et de perturbation, il a conclu que «le projet de construction ne nuira pas gravement à la réalisation des objectifs de conservation du site et ne nuira pas gravement à l'intégrité du site».

21. L'inspecteur a également conclu que l'«évaluation d'une incidence négative importante, compte tenu des mesures compensatoires», n'était pas inacceptable. Il ressort clairement de la décision de renvoi que l'utilisation de l'expression «incidence négative importante» indique que l'inspecteur suivait les lignes directrices établies par l'Irish National Roads Authority (l'autorité nationale irlandaise en charge des routes). L'objectif de ces lignes était d'exiger que toute incidence permanente sur un site tel que celui de Lough Corrib soit considérée comme une «[incidence] négative importante». L'utilisation de cette expression devrait dès lors être considérée comme se référant au caractère permanent de l'incidence.

22. Dans la décision en cause, le Board a marqué son accord avec l'évaluation des incidences sur l'environnement du projet effectuée par l'inspecteur. Le Board a conclu que l'aménagement, «bien qu'ayant localement un grave impact sur [le site] de Lough Corrib, ne portera pas atteinte à l'intégrité de [celui]-ci. L'aménagement […] n'aura donc pas des effets inacceptables sur l'environnement et est conforme à un aménagement correct et un développement durable de cette zone».

23. M. Peter Sweetman a contesté la décision en cause devant la High Court (Irlande), devant laquelle il a fait valoir en particulier que le Board avait conclu à tort que le projet de route ne portera pas atteinte à l'intégrité du site de Lough Corrib. La demande ayant été rejetée en première instance, M. Sweetman a interjeté appel devant la Supreme Court, qui a déféré les questions préjudicielles suivantes:

«1) Quels sont les critères juridiques qui doivent être appliqués par l'autorité compétente pour examiner si un plan ou projet relevant de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats est susceptible d'avoir un effet préjudiciable pour l'intégrité du site?

2) L'application du principe de précaution a-t-elle pour conséquence qu'un tel plan ou projet ne peut pas être autorisé s'il a pour conséquence une perte permanente et non renouvelable de la totalité ou d'une partie de l'habitat en cause?

3) Le cas échéant, quels sont les rapports entre l'article 6, paragraphe 4, et le fait de décider, conformément à l'article 6, paragraphe 3, qu'un plan ou projet ne portera pas atteinte à l'intégrité du site?»

24. Des observations écrites ont été présentées par M. Sweetman, le Board, le Galway County Council et le Galway City Council (ci-après collectivement les «autorités locales»), l'Irlande, le gouvernement du Royaume-Uni et la Commission. À l'audience du 12 septembre 2012, M. Sweetman, le Board, les autorités locales, l'Irlande, les gouvernements grec et du Royaume-Uni, ainsi que la Commission, étaient représentés et ont présenté des observations orales à la Cour.

Analyse

Recevabilité

25. À la date de la décision en cause, l'extension du site de Lough Corrib avait été notifiée en Irlande conformément à l'article 4 du règlement de 1997, mais n'avait pas encore été désignée en tant que SIC sur la liste des sites adoptée par la Commission. L'extension faisait donc l'objet de la protection prévue à l'article 30 du règlement de 1997, mais pas de celle de l'article 6, paragraphes 2, 3 et 4, de la directive habitats [8]. La Supreme Court avait, j'en ai la conviction, pleinement connaissance de cet élément lorsqu'elle a adopté la décision de renvoi. Les autorités locales soutiennent toutefois que les questions déférées se rapportent exclusivement à l'interprétation du droit national et ne relèvent pas de la compétence de la Cour. Celle-ci devrait en conséquence refuser d'y répondre.

26. À mon sens, une interprétation aussi stricte de l'article 267 TFUE n'est pas fondée.

27. Il ressort clairement de la jurisprudence de la Cour que celle-ci est compétente pour statuer à titre préjudiciel dans des affaires qui concernent des dispositions législatives nationales adoptées en vue de mettre en œuvre le droit de l'UE, même si les circonstances de la cause ne sont pas, en tant que telles, régies par ledit droit.

28. Tel sera le cas lorsque les dispositions nationales concernées visent à adopter les mêmes solutions que celles retenues par le droit de l'Union, à condition que lesdites dispositions aient été rendues applicables par le droit national de manière directe et inconditionnelle. La législation doit contenir des indications suffisamment précises qui permettent d'en déduire que la volonté du législateur national était de renvoyer au contenu des dispositions de l'UE. La Cour a fondé cette interprétation de l'article 267 TFUE sur le motif selon lequel, pour éviter des divergences d'interprétation futures, les dispositions ou les notions reprises du droit de l'Union reçoivent une interprétation uniforme, quelles que soient les conditions dans lesquelles elles sont appelées à s'appliquer [9].

29. Cette interprétation ne signifie pas que la Cour admettra qu'elle est compétente pour statuer dans chaque affaire qui nécessite l'application de dispositions nationales fondées sur le droit de l'Union. Ainsi, dans l'arrêt Kleinwort Benson [10], elle a considéré que la loi nationale en cause n'opérait pas de «renvoi direct et inconditionnel» aux dispositions du droit européen, par lequel celles-ci seraient rendues applicables dans l'ordre juridique interne, mais se limitait à prendre lesdites dispositions pour modèle. En outre, tandis que certaines dispositions de la législation nationale contenaient la reproduction presque littérale des dispositions équivalentes en droit européen, d'autres avaient un libellé différent, et la possibilité pour les autorités de l'État concerné d'adopter des modifications «destinées à produire des divergences» avec les dispositions correspondantes était expressément prévue.

30. Bien que le champ d'application de l'article 30 du règlement de 1997 soit limité aux projets d'aménagements routiers et qu'il soit donc plus restrictif que celui de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats, il est néanmoins évident qu'il visait à adopter les mêmes solutions dans ce contexte que celles retenues par les dispositions de la directive. Son application est à la fois directe et inconditionnelle. L'intitulé du règlement de 1997 témoigne du fait qu'il a été adopté aux fins de la transposition de la législation européenne en droit interne [11].

8 — La décision en cause a été adoptée le 20 novembre 2008. La décision de la Commission d'inclure le site étendu dans la liste actualisée des sites a été adoptée le 12 décembre 2008, à savoir trois semaines après la date de la décision en cause.

9 — Voir, à cet égard en général, arrêt du 21 décembre 2011, Cicala (C-482/10, Rec. p. I-14139, points 17 à 19).

10 — Arrêt du 28 mars 1995 (C-346/93, Rec. p. I-615, point 16).

11 — Voir, à cet égard, arrêt du 22 décembre 2008, Les Vergers du Vieux Tauves (C-48/07, Rec. p. I-10627, point 22).

31. Dans ce contexte, je pense que la nécessité d'éviter les divergences d'interprétation futures entre l'article 30 du règlement de 1997 et l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats est primordiale. Dès qu'un site a été désigné en tant que SIC sur la liste des sites adoptée par la Commission, il est évident que l'article 30, dans le cadre de son application à ce site, doit être interprété conformément à l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats. De la même manière, l'article 30 doit être interprété et appliqué de manière cohérente en vertu du droit national, que le site en question ait été (déjà) désigné en tant que SIC ou non. Par conséquent, les juridictions irlandaises doivent avoir la certitude, lorsqu'elles interprètent l'article 30 dans une affaire dans laquelle l'article 6, paragraphe 3, ne s'applique pas (encore), qu'elles ne devront pas modifier cette interprétation à la suite d'une affaire où ladite disposition s'appliquerait [12].

32. Les autorités locales soutiennent que la dimension européenne requise fait défaut: étant donné que le site ne relevait pas, pendant la période de référence, du champ d'application de l'article 6, paragraphe 3, la Commission ne serait pas compétente pour se prononcer aux fins de l'article 6, paragraphe 4. Cet argument me semble dénué de pertinence. Ce fait n'affecte en rien la nécessité d'éviter les divergences d'interprétation visées au point 31 ci-dessus. En outre, si (en se fondant sur une interprétation correcte de l'article 30 lu à la lumière de la directive habitats) la seule manière de réaliser l'aménagement routier nécessite de recourir à l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats, il me semble que l'Irlande serait obligée soit de supprimer le site de la liste des sites visée au point 16 ci-dessus (bien que la manière dont elle pourrait le faire n'est pas claire), soit d'attendre jusqu'à ce que le site soit désigné et de s'adresser ensuite à la Commission en vertu de l'article 6, paragraphe 4. Cependant, il s'agirait là simplement de la conséquence logique de l'alignement de la législation nationale avec les exigences de la directive habitats avant la date à laquelle le réseau Natura 2000 a été effectivement constitué.

33. À la lumière des éléments qui précèdent, il me semble que le présent renvoi à la Cour a été effectué à bon droit par la Supreme Court et qu'il convient que la Cour tranche les questions déférées.

Première question

34. Par cette question, la juridiction nationale souhaite être orientée quant à l'interprétation de l'article 6, paragraphe 3, et, en particulier, de l'expression «effet préjudiciable pour l'intégrité du site».

35. Comme le Board l'a souligné à l'audience, la présente affaire sort de l'ordinaire dans la mesure où la majorité des affaires antérieures examinées par la Cour concerne des situations dans lesquelles il n'y avait pas eu d'évaluation appropriée aux fins de ladite disposition et dans lesquelles se posait la question de la nécessité d'une telle évaluation [13]. Dans la présente affaire, au contraire, une évaluation a été effectuée et nul ne sous-entend qu'elle aurait été menée de manière incorrecte; en effet, tout indique qu'elle a été menée très minutieusement [14]. Le litige concerne plutôt les conclusions tirées de cette évaluation, sur lesquelles le Board s'est fondé pour adopter la décision en cause.

36. Bien que la question concerne une expression unique utilisée à l'article 6, paragraphe 3, cette expression doit être appréhendée en tenant compte du contexte dans lequel elle est utilisée. Par conséquent, je vais examiner les objectifs que la directive habitats vise à réaliser, avant d'aborder les obligations contenues à l'article 6 dans son ensemble.

12 — Comme elle s'applique à présent effectivement au site étendu de Lough Corrib.

13 — Voir, par exemple, arrêts du 4 octobre 2007, Commission/Italie (C-179/06, Rec. p. I-8131); du 14 janvier 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, Rec. p. I-131); du 4 mars 2010, Commission/France (C-241/08, Rec. p. I-1697), et du 16 février 2012, Solvay e.a. (C-182/10).

14 — Voir points 20 à 22 ci-dessus.

Les objectifs de la directive habitats

37. L'article 2, paragraphe 1, indique que ladite directive a pour objet de contribuer à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et flore sauvages sur le territoire des États membres. L'article 2, paragraphe 2, prévoit que les mesures prises en vertu de la directive visent à assurer le *maintien ou* le *rétablissement*, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de la faune et de la flore sauvages «d'intérêt communautaire».

38. Le terme «conservation» est défini à l'article 1er, sous a), comme un «ensemble de mesures requises pour maintenir ou rétablir les habitats naturels […] dans un état favorable». Selon l'article 1er, sous e), l'état de conservation d'un habitat naturel sera considéré comme «favorable» notamment lorsque son aire de répartition naturelle ainsi que les superficies qu'il couvre au sein de cette aire sont *stables ou en extension* et que la structure et les fonctions spécifiques nécessaires à son maintien à long terme *existent et sont susceptibles de perdurer* dans un avenir prévisible.

39. À cette fin, l'article 3, paragraphe 1, requiert la constitution d'un réseau écologique européen cohérent de zones spéciales de conservation, dénommé «Natura 2000». Ce réseau vise notamment à assurer le maintien ou, le cas échéant, le rétablissement dans un état de conservation favorable, des types d'habitats naturels figurant à l'annexe I dans leur aire de répartition naturelle.

40. Le maintien ou, le cas échéant, le rétablissement dans un état de conservation favorable des habitats naturels constitue donc un objectif fondamental de la directive habitats. Ce but est nécessaire dans le contexte, repris au quatrième considérant de la directive habitats, de la dégradation continue de ces habitats et de la nécessité de prendre des mesures en vue de les conserver. Tel est a fortiori le cas des types d'habitats naturels prioritaires. L'article 1er, sous d), les définit comme les «types d'habitats naturels en danger de disparition» et indique que la Communauté porte une «responsabilité particulière» pour leur conservation.

L'article 6

41. L'article 6 doit être interprété dans ce contexte. En ce qui concerne les habitats naturels, il prévoit que des mesures de conservation nécessaires doivent être prises pour les zones spéciales de conservation (article 6, paragraphe 1) ainsi que des mesures appropriées pour éviter la détérioration de ces habitats naturels (article 6, paragraphe 2), d'une part, et il détermine des procédures à suivre en cas de plan ou de projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site (article 6, paragraphes 3 et 4), d'autre part. Sans ces dispositions, les notions de maintien et de rétablissement sur lesquelles se fonde la directive habitats risquent de se révéler dépourvues d'effet pratique.

42. Parmi les mesures prescrites par l'article 6, celles visées au paragraphe 1 qui se rapportent à l'établissement de mesures conservatoires n'intéressent pas directement la question. Elles existent essentiellement pour assurer que des mesures positives seront prises plus ou moins régulièrement afin d'assurer que l'état de conservation du site concerné sera maintenu et/ou rétabli.

43. Les paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 6 ont un objectif différent. Le paragraphe 2 impose une obligation générale visant à éviter la détérioration et les perturbations. Les paragraphes 3 et 4 déterminent ensuite les procédures à suivre à l'égard d'un plan ou d'un projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site (et qui n'est donc pas couvert par le paragraphe 1), mais qui est susceptible d'affecter ce site de manière significative. Ces trois paragraphes visent donc conjointement à empêcher que des dommages soient causés au site ou (dans des cas exceptionnels où les dommages doivent, pour des raisons impératives, être tolérés) à limiter ces dommages dans toute la mesure du possible. Ces dispositions devraient donc être interprétées comme un ensemble.

44. L'article 6, paragraphe 2, impose une exigence générale poursuivant le maintien du statu quo par les États membres [15]. La Cour l'a décrit comme une disposition qui «permet de répondre à l'objectif essentiel de la préservation et de la protection de la qualité de l'environnement, y compris de la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, et fixe une obligation de protection générale, consistant à éviter des détériorations ainsi que des perturbations qui pourraient avoir des effets significatifs au regard des objectifs de cette directive» [16]. L'obligation prévue à l'article 6, paragraphe 2, n'est pas absolue, au sens où elle impose le devoir d'assurer que le site concerné ne subira, à aucun moment, une quelconque altération. L'obligation doit plutôt être appréciée en tenant compte des objectifs de conservation du site [17], car ces derniers constituent le motif de la désignation du site. L'obligation consiste donc à prendre toutes les mesures appropriées afin d'éviter que ces objectifs soient compromis. L'authenticité du site en tant qu'habitat naturel, avec tout ce que cela implique pour la biodiversité de l'environnement, est ainsi préservée. Une négligence passive n'est pas envisageable.

45. L'article 6, paragraphe 3, en revanche, ne concerne pas la gestion quotidienne du site. Il ne s'applique qu'en cas de plan ou de projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site. Cette disposition établit une évaluation en deux étapes. La première étape consiste à déterminer si le plan ou le projet concerné est «susceptible d'affecter ce site de manière significative».

46. Il convient de s'arrêter sur ce point pour remarquer que, bien que les termes «likely to have [an] effect» utilisés dans la version anglaise du texte [18] font immédiatement songer à la nécessité d'établir un degré de probabilité, c'est-à-dire qu'ils semblent exiger une évaluation immédiate et très probablement détaillée des incidences que le plan ou le projet concerné pourrait avoir sur le site, l'expression utilisée dans les autres versions linguistiques est moins forte. Ainsi, l'expression utilisée dans la version française est «susceptible d'affecter», la version allemande utilise l'expression «beeinträchtigen könnte», la version néerlandaise se réfère à un plan ou projet qui «gevolgen kan heben», tandis que la version espagnole utilise l'expression «pueda afectar». Chacune de ces versions linguistiques suggère que l'évaluation est fixée à un niveau inférieur et que la question est simplement de savoir si le plan ou le projet concerné peut avoir un effet. Il convient de comprendre l'expression anglaise «likely to» dans ce sens [19].

47. Il en résulte que la *possibilité* qu'il y ait un effet significatif sur le site implique la nécessité d'effectuer une évaluation appropriée aux fins de l'article 6, paragraphe 3 [20]. La condition, à ce stade, voulant que le plan ou le projet soit susceptible d'avoir un effet significatif emporte donc l'obligation d'effectuer une évaluation appropriée. Il n'est pas nécessaire d'*établir* cet effet; il suffit, comme l'Irlande l'indique, de déterminer qu'il *peut* y avoir un tel effet.

15 — Voir, entre autres, à cet égard: arrêts du 7 septembre 2004, Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, Rec. p. I-7405, point 32); du 14 octobre 2010, Commission/Autriche (C-535/07, Rec. p. I-9483, point 58), et du 24 novembre 2011, Commission/Espagne (C-404/09, Rec. p. I-11853, point 127).

16 — Voir arrêt Stadt Papenburg (précité à la note 13, point 49 et jurisprudence citée).

17 — Voir, à cet égard, arrêt Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging (précité à la note 15, point 46).

18 — Lorsque la directive habitats a été adoptée en mai 1992, les langues officielles de la Communauté européenne étaient le danois, l'allemand, le grec, l'anglais, l'espagnol, le français, l'italien, le néerlandais et le portugais. Le texte de ladite directive fait donc foi dans chacune de ces versions linguistiques.

19 — Voir arrêt du 1er avril 2004, Borgmann (C-1/02, Rec. p. I-3219, point 25 et jurisprudence citée), en ce qui concerne la nécessité, en cas de disparité entre les diverses versions linguistiques d'un texte de l'UE, d'interpréter la disposition en cause en fonction de l'économie générale et de la finalité de la réglementation dont elle constitue un élément. Voir également, s'agissant des difficultés que peuvent soulever les différences dans les versions linguistiques, mes conclusions présentées le 6 mars 2007 dans l'affaire Emirates Airlines (arrêt du 10 juillet 2008, C-173/07, Rec. p. I-5237).

20 — Un exemple du type de confusion que peut faire naître cet acte législatif mal rédigé peut, selon moi, être trouvé dans l'arrêt Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging (précité à la note 15). Au point 41, la Cour mentionne l'exigence d'une évaluation appropriée lorsqu'il existe une «simple probabilité» que des effets significatifs apparaissent. Au point 43, la Cour se réfère à «une probabilité ou un risque» de tels effets. Au point 44, la Cour utilise l'expression «en cas de doute». Cette dernière me semble la meilleure pour exprimer la situation.

48. La condition selon laquelle l'effet concerné doit être «significatif» a été établie afin de fixer un seuil de minimis. Les plans ou projets qui n'ont pas d'effets sensibles sur le site sont ainsi exclus. Si tous les plans ou projets susceptibles de provoquer un effet *quelconque* sur le site devaient être visés par l'article 6, paragraphe 3, les activités sur le site ou à proximité de celui-ci seraient impossibles à réaliser en raison d'un excès de réglementation.

49. La limite de la première étape de l'article 6, paragraphe 3, se situe donc très bas. Elle fonctionne simplement comme un déclencheur afin de déterminer si une évaluation appropriée des incidences du plan ou du projet sur les objectifs de conservation du site doit être effectuée. L'objectif de cette évaluation est d'examiner minutieusement le plan ou le projet en cause sur la base de ce que la Cour a appelé les «meilleures connaissances scientifiques en la matière» [21]. L'avis du public peut également être demandé. Cet avis donne souvent une idée pratique précieuse, fondée sur des connaissances locales du site concerné et sur d'autres informations pertinentes qui seraient autrement inaccessibles à ceux qui mènent l'évaluation.

50. La vérification à laquelle procèdent les experts par leur évaluation consiste à déterminer si le plan ou le projet en cause a un «effet préjudiciable pour l'intégrité du site», car les autorités nationales compétentes doivent prendre une décision en se fondant sur cet élément. Le seuil de cette (deuxième) étape est sensiblement supérieur à celui fixé dans la première étape. Cette différence s'explique par le fait que la question (pour simplifier) n'est pas «devrions-nous vérifier?» (la question de la première étape), mais plutôt «que subira le site si ce plan ou projet est mis en œuvre et est-ce cohérent avec le 'maintien ou rétablissement', dans un état de conservation favorable, des habitats ou des espèces concernées?». Il n'est pas contesté dans la présente affaire que, si l'aménagement routier était réalisé, une partie de l'habitat serait perdue de manière permanente. La question est simplement de savoir si l'aménagement peut être autorisé sans franchir ce seuil et sans recourir aux autres éléments de l'article 6, paragraphe 3 (et, le cas échéant, à l'article 6, paragraphe 4).

51. Il est cependant évident que le seuil fixé dans cette étape de l'article 6, paragraphe 3, ne doit pas être trop élevé, dans la mesure où l'évaluation doit être menée en tenant dûment compte du principe de précaution. Ce principe s'applique lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à la portée des risques [22]. Les autorités nationales compétentes n'autorisent un plan ou un projet *qu'à la condition qu'elles aient acquis la certitude qu'il est dépourvu d'effets préjudiciables pour l'intégrité dudit site*. Lorsque subsiste une incertitude quant à l'absence d'effets préjudiciables, elles doivent refuser l'autorisation [23].

52. De quelle manière convient-il d'interpréter la référence dans cette expression à l'«intégrité» du site?

53. Il importe de s'arrêter ici à nouveau brièvement pour souligner les différentes versions linguistiques de l'article 6, paragraphe 3. La version anglaise utilise un terme abstrait («integrity»); cette approche est suivie, par exemple, par les versions française («intégrité») et italienne («integrità»). Certaines autres versions linguistiques sont plus concrètes. Ainsi, le texte allemand se réfère au site «als solches» (en tant que tel). La version néerlandaise évoque les «natuurlijke kennmerken» (caractéristiques naturelles) du site.

54. Nonobstant ces différences linguistiques, il me semble que le problème est identique. C'est l'unité fondamentale du site qui importe ici. En d'autres termes, la notion d'«intégrité» doit être comprise comme la pérennité des caractéristiques constitutives du site concerné dans leur intégralité et leur viabilité.

21 — Arrêt Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging (précité à la note 15, point 54).

22 — Arrêt du 5 mai 1998, National Farmers' Union e.a. (C-157/96, Rec. p. I-2211, point 63).

23 — Voir, à cet égard, arrêt Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging (précité à la note 15, points 56 à 59).

55. L'intégrité qu'il faut protéger est celle du «site». S'agissant d'un site d'un habitat naturel, ce terme renvoie à un site qui a été désigné en tenant compte de la nécessité de maintenir l'habitat en question (ou de le rétablir) dans un état de conservation favorable. Cet objectif est particulièrement important lorsque, comme dans la présente affaire, le site concerné est un habitat naturel prioritaire [24].

56. Il s'ensuit que les caractéristiques constitutives du site dont il faudra tenir compte sont celles qui ont motivé la désignation du site et les objectifs de conservation qui y sont afférents. Ainsi, pour déterminer si l'intégrité du site est affectée, la question essentielle que doit se poser l'autorité investie du pouvoir de décision est la suivante: «pour quelles raisons ce site *particulier* a-t-il été désigné et quels sont ses objectifs de conservation?». Dans la présente affaire, la désignation était motivée, du moins partiellement, par la présence de pavement calcaire sur le site, une ressource naturelle menacée de disparition qui, une fois détruite, ne peut pas être remplacée et qu'il est donc essentiel de conserver.

57. Finalement, l'effet sur l'intégrité du site doit être «préjudiciable». Dans un cas donné, l'évaluation appropriée de la deuxième étape en vertu de l'article 6, paragraphe 3, peut conclure que l'effet du plan ou du projet sur le site sera neutre, voire bénéfique; mais, si l'effet est négatif, le plan ou le projet ne peut pas être mis en œuvre, à tout le moins en vertu de cette disposition.

58. En quoi consiste alors un effet négatif ou «préjudiciable»? À cet égard, il convient de distinguer trois situations.

59. Un plan ou un projet peut impliquer une perte strictement temporaire de la qualité de l'environnement qui peut être complètement recouvrée; en d'autres termes, le site peut être rapidement rétabli dans son bon état de conservation. On peut citer, par exemple, le fait de creuser une tranchée dans la terre pour mettre en place une canalisation souterraine à l'extrémité d'un site. *À condition que* toute perturbation du site puisse être rétablie, il n'y a pas (selon moi) d'effet préjudiciable pour l'intégrité du site.

60. Cependant, il me semble qu'à l'inverse les mesures qui impliquent la destruction permanente d'une partie de l'habitat ayant motivé la désignation du site sont destinées par définition à être classées comme préjudiciables. En raison de cette destruction, les objectifs de conservation du site sont susceptibles d'être fondamentalement et irréversiblement compromis. Les faits à l'origine du présent renvoi relèvent de cette catégorie.

61. La troisième situation concerne des plans ou des projets dont l'effet sur le site se situera entre ces deux extrêmes. La Cour n'a pas entendu d'arguments détaillés indiquant que de tels plans ou projets doivent (ou non) être considérés comme impliquant un «effet préjudiciable pour l'intégrité du site». Je considère qu'il serait prudent de laisser ce point en suspens pour être tranché dans une affaire ultérieure.

62. Supposons qu'un plan ou un projet franchisse le seuil prévu à la deuxième phrase de l'article 6, paragraphe 3. Il faut alors examiner s'il peut être mis en œuvre en vertu l'article 6, paragraphe 4. Le mécanisme de cette disposition est déclenché par des «conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site». Ces termes, si l'article 6 est interprété comme un ensemble cohérent, doivent être compris en ce sens que le paragraphe 4 intervient précisément lorsque le paragraphe 3 cesse de s'appliquer, c'est-à-dire dès qu'il est constaté que le plan ou le projet en question ne peut pas être réalisé en vertu de l'article 6, paragraphe 3.

24 — Voir, à ce propos, point 40 ci-dessus.

63. L'article 6, paragraphe 4, à l'instar de l'article 6, paragraphe 3, est divisé en deux parties. La première s'applique à tout plan ou projet qui ne satisfait pas aux exigences de l'article 6, paragraphe 3. La deuxième s'applique uniquement lorsque le site concerné abrite un type d'habitat naturel prioritaire ou une espèce prioritaire.

64. En ce qui concerne la première série de conditions (générales), un plan ou un projet peut être réalisé uniquement pour des raisons impératives d'intérêt public majeur et lorsqu'il n'existe pas de solutions alternatives [25]. En outre, l'État membre concerné doit prendre toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 est protégée. Tandis que la Commission doit être informée des mesures compensatoires adoptées, elle ne participe pas, en soi, à la procédure. En d'autres termes, la législation reconnaît qu'il peut exister des circonstances exceptionnelles dans lesquelles des dommages à un habitat naturel protégé ou la perte de celui-ci peuvent être nécessaires, cependant, en permettant que de tels dommages soient causés ou qu'une telle destruction ait lieu, la législation insiste sur la nécessité de compenser pleinement les conséquences sur l'environnement [26]. Le statu quo, ou un état aussi proche que possible du statu quo, est ainsi maintenu dans les circonstances de l'espèce.

65. La deuxième partie est plus restrictive. Les motifs qui peuvent justifier la réalisation d'un plan ou d'un projet sont plus limités et les autorités de l'État membre concerné sont susceptibles de devoir obtenir l'avis de la Commission avant la mise en œuvre du plan ou du projet [27].

66. Tandis que les conditions prévues à l'article 6, paragraphe 4, sont rigoureuses à dessein, il importe de souligner qu'elles ne constituent pas un obstacle insurmontable pour obtenir une autorisation. La Commission a indiqué à l'audience que, parmi les 15 à 20 demandes introduites à ce jour en vue d'obtenir son avis en vertu de cette disposition, seule une demande a reçu une réponse négative.

67. À la suite de l'examen de l'article 6, paragraphe 3, dans ce contexte global, il me semble que toute interprétation de cette disposition qui prévoirait un niveau de protection inférieur à celui envisagé par l'article 6, paragraphe 4, ne saurait être exacte. Exiger que les États membres prennent «toute mesure compensatoire nécessaire» lorsqu'un plan ou un projet est mis en œuvre en vertu de cette dernière disposition de sorte à protéger la cohérence globale de Natura 2000, tout en leur permettant dans le même temps d'autoriser la réalisation des projets plus modestes en vertu de l'article 6, paragraphe 3, même si des dommages ou une destruction permanente ou de longue durée risquent de survenir, serait incompatible avec le système général mis en place par l'article 6. Une telle interprétation ne parviendrait pas à prévenir ce que la Commission appelle le phénomène de «mort à petit feu», à savoir la perte cumulative d'habitats à la suite des multiples (ou du moins à la suite d'un certain nombre de) projets mineurs ayant obtenu l'autorisation pour être réalisés sur le même site [28].

68. L'analyse ci-dessus consacre en substance le raisonnement avancé par M. Sweetman, l'Irlande et la Commission. Le Board, les autorités locales et le Royaume-Uni adoptent une approche différente, étroitement liée au libellé littéral de l'article 6, paragraphe 3. En particulier, ils mettent l'accent sur la procédure en deux étapes prévue par cette disposition. Chaque étape est distincte et, selon eux, doit être appréhendée comme ayant un sens et un but différent.

25 — Voir, à cet égard, arrêt Solvay e.a. (précité à la note 13, points 71 et suiv.).

26 — Pour un exemple de mesures qui *ne* constituent *pas* des mesures compensatoires appropriées, voir point 29 de mes conclusions présentées le 3 mai 2007 dans l'affaire Commission/Italie (arrêt du 20 septembre 2007, C-388/05, Rec. p. I-7555). Je laisse en suspens la question générale sur la manière d'identifier les mesures qui *constituent* des mesures compensatoires appropriées en toute hypothèse.

27 — La législation renvoie aux conclusions de la Commission que celle-ci doit transmettre par voie d'avis et non d'une décision. Ses conclusions ne seront donc pas directement contraignantes pour les parties concernées. La Commission pourra néanmoins agir contre un État membre qui contrevient, ou permet à d'autres de contrevenir, à son avis. Un tiers lésé peut aussi intenter une action devant une juridiction nationale en vue d'obtenir une ordonnance à l'effet approprié.

28 — Une partie de la discussion à l'audience a porté sur la question de savoir si ce phénomène avait joué un rôle pour déterminer si le critère de l'«effet préjudiciable pour l'intégrité du site» en vertu de l'article 6, paragraphe 3, était rempli. À mon sens, il n'a aucun rôle à jouer dans ce contexte. Les critères pertinents sont ceux énoncés aux points 50 à 60 ci-dessus. Il n'est pas nécessaire d'aller au-delà de ces derniers.

69. En résumé, je présenterai l'autre approche comme suit.

70. Aux fins d'interpréter l'article 6, il convient de distinguer, d'une part, les paragraphes 1 et 2 et, d'autre part, les paragraphes 3 et 4. Les premiers visent à réglementer la gestion quotidienne du site. Les derniers portent, pour leur part, sur des plans ou des projets qui ne sont pas liés à cette gestion. Ils peuvent donc être considérés comme formulant des exceptions aux paragraphes 1 et 2. Afin d'examiner un tel plan ou projet, il est nécessaire, en premier lieu, de déterminer s'il est susceptible d'affecter le site de manière significative. Le terme «susceptible» devrait être interprété dans ce contexte comme visant une étude de probabilités (bien que fondée sur le principe de précaution – je ne pense pas qu'il y ait de contestation à cet égard). Un plan ou un projet qui n'a été pas considéré comme susceptible d'avoir un effet significatif pourrait être réalisé sans faire l'objet d'une évaluation de ses incidences.

71. À l'inverse, lorsqu'un tel effet a été pressenti, une évaluation est exigée. Dans le cadre de cet exercice et, partant, en déterminant si le plan ou le projet «porte atteinte à l'intégrité du site», il convient de garder à l'esprit que cette expression emporte un sens plus fort que «porte atteinte au site». De la même manière, l'expression «effet préjudiciable» doit être interprétée dans un sens plus fort que l'expression «affecte de manière significative» utilisée à la première étape de l'article 6, paragraphe 3. À défaut, il n'y aurait pas de distinction entre l'élément permettant de décider si une évaluation est requise (article 6, paragraphe 3, première phrase) et le critère pour déterminer si l'autorisation de réaliser un plan ou un projet doit être refusée (article 6, paragraphe 3, deuxième phrase).

72. Sur cette base, le Board soutient que la décision d'autoriser le projet de route en cause au principal a été correctement adoptée.

73. Les observations des parties qui soutiennent l'approche que je viens d'exposer sont bien élaborées. Elles ne doivent certainement pas être balayées d'un revers de main.

74. Cependant, je considère que ladite approche n'est pas correcte. En particulier, elle se focalise sur le libellé de l'article 6, paragraphe 3, pris isolément, et ne tient pas compte du contexte plus large dans lequel cette disposition doit être interprétée. Elle implique en conséquence une contradiction intrinsèque et irrémédiable entre le fait d'autoriser la réalisation de certains projets en vertu de l'article 6, paragraphe 3, alors que les projets visés à l'article 6, paragraphe 4, ne peuvent être mis en œuvre que si des mesures compensatoires pleinement appropriées sont adoptées. Cette approche n'aborde pas non plus l'argument de la «mort à petit feu».

75. De la même manière, ces arguments ne sont pas conciliables avec la jurisprudence de la Cour établie dans l'arrêt Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging [29]. En soutenant, au point 35, que l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats rend superflue une application concomitante de la norme de protection générale visée au paragraphe 2 du même article, la Cour ne souhaitait pas souligner les différences entre ces dispositions; au contraire, elle a choisi de mettre l'accent sur leur *similitude*. Elle a observé ensuite, au point 36, en gardant cet élément à l'esprit, que «l'autorisation d'un plan ou d'un projet, accordée en vertu de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats, suppose nécessairement qu'il a été considéré comme n'étant pas de nature à porter atteinte à l'intégrité du site concerné et, par voie de conséquence, comme n'étant pas non plus propre à

29 — Précité à la note 15, ci-dessus. Lorsqu'un plan ou un projet se révèle par la suite, même en l'absence de toute erreur imputable aux autorités nationales compétentes, de nature à entraîner des détériorations ou des perturbations, l'application de l'article 6, paragraphe 2, permet d'assurer que l'intégrité du site soit rétablie (point 37).

entraîner des détériorations ou des perturbations significatives au sens du paragraphe 2 dudit article». Au même motif, la Cour a jugé, dans l'arrêt Commission/Espagne, que «le paragraphe 2 de l'article 6 de la directive habitats et le paragraphe 3 de cet article visent à assurer le même niveau de protection» [30].

76. Eu égard aux éléments qui précèdent, il convient de répondre à la première question comme suit: afin d'examiner si un plan ou un projet auquel s'applique l'article 6, paragraphe 3, a un effet préjudiciable pour l'intégrité d'un site, il est nécessaire de déterminer si ce plan ou ce projet aura un effet négatif sur les éléments constitutifs du site concerné, compte tenu des raisons qui ont motivé la désignation du site et les objectifs de conservation y afférents. Un effet permanent ou de longue durée doit être considéré comme un effet préjudiciable. Aux fins de se prononcer sur cet effet, il y a lieu d'appliquer le principe de précaution.

Deuxième question

77. Par cette question, la juridiction de renvoi demande si le principe de précaution exige qu'un plan ou un projet soit rejeté s'il a pour conséquence une perte permanente et non renouvelable de la totalité ou d'une partie de l'habitat en cause. La question suggère implicitement que le principe concerné est susceptible de jouer un rôle distinct dans le cadre de l'évaluation que doivent mener les autorités en vertu de l'article 6, paragraphe 3. En d'autres termes, la question présume que, sans recours au principe de précaution, l'évaluation pourrait aboutir à des conclusions différentes que si elle y avait eu recours.

78. J'ai décrit l'application du principe de précaution au point 51 ci-dessus. Comme le notent les autorités locales, il s'agit d'un principe de procédure en ce sens qu'il décrit l'approche devant être suivie par l'autorité investie du pouvoir de décision et qu'il n'entraîne pas un résultat particulier.

79. La Cour a jugé, dans l'arrêt Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging, que l'article 6, paragraphe 3, intègre le principe de précaution [31]. Il en résulte, comme le remarque le Royaume-Uni, qu'il n'existe dans la structure de l'article 6, paragraphe 3, aucune lacune dans l'interprétation devant être comblée en appliquant le principe de précaution. Il s'ensuit également que le fait que ce principe est pertinent aux fins d'établir si une autorité compétente peut exclure tout effet préjudiciable à l'intégrité du site n'aborde nullement la question préalable ayant trait à la signification de ce critère.

80. Partant, il n'est pas nécessaire de répondre à la deuxième question.

Troisième question

81. Par cette question, la juridiction de renvoi cherche à déterminer quels sont les rapports entre les paragraphes 3 et 4 de l'article 6.

82. J'ai exposé mon analyse de ces rapports plus haut [32] et je n'ai rien à ajouter.

30 — Arrêt précité à la note 15, point 142.

31 — Arrêt précité à la note 15, point 58.

32 — Voir ci-dessus, points 62 et suiv.

Conclusion

83. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, je propose de répondre aux questions de la juridiction de renvoi comme suit:

Afin de déterminer si un plan ou un projet auquel s'applique l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, a un effet préjudiciable pour l'intégrité d'un site, il convient de déterminer si le plan ou le projet en cause aura un effet négatif sur les éléments constitutifs du site concerné, compte tenu des raisons qui ont motivé la désignation du site et les objectifs de conservation y afférents. Un effet permanent ou de longue durée doit être considéré comme un effet préjudiciable. Aux fins de se prononcer sur cet effet, il y a lieu d'appliquer le principe de précaution.