ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

21 juillet 2011 *

Dans l'affaire C-2/10,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Italie), par décision du 23 septembre 2009, parvenue à la Cour le 4 janvier 2010, dans la procédure

Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl,

Eolica di Altamura Srl

contre

Regione Puglia,

LA COUR (première chambre),

composée de M. A. Tizzano, président de chambre, MM. J.-J. Kasel, A. Borg Barthet, M. Ilešič (rapporteur) et E. Levits, juges,

* Langue de procédure: l'italien.

avocat général: M. J. Mazák,
greffier: M[me] A. Impellizzeri, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 10 février 2011,

considérant les observations présentées:

— pour Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl et Eolica di Altamura Srl, par M[es] S. Profeta et C. Rucireta, avvocati,

— pour la Regione Puglia, par M[es] L. A. Clarizio, L. Francesconi et M. Liberti, avvocati,

— pour la Commission européenne, par M[mes] K. Herrmann et D. Recchia, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 14 avril 2011,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2009, relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE (JO L 140, p. 16), de la directive 2001/77/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 septembre 2001, relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité (JO L 283, p. 33), de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206, p. 7, ci-après la «directive 'habitats'»), ainsi que de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 103, p. 1, ci-après la «directive 'oiseaux'»).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl (ci-après «Azienda Agro-Zootecnica Franchini») et Eolica di Altamura Srl (ci-après «Eolica di Altamura») à la Regione Puglia, au sujet d'un refus d'autorisation pour l'installation d'aérogénérateurs, non destinés à l'autoconsommation, sur des terrains situés dans le périmètre du parc national de l'Alta Murgia, zone protégée et classée en tant que site d'importance communautaire (ci-après le «SIC») et zone de protection spéciale (ci-après la «ZPS»), faisant partie du réseau écologique européen Natura 2000 (ci-après le «réseau Natura 2000»), alors qu'aucune évaluation préalable des incidences environnementales du projet sur le site spécifiquement concerné n'avait été effectuée.

Le cadre juridique

La réglementation de l'Union

La directive «oiseaux»

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

4 L'article 4, paragraphe 4, de ladite directive prévoit:

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

5 L'article 14 de la directive «oiseaux» dispose que «[l]es États membres peuvent prendre des mesures de protection plus strictes que celles prévues par la présente directive».

La directive «habitats»

6 Le troisième considérant de la directive «habitats» dispose:

«considérant que le but principal de la présente directive étant de favoriser le maintien de la biodiversité, tout en tenant compte des exigences économiques, sociales, culturelles et régionales, elle contribue à l'objectif général d'un développement durable; que le maintien de cette biodiversité peut, dans certains cas, requérir le maintien, voire l'encouragement, d'activités humaines.»

7 L'article 2 de la directive «habitats» est libellé comme suit:

«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.»

8 L'article 3, paragraphe 1, de ladite directive, énonce:

«Un réseau écologique européen cohérent de zones spéciales de conservation, dénommé 'Natura 2000', est constitué. Ce réseau […] 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.

Le réseau Natura 2000 comprend également les zones de protection spéciale classées par les États membres en vertu des dispositions de la directive ['oiseaux'].»

9 L'article 4 de la directive «habitats» régit la procédure visant à établir le réseau Natura 2000 ainsi que la désignation des zones spéciales de conservation par les États membres.

10 L'article 6 de la directive «habitats», qui édicte les mesures de conservation pour lesdites zones, dispose:

«[…]

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.

[…]»

11 Aux termes de l'article 7 de la directive «habitats»:

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

La directive 2001/77

12 Le deuxième considérant de la directive 2001/77 dispose:

«La promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables est au premier rang des priorités de l'[Union], […] pour des raisons de sécurité et de diversification de l'approvisionnement en énergie ainsi que de protection de l'environnement et pour des motifs liés à la cohésion économique et sociale. […]»

13 Conformément à son article 1er, la directive 2001/77 «a pour objet de favoriser une augmentation de la contribution des sources d'énergie renouvelables dans la production d'électricité sur le marché intérieur de l'électricité et de jeter les bases d'un futur cadre communautaire en la matière».

14 L'article 6 de ladite directive, intitulé «Procédures administratives», prévoit à son paragraphe 1:

«Les États membres ou les organismes compétents désignés par les États membres évaluent le cadre législatif et réglementaire existant concernant les procédures d'autorisation ou les autres procédures prévues à l'article 4 de la directive 96/92/CE, applicables aux installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables en vue de:

— réduire les obstacles réglementaires et non réglementaires à l'augmentation de la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables,

— rationaliser et accélérer les procédures au niveau administratif approprié, et

— veiller à ce que les règles soient objectives, transparentes et non discriminatoires, et tiennent dûment compte des particularités des différentes technologies utilisant des sources d'énergie renouvelables.»

La directive 2009/28

15 L'article 13 de la directive 2009/28, intitulé «Procédures administratives, réglementations et codes», dispose à son paragraphe 1:

«Les États membres veillent à ce que les règles nationales éventuelles relatives aux procédures d'autorisation, de certification et d'octroi de licences, qui s'appliquent aux installations de production et aux infrastructures connexes du réseau de transport et de distribution d'électricité, de chauffage ou de refroidissement à partir de sources d'énergie renouvelables et au processus de transformation de la biomasse en biocarburants ou autres produits énergétiques, soient proportionnées et nécessaires.

Les États membres prennent notamment les mesures appropriées pour veiller à ce que:

[…]

c) les procédures administratives soient simplifiées et accélérées au niveau administratif approprié;

d) les règles régissant l'autorisation, la certification et l'octroi des licences soient objectives, transparentes et proportionnées, ne créent aucune discrimination entre les demandeurs et tiennent pleinement compte des spécificités de chaque technologie en matière d'énergie renouvelable;

[…]

f) des procédures d'autorisation simplifiées et moins contraignantes, y compris par une simple notification, si le cadre réglementaire applicable le permet, soient mises en place pour les projets de moindre envergure et pour des dispositifs décentralisés destinés à la production d'énergie à partir de sources renouvelables, le cas échéant.»

16 Conformément à son article 26, la directive 2009/28 a abrogé, avec effet au 1er avril 2010, les articles 2, 3, paragraphe 2, et 4 à 8 de la directive 2001/77. Celle-ci sera entièrement abrogée à compter du 1er janvier 2012.

17 L'article 27, paragraphe 1, de la directive 2009/28 dispose:

«Sans préjudice de l'article 4, paragraphes 1, 2 et 3, les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive, le 5 décembre 2010 au plus tard.

[…]»

La réglementation nationale

18 La directive 2001/77 a été transposée en droit italien par le décret législatif nº 387 (decreto legislativo n. 387), du 29 décembre 2003 (GURI nº 25, du 31 janvier 2004, supplément ordinaire à la GURI nº 17), tel que modifié par la loi nº 244 (legge n. 244), du 24 décembre 2007 (GURI nº 300, du 28 décembre 2007, supplément ordinaire à la GURI nº 285), dont l'article 12 transpose le contenu de l'article 6 de ladite directive, relatif aux procédures d'autorisation des installations de production d'énergie à partir de sources renouvelables.

19 Cet article 12, intitulé «Rationalisation et simplification des procédures d'autorisation», prévoit ce qui suit:

«[…]

La construction et l'exploitation des installations de production d'électricité alimentées par des sources renouvelables […] sont subordonnées à une autorisation unique, délivrée par la région ou par les provinces déléguées, dans le respect des réglementations en vigueur en matière de protection de l'environnement, de protection du paysage et du patrimoine historique et artistique, qui constitue, si nécessaire, une dérogation à la législation en matière d'urbanisme […]

[…]

[…] En application des lignes directrices [pour le déroulement de la procédure visée au paragraphe 3], les régions peuvent indiquer des zones et des sites qui ne conviennent pas à certains types d'installations […]»

20 L'article 1er, paragraphe 1226, de la loi de finances nº 296 (legge finanzaria n. 296), du 27 décembre 2006 (GURI nº 299, du 27 décembre 2006, supplément ordinaire à la GURI nº 244), attribue au ministre de l'Environnement et de la Protection du territoire et de la mer l'autorité d'établir, par décret, des critères minimaux uniformes sur la base desquels les régions doivent adopter les mesures de conservation.

21 Par un décret du ministère de l'Environnement et de la Protection du territoire et de la mer du 17 octobre 2007, intitulé «Critères minimaux uniformes de définition de mesures de conservation relatives à des zones spéciales de conservation (ZSC) et à des zones de protection spéciale (ZPS)» (GURI nº 258, du 6 novembre 2007, ci-après le «décret du 17 octobre 2007»), l'obligation a été donnée aux régions et aux provinces autonomes d'interdire la réalisation de nouvelles installations éoliennes non destinées à l'autoconsommation dans toutes les ZPS.

22 Le décret du 17 octobre 2007 dispose à son article 5, paragraphe 1, intitulé «Critères minimaux uniformes pour la définition des mesures de conservation pour toutes les ZPS»:

«Pour toutes les ZPS, les régions et les provinces autonomes édictent, par l'acte visé à l'article 3, paragraphe 1, du présent décret, les interdictions suivantes:

[…]

l) la réalisation de nouvelles installations éoliennes, à l'exception des installations pour lesquelles, à la date d'adoption du présent acte, la procédure d'autorisation a été engagée par le dépôt du projet. Les organismes compétents devront évaluer les incidences du projet, compte tenu du cycle biologique des espèces pour lesquelles le site a été désigné, après avoir consulté l'INFS (Institut national pour la faune sauvage). Les

interventions de remplacement et de modernisation, y compris technologique, qui n'impliquent pas une augmentation de l'impact sur le site en relation avec les objectifs de conservation de la ZPS, ainsi que les installations destinées à l'autoproduction d'une puissance globale inférieure à 20 kW sont également exemptées[…]»

Réglementation de la Regione Puglia

23 L'article 2 de la loi régionale nº 31, du 21 octobre 2008, relative aux règles applicables en matière de production d'énergie à partir des sources renouvelables d'énergie, pour la réduction des émissions polluantes, et en matière environnementale (ci-après la «loi régionale nº 31»), dispose:

«[…]

(6) Conformément aux articles 6 et 7 de la directive ['habitats'], ainsi qu'aux articles 4 et 6 du règlement la transposant, prévu par le décret nº 357 du 8 septembre 1997, du président de la République, tel que modifié […], l'installation d'aérogénérateurs non destinés à l'autoconsommation est interdite dans les SIC et les ZPS faisant partie du réseau […] Natura 2000 […].

(8) L'interdiction établie par les [paragraphes] 6 et 7 ci-dessus s'étend sur une zone tampon de 200 mètres.»

Le litige au principal et la question préjudicielle

24 Eolica di Altamura déclare avoir acquis de la société Alburni Srl les droits relatifs à un projet de réalisation d'un parc d'éoliennes, non destiné à l'autoconsommation, sur des sols appartenant à Azienda Agro-Zootecnica Franchini et compris dans le périmètre du parc national de l'Alta Murgia, zone protégée et classée en tant que SIC et ZPS «pSIC/ZPS IT 9120007 Murgia Alta».

25 Tant la demande de non-opposition préalable de l'organisme chargé du parc que la demande de compatibilité environnementale présentée à la Regione Puglia ont été respectivement rejetées par des décisions du 1er septembre 2006, émanant de l'organisme chargé du parc, et du 4 juillet 2007, rendue par la Regione Puglia.

26 Le refus opposé par cette dernière a été motivé par un rappel des dispositions régionales pertinentes selon lesquelles, d'une part, pour le choix de la localisation des aérogénérateurs, les zones SIC et ZPS prévues par les directives «habitats» et «oiseaux» sont considérées comme totalement «inappropriées» et, d'autre part, à défaut de plan régulateur des éoliennes, les SIC et ZPS susmentionnés sont considérés comme des zones «inadaptées».

27 Azienda Agro-Zootecnica Franchini et Eolica di Altamura ont introduit un recours devant le Tribunale amministrativo regionale per la Puglia contre les décisions de refus et les dispositions réglementaires pertinentes de la Regione Puglia.

28 Par décision du 17 septembre 2008, cette juridiction a fait droit audit recours et annulé, par conséquent, lesdites dispositions réglementaires par lesquelles la Regione Puglia avait prescrit l'interdiction absolue de réaliser des éoliennes dans les SIC et ZPS prévus par les directives «habitats» et «oiseaux».

29 Toutefois, durant la procédure qui s'est terminée par ladite décision, la Regione Puglia a approuvé le règlement régional nº 15, du 18 juillet 2008, ayant lui aussi pour objet des mesures de conservation au sens desdites directives et du décret nº 357.

30 Dans la procédure au principal pendante devant la juridiction de renvoi, Azienda Agro-Zootecnica Franchini et Eolica di Altamura visent ainsi l'annulation de l'article 5, paragraphes 1, sous n), 4 et 4 bis, du règlement régional nº 15 au sens desquels, en substance, il est interdit de réaliser de nouvelles éoliennes, dans toutes les ZPS formant le réseau Natura 2000, et ce jusqu'à une zone tampon de 500 mètres. Ces sociétés font valoir, notamment, une violation des principes prévus par la directive 2001/77.

31 La Regione Puglia a conclu au rejet du recours comme irrecevable ou infondé.

32 Au cours de la procédure au principal, la loi régionale nº 31 est entrée en vigueur. Celle-ci prévoit à son article 2, paragraphe 6, l'interdiction de construire de nouvelles installations éoliennes, non destinées à l'autoconsommation, dans tous les sites du réseau Natura 2000, c'est-à-dire également dans les sites d'importance communautaire désignés conformément à la directive «habitats».

33 La juridiction de renvoi estime que l'article 2, paragraphe 6, de ladite loi régionale est immédiatement applicable au projet de parc éolien présenté par Azienda Agro-Zootecnica Franchini et Eolica di Altamura. En effet, cette disposition s'applique à la demande d'autorisation et de compatibilité environnementale présentée par ces sociétés à compter de l'entrée en vigueur de la loi régionale nº 31 (à savoir depuis le 8 novembre 2008) indépendamment de toute évaluation spécifique d'impact ou d'incidence environnemental.

34 Dans ces conditions, le Tribunale amministrativo regionale per la Puglia a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«Les dispositions combinées de l'article 1er, paragraphe 1226 de la loi nº 296 […], de l'article 5, paragraphe 1 du décret du […] 17 octobre 2007 et de l'article 2, paragraphe 6 de la loi [régionale] nº 31 […] sont-elles compatibles avec le droit [de l'Union] et, en particulier, avec les principes découlant des directives 2001/77[…] et 2009/28[…] et des directives ['oiseaux'] et ['habitats'], pour autant qu'elles interdisent de manière absolue et indifférenciée de localiser des aérogénérateurs non destinés à l'autoconsommation dans les SIC et les ZPS constituant le réseau [Natura 2000], au lieu de prévoir la réalisation d'une évaluation appropriée des incidences environnementales qui analyserait l'impact du projet visé sur le site spécifiquement concerné par l'intervention?»

Sur la question préjudicielle

35 À titre liminaire, il convient de rappeler que, dans le cadre d'un renvoi préjudiciel, si la Cour n'est pas compétente pour statuer sur la compatibilité d'une mesure nationale avec le droit de l'Union, elle est toutefois compétente pour fournir à la juridiction nationale tous les éléments d'interprétation relevant du droit de l'Union qui peuvent lui permettre d'apprécier cette compatibilité en vue du jugement de l'affaire dont elle est saisie (voir, notamment, arrêts du 21 septembre 2000, Borawitz, C-124/99, Rec. p. I-7293, point 17; du 8 juin 2006, WWF Italia e.a., C-60/05, Rec. p. I-5083, point 18, ainsi que du 22 mai 2008, citiworks, C-439/06, Rec. p. I-3913, point 21).

36 Dans cette perspective, il convient de considérer que la juridiction de renvoi demande, en substance, à la Cour si les directives «habitats», «oiseaux», 2001/77 et 2009/28 doivent être interprétées en ce sens qu'elles s'opposent à une réglementation qui

interdit l'installation d'aérogénérateurs non destinés à l'autoconsommation sur des sites appartenant au réseau Natura 2000, sans aucune évaluation préalable des incidences environnementales du projet sur le site spécifiquement concerné.

Sur l'interprétation des directives «habitats» et «oiseaux»

37 Afin de répondre à la question posée, il y a lieu d'examiner si les directives «oiseaux» et «habitats», et plus particulièrement l'article 6, paragraphe 3, de cette dernière, s'opposent à une réglementation telle que celle en cause dans l'affaire au principal.

38 Selon les sociétés requérantes au principal, ce type de réglementation méconnaît le système instauré par les directives «habitats» et «oiseaux». Elles font valoir, à cet égard, que le régime de protection instauré par ces directives n'interdit pas toute activité à l'intérieur des zones appartenant au réseau Natura 2000, mais conditionne uniquement l'autorisation desdites activités à la réalisation d'une évaluation préalable des incidences sur l'environnement en vertu de l'article 6, paragraphe 3, de la directive «habitats». Une réglementation telle que celle en cause dans l'affaire au principal, interdisant de façon absolue l'installation des nouveaux aérogénérateurs dans les sites appartenant audit réseau sans aucune évaluation préalable du plan ou projet sur un site spécifique, aurait donc pour conséquence de vider de tout contenu le système prévu par les directives «habitats» et «oiseaux».

39 La Commission et la Regione Puglia contestent cette argumentation. Elles soutiennent que l'article 6, paragraphe 3, de la directive «habitats» n'est pas applicable lorsqu'un plan ou un projet est interdit dans une zone faisant partie du réseau Natura 2000. Elles observent, à cet égard, que le fait que certaines activités puissent être auto-

risées à l'intérieur des sites appartenant audit réseau ne signifie toutefois pas que ces interventions doivent toujours avoir lieu. La Commission rappelle que, par ailleurs, l'article 193 TFUE autorise les États membres à maintenir ou à établir, sous certaines conditions, des mesures renforcées de protection de l'environnement.

40 Il convient de relever, d'emblée, que, ainsi qu'il a été observé par les parties au principal, le régime de protection que les directives «habitats» et «oiseaux» confèrent aux sites appartenant au réseau Natura 2000 n'interdit pas toute activité humaine à l'intérieur de ces sites, mais conditionne uniquement l'autorisation desdites activités à une évaluation préalable des incidences sur l'environnement du projet concerné. Ainsi, aux termes de l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive «habitats» — applicable, conformément à l'article 7 de ladite directive, aux zones classées en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de la directive «oiseaux», ou reconnues d'une manière similaire en vertu de l'article 4, paragraphe 2, de celle-ci — tout plan ou tout projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site, mais susceptible d'affecter ce dernier de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et d'autres projets, fait l'objet d'une évaluation de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de celui-ci.

41 En outre, il ressort d'une jurisprudence constante que le déclenchement du mécanisme de protection de l'environnement prévu à l'article 6, paragraphe 3, de la directive «habitats» exige l'existence d'une probabilité ou d'un risque qu'un plan ou un projet affecte le site concerné de manière significative (voir, notamment, arrêts du 7 septembre 2004, Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, Rec. p. I-7405, points 40 et 43, ainsi que du 4 octobre 2007, Commission/Italie, C-179/06, Rec. p. I-8131, point 33).

42 Il apparaît, par conséquent, que le législateur de l'Union a entendu créer un mécanisme de protection qui ne se déclenche que dans l'éventualité d'un plan ou d'un projet représentant un risque pour un site appartenant au réseau Natura 2000.

43 C'est au regard de ces considérations qu'il convient d'apprécier si les directives «habitats» et «oiseaux» s'opposent à une réglementation nationale et régionale telle que celle en cause dans l'affaire au principal.

44 Or, il ressort du dossier soumis à la Cour qu'une telle réglementation comporte l'interdiction de construire de nouveaux aérogénérateurs non destinés à l'autoconsommation dans les SIC et les ZPS faisant partie du réseau Natura 2000. Cette interdiction s'étend sur une zone tampon de 200 mètres.

45 Cette réglementation a pour conséquence le refus automatique de tout plan ou de tout projet ayant pour objet une nouvelle installation éolienne dans un de ces sites, et cela sans qu'aucune évaluation des incidences environnementales du plan ou du projet spécifique sur le site concret soit réalisée.

46 Force est donc de constater qu'une telle réglementation établit un régime de protection des sites appartenant au réseau Natura 2000 plus strict que celui instauré par les directives «habitats» et «oiseaux».

47 Par conséquent, ainsi que M. l'avocat général l'a considéré au point 33 de ses conclusions, pour répondre à la juridiction de renvoi, il faut déterminer si et dans quelles conditions le droit de l'Union permet aux États membres d'introduire des mesures nationales de protection plus strictes que celles prévues par lesdites directives.

48 À cet égard, il y a lieu de relever que la réglementation de l'Union, dans le domaine de l'environnement, n'envisage pas une harmonisation complète (voir, notamment, arrêts du 22 juin 2000, Fornasar e.a., C-318/98, Rec. p. I-4785, point 46, ainsi que du 14 avril 2005, Deponiezweckverband Eiterköpfe, C-6/03, Rec. p. I-2753, point 27).

49 En vertu de l'article 14 de la directive «oiseaux», les États membres peuvent prendre des mesures de protection plus strictes que celles prévues par cette directive.

50 La directive «habitats» ne contient pas une disposition équivalente à l'article 14 de la directive «oiseaux». Néanmoins, cette directive ayant été adoptée sur le fondement de l'article 192 TFUE, il y a lieu de relever que l'article 193 TFUE prévoit la possibilité pour les États membres d'adopter des mesures de protection renforcées. Cet article soumet de telles mesures aux seules conditions qu'elles soient compatibles avec le traité FUE et qu'elles soient notifiées à la Commission. La Cour a ainsi jugé que, «dans le cadre de la politique communautaire de l'environnement, pour autant qu'une mesure nationale poursuit les mêmes objectifs qu'une directive, le dépassement des exigences minimales établies par cette directive est prévu et autorisé par l'article 176 CE dans les conditions posées par celui-ci» (voir arrêt Deponiezweckverband Eiterköpfe, précité, point 58).

51 Or, il ressort, tant du dossier soumis à la Cour que des interventions des parties lors de l'audience, que la réglementation nationale et régionale en cause dans l'affaire au principal a pour objet essentiel la conservation des zones appartenant au réseau Natura 2000, et notamment la protection des habitats des oiseaux sauvages face aux dangers que les aérogénérateurs peuvent représenter pour ceux-ci.

52 Il en résulte qu'une réglementation telle que celle en cause dans l'affaire au principal, qui, afin de protéger les populations des oiseaux sauvages habitant dans des zones protégées appartenant au réseau Natura 2000, interdit de manière absolue la construction des nouveaux aérogénérateurs dans lesdites zones, poursuit les mêmes objectifs que la directive «habitats». Pour autant qu'elle établit un régime plus strict que celui instauré par l'article 6 de cette directive, elle constitue donc une mesure de protection renforcée au sens de l'article 193 TFUE.

53 Certes, il ne ressort pas du dossier soumis à la Cour que le gouvernement italien ait communiqué ces mesures à la Commission conformément à l'article 193 TFUE. Néanmoins, il convient de relever que ledit article impose aux États membres l'obligation de communiquer à la Commission les mesures de protection renforcées qu'ils entendent maintenir ou établir en matière d'environnement, mais ne subordonne pas la mise en œuvre des mesures envisagées à l'accord ou à la non-opposition de la Commission. Dans ce contexte, ainsi que l'avocat général l'a signalé au point 38 de ses conclusions, ni le libellé ni le but de la disposition examinée ne permettent donc de considérer que le non-respect de l'obligation de notification qui incombe aux États membres en vertu de l'article 193 TFUE entraîne à lui seul l'illégalité des mesures de protection renforcées ainsi adoptées (voir, par analogie, arrêts du 13 juillet 1989, Enichem Base e.a., 380/87, Rec. p. 2491, points 20 à 23; du 23 mai 2000, Sydhavnens Sten & Grus, C-209/98, Rec p. I-3743, point 100, ainsi que du 6 juin 2002, Sapod Audic, C-159/00, Rec. p. I-5031, points 60 à 63).

54 Il n'en demeure pas moins que les mesures de protection renforcées opérées par la réglementation nationale et régionale en cause dans l'affaire au principal doivent également respecter les autres dispositions du traité FUE.

55 Les requérantes au principal ont fait valoir à cet égard que l'objectif de développement des énergies nouvelles et renouvelables, tel qu'établi pour la politique de l'Union par l'article 194, paragraphe 1, sous c), TFUE, devrait primer sur les objectifs de protection de l'environnement poursuivis par les directives «habitats» et «oiseaux».

56 À cet égard, il suffit de rappeler que l'article 194 TFUE énonce à son paragraphe 1 que la politique de l'Union dans le domaine de l'énergie doit tenir compte de l'exigence de préserver et d'améliorer l'environnement.

57 Par ailleurs, une mesure telle que celle en cause dans l'affaire au principal, qui interdit uniquement l'installation des nouveaux aérogénérateurs non destinés à l'autoconsommation dans les sites appartenant au réseau Natura 2000, les aérogénérateurs destinés à l'autoconsommation avec une puissance égale ou inférieure à 20 kW pouvant être exemptés, n'est pas, par sa portée limitée, susceptible de mettre en péril l'objectif de l'Union de développement des énergies nouvelles et renouvelables.

58 Par conséquent, il y a lieu de conclure que les directives «oiseaux» et «habitats», et notamment l'article 6, paragraphe 3, de cette dernière, ne s'opposent pas à une mesure nationale de protection renforcée qui prévoit l'interdiction absolue de réaliser des installations éoliennes non destinées à l'autoconsommation à l'intérieur des zones appartenant au réseau Natura 2000 sans aucune évaluation des incidences environnementales du projet ou du plan spécifique sur le site concerné appartenant audit réseau.

Sur l'interprétation des directives 2001/77 et 2009/28

59 Il convient d'examiner si les directives 2001/77 et 2009/28 doivent être interprétées en ce sens qu'elles s'opposent à une réglementation telle que celle en cause dans l'affaire au principal.

60 En ce qui concerne, d'une part, la directive 2001/77, son article 1er énonce que celle-ci a pour objet de favoriser une augmentation de la contribution des sources d'énergie renouvelables dans la production d'électricité sur le marché intérieur de l'électricité et de jeter les bases d'un futur cadre communautaire en la matière.

61 À cette fin, l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2001/77 oblige les États membres à évaluer le cadre législatif et réglementaire concernant les procédures administratives, notamment d'autorisation, applicables aux installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables. Cette procédure d'évaluation vise des objectifs de rationalisation et de réduction d'obstacles administratifs, ainsi qu'à vérifier que les règles applicables à ce type d'installations soient objectives, transparentes et non discriminatoires.

62 Or, il apparaît que la juridiction de renvoi émet des doutes en ce qui concerne la conformité de la réglementation nationale et régionale en cause dans l'affaire au principal avec lesdits critères. Lors de l'audience, les requérantes au principal ont soutenu, par ailleurs, qu'une telle réglementation présentait un caractère discriminatoire à l'égard des installations éoliennes par rapport à d'autres activités industrielles soumises au régime d'évaluation préalable instauré par l'article 6, paragraphe 3, de la directive «habitats».

63 À cet égard, il convient de signaler, tout d'abord, qu'une interdiction totale de construire de nouveaux aérogénérateurs dans des zones appartenant au réseau Natura 2000, qui résulte d'une disposition législative, n'est pas contraire aux objectifs de rationalisation et de réduction d'obstacles administratifs et constitue par principe une procédure suffisamment transparente et objective.

64 S'agissant ensuite du caractère discriminatoire de la mesure, il y a lieu de rappeler que l'interdiction de discrimination édictée par l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2001/77 n'est que l'expression spécifique du principe général d'égalité, qui fait partie des principes fondamentaux du droit de l'Union et qui interdit que des situations comparables soient traitées de manière différente ou que des situations différentes soient traitées de manière égale, à moins que de tels traitements ne soient objectivement justifiés (voir, notamment, arrêts du 5 octobre 1994, Allemagne/Conseil, C-280/93, Rec. p. I-4973, point 67; du 3 mai 2007, Advocaten voor de Wereld, C-303/05, Rec.

p. I-3633, point 56, ainsi que du 16 décembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., C-127/07, p. I-9895, point 23).

65 Or, en l'espèce, il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier si la différence de traitement entre les projets de construction des aérogénérateurs et les projets concernant d'autres activités industrielles proposées sur des sites appartenant au réseau Natura 2000 peut se fonder sur les différences objectives existant entre ces deux types de projets.

66 Dans ce contexte, cette juridiction doit tenir compte des spécificités des installations éoliennes, tenant notamment aux dangers que celles-ci peuvent représenter pour les oiseaux, tels que les risques de collision, les perturbations et déplacements, l'effet «de barrière» forçant les oiseaux à changer de direction ou la perte ou la dégradation des habitats.

67 En ce qui concerne, d'autre part, la directive 2009/28, il convient de relever que, aux termes de l'article 13, paragraphe 1, de celle-ci, «[l]les États membres veillent à ce que les règles nationales éventuelles relatives aux procédures d'autorisation, de certification et d'octroi de licences, qui s'appliquent aux installations de production et aux infrastructures connexes du réseau de transport et de distribution d'électricité, de chauffage ou de refroidissement à partir de sources d'énergie renouvelables […], soient proportionnées et nécessaires». Notamment, les États membres doivent prendre des mesures appropriées pour que lesdites règles soient «objectives, transparentes et proportionnées, ne créent aucune discrimination entre les demandeurs et tiennent pleinement compte des spécificités de chaque technologie en matière d'énergie renouvelable».

68 Certes, ainsi que la Commission l'a remarqué dans ses observations, le délai de transposition de la directive 2009/28, fixé au 5 décembre 2010, n'était pas encore expiré à la date à laquelle la décision de renvoi a été rendue, à savoir le 23 septembre 2009.

69 Toutefois, ainsi que la Cour l'a déjà jugé et dans la mesure où la directive 2009/28 était déjà entrée en vigueur au moment des faits au principal, l'interprétation de celle-ci sollicitée par la juridiction de renvoi doit être considérée comme utile (voir, en ce sens, arrêt du 23 avril 2009, VTB-VAB et Galatea, C-261/07 et C-299/07, Rec. p. I-2949, points 29 à 41).

70 En effet, d'une part, il ressort de la jurisprudence que peuvent être considérées comme relevant du champ d'application d'une directive non seulement les dispositions nationales dont l'objectif exprès est de transposer cette directive, mais également, à compter de la date d'entrée en vigueur de ladite directive, les dispositions nationales préexistantes, susceptibles d'assurer la conformité du droit national à celle-ci (voir, en ce sens, arrêt du 7 septembre 2006, Cordero Alonso, C-81/05, Rec. p. I-7569, point 29).

71 D'autre part, il résulte, en tout état de cause, d'une jurisprudence constante que, pendant le délai de transposition d'une directive, les États membres destinataires de celle-ci doivent s'abstenir de prendre des dispositions de nature à compromettre sérieusement la réalisation du résultat prescrit par cette directive (arrêts du 18 décembre 1997, Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, Rec. p. I-7411, point 45; du 8 mai 2003, ATRAL, C-14/02, Rec. p. I-4431, point 58, et du 22 novembre 2005, Mangold, C-144/04, Rec. p. I-9981, point 67).

72 Pour ces raisons, contrairement à ce que soutient la Commission, il y a lieu de répondre à la partie de la question posée par la juridiction de renvoi concernant l'interprétation de la directive 2009/28, et notamment au regard du principe de proportionnalité que l'article 13 de celle-ci a introduit à l'égard des procédures administratives d'autorisation des installations de production d'énergie renouvelable.

73 À cet égard, il convient de rappeler que le principe de proportionnalité énoncé à l'article 13 de la directive 2009/28, qui fait partie des principes généraux du droit de l'Union, exige que les mesures adoptées par les États membres dans ce domaine ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs légitimes poursuivis par la réglementation en cause, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante, et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés (voir, notamment, arrêts du 13 novembre 1990, Fedesa e.a., C-331/88, Rec. p. I-4023, point 13, ainsi que du 5 octobre 1994, Crispoltoni e.a., C-133/93, C-300/93 et C-362/93, Rec. p. I-4863, point 41).

74 Il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier la proportionnalité de la mesure nationale en cause. Cette juridiction doit notamment tenir compte du fait que la réglementation en cause dans l'affaire au principal est limitée aux seuls aérogénérateurs, à l'exclusion d'autres formes de production d'énergie renouvelables telles que les installations photovoltaïques. En outre, l'interdiction s'appliquerait exclusivement aux nouvelles installations éoliennes à des fins commerciales, les aérogénérateurs destinés à l'autoconsommation avec une puissance égale ou inférieure à 20 kW étant exclus du champ d'application de cette interdiction.

75 Il découle de tout ce qui précède que les directives «habitats», «oiseaux», 2001/77 et 2009/28 doivent être interprétées en ce sens qu'elles ne s'opposent pas à une réglementation qui interdit l'installation d'aérogénérateurs non destinés à l'autoconsommation sur des sites appartenant au réseau Natura 2000, sans aucune évaluation préalable des incidences environnementales du projet sur le site spécifiquement concerné, pour autant que les principes de non-discrimination et de proportionnalité sont respectés.

Sur les dépens

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

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

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, la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages, la directive 2001/77/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 septembre 2001, relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité, et la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2009, relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE, doivent être interprétées en ce sens qu'elles ne s'opposent pas à une réglementation qui interdit l'installation d'aérogénérateurs non destinés à l'autoconsommation sur des sites appartenant au réseau écologique européen Natura 2000, sans aucune évaluation préalable des incidences environnementales du projet sur le site spécifiquement concerné, pour autant que les principes de non-discrimination et de proportionnalité sont respectés.

Signatures