CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. PHILIPPE LÉGER

présentées le 7 mars 2000 *

1. La High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) (Royaume-Uni) [1], défère à votre Cour une question préjudicielle portant sur l'interprétation de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages [2] (ci-après la «directive sur les habitats» [3]), lu en combinaison avec son article 2, paragraphe 3.

2. Cette directive vise à créer un réseau écologique européen cohérent, afin de favoriser le maintien, voire le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages sur le territoire des États membres [4]. Afin d'atteindre cet objectif, il est notamment prévu de désigner des zones spéciales de conservation [5] (ci-après les «ZSC»), selon une procédure qui, aux termes de l'article 4 de la directive sur les habitats, se décompose en trois étapes.

3. La High Court vous demande de préciser l'étendue des pouvoirs des États membres *au cours de la première étape de la procédure de désignation des ZSC* prévue par l'article 4, paragraphe 1, de la directive sur les habitats et, plus exactement, de dire si, pour établir la liste des sites susceptibles d'être sélectionnés comme des sites d'importance communautaire (ci-après les «SIC»), un État membre a l'obligation ou seulement la faculté de tenir compte des exigences, notamment économiques, énoncées à l'article 2, paragraphe 3, de ladite directive.

I — Le cadre juridique communautaire pertinent

4. Adoptée sur le fondement des articles 130 R et 130 S du traité CE (devenus, après modification, articles 174 CE et 175 CE), la directive sur les habitats est le fruit du constat suivant:

«sur le territoire européen des États membres, les habitats naturels ne cessent de se dégrader et... un nombre croissant d'espèces sauvages sont gravement menacées... étant donné que les habitats et espèces menacés font partie du patrimoine naturel

* Langue originale: le français.

1 — Ci-après la «High Court».

2 — JO L 206, p. 7.

3 — Cette directive est aussi communément nommée «Natura 2000».

4 — Premier, troisième, quatrième, cinquième et sixième considérants.

5 — Sixième et septième considérants.

de la Communauté et que les menaces pesant sur ceux-ci sont souvent de nature transfrontalière, il est nécessaire de prendre des mesures au niveau communautaire en vue de les conserver» [6].

5. Le but principal de la directive sur les habitats est de «favoriser le maintien de la biodiversité, tout en tenant compte des exigences économiques, sociales, culturelles et régionales...» [7], par la création d'un réseau écologique européen cohérent, suivant un calendrier défini [8]. Par cette formule, le législateur communautaire rappelle qu'il entend se conformer à l'objectif de «développement durable» exposé à l'article 2 du traité CE (devenu, après modification, article 2 CE) et au principe d'«intégration» prescrit à l'article 130 R, paragraphe 2, in fine, du traité CE [9]. Le principe d'intégration figure désormais à l'article 6 CE (ex-article 3 C du traité CE) [10]. Cet article formule de façon expresse que le principe d'intégration doit permettre de «promouvoir le développement durable».

6. L'article 1er de la directive sur les habitats définit les principales notions utilisées.

7. L'article 2, paragraphes 2 et 3, énonce les mesures à prendre en vue d'atteindre le but poursuivi par la directive sur les habitats. Ces paragraphes disposent que:

«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. Les articles 4 et 6 précisent le contenu des mesures définies à l'article 2.

9. Il s'agit, en premier lieu, aux termes de l'article 4, de désigner les ZSC; en second lieu, selon l'article 6, d'adopter le régime auquel seront soumises ces ZSC.

10. La procédure de désignation des ZSC se décompose en trois étapes.

6 — Quatrième considérant.
7 — Troisième considérant.
8 — Sixième considérant.
9 — Voir points 54 à 57 des présentes conclusions.
10 — Inséré par l'article 2, point 4, du traité d'Amsterdam et renuméroté 6 CE (JO C 340, p. 25).

11. La première étape est décrite à l'article 4, paragraphe 1, de la directive sur les habitats.

12. L'article 4, paragraphe 1, premier alinéa, prévoit que cette première étape relève des États membres et consiste *à établir*, sur la base de critères définis à l'annexe III (étape 1), une *liste* des sites sur lesquels les types d'habitats naturels définis à l'annexe I se situent et de ceux qui abritent les espèces indigènes énoncées à l'annexe II. Il est précisé que, lorsque «les espèces animales... occupent de vastes territoires, ces sites correspondent aux lieux, au sein de l'aire de répartition naturelle de ces espèces, qui présentent les éléments physiques ou biologiques essentiels à leur vie et reproduction». En outre, pour «les espèces aquatiques qui occupent de vastes territoires, ces sites ne sont proposés que s'il est possible de déterminer clairement une zone qui présente les éléments physiques et biologiques essentiels à leur vie et reproduction».

13. L'article 4, paragraphe 1, second alinéa, de la directive sur les habitats indique que la liste dressée par les États membres doit faire «apparaître les sites abritant les types d'habitats naturels prioritaires et espèces prioritaires» [11]. On entend par «prioritaires» les espèces et les habitats naturels en danger de disparition et pour la conservation desquels la Communauté porte une responsabilité particulière [12]. L'article 4, paragraphe 1, second alinéa, précise en outre que la liste doit être «transmise à la Commission... en même temps que [diverses] informations... [et] données... sur la base d'un formulaire établi par la Commission...». Ce formulaire a été adopté le 18 décembre 1996 [13].

14. La deuxième étape est exposée à l'article 4, paragraphes 2 et 3, de la directive sur les habitats.

15. Elle se déroule selon une procédure qui se décompose en deux phases. La première phase doit permettre à la Commission, «sur la base des critères établis à l'annexe III (étape 2)... [d']établi[r], en accord avec chacun des États membres, un *projet de liste des sites d'importance communautaire*, à partir des listes des États membres, faisant apparaître les sites qui abritent un ou plusieurs types d'habitats naturels prioritaires ou une ou plusieurs espèces prioritaires» [14].

16. À l'issue de cette première phase, «*La liste des sites* sélectionnés comme sites *d'importance communautaire*, faisant

11 — Annexe III, étape 1, D.

12 — Article 1er, sous d) et h), de la directive sur les habitats. Ils sont indiqués par un astérisque aux annexes I et II.

13 — Décision 97/266/CE de la Commission, concernant le formulaire d'information d'un site proposé comme site Natura 2000 (JO 1997, L 107, p. 1, et spécialement p. 20, ci-après le «formulaire»).

14 — Article 4, paragraphe 2, premier alinéa, souligné par nous.

apparaître les sites abritant un ou plusieurs types d'habitats prioritaires ou une ou plusieurs espèces prioritaires, *est arrêtée par la Commission...* » [15], dans le respect d'une procédure faisant intervenir un comité ad hoc [16], composé de représentants des États membres et présidé par un représentant de la Commission [17].

17. La troisième étape est énoncée à l'article 4, paragraphe 4. Elle marque l'issue de la procédure de désignation des ZSC et relève de la compétence exclusive des États membres. Ce texte prévoit que, lorsqu'un site a été sélectionné comme SIC et qu'il figure sur la liste arrêtée par la Commission à l'issue de la deuxième étape, «l'État membre concerné désigne ce site comme *zone spéciale de conservation...* » [18].

18. L'annexe III de la directive sur les habitats précise les critères sur la base desquels les États membres se fondent pour procéder à l'évaluation des sites qui doivent figurer dans l'inventaire établi à l'issue de la première étape [19], ainsi que les critères dont devront tenir compte les États membres et la Commission pour sélectionner les SIC lors de la deuxième étape [20].

19. L'article 6 dispose que les États membres doivent établir le régime destiné à assurer la gestion et la conservation des ZSC. Les mesures adoptées à cette fin interviennent, en principe, une fois la troisième étape achevée. Toutefois, la directive sur les habitats précise que les mesures destinées à prévenir la détérioration des SIC [21] doivent être prises à l'issue de la deuxième étape [22].

II — Le cadre factuel et procédural

20. First Corporate Shipping Ltd (ci-après la «FCS»), l'autorité légale du port de Bristol, située dans l'estuaire du Severn, est propriétaire de nombreux terrains dans les environs du port. Depuis qu'elle a acquis ces terrains, la FCS a investi avec des partenaires près de 220 millions de GBP en capital pour développer les installations portuaires. Elle emploie d'une manière permanente et à temps plein 495 personnes. Le juge de renvoi précise, en outre, que le

15 — Article 4, paragraphe 2, troisième alinéa, souligné par nous.

16 — Article 21 de la directive sur les habitats.

17 — Article 20 de la directive sur les habitats.

18 — Article 4, paragraphe 4, souligné par nous.

19 — Parmi les critères de sélection retenus figurent le «degré de représentativité du type d'habitat naturel sur le site» [annexe III, étape 1, A, sous a)]; le «degré de conservation de la structure et des fonctions du type d'habitat naturel concerné et [la] possibilité de restauration» du site [annexe III, étape 1, A, sous c)], et la «valeur du site» [annexe III, étape 1, A, sous d)].

20 — Parmi les critères de sélection retenus figurent la «localisation géographique du site par rapport aux voies migratoires d'espèces de l'annexe II ainsi qu'à son éventuelle appartenance à un écosystème cohérent situé de part et d'autre d'une ou de plusieurs frontières intérieures à la Communauté» [annexe III, étape 2, point 2, sous b)], et la «valeur écologique» du site [annexe III, étape 2, point 2, sous e)].

21 — Par exemple, il est dit que certains plans ou projets susceptibles d'affecter de manière significative le SIC doivent faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences sur le site (article 6, paragraphe 3, de la directive sur les habitats).

22 — Article 4, paragraphe 5.

personnel travaillant dans le port, y compris les propres employés de la FCS, est estimé entre 3 000 et 5 000 travailleurs.

21. Le Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions (ci-après le « ministre ») a indiqué qu'il envisageait de proposer à la Commission des Communautés européennes l'estuaire du Severn au titre de l'article 4, paragraphe 1, de la directive sur les habitats, alors que « La majeure partie de l'estuaire qui est soumise à la marée avait déjà été classée en zone de protection spéciale [ci-après 'ZPS']... » [23] en application de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages [24].

22. Estimant que ses droits en tant que propriétaire des sites se trouvaient lésés par la décision du ministre, la FCS a saisi la High Court d'une demande d'autorisation de solliciter le contrôle de cette décision.

23. Devant la juridiction de renvoi, la FCS a soutenu que l'article 2, paragraphe 3, de la directive sur les habitats impose au ministre de tenir compte des exigences économiques, sociales et culturelles lorsqu'il choisit de proposer des sites à la Commission conformément à l'article 4, paragraphe 1, de ladite directive.

24. Le ministre a répliqué que, compte tenu du raisonnement adopté par la Cour dans l'arrêt du 11 juillet 1996, Royal Society for the Protection of Birds [25], un État membre ne peut pas tenir compte de ce type d'exigences dans le cadre de l'article 4, paragraphe 1, de la directive sur les habitats.

25. Doutant du bien-fondé des arguments en présence et estimant que la solution du litige dont elle est saisie dépend de l'interprétation de l'article 4, paragraphe 1, de la directive sur les habitats, lu en combinaison avec son article 2, paragraphe 3, la High Court a, par ordonnance du 15 septembre 1998, décidé de surseoir à statuer jusqu'à ce que votre Cour se soit prononcée à titre préjudiciel sur la question suivante:

« Un État membre peut-il ou doit-il tenir compte des considérations visées à l'article 2, paragraphe 3, de la directive 92/43/CEE du Conseil, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO 1992, L 206, p. 7), à savoir les critères économiques, sociaux et culturels et les caractéristiques régionales et locales, lorsqu'il décide des sites à proposer à la Commission au titre de l'article 4, paragraphe 1, de cette directive et/ou lorsqu'il en fixe les limites ? »

23 — Traduction libre de « *The majority of the intertidal part of this area have already been classified as a special protection area* » (paragraphe 8 de l'ordonnance de renvoi).

24 — JO L 103, p. 1 (ci-après la « directive sur les oiseaux »).

25 — C-44/95, Rec. p. I-3805 (ci-après l'« arrêt Lappel Bank »).

III — La réponse à la question préjudicielle

26. Par cette question, le juge de renvoi demande à être éclairé sur les pouvoirs des États membres au cours de la première étape de la procédure de désignation et de délimitation des ZSC. Plus précisément, il souhaite savoir si, au cours de la première étape définie à l'article 4, paragraphe 1, de la directive sur les habitats, un État membre peut ou doit, en se fondant sur l'article 2, paragraphe 3, de ladite directive, refuser de faire figurer sur la liste des sites qu'il propose à la Commission, un site qui, bien que répondant aux critères énumérés aux annexes I et II, est le siège d'intérêts économiques et sociaux considérés comme importants, voire vitaux, pour l'État ou la région en cause.

27. La FCS estime que votre Cour doit répondre à cette question en jugeant que l'article 4, paragraphe 1, lu en combinaison avec l'article 2, paragraphe 3, de la directive sur les habitats doit être interprété en ce sens qu'il impose aux États membres de tenir compte des intérêts économiques, sociaux et régionaux, lorsqu'il décide des sites à proposer à la Commission comme susceptibles d'être désignés comme ZSC. Elle prétend donc que, au cours de la première étape de la procédure de désignation des ZSC, un État membre doit écarter de la liste des sites susceptibles d'être désignés comme ZSC un site qui abrite des installations telles que celles du port de Bristol.

28. À l'inverse la Commission, le World Wide Fund for Nature UK (WWF), le Avon Wildlife Trust, le gouvernement du Royaume-Uni et le gouvernement finlandais contestent cette thèse. La plupart des contradicteurs de la FCS [26] se fondent sur l'arrêt Lappel Bank, précité, pour asseoir leur position.

29. Dans cet arrêt, il a été jugé que les dispositions de la directive sur les oiseaux doivent être interprétées en ce sens qu'elles autorisent un État membre à tenir compte de certaines exigences économiques au stade de l'adoption des mesures de conservation ou de gestion des ZPS, mais non au stade de la procédure de désignation et de délimitation des ZPS [27].

30. Selon nous, la solution à laquelle la Cour est parvenue dans l'arrêt Lappel Bank, précité, n'est pas transposable dans le cadre de la directive sur les habitats. Nous pensons, en effet, qu'il n'est pas exclu [28] que des considérations économiques, sociales, culturelles ou des particularités régionales et locales puissent être retenues dès le stade de la désignation des ZSC et permettent qu'un site abritant un des types d'habitats naturels de l'annexe I ou des espèces indigènes de l'annexe II ne soit pas désigné comme ZSC. Nous nous en expliquerons [29].

26 — À l'exception du gouvernement finlandais.

27 — Points 31 et 41.

28 — Sauf si un site abrite des espèces ou des types d'habitats naturels prioritaires (voir point 47 des présentes conclusions).

29 — Voir points 52 à 58 des présentes conclusions.

31. Toutefois, nous soutenons que, au cours de la première étape de la procédure de désignation des ZSC, de telles considérations ne permettent pas d'écarter de la liste des sites sélectionnés par les États membres un site qui abrite les types d'habitats naturels de l'annexe I et les espèces indigènes de l'annexe II. C'est pourquoi nous vous proposerons de répondre par la négative à la question posée par le juge de renvoi.

32. Selon nous, *durant la première étape* énoncée à l'article 4, paragraphe 1, de la directive sur les habitats, *le rôle des États membres* ne consiste pas à dresser de façon définitive la liste des ZSC, mais seulement:

— *à établir un inventaire exhaustif des sites* qui, sur le territoire national respectif de chacun des États membres, abritent les types d'habitats naturels de l'annexe I et les espèces indigènes de l'annexe II; et

— *à fournir* à la Commission tous les *renseignements* utiles d'ordre scientifique, écologique, économique et social sur les sites ainsi inventoriés.

33. *En premier lieu*, la lecture que nous vous proposons résulte clairement du libellé de l'article 4, paragraphe 1, de la directive sur les habitats.

34. L'article 4, paragraphe 1, premier alinéa, énonce expressément que «chaque État membre propose une liste de sites indiquant les types d'habitats naturels de l'annexe I et les espèces indigènes de l'annexe II qu'ils abritent» en mettant en exergue les sites qui abritent les types d'habitats et les espèces prioritaires [30].

35. De même, l'article 4, paragraphe 1, second alinéa, précise que «La liste est transmise... en même temps que les informations... [qui] comprennent une carte du site, son appellation, sa localisation, son étendue ainsi que les données... fournies sur la base d'un formulaire établi par la Commission...».

36. Conformément aux prescriptions du formulaire précité [31], les États membres doivent joindre à cette liste les renseignements d'ordre scientifique et écologique [32], géographique [33], mais également économique et social.

30 — Annexe III, étape 1, D.

31 — Voir point 13 des présentes conclusions.

32 — Tels que la classification des populations animales selon les critères ornithologiques visés à l'annexe I de la directive sur les oiseaux, mais aussi les informations relatives aux oiseaux migrateurs régulièrement présents sur le site et non visés à cette annexe, la classification des mammifères, des amphibiens et reptiles, des poissons, des invertébrés ainsi que des plantes visés à l'annexe II de la directive sur les habitats, et les autres espèces importantes de la flore et de la faune non visés à cette annexe.

33 — Tels que la localisation du site, la carte du site.

37. Il est ainsi recommandé aux États membres de communiquer les «Informations sur les *impacts et les activités humaines* menés sur le site et aux alentours» [34] lesquels sont entendus comme incluant «... toutes les activités humaines et les processus naturels qui peuvent avoir une influence, soit positive soit négative, sur la conservation et la gestion du site (listés dans l'appendice E)» [35]. À cette fin, les États membres sont invités à fournir les renseignements sur les activités liées à l'agriculture et aux forêts; à la pêche, à la chasse et à la cueillette; à la mine et à l'extraction de matériaux; à l'urbanisation, à l'industrialisation et aux activités similaires; au transport et à la communication (relatifs, notamment, aux zones portuaires [36], à la navigation [37]).

38. La lecture que nous proposons nous semble également confortée par l'annexe III (étape 1). Parmi les critères dont les États membres doivent tenir compte figurent incontestablement des éléments scientifiques, écologiques, géographiques [38]. Toutefois, il est également demandé aux États membres de procéder à une évaluation globale de la «valeur du site» [39] et pas seulement, comme il est précisé à l'annexe III (étape 2) [40], à une évaluation globale de la «valeur écologique» du site.

34 — Voir le formulaire, précité, p. 37, paragraphe 6.1 (souligné par nous).
35 — Ibidem, paragraphe 6.1, premier alinéa.
36 — Ibidem, appendice E, code 504.
37 — Ibidem, code 520.
38 — Points A et B, sous a).
39 — Ibidem, sous d).
40 — Ibidem, sous e).

39. Selon nous, en omettant de préciser que l'évaluation ne porte que sur la valeur écologique du site, on peut raisonnablement penser que, durant la première étape de désignation des ZSC, les informations les plus complètes relatives, notamment, aux activités humaines parmi lesquelles figurent indiscutablement des données économiques, doivent être communiquées à la Commission.

40. Il ressort également du libellé de l'article 4, paragraphe 1, de la directive sur les habitats que, au cours de cette première étape, *le pouvoir d'appréciation* des États membres quant au choix des sites à proposer à la Commission est très limité.

41. L'article 4, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive sur les habitats n'autorise, en effet, un État membre à écarter de l'inventaire des sites qui doivent être communiqués à la Commission que les sites qui n'abritent pas un des types d'habitats naturels de l'annexe I ou des espèces indigènes de l'annexe II, ou ceux à l'intérieur desquels il est impossible de déterminer clairement les zones qui présentent les éléments physiques et biologiques essentiels à la vie et à la reproduction des espèces animales ou végétales protégées.

42. *En outre*, la finalité de la mission impartie aux États membres durant cette première étape milite en faveur de cette interprétation.

43. La finalité de l'article 4, paragraphe 1, est énoncée à l'article 4, paragraphe 2, de la directive sur les habitats et dans la partie « Introduction » du formulaire, précité.

44. Rappelons que l'article 4, paragraphe 2, premier alinéa, dispose que « la Commission établit, en accord avec chacun des États membres, un *projet* de liste des sites d'importance communautaire, *à partir* des listes des États membres... » [41]. De même, l'article 4, paragraphe 2, troisième alinéa, précise que ce n'est qu'à l'issue de la deuxième étape que la liste des SIC est définitivement arrêtée par la Commission conformément à une procédure de concertation entre la Commission et les États membres.

45. De même, le formulaire, précité, indique expressément qu'il « sera d'abord utilisé pour fournir les informations nécessaires sur les sites *éligibles* comme sites d'importance communautaire... » [42].

46. Il faut en conclure que la procédure édictée à l'article 4, paragraphe 1, constitue une phase préparatoire dans la prise de décision finale qui porte sur la détermination et la délimitation des ZSC visant à fournir un « panorama » complet du site.

47. Notons, cependant, que les sites identifiés par les États membres comme sites prioritaires durant la première étape sont *automatiquement* considérés comme SIC durant la deuxième étape et, par conséquent, seront désignés comme ZSC durant la troisième étape de la procédure [43]. Nous ignorons si les sites litigieux dans l'espèce au principal relèvent de cette hypothèse. Il appartient en tout état de cause au juge de renvoi de le vérifier. Si tel est le cas, en raison de la nature prioritaire des sites tenant soit au type d'habitats naturels soit aux espèces concernées, l'État membre ne pourra pas tenir compte des exigences énumérées à l'article 2, paragraphe 3, pour écarter un site abritant ce type d'habitats naturels ou d'espèces de la liste des ZSC [44].

48. Il résulte de ce qui précède que le but de l'article 4, paragraphe 1, de la directive sur les habitats est de permettre à la Commission et aux États membres, au cours de la deuxième étape de la procédure de désignation des ZSC, d'opérer la sélection des SIC [45] puis, à l'issue de la troisième étape [46], d'arrêter la liste des ZSC qui seront désignées par les États membres, sans qu'au-

41 — Souligné par nous.

42 — Introduction, troisième alinéa, p. 21 (souligné par nous).

43 — Voir annexe III, étape 2, point 1, qui prévoit que « Tous les sites identifiés par les États membres à l'étape 1, qui abritent des types d'habitats naturels et/ou espèces prioritaires, sont considérés comme des sites d'importance communautaire ».

44 — Dans la mesure où les sites répertoriés dans la première étape comme abritant des habitats naturels et des espèces indigènes prioritaires sont automatiquement considérés comme des SIC (voir annexe III, étape 2, point 1) et que notre analyse tend à démontrer que, durant la première étape, les considérations économiques ne peuvent pas être retenues pour écarter de la liste des sites à transmettre à la Commission un site abritant des habitats naturels et des espèces indigènes non prioritaires définis aux annexes I et II, cette conclusion vaut a fortiori lorsque ces sites abritent des habitats naturels et des espèces indigènes prioritaires.

45 — Énoncée à l'article 4, paragraphes 2 et 3.

46 — Prévue à l'article 4, paragraphe 4.

cune considération d'ordre économique et sociale soit susceptible d'influer sur la capacité d'un site à figurer sur cette liste.

49. *Enfin*, pour que les États membres et la Commission puissent évaluer le plus justement possible les intérêts en présence au cours de la deuxième étape, il est impératif que, lors de la première étape, les États membres ne procèdent pas par «élimination», mais qu'ils répertorient de la manière la plus complète, la plus objective et la plus descriptive l'ensemble des sites qui répondent aux critères de l'annexe III et correspondent aux espèces et aux habitats définis aux annexes I et II.

50. Nous en concluons que l'article 4, paragraphe 1, de la directive sur les habitats doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce que, au cours de la première étape, un État membre décide de ne pas retenir, comme sites susceptibles d'être désignés comme SIC durant la deuxième étape, ceux qui, bien que répondant aux critères précédemment évoqués, sont le siège d'intérêts économiques et sociaux importants, tel que le site constitué par l'estuaire du Severn.

51. En revanche, et pour être complet, nous estimons qu'il n'est pas exclu que, au cours de la deuxième étape, à savoir au moment de la concertation entre les États membres et la Commission sur le choix des SIC, les exigences économiques et sociales puissent justifier qu'un site abritant un des types d'habitats naturels de l'annexe I ou des espèces indigènes de l'annexe II ne soit pas sélectionné comme SIC et, par conséquent, ne soit pas désigné comme ZSC [47].

52. En effet, comme le fait remarquer la FCS, l'article 2, paragraphe 3, est rédigé en termes généraux et n'exclut pas la prise en compte des exigences économiques, sociales et régionales, lors de l'adoption des mesures de désignation et de délimitation des ZSC [48].

53. De même, le troisième considérant de la directive sur les habitats énonce expressément que le but de ce texte qui consiste à «favoriser le maintien de la biodiversité, tout en tenant compte des exigences économiques, sociales, culturelles et régionales... contribue à l'objectif général, d'un *développement durable*...» [49].

54. Le concept de «développement durable» (ci-après autrement nommé «soutenable») ne signifie pas que les intérêts de l'environnement doivent nécessairement et

47 — À l'exception, on l'a vu, d'un site identifié par un État membre comme abritant des espèces ou des types d'habitats naturels prioritaires.

48 — Contrairement aux termes de la directive sur les oiseaux (voir, à ce sujet, les points 23 à 25 de l'arrêt Lappel Bank, précité).

49 — Souligné par nous. Ce même objectif est rappelé dans l'introduction du formulaire, précité, au point 2, qui énonce que l'un de ses «... principaux objectifs [est de]... fournir des renseignements qui assisteront la Commission dans l'exercice de ses autres compétences décisionnelles, afin d'assurer que le réseau Natura 2000 est dûment pris en compte dans les autres politiques communautaires et dans les autres secteurs d'activités de la Commission, notamment dans la politique régionale et agricole et dans les secteurs de l'énergie, des transports et du tourisme».

systématiquement l'emporter sur les intérêts défendus dans le cadre des autres politiques poursuivies par la Communauté conformément à l'article 3 du traité CE (devenu, après modification, article 3 CE). Il met au contraire l'accent sur l'équilibre nécessaire entre divers intérêts parfois contradictoires, mais qu'il convient de concilier.

55. Ce concept trouve son origine dans une communication de la Commission au Conseil, présentée le 24 mars 1972, sur un programme des Communautés européennes en matière d'environnement [50] dans laquelle elle soulignait que les propositions faites le 22 juillet 1971 sur la politique de la Communauté en cette matière [51] devaient désormais être mises en œuvre conformément au principe d'« intégration »: « La mise en œuvre de ces propositions ne doit pas constituer une nouvelle politique commune séparée des autres. Ce sont plutôt l'ensemble des activités communautaires visant à promouvoir le développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, le relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre États membres, selon les termes de l'article 2 du traité CEE qui devront désormais prendre en considération la protection de l'environnement » [52].

56. Cette notion fondamentale du droit de l'environnement que constitue le « développement durable » a été reprise et définie en 1987 par le rapport Brundtland [53]. Selon ce rapport, « le développement soutenable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs » [54]. Il précise que cette notion signifie que la conduite des différentes politiques doit « au strict minimum... ne pas mettre en danger les systèmes naturels qui nous font vivre, l'atmosphère, l'eau, les sols et les êtres vivants » [55]. Le rapport souligne la nécessité de ne pas opposer développement et environnement, mais au contraire de les faire évoluer de manière coordonnée.

57. Afin de concilier ces divers intérêts dans la perspective du « développement durable », le traité sur l'Union européenne a introduit le *principe d'« intégration »* à l'article 130 R, paragraphe 2, in fine. Ce principe impose au législateur communautaire de se conformer aux exigences de la protection de l'environnement dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques et actions menées. L'intégration de la dimension environnementale constitue dès lors le fondement de la stratégie de développement durable consacrée à la fois par le traité sur l'Union européenne et par le cinquième programme « environnement » intitulé « Vers un développement durable » [56]. Le cinquième programme indique d'ailleurs expressément que le succès de cette entreprise suppose que les cinq secteurs clés de l'économie, — l'industrie,

50 — JO C 52, p. 1.

51 — Doc. SEC (71) 2616 final.

52 — Communication, précitée, introduction, huitième alinéa.

53 — Du nom de la présidente de la Commission sur l'environnement et le développement, créée par la 38e session de l'Assemblée générale des Nations unies et chargée en particulier « de réexaminer les questions fondamentales de l'environnement et du développement ».

54 — P. 51.

55 — P. 53.

56 — JO 1993, C 138, p. 5.

l'énergie, les transports, l'agriculture et le tourisme —, y contribuent pleinement. On espère ainsi infléchir les tendances et pratiques nuisibles de ces secteurs.

58. De ce fait, il semble que la démarche de la Commission et des États membres lors de la deuxième étape de la procédure de désignation des ZSC doit consister, dans le respect de l'objectif de «développement durable» et du principe d'«intégration», à évaluer les intérêts en présence, à vérifier si le maintien des activités humaines dans la zone concernée est conciliable ou non avec l'objectif de conservation, voire de rétablissement des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, et à tirer les conséquences qui s'imposent quant à la création d'une ZSC.

Conclusion

59. Nous concluons donc à ce qu'il plaise à votre Cour de juger ce qui suit:

«L'article 2, 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, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un État membre tienne compte des considérations économiques, sociales et culturelles ou des caractéristiques régionales et locales, lorsqu'il décide des sites à proposer à la Commission ou lorsqu'il fixe les limites de ces sites au titre de l'article 4, paragraphe 1, de ladite directive.»