Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. NILS WAHL
présentées le 23 février 2016 [1]

Affaire C-461/14

Commission européenne
contre

Royaume d'Espagne

«Manquement d'un État membre — Niveau de preuve requis pour établir une violation — Directive 85/337/CEE — Évaluation des incidences sur l'environnement — Ligne ferroviaire à grande vitesse — Caractère approprié de l'évaluation — Directive 2009/147/CE — Conservation des oiseaux sauvages — Zones spéciales de conservation — Directive 92/43/CEE — Conservation des habitats naturels»

1. Qu'est-ce qui constitue une évaluation des incidences sur l'environnement appropriée, sachant que le projet examiné (en l'espèce, la construction d'une ligne ferroviaire à grande vitesse) a une incidence sur une zone revêtant une importance particulière pour l'environnement ? Dans quel cas la construction d'une infrastructure liée à un tel projet contrevient-elle aux objectifs de protection et de conservation qui découlent du droit de l'Union en matière d'environnement ?

2. Il pourrait sembler, à première vue, que ces interrogations fondamentales soient au cœur du présent recours, formé par la Commission européenne contre le Royaume d'Espagne en vertu de l'article 258, paragraphe 2, TFUE. Toutefois, à y regarder de plus près, la question qui se pose dans cette affaire est en substance de savoir si la Commission a établi, ou non, une infraction aux dispositions pertinentes du droit de l'environnement. Comme je le démontrerai ci-dessous, elle n'y est parvenue que partiellement.

I – Le cadre juridique

A – La directive 85/337/CEE

3. Aux termes de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement [2]:

« Les États membres prennent les dispositions nécessaires pour que, avant l'octroi de l'autorisation, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, soient soumis à une procédure de demande d'autorisation et à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences. Ces projets sont définis à l'article 4.»

1 — Langue originale : l'anglais.

2 — Directive du Conseil du 27 juin 1985 (JO 1995, L 175, p. 40), telle que modifiée par la directive 97/11/CE du Conseil, du 3 mars 1997 (JO 1997, L 73, p. 5), et la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 mai 2003 (JO 2003, L 156, p. 17, ci-après la « directive EIE »).

4. L'article 3 de la directive EIE dispose :

« L'évaluation des incidences sur l'environnement identifie, décrit et évalue de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier et conformément aux articles 4 à 11, les effets directs et indirects d'un projet sur les facteurs suivants :

— l'homme, la faune et la flore,

— le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage,

[…] »

5. Aux termes de l'article 4 de la directive EIE :

« 1. […] les projets énumérés à l'annexe I sont soumis à une évaluation, conformément aux articles 5 à 10.

2. […] les États membres déterminent, pour les projets énumérés à l'annexe II :

a) sur la base d'un examen cas par cas,

ou

b) sur la base des seuils ou critères fixés par l'État membre,

si le projet doit être soumis à une évaluation conformément aux articles 5 à 10.

Les États membres peuvent décider d'appliquer les deux procédures visées aux points a) et b).

3. Pour l'examen cas par cas ou la fixation des seuils ou critères fixés en application du paragraphe 2, il est tenu compte des critères de sélection pertinents fixés à l'annexe III.

[…] »

6. L'annexe I de la directive EIE contient une liste des projets soumis à l'article 4, paragraphe 1, de celle-ci. Elle mentionne, entre autres, la construction d'autoroutes, de voies rapides et de voies pour le trafic à grande distance des chemins de fer.

7. À l'annexe III, point 2, de la directive EIE, les zones humides et les zones répertoriées ou protégées par la législation des États membres ou les zones de protection spéciale désignées par les États membres sont présentées comme l'un des critères de sélection visés à l'article 4, paragraphe 3, de la directive.

B – La directive 2009/147/CE

8. L'article 1er, paragraphe 1, de la directive 2009/147/CE [3] prévoit :

« La présente directive concerne la conservation de toutes les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen des États membres auquel le traité est applicable. Elle a pour objet la protection, la gestion et la régulation de ces espèces et en réglemente l'exploitation.

[…] »

9. L'article 4 de la directive « oiseaux » est rédigé comme suit :

«1. Les espèces mentionnées à l'annexe I font l'objet de mesures de conservation spéciale concernant leur habitat, afin d'assurer leur survie et leur reproduction dans leur aire de distribution.

[…]

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

[…]

4. 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.»

10. Parmi les diverses espèces mentionnées à l'annexe I de la directive « oiseaux » figure l'*Otis tarda* (la grande outarde).

C – La directive 92/43/CEE

11. Aux termes de l'article 6 de la directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages [4]:

« 1. Pour les zones spéciales de conservation, les États membres établissent les mesures de conservation nécessaires […].

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 — Directive du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO 2010, L 20, p. 7). Cette directive codifie la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979 (JO 1979, L 103, p. 1), telle que modifiée (ci-après la « directive 'oiseaux'»). Les dispositions pertinentes en l'espèce n'ont subi aucune modification substantielle depuis l'adoption de la directive 79/409.

4 — Directive du Conseil du 21 mai 1992 (JO 1992, L 206, p. 7, ci-après la « directive 'habitats'»).

12. L'article 7 de la directive « habitats » dispose que les obligations découlant de l'article 6, paragraphes 2, 3 et 4, de cette 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. Ces obligations sont remplacées à partir de la date de mise en application de la directive « habitats » 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.

II – Les faits à l'origine du recours et la procédure précontentieuse

13. Les faits à l'origine du présent recours peuvent être résumés comme suit. Le litige porte sur le projet de construction d'une ligne ferroviaire à grande vitesse entre Séville et Almería, en Espagne. Jusqu'à présent, une évaluation des incidences sur l'environnement a été réalisée pour certains des travaux d'infrastructure nécessaires au fonctionnement de la ligne à grande vitesse. L'évaluation des incidences sur l'environnement a été soumise à un débat public le 4 juillet 2006 et a été approuvée par la décision du 24 novembre 2006 concernant la déclaration relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement [5]. Les travaux liés à l'infrastructure de la ligne à grande vitesse ont débuté le 4 décembre 2007 et ont été suspendus en 2009.

14. La ligne ferroviaire traverse un espace naturel que les autorités espagnoles ont classé en zone de protection spéciale (ci-après « ZPS ») pour les oiseaux le 29 juillet 2008. En d'autres termes, cette classification est intervenue après que les autorités espagnoles ont approuvé le projet et évalué ses incidences sur l'environnement. Ce site figurait déjà depuis l'année 1998, donc avant qu'il ne soit classé en ZPS, dans *l'Inventory of Important Bird Areas in the European Community* (*Inventaire des zones importantes pour l'avifaune dans la Communauté européenne*, ci-après « IBA » ou « inventaire IBA », qui désigne les *important bird areas*) sous le numéro 238 (plaine céréalière d'Écija-Osuna). Il accueille plusieurs espèces visées à l'annexe I de la directive « oiseaux », dont l'*Otis tarda*.

15. C'est dans ce contexte qu'une plainte relative aux tronçons « Marchena-Osuna I », « Marchena-Osuna II » et « Variante Osuna » de la ligne ferroviaire a été déposée auprès de la Commission au mois de février 2010. À la suite de celle-ci, la Commission a adressé une lettre de mise en demeure au gouvernement espagnol le 17 juin 2011. Elle y soutenait que le Royaume d'Espagne avait manqué aux obligations qui lui incombaient en vertu de l'article 3 de la directive EIE, de l'article 4, paragraphe 4, de la directive « oiseaux » et de l'article 6 de la directive « habitats ».

16. Le gouvernement espagnol a répondu à cette lettre de mise en demeure le 20 septembre 2011. En dépit de cette réponse, la Commission a adressé un avis motivé au Royaume d'Espagne le 20 juin 2013, dans lequel elle affirmait que ce dernier avait manqué aux obligations qui lui incombaient en vertu de l'article 3 de la directive EIE, de l'article 4, paragraphe 4, de la directive « oiseaux » et de l'article 6 de la directive « habitats ».

17. Le gouvernement espagnol a répondu à l'avis motivé le 21 août 2013.

18. Estimant que les mesures adoptées par le gouvernement espagnol restaient insuffisantes, la Commission a maintenu son appréciation et a introduit le présent recours devant la Cour.

5 — Resolución de 24 de noviembre de 2006 de la Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente en Sevilla, por la que se hace pública la Declaración de Impacto Ambiental relativa al Proyecto de renovación de vía, mejora del trazado y duplicación de plataforma del eje ferroviario transversal de Andalucía. Tramo Marchena-Osuna (tramos I y II), en los términos municipales de Marchena y Osuna (Sevilla), promovido por la Consejería de Obras Públicas y Transportes. Cette déclaration renvoie pour sa part aux évaluations d'incidences sur l'environnement proprement dites, qui ont été réalisées dans le cadre du projet.

III – La procédure devant la Cour et les conclusions des parties

19. La Commission conclut en l'espèce à ce qu'il plaise à la Cour :

— constater que le Royaume d'Espagne a manqué aux obligations imposées par l'article 3 de la directive EIE, l'article 4, paragraphe 4, de la directive « oiseaux » jusqu'au 29 juillet 2008 et l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats », depuis que le site a été classé en ZPS,

— condamner le Royaume d'Espagne aux dépens.

20. Le gouvernement espagnol conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

— rejeter le recours de la Commission,

— condamner la Commission aux dépens.

21. Des observations écrites ont été déposées par la Commission et le gouvernement espagnol. Aucune audience de plaidoiries n'a été tenue en vertu de l'article 76, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour de justice.

IV – Analyse

A – Sur la recevabilité

22. Le gouvernement espagnol conteste la recevabilité du recours de la Commission pour autant qu'il concerne le tronçon « Variante de Osuna » de la ligne ferroviaire. Il soutient qu'il est de jurisprudence constante que la lettre de mise en demeure adressée à l'État membre, puis l'avis motivé émis par la Commission, délimitent l'objet du litige, lequel ne peut plus, dès lors, être étendu.

23. Selon une jurisprudence constante, l'avis motivé et le recours de la Commission doivent reposer sur les mêmes griefs que ceux de la lettre de mise en demeure qui engage la procédure précontentieuse [6].

24. En l'espèce, la lettre de mise en demeure mentionne les tronçons « Marchena-Osuna I », « Marchena-Osuna II » et « Variante de Osuna ». Pourtant, les faits sur lesquels la Commission s'appuie pour établir l'infraction alléguée ne se rapportent qu'aux deux premiers tronçons de la ligne ferroviaire susmentionnés.

25. La Commission ne semble pas contester ce point. En réalité, elle a expliqué dans son mémoire en réplique que les faits sur lesquels elle se fonde pour considérer que le Royaume d'Espagne a manqué à certaines obligations concernent spécifiquement les tronçons « Marchena-Osuna I » et « Marchena-Osuna II » de la ligne ferroviaire. En revanche, les références au tronçon « Variante de Osuna » dans la présente procédure étaient nécessaires pour donner un aperçu du contexte plus large dans lequel le projet s'inscrit.

26. Partant, le présent recours doit être déclaré irrecevable pour autant qu'il porte sur le tronçon « Variante de Osuna ».

6 — Voir, entre autres, arrêt du 3 septembre 2014, Commission/Espagne (C-127/12, EU:C:2014:2130, point 23 et jurisprudence citée).

B – Sur le premier grief : article 3 de la directive EIE

1. Argumentation des parties

27. La Commission soutient que le Royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 3 de la directive EIE.

28. À cet égard, la Commission indique d'abord ce qu'elle *ne prétend pas*. Elle ne prétend pas que l'évaluation litigieuse des incidences sur l'environnement ne porte pas sur l'ensemble du projet. Elle ne prétend pas non plus que le projet a été divisé en plusieurs tronçons afin de se soustraire à l'évaluation des possibles effets cumulatifs sur l'environnement.

29. Elle indique ensuite ce qu'elle prétend réellement. Elle soutient, en substance, que le Royaume d'Espagne n'a ni identifié, ni décrit, ni évalué de manière appropriée les effets, directs et indirects, du projet sur l'environnement et plus spécifiquement sur l'avifaune. En résumé, l'évaluation des incidences sur l'environnement ne suffit pas pour remplir les critères de l'article 3 de la directive EIE. En effet, l'évaluation des incidences sur l'environnement en cause n'a pas, selon la Commission, tenu suffisamment compte du fait que le projet traversait une zone qui avait été déclarée IBA. Cette zone a été ultérieurement (en 2008) classée en tant que ZPS ES 6180017 – Campiñas de Sevilla.

30. Corollaire de la violation de l'article 3 de la directive EIE, la Commission affirme que le Royaume d'Espagne n'a pas non plus informé le public concerné des effets probables du projet avant qu'il ne soit mis en œuvre.

31. Pour sa part, le gouvernement espagnol soutient que le grief de la Commission devrait être rejeté.

32. Premièrement, le gouvernement espagnol allègue avoir satisfait aux exigences de l'article 3 de l'EIE en identifiant la faune affectée et en adoptant les mesures adéquates pour limiter les éventuels effets néfastes sur l'environnement.

33. Deuxièmement, le gouvernement espagnol souligne qu'une classification en IBA n'a aucun caractère contraignant. Selon lui, une évaluation des incidences sur l'environnement peut remplir les critères de l'article 3 de la directive EIE même si elle ne mentionne aucune classification en IBA.

34. Troisièmement, le gouvernement espagnol considère que la Commission n'a pas expliqué les raisons pour lesquelles l'évaluation litigieuse des incidences sur l'environnement n'est pas suffisante, et qu'elle a encore moins établi un manquement aux obligations dont il est tenu.

2. Appréciation

35. Comme je l'ai indiqué en introduction, la question qui se pose dans cette affaire est en substance celle de savoir si la Commission a établi, ou non, une infraction aux dispositions pertinentes du droit de l'environnement. Je vais désormais expliquer les raisons pour lesquelles je pense que la Commission a échoué pour ce qui est de l'article 3 de la directive EIE.

36. Pour commencer, il est nécessaire de définir clairement le projet soumis à l'évaluation litigieuse des incidences sur l'environnement.

37. L'évaluation des incidences sur l'environnement, qui enfreint l'article 3 de la directive EIE selon la Commission, couvre une étape spécifique de la construction de la ligne ferroviaire à grande vitesse. Ce projet, et donc l'évaluation litigieuse des incidences sur l'environnement, concerne les travaux d'infrastructure nécessaires au fonctionnement d'une ligne ferroviaire à grande vitesse. Il comprend les travaux de construction sur les voies et leur tracé, y inclus la construction d'une plate-forme élevée et

élargie. Les travaux ultérieurs nécessaires au fonctionnement de la ligne ferroviaire (par exemple, les travaux électriques pour l'installation des caténaires) ne relevaient pas de ce projet. Il ressort de l'avis motivé ainsi que des mémoires qu'elle a adressés à la Cour que la Commission ne remet pas en cause le choix des autorités espagnoles de limiter la portée de l'évaluation des incidences sur l'environnement aux travaux d'amélioration de l'infrastructure (ci-après le « projet litigieux »).

38. La Commission soutient cependant que l'évaluation des incidences sur l'environnement n'était pas appropriée. En effet, à ce que je comprends, elle considère que l'évaluation litigieuse ne tenait pas dûment compte de la zone revêtant une importance particulière pour l'environnement (comme cela a été reconnu dans l'inventaire IBA puis lors de la procédure ayant abouti à la classification de cette zone en ZPS) affectée par le projet litigieux.

39. À cet égard, il est utile de rappeler la finalité d'une évaluation des incidences sur l'environnement. Elle a pour objectif d'identifier, de décrire et d'évaluer de manière appropriée les effets directs et indirects d'un projet en fonction des caractéristiques de celui-ci. Les incidences sont évaluées notamment au regard de la faune et de la flore [7]. Sur ce point, la Cour a jugé à de nombreuses reprises que le champ d'application de la directive EIE est étendu et son objectif très large [8]. En conséquence, la Cour a donné une interprétation téléologique de la directive EIE. L'objectif de cette directive est donc d'effectuer une appréciation globale des incidences sur l'environnement des projets ou de leur modification [9].

40. Cela ne saurait cependant affranchir la Commission de son devoir d'établir un manquement à une obligation. Dans le cadre de la procédure en manquement de l'article 258 TFUE, c'est à la Commission qu'il incombe d'établir l'existence du manquement allégué. C'est elle qui doit apporter à la Cour les éléments nécessaires pour établir qu'un État membre a manqué à ses obligations, sans qu'elle puisse se baser sur une présomption quelconque [10].

41. Excepté quelques affirmations générales relatives au caractère prétendument inapproprié de l'évaluation des incidences sur l'environnement, la Commission n'étaye pas son recours, comme l'illustrent les arguments incomplets qu'elle avance.

42. En premier lieu, la Commission explique que pour tenir dûment compte d'une zone importante pour l'environnement, qui aurait dû être classée en ZPS, mais qui ne l'était pas à ce moment-là, il ne suffit pas de se limiter à énumérer les espèces présentes dans ladite zone. À cet égard, elle affirme également que les mesures identifiées dans l'évaluation des incidences sur l'environnement pour atténuer les effets néfastes du projet (notamment concernant l'avifaune ou l'interdiction d'enlever la végétation entre les mois de mars et juillet afin d'éviter des effets néfastes sur la reproduction) étaient insuffisantes. Pourtant, la Commission n'explique pas *pourquoi* il en est ainsi.

43. En deuxième lieu, la Commission dénonce également le fait que la déclaration relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement ne mentionnait pas la lagune d'Ojuelos, incluse dans les limites du site qui a ultérieurement été classé en ZPS. Or, il ressort des documents présentés à la Cour que la lagune d'Ojuelos était, de facto, mentionnée dans l'évaluation des incidences sur l'environnement (bien qu'elle ne l'ait pas été dans *la déclaration* relative à l'évaluation des incidences

7 — Arrêt du 24 novembre 2011, Commission/Espagne (C-404/09, EU:C:2011:768, point 78).

8 — Arrêt du 28 février 2008, Abraham e.a. (C-2/07, EU:C:2008:133, point 42).

9 — Arrêt du 28 février 2008, Abraham e.a. (C-2/07, EU:C:2008:133, point 42).

10 — Arrêt du 25 mai 1982, Commission/Pays-Bas (96/81, EU:C:1982:192, point 6). Voir, également, arrêts du 29 avril 2004, Commission/Portugal (C-117/02, EU:C:2004:266, point 80) ; du 26 avril 2007, Commission/Italie (C-135/05, EU:C:2007:250, point 26), ainsi que du 20 mai 2010, Commission/Espagne (C-308/08, EU:C:2010:281, point 23 et jurisprudence citée).

sur l'environnement [11]), ce que ne nie pas la Commission. Les caractéristiques de la lagune ont été décrites dans cette évaluation. Il y était également fait référence aux nombreuses espèces d'oiseaux présentes dans cette zone. Ici encore, la Commission affirme que l'évaluation était insuffisante, sans en expliquer *la raison*.

44. En troisième lieu, il est certain que les effets d'un projet ayant des incidences sur un site mentionné dans l'inventaire IBA, ultérieurement classé en ZPS, devraient être évalués avec un soin tout particulier. Comme la Commission l'a indiqué, cela est illustré à l'annexe III de la directive EIE. Cette annexe mentionne les zones humides et les ZPS comme critères de sélection pour l'évaluation de projets pour lesquels l'évaluation des incidences sur l'environnement n'est pas, en soi, obligatoire. À cet égard, il est évident que le législateur de l'Union considère que de telles zones revêtent une importance particulière pour l'environnement.

45. Le fait que l'évaluation litigieuse des incidences sur l'environnement omet de mentionner une zone importante pour l'environnement reconnue comme telle dans l'inventaire IBA (ou une ZPS) ne saurait constituer, à lui seul, un manquement à l'obligation d'identifier, de décrire et d'évaluer de manière appropriée les effets d'un projet conformément à l'article 3 de la directive EIE.

46. Il en est ainsi pour au moins deux raisons.

47. D'une part, le fait que l'inventaire IBA (ou une ZPS) ne soit pas *mentionné* ne signifie pas nécessairement que cet inventaire, ou plutôt les zones et les espèces qui y sont indiquées, n'a pas été pris en compte. D'autre part, le gouvernement espagnol souligne à juste titre que l'inventaire IBA n'est pas contraignant pour les États membres [12].

48. En ce qui concerne l'importance de la zone classée ultérieurement en ZPS, il ressort des documents présentés à la Cour que, en dépit de l'absence de référence explicite à l'inventaire IBA, la zone a été décrite dans l'évaluation des incidences sur l'environnement comme une zone dont l'avifaune est particulière, à savoir que s'y trouvent des oiseaux steppiques. À cet égard, l'*Otis tarda* a été spécifiquement mentionnée dans l'évaluation. La Commission n'a cependant pas expliqué pourquoi cette description est inappropriée. Elle s'est contentée d'affirmer que tel était le cas. De simples allégations ne sauraient suffire à établir un manquement à l'obligation imposée par l'article 3 de la directive EIE.

49. En quatrième lieu, à ce que je comprends, la Commission s'inquiète tout particulièrement des effets que produira le fonctionnement de la ligne ferroviaire : elle a soutenu à plusieurs reprises que celui-ci est susceptible d'avoir des incidences considérables sur l'avifaune, et notamment sur les oiseaux steppiques et les oiseaux aquatiques présents sur le site en cause. C'est la raison pour laquelle elle considère que l'évaluation litigieuse est insuffisante en ce qui concerne les mesures identifiées pour éviter, entre autres, les collisions (avec l'infrastructure et les trains) et l'électrocution des oiseaux. À cet égard, il est constant que l'évaluation litigieuse des incidences sur l'environnement n'a pas précisément identifié les mesures spécifiques adoptées pour prévenir ces risques.

50. Je ne suis aucunement insensible à ces arguments. Il va de soi que le fonctionnement d'une ligne ferroviaire à grande vitesse aura des incidences considérables sur une ZPS telle que celle en cause en l'espèce.

11 — Voir note de bas de page 5 des présentes conclusions.

12 — Voir, dans le cadre de la directive « oiseaux », arrêts du 28 juin 2007, Commission/Espagne (C-235/04, EU:C:2007:386, point 26), et du 19 mai 1998, Commission/Pays-Bas (C-3/96, EU:C:1998:238, point 70).

51. Toutefois, on ne saurait trop souligner que la Commission a explicitement affirmé, dans son avis motivé et lors de la présente procédure, qu'elle ne prétend pas que l'évaluation litigieuse des incidences sur l'environnement est contraire à l'article 3 de la directive EIE au motif qu'elle ne porte pas sur l'intégralité du projet. Elle ne soutient pas spécifiquement, si ce n'est dans quelques remarques tardives en ce sens dans son mémoire en réplique, que le fait que l'évaluation a été limitée à l'amélioration de l'infrastructure, au lieu de porter sur l'intégralité du projet, y compris le fonctionnement de la ligne ferroviaire, impliquerait une violation de la directive [13].

52. La déclaration relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement définit le projet en cause comme concernant uniquement l'amélioration de l'infrastructure ferroviaire et indique que les autres travaux d'installation nécessaires au fonctionnement ultérieur de la ligne ferroviaire feront l'objet d'une autre évaluation des incidences sur l'environnement. À cet égard, tout argument lié aux travaux qui seront soumis à une autre évaluation des incidences sur l'environnement ou, d'ailleurs, au fonctionnement de la ligne ferroviaire, doit être déclaré irrecevable. Toute autre conclusion compromettrait gravement le principe de sécurité juridique.

53. En cinquième lieu, les parties se sont exprimées sur la pertinence du fait que la ligne ferroviaire à grande vitesse a été construite parallèlement à une ligne en service depuis le XIX^{e} siècle. La Commission soutient, apparemment sans être contredite, que les conditions liées à l'évaluation des incidences sur l'environnement sont les mêmes, que la ligne ferroviaire à grande vitesse soit parallèle à une ligne ferroviaire conventionnelle ou non. Elle souligne que l'existence parallèle de ces deux lignes peut avoir des effets cumulatifs à plusieurs égards. Ces arguments ne sont toutefois, à mon avis, que de simples allégations qui ne sauraient suffire à établir un manquement à une quelconque obligation. En toute hypothèse, il semble qu'il existe une contradiction entre ces allégations et le fait que la Commission n'a pas soutenu que l'évaluation des incidences sur l'environnement était insuffisante en raison de l'absence de prise en compte des effets cumulatifs.

54. Eu égard à ce qui précède, je conclus que le premier grief invoqué par la Commission concernant la violation de l'article 3 de la directive EIE doit être rejeté. Le grief corollaire relatif au fait que le public n'a pas été informé de manière adéquate sur les effets du projet doit donc également être rejeté.

55. En réalité, quel que soit le sort réservé au premier grief, je ne vois aucune raison valable pour que la Cour examine le grief supplémentaire de la Commission tiré de la directive EIE. La Commission n'a fondé ce dernier grief sur aucune base juridique. Mis à part une observation incidente à cet effet, elle n'a développé aucun argument sur ce point.

C – Sur le deuxième grief : article 4, paragraphe 4, de la directive « oiseaux »

1. Argumentation des parties

56. La Commission soutient que, en autorisant la construction de la ligne ferroviaire à grande vitesse dans une zone mentionnée dans l'inventaire IBA, avant que cette zone ne soit classée en ZPS, le Royaume d'Espagne a également manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 4, paragraphe 4, de la directive « oiseaux ».

13 — Voir arrêt du 28 février 2008, Abraham e.a. (C-2/07, EU:C:2008:133, point 43). Dans cette affaire, la Cour a relevé que, pour garantir une appréciation d'ensemble adéquate, l'évaluation ne saurait être limitée aux effets directs des travaux envisagés eux-mêmes. Cette évaluation doit également tenir compte des incidences sur l'environnement susceptibles d'être provoquées par l'utilisation et l'exploitation des ouvrages issus de ces travaux.

57. À cet égard, la Commission souligne que les travaux de construction ont nécessité une modification substantielle des caractéristiques environnementales de la zone, par exemple, le déplacement de quantités importantes de terre, l'installation d'une double barrière de sécurité et la construction d'une plate-forme élevée sur seize kilomètres [14]. Ces changements entraveront probablement grandement l'accès des oiseaux à leurs zones de repos, d'alimentation et de reproduction. En outre, la Commission soutient que le manquement du Royaume d'Espagne aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 3 de la directive EIE a conduit à une identification inappropriée des risques posés par le projet.

58. Pour sa part, le gouvernement espagnol affirme que, pour respecter l'article 4, paragraphe 4, de la directive « oiseaux », il n'est pas nécessaire de suivre les procédures prévues dans celle-ci pour les ZPS. Selon lui, il suffit d'adopter des mesures visant à préserver et à protéger les oiseaux avant même que la zone ne soit classée. Sur ce point, le gouvernement espagnol soutient qu'il a adopté les mesures appropriées en limitant les travaux de construction pendant la période de reproduction des oiseaux et en installant des dispositifs anticollision et des sentiers le long de la ligne ferroviaire.

2. Appréciation

59. Les allégations de la Commission relatives au caractère inapproprié de l'évaluation des incidences sur l'environnement se retrouvent tout au long de son raisonnement, ce à quoi le présent grief n'échappe pas. Étant donné les spécificités du présent litige, on pourrait penser, à tort, qu'il existe une corrélation inévitable entre la constatation d'une violation de la directive EIE et une constatation similaire pour la directive « oiseaux » (et la directive « habitats ») (et inversement en l'absence de constatation en ce sens). Selon moi, ce n'est pas le cas. Ces questions doivent être clairement dissociées. Le fait qu'un manquement à une obligation prévue à l'article 3 de la directive EIE n'a pas été établi ne signifie pas nécessairement qu'il n'y a pas eu de violation de l'article 4, paragraphe 4, de la directive « oiseaux » (ou de l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats »), ou inversement. En effet, les obligations qui découlent de l'article 3 de la directive EIE se rapportent essentiellement à la forme tandis que celles découlant de l'article 4, paragraphe 4, de la directive « oiseaux » (ou de l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats ») se rapportent au fond.

60. Il s'ensuit que, indépendamment de la conclusion concernant le premier grief, le bien-fondé du deuxième (et du troisième) grief doit être examiné individuellement.

61. En ce qui concerne l'allégation de violation de l'article 4, paragraphe 4, de la directive « oiseaux », certains éléments de la jurisprudence revêtent une importance particulière.

62. Plus important encore en l'espèce, les obligations découlant de l'article 4, paragraphe 4, s'appliquent également à des zones qui auraient dû être classées en ZPS, mais qui, à l'instar de la zone Campiñas de Sevilla, ne l'ont pas été. En réalité, ces obligations restent en vigueur jusqu'à ce que la zone soit classée en ZPS [15].

63. Lors de précédents recours introduits par la Commission, dans le cadre desquels a été constaté un manquement, celle-ci avait fourni à la Cour des preuves de la détérioration réelle de l'habitat des oiseaux [16], d'une diminution grave de la population aviaire ou de la destruction réelle de zones revêtant une importance particulière pour l'environnement [17].

14 — Dont treize kilomètres se situent sur les tronçons « Marchena-Osuna I » et « Marchena-Osuna II ».

15 — Arrêt du 18 décembre 2007, Commission/Espagne (C-186/06, EU:C:2007:813, point 27 et jurisprudence citée).

16 — Arrêt du 13 juin 2002, Commission/Irlande (C-117/00, EU:C:2002:366, points 27 à 30).

17 — Arrêt du 25 novembre 1999, Commission/France (C-96/98, EU:C:1999:580, points 45 et 46).

64. La jurisprudence selon laquelle les États membres ne sauraient modifier ou réduire la superficie d'une ZPS a également une importance particulière en l'espèce. À cet égard, la Cour a jugé que la construction d'une nouvelle route impliquait une réduction de la superficie de la ZPS contraire à l'article 4, paragraphe 4, de la directive « oiseaux ». La réduction de la superficie était aggravée par l'édification de nouveaux bâtiments et les perturbations occasionnées par les travaux routiers [18].

65. À cet égard, la Commission affirme qu'une détérioration et des nuisances significatives se produiront très probablement à cause des changements significatifs des caractéristiques environnementales de la zone. Elle fait aussi part de ses inquiétudes quant aux risques d'électrocution et de collision à des stades ultérieurs de construction et de fonctionnement de la ligne ferroviaire.

66. Il me semble évident que la construction d'une ligne ferroviaire à grande vitesse qui traverse une zone accueillant plusieurs espèces visées à l'annexe I de la directive « oiseaux » entraîne une détérioration des caractéristiques environnementales de la zone et des perturbations pour les espèces requérant une protection spéciale. En effet, les travaux de construction (ayant été autorisés jusqu'à présent) nécessitent, à l'instar de tout grand projet de construction de ligne ferroviaire, des travaux de terrassement, la construction de voies et d'une plate-forme élevée ainsi qu'un éventail d'autres types de modification de la morphologie de la zone. Cela est attesté par l'évaluation litigieuse des incidences sur l'environnement.

67. En revanche, les arguments de la Commission relatifs à l'électrocution et à la collision devraient être déclarés irrecevables.

68. Leur irrecevabilité découle d'une spécificité du cas d'espèce. Contrairement à ce que l'on pourrait penser, rien n'indique que le projet sera finalisé. Selon les parties, il est à l'arrêt depuis l'année 2009 en raison d'un manque de fonds. Qui plus est, les travaux de construction nécessaires pour compléter l'infrastructure devront être soumis à une autre évaluation des incidences sur l'environnement (et donc à une autre autorisation).

69. Il est vrai que l'effet utile de l'article 4, paragraphe 4, de la directive « oiseaux » serait sérieusement compromis si une infraction n'était constatable que dans le cas de dommages réels, et non en présence d'actes étatiques qui permettent au préjudice de se réaliser [19]. Toutefois, en l'espèce, le projet autorisé par les autorités espagnoles concerne, comme je l'ai déjà relevé, l'amélioration de l'infrastructure, ce qui comprend la construction et l'extension d'une plate-forme élevée. Il ne concerne pas les travaux d'installation ultérieurs requis pour le fonctionnement de la ligne ferroviaire. Partant, les risques d'électrocution et de collision sont des effets hypothétiques qui ne se réaliseront que si la prochaine phase du projet est autorisée à la suite d'une évaluation supplémentaire des incidences sur l'environnement.

70. Il reste donc à savoir s'il est possible d'établir que le Royaume d'Espagne n'a pas pris les mesures appropriées pour éviter la détérioration des habitats ou des perturbations qui sont *significatives* à la lumière des objectifs de l'article 4 de la directive « oiseaux ».

71. Le gouvernement espagnol déclare que la population aviaire a augmenté pendant et après la période de construction.

18 — Arrêt du 2 août 1993, Commission/Espagne (C-355/90, EU:C:1993:331, points 35 à 37). Voir également, à cet égard, arrêt du 28 février 1991, Commission/Allemagne (C-57/89, EU:C:1991:89, points 20 et 21).

19 — Point 29 des conclusions que l'avocat général Kokott a présentées le 18 décembre 2007 dans l'affaire Commission/Espagne (C-186/06, EU:C:2007:254).

72. La Cour a déjà jugé que les obligations de protection et de conservation découlant de l'article 4, paragraphe 4, de la directive « oiseaux » existent dès avant une diminution des populations d'oiseaux en cause [20]. De même, la preuve d'une augmentation de la population aviaire n'implique pas nécessairement que l'État membre a rempli ces obligations. En effet, l'article 4 de la directive « oiseaux » oblige les États membres à préserver, à maintenir et à rétablir les habitats desdits oiseaux *en tant que tels*, en raison de leur valeur écologique.

73. Les oiseaux migrateurs en sont un bon exemple. De fait, ils représentent la majorité des oiseaux vivant à l'état sauvage sur le territoire de l'Union européenne [21]. Pour de telles espèces, dont l'*Otis tarda* (le principal sujet de contention entre les parties), migrateur partiel, la population aviaire ne peut pas être déterminante pour l'évaluation. En effet, la protection des habitats dans lesquels on trouve les oiseaux visés à l'annexe I de la directive garantit que la population aviaire qui reste dans une certaine zone, ou se rend dans une certaine zone, peut trouver refuge dans l'Union.

74. De ce point de vue, l'éventuelle augmentation de la population aviaire dans la zone affectée est dénuée de pertinence pour déterminer si un État membre remplit, ou non, les obligations qui lui incombent au titre de l'article 4, paragraphe 4, de la directive « oiseaux ».

75. Indépendamment de la poursuite, ou non, de la construction de la ligne ferroviaire à grande vitesse à l'avenir, force est de constater que, outre les perturbations causées par les travaux eux-mêmes, une plate-forme élevée traverse désormais la ZPS en cause. Il est possible de raisonnablement supposer que cela modifie de manière significative les caractéristiques de l'habitat concerné et le rend moins approprié pour les espèces adaptées aux paysages de steppes [22].

76. Pour sa défense, le gouvernement espagnol a renvoyé à plusieurs mesures qu'il a prises afin de compenser les travaux de construction. Celles-ci incluent la limitation des travaux de construction pendant la période de reproduction des oiseaux ainsi que l'installation de dispositifs anticollision et de sentiers le long de la ligne ferroviaire.

77. Bien évidemment, les États membres doivent prendre des mesures pour limiter les dommages qui peuvent, dans certains cas, limiter la détérioration (ou même l'empêcher). Toutefois, les mesures évoquées en l'espèce par le gouvernement espagnol ne changent rien, selon moi, au problème sous-jacent, à savoir qu'une plate-forme ferroviaire élevée traverse désormais un habitat important pour des espèces adaptées aux paysages de steppe. Certes, ces mesures peuvent aider à garantir que les espèces aviaires affectées ne disparaissent pas. Ces mesures n'atténuent toutefois aucunement la réduction ou la fragmentation de la zone litigieuse.

78. Pour ces motifs, je conclus que le deuxième grief de la Commission, tiré de la violation de l'article 4, paragraphe 4, de la directive « oiseaux », doit être accueilli.

D – Sur le troisième grief : article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats »

1. Argumentation des parties

79. La Commission soutient que le Royaume d'Espagne ne respecte pas les obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats » depuis que la zone Campiñas de Sevilla est classée en ZPS. Ses arguments sont, pour l'essentiel, identiques à ceux qu'elle développe au titre du deuxième grief.

20 — Arrêt du 2 août 1993, Commission/Espagne (C-355/90, EU:C:1993:331, point 15).

21 — Voir considérant 4 de la directive « oiseaux ».

22 — Il ressort également du dossier que, d'après l'évaluation des incidences sur l'environnement, les effets du projet sur l'*Otis tarda* ont été qualifiés de graves.

80. Le gouvernement espagnol affirme qu'il satisfait, depuis le mois de juillet 2008, aux conditions posées à l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats ». Selon lui, la Commission n'a pas démontré, depuis le mois de juillet 2008, de perturbation réelle pour les oiseaux ou de détérioration de la protection dont ils bénéficient. Il estime que les risques auxquels la Commission fait allusion concernent le deuxième projet (c'est-à-dire des travaux supplémentaires et l'entrée en service de la ligne ferroviaire à grande vitesse). En toute hypothèse, ces risques sont dûment pris en compte dans l'évaluation des incidences sur l'environnement du projet litigieux.

2. Appréciation

81. Campiñas de Sevilla, le site en cause en l'espèce, a été classé en ZPS le 29 juillet 2008. L'article 7 de la directive « habitats » dispose que les obligations découlant de l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats » se substituent aux obligations découlant de l'article 4, paragraphe 4, de la directive « oiseaux » à la date de la classification par un État membre d'une zone en ZPS [23].

82. Bien que le libellé de l'article 4, paragraphe 4, de la directive « oiseaux » semble plus strict que celui de la disposition correspondante dans la directive « habitats », il est difficile de considérer que les États membres disposeraient d'une marge de manœuvre plus large pour intervenir dans une ZPS après qu'une zone a été classée comme telle [24]. Plus précisément, il serait contraire aux objectifs de conservation qui sous-tendent la directive « habitats », analogues à ceux de la directive « oiseaux », d'autoriser des perturbations considérables après que la classification a, de facto, été opérée.

83. C'est la raison pour laquelle l'analyse concernant la violation de l'article 4, paragraphe 4, de la directive « oiseaux » que j'ai exposée ci-dessus est également valable ici. Par conséquent, il suffit d'ajouter ce qui suit.

84. Aux termes de la jurisprudence de la Cour, une activité est considérée comme conforme à l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats » s'il est garanti qu'elle n'engendre aucune perturbation *susceptible d'affecter de manière significative les objectifs de ladite directive*, en particulier les objectifs de conservation de celle-ci [25]. Pour ce qui est de la détérioration et de la perturbation, la Cour accepte un niveau de preuve relativement faible. Plus précisément, il suffit que la Commission établisse l'existence d'une probabilité ou d'un risque de perturbations significatives [26].

85. Comme je l'ai expliqué ci-dessus, un effet significatif sur l'environnement, notamment sur l'habitat de la population aviaire présente dans la zone en cause, semble probable, si ce n'est certain, tout simplement parce qu'une plate-forme élevée modifie et fragmente une zone classée en ZPS. La présence permanente d'une plate-forme ferroviaire dans la ZPS à l'époque des faits, à savoir à partir du 29 juillet 2008, ne peut pas suffire pour établir une violation de l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats ». En réalité, pour que cette disposition s'applique, il faut qu'il existe une forme de détérioration ou de perturbation, active ou passive. S'il en allait autrement, l'existence de toute installation antérieure dans une zone classée en ZPS par la suite pourrait entraîner un manquement aux obligations prévues dans cette disposition.

23 — Voir, également, arrêt du 7 décembre 2000, Commission/France (C-374/98, EU:C:2000:670, points 44 et 46).

24 — L'article 6, paragraphe 4, de la directive « habitats » autorise les États membres à poursuivre leurs projets dans des ZPS en dépit d'éventuelles incidences néfastes pour le site concerné dans certaines conditions strictes. Ces dérogations sont permises pour autant qu'il n'existe aucune autre solution. Le projet doit uniquement être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique. Dans ce cas, l'État membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 soit protégée et il en informe la Commission. Cette disposition n'a cependant pas été invoquée en l'espèce.

25 — Arrêt du 24 novembre 2011, Commission/Espagne (C-404/09, EU:C:2011:768, point 126).

26 — Arrêt du 24 novembre 2011, Commission/Espagne (C-404/09, EU:C:2011:768, point 142 et jurisprudence citée).

86. Il ressort toutefois clairement des mémoires des parties à la présente procédure que les travaux de construction liés au projet litigieux continuaient (à plein régime) au moment des faits. Ils n'ont été suspendus qu'en 2009. En l'absence de tout argument selon lequel les travaux qui ont été réalisés après le 29 juillet 2008 n'ont été que des améliorations minimes sur une infrastructure déjà construite ou qu'ils n'ont concerné qu'une partie minime de la ligne ferroviaire dans la ZPS, je dois me rallier à la Commission.

87. Pour ce qui est des risques liés aux travaux à venir et au fonctionnement de la ligne ferroviaire, le gouvernement espagnol affirme que l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats » n'exige pas l'adoption immédiate de mesures correctives ou préventives pour des risques qui pourraient (ou non) se réaliser à l'avenir. Je partage cette position. Sur ce point, je renvoie à mes observations au point 69 des présentes conclusions.

88. Partant, je partage l'avis de la Commission selon lequel le Royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats » à partir de la date de classification de la zone litigieuse en ZPS.

V – Sur les dépens

89. En vertu de l'article 138, paragraphe 3, du règlement de procédure de la Cour, si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs, chaque partie supporte ses propres dépens. La Commission n'ayant eu gain de cause que sur une partie de ses conclusions, chaque partie devrait être condamnée à supporter ses propres dépens.

VI – Conclusion

90. Eu égard à ce qui précède, je propose à la Cour :

— constater, pour ce qui est des tronçons « Marchena-Osuna I » et « Marchena-Osuna II » du projet ferroviaire litigieux, que le Royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 4, paragraphe 4, de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 novembre 2009, concernant la conservation des oiseaux sauvages jusqu'à la date du classement du site naturel affecté par le projet en zone de protection spéciale, et par l'article 6, paragraphe 2, 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 depuis la date de la désignation du site en tant que zone de protection spéciale,

— rejeter le recours pour le surplus, et

— condamner chaque partie à supporter ses propres dépens.