CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M^ME JULIANE KOKOTT
présentées le 27 octobre 2005 [1]

I — Introduction

1. Dans la présente procédure en manquement, la Commission des Communautés européennes critique l'application de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages [2] (ci-après la «directive oiseaux»), et de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages [3] (ci-après la «directive habitats»), dans le contexte d'un projet de construction d'une route dans la région autrichienne du Vorarlberg. Il s'agit de la voie rapide S 18 du lac de Constance, dont le tracé doit passer à proximité de la zone de protection spéciale «Lauteracher Ried», près de Bregenz.

2. Plus spécialement, la Commission reproche à la République d'Autriche de ne pas avoir classé en zone de protection spéciale, conformément à la directive oiseaux, certaines superficies affectées par le projet et de ne pas avoir examiné suffisamment les alternatives envisageables ni arrêté de mesures suffisantes pour assurer la cohérence de Natura 2000 lors de l'approbation de ce projet.

II — Le cadre juridique

3. Natura 2000 est défini à l'article 3, paragraphe 1, de la directive habitats:

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

1 — Langue originale: l'allemand.
2 — JO L 103, p. 1.
3 — JO L 206, p. 7.

Le réseau Natura 2000 comprend également les zones de protection spéciale classées par les États membres en vertu des dispositions de la directive 79/409/CEE.»

4. L'article 4 de la directive oiseaux contient des dispositions précisant quelles superficies les États membres doivent classer en zones de protection spéciale (ci-après les «ZPS») pour les oiseaux. À l'origine, l'article 4, paragraphe 4, première phrase, régissait également la protection de ces zones:

«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.

À cet égard, il est tenu compte:

a) des espèces menacées de disparition;

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

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

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

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

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

2. Les États membres prennent des mesures similaires à l'égard des espèces migratrices non visées à l'annexe I dont la venue est régulière, compte tenu des besoins de protection dans la zone géographique maritime et terrestre d'application de la présente directive en ce qui concerne leurs aires de reproduction, de mue et d'hivernage et les zones de relais dans leurs aires de migration. À cette fin, les États membres attachent une

importance particulière à la protection des zones humides et tout particulièrement de celles d'importance internationale.

3. [...]

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 [...]»

5. L'article 7 de la directive habitats a modifié la réglementation relative à la protection des ZPS:

«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 79/409/CEE 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 79/409/CEE si cette dernière date est postérieure.»

6. Cette disposition est explicitée de la manière suivante par le septième considérant de la directive habitats:

«considérant que toutes les zones désignées, y compris celles qui sont classées ou qui seront classées dans le futur en tant que zones spéciales de protection en vertu de la directive 79/409/CEE [...] devront s'intégrer dans le réseau écologique européen cohérent».

7. Les paragraphes 3 et 4 de l'article 6 de la directive habitats, applicables en l'occurrence, sont ainsi rédigés:

«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 Nature 2000 est protégée. L'État membre informe la Commission des mesures compensatoires adoptées.

[...]»

8. À cet égard, le dixième considérant de la directive habitats énonce:

«considérant que tout plan ou programme susceptible d'affecter de manière significative les objectifs de conservation d'un site qui a été désigné ou qui le sera dans le futur doit être l'objet d'une évaluation appropriée».

III — Les faits, la procédure précontentieuse et les conclusions des parties

9. Une première demande relative au projet de construction de la voie rapide S 18 a été déposée en 1992. La procédure n'avait pu déboucher alors sur une décision, et le projet a au contraire été complètement refondu et soumis, le 8 mars 1994, à une nouvelle procédure qui a pris fin avec la fixation du tracé par règlement du ministre fédéral des Affaires économiquesdu 8 avril 1997.

10. La demande d'autorisation du projet requise par la législation sur la protection de la nature a été déposée le 19 janvier 1999. Cette autorisation a été délivrée le 6 juillet 2001 par l'autorité compétente, qui était liée par le tracé retenu. Les autres variantes n'ont pas été examinées. La décision d'autorisation subordonnait la réalisation du projet à une série d'obligations et prévoyait des indemnités compensatoires pour la création d'habitats de substitution d'un montant de 2 625 802,63 euros. Dans le cadre d'une procédure administrative ultérieure («appel»), cette autorisation a été confirmée en substance par une décision du 21 février 2003, qui comportait des modifications dans la motivation. L'indemnité compensatoire a été ramenée à 2 056 922,26 euros.

11. Entre-temps, la République d'Autriche avait adhéré à la Communauté européenne le 1er janvier 1995. Par lettre du 7 juin 1995, le site du Lauteracher Ried a été notifié à la Commission en tant que ZPS. Les sites de Soren et de Gleggen-Köblern ne sont pas compris dans cette ZPS.

12. Cette zone relevait de la protection de plusieurs règlements territoriaux successifs [4] et, en différentes parties, du règlement du gouvernement régional du Vorarlberg relatif au réseau biotope des prairies à litière Rheintal-Walgau («Streuewiesenbiotopverbund Rheintal-Walgau») [5]. Cependant, le réseau biotope englobe également dans une proportion importante des superficies situées en dehors de la ZPS, notamment des parties importantes du site de Gleggen-Köblern et quelques superficies sur le site de Soren. Ces règlements régissaient, entre autres, les conditions d'utilisation de la zone et interdisaient en particulier l'accès à certaines aires.

13. La ZPS est considérée comme un lieu de reproduction important du râle des genêts (Crex crex), mentionné à l'annexe I de la directive oiseaux. Pendant une période relativement longue, on a pensé que le râle des genêts était menacé («threatened») et vulnérable («vulnerable») à l'échelle du globe, ce qui signifie qu'il existait un risque élevé d'extermination de l'espèce. Toutefois, de nouvelles données relatives aux populations vivant en dehors de l'Union européenne ont conduit récemment à réévaluer sa situation comme étant potentiellement menacée («near threatened») [6]. En Europe, l'espèce est considérée comme étant en diminution («depleted») [7].

14. Le formulaire standard de données de juin 1997 que les autorités autrichiennes compétentes ont transmis à la Commission mentionne également les espèces migratrices suivantes: la bécassine des marais (Gallinago gallinago) avec 15 couples nicheurs, le vanneau huppé (Vanellus vanellus) avec 20 couples et le courlis cendré (Numenius arquata) avec 10 couples. À l'échelle du globe, ces oiseaux sont classés dans la catégorie des espèces faiblement menacées («low risk/least concern») [8]. Cependant, on estime qu'en Europe la bécassine des marais et le courlis cendré sont en recul et que le vanneau huppé est vulnérable [9].

15. Les quatre espèces d'oiseaux précitées se reproduisent toutes dans des prairies, en particulier les prairies à litières protégées et développées dans le «réseau biotope des prairies à litières Rheintal-Walgau».

4 — Le premier de ces règlements semble avoir été le règlement relatif à la protection du Lauteracher Ried (LGBl. 22/1966 dans la version publiée au LGBl. 24/1969), puis le règlement relatif à la zone de protection des paysages «Lauteracher Ried» (LGBl. 82/1997) et, enfin, un nouveau règlement, dont l'intitulé est identique, et qui a été publié au LGBl. 63/2002. Par ailleurs le règlement du gouvernement régional relatif à la sauvegarde provisoire du Lauteracher Ried (LGBl. 15/1993), qui a manifestement été prorogé plusieurs fois, était applicable.

5 — *Vorarlberger Landesgesetzblatt*, année 1995, titre 27, n° 61, du 28 décembre 1995.

6 — Liste rouge des espèces menacées de l'IUCN (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, Union internationale pour la conservation de la nature et des ressources naturelles), http://www.redlist.org; fiche d'informations sur les oiseaux, http://www.birdlife.org.

7 — Birdlife International (Papazoglou e.a.), *Birds in the European Union — a status assessment*, 2004, p. 32, http://www.birdlife.org/action/science/species/birds_in_europe/index.html; voir également sur ce site la fiche d'informations «Espèces».

8 — IUCN, précitée (note 6).

9 — Birdlife, précité (note 7), p. 32 et suiv.; voir, également, la fiche d'information «Espèces» correspondante.

16. Par ailleurs, d'après les indications du gouvernement autrichien, la ZPS constitue un important site d'hivernage, de repos et d'alimentation dans le Vorarlberg pour douze espèces migratrices partiellement énumérées aussi à l'annexe I.

17. À la suite d'une plainte, la Commission s'est saisie du projet. Elle d'abord envoyé, le 12 novembre 2001, une demande de renseignements aux autorités autrichiennes compétentes. Après avoir examiné la réponse autrichienne du 1er février 2002, elle est parvenue à la conclusion que la République d'Autriche avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive oiseaux et de l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats, et l'a invitée à présenter ses observations par lettre du 27 juin 2002, conformément à l'article 226 CE (lettre de mise en demeure). La Commission a reçu les observations de la République d'Autriche le 29 octobre 2002. Elle est restée sur sa position et a transmis à la République d'Autriche, le 11 juillet 2003, un avis motivé l'invitant à mettre fin, pour le 11 septembre 2003 au plus tard, au manquement allégué. Les réponses du gouvernement autrichien n'ayant pas convaincu la Commission que ses griefs étaient devenus sans objet, elle a formé le présent recours.

18. La Commission demande à la Cour de statuer de la manière suivante:

1) La République d'Autriche a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive oiseaux ainsi que de l'article 6, paragraphe 4, en liaison avec l'article 7, de la directive habitats:

— en omettant d'inclure dans la zone de protection spéciale du Lauteracher Ried les sites de Soren et de Gleggen-Köblern qui font partie, selon des critères scientifiques, au même titre que cette zone de protection spéciale, des territoires les plus appropriés en nombre et en superficie conformément à l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive 79/409;

— en n'ayant pas observé correctement et intégralement, lors de l'autorisation du projet de construction de la voie rapide S 18 du lac de Constance, les exigences fixées par l'article 6, paragraphe 4, de la directive 92/43 dans le cas d'une mise en œuvre du projet malgré le résultat négatif de l'évaluation des incidences sur le site.

2) La République d'Autriche est condamnée aux dépens.

19. Le gouvernement autrichien conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) rejeter le recours de la Commission du 11 mai 2004 visant à faire constater que, en omettant d'inclure dans la zone de Lauteracher Ried, classée ZPS, les sites de Soren et de Gleggen-Köblern, qui font partie, selon des critères scientifiques, au même titre que cette ZPS, des territoires les plus appropriés en nombre et en superficie conformément à l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive oiseaux, et en n'ayant pas observé correctement et intégralement, lors de l'autorisation du projet de construction de la voie rapide S 18 du lac de Constance, les exigences fixées par l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats dans le cas d'une mise en œuvre du projet malgré les conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site, la République d'Autriche a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive oiseaux et des dispositions combinées des articles 6, paragraphe 4, et 7 de la directive habitats;

2) rejeter la demande de la Commission visant à la condamnation de la République d'Autriche aux dépens.

IV — Appréciation

20. La Commission reproche à la République d'Autriche deux violations distinctes du droit communautaire. D'une part, cette dernière aurait exclu certaines surfaces de la ZPS Lauteracher Ried et, d'autre part, elle aurait violé les dispositions visant à sauvegarder cette zone lors de l'autorisation du projet de construction de la voie rapide.

A — *Sur le classement du site*

21. En application de l'article 4, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive oiseaux, les États membres classent en ZPS les territoires les plus appropriés en nombre et en superficie à la conservation des espèces mentionnées à l'annexe I. Ce faisant, ils tiennent compte des besoins de protection de ces espèces dans la zone géographique maritime et terrestre d'application de cette directive. Aux termes de l'article 4, paragraphe 2, les États membres prennent des mesures similaires à l'égard des espèces migratrices non visées à l'annexe I, dont la venue est régulière en ce qui concerne leurs aires de reproduction, de mue et d'hivernage et les zones de relais dans leurs aires de migration. À cette fin, les États membres attachent une importance particulière à la protection des zones humides, et tout particulièrement de celles d'importance internationale.

22. Il est de jurisprudence constante que, si les États membres jouissent d'une certaine marge d'appréciation en ce qui concerne le choix des ZPS, il n'en demeure pas moins que le classement et la délimitation de ces zones obéissent exclusivement aux critères ornithologiques fixés dans la directive oiseaux [10].

23. Le litige qui oppose les parties porte sur le point de savoir si les sites de Soren et de Gleggen-Köblern font partie des territoires les plus appropriés à la protection des oiseaux d'après les critères ornithologiques applicables.

24. Il ressort du dossier que la ZPS Lauteracher Ried forme un espace clos en forme de losange d'une superficie de 580 hectares. Son étendue maximale est de 3 kilomètres environ dans ses diagonales est-ouest et nord-sud. Elle est délimitée au sud-est par la route fédérale L 41.

25. Le site de Soren, d'une surface de 64 hectares environ, longe la limite sud-est de la ZPS, dont il est partiellement séparé par la L 41. Il s'agit d'une bande de terre s'étirant du nord-est au sud-ouest sur une longueur maximale approximative de 2,6 kilomètres pour une largeur maximale de quelque 500 mètres. Il est borné à l'est par une autoroute. Le projet litigieux traverserait en partie sa frange méridionale.

26. Le site de Gleggen-Köblern, d'une surface de 352 hectares, se trouve au sud-ouest de la ZPS. Il s'agit d'une bande de terre s'étirant du nord au sud sur une longueur excédant 2 kilomètres pour une largeur pouvant atteindre 400 mètres. Sa pointe nord est séparée de la ZPS par le croisement des routes fédérales L 41 et L 42, ainsi que par le cours d'eau Dornbirnerach. Dans ce secteur, le projet doit être réalisé sur le tracé de la route existante.

27. Ces sites comprennent tous deux des prairies à litières semi-naturelles ainsi que des superficies dédiées à l'agriculture intensive. Ils servent d'aire de détente de proximité aux agglomérations environnantes. Alors qu'une zone humide se trouve au cœur de la ZPS, il n'existe pas de structures comparables à Soren et à Gleggen-Köblern.

28. Une comparaison avec des zones de protection existantes dans le cadre de la législation nationale montre qu'à l'intérieur de la ZPS et du site de Soren il n'existe que peu de surfaces protégées au titre du «réseau biotope des prairies à litières Rheintal-Walgau». En revanche, le site de Gleggen-

10 — Arrêts du 2 août 1993, Commission/Espagne (C-355/90, Rec. p. I-4221, point 26, ci-après l'«arrêt des marais de Santoña»); du 11 juillet 1996, Royal Society for the Protection of Birds (C-44/95, Rec p. I-3805, point 26), concernant le Lappel Bank, et du 19 mai 1998, Commission/Pays-Bas (C-3/96, Rec. p. I-3031, points 60 et suiv.).

Köblern semble être largement couvert par le réseau biotope [11].

29. La Commission se fonde avant tout sur les résultats de la surveillance et sur des études scientifiques, dont il découlerait que les sites de Soren et de Gleggen-Köblern forment avec la ZPS du Lauteracher Ried une unité naturelle indissociable.

30. Il ressort de l'avis motivé que de 2000 à 2002 4-5, 4 et 3 mâles chantants de l'espèce râle des genêts ont été observés à l'intérieur de la ZPS. Les observations faites à Soren et à Gleggen-Köblern n'ont été que légèrement inférieures: 4 (1+3), 2 (1+1) et 3 (0+3).

31. En outre, la Commission expose qu'en 2001 les oiseaux migrateurs des espèces bécassine des marais, vanneau huppé et courlis cendré se sont même reproduits en nombre assez important en dehors de la ZPS, dans les deux sites non désignés. Le nombre de couples nicheurs dans la ZPS était de 3-5 pour les bécassines des marais, de 11-12 pour les vanneaux huppés et de 3 pour les courlis cendrés; à Soren, il était de 3 pour les bécassines des marais et de 6 pour les vanneaux huppés; enfin, à Gleggen-Köblern, il était de 3-4 pour les bécassines des marais, de 9 pour les vanneaux huppés et de 8 pour les courlis cendrés. En outre, la présence d'un couple de courlis cendrés à Soren était probable.

32. En premier lieu, le gouvernement autrichien oppose à ces chiffres que — ce qui est exact — toute présence d'oiseaux énumérés à l'annexe I de la directive oiseaux ou d'oiseaux migrateurs n'oblige pas à classer un territoire en ZPS. Cependant, ces chiffres, qui ne sont pas contestés par le gouvernement autrichien, montrent que les sites de Soren et de Gleggen-Köblern présentent pour le râle des genêts, la bécassine des marais, le vanneau huppé et le courlis cendré une importance comparable, voire en partie supérieure, aux superficies situées à l'intérieur de la ZPS. Les chiffres indiqués dans le formulaire standard de données concernant la ZPS ne sont atteints pour le courlis cendré, le vanneau huppé et la bécassine des marais que si l'on prend en considération également les parcelles situées en dehors de la ZPS. Par conséquent, il convient de partir du principe que ces parcelles, qui se trouvent dans le voisinage immédiat de la ZPS, forment du point de vue ornithologique avec celle-ci un seul et même territoire.

33. En outre, le gouvernement autrichien soutient que les sites litigieux ne sont pas les plus appropriés pour protéger les espèces d'oiseaux susmentionnées en raison de perturbations imputables notamment à l'agriculture et à une utilisation à des fins récréatives. Toutefois, les chiffres montrent que ces perturbations n'ont qu'une importance secondaire. Les sites en question abritent sur une surface plus réduite un

11 — Site cartographique du Land de Vorarlberg, http://vogis.cnv.at/dva04/init.aspx?ks=allgemein&karte=naturschutz.

nombre d'oiseaux nicheurs analogue à celui que l'on observe dans la ZPS. Cela signifie que, eu égard à la densité de couples reproducteurs, ces sites sont même plus appropriés que les espaces situés à l'intérieur de la ZPS.

34. De plus, il ressort des études présentées par la Commission que les perturbations alléguées ne sont pas décisives, mais que d'autres facteurs sensiblement plus importants interviennent; il s'agit avant tout de la date à laquelle les prairies en cause sont fauchées et de la menace que constituent les renards ou les blaireaux. En outre, il est manifeste que (jusqu'à présent) les routes séparant les sites de Soren et de Gleggen-Köblern ne sont pas particulièrement importantes, vraisemblablement parce qu'elles ne constituent pas un obstacle sérieux pour les oiseaux. Par conséquent, ces sites ne peuvent être exclus de la ZPS au motif qu'ils seraient «moins appropriés» pour assurer la conservation des oiseaux.

35. La comparaison avec la ZPS Bangs-Matschels, où la densité de râles des genêts serait plus élevée que sur les sites de Soren et de Gleggen-Köblern, n'est pas non plus de nature à justifier scientifiquement que ces derniers soient exclus du périmètre de la ZPS Lauteracher Ried. La qualité prétendument supérieure de la ZPS Bangs-Matschels pourrait tout au plus soulever la question de savoir si l'ensemble formé par la ZPS Lauteracher Ried et les sites de Soren et de Gleggen-Köblern est l'un des territoires les plus appropriés pour protéger le râle des genêts. Toutefois, le gouvernement autrichien non plus ne conteste pas ce point. Au demeurant, il n'est pas surprenant que parmi les territoires les plus appropriés certains soient plus appropriés que d'autres à la protection des oiseaux.

36. Cependant, la République d'Autriche soutient que l'obligation de classement des ZPS se concentre sur une date donnée et n'oblige pas en plus à actualiser en permanence des classements effectués antérieurement. Pour la réduction de la superficie des ZPS, cela résulterait expressément de la jurisprudence [12]. À la différence de la directive habitats, la directive oiseaux ne contiendrait pas non plus de règles régissant la modification a posteriori des zones de protection. Pour autant que des dispositions relatives à la gestion des sites soient prises après le classement, elles porteraient sur la protection des sites et non sur leur extension.

37. Il faut convenir avec le gouvernement autrichien que l'obligation de classement des territoires les plus appropriés pour constituer une ZPS est née à une date donnée. Aucune période transitoire n'ayant été convenue, la République d'Autriche était tenue, conformément à l'article 168 de l'acte d'adhésion, de transposer intégralement en droit interne tant la directive habitats que la

12 — Arrêt du 28 février 1991, Commission/Allemagne (C-57/89, Rec. p. I-883, point 20), concernant la Leybucht.

directive oiseaux à la date de l'adhésion, le 1er janvier 1995 [13].

38. Or, cette obligation ne se limite pas à cette date. En effet, il ressort du septième considérant de la directive habitats que non seulement les ZPS désignées à la date susmentionnée, mais également les zones qui seraient classées en tant que ZPS «dans le futur» devaient être intégrées dans Natura 2000. Il s'ensuit que, en adoptant la directive habitats, le législateur est parti du principe que l'obligation de classement ne se limite pas à la date de transposition.

39. On ne trouve au demeurant aucune indication en faveur d'une telle limitation dans le libellé de l'article 4 de la directive oiseaux. De plus, il ne serait guère compatible avec l'objectif d'une protection efficace des oiseaux de ne pas sauvegarder des sites exceptionnels pour la conservation des espèces à protéger uniquement parce qu'ils ne sont devenus tels qu'après la transposition de la directive oiseaux.

40. Indépendamment de la question de savoir si l'obligation de classement se limite à la situation prévalant au 1er janvier 1995, il y a lieu de considérer, au vu des informations disponibles, que l'ensemble formé par le Lauteracher Ried et les sites de Soren et de Gleggen-Köblern constituait dès 1995 du point de vue ornithologique un seul et même territoire, qui était suffisamment approprié en tous ses éléments pour être classé en tant que ZPS. Les développements consacrés à l'histoire du site dans les expertises présentées par la Commission laissent à penser que la présence des populations d'oiseaux dans le passé était même d'une qualité sensiblement supérieure à celle constatée aujourd'hui [14].

41. Le gouvernement autrichien ne saurait opposer à ces connaissances récentes que l'obligation de classement en ZPS doit être appréciée exclusivement sur la base des meilleures informations disponibles au moment où cette obligation est née. En effet, l'obligation de classement n'est pas limitée par l'état des connaissances existant à une date donnée.

42. Il est exact que, pour s'acquitter de l'obligation de classement, les États membres doivent utiliser les meilleures connaissances scientifiques disponibles [15]. En effet, cette obligation implique que les États membres fassent tous les efforts raisonnables pour préparer le classement, afin d'identifier les sites les plus appropriés. À cet égard, l'utilisation des meilleures connaissances

13 — Voir, en ce qui concerne le Royaume d'Espagne, l'arrêt des Marais Santoña, précité (note 10), point 11.

14 — Frühauf, *Der Wachtelkönig Crex crex in Österreich: Langfristige Trends, aktuelle Situation und Perspektiven*, Vogelwelt 118: 195 (1997), annexe 13b de la requête, p. 201, à propos de la vallée du Rhin septentrional, Grabherr, lac de Constance *Schnellstraße S 18 — Ökologische Auswirkungen unter besonderer Berücksichtigung der Vogelwelt*, annexe 13d de la requête, p. 5, chaque fois en ce qui concerne le râle des genêts.

15 — Voir arrêts du 17 janvier 1991, Commission/Italie (C-157/89, Rec. p. I-57, point 15), concernant les périodes de chasse, et Commission/Pays-Bas précité (note 10), points 69 et suiv.

disponibles constitue le minimum indispensable. Mais, dès lors que — même en recourant aux meilleures connaissances scientifiques disponibles — tous les sites les plus appropriés ne sont pas identifiés dans toute leur étendue, les États membres ne peuvent pas justifier des déficiences dans le classement par des lacunes dans l'état des connaissances. Au contraire, il aurait été de leur devoir de procéder à de nouvelles investigations pour éviter de telles déficiences.

43. Il s'ensuit que c'est à juste titre que la Commission fonde le présent pourvoi sur les expertises les plus récentes.

44. En conséquence, il y a lieu de constater que, en s'abstenant de classer en ZPS les sites de Soren et de Gleggen-Köblern, la République d'Autriche a violé l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive oiseaux.

B — *Sur la protection du site*

45. Dans le cadre de ce deuxième moyen, la Commission reproche à la République d'Autriche de ne pas avoir observé correctement et intégralement, lors de l'autorisation du projet de construction de la voie rapide S 18 du lac de Constance, les exigences fixées par l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats dans le cas d'une mise en œuvre du projet malgré le résultat négatif de l'évaluation des incidences sur le site.

1. Sur l'applicabilité au projet de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats

46. En premier lieu, il y a lieu de rechercher si la décision litigieuse doit être appréciée à l'aune de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats ou — comme l'a fait valoir le gouvernement autrichien dans sa réponse à la mise en demeure de la Commission — à l'aune de l'article 4, paragraphe 4, première phrase, de la directive oiseaux.

47. Aux termes de l'article 7 de la directive habitats, 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 à partir de la date de mise en application de la directive habitats — c'est-à-dire, en ce qui concerne la République d'Autriche, à partir du 1er janvier 1995 — ou de la date de la classification en ZPS ou de la reconnaissance du site concerné par un État membre en vertu de la directive oiseaux. Dans son arrêt dit des «Basses Corbières», la Cour a déclaré que les zones qui n'ont pas été classées en ZPS alors qu'elles auraient dû l'être continuent de relever du régime propre à l'article 4, paragraphe 4, première phrase,

de la directive oiseaux [16], et non de l'article 6, paragraphes 2 à 4, de la directive habitats.

48. Par conséquent, c'est l'article 4, paragraphe 4, première phrase, de la directive oiseaux, et non l'article 6, paragraphes 2, 3 et 4, de la directive habitats, qui reste applicable aux sites de Soren et de Gleggen-Köblern qui, à ce jour, n'ont été ni notifiés ni classés en tant que ZPS. Toutefois, cela n'a aucune incidence sur le recours, puisque la Commission se fonde exclusivement sur la détérioration des superficies notifiées.

49. Le classement en ZPS de ces superficies a été notifié à la Commission en 1995. Pour autant que l'on puisse voir, elles ont toujours été soumises depuis lors à un régime de protection territoriale [17].

50. Par conséquent, les conditions d'un classement sont réunies. La ZPS a fait l'objet d'un classement par acte formel, à savoir par la déclaration faite à la Commission et par les règlements en matière de protection des sites [18]. De plus, il ne fait aucun doute que les mesures de protection territoriale nécessaires ont été arrêtées [19].

51. Cependant, le gouvernement autrichien a douté dans un premier temps de l'applicabilité de l'article 6, paragraphes 2, 3 et 4, de la directive habitats, dans la mesure où le Land de Vorarlberg n'avait transposé la directive oiseaux et la directive habitats en ce qui concerne la protection des sites que par un règlement adopté en 2003 [20]. Antérieurement, l'article 26, paragraphe 4, de la loi sur la protection de la nature du Vorarlberg prévoyait certes le classement en ZPS, mais ce n'est qu'à compter de la date d'adoption du règlement précité que le régime de protection des ZPS pour le Vorarlberg en particulier est devenu partie intégrante du droit interne autrichien.

52. L'article 7 de la directive habitats ne subordonne pas l'applicabilité de l'article 6, paragraphes 2, 3 et 4, de cette directive à la transposition légale des deux directives susmentionnées. Toutefois, l'effet protecteur d'un classement est sensiblement réduit s'il n'entraîne pas en même temps l'applicabilité du régime de protection de la directive habitats. Certes, les services de l'État sont liés par ce régime, mais, en l'absence de transposition en droit interne, il n'est pas opposable aux personnes privées. C'est pourquoi le gouvernement autrichien rappelle à juste titre que jusqu'en 2003 la ZPS n'était pas, d'un point de vue matériel, totalement protégée.

16 — Arrêt du 7 décembre 2000, Commission/France (C-374/98, Rec. p. I-10799, points 47 et 57).

17 — Voir supra, point 12.

18 — Voir arrêt des Basses Corbières, précité (note 16), point 53.

19 — Voir arrêt des Marais de Santoña, précité (note 10), points 31 et suiv.

20 — Règlement du gouvernement du Land modifiant le règlement sur la protection de la nature (LGBl. 36/2003).

53. Toutefois, l'effet protecteur insuffisant de la notification d'un site en tant que ZPS n'oblige pas à mettre en œuvre le régime de protection plus strict prévu à l'article 4, paragraphe 4, première phrase, de la directive oiseaux. En effet, la Cour a déjà jugé que l'effet protecteur insuffisant de la désignation d'une zone peut constituer une violation de l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats [21]. Toutefois, cela suppose que l'on passe du régime de protection de la directive oiseaux à celui de la directive habitats.

54. En conséquence, le projet de construction de la voie rapide S 18 doit être apprécié à l'aune de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats.

2. Sur l'applicabilité ratione temporis

55. Cependant, le fait que la procédure de fixation du tracé relatif au projet en cause en l'espèce avait été engagée dès l'année 1994, donc à une date à laquelle la République d'Autriche n'était liée ni par la directive oiseaux ni par la directive habitats, pourrait faire obstacle à une application de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats.

56. Le point de départ pour une application de la disposition précitée aux procédures en cours est l'article 6, paragraphe 3, deuxième phrase, de la directive habitats, qui stipule que les autorités nationales compétentes n'approuvent le plan ou le projet, compte tenu des conclusions de l'évaluation des incidences sur le site, qu'après s'être assurées qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité de ce site. Cette exigence plaide en faveur de l'applicabilité de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats au cas où le plan ou le projet n'a pas encore été autorisé à l'expiration du délai de transposition.

57. Toutefois, la Cour a écarté l'applicabilité de la directive 85/337/CEE du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement [22], aux projets dont la procédure d'autorisation avait été engagée avant le 3 juillet 1988, c'est-à-dire avant l'expiration du délai de transposition de la directive (projets dits de «Pipeline») [23]. La Cour pourrait transposer cette jurisprudence à la directive habitats. En effet, tout comme l'article 6, paragraphe 3, de cette dernière directive, l'article 2, paragraphe 1, de la directive 85/337 prévoit que certains projets doivent être soumis à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences avant l'octroi de l'autorisation.

21 — Arrêts du 13 juin 2002, Commission/Irlande (C-117/00, Rec. p. I-5335, point 25), concernant l'Owenduff-Nephin Beg Complex, et du 27 février 2003, Commission/Belgique (C-415/01, Rec. p. I-2081, point 16), concernant les cartes délimitant les ZPS.

22 — JO L 175, p. 40.

23 — Arrêt du 18 juin 1998, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (C-81/96, Rec. p. I-3923, point 24). La Cour emploie la notion de projets «Pipeline» dans l'arrêt du 7 janvier 2004, Delena Wells (C-201/02, Rec. p. I-723, points 40, 43 et 48).

58. La Cour a motivé la limitation dans le temps de l'application de la directive 85/337 en indiquant que «la directive vise dans une large mesure des projets d'une envergure certaine, dont la réalisation nécessite très souvent une longue période de temps. Ainsi, il ne serait pas opportun que des procédures, déjà complexes au niveau national et formellement entamées avant la date d'expiration du délai de transposition de la directive, soient alourdies et retardées du fait des exigences spécifiques imposées par celle-ci, et que des situations déjà formées en soient affectées» [24]. C'est pourquoi l'avocat général Gulmann voyait dans l'application de la directive 85/337 aux procédures d'autorisation déjà en cours à l'expiration du délai de transposition une atteinte aux principes de sécurité juridique, de protection des espoirs légitimes et de proportionnalité, qui seraient donc inconciliables avec une telle interprétation [25]. Le législateur a retenu une solution semblable en instituant une règle transitoire lors de la modification de la directive 85/337 en 1997 [26].

59. À première vue, on pourrait se livrer à des considérations similaires en ce qui concerne l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats. Son application peut, elle aussi, viser des projets d'une envergure certaine, dont la réalisation nécessite très souvent une longue période de temps et dont la procédure d'autorisation est déjà très complexe au niveau national. Ces projets peuvent être alourdis et retardés par les exigences des directives. C'est ce qu'illustre en particulier la présente affaire. Si l'absence d'examen des alternatives envisageables doit être «rattrapée» ultérieurement et que l'on trouve peut-être même un nouveau tracé, une procédure d'autorisation entièrement nouvelle est alors nécessaire.

60. Toutefois, une telle interprétation de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats méconnaîtrait des différences essentielles entre cette directive et la directive 85/337.

61. La directive 85/337 contient des dispositions procédurales censées promouvoir une meilleure prise en compte des exigences environnementales. Elle ne fixe pas de normes environnementales obligatoires, de sorte qu'elle n'oblige pas les autorités compétentes à tirer certaines conséquences des résultats de l'évaluation des incidences d'un projet sur l'environnement. La portée de cette évaluation réside avant tout dans le fait que les autorités, le maître d'ouvrage et le public sont informés à un stade précoce sur les besoins environnementaux et que le projet peut être adapté ensuite (également) en fonction de ces besoins. C'est la raison pour laquelle il n'est pas très judicieux de «greffer» les exigences procédurales de la directive 85/337 sur une procédure d'autorisation déjà très avancée. En général, les

24 — Arrêt Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, précité (note 23), point 24.

25 — Conclusions de l'avocat général Gulmann du 3 mai 1994 dans l'affaire Bund Naturschutz e.a. (arrêt du 9 août 1994, C-396/92, Rec. p. I-3717, points 34 et 37). La Cour a encore laissé expressément en suspens ces questions dans ses arrêts dans l'affaire précitée (point 19), et du 11 août 1995, Commission/Allemagne (C-431/92, Rec. p. I-2189, point 28).

26 — Directive 97/11/CE du Conseil, du 3 mars 1997, modifiant la directive 85/337 (JO L 73, p. 5). L'article 3, paragraphe 2, de cette directive est ainsi rédigé: «Si une demande d'autorisation a été soumise à l'autorité compétente avant la fin du délai fixé au paragraphe 1, les dispositions de la directive 85/337/CEE, dans sa version antérieure aux présentes modifications, continuent à s'appliquer».

éléments essentiels d'un projet seront déjà arrêtés à cette date, de sorte que des connaissances nouvelles n'auront plus guère d'incidence sur l'issue de la procédure. Eu égard à cette faible valeur ajoutée, appliquer en plus la directive 85/337 aux procédures en cours à l'expiration du délai de transposition serait disproportionné.

62. En revanche, la directive habitats subordonne l'autorisation d'un projet à des prescriptions *substantielles* auxquelles la procédure d'évaluation des incidences sur le site prévue à l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats, suivie le cas échéant d'un examen comparatif des alternatives possibles, a pour objet de contribuer. En règle générale, cette procédure empêche qu'il soit porté atteinte à un site protégé. L'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats ne tolère une telle atteinte qu'à titre exceptionnel, pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, lorsqu'il n'existe aucune solution alternative. Dans ces cas, les États membres doivent prendre toutes les mesures compensatoires nécessaires pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 soit sauvegardée. Il s'ensuit que ces dispositions protectrices ont leur utilité pratique même lorsqu'on les applique à des procédures en cours.

63. L'application de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats à des projets «Pipeline» n'est pas non plus incompatible avec les principes de proportionnalité, de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime. Tant qu'une autorisation est en suspens, il n'existe pas de base suffisante pour fonder une confiance légitime. Il n'est pas davantage porté atteinte à la sécurité juridique. Quant à la proportionnalité, il n'existe pas de différence significative entre les procédures encore en cours à la fin du délai de transposition et les procédures qui ne sont engagées qu'ultérieurement.

64. Il s'ensuit que l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats est également applicable ratione temporis au projet de construction de route litigieux.

3. Sur l'application de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats

65. Les deux parties conviennent que, bien que le tracé retenu passe en dehors de la ZPS Lauteracher Ried, le projet de construction de la voie rapide S 18 peut avoir des répercussions significatives sur cette zone et qu'il devait donc — fondamentalement — être soumis à l'évaluation des incidences sur le site prévue à l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats [27].

27 — Sur le déroulement de la procédure, voir arrêt du 14 avril 2005, Commission/Pays-Bas (C-441/03, Rec. p. I-3043, points 23 à 26), concernant la transposition de la directive habitats.

66. Il ressort de la présentation de l'expertise contenue dans la décision de l'administration du gouvernement du Land de Vorarlberg du 21 février 2003 [28] que c'est avant tout le bruit émanant de la route, les mesures de protection contre le bruit envisagées et la séparation entre la ZPS et les prairies à litières situées au sud de la route qui sont susceptibles d'avoir des répercussions négatives affectant notamment le râle des genêts et d'autres oiseaux qui nichent dans les prés.

67. Sur la base de ce constat, tant la Commission que le gouvernement autrichien [29] estiment nécessaire de fonder l'autorisation du projet sur l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats. À cet égard, il n'est pas contesté entre les parties qu'il est en principe possible de justifier le projet par des raisons impératives d'intérêt public majeur, la Commission reprochant toutefois à la République d'Autriche de ne pas avoir examiné suffisamment s'il existe des solutions alternatives et de ne pas avoir pris de mesures suffisantes pour assurer la cohérence de Natura 2000.

a) Sur l'examen des solutions alternatives

68. Ce grief de la Commission repose sur l'article 6, paragraphe 4, première phrase, de la directive habitats, aux termes duquel un projet ne peut être réalisé, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site, que s'il n'existe aucune solution alternative. Comme le gouvernement autrichien invoque cette règle dérogatoire, il lui appartient d'établir que les exigences de l'article 6, paragraphe 4, première phrase, de la directive précitée ont bien été respectées [30].

69. Le gouvernement autrichien concède que le tracé avait déjà été arrêté de manière contraignante et qu'un examen des solutions alternatives était donc exclu lorsque, dans les années 2000 et 2002, l'évaluation des incidences sur le site prévue à l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats a été présentée et qu'elle a fait l'objet d'une décision par les autorités compétentes. Il précise toutefois que toutes les alternatives à prendre en considération ont déjà été examinées en 1994 dans le cadre d'une évaluation générale de l'incidence sur l'environnement prévue par la directive 85/337 et qu'elles ont été écartées à juste titre.

70. Toutefois, le gouvernement autrichien méconnaît que l'article 6, paragraphe 4, première phrase, de la directive habitats n'admet l'autorisation du projet qu'en l'*absence* d'alternatives, alors que l'examen de

28 — Annexe 2 du mémoire en défense, p. 111 et suiv.

29 — Voir, en particulier, point 105 du mémoire en défense.

30 — Voir, en ce sens, arrêts du 8 novembre 1979, Denkavit Futtermittel (251/78, Rec. p. 3369, point 24), et du 12 juillet 1990, Commission/Italie (C-128/89, Rec. p. I-3239, point 23), à propos de la circulation des marchandises; du 23 octobre 1997, Commission/Pays-Bas (C-157/94, Rec. p. I-5699, point 51), au sujet de l'article 88, paragraphe 2, CE, ainsi qu'arrêts du 28 mars 1996, Commission/Allemagne (C-318/94, Rec. p. I-1949, point 13), et du 10 avril 2003, Commission/Allemagne (C-20/01 et C-28/01, Rec. p. I-3609, point 58), en ce qui concerne les marchés publics.

solutions alternatives au sens de la directive 85/337 n'implique pas de restrictions dans le choix des alternatives, mais exige uniquement une *présentation* du choix effectué et des raisons qui l'ont motivé.

71. En application de l'article 5, paragraphe 1, et de l'annexe III, point 2, de la directive 85/337, le maître d'ouvrage est censé fournir, le cas échéant et sous une forme appropriée, une esquisse des principales solutions alternatives qu'il a examinées et une indication des principales raisons de son choix, eu égard aux effets sur l'environnement. Toutefois, il n'est pas tenu de mettre en balance les répercussions sur l'environnement et d'autres intérêts.

72. En revanche, dans le cadre du régime institué par l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats, il n'est possible d'autoriser un projet que s'il *n'*existe *pas* d'alternatives. Certes, nous convenons avec le gouvernement autrichien que toute alternative théoriquement imaginable ne fait pas obstacle à l'autorisation du projet. Cependant, à la différence d'une évaluation des incidences sur l'environnement, l'examen des solutions alternatives ne saurait se limiter aux «principales solutions alternatives qui ont été examinées par le maître d'ouvrage» (annexe III, point 2, de la directive 85/337). Dans une telle hypothèse en effet, l'absence d'alternatives exigée par l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats ne serait pas garantie. Il s'ensuit que l'autorité compétente doit veiller à ce que soient examinées au moins les alternatives qui ne sont pas manifestement — au-delà de tout doute raisonnable — irréalistes [31]. Pour choisir la solution alternative, il est décisif de déterminer si des raisons impératives d'intérêt public majeur imposent la mise en œuvre de *cette* alternative ou si l'on peut y répondre également par une *autre* alternative [32].

73. Toutefois, il ressort des documents produits par le gouvernement autrichien qu'une alternative censée être moins préjudiciable à l'environnement n'a nullement été examinée au cours de la procédure [33].

74. En outre, on peut douter qu'une pondération suffisante de l'atteinte portée à la ZPS — laquelle n'existait pas encore à cette époque — ait eu lieu. Certes, l'étude de 1994 relative à l'impact du projet sur l'environnement [34] et la déclaration de compatibilité environnementale du 7 juillet 1994 [35], qui étaient déterminantes pour la fixation du tracé, mentionnent des facteurs de perturbation importants, sans toutefois les pondérer au bout du compte. Les

31 — Lorsqu'un examen des solutions alternatives doit être effectué au regard tant de la directive 85/337 que de la directive habitats, cette dernière directive, plus exigeante, se répercuterait vraisemblablement sur la directive 85/337, de sorte que l'examen des solutions alternatives de la directive habitats doit être exposé dans l'évaluation des incidences sur l'environnement.

32 — Voir nos conclusions du 9 juin 2005 dans l'affaire Commission/Royaume-Uni (arrêt du 20 octobre 2005, C-6/04, Rec. p. I-9017), point 46.

33 — Introduction de la section «Évaluation» dans le rapport de l'expert officiel chargé de la protection de la nature et des paysages du 29 avril 1992, pièce 1 de l'annexe C du rapport, joint en annexe 3 au mémoire en défense.

34 — Annexe 3 du mémoire en défense; voir en particulier p. 33 et suiv. du rapport et pièce 1 de l'annexe C dudit rapport.

35 — Annexe 8 du mémoire en défense.

évaluations de l'atteinte portée au site s'écartent sans raisons apparentes tant d'une expertise de 1992 relative à la protection de la nature, qui avait été jointe au dossier [36], que des expertises ultérieures de mai 2000 et du 14 février 2002, jugées suffisantes par la Commission.

75. C'est pourquoi la République d'Autriche n'a pas été à même d'établir que l'examen des solutions alternatives qu'elle a effectué en 1994 répondait aux exigences de l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats.

76. Le gouvernement autrichien affirme ensuite que la décision d'autorisation a soumis le tracé qui avait été retenu à un nouvel arbitrage qui aurait permis de constater que le projet était de nature à concrétiser les intérêts publics poursuivis et que ces intérêts pesaient plus lourd que les détériorations potentielles causées à la ZPS. Toutefois, il ne découle pas de cet arbitrage qu'aucune alternative au projet de construction de la route n'existe. Au contraire, il ressort de l'arrêt du Verwaltungsgerichtshof (Autriche) Halbanschluss Wolfurt-Lauterach (raccordement de Wolfurt-Lauterach), que le gouvernement autrichien a cité comme base de cet arbitrage, «que les solutions alternatives au projet actuel, qui supposeraient une modification du tracé, [...] ne constituent pas [...] une alternative acceptable» [37].

36 — Précitée (note 33).

37 — Arrêt du 24 septembre 1999 dans l'affaire 98/10/0347.

77. En conséquence, la République d'Autriche a violé l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats, dans la mesure où les autorités compétentes ont à nouveau autorisé le projet de construction de la voie rapide S 18 du lac de Constance sans établir l'absence d'alternatives.

b) Sur les mesures visant à assurer la cohérence de Natura 2000

78. La deuxième exigence de l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats, que la République d'Autriche aurait méconnue aux dires de la Commission, porte sur les mesures compensatoires nécessaires pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 soit sauvegardée. L'autorisation modifiée dans le cadre de la procédure d'appel prévoit d'une part, certaines mesures en rapport avec le projet et, d'autre part, une indemnité compensatoire de 2 millions d'euros environ.

79. La Commission reproche d'abord à la République d'Autriche de ne pas l'avoir informée directement des mesures compensatoires prises, en violation de l'article 6, paragraphe 2, deuxième phrase, de la directive habitats. En réponse à ce grief, la République d'Autriche objecte à juste titre qu'il était tout à fait impossible de fournir une telle information puisque les mesures en cause n'avaient pas encore été exécutées. Par conséquent, le recours doit être rejeté sur ce point.

80. Toutefois, la Commission reproche en outre à la République d'Autriche, sur le fond, de ne pas avoir *arrêté* toutes les mesures nécessaires pour assurer la cohérence globale de Natura 2000. Ce grief soulève la question de savoir à quelles exigences les mesures en question doivent répondre et en particulier à quel moment il convient de les arrêter.

81. La Commission soutient que ces mesures constituent la condition préalable d'une autorisation, et que, par conséquent, elles doivent être à tout le moins programmées lors de la délivrance de l'autorisation. Tel ne serait pas le cas en l'espèce, car seul le montant de l'indemnité compensatoire aurait été fixé, mais pas son utilisation précise. Faute d'indications suffisantes, la Commission ne serait pas à même d'apprécier si les «mesures compensatoires effectives» visant à rétablir la qualité des habitats suffisent à assurer la cohérence de Natura 2000.

82. La République d'Autriche oppose à ces allégations que les «mesures compensatoires effectives» visant à rétablir la qualité des habitats permettraient à elles seules de compenser ou du moins de contrebalancer les détériorations imputables au projet. En outre, l'affectation obligatoire de l'indemnité compensatoire garantirait la sauvegarde de la cohérence de Natura 2000. Toutes ces mesures seraient mises en œuvre au plus tard au moment même où surviendraient les atteintes portées à la ZPS. Il serait ainsi satisfait aux exigences auxquelles doivent répondre les mesures visant à assurer la cohérence de Natura 2000.

83. Lorsqu'il applique l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats, l'État membre prend toutes les mesures compensatoires nécessaires pour garantir que — en dépit de l'atteinte portée à l'intégrité du site concerné — la cohérence globale de Natura 2000 soit sauvegardée. Aux termes de l'article 3, paragraphe 1, de la directive habitats, Natura 2000 est un réseau écologique européen cohérent de zones spéciales de conservation. Ce réseau est formé par des sites abritant des types d'habitats naturels figurant à l'annexe I et des habitats des espèces figurant à l'annexe II, ainsi que par les ZPS en faveur des oiseaux énumérés à l'annexe I de la directive oiseaux et des oiseaux migrateurs dont la venue est régulière. Natura 2000 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 concernées dans leur aire de répartition naturelle.

84. Par conséquent, les mesures nécessaires ne peuvent être identifiées qu'en liaison avec l'atteinte portée au site concerné. Les autorités compétentes doivent déterminer quelle contribution du site détérioré à Natura 2000 est perdue du fait du projet, et comment cette perte doit être compensée de manière à maintenir, en dernière analyse, la cohérence du réseau.

85. Dans le cadre de Natura 2000, la ZPS Lauteracher Ried contribue notamment à assurer le maintien ou, le cas échéant, le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats d'oiseaux migrateurs

qui nichent dans les prés, le râle des genêts en particulier. C'est avant tout en raison du bruit et des effets de séparation que le projet de construction de la route compromet cette fonction. Les «mesures compensatoires effectives» déjà arrêtées réduiront les sources de bruit et d'autres perturbations existantes, notamment en supprimant une route. Pourtant, les autorités compétentes partent du principe que les nuisances sonores augmenteront globalement et que les effets de séparation — dus notamment aux murs antibruit — affaiblissent le réseau global de la ZPS et ses prairies à litières situées au sud. D'autres mesures sont donc nécessaires pour assurer la cohérence de Natura 2000.

86. Il se peut que l'indemnité compensatoire contribue à assurer la cohérence de Natura 2000, mais, comme la Commission le soutient à juste titre, elle ne suffit pas. En effet, il n'existe pas de lien suffisant entre l'indemnité compensatoire et les mesures nécessaires pour assurer la cohérence de Natura 2000, et ce tant lors du calcul que de l'utilisation.

87. D'après un document [38] produit par le gouvernement autrichien, l'indemnité compensatoire est obtenue en multipliant les points correspondant au degré de l'atteinte portée à la nature et aux paysages par la taille du projet convertie elle aussi en points et par la valeur attribuée à ces points. Par conséquent, si cette indemnité prend effectivement en considération une valeur générale et abstraite attribuée aux éléments naturels détériorés, elle est toutefois indépendante du montant concrètement nécessaire pour mettre en œuvre les mesures qui s'imposent.

88. Cette dissociation entre l'indemnité compensatoire et les mesures nécessaires pour assurer la cohérence de Natura 2000 apparaît également lors de l'utilisation de cette indemnité. Certes, les fonds sont obligatoirement affectés à la création d'habitats appropriés, mais rien ne garantit que ces fonds suffiront pour prendre les mesures qui s'imposent concrètement, par exemple pour acquérir certains terrains limitrophes.

89. Certes, la République d'Autriche fait valoir, sans être contredite, qu'elle est à même d'exécuter les mesures nécessaires pour assurer en temps utile la cohérence de Natura 2000 d'ici l'achèvement du projet. Toutefois, la simple possibilité de prendre les mesures nécessaires à temps ne garantit pas qu'il en sera véritablement ainsi.

90. Or, si l'exécution des mesures nécessaires pour assurer la cohérence de Natura 2000 reste incertaine, le projet affectant le site en cause ne peut pas non plus être autorisé. Dans le cas contraire, il est à craindre que le site protégé ne soit détérioré sans que les mesures nécessaires pour assurer la cohérence de Natura 2000 soient prises.

38 — Schéma pour la détermination des paiements compensatoires, annexe 4 du mémoire en défense.

91. La République d'Autriche ne saurait pas davantage invoquer le fait que l'autorisation adoptée au titre de la législation relative à la protection de la nature n'est pas encore devenue définitive parce que son exécution a été suspendue dans le cadre de procédures juridictionnelles encore pendantes. En effet, en adoptant la décision d'autorisation, les autorités compétentes ont déjà pris une décision incompatible avec l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats. Certes, une annulation de cette autorisation par un tribunal met fin à cette violation du droit communautaire. Toutefois, celle-ci persiste jusqu'à cette date. Par conséquent, elle a notamment existé à l'expiration, pertinente en l'espèce, du délai que la Commission a fixé dans son avis motivé.

92. En conséquence, la République d'Autriche a violé l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats dans la mesure où les autorités compétentes ont autorisé à nouveau le projet de construction de la voie rapide S 18 du lac de Constance sans arrêter les mesures compensatoires nécessaires pour assurer la cohérence globale de Natura 2000.

V — Dépens

93. Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission obtenant presque intégralement gain de cause, il y a lieu de condamner la République d'Autriche aux dépens.

VI — Conclusion

94. En conséquence, nous proposons à la Cour de statuer comme suit:

«1) La République d'Autriche a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages, en omettant de classer en zones de protection spéciale les sites de Soren et de Gleggen-Köblern.

2) La République d'Autriche a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6, paragraphe 4, 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, dans la mesure où les autorités compétentes ont autorisé à nouveau le projet de construction de la voie rapide S 18 du lac de Constance:

— sans établir l'absence d'alternatives et

— sans arrêter les mesures compensatoires nécessaires pour assurer la cohérence globale de Natura 2000.

3) Le recours est rejeté pour le surplus.

4) La République d'Autriche est condamnée aux dépens.»