ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

14 avril 2005 *

Dans l'affaire C-441/03,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 226 CE,

introduit le 16 octobre 2003,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. M. van Beek, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Royaume des Pays-Bas, représenté par M^me^ H. G. Sevenster et M. N. A. J. Bel, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: le néerlandais.

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. C. W. A. Timmermans, président de chambre, M^me^ R. Silva de Lapuerta (rapporteur), MM. R. Schintgen, P. Kūris et G. Arestis, juges,

avocat général: M^me^ J. Kokott,
greffier: M. R. Grass,

vu la procédure écrite,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 3 février 2005,

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que, en n'ayant pas mis en vigueur, dans les délais prescrits, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux exigences 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 (JO L 103, p. 1), et de l'article 6, paragraphe l, de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la

faune et de la flore sauvages (JO L 206, p. 7), lu en combinaison avec les articles 2, paragraphe 2, 1er, sous a), e) et i), 6, paragraphes 2 à 4, 7, 11, 14 ainsi que 15 de celle-ci, ou, à tout le moins, en ne lui notifiant pas ces dispositions nationales, et en maintenant en vigueurl'article 13, paragraphe 4, de la loi relative à la protection de la nature (Natuurbeschermingswet), lequel est incompatible avec l'article 6, paragraphe 4, de la directive 92/43, le Royaume des Pays-Bas a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu desdites directives.

2 À la suite des informations communiquées par le gouvernement néerlandais dans son mémoire en défense, la Commission a toutefois jugé que l'article 14 de la directive 92/43 avait été correctement transposé dans la législation nationale, de sorte qu'elle a retiré, dans sa réplique, le grief relatif à la transposition incorrecte de cet article.

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

3 La directive 79/409 concerne, aux termes de son article 1er, paragraphe 1, la conservation de toutes les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen des États membres. Elle a pour objet la protection, la gestion et la régulation de ces espèces et en réglemente l'exploitation.

4 Conformément à l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive 79/409, les espèces mentionnées à l'annexe I de celle-ci font l'objet de mesures de conservation spéciale concernant leur habitat, afin d'assurer leur survie et leur reproduction dans leur aire de distribution, en tenant compte de la situation particulière d'un certain nombre d'espèces. En ce qui concerne la conservation de ces espèces, les États membres

classent notamment en zones de protection spéciale les territoires les plus appropriés en nombre et en superficie. Les États membres sont également tenus de prendre des mesures similaires à l'égard des espèces migratrices non visées à ladite annexe, dont la venue est régulière, compte tenu de leurs besoins de protection en ce qui concerne leurs aires de reproduction, de mue et d'hivernage ainsi que 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.

5 La directive 92/43 a pour objet, en vertu de son article 2, paragraphe 1, de contribuer à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages sur le territoire européen des États membres où le traité CE s'applique. Selon le paragraphe 2 du même article, les mesures prises en vertu de cette directive visent à assurer le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire.

6 L'article 6, paragraphes 2 à 4, de la directive 92/43 dispose:

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

3. Tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site. Compte tenu des conclusions de l'évaluation des incidences sur le site et sous réserve des dispositions du paragraphe 4, les autorités nationales compétentes ne marquent leur

accord sur ce plan ou projet qu'après s'être assurées qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné et après avoir pris, le cas échéant, l'avis du public.

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

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

7 L'article 11 de la directive 92/43 est libellé comme suit:

«Les États membres assurent la surveillance de l'état de conservation des espèces et habitats naturels visés à l'article 2, en tenant particulièrement compte des types d'habitats naturels prioritaires et des espèces prioritaires.»

8 L'article 15 de la directive 92/43 prévoit:

«Pour la capture ou la mise à mort des espèces de faune sauvage énumérées à l'annexe V point a) et dans le cas où, conformément à l'article 16, des dérogations

sont appliquées pour le prélèvement, la capture ou la mise à mort des espèces énumérées à l'annexe IV point a), les États membres interdisent l'utilisation de tous les moyens non sélectifs susceptibles d'entraîner localement la disparition ou de troubler gravement la tranquillité des populations d'une espèce en particulier:

[...]»

La réglementation nationale

9 Ainsi que l'a précisé la Commission dans sa requête, le Royaume des Pays-Bas a pris les mesures suivantes afin de transposer la directive 92/43:

— la loi sur la protection de la nature (Natuurbeschermingswet);

— l'arrêté portant dispenses et dérogations à la loi sur la protection de la nature (Besluit ontheffingen en vrijstellingen Natuurbeschermingswet);

— le plan d'action en faveur de la nature (Natuurbeleidsplan) y compris le réseau européen des zones protégées (ecologische hoofdstructuur EHS);

— le schéma directeur des espaces verts (Structuurschema Grœne Ruimte);

— la loi sur l'aménagement du territoire (Wet op de ruimtelijke ordening);

— l'arrêté relatif aux espèces animales indigènes protégées (Besluit beschermde inheemse diersoorten);

— le règlement du ministre de l'Agriculture, du Patrimoine naturel et de la Pêche (Regeling van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij), du 12 avril 1995;

— la liste des espèces menacées d'extinction et vulnérables au sens des articles 1er et 3 de la convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel, établie par le règlement du ministre de l'Agriculture, du Patrimoine naturel et de la Pêche (Regeling van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij), du 27 janvier 1995;

— la loi sur les espèces animales et végétales exotiques menacées (Wet bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten);

— le règlement relatif aux contrats de gestion et à la création d'aires naturelles (Regeling beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling);

— le règlement visant à stimuler l'extension forestière sur les terres agricoles (Regeling stimulering bosuitbreiding op landbouwgronden);

— le règlement portant dérogations à la loi sur les espèces animales et végétales exotiques menacées (Regeling ontheffingen Wet bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten);

— le règlement portant désignation des espèces animales et végétales exotiques menacées (Regeling aanwijzing bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten);

— la loi sur la gestion de l'environnement (Wet milieubeheer), et

— la loi sur la faune et à la flore (Flora- en faunawet).

La procédure précontentieuse

10 Par lettre valant mise en demeure du 24 octobre 2000, la Commission a invité le Royaume des Pays-Bas à présenter ses observations au sujet de la transposition des directives 79/409 et 92/43 dans l'ordre juridique néerlandais. Cet État membre a répondu à cette lettre par une communication du 8 mars 2001.

11 Le 26 juillet 2001, la Commission a notifié un avis motivé au Royaume des Pays-Bas, dans lequel elle lui reprochait d'avoir transposé de manière incorrecte un certain nombre de dispositions des directives 79/409 et 92/43, tout en invitant cet État membre à se conformer audit avis dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

12 Par lettre du 11 octobre 2001, le Royaume des Pays-Bas a transmis à la Commission un projet de loi modifiant la loi sur la protection de la nature. Le 28 janvier 2002, un complément de réponse à ce sujet a été communiqué à la Commission par les autorités néerlandaises.

13 Estimant que ledit État membre n'avait pas effectué une transposition complète, dans les délais prescrits, des directives 79/409 et 92/43, la Commission a décidé d'introduire le présent recours.

Sur le recours

Argumentation des parties

14 La Commission invoque les sept griefs suivants à l'encontre du Royaume des Pays-Bas:

— la réglementation nationale n'assure pas la transposition complète de l'article 6, paragraphe 1, de la directive 92/43, lu en combinaison avec les articles 1er, sous a), e) et i), ainsi que 2, paragraphe 2, de celle-ci;

— la réglementation nationale n'a transposé que partiellement les exigences de l'article 6, paragraphe 2, de la directive 92/43, lu en combinaison avec les articles 1er, paragraphe 1, sous a), e), et i), ainsi que 2, paragraphe 2, de celle-ci;

— ni les articles 12 et 21, paragraphe 3, de la loi sur la protection de la nature, ni la loi sur la gestion de l'environnement, non plus qu'aucune autre disposition législative, réglementaire ou administrative en vigueur aux Pays-Bas ne sont conformes aux exigences de l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43;

— ni les articles 12 et 21, paragraphe 3, de la loi sur la protection de la nature, ni la loi sur la gestion de l'environnement, non plus qu'aucune autre disposition législative, réglementaire ou administrative en vigueur aux Pays-Bas n'assurent une transposition adéquate de l'article 6, paragraphe 4, de la directive 92/43, dans les situations envisagées par cette disposition; l'article 13, paragraphe 4, de la loi sur la protection de la nature est en outre incompatible avec ladite disposition;

— contrairement aux prescriptions de l'article 11 de la directive 92/43, un système intégral de surveillance des sites n'a pas été établi aux Pays-Bas;

— l'interdiction de moyens non sélectifs énoncée à l'article 15 de la directive 92/43 n'est pas complètement mise en œuvre dans les dispositions de l'arrêté portant dispenses et dérogations à la loi sur la protection de la nature;

— les mesures nécessaires pour satisfaire à l'obligation de protection de l'habitat des espèces d'oiseaux visées à l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive 79/409 n'ont pas été adoptées aux Pays-Bas.

15 S'agissant du troisième grief, relatif au défaut de transposition de l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43 dans l'ordre juridique néerlandais, la Commission soutient que l'évaluation qui doit être opérée sur le fondement de cette disposition doit également couvrir les éléments énoncés au paragraphe 4 dudit

article. En effet, aux fins d'une telle évaluation, il conviendrait d'examiner non seulement si un plan ou un projet est susceptible de porter atteinte à l'intégrité du site concerné, mais également si des solutions alternatives existent, si des raisons impératives d'intérêt public majeur exigent que l'opération soit réalisée ou si des mesures compensatoires doivent être prises. En outre, il serait nécessaire de tenir compte du fait qu'un site donné peut abriter un type d'habitat naturel et/ou une espèce prioritaires.

16 À cet égard, le gouvernement néerlandais, tout en reconnaissant l'absence de transposition complète de l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43, rejette l'interprétation donnée par la Commission de la notion d'«évaluation appropriée» contenue dans cette disposition. Il estime que, étant donné les caractéristiques du processus d'évaluation de plans ou de projets prévu à cet article, le paragraphe 4 de celui-ci et les éléments y figurant ne trouvent à s'appliquer que s'il devait résulter de l'évaluation effectuée au titre dudit paragraphe 3 que le plan ou le projet peut effectivement porter atteinte à l'intégrité du site. Selon ledit gouvernement, ce n'est que dans de tels cas qu'il est nécessaire de procéder à un examen des éléments mentionnés audit paragraphe 4. En effet, si l'évaluation effectuée au titre de l'article 6, paragraphe 3, faisait apparaître qu'un plan ou un projet n'affecte pas l'intégrité du site, il n'existerait alors aucune raison d'alourdir l'obligation d'évaluation prévue à cette dernière disposition par un examen supplémentaire portant sur l'existence des éléments mentionnés au paragraphe 4 du même article.

17 Quant aux premier, deuxième, quatrième et septième griefs soulevés par la Commission, le Royaume des Pays-Bas reconnaît que les dispositions des directives 79/409 et 92/43 visées par le recours n'ont pas été transposées complètement dans l'ordre juridique néerlandais. À cet égard, il indique que, le 19 décembre 2001, un projet de loi portant modification de la loi sur la protection de la nature a été soumis au Parlement. Ce projet aurait pour objet d'assurer la transposition complète desdites directives, notamment en ce qui concerne les dispositions sur le fondement desquelles ont été invoqués les premier, deuxième, quatrième et septième griefs.

18 Quant aux cinquième et sixième griefs, le gouvernement néerlandais fait valoir que des mesures sont envisagées afin d'éliminer les lacunes juridiques relevées par la Commission dans son recours.

Appréciation de la Cour

19 Étant donné que, en ce qui concerne les premier, deuxième, quatrième, cinquième, sixième et septième griefs, le Royaume des Pays-Bas reconnaît le bien-fondé de ceux-ci, il convient d'accueillir le recours à cet égard.

20 S'agissant du troisième grief, bien que le Royaume des Pays-Bas admette ne pas avoir complètement transposé l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43 dans son ordre juridique interne, il n'en demeure pas moins qu'il conteste le grief de la Commission dans la mesure où, selon cette dernière, l'évaluation appropriée visée audit article doit couvrir également les éléments visés au paragraphe 4 du même article.

21 À cet égard, afin de déterminer la portée de l'obligation d'effectuer une évaluation appropriée d'un plan ou d'un projet susceptible d'affecter un site qui relève du champ d'application de l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43, il y a lieu de constater, à titre liminaire, que le régime de protection établi par cet article comporte plusieurs volets destinés à permettre le contrôle des effets d'un tel plan ou projet ainsi que différentes phases d'évaluation dans l'hypothèse où celui-ci est susceptible d'avoir des répercussions significatives sur un site protégé.

22 Ainsi que l'a relevé M^{me} l'avocat général aux points 12 et 13 de ses conclusions, ce processus d'«évaluation appropriée» ne constitue pas un examen de pure forme, mais il doit permettre une analyse approfondie qui soit à la hauteur des objectifs de conservation du site en question, tels qu'énoncés audit article 6, notamment en ce qui concerne la protection des habitats naturels et des espèces prioritaires.

23 En effet, comme la Cour l'a relevé aux points 33 et 34 de son arrêtdu 7 septembre 2004, Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, Rec. p. I-7405), il ressort de l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43 que, chaque fois qu'est envisagé un plan ou un projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site, mais susceptible d'affecter celui-ci de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, les autorités compétentes sont tenues d'effectuer une évaluation appropriée à cet égard. Cette dernière doit porter sur les incidences du plan ou du projet sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce dernier.

24 Conformément audit article 6, paragraphe 3, c'est seulement dans une seconde phase, c'est-à-dire à l'issue de la réalisation d'une telle évaluation appropriée et compte tenu des conclusions relatives aux incidences sur le site en question du plan ou du projet, que les autorités compétentes prennent une décision concernant celui-ci.

25 Il y a lieu d'ajouter que, conformément à ladite disposition, les autorités compétentes, au moment de prendre leur décision, ne marquent leur accord sur le plan ou le projet qu'après s'être assurées que l'opération envisagée ne porte pas atteinte à l'intégrité du site concerné. En outre, ces mêmes autorités doivent, le cas échéant, prendre l'avis du public à cet égard.

26 Dans le cadre procédural ainsi tracé, ce n'est que si les conclusions résultant de l'évaluation prescrite en vertu de l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43 sont négatives et en l'absence de solutions alternatives que, dans l'hypothèse où le plan ou le projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, l'examen prévu au paragraphe 4 du même article doit être effectué. Il est en effet précisé audit paragraphe 3 que la décision est prise par les autorités compétentes «sous réserve des dispositions du paragraphe 4».

27 Quant à l'examen qui doit être conduit dans le cadre dudit paragraphe 4, il convient de souligner que les éléments complexes sur lesquels il porte, tels que l'absence de solutions alternatives et l'existence de raisons impératives d'intérêt public majeur, sont destinés à permettre à l'État membre de prendre toute mesure compensatoire pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 est préservée. En outre, lorsque le site concerné abrite un type d'habitat naturel et/ou une espèce prioritaires, seul un nombre limité de telles raisons impératives peut être invoqué pour justifier qu'un plan ou un projet soit néanmoins réalisé.

28 Dans ces conditions, eu égard aux caractéristiques particulières de chacune des phases visées à l'article 6 de la directive 92/43, il y a lieu de constater que les différentes exigences énoncées au paragraphe 4 de celui-ci ne sauraient constituer des éléments que les autorités nationales compétentes sont tenues de prendre en compte lorsqu'elles effectuent l'évaluation appropriée prévue au paragraphe 3 dudit article.

29 Dès lors le grief tiré de ce que la réglementation nationale néerlandaise ne prévoirait pas que l'évaluation visée à l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43 doit également être effectuée au regard des éléments figurant au paragraphe 4 de ce même article doit être rejeté.

30 Au vu de ce qui précède, il convient de constater que, en n'ayant pas mis en vigueur, dans les délais prescrits, toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux exigences de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive 79/409 et de l'article 6, paragraphe l, de la directive 92/43, lu en combinaison avec les articles 2, paragraphe 2, 1er, sous a), e) et i), 6, paragraphes 2 à 4, 7, 11 ainsi que 15 de celle-ci, et en maintenant en vigueur l'article 13, paragraphe 4, de la loi relative à la protection de la nature, lequel est incompatible avec l'article 6, paragraphe 4, de la directive 92/43, le Royaume des Pays-Bas a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu desdites directives.

Sur les dépens

31 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation du Royaume des Pays-Bas et celui-ci ayant succombé en l'essentiel de ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) déclare et arrête:

1) **En n'ayant pas mis en vigueur, dans les délais prescrits, toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux exigences 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, et de l'article 6, paragraphe l, 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, lu en combinaison avec les articles 2, paragraphe 2, 1er, sous a), e) et i), 6, paragraphes 2 à 4, 7, 11 ainsi que 15 de celle-ci, et en maintenant en vigueur l'article 13, paragraphe 4, de la loi relative à la protection de la nature (Natuurbeschermingswet), lequel est incompatible avec l'article 6, paragraphe 4, de la directive 92/43, le Royaume des Pays-Bas a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu desdites directives.**

2) **Le recours est rejeté pour le surplus.**

3) **Le Royaume des Pays-Bas est condamné aux dépens.**

Signatures.