CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M^ME ELEANOR SHARPSTON
présentées le 25 février 2010 [1]

1. Il s'agit ici du deuxième jeu de procédures en manquement [2] contestant la transposition par la République d'Autriche de la directive oiseaux [3]; la présente procédure soulève des questions concernant l'étendue de la marge d'appréciation dont disposent les États membres dans la mise en œuvre de ladite directive. La Commission demande à ce qu'il soit constaté au titre de l'article 226 CE [4] que 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 de l'article 6, paragraphe 2, et de l'article 7 de la directive habitats [5].

2. La Commission formule deux griefs: premièrement, la République d'Autriche n'a pas procédé correctement à la désignation de deux sites comme zones de protection spéciales (ci-après les «ZPS») au titre de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive oiseaux, à savoir le Hansag dans le Land du Burgenland et les Niedere Tauern dans le Land de Styrie; deuxièmement, la République d'Autriche n'a pas introduit de protection juridique adéquate en faveur d'une partie des ZPS déjà désignées.

Législation communautaire applicable

La directive oiseaux

3. Aux termes de son article 1^er, paragraphe 1, la directive oiseaux «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 d'application». En vertu de l'article 2, les États membres sont tenus de «[prendre] toutes les mesures nécessaires pour maintenir ou adapter la population de toutes les espèces d'oiseaux visées à l'article 1^er à un niveau qui corresponde notamment aux exigences écologiques, scientifiques

1 — Langue originale: l'anglais.

2 — La première procédure était l'affaire ayant abouti à l'arrêt du 12 juillet 2007, Commission/Autriche (C-507/04, Rec. p. I-5939), dans laquelle la Commission invoquait l'absence de transposition de l'article 1^er, paragraphes 1 et 2, de l'article 5, de l'article 6, paragraphe 1, de l'article 7, paragraphes 1 et 4, de l'article 8, de l'article 9, paragraphes 1 et 2, et de l'article 11 de la directive oiseaux. De plus, dans l'arrêt du 23 mars 2006, Commission/Autriche (C-209/04, Rec. p. I-2755), la Commission invoquait le défaut de classement de certains sites en ZPS au titre de la directive oiseaux et le non-respect des exigences de la directive habitats en ce qui concerne un projet de construction.

3 — Directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 103, p. 1).

4 — Devenu article 258 TFUE.

5 — 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).

et culturelles, compte tenu des exigences économiques et récréationnelles».

4. Selon l'article 3, paragraphe 1, «[c]ompte tenu des exigences mentionnées à l'article 2, les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour préserver, maintenir ou rétablir une diversité et une superficie suffisantes d'habitats pour toutes les espèces d'oiseaux visées à l'article 1er». L'article 3, paragraphe 2, identifie la «création de zones de protection» comme l'une des mesures pour «préserver, maintenir ou rétablir une diversité et une superficie suffisantes d'habitats pour toutes les espèces d'oiseaux visées à l'article 1er».

5. L'article 4 dispose:

«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 spécificité 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 leur aire 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. Les États membres adressent à la Commission toutes les informations utiles de manière à ce qu'elle puisse prendre les initiatives appropriées en vue de la coordination nécessaire pour que les zones visées au paragraphe 1 d'une part, et au paragraphe 2, d'autre part, constituent un réseau cohérent répondant aux besoins de protection des 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.»

6. L'article 18 de la directive oiseaux dispose:

«1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive dans un délai de deux ans à compter de sa notification. Ils en informent immédiatement la Commission.

2. Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive.»

La directive habitats

7. Les considérants suivants du préambule de la directive habitats sont pertinents pour la présente affaire:

«[1] […] la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement, y compris la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, constituent un objectif essentiel, d'intérêt général poursuivi par la Communauté comme prévu à l'article 130 R [6] du traité;

[…]

[5] […] eu égard aux menaces pesant sur certains types d'habitats naturels et certaines espèces, il est nécessaire de les définir comme prioritaires afin de privilégier la mise en œuvre rapide de mesures visant à leur conservation;

6 — Devenu article 191 TFUE.

[6] […] en vue d'assurer le rétablissement ou le maintien des habitats naturels et des espèces d'intérêt communautaire dans un état de conservation favorable, il y a lieu de désigner des zones spéciales de conservation afin de réaliser un réseau écologique européen cohérent suivant un calendrier défini;

[7] […] 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 oiseaux], devront s'intégrer dans le réseau écologique européen cohérent;

[8] […] il convient, dans chaque zone désignée, de mettre en œuvre les mesures nécessaires eu égard aux objectifs de conservation visés;

[…]»

8. Les définitions suivantes figurent à l'article 1^er:

«a) *conservation:* un ensemble de mesures requises pour maintenir ou rétablir les habitats naturels et les populations d'espèces de faune et de flore sauvages dans un état favorable […];

[…]

j) *site:* une aire géographiquement définie, dont la surface est clairement délimitée;

[…]

l) *zone spéciale de conservation* [7]: un site d'importance communautaire désigné par les États membres par un acte réglementaire, administratif et/ou contractuel où sont appliquées les mesures de conservation nécessaires au maintien ou au rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et/ou des populations des espèces pour lesquels le site est désigné;

[…]»

7 — Ci-après les «ZSC».

9. L'objet de la directive habitats est défini à son article 2, qui dispose que l'objectif de celle-ci est «de contribuer à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages sur le territoire européen des États membres où le traité s'applique»; les mesures prises en application de ladite 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» et «tiennent compte des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales».

10. Selon l'article 3, paragraphe 1, «[u]n réseau écologique européen cohérent de zones spéciales de conservation, dénommé 'Natura 2000', est constitué.» Ce réseau doit comprendre les zones de protection spéciale classées par les États membres en vertu des dispositions de la directive oiseaux.

11. Les mesures de conservation à établir pour les ZSC sont exposées à l'article 6, paragraphes 1 et 2:

«1. Pour les zones spéciales de conservation, les États membres établissent les mesures de conservation nécessaires impliquant, le cas échéant, des plans de gestion appropriés spécifiques aux sites ou intégrés dans d'autres plans d'aménagement et les mesures réglementaires, administratives ou contractuelles appropriées, qui répondent aux exigences écologiques des types d'habitats naturels de l'annexe I et des espèces de l'annexe II présents sur les sites.

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.»

12. L'article 7 dispose:

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

13. En vertu de l'article 23, les États membres étaient tenus de mettre en œuvre la directive habitats dans un délai de deux ans à compter de sa notification.

Faits pertinents et procédure

14. À la suite d'une évaluation du réseau autrichien des zones protégées en 1999 et en 2000, la Commission a considéré qu'il y avait des lacunes dans la désignation des zones protégées et dans le régime juridique applicable à la protection des oiseaux sauvages et de leurs habitats sur ces sites. Le 23 octobre 2001, la Commission a adressé à la République d'Autriche une lettre de mise en demeure, à laquelle les autorités autrichiennes ont répondu en 2002 et en 2003.

15. Le 18 octobre 2004, la Commission a adressé à la République d'Autriche une lettre de mise en demeure complémentaire, dans laquelle elle soutenait que le Hansag, dans le Land du Burgenland, n'avait pas été désigné comme zone protégée pour les oiseaux et que la superficie du site des Niedere Tauern dans le Land de Styrie avait été illégalement réduite. La République d'Autriche a répondu par lettre du 21 décembre 2004 et a présenté un certain nombre d'observations complémentaires en 2005 et en 2006.

16. La Commission a estimé que la République d'Autriche continuait à méconnaître les obligations lui incombant en vertu du droit communautaire. Elle a donc émis un avis motivé le 15 décembre 2006. Le délai de réponse audit avis motivé expirait le 15 février 2007. Les autorités autrichiennes y ont répondu le 20 février 2007 et ont envoyé une lettre complémentaire le 24 septembre 2007.

17. N'étant pas satisfaite de la réponse de la République d'Autriche, la Commission a introduit le présent recours le 27 novembre 2007. Elle conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— constater que

a) en n'ayant pas procédé correctement, sur la base de critères ornithologiques, à la désignation (site «Hansag» dans le Land du Burgenland) et à la délimitation (site «Niedere Tauern» dans le Land de Styrie) des territoires autrichiens les plus appropriés en nombre et en superficie à la conservation des oiseaux comme zones de protection spéciale conformément à l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive oiseaux, et

b) en n'ayant pas conféré aux parties des zones de protection spéciale déjà désignées une protection juridique conforme aux exigences de l'article 4, paragraphes 1 ou 2, de la directive oiseaux, et de l'article 6, paragraphe 2, en liaison avec l'article 7 de la directive habitats,

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 de l'article 6, paragraphe 2, en liaison avec l'article 7 de la directive habitats; et

— condamner la République d'Autriche aux dépens.

18. La Commission, la République d'Autriche et le gouvernement allemand (qui est intervenu dans la procédure) ont présenté des observations orales lors de l'audience.

Recevabilité

19. La République d'Autriche conteste la recevabilité du recours, estimant que son objet a été élargi par rapport à la procédure précontentieuse et qu'il manque de cohérence et de précision.

Objet du recours

20. La République d'Autriche fait valoir que l'objet du recours a été élargi sur trois points par rapport à celui de la procédure précontentieuse. Premièrement, alors que l'avis motivé de la Commission avait clairement exclu la réglementation nationale autrichienne relative aux zones européennes de conservation [8] de l'objet du recours, la Commission y fait référence dans sa requête. Deuxièmement, le grief de la Commission selon lequel les ZPS ne jouiraient d'aucune protection juridique ou ne jouiraient que d'une protection juridique inadéquate n'est pas identique à celui formulé lors de la phase précontentieuse: la requête introduit plutôt de nouvelles exigences en ce sens que les mesures d'application devraient contenir des obligations et des interdictions spécifiques à des ZPS déterminées ainsi qu'à des espèces et à des habitats particuliers. Troisièmement, le défaut de protection juridique allégué dans le Land de Salzbourg, bien que mentionné dans l'avis motivé, ne figure pas dans la lettre de mise en demeure, et le défaut de protection juridique allégué dans le Land de Basse-Autriche est mentionné pour la première fois dans la requête elle-même.

21. Selon moi, le recours de la Commission est conforme aux griefs formulés dans le cadre de la procédure précontentieuse en ce qui concerne l'absence alléguée de régime de protection juridique dans l'ensemble de l'Autriche.

22. Conformément à la jurisprudence constante de la Cour, l'objet d'un recours introduit en vertu de l'article 226 CE est circonscrit par la procédure précontentieuse et le recours de la Commission doit être fondé

8 — Aucune des parties ne définit le terme «zone européenne de conservation». D'après l'avis motivé de la Commission, je comprends ce terme comme faisant référence aux zones qui ont été désignées comme parcs naturels ou réserves naturelles relevant des autorités compétentes des Länder. Le terme ne semble pas avoir la même signification que «ZPS» ou «ZSC». Cependant, il semble également qu'une «zone européenne de conservation» puisse coïncider avec une ZPS ou une ZSC.

sur les mêmes griefs [9]. Ce principe ne fait pas obstacle à ce que la Commission précise dans sa requête ses griefs, pourvu qu'elle ne modifie pas l'objet du litige [10].

23. En ce qui concerne le premier argument de la République d'Autriche, il me semble que la Commission explique dans son avis motivé que les zones européennes de conservation (sites relevant de la compétence des Länder [11]) peuvent aussi être désignées comme ZPS. Elle soutient toutefois qu'aucune mesure de protection juridique spécifique n'a été prise pour bon nombre de zones de ce type. Il semble donc que la Commission fasse référence, dans l'avis motivé, à des sites classés comme zones européennes de conservation au niveau national ou régional et qui sont également désignés comme ZPS au titre de la directive oiseaux comme relevant de la procédure. Je ne suis par conséquent pas d'accord avec l'argument de la République d'Autriche selon lequel ce grief a été inclus dans la requête sans avoir d'abord été soulevé dans les échanges de correspondance lors de la phase précontentieuse.

24. En ce qui concerne les deuxième et troisième arguments de la République d'Autriche, le grief de la Commission selon lequel la protection juridique des ZPS doit être ciblée et spécifique s'appuie sur son affirmation précédente selon laquelle la protection des sites désignés est inadéquate. Ce faisant, la Commission ne modifie pas l'objet du recours en introduisant un nouveau grief. Tant dans l'avis motivé que dans la requête, la Commission confirme que les griefs ne sont pas limités aux sites particuliers mentionnés au cours de la phase précontentieuse, mais s'étendent à l'ensemble de l'Autriche.

25. Il me semble par conséquent que bien que la requête soit plus détaillée que la lettre de mise en demeure et l'avis motivé, l'objet du litige tel qu'il est énoncé dans la procédure précontentieuse et dans la requête reste le même. En conséquence, je ne considère pas que l'affaire soit irrecevable pour ces motifs.

Manque de cohérence et de précision

26. La République d'Autriche fait valoir que la Commission n'a pas précisé dans ses griefs quels règlements relatifs à des ZPS déterminées ne conféraient pas une protection juridique adéquate. La République d'Autriche estime qu'elle ne peut dès lors pas établir quelles sont les mesures spécifiques qui devraient, selon la Commission, être adoptées afin de remédier à la violation alléguée.

27. Il est de jurisprudence constante que l'avis motivé et la requête doivent présenter les griefs de façon cohérente et précise pour

9 — Arrêt du 11 septembre 2001, Commission/Irlande (C-67/99, Rec. p. I-5757, point 22 et jurisprudence citée); voir aussi arrêt du 26 avril 2007, Commission/Finlande (C-195/04, Rec. p. I-3351, point 18).

10 — Arrêt Commission/Irlande (précité à la note 9, point 23); voir arrêt Commission/Finlande (précité à la note 9, point 18 et jurisprudence citée).

11 — Voir note 8.

permettre à l'État membre défendeur d'appréhender la portée exacte de la violation reprochée et de préparer sa défense [12].

28. Par conséquent, lorsque la Commission invoque un défaut de protection juridique, elle doit préciser, le cas échéant, quelle protection juridique existe, et expliquer en quoi elle estime que cette protection juridique est insuffisante. Toutefois, le fait que la Commission n'ait pas donné de détails concernant, par exemple, certaines ZPS, ne rend pas nécessairement la requête imprécise ou incohérente.

29. Il ne fait aucun doute que l'objet du deuxième grief de la Commission est le caractère inadéquat allégué de la protection juridique des ZPS en Autriche. L'argument de la Commission selon lequel la protection juridique devrait être ciblée et spécifique ne manque pas de clarté et n'est pas incompréhensible.

30. Il me semble donc que la République d'Autriche a disposé de suffisamment d'indications concernant le recours de la Commission pour préparer sa défense.

12 — Arrêt du 18 décembre 2007, Commission/Espagne (C-186/06, Rec. p. I-12093, point 18 et jurisprudence citée).

Les conclusions de la requête

31. Selon la jurisprudence de la Cour, seules les zones déjà classées en ZPS relèvent de l'article 6, paragraphes 2 à 4, et de l'article 7 de la directive habitats, en remplacement de l'article 4, paragraphe 4, première phrase, de la directive oiseaux [13]. Les zones qui n'ont pas encore été désignées comme ZPS, mais qui auraient dû l'être, continuent à relever de l'article 4, paragraphe 4, première phrase, de la directive oiseaux [14]. On aurait dès lors pu s'attendre à ce que la Commission, en formulant le deuxième grief, identifie clairement les sites spécifiques [15] n'ayant pas été désignés comme ZPS, explique pourquoi elle considère qu'ils auraient dû être désignés comme tels, puis expose les raisons pour lesquelles elle estime que l'article 4, paragraphe 4, première phrase, de la directive oiseaux n'a pas été respecté [16].

32. La Commission n'a pas identifié les zones qui auraient dû être classées en ZPS en fonction d'informations relatives à la délimitation des sites concernés ou de critères ornithologiques dont le caractère approprié en vue du

13 — Arrêt du 7 décembre 2000, Commission/France (C-374/98, Rec. p. I-10799, points 43 à 46).

14 — Arrêt Commission/France (précité à la note 13, point 47).

15 — En ce qui concerne le deuxième grief, la Commission identifie certains sites que les autorités autrichiennes ont classés en ZPS après l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé (par exemple, dans les Länder du Burgenland et de Vienne). Cependant, la Cour n'est pas en mesure d'apprécier si l'article 4, paragraphe 4, première phrase, de la directive oiseaux s'applique à ces sites pour les raisons exposées au point 80 ci-dessous.

16 — Voir, à titre de comparaison, arrêt du 13 décembre 2007, Commission/Irlande (C-418/04, Rec. p. I-10947, points 169 à 175), dans lequel la Commission a choisi d'étendre le recours à des sites n'ayant pas été classés en ZPS, alléguant le défaut d'application de l'article 4, paragraphe 4, première phrase, de la directive oiseaux.

classement doit être apprécié [17]. Elle n'a pas non plus présenté d'observations particulières sur la question de savoir si l'article 4, paragraphe 4, première phrase, est applicable à ces zones, et pourquoi, dans cette hypothèse, elle considère que la République d'Autriche a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ladite disposition.

En droit

Premier grief — Absence de désignation du Hansag comme ZPS et réduction de la ZPS des Niedere Tauern

33. La Cour n'est par conséquent pas en mesure d'apprécier si l'article 4, paragraphe 4, première phrase, devrait ou non s'appliquer aux zones autrichiennes qui ne sont pas classées en ZPS, mais qui auraient dû être désignées comme telles.

Hansag

34. La Cour a insisté sur le fait que l'obligation qui incombe aux États membres de procéder à une transposition fidèle de la directive oiseaux est particulièrement importante, car la gestion du patrimoine commun leur est confiée [18]. Dans un cas où une transposition inadéquate est invoquée, il importe en conséquence que la Commission s'assure que la Cour dispose de tous les éléments nécessaires pour lui permettre d'examiner et d'apprécier si l'État membre défendeur s'est acquitté des obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire — ce que la Commission a manifestement omis de faire.

35. La Commission fait valoir que la directive oiseaux impose aux États membres de classer comme ZPS les sites les plus appropriés en nombre et en superficie à la conservation des espèces mentionnées à l'annexe I et de prendre 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 leur aire de migration. Le Hansag a été identifié comme le territoire le plus approprié pour la protection de certaines espèces d'oiseaux, à savoir les espèces *Otis tarda* (outarde barbue), *Circus pygargus* (busard cendré) et *Asio flammeus* (hibou des marais).

36. La République d'Autriche a confirmé que le Hansag a été classé en ZPS le 3 août 2008.

17 — Voir arrêt Commission/Irlande (précité à la note 16, point 47), dans lequel la Cour a indiqué que, afin de classer en ZPS les territoires les plus appropriés, il est nécessaire d'actualiser les données scientifiques pour déterminer la situation des espèces les plus menacées ainsi que celle des espèces constituant un patrimoine commun de la Communauté.

18 — Arrêt du 20 octobre 2005, Commission/Royaume-Uni (C-6/04, Rec. p. I-9017, point 25 et jurisprudence citée); voir aussi arrêt Commission/Autriche (précité à la note 2, point 277).

37. Manifestement, la République d'Autriche n'a pas classé le Hansag en ZPS avant l'expiration, le 15 février 2007, du délai fixé dans l'avis motivé. Le recours de la Commission est donc fondé sur ce point.

Niedere Tauern

38. La Commission considère que la décision initiale de la République d'Autriche du 3 novembre 1997 de classer le site avec une superficie de 169 000 hectares était conforme à l'article 4, paragraphe 1, de la directive oiseaux. Cependant, la Commission soutient que, en décidant ensuite par deux fois de réduire la taille de la ZPS des Niedere Tauern (de 31 258 hectares en 1999, puis de 506 000 hectares supplémentaires en 2001), en contradiction avec les informations ornithologiques disponibles, la République d'Autriche a manqué à ses obligations. La Commission estime que les deux réductions ont eu un effet préjudiciable sur certaines espèces forestières d'oiseaux qui nichent habituellement à une altitude inférieure à 1 500 mètres au-dessus du niveau de la mer — *Aegolius funereus* (chouette de Tengmalm), *Glaucidium passerinum* (chouette chevêchette), *Dryocopus martius* (pic noir) et *Picoides tridactylus* (pic tridactyle) — ainsi que sur les aires de production de jeunes à l'envol pour le *Charadrius morinellus* (pluvier guignard), le *Bonasa bonasia* (gélinotte des bois) et le *Picus canus* (pic cendré).

39. La République d'Autriche admet que la zone réduite est insuffisante pour assurer la protection de trois espèces d'oiseaux (jeunes *Charadrius morinellus, Bonasa bonasia* et *Picus canus*) et devrait donc être élargie. Cependant, elle conteste que la ZPS doive retrouver ses limites initiales pour inclure les espèces forestières *Aegolius funereus, Glaucidium passerinum, Dryocopus martius* et *Picoides tridactylus*.

40. Selon une jurisprudence constante [19], les États membres sont tenus de classer en ZPS tous les sites qui, en application des critères ornithologiques, apparaissent comme étant les plus appropriés au regard de la conservation des espèces visées à l'annexe I, et des mesures similaires doivent être prises à l'égard des espèces migratrices conformément à l'article 4, paragraphe 2. Par ailleurs, la Cour a jugé que la marge d'appréciation dont jouissent les États membres lors du choix des territoires les plus appropriés pour le classement en ZPS concerne non pas l'opportunité de classer en ZPS les territoires qui apparaissent comme étant les plus appropriés selon des critères ornithologiques, mais seulement la mise en œuvre de ces critères en vue de l'identification des territoires les plus appropriés à la conservation des espèces énumérées à l'annexe I [20].

19 — Arrêt Commission/Irlande (précité à la note 16, point 37 et jurisprudence citée).

20 — Arrêt Commission/Autriche (précité à la note 2, point 33 et jurisprudence citée).

41. La Commission s'appuie sur un rapport ornithologique [21] (réalisé pour le compte du Land de Styrie) pour soutenir que les limites initiales du site devraient être rétablies.

42. La République d'Autriche reconnaît que les informations scientifiques et ornithologiques montrent que le site des Niedere Tauern fait partie des zones les plus importantes du pays en tant qu'habitat pour au moins neuf espèces forestières et alpines d'oiseaux [22]. La République d'Autriche admet que l'étude sur laquelle s'appuie la Commission comprend des critères ornithologiques, mais elle met ensuite en question ce qu'elle décrit comme «[le manque de] données suffisantes pour servir de base à une délimitation techniquement sûre» lors de l'élaboration du rapport [23]. Enfin, la République d'Autriche soutient que, bien qu'elle reconnaisse que la forêt alpine fournit un habitat pour les espèces identifiées par la Commission, cela ne constitue pas en soi une base suffisante pour inclure ces zones dans la ZPS.

43. Il semble constant que la délimitation initiale du site était fondée sur des critères ornithologiques et était donc conforme à l'article 4, paragraphe 1, de la directive oiseaux. Les parties sont cependant en désaccord quant à la question de savoir si la réduction de la superficie du site est conforme à ladite directive.

44. La directive oiseaux elle-même ne contient aucune indication quant à ce qu'il convient de faire si un État membre souhaite réduire la superficie d'un site existant. Il est donc nécessaire d'extrapoler, en tenant compte des buts et des objectifs des directives oiseaux et habitats.

45. Il me semble que, une fois qu'une ZPS, qui, en application des informations ornithologiques, semble être le site le plus approprié pour les espèces en cause [24], a été désignée, un État membre qui souhaite par la suite en réduire la superficie doit disposer d'éléments de preuve scientifiques et ornithologiques actualisés pour appuyer son affirmation (implicite) selon laquelle il peut procéder à une telle réduction sans mettre en danger le niveau requis de la protection [25]. Si cette condition est remplie, il me semble qu'un État membre peut ajuster la superficie d'une ZPS. Il appartiendra ensuite à la Commission, sur laquelle repose la charge de la preuve dans une

21 — Le rapport de Gallaun, H., Sackl, P., Praschk, C., Schardt, M., et Trinkaus, P., (2006), cité au point 44, note 48, de la requête de la Commission [«Gallaun et al. (2006)»]. La Commission fait également référence dans sa requête au rapport Lentner de 2004, *Ornithologische Stellungnahme zur Verkleinerung des Vogelschutzgebietes «Niedere Tauern» in Bezug auf die EU-Vogelschutzrichtlinie 79/409/EWG* (Observations ornithologiques dans le cadre de la réduction de la zone de protection des oiseaux «Niedere Tauern» au regard de la directive oiseaux 79/409/CEE) [«Lentner (2004)»].

22 — La République d'Autriche n'ayant pas précisé lesquelles, il m'est impossible de le faire.

23 — La République d'Autriche s'appuie sur un rapport postérieur de M. Josef Eisner du 18 décembre 2007 sur la ZPS «Niedere Tauern» AT2209000 [«Eisner (2007)»].

24 — Arrêt Commission/Irlande (précité à la note 16, point 37 et jurisprudence citée).

25 — Voir point 40 ci-dessus. Un État membre devrait s'assurer, en faisant réaliser ou en se procurant une étude appropriée, que la superficie d'une ZPS peut être réduite sans mettre en danger les objectifs de la directive avant d'autoriser une telle réduction. J'admets qu'un État membre puisse compléter les preuves disponibles pendant la procédure précontentieuse, jusqu'à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé de la Commission. Voir également arrêt du 28 juin 2007, Commission/Espagne (C-235/04, Rec. p. I-5415, points 23 et 24).

procédure en manquement subséquente [26], de produire les éléments nécessaires pour démontrer que les preuves sur lesquelles s'est appuyé l'État membre étaient inadéquates ou viciées [27].

46. En l'espèce, la République d'Autriche n'a présenté à la Cour aucun document ornithologique pour démontrer que les réductions de la taille de la ZPS des Niedere Tauern en 1999 et en 2001 étaient justifiées au moment où elles ont été effectuées. Selon la jurisprudence constante de la Cour, afin de classer les territoires les plus appropriés en ZPS, les États membres doivent utiliser les données scientifiques les plus actualisées disponibles — si une procédure en manquement a été entamée, ces éléments doivent être disponibles avant le terme du délai fixé dans l'avis motivé [28].

47. La République d'Autriche tente maintenant de s'appuyer sur l'étude Eisner (2007) pour affaiblir les documents scientifiques avancés par la Commission. Cette étude — achevée le 6 décembre 2007, bien après l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé (15 février 2007) — ne saurait cependant selon moi être invoquée pour compenser le défaut manifeste de justification technique des réductions de 1999 et 2001. La République d'Autriche n'a donc produit aucune information scientifique pertinente démontrant qu'elle aurait pu respecter les obligations qui lui incombent en vertu de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive oiseaux en réduisant la ZPS des Niedere Tauern.

48. J'ajoute que l'argument de la République d'Autriche, selon lequel une obligation d'étendre le site en rétablissant ses limites initiales doit se fonder sur des données fiables, ne trouve aucune justification dans la formulation de la directive oiseaux, et qu'aucune information scientifique n'a été présentée à la Cour pour démontrer qu'il pourrait être satisfait aux exigences de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive oiseaux en classant d'autres sites en ZPS pour les espèces d'oiseaux identifiées par la Commission.

49. J'estime par conséquent que ce grief est bien fondé.

Deuxième grief — Absence de régime juridique effectif pour les ZPS

50. Dans un souci de clarté, je diviserai mon analyse du second grief en deux parties. J'examinerai tout d'abord l'argument général de principe de la Commission concernant

26 — Arrêt du 6 novembre 2003, Commission/Royaume-Uni (C-434/01, Rec. p. I-13239, point 21 et jurisprudence citée); voir aussi arrêt Commission/Irlande (précité à la note 16, point 167).

27 — Selon la jurisprudence constante de la Cour, l'Inventory of Important Bird Areas in the European Community (Inventaire des aires importantes pour l'avifaune dans la Communauté européenne) publié en 1989 et 2000, connu respectivement comme l'«IBA 1989» et l'«IBA 2000», est considéré comme l'étude faisant autorité en la matière: voir arrêt Commission/Irlande (précité à la note 16, points 40 et 48). Dans la présente affaire, la Commission s'est appuyée sur deux rapports: Lentner (2004) et Gallaun et al. (2006).

28 — Voir arrêt Commission/Irlande (précité à la note 16, point 47 et jurisprudence citée).

l'étendue de la marge d'appréciation dont disposent les États membres pour mettre en œuvre les directives oiseaux et habitats (question qui a conduit la République fédérale d'Allemagne à intervenir dans la procédure). Je poursuivrai ensuite en examinant, Land par Land, les griefs spécifiques de la Commission.

Marge d'appréciation

51. Selon la Commission, la mise en œuvre correcte des directives oiseaux et habitats suppose que des mesures de conservation spéciale soient adoptées sous une forme qui garantisse l'introduction d'obligations et d'interdictions juridiquement contraignantes pour assurer la protection des ZPS; ces mesures doivent être adoptées dans l'acte qui classe le site en ZPS.

52. La République d'Autriche affirme que le libellé des directives oiseaux et habitats n'impose pas la forme des mesures requises pour leur mise en œuvre. Il est seulement nécessaire d'envisager d'adopter des interdictions spécifiques lorsqu'il existe des indices laissant supposer qu'une détérioration des conditions existantes sur un site est probable. De plus, lorsque les sites font l'objet de mesures de conservation générale existantes au titre de règles nationales protégeant toutes les espèces, la protection conférée est de fait supérieure à celle requise par la directive oiseaux.

53. Le gouvernement allemand soutient qu'il n'est pas nécessaire d'introduire des obligations et des interdictions spécifiques à chaque ZPS dans un acte juridique contraignant.

54. J'estime que l'argument principal de la Commission, selon lequel les mesures de conservation spéciale doivent être adoptées au moyen d'obligations et d'interdictions contraignantes, ne trouve de justification ni dans les principes généraux du droit communautaire ni dans le libellé des directives oiseaux et habitats [29].

55. Il est notoire que, selon l'article 249, troisième alinéa, CE [30], une directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens [31]. Il s'ensuit que la République d'Autriche, tout comme n'importe quel autre État membre, peut choisir la forme et les moyens de mise en œuvre des directives oiseaux et habitats.

56. Lors de l'audience, la Commission a reconnu que rien dans le libellé des directives oiseaux et habitats ne laisse supposer que des dispositions assurant la protection juridique des ZPS devraient être contenues dans le

29 — Dans ce qui suit, les références aux directives oiseaux et habitats concerneront les dispositions spécifiquement en cause ici: l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive oiseaux et l'article 6, paragraphe 2, en liaison avec l'article 7 de la directive habitats.

30 — Devenu article 288 TFUE.

31 — Dans le présent contexte, voir arrêt Commission/Irlande (précité à la note 16, point 157 et jurisprudence citée).

même acte qui classe le site en ZPS. De façon similaire, le libellé des directives n'impose pas que les mesures de conservation spéciale puissent seulement prendre la forme d'obligations et d'interdictions spécifiques.

57. Par conséquent, il me semble qu'une approche qui prétend imposer la forme et les moyens de mise en œuvre n'est compatible ni avec la formulation de la législation spécifique ici en cause ni avec les principes généraux du droit communautaire.

58. Un certain nombre d'autres considérations militent également contre l'approche préconisée par la Commission.

59. Les directives oiseaux et habitats ont des objectifs similaires, à savoir contribuer à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels et, dans le cas des oiseaux, de toutes les espèces vivant naturellement à l'état sauvage [32]. Les ZPS établies au titre de la directive oiseaux relèvent de Natura 2000, qui constitue un réseau écologique européen cohérent en vertu de la directive habitats [33]. Il me semble donc, ainsi que je l'ai indiqué dans l'affaire Stadt Papenburg [34], qu'il existe un lien étroit entre les deux directives et qu'elles devraient être interprétées de façon cohérente.

60. L'article 6, paragraphe 1, de la directive habitats indique certaines des mesures qui peuvent être adoptées pour les ZSC, y compris des mesures réglementaires, administratives ou contractuelles qui répondent aux exigences écologiques des types d'habitats naturels des espèces concernées. Il me semble que les États membres devraient avoir la possibilité de recourir à une gamme similaire d'options lorsqu'ils adoptent des mesures de conservation spéciale au titre de la directive oiseaux [35].

61. À cet égard, l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive oiseaux prévoit que l'objectif des mesures de conservation spéciale concernant l'habitat des espèces mentionnées à l'annexe I et les espèces migratrices (non visées à l'annexe I) est d'assurer leur survie et leur reproduction dans leur aire de distribution. Pour transposer cette obligation, les États membres doivent procéder à une évaluation et adopter des mesures appropriées pour assurer que l'habitat est préservé, maintenu et/ou rétabli afin d'atteindre les objectifs de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive oiseaux. Il ne s'ensuit cependant pas que *seules* des mesures introduisant des interdictions et des obligations peuvent être utilisées pour donner effet aux directives oiseaux et habitats. Cela ne signifie pas non plus que des interdictions et des obligations doivent être utilisées dans tous les cas (même lorsque d'autres mesures ont également été arrêtées).

32 — Article 1er de la directive oiseaux et article 2 de la directive habitats.

33 — Article 3, paragraphe 1, et septième considérant du préambule de la directive habitats.

34 — Point 34 de mes conclusions dans l'affaire Stadt Papenburg (arrêt du 14 janvier 2010, C-226/08, Rec. p. I-131).

35 — La ZSC est introduite dans la directive habitats, voir points 8 et 11 ci-dessus. La ZPS est le classement parallèle pour les sites au titre de la directive oiseaux.

62. Les interdictions sont, par exemple, un instrument utile de protection contre une source de nuisance identifiée. De même, les obligations sont utiles lorsque le sujet de droit devant faire l'objet de la règle peut facilement être identifié. Toutefois, de telles mesures ne permettront pas nécessairement de faire face à toutes les éventualités. Ainsi, il pourrait ne pas être approprié de fournir une protection effective contre une nuisance potentielle qui n'a pas été totalement identifiée. Dans ce cas, il pourrait être nécessaire de donner aux autorités compétentes le pouvoir de prendre des mesures positives plutôt que de réagir en édictant des interdictions ou des obligations.

63. La nécessité d'établir des mesures de conservation spéciale doit également faire l'objet d'un réexamen. Les conditions environnementales changent. Les États membres ont donc besoin de disposer d'une certaine souplesse dans les instruments qu'ils utilisent [36].

64. La Commission soutient que les États membres ne peuvent pas utiliser des mesures différentes dans des régions différentes. Je ne suis pas d'accord. Selon la directive oiseaux, les États membres doivent adopter des mesures appropriées aux espèces en cause. Inévitablement, des mesures différentes peuvent être appropriées pour protéger une espèce qui niche dans les herbages et pour une espèce forestière qui niche dans les arbres. Les mesures seront également différentes selon qu'elles sont destinées à préserver, maintenir ou rétablir une diversité et une superficie suffisantes d'habitats pour la conservation des oiseaux.

65. Il me semble par conséquent que les États membres doivent disposer d'une gamme complète de mesures parmi lesquelles choisir pour donner effet aux directives oiseaux et habitats.

66. La Commission avance trois arguments spécifiques concernant la substance des mesures de conservation spéciale qui, selon elle, doivent être adoptées par les États membres. Premièrement, la désignation des sites et les mesures applicables doivent faire l'objet d'une publicité dans un instrument contraignant opposable aux tiers. Deuxièmement, les États membres doivent prendre des mesures pour assurer que les objectifs particuliers des

36 — Voir, par exemple, arrêt Commission/Autriche (précité à la note 2, point 20). Cette affaire concernait le classement de sites, que l'arrêt décrit comme une obligation continue. Il me semble que le même principe s'applique également à l'adoption de mesures de conservation.

directives oiseaux et habitats sont atteints. Troisièmement, les mesures de conservation spéciale doivent être spécifiques, c'est-à-dire qu'elles doivent s'appliquer à une ZPS spécifique en tenant compte de ses caractéristiques et de ses conditions environnementales, ainsi que des espèces particulières qu'elle abrite.

67. Avant de traiter de ces arguments, il importe de souligner deux points sous-jacents.

68. Premièrement, dans une procédure en manquement comme la présente, il appartient à la Commission de démontrer que l'État membre a manqué à son obligation de mettre en œuvre les directives oiseaux et habitats [37]. La Commission doit donc identifier les insuffisances de la protection qu'elle estime subsister eu égard à une espèce spécifique d'oiseaux et/ou à son habitat. Deuxièmement, les États membres ont également l'obligation de coopérer avec la Commission en fournissant des informations sur la situation dans leurs territoires respectifs. Il en va en particulier ainsi dans les cas où, comme en l'espèce, les informations détaillées concernant les caractéristiques environnementales d'un site particulier et les espèces présentes sur ce site sont cruciales pour apprécier si des mesures effectives permettant une protection adéquate sont en place. En l'absence d'une telle coopération, il est difficile pour la Commission d'obtenir les informations nécessaires pour accomplir ses fonctions au titre de l'article 211 CE [38] et veiller à l'application effective des directives [39].

37 — Arrêt Commission/Royaume-Uni (précité à la note 26, point 21 et jurisprudence citée); voir aussi arrêt Commission/Irlande (précité à la note 16, point 167).

Instrument juridiquement contraignant

69. Selon la jurisprudence de la Cour, les dispositions d'une directive doivent être mises en œuvre avec une force contraignante incontestable, avec la spécificité, la précision et la clarté requises, afin que soit satisfaite l'exigence de la sécurité juridique qui requiert que, au cas où la directive vise à créer des droits pour les particuliers, les bénéficiaires soient mis en mesure de connaître la plénitude de leurs droits [40].

70. Je partage la position de la Commission selon laquelle le principe de sécurité juridique impose que la désignation des ZPS et les mesures prises pour les protéger soient adoptées de manière à permettre que les sujets de droit concernés par de telles mesures seront à même de connaître l'étendue de leurs droits et obligations. Cela a déjà été reconnu par la Cour, qui a déclaré que les ZPS doivent nécessairement revêtir une forme contraignante incontestable [41].

38 — Devenu article 17 TUE concernant les compétences générales de la Commission.

39 — Arrêt du 16 juillet 2009, Commission/Irlande (C-427/07, Rec. p. I-6277, point 105).

40 — Arrêt Commission/Irlande (précité à la note 39, point 55 et jurisprudence citée).

41 — Arrêt du 27 février 2003, Commission/Belgique (C-415/01, Rec. p. I-2081, points 21 et 22).

Mesures spécifiques de transposition

71. La Commission estime que la mise en œuvre en Autriche est inadéquate parce que la législation transposant la directive se réfère seulement à l'objectif général de «maintien et rétablissement d'un état de conservation favorable conformément à la directive oiseaux» [42], plutôt que de répéter les objectifs exprimés dans les directives oiseaux et habitats.

72. La jurisprudence de la Cour montre toutefois qu'il n'est pas nécessaire que les mesures de transposition reproduisent les termes exacts des directives [43]. En tout état de cause, même si les termes de la directive sont reproduits textuellement, il ne s'ensuit pas que la technique consistant à «copier et coller» conduise à une mise en œuvre fidèle. Afin de déterminer si la transposition a été correcte, il convient toujours de considérer l'effet de la mesure de transposition dans sa totalité et d'apprécier si les objectifs spécifiques de la directive en question sont atteints.

73. À cet égard, la Cour a estimé que les objectifs de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive oiseaux imposent aux États membres de conférer aux ZPS un régime de protection juridique susceptible d'assurer, notamment, la survie et la reproduction des espèces d'oiseaux mentionnées à l'annexe I de la directive ainsi que la reproduction, la mue et l'hivernage des espèces migratrices (non visées à l'annexe I) dont la venue est toutefois régulière. En particulier, la protection des ZPS ne doit pas se limiter à des mesures destinées à éviter les nuisances causées par l'homme, mais doit aussi, selon la situation qui se présente, comporter des mesures positives visant à conserver et à améliorer l'état du site [44].

74. Il s'ensuit que la question de savoir si un État membre a ou non procédé à la transposition fidèle d'une directive ne peut jamais être un simple exercice sémantique. Il convient plutôt d'apprécier si les mesures nationales donnent effet aux objectifs des directives oiseaux et habitats.

Mesures spécifiques à certaines ZPS

75. L'affirmation de la Commission selon laquelle les mesures doivent être spécifiques ne peut pas être évaluée de façon abstraite. Pour établir que son deuxième grief est fondé, la Commission doit présenter à la Cour des preuves à l'appui de ses préoccupations. Une clause générale peut constituer une mise en œuvre adéquate s'il est clair qu'elle donne effet aux exigences des directives oiseaux et habitats pour les autorités nationales appliquant

42 — Cette formulation, donnée à titre d'exemple par la Commission au point 68 de sa réplique, est extraite de la législation du Land de Styrie.

43 — Arrêt Commission/Autriche (précité à la note 2, point 89).

44 — Arrêt du 11 décembre 2008, Commission/Grèce (C-293/07, points 22 à 24).

le droit et pour les sujets de droit affectés par les dispositions [45].

76. De plus, étant donné que la Commission a la charge de la preuve, si elle souhaite formuler un grief fondé sur l'absence d'une disposition spécifique [46], elle doit démontrer un défaut de protection d'une espèce particulière pour laquelle (ou pour l'habitat de laquelle) il existe une situation préoccupante déterminée.

77. La Commission a choisi de présenter le deuxième grief de façon très générale. Elle fait référence à des extraits des dispositions législatives des différents Länder autrichiens. Elle n'identifie pas les espèces d'oiseaux ni les caractéristiques environnementales des habitats pertinents pour lesquelles elle estime que la situation est préoccupante et, de façon générale, elle ne produit aucun élément de preuve à l'appui d'une telle préoccupation. Il me semble que, en exposant ainsi son argument, la Commission ne s'acquitte pas de la charge de la preuve en ce qui concerne ses allégations selon lesquelles la République d'Autriche n'aurait pas adopté de mesures spécifiques.

78. L'appréciation de la Cour est en outre gênée par le fait qu'aucune partie n'a fourni d'explications claires du cadre juridique applicable à la mise en œuvre des directives oiseaux et habitats en Autriche. La situation dans chaque Land n'est pas non plus exposée avec clarté. La Cour dispose seulement d'extraits choisis de législation présentés par la Commission et la République d'Autriche à l'appui de leurs positions respectives. Elle ne dispose pas d'un tableau complet de la situation.

79. Pour résumer mes conclusions sur le deuxième grief formulé par la Commission dans sa requête, je ne saurais souscrire à l'argument général de principe de la Commission concernant les modalités limitées dont disposent les États membres pour mettre correctement en œuvre les directives oiseaux et habitats. J'ai indiqué, Land par Land, la mesure réduite dans laquelle je considère que la Commission a démontré qu'il y a lieu de faire droit à ses conclusions. Cela ne signifie pas que je considère que la République d'Autriche a, pour le reste, totalement rempli les obligations qui lui incombent en vertu des articles des deux directives invoqués par la Commission. Il s'agit plutôt de la conséquence inévitable de la façon dont la Commission a présenté l'affaire. En définitive, je ne pense pas qu'il soit approprié que la Cour, dans le cadre d'une procédure en manquement contre un État membre, se livre à un travail d'enquête approfondi afin de pallier les insuffisances des arguments de la Commission.

45 — Arrêt Commission/Irlande (précité à la note 39, point 54 et jurisprudence citée); pour la transposition de la directive habitats, voir aussi arrêt Commission/Royaume-Uni (précité à la note 18, point 21).

46 — L'arrêt du 18 mars 1999, Commission/France (C-166/97, Rec. p. I-1719) constitue un exemple de cas dans lequel la Commission fait spécifiquement grief à un État membre de ne pas avoir prévu de mesures de conservation spéciale au titre de la directive oiseaux en ce qui concerne une zone particulière (une zone humide dans l'estuaire de la Seine). Voir aussi arrêt du 25 octobre 2005, Commission/Grèce (C-166/04).

Les griefs spécifiques de la Commission

Burgenland et Vienne

80. Avant d'examiner en détail la situation de chacun des autres Länder autrichiens, je souhaite traiter brièvement des Länder du Burgenland et de Vienne. La Commission inclut les deux Länder dans son deuxième grief. Cependant, elle déclare aussi *qu'aucune* ZPS n'avait été désignée dans ces Länder à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé [47]. Il n'est pas possible d'apprécier le caractère adéquat de la protection juridique de sites qui n'ont pas été classés en ZPS. La position de la Commission se contredit donc elle-même. La Commission n'a pas allégué dans sa requête qu'aucune ZPS n'avait été désignée dans le Burgenland et à Vienne à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé. Ce grief n'est donc pas pertinent eu égard aux conclusions de la Commission (défaut de protection juridique conférée aux ZPS déjà désignées). Je n'examinerai donc pas cette partie du deuxième grief de la Commission.

Carinthie

81. Il est constant que, en Carinthie, un seul site avait été classé en ZPS à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé [48]. Dans sa réplique, la Commission a apparemment cherché pour la première fois à étendre le deuxième grief à *toutes* les ZPS du Land de Carinthie [49], mais a ensuite contredit cette impression en déclarant que ce grief ne concerne que partiellement la ZPS «Flachwasserbiotop Neudenstein».

82. La Commission fait valoir que la législation en vertu de laquelle le site du Flachwasserbiotop Neudenstein a été classé est insuffisante dans la mesure où elle ne contient pas de carte montrant les limites du site. La Commission soutient également qu'elle ne contient pas d'indications sur les espèces protégées ni sur les objectifs de protection et de conservation pour les espèces auxquelles le site sert d'habitat.

83. Je partage l'avis de la Commission selon lequel les limites du site doivent être définies de façon à la fois claire et opposable aux tiers, pour les raisons exposées au point 70 ci-dessus.

47 — La législation désignant les ZPS dans le Burgenland et à Vienne n'a pas été notifiée à la Commission avant l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé. La législation concernant Vienne a été adoptée le 17 octobre 2007. Je n'ai pas d'information concernant la ou les dates d'adoption de la législation pour le Burgenland.

48 — Le site du Flachwasserbiotop Neudenstein a été déclaré zone européenne de conservation par le règlement du gouvernement de Carinthie du 15 juin 2005 (LGBl. n° 47/2005).

49 — Il est fait référence à douze autres sites au point 52 de la réplique de la Commission.

84. Je conteste cependant que seule une carte permette d'atteindre la clarté nécessaire. Selon le degré de complexité de la forme du site concerné, il peut être possible de le désigner par voie de référence à une série de coordonnées exprimant la latitude et la longitude de certains points de son périmètre, en les reliant éventuellement également à d'autres caractéristiques géographiques particulièrement remarquables. Dans d'autres circonstances, une carte peut être nécessaire.

85. En l'espèce, aucune information n'indique que les limites du site du Flachwasserbiotop Neudenstein sont clairement définies, de façon accessible aux tiers, par une carte ou par d'autres moyens.

86. Après avoir examiné le règlement désignant la ZPS, il me semble que, bien qu'il assure un certain degré de protection, il ne prévoit pas de mesures visant à donner plein effet à l'article 6, paragraphe 2, et à l'article 7 de la directive habitats, dans la mesure où il ne prévoit pas la possibilité pour les autorités compétentes de prendre des mesures positives pour éviter la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées.

87. Je considère par conséquent que le recours de la Commission est fondé en ce qui concerne le manquement à l'obligation prévue par la directive oiseaux d'adopter des mesures montrant la délimitation de la ZPS du Flachwasserbiotop Neudenstein, ainsi qu'aux exigences de l'article 6, paragraphe 2, et de l'article 7 de la directive habitats.

88. La Commission estime aussi que des mesures spécifiques devraient être adoptées pour des espèces particulières et leurs habitats. Cependant, en l'absence de toute information sur les espèces existantes et sur la nécessité d'assurer ou non leur protection pour atteindre les objectifs des directives oiseaux et habitats, je considère que ce grief n'est pas fondé pour les raisons énoncées au point 77.

Basse-Autriche

89. La Commission indique que, à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé, un site avait été classé en ZPS [50], mais que le régime de protection juridique de ce site est inadéquat parce qu'il ne contient pas de mesures spécifiques à certaines espèces d'oiseaux et à leurs habitats.

50 — Le site de Tullnerfelder Donau-Auen, classé en vertu de la loi relative au parc national de Basse-Autriche (LG.5505-1 de 2001).

90. La République d'Autriche affirme que le site est couvert par la législation existante qui protège tous les oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage au sens de la directive. Les objectifs déclarés de la législation existante sont d'atteindre un état de conservation favorable et de protéger ce qui est qualifié d'espèces prioritaires et d'habitats prioritaires.

91. La Commission avance ses arguments dans l'abstrait. Elle n'a pas indiqué pour quelles espèces particulières d'oiseaux et leurs habitats elle estime que des mesures spécifiques devraient être prises, ni identifié ses préoccupations en ce qui concerne ces espèces et leurs habitats. J'estime par conséquent que ce grief n'est pas fondé à cet égard [51].

Haute-Autriche

92. La Commission confirme qu'elle a reçu notification de onze sites désignés comme ZPS, mais elle soutient qu'il n'existe aucune protection juridique pour cinq d'entre eux [52] et que la protection juridique est inadéquate pour les six autres [53].

93. Le grief soulevé par la Commission est manifestement bien fondé en ce qui concerne les cinq ZPS pour lesquelles aucune mesure n'a été notifiée.

94. Les mesures concernant les sites d'Ettenau, Traun-Donau-Auen et Frankinger Moos [54] semblent inadéquates dans la mesure où les espèces migratrices d'oiseaux (non visées à l'annexe I) ne sont pas comprises dans le champ d'application de la législation. Le recours de la Commission est par conséquent fondé en ce qui concerne l'absence de protection juridique adéquate conférée au titre de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive oiseaux.

95. Il n'apparaît pas non plus clairement quelles sont les mesures — pour autant qu'il en existe — que les autorités compétentes peuvent prendre pour éviter «la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées» conformément à l'article 6, paragraphe 2, et à l'article 7 de la directive habitats (pour les sites des ZPS d'Ettenau, Traun-Donau-Auen et Frankinger Moos). Les mesures concernant les ZPS de Dachstein, Unterer Inn et Nationalpark Kalkalpen [55] semblent également inadéquates sur ce point.

96. Le grief soulevé par la Commission est donc bien fondé à cet égard.

51 — Voir point 77 ci-dessus.

52 — Les sites de Maltsch, Wiesengebiete im Freiwald, Pfeifer Anger, Oberes Donautal et Untere Traun.

53 — Les sites d'Ettenau, Traun-Donau-Auen, Frankinger Moos, Dachstein et Unterer Inn et le parc national de Kalkalpen.

54 — Les références des législations des Länder sont les suivantes: Ettenau: LGBl. n° 110/2005; Traun-Donau-Auen: LGBl. n° 32/2004; Frankinger Moos: LGBl. n° 25/2005.

55 — Les références des législations pertinentes sont les suivantes: Dachstein: LGBl. n° 6/2005; Unterer Inn: LGBl. n° 69/2004; Nationalpark Kalkalpen: LGBl. n° 58/2005.

97. La Commission soutient également que la protection juridique doit être spécifiquement ciblée, mais, en ce qui concerne les sites de Dachstein, Unterer Inn et Nationalpark Kalkalpen, une fois de plus, elle n'a pas identifié les espèces pour lesquelles elle considère que des mesures spécifiques devraient être adoptées, ni précisé ses préoccupations en ce qui concerne ces espèces et leurs habitats. Ce grief n'est en conséquence pas fondé à cet égard [56].

Salzbourg

98. La Commission indique que des mesures de protection juridique lui ont été notifiées pour quinze ZPS de ce Land [57]. Elle a retiré son grief pour neuf de ces sites.

99. La Commission maintient le grief pour les six sites de Bürmooser Moor, Salzachauen, Hochgimpling, Oichtenriede, Wallersee-Wengermoor et Hohe-Tauern. La République d'Autriche confirme que, pour les sites de Bürmooser Moor et Salzachauen, aucune protection n'avait été mise en place à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé. En ce qui concerne le site de Hochgimpling, la réglementation nationale a été notifiée après l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé, et ne peut donc être prise en compte.

100. Il s'ensuit que le grief de la Commission est bien fondé pour ces trois sites [58].

101. La République d'Autriche soutient que la législation concernant les sites d'Oichtenriede et Wallersee-Wengermoor introduit des dispositions similaires à celles relatives au site de Winklmoos, qui, selon la Commission, confèrent une protection juridique adéquate au site, et à l'égard duquel la Commission a retiré son grief. Selon le mémoire en duplique de la République d'Autriche, cette législation a été promulguée — et j'entends par là qu'elle a été rendue publique — le 1er juillet 2006. Cependant, la Commission déclare qu'aucune mesure d'application ne lui a été notifiée pour ces deux sites.

102. Au titre des directives oiseaux et habitats, les États membres ont le devoir de transposer les directives et de notifier les mesures de transposition [59]. Par conséquent, en l'absence d'information indiquant que des mesures conférant une protection juridique adéquate aux sites d'Oichtenriede et Wallersee-Wengermoor ont été dûment notifiées, je considère que le grief de la Commission est fondé à cet égard.

56 — Voir point 77 ci-dessus.

57 — Klemmerich, Dürrnbachhorn, Martinsbichl, Hochgimpling, Joching, Weidmoos, Winklmoos, Gernfilzen-Bannwald, Kematen, Obertauern-Hundsfeldmoor, Salzachauen, Oichtenriede, Bürmooser Moor, Wallersee-Wengermoor et Hohe-Tauern.

58 — Arrêt Commission/Irlande (précité à la note 16, point 74).

59 — L'article 18 de la directive oiseaux et l'article 23 de la directive habitats auraient dû être entièrement transposés en Autriche au plus tard le 1er janvier 1995. Voir aussi arrêt Commission/Irlande (précité à la note 39, points 105 à 108) sur l'obligation de notifier les mesures de transposition à la Commission.

103. En ce qui concerne le site des Hohe-Tauern, la République d'Autriche soutient que la protection est conférée par la législation du Land LGBl. nº 58/2005 et la loi du Land de Salzbourg sur la protection de la nature (Salzburger Naturschutzgesetz). Bien que ces mesures confèrent un certain degré de protection de la faune et de la flore sauvages dans la ZPS des Hohe-Tauern, elles ne semblent pas donner plein effet à l'article 6, paragraphe 2, et à l'article 7 de la directive habitats, dans la mesure où elles ne prévoient pas la possibilité pour les autorités compétentes de prendre des mesures positives pour éviter «la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées». Par conséquent, je considère que ce grief est fondé en ce qui concerne le site des Hohe-Tauern, dans la mesure où la Commission a démontré l'absence de protection juridique conférée conformément aux dispositions combinées de l'article 6, paragraphe 2, et de l'article 7 de la directive habitats.

104. Il s'ensuit selon moi qu'il convient de faire droit à la conclusion de la Commission concernant les six sites de Bürmooser Moor, Salzachauen, Hochgimpling, Oichtenriede, Wallersee-Wengermoor et Hohe-Tauern.

105. Enfin, en ce qui concerne le site des Hohe-Tauern, la Commission a soutenu que la protection juridique doit être spécifiquement ciblée. Une fois de plus, elle n'a pas identifié les espèces pour lesquelles elle considère que des mesures spécifiques de conservation devraient être adoptées, ni précisé ses préoccupations en ce qui concerne ces espèces et leurs habitats. Je considère en conséquence que ce grief n'est pas fondé à cet égard [60].

Styrie

106. La Commission reconnaît qu'un régime de protection juridique existe pour chaque site classé en ZPS au titre de la loi du Land sur la protection de la nature [61], mais elle estime que celle-ci est trop générale pour satisfaire aux exigences des directives oiseaux et habitats. La Commission, une fois de plus, n'a pas identifié les espèces pour lesquelles elle considère que des mesures spécifiques devraient être adoptées, ni précisé ses préoccupations en ce qui concerne ces espèces et leurs habitats. Je considère par conséquent que ce grief n'est pas fondé à cet égard [62].

Tyrol

107. La Commission estime que la législation existante [63] confère le pouvoir général [64] d'adopter des mesures de conservation spécifiques visant à conférer une protection

60 — Voir point 77 ci-dessus.

61 — Loi styrienne sur la protection de la nature de 1976 (NschG 1976), LGBl. nº 65, modification publiée dans le LGBl. nº 71/2007 du 22 mai 2007.

62 — Voir point 77 ci-dessus.

63 — Loi du Land du Tyrol sur la protection de la nature (Tiroler Naturschutzgesetz, TNSchG), du 12 mai 2004.

64 — Article 14, paragraphe 3, de la loi du Land du Tyrol sur la protection de la nature.

juridique aux fins de la directive oiseaux. Cependant, aucune mesure de ce type n'avait été adoptée à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé.

108. La République d'Autriche ne conteste pas que telle est bien la situation.

109. Ainsi que je l'ai déjà rappelé, la Cour considère que la transposition fidèle des directives oiseaux et habitats est particulièrement importante [65]. En outre, le principe de sécurité juridique impose que le cadre de la mise en œuvre soit précis et clair. Selon moi, cela ne peut être assuré par référence à un pouvoir général en vertu duquel aucune mesure contraignante n'est ensuite adoptée [66].

110. Je considère donc que le grief de la Commission est bien fondé en ce qui concerne le Tyrol.

Vorarlberg

111. La Commission soutient qu'aucune mesure spécifique énonçant des objectifs spécifiques de protection et de conservation ou édictant des obligations ou des interdictions n'est en place pour les sites de ce Land classés en ZPS.

112. Toutefois, une fois encore, la Commission n'a pas identifié les espèces pour lesquelles elle considère que des mesures spécifiques devraient être adoptées, ni précisé ses préoccupations en ce qui concerne ces espèces et leurs habitats. Je considère donc que le grief de la Commission n'est pas fondé à cet égard [67].

Dépens

113. La Commission et la République d'Autriche ont conclu à la condamnation de l'autre partie aux dépens. Selon mon analyse, il n'y a lieu de faire droit aux conclusions de la Commission que partiellement.

114. Aux termes de l'article 69, paragraphe 3, du règlement de procédure, chaque partie devrait donc supporter ses propres dépens.

65 — Point 34.

66 — Arrêt du 25 mai 1982, Commission/Pays-Bas (96/81, Rec. p. 1791, point 12).

67 — Voir point 77 ci-dessus.

Conclusion

115. À la lumière des considérations qui précèdent, je suggère donc à la Cour de:

1) déclarer que la République d'Autriche a violé la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages (la «directive oiseaux») en n'ayant pas procédé correctement, sur la base de critères ornithologiques, à la désignation (site «Hansag» dans le Land du Burgenland) et à la délimitation (site «Niedere Tauern» dans le Land de Styrie) des territoires autrichiens les plus appropriés en nombre et en superficie à la conservation des oiseaux comme zones de protection spéciale conformément à l'article 4, paragraphes 1 et 2, de ladite directive sur la conservation des oiseaux sauvages;

2) déclarer que la République d'Autriche n'a pas conféré une protection juridique adéquate en ce qui concerne les points suivants:

— dans le Land de Carinthie, conformément à l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive oiseaux, en n'ayant pas délimité la ZPS du Flachwasserbiotop Neudenstein dans un instrument contraignant opposable aux tiers et pouvant faire l'objet d'une publicité et en n'ayant pas pleinement transposé l'article 6, paragraphe 2, et l'article 7 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 (la «directive habitats») eu égard à cette ZPS;

— dans le Land de Haute-Autriche, conformément à l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive oiseaux, en n'ayant pas pleinement transposé conformément à l'article 6, paragraphe 2, et à l'article 7 de la directive habitats

pour les ZPS de Maltsch, Wiesengebiete im Freiwald, Pfeifer Anger, Oberes Donautal, Untere Traun, Ettenau, Traun-Donau-Auen et Frankinger Moos et en n'ayant pas pleinement transposé conformément à l'article 6, paragraphe 2, et à l'article 7 de la directive habitats pour les ZPS de Dachstein, Unterer Inn et du parc national de Kalkalpen;

— dans le Land de Salzbourg, conformément à l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive oiseaux, en n'ayant pas pleinement transposé conformément à l'article 6, paragraphe 2, et à l'article 7 de la directive habitats pour les sites de Bürmooser Moor, Salzachauen, Hochgimpling, Oichtenriede et Wallersee-Wengermoor et en n'ayant pas pleinement transposé conformément à l'article 6, paragraphe 2, et à l'article 7 de la directive habitats pour le site des Hohe-Tauern;

— dans le Land du Tyrol, conformément à l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive oiseaux, en n'ayant pas pleinement transposé conformément à l'article 6, paragraphe 2, et à l'article 7 de la directive habitats pour les ZPS déjà désignées;

3) rejeter le recours pour le surplus;

4) condamner chaque partie à supporter ses propres dépens.