

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. ANTONIO TIZZANO

présentées le 24 novembre 2005¹

I — Introduction

1. Par le présent recours, introduit le 28 février 2003 au titre de l'article 226 CE, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 6, paragraphes 3 et 4, 12, 13 et 16 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 sauvages² (ci-après la «directive» ou la «directive habitat»).

d'«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».

3. À cette fin, le paragraphe 2 du même article précise que:

«Les mesures prises en vertu de la présente directive visent à assurer le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire.

II — Cadre juridique

A — *Les dispositions communautaires pertinentes*

[...]»

2. La directive habitat a principalement pour objet, selon son article 2, paragraphe 1,

4. Aux termes de l'article 3, «[u]n réseau écologique européen cohérent de zones spéciales de conservation, dénommées 'Natura 2000', est constitué. Ce réseau, formé par des sites abritant des types d'habitats naturels figurant à l'annexe I et des habitats

1 — Langue originale: l'italien.

2 — IO L 206, p. 7.

des espèces figurant à l'annexe II, doit assurer le maintien ou, le cas échéant, le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces concernés dans leur aire de répartition naturelle [...]».

5. Les dispositions de l'article 6, paragraphes 2 à 4, fixent ensuite le régime de conservation des sites.

6. L'article 6, paragraphe 2, dispose que «[l]es 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».

7. Les paragraphes 3 et 4 suivants, qui nous intéressent le plus ici, prévoient le régime d'autorisation de plans et de projets, en établissant que:

«3. Tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site, mais susceptible d'affecter ce site d'une manière significative, individuellement ou en conjonction 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 compensatrice 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 des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou, après avis de la Commission, à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur.»

8. En ce qui concerne ensuite la protection des espèces animales, l'article 12 de la directive prévoit que:

«1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour instaurer un système de protection stricte des espèces animales figurant à l'annexe IV point a), dans leur aire de répartition naturelle, interdisant:

a) toute forme de capture ou de mise à mort intentionnelle de spécimens de ces espèces dans la nature;

b) la perturbation intentionnelle de ces espèces notamment durant la période de reproduction, de dépendance, d'hibernation et de migration;

c) la destruction ou le ramassage intentionnels des œufs dans la nature;

d) la détérioration ou la destruction des sites de reproduction ou des aires de repos.

2. Pour ces espèces, les États membres interdisent la détention, le transport, le commerce ou l'échange et l'offre aux fins de vente ou d'échange de spécimens prélevés dans la nature, à l'exception de ceux qui auraient été prélevés légalement avant la mise en application de la présente directive.

3. Les interdictions visées au paragraphe 1, points a) et b) ainsi qu'au paragraphe 2, s'appliquent à tous les stades de la vie des animaux visés par le présent article [...]

9. En ce qui concerne en revanche la protection des espèces végétales, l'article 13 de la directive dispose que:

«1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour instaurer un système de protection stricte des espèces végétales figurant à l'annexe IV point b) interdisant:

a) la cueillette ainsi que le ramassage, la coupe, le déracinage ou la destruction intentionnels dans la nature de ces plantes, dans leur aire de répartition naturelle;

- b) la détention, le transport, le commerce ou l'échange et l'offre à des fins de vente ou d'échange de spécimens desdites espèces prélevés dans la nature, à l'exception de ceux qui auraient été prélevés légalement avant la mise en application de la présente directive.
- b) pour prévenir des dommages importants, notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriétés;

2. Les interdictions visées au paragraphe 1, points a) et b) s'appliquent à tous les stades du cycle biologique des plantes visées par le présent article.»

- c) dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques, ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement;

10. Toutefois, l'article 16 de la directive énonce:

«1. À condition qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle, les États membres peuvent déroger aux dispositions des articles 12, 13, 14 et de l'article 15, points a) et b):

- d) à des fins de recherche et d'éducation, de repeuplement et de réintroduction de ces espèces et pour des opérations de reproduction nécessaires à ces fins, y compris la propagation artificielle des plantes;

- a) dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels;

- e) pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées, d'une manière sélective et dans une mesure limitée, la prise ou la détention d'un nombre limité et spécifié par les autorités nationales compétentes de certains spécimens des espèces figurant à l'annexe IV [...].».

B — *Les dispositions nationales pertinentes*

11. La République fédérale d'Allemagne a transposé la directive habitat avec la deuxième loi portant modification de la loi fédérale relative à la protection de la nature (Zweite Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes, ci-après le «BNatSchG») du 30 avril 1998³.

12. Cette loi a ensuite été remplacée par la loi fédérale sur la protection de la nature et la préservation des paysages ayant pour objectif d'adapter d'autres dispositions réglementaires (Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften, ci-après la «nouvelle loi») du 25 mars 2002⁴, dont les dispositions coïncident, pour ce qui concerne la présente affaire, presque entièrement avec les dispositions pertinentes de la loi précédente⁵.

13. Pour ce qui nous intéresse ici, d'après l'article 10, paragraphe 1, point 11, sous a) à

c), de la nouvelle loi (ancien article 19a, paragraphe 2, point 8, du BNatSchG), on entend par «projets»:

«a) projets et mesures prévus à l'intérieur d'un site d'importance communautaire ou d'un site européen de protection des oiseaux, pour autant qu'ils sont soumis à une décision d'une autorité ou à une notification et une autorisation ou qu'ils sont exécutés par une autorité;

b) interventions dans la nature et le paysage au sens de l'article 18, pour autant qu'elles sont soumises à une décision d'une autorité ou à une notification à une autorité ou qu'elles sont exécutées par une autorité et

c) installations soumises à une autorisation en vertu de la loi fédérale relative à la lutte contre les pollutions (Bundes-Immissionsschutzgesetz), ainsi que les utilisations des eaux qui sont soumises à une autorisation ou à une approbation en vertu de la loi sur le régime des eaux (Wasserhaushaltsgesetz),

pour autant que, séparément ou conjointement avec d'autres projets ou plans, ils sont de nature à affecter, de manière significative, un site d'importance communautaire ou un site européen de protection des oiseaux [...]».

3 — BGBl. 1998 I, p. 823.

4 — BGBl. 2002 I, p. 1193.

5 — Dans la mesure où ces dispositions coïncident, les parties se sont référées dans leurs mémoires tant aux dispositions de la nouvelle loi qu'à celles du BNatSchG. Nous procéderons nous aussi de cette façon dans le cadre de l'examen du recours.

14. L'article 18 de la nouvelle loi (anciennement article 8 du BNatSchG), auquel renvoie l'article 10, paragraphe 1, point 11, sous b), définit la notion d'«interventions dans la nature et le paysage» dans les termes suivants:

«1. Les interventions dans la nature et le paysage, au sens de la présente loi, sont les changements de forme ou d'utilisation des superficies de base ou les modifications de la nappe phréatique liées à la couche de sol de surface, qui peuvent altérer considérablement la capacité et le fonctionnement de l'écosystème ou du paysage.

2. L'utilisation des sols aux fins de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche ne constitue pas une intervention, au cas où elle tient compte des objectifs et des principes de protection de la nature et de préservation du paysage. L'utilisation des sols aux fins de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche ne compromet pas, en principe, les objectifs et les principes précités, pourvu qu'elle respecte les conditions figurant à l'article 5, paragraphes 4 à 6, et les règles de bonne pratique professionnelle résultant de la loi sur l'agriculture, la sylviculture et la pêche et de l'article 17, paragraphe 2, de la loi fédérale sur la protection du sol (Bundes-Bodenschutzgesetz).»

15. En matière d'émissions, l'article 36 de la nouvelle loi (ancien article 19e du BNatSchG) dispose ensuite que:

«S'il est prévisible qu'une installation soumise à autorisation en vertu de la loi fédérale relative à la lutte contre les pollutions causera des émissions qui, y compris en liaison avec d'autres installations ou mesures, affecteront fortement, dans la zone d'influence de cette installation, les éléments essentiels nécessaires à la conservation d'un site d'importance communautaire ou d'un site européen de protection des oiseaux, et si les détériorations ne peuvent être compensées conformément à l'article 19, paragraphe 2, l'autorisation n'est pas délivrée à moins que ne soient réunies les conditions des dispositions combinées des paragraphes 3 et 4 de l'article 34. L'article 34, paragraphes 1 et 5, est applicable mutatis mutandis. Les décisions sont prises en accord avec les autorités compétentes en matière de protection de la nature et des sites naturels.»

16. Enfin, l'article 43, paragraphe 4, de la nouvelle loi (anciennement article 20f, paragraphe 3, du BNatSchG) prévoit un régime dérogatoire aux interdictions posées en matière de protection de l'environnement, en établissant que:

«Les interdictions énoncées à l'article 42, paragraphes 1 et 2, ne s'appliquent pas aux actes visant à utiliser les sols à des fins agricoles, sylvicoles ou halieutiques, et exécutés d'une manière répondant à une bonne

pratique professionnelle ainsi qu'aux exigences prévues à l'article 5, paragraphes 4 à 6, aux actes visant à valoriser les produits obtenus dans le cadre de ces activités, ou à effectuer une intervention autorisée au titre de l'article 19, ou une évaluation des incidences sur l'environnement dans le cadre de la loi concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement, ou encore à effectuer une mesure autorisée au titre de l'article 30, à condition que les animaux, y compris leurs sites de nidification, d'incubation, d'habitat ou de refuge, et les végétaux des espèces particulièrement protégées ne subissent pas de ce fait une atteinte intentionnelle. Les dispositions des Länder offrant une plus grande protection ne sont pas affectées.»

17. La directive habitat a été transposée en Allemagne également au moyen d'une série de lois sectorielles. Aux fins de la présente instance, il convient de mentionner la loi sur la protection des végétaux (Pflanzenschutzgesetz), du 14 mai 1998⁶, dont l'article 6, paragraphe 1, dispose que:

«Les produits phytosanitaires doivent faire l'objet d'une utilisation répondant à une bonne pratique professionnelle. Elle est interdite s'il est prévisible qu'elle produira des effets nocifs sur la santé de l'homme ou de l'animal, sur la nappe phréatique ou qu'elle aura d'autres effets nocifs graves, en particulier sur l'équilibre de la nature. L'autorité compétente peut ordonner des mesures qui sont nécessaires pour satisfaire

aux exigences mentionnées dans les première et deuxième phrases du présent paragraphe.»

III — Faits et procédure

18. Après avoir examiné les dispositions nationales de transposition qui lui ont été communiquées par la République fédérale d'Allemagne, la Commission a exprimé des doutes sur leur compatibilité avec la directive habitat et, en conséquence, a envoyé le 10 avril 2000 à cet État une lettre de mise en demeure au titre de l'article 226 CE.

19. Cette lettre a été suivie, le 25 juillet 2001, d'un avis motivé qui invitait la République fédérale d'Allemagne à se conformer dans le délai de deux mois aux obligations résultant de ladite directive.

20. Non satisfaite par les explications et les réponses fournies par le gouvernement allemand, par une requête déposée le 28 février 2003, la Commission a donc demandé à la Cour de déclarer que:

— en omettant de prévoir, pour certains projets réalisés à l'extérieur de zones

6 — BGBl. 1998 I, p. 971.

spéciales de conservation au sens de l'article 4, paragraphe 1, de la directive, un examen obligatoire des incidences sur le site, conformément à l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive, indépendamment du point de savoir si de tels projets sont susceptibles d'affecter une zone spéciale de conservation d'une manière significative;

— en autorisant des émissions dans une zone spéciale de conservation, indépendamment du point de savoir si celles-ci sont susceptibles d'affecter cette zone d'une manière significative;

— en excluant du champ d'application des dispositions relatives à la protection des espèces certaines gênes non intentionnelles causées à des animaux protégés;

— en n'assurant pas le respect des conditions dérogatoires prévues à l'article 16 de la directive en ce qui concerne certains actes compatibles avec la conservation de la zone;

— en disposant d'une réglementation concernant l'utilisation des produits phytosanitaires, qui ne prend pas suffisamment en compte la protection des espèces;

— en omettant de notifier des dispositions relevant de la législation sur la pêche et/ou en ne veillant pas à ce que ces dispositions comportent des interdictions de pêche suffisantes par rapport aux exigences de la directive;

la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6, paragraphes 3 et 4, ainsi que des articles 12, 13 et 16 de la directive habitat.

21. La République fédérale d'Allemagne et la Commission ont présenté des observations écrites devant la Cour.

22. Le gouvernement allemand et la Commission ont en outre participé à l'audience, qui a eu lieu le 14 juillet 2005.

IV — **Appréciation**

Sur la recevabilité

23. Le gouvernement allemand conteste la recevabilité du recours en soutenant que la

Commission n'aurait pas tenu suffisamment compte de l'incidence des modifications substantielles apportées au cours de la procédure précontentieuse tant au BNatSchG qu'à d'autres dispositions nationales spécifiques. Ces modifications auraient dû en effet amener la Commission à apprécier différemment la compatibilité de la réglementation allemande avec la directive habitat.

24. Disons d'emblée que les arguments des autorités allemandes ne nous semblent pas pertinents aux fins de contester la recevabilité de la présente requête. En effet, la question de savoir si la Commission aurait ou non tenu compte de certaines modifications législatives dans l'appréciation de la compatibilité de la réglementation allemande porte sur le fond de l'affaire et, partant, sur le bien-fondé du recours, et non sur sa recevabilité.

25. Cela dit, j'observe ensuite que le contenu d'aucune des dispositions critiquées par la Commission dans l'avis motivé n'a été modifié par l'adoption de la nouvelle loi et des autres textes invoqués par le gouvernement défendeur. En d'autres termes, le présent recours porte sur des dispositions qui sont restées inchangées en substance⁷.

⁷ — En effet, dans son recours, la Commission se réfère à des dispositions de la nouvelle loi uniquement dans la mesure où elles coïncident avec celles de la loi antérieure.

26. De toute façon, à supposer que ces modifications auraient eu une quelconque incidence sur certaines dispositions critiquées par la Commission, elles n'auraient en toute hypothèse pas pu justifier l'irrecevabilité du présent recours. Chacun sait en effet que, selon la jurisprudence constante de la Cour, «l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation telle qu'elle se présente au terme du délai fixé dans l'avis motivé et les changements intervenus par la suite ne sauraient être pris en compte par la Cour»⁸. Or, à l'expiration du délai de deux mois fixé dans l'avis motivé envoyé à la République fédérale d'Allemagne le 25 juillet 2001, les modifications législatives invoquées par le gouvernement défendeur n'étaient pas encore entrées en vigueur. En effet, comme l'a confirmé le gouvernement allemand à l'audience, elles n'ont été adoptées qu'au mois de mars 2002.

27. Nous estimons de ce fait que les objections soulevées sur ce point par le gouvernement allemand doivent être rejetées.

28. Par ailleurs, on ne saurait non plus reprocher à la Commission — en voulant soulever le doute d'office, vu que la République fédérale d'Allemagne n'a rien invoqué à cet égard — de s'être fondée dans sa requête sur des griefs différents de ceux

⁸ — Arrêts du 25 novembre 1998, Commission Espagne (C-214/96, Rec. p. I-7661, point 25); du 25 mai 2000, Commission Grèce (C-384/97, Rec. p. I-3823, point 35), et du 9 septembre 2004, Commission/Grèce (C-417/02, Rec. p. I-7973, point 22).

formulés au cours de la procédure précontentieuse du fait qu'elle a visé dans l'acte introductif des dispositions de la nouvelle loi qui n'étaient pas en vigueur à la date de l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé. Aux termes d'une jurisprudence communautaire constante, pour conclure à la recevabilité d'un recours en manquement, il n'est pas nécessaire en effet d'avoir «une coïncidence parfaite entre les dispositions nationales qui sont mentionnées dans l'avis motivé et celles qui apparaissent dans la requête»⁹. La Cour considère comme «suffisant en effet que le système mis en place par la législation contestée au cours de la procédure précontentieuse ait été, dans son ensemble, maintenu par les nouvelles mesures adoptées par l'État membre postérieurement à l'avis motivé et qui sont attaquées dans le cadre du recours»¹⁰. Et cette condition, comme on l'a dit, est parfaitement remplie en l'espèce.

29. Cela précisé, nous abordons à présent l'examen analytique des griefs soulevés par la Commission.

Sur le premier grief

30. La Commission reproche tout d'abord la transposition incomplète de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive, dans la mesure

où la définition de la notion de «projet», figurant à l'article 10, paragraphe 1, point 11, sous b) et c), de la nouvelle loi (ancien article 19a, paragraphe 2, point 8, du BNatSchG) et applicable aux projets réalisés à l'extérieur des zones spéciales de conservation, serait trop restrictive et exclurait de l'obligation d'évaluation des incidences certaines activités et interventions potentiellement nocives pour les sites protégés.

31. En premier lieu, relève la Commission, les projets qualifiés d'«interventions dans la nature et le paysage» à l'article 10, paragraphe 1, point 11, sous b), n'incluraient que les interventions consistant, au sens de l'article 18, paragraphe 1 (ancien article 8, paragraphe 1), auquel la disposition renvoie, en des «changements» de forme ou d'utilisation des «superficies de base», sans tenir compte par conséquent de toutes les autres activités ou mesures qui n'impliquent pas de modifications de ce type. L'article 18, paragraphe 2 (ancien article 8, paragraphe 7), exclut expressément de cette notion l'utilisation des sols aux fins de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche, à condition que cette utilisation prenne en considération les objectifs et les principes de la protection de la nature et de la préservation du paysage. Cette condition serait cependant formulée en des termes trop vagues pour assurer un niveau approprié de protection des sites protégés.

32. En second lieu, poursuit la Commission, seules les installations et les stations d'utilisation des eaux soumises à autorisation ou à approbation en vertu, respectivement, de la

9 — Arrêt du 22 septembre 2005, Commission/Belgique (C-221/03, Rec. p. I-8307, point 39).

10 — Arrêt Commission/Belgique, précité, point 39 et la jurisprudence citée.

loi relative à la lutte contre la pollution et de la loi sur le régime des eaux sont qualifiées de «projets» [article 10, paragraphe 1, point 11, sous c)]. Toutes les installations et les stations non soumises à ces procédures échapperaient donc à l'obligation d'évaluation prévue à l'article 6, paragraphe 3, de la directive, indépendamment du point de savoir si elles peuvent ou non avoir une incidence significative sur des sites protégés.

33. Pour sa part, le gouvernement allemand objecte tout d'abord que l'interprétation de la notion de «projet» proposée par la Commission est trop large, dans la mesure où elle n'admettrait aucun type de limitation de l'obligation d'évaluation de l'incidence des installations concernées. Cette notion devrait au contraire être interprétée à la lumière de définitions précises figurant dans la directive 85/337/CEE, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement¹¹.

34. Le gouvernement défendeur soutient en outre que les catégories de «projets» prévues à l'article 10, paragraphe 1, point 11, sous b) et c), précité, incluraient en pratique toutes les hypothèses d'intervention réalisées à l'extérieur des zones spéciales de conservation pour lesquelles il existe un risque d'incidence significative sur ces sites. Pour ce qui concerne ensuite les interventions qui

ne relèvent pas de ces catégories, elles seraient en toute hypothèse soumises au respect de normes rigoureuses en matière d'environnement, ce qui assurerait une protection appropriée et efficace des zones spéciales de conservation.

35. Les arguments du gouvernement allemand ne nous apparaissent pas convaincants.

36. Il nous semble en effet que l'approche adoptée dans les dispositions nationales en cause est en contradiction tant avec la lettre qu'avec l'esprit de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitat. Il résulte des dispositions combinées des articles 10, paragraphe 1, point 11, sous b) et c), et 18, paragraphes 1 et 2, de la nouvelle loi en effet — et cela n'est pas contesté par le gouvernement allemand — que certaines mesures et activités sont exclues de la notion de «projet» et, de ce fait, de l'obligation d'évaluation, en fonction d'éléments tels que la nature de l'intervention (à savoir si elle comporte ou non des modifications de forme ou d'utilisation des superficies de base ou du niveau de la nappe phréatique), le secteur d'activité (agriculture, sylviculture et pêche) et le fait qu'elles ne seraient pas soumises à des autorisations ou approbations déterminées.

37. Or, l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitat prévoit que «[t]out plan ou projet [...] susceptible d'affecter ce site d'une

11 — Au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 2, première ligne, de cette directive du Conseil, du 27 juin 1985 (JO L 175, p. 40), on entend par projet: i) la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages, ii) d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol.

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»¹². Il s'agit donc d'une obligation d'une large portée qui concerne toutes les mesures et les activités potentiellement dommageables, individuellement ou conjointement avec d'autres, pour les zones spéciales de conservation et qui admet une seule limitation à son applicabilité: précisément l'absence d'éventuelles incidences significatives sur ces sites.

38. Il nous apparaît donc à l'évidence que l'on ne peut pas présumer d'une façon abstraite et générale, comme le fait en revanche la réglementation allemande, que des catégories prédéterminées d'activités ou d'interventions ne produisent jamais de tels effets. L'impact d'un projet est en effet un élément relatif qui varie selon la nature et les caractéristiques tant du projet en question que du site et de l'espèce concernés et qui doit en conséquence être évalué au cas par cas. Par exemple, des habitats naturels de dimensions réduites, où vivent des espèces rares et particulièrement fragiles, peuvent réagir d'une façon beaucoup plus intense à un type d'actions extérieures que d'autres sites protégés moins «sensibles». En outre, cette interprétation nous paraît parfaitement conforme à la priorité donnée par la directive à la conservation des sites protégés et à la protection des espèces menacées.

12 — C'est nous qui soulignons.

39. Du reste, la Cour a déjà eu l'occasion de préciser que contreviennent aux prescriptions de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitat les dispositions nationales qui «feraient échapper, de manière générale, à l'obligation d'évaluation des incidences sur le site [des plans ou des projets] en raison soit du faible montant des dépenses envisagées, soit des domaines d'activité spécifiques concernés»¹³. Cette affirmation vaut, nous semble-t-il, à plus forte raison à propos d'une réglementation nationale, telle que celle examinée, qui exclut a priori des catégories entières d'activités et d'interventions de l'obligation d'évaluation préalable.

40. De telles lacunes des dispositions de transposition ne sauraient ensuite, à notre avis, être comblées par la circonstance, évoquée par le gouvernement allemand, que les projets non soumis à évaluation doivent en toute hypothèse, en vertu de l'article 18 de la nouvelle loi, respecter des principes et des règles en matière d'environnement, de protection de la nature et de conservation du paysage, ce qui permettrait donc de satisfaire, quoique indirectement, aux exigences posées à l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitat en matière de conservation des sites et d'évaluation de l'incidence. En effet, il ne nous semble pas que la référence à des règles générales ou à

13 — Arrêt du 6 avril 2000, France/Commission (C-256/98, Rec. p. I-2487, point 39), qui concernait une réglementation française qui ne soumettait pas à l'obligation d'évaluation les projets dont le coût total était inférieur à 12 millions de FRF et ceux concernant l'électricité, le gaz et les réseaux de télécommunications.

de «bonnes pratiques professionnelles» puisse garantir le niveau nécessaire de spécificité, de précision et de clarté requis en matière de transposition des directives par une jurisprudence communautaire bien établie¹⁴. Et ce d'autant plus que la précision de la transposition revêt une importance particulière en l'espèce, s'agissant de règles de procédure, fondamentales dans l'économie générale de la directive habitat, qui régissent spécifiquement la protection de sites déterminés (les zones spéciales de conservation «Natura 2000») et qui attribuent à cette fin un rôle central à l'obligation d'évaluation.

41. Nous sommes de ce fait d'avis que les griefs de la Commission basés sur l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive sont fondés.

Sur le deuxième grief

42. Avec le deuxième grief, la Commission reproche la transposition incomplète de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive également en ce qui concerne l'évaluation de l'incidence d'émissions atmosphériques sur les sites protégés.

43. Selon la Commission, le problème naît du fait que, au sens de l'article 36 de la nouvelle loi (ancien article 19e du BNatSchG), une installation produisant des émissions n'est soumise à autorisation que lorsqu'il est prévisible qu'elle affectera particulièrement une zone spéciale de conservation située dans sa «zone d'influence», telle que définie dans les dispositions d'application de la loi sur la lutte contre la pollution et en particulier ladite circulaire «air» (erste allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz — TA Luft¹⁵). Les effets sur les zones spéciales de conservation situées en dehors de la «zone d'influence» ne seraient donc pas pris en considération, et ce en violation de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive.

44. Le gouvernement allemand objecte que le contrôle des effets nocifs provoqués par les agents polluants dans une «zone d'influence» déterminée tient expressément compte de tous les facteurs locaux pertinents. En pratique, aucune autorisation ne pourrait être accordée pour des émissions susceptibles de porter atteinte à des biens protégés en application de la directive habitat.

45. Pour notre part, nous estimons que l'on pourrait facilement transposer, mutatis mutandis, les considérations qui viennent d'être exposées dans le cadre de l'analyse du premier grief. Dans ce cas, également, en effet, la réglementation allemande limite a

14 — Voir, entre autres, arrêts du 8 juillet 1987, *Commission/Italie* (262/85, Rec. p. 3073, point 9); du 30 mai 1991, *Commission/Allemagne* (C-59/89, Rec. p. I-2607, points 18 et 24); du 7 décembre 2000, *Commission/France* (C-38/99, Rec. p. I-10941, point 53), et du 17 mai 2001, *Commission/Italie* (C-159/99, Rec. p. I-4007, point 32).

15 — GMBL 1986, p. 95.

priori la prise en considération des effets de certaines activités sur les sites protégés sur la base d'un critère de différenciation (la localisation d'un site protégé à l'intérieur ou à l'extérieur d'une «zone d'influence») non prévu à l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive.

46. Nous sommes donc d'avis que le présent moyen doit être accueilli.

Sur le troisième grief

47. Avec ce grief, la Commission reproche une transposition incorrecte de l'article 12, paragraphe 1, sous d), en droit allemand au motif que ce dernier n'interdirait que les atteintes intentionnelles aux sites de reproduction et aux aires de repos de certaines espèces animales. Plus précisément, la Commission critique le fait que les dispositions nationales (article 43, paragraphe 4, de la nouvelle loi, ancien article 20f, paragraphe 3, du BNatSchG) destinées à transposer ledit article de la directive contiennent une dérogation aux interdictions en matière de protection des espèces animales en faveur des activités causant des préjudices non intentionnels aux sites de nidification, d'incubation ou de refuge des espèces protégées. Or, le régime de protection figurant à l'article 12 n'autoriserait aucune dérogation de ce type.

48. La République fédérale d'Allemagne conteste cette interprétation de l'article 12, paragraphe 1, sous d), en la jugeant trop rigoureuse et, de ce fait, contraire au principe de proportionnalité.

49. Pour notre part, nous estimons que l'interprétation défendue par la Commission est confortée tout d'abord par la teneur littérale elle-même de la disposition en cause. En effet, à la différence des autres interdictions énoncées à l'article 12, paragraphe 1, qui s'appliquent expressément seulement à des actes «délibérés» [sous a)] ou accomplis «délibérément» [sous b) et c)], l'interdiction relative aux sites de reproduction et aux aires de repos [sous d)] prévoit toute forme de destruction ou de détérioration, donc sans effectuer aucune distinction en fonction du caractère intentionnel ou non des préjudices provoqués auxdites zones.

50. Mais une protection renforcée de ces sites nous semble justifiée également à la lumière des finalités de la directive habitat, son «but principal [...] étant de favoriser le maintien de la biodiversité»¹⁶. La protection des zones de reproduction et de repos nous semble en effet d'une importance cruciale non seulement pour la conservation, mais également pour la survie elle-même des espèces animales menacées.

¹⁶ — Troisième considérant de la directive habitat.

51. La réglementation allemande litigieuse, au contraire, n'assure pas cette protection parce que justement, comme le gouvernement défendeur lui-même l'a reconnu, elle permet d'exclure du régime de protection des espèces animales institué à l'article 12 de la directive des activités susceptibles de provoquer des gênes non intentionnelles aux zones de reproduction et de repos des espèces protégées¹⁷.

52. Nous retenons donc que la République fédérale d'Allemagne a violé les obligations qui lui incombent en vertu de l'article 12, paragraphe 1, de la directive.

Sur le quatrième grief

53. La Commission fait également valoir une transposition incorrecte de l'article 16, paragraphe 1, en droit allemand, dans la mesure où les conditions précises auxquelles cette disposition subordonne l'octroi de dérogations aux diverses interdictions prévues par la directive ne seraient pas respectées. En particulier, il manquerait dans l'article 43, paragraphe 4, de la nouvelle loi (ancien

article 20f, paragraphe 3, du BNatSchG) un renvoi clair à de telles conditions.

54. Là encore, les critiques formulées par la Commission nous apparaissent fondées. En effet, l'article 43, paragraphe 4, de la loi nationale, tout en réglementant les exceptions aux interdictions applicables en matière de protection de la faune et de la flore, ne contient cependant aucune référence à l'article 16 de la directive ou aux catégories de dérogations autorisées indiquées, de façon exhaustive, à cet article. Au contraire, il nous semble que la disposition litigieuse permet des dérogations supplémentaires ou est en toute hypothèse formulée en des termes beaucoup plus vagues que ce qui est prévu à cet égard dans la directive¹⁸. Par exemple, elle prévoit que «les interdictions [...] ne s'appliquent pas aux actes destinés à l'utilisation du sol à des fins agricoles, sylvicoles et halieutiques [...]», alors que l'article 16, paragraphe 1, sous b), de la directive admet des dérogations dans de tels secteurs d'activité, seulement «pour prévenir des dommages importants, notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété».

55. Il s'ensuit que l'article 43, paragraphe 4, de la nouvelle loi (ancien article 20f, paragraphe 3, du BNatSchG) ne constitue pas une transposition suffisamment claire et

17 — Voir, dans ce sens, arrêt du 20 octobre 2005, Commission/Royaume-Uni (C-6/04, Rec. p. I-9017), dans lequel la Cour a relevé que «le Royaume-Uni [a reconnu] que, en interdisant uniquement la détérioration ou la destruction intentionnelle des sites de reproduction ou des aires de repos des espèces concernées, la législation applicable à Gibraltar ne [satisfait] pas aux exigences dudit article 12, paragraphe 1, sous d)» et que, dès lors, «cette branche du grief doit être considérée comme fondée» (point 79).

18 — Sur la nécessité d'interpréter l'article 16 de la directive de façon restrictive, voir arrêt Commission/Royaume-Uni, précité, points 111 et 112.

précise de la disposition précitée de la directive, comme nous l'avons déjà observé (voir ci-dessus, point 40), à partir d'une jurisprudence constante.

56. Nous estimons par conséquent que le quatrième moyen du recours doit lui aussi être accueilli.

Sur le cinquième grief

57. Avec le cinquième grief, la Commission fait valoir que l'article 6, paragraphe 1, de la loi sur la protection des végétaux, qui lui a été communiquée par la République fédérale d'Allemagne à titre de mesure de transposition, ne tiendrait pas suffisamment compte de la protection des espèces animales et végétales, conformément aux articles 12 et 13 de la directive, pour ce qui a trait à l'utilisation des produits phytosanitaires.

58. Le gouvernement allemand rétorque en substance que ces produits sont soumis, depuis la date de leur autorisation, à des contrôles portant sur d'éventuels effets nocifs sur la santé de l'homme et des animaux, ainsi que sur l'«équilibre de la nature», ce qui permettrait de satisfaire aux objectifs de la directive habitat.

59. Nous devons toutefois convenir avec la Commission que la disposition en cause, en énonçant les cas dans lesquels l'utilisation des produits phytosanitaires est interdite, non seulement ne se réfère pas à la directive habitat, mais surtout n'envisage pas de façon claire et spécifique les interdictions de porter atteinte aux espèces protégées prévues aux articles 12 et 13. On ne saurait donc considérer comme remplies les obligations précises imposées à cet égard par la directive.

60. En conséquence, nous estimons que les critiques formulées par la Commission sont fondées.

Sur le sixième grief

61. La Commission reproche enfin la violation des articles 12 et 16 de la directive, parce que i) la République fédérale d'Allemagne ne lui aurait pas notifié les dispositions pertinentes en matière de pêche en ce qui concerne huit Länder¹⁹ et que ii) les dis-

19 — Il s'agit des Länder de Berlin, Hambourg, Mecklembourg-Poméranie occidentale, Basse-Saxe, Rhénanie-du-Nord-Westphalie, Sarre, Saxe et Saxe-Anhalt.

positions en vigueur dans trois autres Länder²⁰ ne comporteraient pas d'interdiction de pêche satisfaisant aux exigences posées par la directive.

62. Tout en reconnaissant qu'un certain nombre de dispositions des Länder en matière de pêche ne sont pas parfaitement conformes à la directive, comme la réglementation du Land de Brême, le gouvernement allemand objecte qu'il ne lui incombait pas l'obligation de notifier ses dispositions puisqu'elles auraient été de toute manière soumises au respect du droit fédéral ainsi que du droit communautaire.

63. À cet égard, nous ne saurions nous dispenser de rappeler encore une fois (voir ci-dessus, point 40) que, aux termes d'une jurisprudence communautaire constante, les dispositions d'une directive doivent être transposées avec «une force contraignante

incontestable, avec la spécificité, la précision et la clarté requises afin que soit satisfaite l'exigence de sécurité juridique»²¹. En particulier, toujours selon ladite jurisprudence, lorsqu'il s'agit d'un texte, tel que celui examiné, qui confie «la gestion du patrimoine commun [...], pour leur territoire, aux États membres respectifs»²².

64. En conséquence, à supposer que les dispositions des Länder en matière de pêche soient conformes au droit fédéral et au droit communautaire, la référence aux principes généraux de la primauté de ce droit et de l'interprétation conforme ne saurait être considérée comme une forme claire et précise de transposition de la directive. Au contraire, la situation de conflit de règles, reconnue par le gouvernement allemand lui-même, au moins pour certains Länder, semble plutôt génératrice d'ambiguïtés qui rendent incertain le respect effectif des interdictions de pêche.

65. Il nous apparaît donc que la violation par la République fédérale d'Allemagne des

20 — En particulier, en *Bavière*, en application du règlement d'application de la loi sur la pêche du 4 novembre 1997 (Verordnung zur Ausführung des Fischereigesetzes für Bayern, GVBl. 1998, p. 982), tel que modifié par le règlement du 3 décembre 1998, le *Coregonus oxyrinchus* n'apparaît pas parmi les espèces protégées pendant toute l'année; dans le *Land de Brandebourg*, selon le code de la pêche du 14 novembre 1997 (Fischereiordnung des Landes Brandenburg, GVBl. 1997, p. 867), tel que modifié par le règlement du 22 décembre 1998 (GVBl. II/99, p. 25), le *Coregonus oxyrinchus* et l'*Ulnio crassus* ne sont pas protégés; enfin, dans le *Land de Brême*, le règlement relatif à la pêche intérieure du 10 mars 1992 (Bremische Binnenfischereiverordnung, GBl., p. 51) ne mentionne dans la liste des interdictions de pêche aucune des trois espèces (l'*Acipenser sturio*, le *Coregonus oxyrinchus* et l'*Ulnio crassus*) qui doivent être protégées dans ce Land et au contraire autorise expressément la pêche d'*Acipenser sturio* et de *Coregonus oxyrinchus*.

21 — Arrêt du 17 mai 2001, Commission Italie (precité note 14, point 32 et jurisprudence citée).

22 — Arrêts du 8 juillet 1987, Commission Italie (precité note 14, point 9), et du 7 décembre 2000, Commission France (precité note 14, point 53) Pour ce qui concerne précisément la directive habitat, voir, en dernier lieu, arrêt Commission Royaume-Uni (precité note 17, points 25 et 26).

obligations qui lui incombent au titre des articles 12 et 16, en ce qui concerne le régime de la pêche, ne fait pas de doute.

V — Sur les dépens

66. En conclusion, nous estimons que le recours de la Commission est fondé en tous les griefs qu'il expose et qu'il doit de ce fait être accueilli.

67. Conformément à l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Étant donné que la Commission a demandé la condamnation de la République fédérale d'Allemagne, qui aura finalement succombé en ses moyens, il y a lieu de condamner cette dernière aux dépens.

VI — Conclusion

68. Eu égard aux éléments qui précèdent, nous proposons dès lors à la Cour de constater que:

«1) En n'ayant pas transposé de façon complète et correcte les articles 6, paragraphes 3 et 4, 12, 13 et 16 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 République fédérale d'Allemagne n'a pas respecté les obligations qui lui incombent en vertu de ladite directive.

2) La République fédérale d'Allemagne est condamnée aux dépens.»