

ORDONNANCE DU TRIBUNAL (première chambre)

19 septembre 2006 *

Dans l'affaire T-122/05,

Robert Benkö, demeurant à Kohfidisch (Autriche),

Nikolaus Draskovich, demeurant à Güssing (Autriche),

Alexander Freiherr von Kottwitz-Erdödy, demeurant à Kohfidisch,

Peter Masser, demeurant à Deutschlandsberg (Autriche),

Alfred Prinz von und zu Liechtenstein, demeurant à Deutschlandsberg,

Marktgemeinde Götzendorf an der Leitha (Autriche),

Gemeinde Ebergassing (Autriche),

Ernst Harrach, demeurant à Bruck an der Leitha (Autriche),

Schlossgut Schönbühel-Aggstein AG, établie à Vaduz (Liechtenstein),

* Langue de procédure: l'allemand.

Heinrich Rüdiger Fürst Starhemberg'sche Familienstiftung, établie à Vaduz,

représentés par M^e M. Schaffgotsch, avocat,

parties requérantes,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. M. van Beek
et B. Schima, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande d'annulation de la décision 2004/798/CE de la Commission, du 7 décembre 2004, arrêtant, en application de la directive 92/43/CEE du Conseil, la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique continentale (JO L 382, p. 1),

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (première chambre),

composé de MM. R. García-Valdecasas, président, J. D. Cooke et M^{me} V. Trstenjak,
juges,

greffier: M. E. Coulon,

rend la présente

Ordonnance

Cadre juridique et factuel

- 1 Le 21 mai 1992, le Conseil a adopté la directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206, p. 7, ci-après la «directive habitats»).

- 2 La directive habitats a pour objet, selon son article 2, paragraphe 1, de contribuer à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages sur le territoire des États membres où le traité CE s'applique.

- 3 Elle précise, en son article 2, paragraphe 2, que les mesures prises pour son application visent à assurer le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de la faune et de la flore sauvages d'intérêt communautaire.

- 4 Selon le sixième considérant de la directive habitats, il y a lieu, en vue d'assurer le rétablissement ou le maintien des habitats naturels et des espèces d'intérêt communautaire dans un état de conservation favorable, de désigner des zones spéciales de conservation afin de réaliser un réseau écologique européen cohérent suivant un calendrier défini.

- 5 Aux termes de l'article 1^{er}, sous l), de la directive habitats, la zone spéciale de conservation est définie comme «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».

- 6 L'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive habitats prévoit la constitution d'un réseau écologique européen cohérent de zones spéciales de conservation, dénommé «Natura 2000», qui est formé par des sites abritant des types d'habitats naturels figurant à l'annexe I de la directive habitats ainsi que des habitats des espèces figurant à l'annexe II de cette dernière et qui 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.

- 7 L'annexe I de la directive habitats arrête les types d'habitats naturels d'intérêt communautaire dont la conservation nécessite la désignation de zones spéciales de conservation; son annexe II arrête les espèces animales et végétales d'intérêt communautaire dont la conservation nécessite la désignation de zones spéciales de conservation.

- 8 L'article 4 de la directive habitats prévoit une procédure en trois étapes pour la désignation des zones spéciales de conservation. En vertu du paragraphe 1 de cette disposition, chaque État membre propose une liste de sites indiquant les types d'habitats naturels de l'annexe I et les espèces indigènes de l'annexe II de la directive habitats qu'ils abritent. Dans les trois ans suivant la notification de la directive habitats, cette liste est transmise à la Commission, en même temps que les informations relatives à chaque site.

- 9 Selon l'article 4, paragraphe 2, de la directive habitats, la Commission établit, à partir de ces listes, sur la base des critères énumérés à l'annexe III de celle-ci et en accord avec chacun des États membres, un projet de liste de sites d'importance communautaire. La liste des sites d'importance communautaire est arrêtée par la Commission selon la procédure visée à l'article 21 de la directive habitats.
- 10 L'article 4, paragraphe 4, de la directive habitats dispose que, une fois qu'un site d'importance communautaire a été retenu en vertu de la procédure prévue au paragraphe 2 du même article, l'État membre concerné désigne ce site comme zone spéciale de conservation le plus rapidement possible et dans un délai maximal de six ans, en établissant les priorités en fonction de l'importance des sites pour le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, d'un type d'habitat naturel de l'annexe I ou d'une espèce de l'annexe II et pour la cohérence du réseau Natura 2000, ainsi qu'en fonction des menaces de dégradation ou de destruction qui pèsent sur eux.
- 11 La directive habitats précise, en son article 4, paragraphe 5, que, dès qu'un site est inscrit sur la liste des sites d'importance communautaire établie par la Commission, il est soumis aux dispositions de son article 6, paragraphes 2 à 4.
- 12 L'article 6 de la directive habitats porte sur les mesures nécessaires pour assurer la protection des zones spéciales de conservation. Il dispose:

«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.

3. Tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site. Compte tenu des conclusions de l'évaluation des incidences sur le site et sous réserve des dispositions du paragraphe 4, les autorités nationales compétentes ne marquent leur accord sur ce plan ou projet qu'après s'être assurées qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné et après avoir pris, le cas échéant, l'avis du public.

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

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

13 La Commission a adopté le 7 décembre 2004, sur le fondement de l'article 4 de la directive habitats, la décision 2004/798/CE arrêtant, en application de la directive habitats, la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique continentale (JO L 382, p. 1, ci-après la «décision attaquée»). Cette liste, figurant à l'annexe I de la décision attaquée, inclut les sites suivants:

— AT1114813 Südburgenländisches Hügel- und Terrassenland;

— AT1205A00 Wachau;

— AT1220000 Feuchte Ebene — Leithaauen;

— AT2242000 Schwarze und Weiße Sulm;

— AT3120000 Waldaist und Naarn;

— AT3122000 Oberes Donau- und Aschachtal.

14 Parmi les requérants, Peter Masser conduit depuis plusieurs années un projet concernant la création d'une petite centrale électrique sur le site portant la référence AT2242000. Il en va de même pour Alfred Prinz von und zu Liechtenstein, lequel est en plus propriétaire foncier.

- 15 Le site portant la référence AT1220000 se situe sur le territoire de la Marktgemeinde Götzendorf an der Leitha et de la Gemeinde Ebergassing. Ces deux communes se trouvent dans le Land de Basse-Autriche. Elles ne revendiquent pas être des propriétaires de lots situés sur les sites classés par la décision attaquée.
- 16 Enfin, les autres requérants sont propriétaires de lots situés sur des sites visés par la décision attaquée et y gèrent des exploitations agricoles et forestières. Il s'agit de Robert Benkő, Nikolaus Draskovich et Alexander Freiherr von Kottwitz-Erdödy pour le site portant la référence AT1114813, d'Ernst Harrach pour le site portant la référence AT1220000, de la Schlossgut Schönbühel-Aggstein AG pour le site portant la référence AT1205A00 et de la Heinrich Rüdiger Fürst Starhemberg'sche Familienstiftung pour le site portant la référence AT3122000.

Procédure

- 17 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 21 mars 2005, les requérants ont introduit le présent recours.
- 18 Par acte séparé déposé au greffe du Tribunal le 25 juillet 2005, la partie défenderesse a soulevé une exception d'irrecevabilité au titre de l'article 114 du règlement de procédure du Tribunal. Les requérants ont déposé leurs observations sur cette exception le 2 septembre 2005.
- 19 Au titre des mesures d'organisation de la procédure, le Tribunal a posé des questions écrites à la République d'Autriche ainsi qu'à la Commission. Les réponses apportées à ces questions dans les délais impartis ont été notifiées à l'ensemble des requérants, lesquels ont présenté des observations à cet égard.

Conclusions des parties

- 20 Les requérants concluent à ce qu'il plaise au Tribunal:
- déclarer le recours recevable;

 - annuler la décision attaquée dans son intégralité;

 - à titre subsidiaire, annuler la décision attaquée concernant tous les sites autrichiens d'importance communautaire (portant la référence AT à l'annexe I de la décision attaquée);

 - à titre plus subsidiaire, annuler le classement par la décision attaquée des sites portant les références AT1114813, AT2242000, AT1220000, AT1205A00, AT3122000, et AT3120000 comme sites d'importance communautaire;

 - à titre encore plus subsidiaire, annuler le classement des sites désignés à l'annexe I de la décision attaquée comme sites d'importance communautaire pour les habitats et espèces ayant un degré de représentativité et une évaluation globale de B, C et D (à titre subsidiaire, de C et D, et, à titre encore plus subsidiaire, seulement de D), conformément aux formulaires standard des données des États membres, pour:
 - tous les sites enregistrés dans la décision attaquée (conformément à l'annexe I);

— à titre subsidiaire, tous les sites autrichiens (portant la référence AT à l'annexe I);

— à titre encore plus subsidiaire, uniquement les sites AT1114813, AT2242000, AT1220000, AT1205A00, AT3122000 et AT3120000;

— condamner la Commission aux dépens.

21 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— rejeter le recours comme irrecevable;

— condamner les requérants aux dépens.

En droit

22 En vertu de l'article 114, paragraphe 1, du règlement de procédure, si une partie le demande, le Tribunal peut statuer sur l'irrecevabilité sans engager le débat au fond. Conformément au paragraphe 3 du même article, la suite de la procédure est orale, sauf décision contraire du Tribunal. En l'espèce, le Tribunal estime être suffisamment éclairé par les pièces du dossier et décide qu'il n'y a pas lieu d'ouvrir la procédure orale.

- 23 La Commission, après avoir contesté l'intérêt à agir des requérants, à l'exception des communes, ainsi que la nature d'acte attaqué au sens de l'article 230, premier alinéa, CE de la décision attaquée, concentre son exception d'irrecevabilité sur l'affectation directe et individuelle des requérants au sens de l'article 230, quatrième alinéa, CE. C'est cette dernière allégation qu'il convient d'examiner en premier lieu.
- 24 Aux termes de l'article 230, quatrième alinéa, CE, «[t]oute personne physique ou morale peut former [...] un recours contre les décisions dont elle est le destinataire et contre les décisions qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, la concernent directement et individuellement».
- 25 Dès lors qu'il n'est pas contesté que les requérants ne sont pas les destinataires de la décision attaquée, cette dernière étant adressée seulement aux États membres, il convient d'examiner si cette décision les concerne directement et individuellement.
- 26 Étant donné que la situation juridique des requérants ayant la qualité de personnes privées diffère sensiblement de celle des communes requérantes, lesquelles ne sont pas propriétaires de lots situés sur des sites classés comme sites d'importance communautaire par la décision attaquée, il est opportun d'examiner séparément la situation de ces deux catégories de requérants.

Sur l'affectation des personnes privées requérantes

Arguments des parties

- 27 Après avoir qualifié le contenu de la décision attaquée de règles générales à caractère normatif et donc la décision attaquée elle-même d'acte de portée générale, la

Commission maintient que les personnes privées requérantes ne sont pas concernées directement au sens de l'article 230, quatrième alinéa, CE. Puisque c'est la situation juridique et non la situation de fait qui doit être prise en considération (arrêt du Tribunal du 27 juin 2000, Salamander e.a./Parlement et Conseil, T-172/98, T-175/98 à T-177/98, Rec. p. II-2487, point 62), une éventuelle dépréciation des biens des personnes privées requérantes provoquée par la décision attaquée ne suffirait pas à fonder leur affectation directe.

- 28 Les dispositions litigieuses constituent, en substance, selon la Commission, des dispositions semblables à celles d'une directive, lesquelles ne peuvent imposer d'obligations à l'encontre des particuliers. Ainsi, l'article 6, paragraphes 2 à 4, de la directive habitats ne crée d'obligations qu'à l'égard des États membres, et non des particuliers.
- 29 La Commission rappelle que, aux fins de déterminer si un requérant est directement concerné, il faut vérifier si le contenu de l'action des États membres peut être déduit des dispositions attaquées sans que ces derniers disposent d'un pouvoir d'appréciation. Or, en l'espèce, il ne pourrait être déterminé quand et, le cas échéant, en quoi la décision attaquée modifie les droits des personnes privées requérantes. En effet, l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats laisserait aux États membres une marge d'appréciation sur au moins deux points: la question de savoir quand une perturbation peut avoir des effets significatifs et la question de la détermination des mesures appropriées pour éviter les détériorations et les perturbations. De même, l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats laisserait aux États membres une marge d'appréciation dans la mesure où c'est nécessairement dans le contexte d'un plan ou d'un projet concret que l'exigence d'un examen de compatibilité avec les objectifs de préservation peut avoir des effets juridiques.
- 30 En invoquant par analogie l'ordonnance du Tribunal du 10 septembre 2002, Japan Tobacco et JT International/Parlement et Conseil (T-223/01, Rec. p. II-3259), la Commission fait valoir que l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats ne soumet les personnes privées requérantes à aucune restriction. Selon la Commission, pour que des restrictions pour les particuliers en vertu de la directive habitats

soient envisageables, l'État membre doit toujours commencer par examiner et approuver la nécessité de l'intervention et décider ensuite du type d'intervention approprié. S'agissant, par exemple, d'une certaine utilisation d'un bien foncier, il pourrait l'interdire complètement, l'approuver en l'assortissant ou non de charges ou de conditions, ou fixer lui-même ou par l'intermédiaire de tiers des mesures destinées à compenser les désavantages de l'utilisation litigieuse. De toutes ces considérations, il résulte, selon la Commission, que les personnes privées requérantes ne sont pas directement concernées par la décision attaquée.

31 Les personnes privées requérantes estiment être directement concernées, car les États membres n'ont aucun pouvoir d'appréciation en ce qui concerne les décisions essentielles. D'une part, la décision attaquée établirait la sélection et la définition des sites. D'autre part, la directive habitats arrêterait les objectifs de conservation décisifs, en ne laissant aucune marge de manœuvre aux États membres. En effet, d'après les personnes privées requérantes, l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats prévoit une interdiction de détérioration.

32 Si elles admettent que, au sens de l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats, les États membres peuvent prendre les mesures qui leur semblent appropriées pour satisfaire auxdits objectifs, les personnes privées requérantes soulignent cependant que ces derniers ont déjà été fixés. Selon les personnes privées requérantes, afin de mettre en œuvre la décision attaquée, les États membres doivent adopter des mesures qui leur sont défavorables, car ils sont tout au moins tenus de transposer, sans aucun pouvoir d'appréciation, l'interdiction de détérioration au sens de l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats, et l'obligation d'effectuer une évaluation des incidences sur la nature à l'encontre des personnes privées requérantes au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats. En effet, l'acceptation d'un plan ou d'un projet serait soumise à la condition de la certitude scientifique qu'il n'y aura pas de répercussions négatives, ce qui correspondrait à un examen scientifique et non à un pouvoir discrétionnaire. La directive habitats ne permettrait d'ailleurs pas aux États membres d'assouplir les règles applicables ou d'y déroger. Cela entraînerait des conséquences négatives pour les personnes privées requérantes.

- 33 Les personnes privées requérantes ajoutent que les particuliers doivent respecter les objectifs de protection arrêtés dans le cadre de la directive habitats et les obligations en découlant. Les particuliers ne seraient pas en mesure d'é luder les normes et les objectifs fixés par la directive habitats et la décision attaquée, en se prévalant du défaut d'adoption des règles nationales de transposition, lequel relève d'une simple question de forme.
- 34 À la considération de la Commission selon laquelle, en cas de rejet du présent recours comme irrecevable, les requérants conserveraient la possibilité de soulever l'illégalité de la décision attaquée devant les juridictions nationales qui ont le devoir d'interroger la Cour de justice sur la légalité de la décision attaquée au sens de l'article 234 CE, les communes requérantes, ainsi d'ailleurs que les personnes privées requérantes, rétorquent que cette voie de recours ne permettrait pas l'éclaircissement des questions de fait en cause et serait trop longue, puisqu'elle durerait environ six ans. En effet, les États membres seraient obligés de transposer la directive habitats et d'appliquer la réglementation pertinente à des zones ayant été qualifiées de sites d'importance communautaire de façon erronée, de sorte que le contrôle de légalité de la décision attaquée par voie préjudicielle interviendrait trop tard. Ils estiment dès lors qu'ils seraient dépourvus d'une protection juridictionnelle effective en méconnaissance du principe de sécurité juridique et de l'efficacité du droit communautaire.

Appréciation du Tribunal

- 35 Il découle de la jurisprudence de la Cour que l'affectation directe requiert que la mesure communautaire incriminée produise directement des effets sur la situation juridique du particulier et qu'elle ne laisse aucun pouvoir d'appréciation aux destinataires de cette mesure qui sont chargés de sa mise en œuvre, celle-ci ayant un caractère purement automatique et découlant de la seule réglementation communautaire sans application d'autres règles intermédiaires (voir arrêt de la Cour du 5 mai 1998, *Dreyfus/Commission*, C-386/96 P, Rec. p. I-2309, point 43, et la jurisprudence citée, et arrêt *Salamander e.a./Parlement et Conseil*, précité, point 52).

- 36 Il en va de même lorsque la possibilité pour les destinataires de ne pas donner suite à l'acte communautaire est purement théorique, leur volonté de tirer des conséquences conformes à celui-ci ne faisant aucun doute (arrêt Dreyfus/Commission, précité, point 44).
- 37 Les personnes privées requérantes font notamment valoir que le régime de protection prévu à l'article 6, paragraphes 2 à 4, de la directive habitats, auquel la décision attaquée soumet leurs lots, entraîne pour elles des conséquences négatives directes, telles que l'interdiction de détérioration et l'obligation d'évaluation des incidences des projets réalisés sur le site.
- 38 Or, s'il est vrai que l'article 4, paragraphe 5, de la directive habitats prévoit que dès qu'un site est inscrit sur la liste visée au paragraphe 2, troisième alinéa, du même article, il est soumis aux dispositions de l'article 6, paragraphes 2 à 4, de la directive habitats, il importe de vérifier si ces dernières dispositions laissent ou non une marge de manœuvre aux autorités nationales.
- 39 L'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats oblige les États membres à prendre, dans les zones spéciales de conservation, «les mesures appropriées 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, pour autant que ces perturbations soient susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de la présente directive». L'adjectif «appropriées» employé par cette disposition indique clairement que les États membres doivent apprécier cas par cas si des mesures doivent être prises et, dans l'affirmative, quels types de mesures sont à prendre afin d'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 au sens de l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats. En outre, les mesures appropriées pour éviter les perturbations touchant les habitats et les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées ne doivent être prises qu'à la condition que «ces perturbations soient susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de la présente directive». La question de savoir si une perturbation est susceptible d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de la directive habitats est donc laissée à l'appréciation des autorités nationales.

- 40 Il résulte de ces considérations que, contrairement aux allégations des personnes privées requérantes, l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats laisse aux États membres un pouvoir d'appréciation (voir, en ce sens, conclusions de l'avocat général M^{me} Kokott dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt de la Cour du 7 septembre 2004, *Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging*, C-127/02, Rec. p. I-7405, I-7409, point 133).
- 41 En vertu de l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive habitats, tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion d'un site, mais susceptible d'affecter celui-ci de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, doit faire l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site concerné eu égard aux objectifs de conservation de ce dernier. Il découle de cette disposition que seuls les plans ou projets susceptibles d'affecter un site de manière significative doivent faire l'objet d'une évaluation. En effet, l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats subordonne l'exigence d'une évaluation appropriée des incidences d'un plan ou d'un projet à la condition qu'il y ait une probabilité ou un risque qu'il affecte le site concerné de manière significative (arrêt de la Cour du 20 octobre 2005, *Commission/Royaume-Uni*, C-6/04, Rec. p. I-9017, point 54).
- 42 Un tel risque existe dès lors qu'il ne peut être exclu, sur la base d'éléments objectifs, que ledit plan ou projet affecte le site concerné de manière significative (arrêts *Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging*, précité, points 44 et 45, et *Commission/Royaume-Uni*, précité, point 54). Néanmoins, la question de savoir si oui ou non et sur la base de quels critères un plan ou un projet remplit cette condition comporte nécessairement une appréciation de la part des autorités nationales (voir, en ce sens, conclusions de l'avocat général M. Tizzano dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt de la Cour du 10 janvier 2006, *Commission/Allemagne*, C-98/03, Rec. p. I-53, I-57, point 38). Il en résulte que les États membres ne sont pas obligés de soumettre tous les plans ou projets dont sont titulaires les personnes privées requérantes à une évaluation appropriée de leurs incidences sur le site concerné.

43 Si les autorités nationales estiment qu'un projet est susceptible d'affecter les sites concernés de manière significative, elles doivent procéder en vertu de l'article 6, paragraphe 3, première phrase, combiné au dixième considérant de la directive habitats, à une évaluation appropriée des incidences dudit projet sur les sites concernés. L'adjectif «appropriée» indique l'existence d'un pouvoir d'appréciation des États membres quant au type d'évaluation à effectuer. Aux termes de l'article 6, paragraphe 3, seconde phrase, de la directive habitats, «[c]ompte 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». Il incombe aux autorités nationales compétentes, eu égard aux conclusions de l'évaluation des incidences du plan ou du projet sur le site concerné, de n'approuver un tel plan ou projet qu'après s'être assurées qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité dudit site. À cet égard, les autorités nationales disposent d'une marge d'appréciation, qu'elles exercent selon les modalités définies par l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats (voir, en ce sens, arrêt Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging, précité, points 67 et 70).

44 En outre, l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats, que réserve la seconde phrase de l'article 6, paragraphe 3, de celle-ci, prévoit, sous certaines conditions, la possibilité d'autoriser un plan ou projet pour des raisons impératives d'intérêt public majeur même en présence de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats. De toute évidence, les autorités nationales disposent d'une marge d'appréciation en ce qui concerne la question de savoir si un plan ou un projet doit être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur.

45 Par conséquent, les États membres ne sont pas obligés d'interdire les plans ou les projets dont sont titulaires les personnes privées requérantes. Une interdiction éventuelle de l'un de ces projets découlerait non pas de la directive habitats, mais de la décision de chaque État membre de donner exécution à la décision attaquée et à la directive habitats cas par cas d'une façon plutôt qu'une autre (voir, en ce sens, ordonnances du Tribunal du 22 juin 2006, Freiherr von Cramer-Klett et Rechtlerverband Pfronten/Commission, T-136/04, Rec. p. II-1805, points 47 et 52; Mayer e.a./Commission, T-137/04, Rec. p. II-1825, points 60 et 65, et Sahlstedt e.a./

Commission, T-150/05, Rec. p. II-1851, points 54 et 59; voir également, en ce sens et par analogie, arrêt Salamander e.a./Parlement et Conseil, précité, point 68, et ordonnance Japan Tobacco et JT International/Parlement et Conseil, précitée, points 51 et suivants).

- 46 Il résulte des considérations précédentes que l'inclusion d'un site dans la liste des sites d'importance communautaire ne donne aucune indication précise quant aux mesures qui seront prises par les autorités nationales conformément aux dispositions de la directive habitats.
- 47 Les personnes privées requérantes font valoir que la décision attaquée impliquerait de graves conséquences économiques ainsi que des inconvénients juridiques, à savoir l'augmentation des frais administratifs et la perte de valeur de leurs propriétés foncières. Cependant, ces effets, à supposer qu'ils soient la conséquence directe de la directive habitats et de la décision attaquée et non de l'anticipation par les opérateurs économiques de leur application par les États membres, ne s'exercent, en tout état de cause, non sur la situation juridique, mais uniquement sur la situation de fait des personnes privées requérantes (voir, en ce sens, arrêt Salamander e.a./Parlement et Conseil, précité, point 62; ordonnances Freiherr von Cramer-Klett et Rechtlerverband Pfronten/Commission, précitée, point 47; Mayer e.a./Commission, précitée, point 60, et Sahlstedt e.a./Commission, précitée, point 54).
- 48 Les personnes privées requérantes, ainsi d'ailleurs que les communes requérantes, invoquent enfin, en substance, leur droit à une protection juridictionnelle effective.
- 49 À cet égard, il convient de rappeler que le traité, par ses articles 230 CE et 241 CE, d'une part, et par son article 234 CE, d'autre part, a établi un système complet de voies de recours et de procédures destiné à assurer le contrôle de la légalité des actes des institutions, en le confiant au juge communautaire (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 23 avril 1986, Les Verts/Parlement, 294/83, Rec. p. 1339, point 23). Dans ce

système, des personnes physiques ou morales ne pouvant pas, en raison des conditions de recevabilité visées à l'article 230, quatrième alinéa, CE, attaquer directement des actes communautaires de portée générale ont la possibilité, selon les cas, de faire valoir l'invalidité de tels actes soit de manière incidente en vertu de l'article 241 CE devant le juge communautaire, soit devant les juridictions nationales et d'amener celles-ci, qui ne sont pas compétentes pour constater elles-mêmes l'invalidité desdits actes (arrêt de la Cour du 22 octobre 1987, Foto-Frost, 314/85, Rec. p. 4199, point 20), à interroger à cet égard la Cour par la voie de questions préjudicielles (arrêt de la Cour du 25 juillet 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Conseil, C-50/00 P, Rec. p. I-6677, point 40).

50 Ainsi, il incombe aux États membres de prévoir un système de voies de recours et de procédures permettant d'assurer le respect du droit à une protection juridictionnelle effective (arrêt Unión de Pequeños Agricultores/Conseil, précité, point 41).

51 Dans ce cadre, conformément au principe de coopération loyale énoncé à l'article 10 CE, les juridictions nationales sont tenues, dans toute la mesure du possible, d'interpréter et d'appliquer les règles internes de procédure gouvernant l'exercice des recours d'une manière qui permette aux personnes physiques et morales de contester en justice la légalité de toute décision ou de toute autre mesure nationale relative à l'application à leur égard d'un acte communautaire de portée générale, en excipant de l'invalidité de ce dernier (arrêt Unión de Pequeños Agricultores/Conseil, précité, point 42).

52 Dès lors, à défaut d'être en mesure de demander l'annulation de l'acte attaqué, les requérants pourront contester les actes nationaux d'exécution de la directive habitats et de la décision attaquée les affectant et, dans ce contexte, ils conservent la possibilité d'en exciper l'illégalité devant les juridictions nationales, statuant dans le respect de l'article 234 CE (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 17 novembre 1998, Kruidvat/Commission, C-70/97 P, Rec. p. I-7183, point 49; ordonnance du Tribunal du 12 juillet 2000, Conseil national des professions de l'automobile e.a./Commission, T-45/00, Rec. p. II-2927, point 26).

- 53 Il résulte des considérations précédentes que les personnes privées requérantes ne sont pas directement concernées par la décision attaquée, sans qu'il soit nécessaire d'examiner si cette dernière les concerne individuellement.

Sur l'affectation des communes requérantes

Arguments des parties

- 54 S'agissant de l'affectation individuelle des communes requérantes, la Commission, après avoir souligné les différences entre la présente affaire et celles ayant donné lieu à l'arrêt de la Cour du 18 mai 1994, *Codorníu/Conseil* (C-309/89, Rec. p. I-1853), et à l'arrêt du Tribunal du 11 septembre 2002, *Pfizer Animal Health/Conseil* (T-13/99, Rec. p. II-3305), fait valoir que l'intérêt général qu'une personne morale telle qu'une commune, en tant qu'entité compétente pour les questions d'ordre économique et social sur son territoire, peut avoir à obtenir un résultat favorable pour la prospérité économique de ce dernier, ne saurait, à lui seul, suffire à la considérer comme étant individuellement concernée au sens de l'article 230, quatrième alinéa, CE (arrêt de la Cour du 10 avril 2003, *Commission/Nederlandse Antillen*, C-142/00 P, Rec. p. I-3483, point 69). Selon la Commission, tout acte de portée générale de droit communautaire imposant aux États membres des obligations peut, suivant la structure institutionnelle de ces derniers, impliquer que diverses collectivités territoriales nationales soient tenues au respect de ces obligations. En l'espèce, la situation des communes requérantes ne différerait pas de la situation d'autres organismes nationaux de droit public territorialement compétents à l'égard des sites classés comme sites d'importance communautaire dans la décision attaquée.
- 55 Les communes requérantes *Marktgemeinde Götzendorf an der Leitha* et *Gemeinde Ebergassing* font valoir leur qualité de communes dont les zones d'habitation sont menacées par la désignation des zones de conservation et des objectifs de protection. Ces communes seraient concernées individuellement en tant que

collectivités locales chargées de l'aménagement et de la protection des zones d'habitation auxquelles se rapporte la décision attaquée. En raison de la décision attaquée, elles seraient soumises — arbitrairement et à tort — au régime juridique de la directive habitats, d'où il résulterait une violation de leurs compétences institutionnelles.

- 56 Les communes requérantes invoquent, en outre, l'arrêt Codorníu/Conseil, précité, ainsi que leur droit à être entendues.
- 57 Enfin, elles font valoir, sur la base des considérations exposées au point 34 de la présente ordonnance, qu'un rejet du présent recours comme irrecevable ne leur garantirait pas une protection juridictionnelle suffisante. La Commission soutient, sur la base des considérations exposées au point 34 de la présente ordonnance, l'opinion opposée.

Appréciation du Tribunal

- 58 Il y a lieu de vérifier si les communes requérantes sont affectées par la décision attaquée en raison de certaines qualités qui leur sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne et, de ce fait, les individualise d'une manière analogue à celle dont le serait le destinataire de la décision attaquée (arrêts de la Cour du 15 juillet 1963, Plaumann/Commission, 25/62, Rec. p. 197, 223, et Commission/Nederlandse Antillen, précité, point 65).
- 59 Les communes requérantes prétendent fonder leur affectation individuelle, notamment sur leur compétence en matière d'aménagement et de protection du territoire sur lequel se trouvent les sites désignés par la décision attaquée.

60 Or, ainsi que l'affirme la République d'Autriche dans sa réponse du 6 avril 2006 à une question posée par le Tribunal, les dispositions de l'article 6, paragraphes 2 à 4, de la directive habitats relèvent, selon le droit autrichien, de la compétence législative et exécutive des Länder, sauf pour les Länder de Vienne et de Haute-Autriche, pour lesquels une telle compétence appartient, au moins en partie et dans certains cas, aux communes. Les requérants, dans leur prise de position du 16 mai 2006 au sujet de la réponse de la République d'Autriche, ne contestent pas cette analyse. Il en résulte que les communes requérantes, qui se trouvent dans le Land de Basse-Autriche, ne sont pas compétentes pour l'exécution de l'article 6, paragraphes 2 à 4, de la directive habitats. Dès lors, il doit être exclu qu'une telle compétence les individualise au sens de l'article 230, quatrième alinéa, CE.

61 En tout état de cause, même à supposer que les communes requérantes soient compétentes pour l'exécution de la directive habitats, cette compétence ne saurait les individualiser au sens de l'article 230, quatrième alinéa, CE. En effet, leur situation juridique à cet égard ne se différencie pas de celle de toute autre autorité nationale chargée de donner exécution à la directive habitats, et notamment à l'article 6, paragraphes 2 à 4, de cette dernière.

62 Il est vrai que les autorités compétentes au niveau national pour l'exécution de la directive habitats sont obligées, en vertu de l'article 6 de la directive habitats, de prendre les mesures de conservation nécessaires, notamment celles visant à éviter la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces (paragraphe 2) et celles visant à évaluer de façon appropriée les incidences sur les sites classés des plans ou des projets susceptibles de les affecter de manière significative (paragraphe 3). Toutefois, la définition des sites d'importance communautaire dans la décision attaquée est de nature générale et abstraite, dans la mesure où elle vise non pas des personnes précises, mais des parties de territoire. Si ces dernières sont très restreintes, elles sont cependant uniquement déterminées en fonction de la dénomination, de la superficie et des coordonnées géographiques d'un site, qui sont des critères généraux et abstraits.

63 Or, eu égard au caractère général et abstrait de la définition des sites classés dans la décision attaquée, l'influence éventuelle des obligations issues de la directive habitats sur l'exercice de la compétence des communes requérantes pour l'aménagement et la protection du territoire s'exerce de la même manière à l'égard de toute autre commune dont le territoire comprend un site classé par la décision attaquée. D'ailleurs, ainsi que le relève à juste titre la Commission dans son exception d'irrecevabilité, tout acte général de droit communautaire imposant aux États membres des obligations peut, suivant la structure institutionnelle de ces derniers, impliquer que diverses collectivités territoriales nationales soient tenues au respect de ces obligations. Dès lors, la présente situation ne différencie nullement les communes requérantes par rapport à la situation d'autres organismes nationaux de droit public territorialement compétents à l'égard des sites classés comme sites d'importance communautaire dans la décision attaquée.

64 À cet égard, il convient de rappeler que l'intérêt général qu'une entité administrative régionale ou locale, en tant qu'autorité compétente pour les questions d'ordre économique et social sur son territoire, peut avoir à obtenir un résultat favorable pour la prospérité économique de ce dernier ne saurait, à lui seul, suffire à le considérer comme étant concerné, au sens de l'article 230, quatrième alinéa, CE, par des actes de portée générale (voir, en ce sens, arrêts de la Cour du 22 novembre 2001, *Nederlandse Antillen/Conseil*, C-452/98, Rec. p. I-8973, point 64, et *Commission/Nederlandse Antillen*, précité, point 69).

65 Les communes requérantes invoquent l'arrêt *Codorníu/Conseil*, précité, pour fonder leur qualité pour agir. Toutefois, elles n'ont pas démontré que la décision attaquée a porté une atteinte telle qu'elle empêche l'exercice d'un droit spécifique au sens de cet arrêt.

66 Les communes requérantes prétendent que la décision attaquée les aurait soumises arbitrairement et à tort au régime juridique de la directive habitats. Or, cette prétendue erreur de la Commission dans la désignation d'une partie des territoires des communes requérantes comme étant des sites d'importance communautaire ne

concerne que le fond du présent recours et ne saurait donc individualiser les communes requérantes au sens de l'article 230, quatrième alinéa, CE tel qu'interprété par la jurisprudence.

- 67 En outre, les communes requérantes ne sont pas titulaires d'un droit de participation à la procédure qui pourrait les individualiser au sens de l'arrêt de la Cour du 2 février 1988, *Van der Kooy e.a./Commission* (67/85, 68/85 et 70/85, Rec. p. 219, point 22), ou de l'arrêt du Tribunal du 11 juillet 1996, *Métropole télévision e.a./Commission* (T-528/93, T-542/93, T-543/93 et T-546/93, Rec. p. II-649, points 61 et 62).
- 68 À cet égard, il est de jurisprudence constante que — en principe — ni le processus d'élaboration des actes de portée générale ni ces actes eux-mêmes n'exigent, en vertu des principes généraux du droit communautaire, tels que le droit d'être entendu, la participation des personnes affectées, les intérêts de celles-ci étant censés être représentés par les instances politiques appelées à adopter ces actes (ordonnances du Tribunal du 15 septembre 1998, *Molkerei Großbraunshain et Bene Nahrungsmittel/Commission*, T-109/97, Rec. p. II-3533, point 60, et du 9 novembre 1999, *CSR Pampryl/Commission*, T-114/99, Rec. p. II-3331, point 50).
- 69 Il résulte également de la jurisprudence de la Cour (arrêt du 14 mai 1998, *Windpark Groothusen/Commission*, C-48/96 P, Rec. p. I-2873, point 47; voir également, en ce sens, arrêt de la Cour du 29 juin 1994, *Fiskano/Commission*, C-135/92, Rec. p. I-2885, points 39 et 40), que l'exigence d'entendre les intéressés avant l'adoption de l'acte qui les concerne ne s'impose que lorsque la Commission envisage l'application d'une sanction ou de prendre une mesure susceptible d'affecter leur situation juridique. Le droit d'être entendu dans le contexte d'une procédure administrative visant une personne spécifique ne saurait être transposé dans le contexte d'une procédure législative conduisant à l'adoption de mesures de portée générale. La jurisprudence constante en matière de concurrence, qui exige que les entreprises présumées avoir enfreint les règles du traité soient entendues en leurs observations avant que des mesures, notamment des sanctions, soient prises à leur égard doit être

appréciée dans son propre contexte et ne saurait être étendue à celui d'une procédure législative communautaire aboutissant à l'adoption de mesures normatives qui impliquent un choix de politique économique et s'appliquent à la généralité des opérateurs concernés (arrêt du Tribunal du 11 décembre 1996, Atlanta e.a./CE, T-521/93, Rec. p. II-1707, point 70).

- 70 Les communes requérantes, ainsi d'ailleurs que les personnes privées requérantes, invoquent enfin, en substance, leur droit à une protection juridictionnelle effective pour fonder leur qualité pour agir.
- 71 Pour les raisons déjà exposées aux points 31 et suivants de la présente ordonnance, cet argument ne saurait être retenu.
- 72 Il résulte des considérations précédentes que les communes requérantes ne sont pas individuellement concernées par la décision attaquée, sans qu'il soit nécessaire d'examiner si cette dernière les concerne directement.
- 73 Il résulte de tout ce qui précède que le présent recours doit être rejeté comme étant irrecevable.

Sur les dépens

- 74 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Les requérants ayant succombé, il y a lieu de les condamner aux dépens, conformément aux conclusions de la Commission.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (première chambre)

ordonne:

- 1) **Le recours est rejeté comme irrecevable.**

- 2) **Les requérants sont condamnés à supporter, outre leurs propres dépens, ceux exposés par la Commission.**

Fait à Luxembourg, le 19 septembre 2006.

Le greffier

E. Coulon

Le président

R. García-Valdecasas