

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M^{ME} JULIANE KOKOTT

présentées le 29 janvier 2004¹

I — Introduction

1. La présente demande de décision à titre préjudiciel déferée par le Nederlandse Raad van State (Pays-Bas) porte sur l'interprétation et l'application de l'article 6 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 habitats»). Le litige a pour objet l'octroi de licences pour pêcher mécaniquement la coque (*Cerastoderma edule*) dans la mer des Wadden aux Pays-Bas, une zone de protection des oiseaux au sens de l'article 4 de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages³ (ci-après la «directive oiseaux»).
2. Le Raad van State cherche à savoir si l'octroi de licences annuelles pour la pêche à la coque doit être qualifié d'approbation d'un plan ou d'un projet. Cela aurait pour

conséquence que la procédure relative à l'approbation des plans ou des projets visée à l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats serait applicable. Dans cette hypothèse, la juridiction de renvoi demande des précisions sur les modalités d'application de cette disposition.

3. En premier lieu, elle demande une précision quant aux rapports entre l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats et son article 6, paragraphe 2, qui fixe pour les États membres une obligation générale d'éviter des détériorations et des perturbations significatives pour les sites Natura 2000. En outre, elle voudrait savoir sous quelles conditions il faut supposer qu'un plan ou un projet peut significativement affecter un tel site, de sorte qu'il faille procéder à une évaluation appropriée eu égard aux objectifs de conservation du site. Elle soulève également la question de savoir si les autorités compétentes peuvent approuver un plan ou un projet lorsque, en toute hypothèse, il n'existe pas de doute manifeste quant à l'absence d'effets significatifs.

4. Dans l'hypothèse où il n'existe pas de plan ou de projet au sens de l'article 6, para-

1 — Langue originale: l'allemand.

2 — JO L 206, p. 7.

3 — JO L 103, p. 1.

graphe 3, de la directive habitats et que, par conséquent, l'article 6, paragraphe 2, de ladite directive s'applique, le Raad van State demande s'il est conforme aux exigences de cette disposition d'accorder une autorisation tant que, en toute hypothèse, il n'y a pas de doute manifeste quant à l'absence d'effets significatifs.

5. Enfin, le Raad van Staate cherche à savoir si l'article 6, paragraphes 2 et 3, de la directive habitats est directement applicable.

II — Cadre juridique

6. Conformément à l'article 4 de la directive oiseaux, les États membres désignent des zones de protection spéciale pour les espèces d'oiseaux mentionnées à l'annexe I de cette directive ainsi que pour les espèces migratrices qui n'y sont pas mentionnées et dont la venue est régulière.

7. L'article 7 de la directive habitats prévoit que les obligations découlant de l'article 6, paragraphes 2, 3 et 4, de ladite directive s'appliquent à ces zones de protection spéciale.

8. L'article 6 de la directive habitats 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 appro-

priée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site. Compte tenu des conclusions de l'évaluation des incidences sur le site et sous réserve des dispositions du paragraphe 4, les autorités nationales compétentes ne marquent leur accord sur ce plan ou projet qu'après s'être assurées qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné et après avoir pris, le cas échéant, l'avis du public.

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

sima) et les pies de mer (*Haematopus ostralegus*) qui sont en cause, parce que les coquillages constituent une part importante de leur alimentation. Les deux espèces sont présentes toute l'année dans la mer des Wadden, leur nombre atteignant un maximum pendant l'hiver à la suite de l'arrivée de visiteurs hivernaux: environ 150 000 eiders et 200 000 pies de mer séjournent dans la mer des Wadden.

10. Depuis plusieurs décennies, des coquillages sont pêchés dans la mer des Wadden selon la méthode mécanique en cause en l'espèce. À cet effet, on utilise des chaluts, c'est-à-dire des cages métalliques qui sont trainées par le bateau sur le fond de la mer. La surface du fond marin est raclée sur une profondeur de 4 à 5 cm au moyen d'une plaque métallique d'un mètre de large. Juste devant la lame, on fixe un tuyau par lequel sort un puissant jet d'eau. Ce dernier pulvérise la surface supérieure pour obtenir un mélange d'eau, de coquillages et d'autres organismes dans le chalut. Le contenu trié de la cure est ensuite hydrauliquement aspiré dans le bateau.

III — Faits, procédure et questions préjudicielles

9. La mer des Wadden est un habitat important pour de nombreuses espèces d'oiseaux. C'est pourquoi le royaume des Pays-Bas a désigné la majeure partie de la mer des Wadden aux Pays-Bas comme étant une zone de protection spéciale au sens de la directive oiseaux. En l'espèce, ce sont notamment les eiders (*Somateria mollis-*

11. Depuis 1975, la pêche aux coquillages dans la mer des Wadden est soumise à une licence afin d'éviter une surpêche. La réglementation en matière de protection de l'environnement n'exigeait tout d'abord qu'une autorisation, qui n'était liée à aucune autre condition. Depuis 1998, cette activité est soumise à une licence renouvelable chaque année conformément à l'article 12 de la Natuurbeschermingswet (loi sur la protection de la nature).

12. Sur cette base, en 1999 et en 2000, le Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (secrétaire d'État à l'Agriculture, au Patrimoine naturel et à la Pêche) a octroyé à la Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij UA (ci-après la «PO Kokkelvisserij») une licence, soumise à conditions, pour pêcher mécaniquement des coques dans la mer des Wadden.

13. Outre l'article 12 de la Natuurbeschermingswet, ces licences se fondent sur d'autres dispositions relatives à l'exercice de la pêche à la coque dans la mer des Wadden. D'après la Planologische Kernbeslissing Waddenzee (décision centrale d'aménagement de la mer des Wadden), on ne pourra octroyer une licence lorsque les meilleures informations disponibles laissent subsister un doute manifeste (en néerlandais: «duidelijke») quant à l'absence d'éventuelles conséquences négatives significatives pour l'écosystème.

14. Une décision du gouvernement du 21 janvier 1993, à savoir la Structuurnota Zee- en kustvisserij «Vissen naar evenwicht» (rapport de développement sur la pêche en mer et la pêche côtière «la pêche à l'équilibre»), contient d'autres lignes directrices, notamment relatives à la pêche à la coque dans la mer des Wadden. Certaines zones de la mer sont par conséquent en permanence fermées à cette activité; dans l'ensemble, dans les années pauvres en aliments, 60 % des besoins alimentaires moyens des oiseaux en coques et en moules

leur sont réservés. Parce que les scientifiques ne savaient pas si les nombreuses morts d'eiders au cours de l'hiver 1999/2000 étaient dues à un éventuel manque de coquillages, ces quotas ont été portés entre-temps à 70 % pour les années pauvres en aliments. Si 100 % des besoins alimentaires moyens ne sont pas réservés aux oiseaux, c'est parce que ceux-ci peuvent également recourir à des sources alimentaires alternatives, par exemple les moines, les mactres et les crabes verts. Depuis 1997, on mène une large étude sur les effets de la pêche mécanique, dont les résultats doivent déterminer la politique future.

15. Les requérantes, la Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee (ci-après la «Waddenvereniging») et la Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels (ci-après la «Vogelbescherming»), deux organisations non gouvernementales, qui ont pour objet la protection de la nature, contestent les licences délivrées pour les années 1999 et 2000.

16. Elles sont d'avis que la pêche à la coque pourrait affecter la mer des Wadden en tant qu'habitat en ce qui concerne les points suivants:

- affectation de la qualité du sédiment en remuant le limon et perte de sédiment fin,

- perturbation ou empêchement de la régénération des bancs de coquillages et de la végétation marine, ainsi que
 - raréfaction des ressources alimentaires des oiseaux en raison de la surpêche.
- «1) a) Y a-t-il lieu d'interpréter les notions de 'plan ou projet' figurant à l'article 6, paragraphe 3, 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 en ce sens qu'en relève également une activité qui est déjà exercée depuis de nombreuses années mais pour laquelle une licence est délivrée chaque année pour une période limitée, licence qui implique à chaque fois une nouvelle évaluation de la possibilité d'exercer cette activité et des parties du site où elle peut être exercée?

17. Sur la base des informations et des études dont il disposait, le Raad van State est parvenu à la conclusion que la défenderesse, en octroyant les autorisations litigieuses, a apprécié les connaissances scientifiques disponibles conformément aux exigences du droit néerlandais et en a tenu compte. Certes, il reste encore d'importants points à éclaircir concernant les effets de la pêche aux coquillages, toutefois, selon la juridiction de renvoi, la défenderesse aurait suffisamment satisfait au principe de précaution en limitant la pêche aux coquillages, notamment en fermant de larges zones de la mer des Wadden à la pêche aux coquillages et en fixant des quotas de pêche en fonction des besoins alimentaires des oiseaux.

- b) En cas de réponse négative à la première question, sous a), y a-t-il lieu de considérer l'activité concernée comme un 'plan ou projet' si son intensité a augmenté au fil des années ou si les licences ménagent la possibilité d'une telle augmentation?

18. Cependant, le Raad van State nourrit des doutes quant à la question de savoir si cette attitude satisfait aux exigences de la directive habitats et de la directive oiseaux. Par conséquent, il a saisi la Cour de justice des questions préjudicielles suivantes:

- 2) a) S'il résulte de la réponse à la première question qu'il s'agit d'un 'plan ou projet' au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats: y a-t-il lieu de considérer l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats comme une modalité spécifique des règles figurant au paragraphe 2 ou comme une disposition ayant une

portée distincte et autonome, en ce sens que, par exemple:

tive'), ou résulte-t-il de cette disposition qu'il n'y a lieu de procéder à une 'évaluation appropriée' que s'il est (suffisamment) vraisemblable qu'un 'plan ou projet' affectera le site de manière significative?

i) le paragraphe 2 concerne l'usage existant et le paragraphe 3 les nouveaux plans ou projets, ou

ii) le paragraphe 2 concerne les mesures de gestion et le paragraphe 3 les autres décisions, ou

iii) le paragraphe 3 concerne les plans ou les projets et le paragraphe 2 les autres activités?

b) Sur la base de quels critères y a-t-il lieu d'apprécier si un plan ou projet, au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats, non directement lié ou nécessaire à la gestion du site est susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans ou projets?

b) Au cas où il y aurait lieu de considérer l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats comme une spécification des règles figurant au paragraphe 2, ces deux paragraphes peuvent-ils s'appliquer cumulativement?

4) a) Dans le contexte de l'application de l'article 6 de la directive habitats, sur la base de quels critères y a-t-il lieu d'apprécier si l'on est en présence de 'mesures appropriées' au sens du paragraphe 2 de cette disposition ou d'une 'évaluation appropriée', compte tenu également de l'assurance requise avant de marquer son accord sur un plan ou projet au sens du paragraphe 3?

3) a) Y a-t-il lieu d'interpréter l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats en ce sens qu'il existe déjà un 'plan ou projet' si une activité donnée est susceptible d'affecter le site concerné (et qu'il faut ensuite procéder à une 'évaluation appropriée' pour savoir si elle l'affecte de manière significa-

b) Les notions de 'mesures appropriées' ou d'évaluation appropriée' ont-elles une portée autonome ou y a-t-il lieu de les apprécier en tenant également compte de l'article 174, paragraphe 2, CE et notamment du principe de précaution qu'il mentionne?

c) S'il y a lieu de tenir compte du principe de précaution mentionné à l'article 174, paragraphe 2, CE: cela implique-t-il qu'une activité donnée, en l'espèce la pêche à la coque, peut être autorisée lorsqu'il n'existe aucun doute manifeste concernant l'absence d'éventuels effets significatifs ou ne le peut-elle que lorsqu'il n'existe aucun doute concernant l'absence de tels effets ou si cette absence peut être établie avec certitude?

notions de plan ou de projet. La réponse à cette question constitue le point de départ de l'examen du présent litige. Si l'octroi annuel des licences pour la pêche aux coquillages doit être qualifié d'approbation d'un plan ou d'un projet, il convient d'appliquer l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats.

1) Arguments des parties

5) L'article 6, paragraphe 2 ou 3, de la directive habitats produit-il un effet direct, en ce sens que les particuliers peuvent s'en prévaloir devant le juge national et que celui-ci, comme il résulte entre autres de l'arrêt Peterbroeck [...] ^[4], doit assurer la protection juridique découlant pour les justiciables de cet effet direct?»

20. La Waddenvereniging, la Vogelbescherming et, dans la procédure écrite, également la Commission défendent l'opinion selon laquelle la décision annuelle relative à la pêche aux coquillages dans la mer des Wadden doit être qualifiée d'approbation d'un plan ou d'un projet. Selon elles, les notions de plan ou de projet doivent recevoir une interprétation large. En particulier, la Vogelbescherming va jusqu'à dire qu'il faut supposer l'existence d'un plan ou d'un projet pour toute autorisation, mais que, à l'inverse, on ne saurait écarter l'application de ces notions en n'exigeant aucune approbation. De l'avis de la Commission, il faut toujours partir de l'hypothèse d'un plan ou d'un projet lorsque la nature d'une activité donnée est susceptible d'affecter significativement un site.

IV — Appréciation en droit

A — Sur la première question: les notions de plan ou de projet

19. Par la première question, sous a) et b), le Raad van State cherche à se faire préciser les

21. Toutes les trois parties se fondent sur la circonstance que, chaque année, il faut à nouveau adopter une décision sur la pêche aux mollusques, pour laquelle on pourrait également en principe imaginer un refus

4 — Arrêt du 14 décembre 1995 (C-312/93, Rec. p. I-4599).

d'autorisation. Selon ces trois parties, le guide de la Commission⁵ se référerait expressément à la pêche, même lorsqu'aucune autorisation n'est nécessaire à cet égard. Les effets de la pêche aux mollusques pourraient différer en fonction de nombreux facteurs, notamment de l'évolution de la population.

22. La Waddenvereniging et la Vogelbescherming font en outre observer que les captures de 10 000 tonnes, fixées pour la première fois en 1999, n'ont jamais été atteintes au cours des années précédentes. On aurait ensuite autorisé une extension de la pêche aux mollusques. De plus, la Vogelbescherming mentionne un arrêt du Raad van State de 1998, qui a eu pour conséquence qu'une licence du type en cause a été octroyée pour la première fois en 1999. À cet égard, la Vogelbescherming se réfère à l'arrêt *Kraaijeveld e.a.*⁶, selon lequel, dans le cadre de la directive relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement⁷, le critère déterminant pour l'approbation d'un projet est le caractère significatif de ses incidences sur l'environnement.

23. Le gouvernement néerlandais préconise aussi une interprétation large des notions de

plan ou de projet, mais voudrait toutefois — tout comme la PO *Kokkelvisserij* — limiter l'application de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats aux nouveaux plans et aux projets. Selon le gouvernement néerlandais, les plans et projets existant déjà lors de la désignation d'une zone spéciale de protection relèveraient du seul article 6, paragraphe 2, de la directive habitats. Cela vaudrait pour des activités telles que la pêche aux mollusques, qui était déjà pratiquée par le passé, indépendamment de la question de savoir si des licences renouvelées annuellement sont nécessaires.

24. Le gouvernement néerlandais souligne que la pêche aux mollusques n'aurait aucune incidence digne d'être mentionnée sur une zone de protection spéciale et que la mer des Wadden a donc été désignée comme zone de protection en dépit de la pêche aux mollusques. Il part en outre de l'hypothèse que l'autorisation de l'extension d'un plan ou d'un projet existant — ou d'une activité existante — pourrait constituer un nouveau plan ou un nouveau projet qui devrait être apprécié, au regard de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats, en tenant compte des incidences de l'activité existante.

25. Seule la PO *Kokkelvisserij* défend l'opinion selon laquelle même une extension des activités existantes ne constitue pas un nouveau projet ou un nouveau plan. Par ailleurs, elle fait valoir que la pêche aux mollusques n'a absolument pas été étendue dans son ensemble, mais qu'elle n'a été

5 — Gérer les sites Natura 2000 — Les dispositions de l'article 6 de la directive «habitats» (92/43/CEE), Luxembourg, 2000 (ci-après le «guide»).

6 — Arrêt du 24 octobre 1996 (C-72/95, Rec. p. I-5403).

7 — Directive 85/337/CEE du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO L 175, p. 40), telle que modifiée par la directive 97/11/CE du Conseil, du 3 mars 1997, (JO L 73, p. 5).

qu'adaptée annuellement aux circonstances. Entre 1980 et 2000, entre 0 (1991 et 1996) et 9,3 (1998) millions de kilos de coques ont été pêchés. 7 millions de kilos ou plus ont été pêchés dans les années 1980, 1983, 1984, 1988, 1998 et 1999, moins de 2 millions de kilos dans les années 1987, 1991, 1996 et 1997. On ne saurait discerner une augmentation. Au contraire, selon la PO Kokkelvisserij, les captures ont varié d'année en année. Les différences annuelles ne seraient dues qu'aux conditions qui prévalaient, notamment l'évolution de la population. Par rapport à la biomasse, des valeurs supérieures à 20 % ont été atteintes dans les années 1984, 1985, 1986 et 1990, alors que les valeurs maximales depuis lors se situent à environ 10 %. De ce point de vue, il faudrait donc même constater un recul de la pêche.

26. Dans le cadre de la procédure orale, la Commission a fait observer qu'il pourrait y avoir un plan de gestion au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la directive habitats, qui prévoirait en totalité ou en partie la pêche aux mollusques. Un plan ou un projet n'existerait que pour autant qu'une mesure irait au-delà de ce plan de gestion, étant donné que l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats prévoit expressément son application aux seules mesures qui ne sont pas directement liées ou qui ne sont pas nécessaires à la gestion du site. Par ailleurs, en l'absence d'un plan de gestion, on ne pourrait supposer l'existence d'un plan ou d'un projet que si l'octroi annuel d'une licence pour une activité exercée concernait de nouveaux éléments, par exemple de nouvelles technologies ou une intensification.

2) Prise de position

27. L'article 6 de la directive habitats doit garantir le maintien de la richesse naturelle du réseau Natura 2000 — la situation en termes d'habitats et d'espèces dans les différentes zones de protection. À cet effet, le paragraphe 1 prévoit des mesures de conservation, c'est-à-dire des actes positifs. Le paragraphe 2 exige de manière générale que l'on évite des détériorations ou des perturbations susceptibles d'avoir un effet significatif.

28. L'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats contient des dispositions particulières relatives aux plans et aux projets. En vertu du paragraphe 3, il convient en règle générale d'approuver une mesure uniquement si elle n'affecte aucun site Natura 2000 en tant que tel. Pour pouvoir apprécier ce point, il faut, le cas échéant, procéder à une évaluation appropriée de la mesure eu égard aux objectifs de conservation de ce site. En application du paragraphe 4, l'affectation de sites en tant que tels est exceptionnellement admise dans certaines circonstances, si des mesures compensatoires sont adoptées. Si une évaluation appropriée n'est pas nécessaire, il ne ressort de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats aucune autre limitation pour le plan ou le projet.

29. Les conditions pour une évaluation appropriée sont fixées à l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive

habitats. Les notions de plan et de projet sont, dans le cadre de cette évaluation à plusieurs niveaux, le premier filtre qui exclut les mesures qui ne doivent pas être soumises à une évaluation appropriée. Avant qu'une évaluation appropriée soit nécessaire, d'autres conditions limitatives sont à examiner, à savoir le lien direct avec la gestion du site, mentionné par la Commission, et la possibilité d'un effet significatif sur le site, évoquée dans la troisième question préjudicielle. Chacun de ces critères a sa propre fonction et sa propre justification. Ce faisant, les notions de plan et de projet sont avant tout une condition formelle pour l'application de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats. Compte tenu de la structure de l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive habitats, les considérations d'ordre environnemental ne se posent en principe que pour les deux étapes suivantes de l'évaluation.

30. Éviter efficacement un préjudice non intentionnel aux sites Natura 2000 suppose que, si possible, toutes les mesures potentiellement dommageables soient soumises à la procédure de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats. Par conséquent, il convient d'interpréter les notions de plan et de projet non pas de manière restrictive, mais de manière large. Cela correspond également au texte de la disposition, qui, dans pratiquement toutes les versions linguistiques⁸, vise expressément tous les plans ou les projets⁹.

31. En l'espèce, on peut laisser de côté la question de savoir comment il convient de définir en particulier les notions de plan et de projet, étant donné que — ce qu'aucune des parties ne met en doute — la pêche mécanique à la coque a été reconnue comme étant un plan ou un projet lors de sa première mise en œuvre. En raison de ses effets étendus sur la couche supérieure du fond marin et du point de vue de la protection de la nature, elle est en principe comparable à l'exploitation des ressources du sol. À cet égard, il faudrait la considérer comme étant une autre intervention et, ce faisant, un projet au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la directive sur l'évaluation des incidences sur l'environnement.

Cette disposition définit un projet comme étant la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages, ou une autre intervention dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol¹⁰. Sans vouloir transposer de manière définitive cette notion de projet à la directive habitats, nous considérons qu'elle est en toute hypothèse appropriée et suffisante pour le cas d'espèce. Dans la présente affaire, on peut laisser de côté la question de savoir si l'octroi de licences concerne un ou plusieurs projets ou même un plan qui coordonnerait diffé-

8 — Les exceptions sont les versions allemande et portugaise.

9 — Ainsi, sur la question de la notion de plan, voir également les conclusions présentées par l'avocat général Fennelly, le 16 septembre 1999, dans l'affaire Commission/France (arrêt du 6 avril 2000, C-256/98, Rec. p. I-2487, I-2489, point 33).

10 — La définition de «Plans et programmes» figurant à l'article 2, sous a), de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (JO L 197, p. 30), ne comporte en revanche aucune autre concrétisation du contenu, mais limite la définition aux résultats de certaines procédures.

rents projets. Cela ne fait aucune différence du point de vue des conséquences en droit.

32. On peut nourrir des doutes quant à l'existence d'un plan ou d'un projet du fait que la pêche à la coque est déjà pratiquée depuis de nombreuses années sous sa forme actuelle. Ni la notion de plan ni la notion de projet n'empêcherait toutefois de considérer à chaque fois une mesure renouvelée à intervalles réguliers comme étant un plan ou un projet distinct.

33. Le droit néerlandais semble partir de cette hypothèse. Ainsi, la pêche aux mollusques ne peut être pratiquée sans l'octroi de licences annuelles. Par conséquent, elle nécessite l'autorisation des autorités compétentes. Cependant, la procédure d'autorisation pour les plans et les projets découle de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats. Toutefois, l'applicabilité de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats ne saurait se fonder sur la seule circonstance que le royaume des Pays-Bas n'a pas accordé d'autorisation permanente, mais qu'il renouvelle l'autorisation chaque année. Si la nécessité de procéder à une évaluation appropriée dépendait uniquement de la question de savoir si le droit national prévoit pour chaque mesure une autorisation permanente ou une autorisation à renouveler annuellement, on serait tenté d'accorder des autorisations, susceptibles d'affecter la protection de sites, pour une durée indéterminée, afin de contourner l'application de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats.

34. Cette manière de contourner l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats serait toutefois incompatible avec le droit communautaire. Tout comme d'autres directives en matière d'environnement, la directive habitats prévoit que certaines mesures nécessitent une autorisation des autorités¹¹. Le législateur a précisé ce point par la suite, dans le cadre de la directive relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement¹².

35. Étant donné que la directive habitats ne détermine pas les activités qu'il convient d'approuver ni la forme des activités qu'il convient d'approuver, il incombe prioritairement aux États membres d'adopter les règles appropriées. Dans la définition des conditions d'autorisation, ils doivent toutefois tenir compte de la possibilité d'affecter des sites Natura 2000. Des autorisations à durée déterminée, qui doivent être régulièrement examinées, sont particulièrement indiquées lorsque les éventuels effets ne sont pas appréciés avec suffisamment de précision dans le cadre de la première autorisation, mais qu'ils dépendent de circonstances variables.

11 — Voir arrêts du 28 février 1991, Commission/Italie (C-360/87, Rec. p. I-791, point 31), et du 14 juin 2001, Commission/Belgique (C-230/00, Rec. p. I-4591, point 16), dans lesquels la Cour de justice a déclaré que les règles relatives à une autorisation tacite ou un rejet d'une demande d'autorisation étaient incompatibles avec les exigences en matière d'évaluation prévues par différentes autres directives en matière d'environnement.

12 — Voir article 2, paragraphe 1, de cette directive, qui a été introduit par la directive 97/11.

36. La pêche à la coque dans la mer des Wadden semble être un exemple typique d'une activité dont l'autorisation doit faire l'objet d'une évaluation annuelle. L'offre de coques varie chaque année selon les conditions climatiques. Une surpêche ne semble pas exclue¹³. Les coques sont d'une grande importance pour l'alimentation des eiders et des pies de mer. Par conséquent, il est nécessaire de procéder à un contrôle au moins annuel, qui adapterait l'exploitation des stocks de mollusques aux besoins en nourriture des oiseaux. La pratique néerlandaise consistant à renouveler chaque année les licences pour la pêche à la coque correspond donc aux exigences de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats.

37. En principe, la nécessité, du point de vue de la protection de l'environnement, d'une autorisation ne constitue toutefois pas une condition pour qu'une activité soumise à autorisation soit considérée comme un plan ou un projet. De telles considérations ne s'imposent que si, en l'absence d'une telle exigence, il existe des motifs de penser que cette activité doit être qualifiée de plan ou de projet.

38. C'est précisément en cas de mesures répétées que cette acception des notions de plan et de projet n'implique pas des charges disproportionnées. Dans la mesure où les incidences restent les mêmes d'année en année, on peut facilement constater, à

l'occasion de l'évaluation suivante et en se référant aux évaluations des années antérieures, qu'il ne faut pas s'attendre à des effets significatifs. En revanche, si cela n'est pas possible en raison de circonstances changeantes, il ne faut pas exclure, et il est même justifié, de devoir procéder à nouveau à des évaluations plus approfondies.

39. Par conséquent, il convient de répondre à la première question en ce sens que les notions de plan et de projet figurant à l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats visent également une activité qui est déjà exercée depuis plusieurs années, mais pour laquelle une licence est en principe délivrée chaque année pour une période limitée.

40. Compte tenu de cette conclusion, il n'est pas nécessaire de prendre position sur la première question, sous b), à savoir si cela fait une différence que l'activité augmente ou que l'autorisation ménage la possibilité d'une augmentation. Toutefois, il convient de faire observer que l'extension d'une activité existante qui, de son côté, doit être considérée comme un plan ou un projet peut être en principe qualifiée de nouveau plan ou de nouveau projet. Par conséquent, cette extension devrait faire l'objet d'une évaluation pour savoir si elle peut significativement affecter un site Natura 2000, seule ou avec d'autres plans ou projets (y compris l'activité existante). Le cas échéant, il conviendrait de procéder aux autres étapes de la procédure prévue à l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats.

13 — Cela est souligné par la circonstance que les moulières naturelles dans la mer des Wadden aux Pays-Bas ont manifestement connu un net recul.

B — *Sur la deuxième question: le rapport entre les paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de la directive habitats*

41. La deuxième question porte sur le rapport entre les paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de la directive habitats. Le Raad van State cherche à savoir s'il faut distinguer ces deux dispositions ou si une application cumulative entre en ligne de compte. Il propose différentes distinctions possibles, à savoir:

- que le paragraphe 2 concerne l'usage existant et le paragraphe 3 les nouveaux plans ou projets,
- que le paragraphe 2 concerne les mesures de gestion et le paragraphe 3 les autres décisions, ou
- que le paragraphe 3 concerne les plans ou les projets et le paragraphe 2 les autres activités.

1) Arguments des parties

42. La Vogelbescherming défend l'opinion selon laquelle ces dispositions se distinguent

clairement par leur nature et leur portée. L'article 6, paragraphe 3, fixerait la procédure d'autorisation d'un projet à une date déterminée, alors que le paragraphe 2 fonderait une obligation permanente de prendre des actes positifs pour éviter de causer des détériorations aux sites.

43. Elle juge insuffisantes les différentes interprétations du Raad van State. La première variante soulèverait des questions difficiles, telle la délimitation entre plans et projets nouveaux, et plans et projets existants. La deuxième variante méconnaîtrait que des mesures administratives pourraient être de types différents et relèveraient en premier lieu de l'article 6, paragraphe 1. De même, toutes les mesures nécessaires à la conservation du site ne sauraient se fonder sur l'article 6, paragraphe 3. La troisième variante serait correcte, dans la mesure où elle soumettrait les plans et projets à l'article 6, paragraphe 3, mais elle méconnaîtrait toutefois que l'article 6, paragraphe 2, ne saurait être limité aux seules activités. Au contraire, des développements naturels pourraient également entraîner des obligations d'agir en vertu de l'article 6, paragraphe 2.

44. De l'avis de la Vogelbescherming et de la Waddenvereniging, les deux paragraphes pourraient s'appliquer cumulativement, par exemple lorsqu'un projet autorisé en application du paragraphe 3, en dépit d'évaluations appropriées, produirait ultérieurement des effets négatifs imprévus sur un site, ce

qui nécessiterait l'adoption de mesures en application du paragraphe 2. Par ailleurs, la Vogelbescherming pense qu'il ne serait pas pertinent d'appliquer en même temps le paragraphe 2 dans le cadre d'une autorisation accordée en vertu du paragraphe 3.

signification propre dans la mesure où cette disposition concernerait les plans et projets, alors que le paragraphe 2 viserait une obligation générale d'éviter des détériorations et des perturbations significatives. Le paragraphe 2 s'étend aux activités qui ne supposent pas d'autorisation préalable. Le paragraphe 3 ne serait en toute hypothèse pas une règle spéciale par rapport au paragraphe 2.

45. De l'avis du gouvernement néerlandais, les deux dispositions visent à la conservation des sites en cause, en ce sens que le paragraphe 2 concerne toutes les mesures, alors que le paragraphe 3 ne concerne que les nouveaux plans et projets qui pourraient significativement affecter les sites en cause. Pour ces derniers, on aurait expressément prévu un régime spécial. Une application cumulative des deux dispositions ne serait toutefois pas pertinente.

2) Prise de position

46. La PO Kokkelvisserij se réfère essentiellement aux considérations formulées par la Commission dans son guide¹⁴. Elle parvient donc à la conclusion que les plans ou les projets doivent être appréciés au regard du paragraphe 3, alors que les autres mesures doivent l'être au regard du paragraphe 2. Certes, les deux dispositions concerneraient les objectifs de conservation du site en cause, mais une application cumulative serait exclue.

48. Le champ d'application des paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de la directive habitats découle de leurs libellés. Le paragraphe 2 se rattache à des détériorations et des perturbations, alors que le paragraphe 3 vise des plans et des projets. Un chevauchement des deux champs d'application n'est donc pas exclu.

47. Enfin, la Commission défend l'opinion selon laquelle le paragraphe 3 aurait une

49. Néanmoins, le paragraphe 3 — le cas échéant, en combinaison avec le paragraphe 4 — pourrait contenir une règle spéciale exhaustive pour les plans et les projets, qui exclurait l'application de l'article 6, paragraphe 2. Cela aurait pour conséquence que les plans et projets, après une autorisation au sens de l'article 6, paragraphe 3 ou 4, ne pourraient plus être soumis à d'autres conditions en raison des effets qu'ils produisent sur des sites protégés.

¹⁴ — Cité à la note 5, voir p. 8, 30 et 64.

50. Il semble que l'article 6, paragraphe 4, fournisse un argument de poids contre une application, aux plans et aux projets, de l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats. Si l'article 6, paragraphe 2, était applicable aux plans et aux projets qui sont autorisés en vertu de cette disposition bien qu'ils affectent des sites protégés, cette autorisation dérogatoire n'aurait pas d'effet pratique. Les États membres seraient normalement tenus d'éviter ces plans et projets, étant donné qu'ils entraîneraient une détérioration de sites protégés. Il faut en conclure que, dans ces circonstances, l'article 6, paragraphe 2, ne saurait s'appliquer. Si l'on comprend les paragraphes 3 et 4 de l'article 6 comme constituant un système homogène en matière d'autorisation des plans et des projets, il serait logique, en cas d'autorisation accordée en vertu de l'article 6, paragraphe 3, d'exclure également l'application de l'article 6, paragraphe 2.

51. En cas d'application exclusive de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats aux plans et aux projets, les initiateurs de plans et de projets ainsi que les autorités compétentes gagneraient beaucoup en sécurité juridique. Dans le cas de nouveaux plans et projets, on garantirait une autorisation définitive, en ce sens que des considérations relatives à la protection du site ne pourraient plus affecter la mise en œuvre du projet en cause. De même, l'existence d'anciennes autorisations de plans et de projets qui n'ont pas été accordées en application de l'article 6, paragraphe 3, ne serait pas remise en cause par les effets produits sur des sites protégés.

52. Toutefois, l'économie de l'article 6 n'impose pas une telle application exclusive de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats. En tout cas, la procédure de l'autorisation ordinaire accompagnée d'une évaluation appropriée et l'autorisation dérogatoire se trouvent dans des paragraphes différents.

53. De plus, les plans et les projets qui sont approuvés en vertu de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats se distinguent fondamentalement des plans et des projets qui doivent être approuvés uniquement de manière dérogatoire en application de l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats. L'autorisation ordinaire se fonde sur l'hypothèse qu'un plan ou un projet n'affecte pas des sites protégés en tant que tels, alors que l'autorisation dérogatoire suppose en revanche une telle affectation de sites protégés.

54. Par conséquent, même après la clôture de la procédure d'autorisation ordinaire en application de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats, l'obligation générale de l'article 6, paragraphe 2, doit s'appliquer, à savoir éviter les détériorations et les perturbations significatives liées à la mise en œuvre d'un plan ou d'un projet.

55. Cela correspond à la fonction spécifique de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats par rapport à l'article 6, paragraphe 2. Le paragraphe 3 constitue avant

tout une procédure d'autorisation qui utilise la possibilité d'apprécier, avant que des sites protégés ne soient éventuellement affectés, les effets d'un plan ou d'un projet au regard des objectifs de conservation du site protégé en cause. Cependant, un contrôle préalable ne s'oppose pas à l'application de la norme de protection générale visée à l'article 6, paragraphe 2.

56. Après la procédure d'autorisation visée à l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats et en cas de mise en œuvre conforme, il n'est plus nécessaire d'adopter ensuite des mesures sur la base du paragraphe 2. En effet, l'évaluation appropriée idéale identifierait de manière précise tous les effets ultérieurs qui affecteraient le site. Par conséquent, une autorisation ne serait accordée que si le plan ou le projet n'affecte pas le site en tant que tel. Cela devrait exclure dans le même temps, au sens d'un critère de protection cohérent, des détériorations ou des perturbations susceptibles d'avoir des effets significatifs au regard des objectifs de la directive. Ce faisant, on garantirait dans le même temps l'efficacité pratique de l'autorisation accordée en vertu de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats, étant donné que les effets expressément autorisés par cette disposition ne sauraient fonder une violation de l'article 6, paragraphe 2.

57. Toutefois, des conséquences pratiques liées aux projets et aux plans autorisés découleraient de l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats, si ces plans et projets,

en dépit d'une évaluation appropriée, entraînaient des détériorations ou des perturbations significatives. Dans ce cas, l'État membre en cause serait tenu de prendre les mesures compensatoires nécessaires, en dépit d'une autorisation de la mesure.

58. Cette obligation est opportune, étant donné que, dans le cas contraire, la situation en termes d'habitats et d'espèces dans les sites Natura 2000 pourrait régresser sans compensation. Elle se justifie, du moins dans le cas des nouveaux plans et projets, également par le fait que les États membres, dans de tels cas, se sont accommodés soit d'une évaluation appropriée insuffisante, soit d'une incertitude scientifique quant aux effets des mesures en cause. Toutefois, il n'est pas non plus acceptable que la situation en termes d'habitats et d'espèces régresse du fait d'anciens plans et projets, auxquels l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats ne s'est pas encore appliqué faute de temps.

59. L'application permanente de l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats serait en outre conforme à l'arrêt rendu par la Cour de justice dans l'affaire *Commission/Irlande*¹⁵. Dans cette affaire, la Cour de justice a constaté que l'Irlande avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats en ce qui concerne l'Owenduff-

¹⁵ — Arrêt du 13 juin 2002 (C-117/00, Rec. p. I-5335, points 22 et suiv.).

Nephtin Beg Complex. Dans cette affaire, il était question de surpâturage, avec pour conséquence l'érosion et la régression des bruyères ainsi que de la replantation de conifères. Dans ce contexte, la Cour de justice n'a pas soulevé la question de savoir s'il y avait des plans ou des projets qui nécessitaient une application de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats et qui se seraient opposés, le cas échéant, à une application de l'article 6, paragraphe 2.

tive habitats. D'une part, il cherche à déterminer les critères pour qu'un effet soit susceptible d'affecter significativement un site, d'autre part, à partir de quel moment il faut supposer qu'un éventuel effet est significatif.

60. Par conséquent, il convient de répondre à la deuxième question en ce sens que l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats règle la procédure relative à l'approbation des plans et des projets qui n'affectent pas les sites protégés en tant que tels, alors que l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats, indépendamment de l'autorisation de plans et de projets, fixe des obligations permanentes, consistant à éviter des détériorations ainsi que des perturbations qui pourraient avoir des effets significatifs eu égard aux objectifs de la directive.

62. Il convient tout d'abord de faire observer que la possibilité d'affecter un site de manière significative est avant toute une question technique relative à la protection de l'environnement, à laquelle il convient de répondre sur la base des circonstances de chaque cas particulier. Toutefois, la Cour de justice peut fournir des orientations.

1) Sur la possibilité d'affecter un site

a) Arguments des parties

C — Sur la troisième question: la possibilité d'affecter de manière significative

63. La Waddenvereniging considère qu'il est nécessaire de toujours procéder à une évaluation appropriée lorsque l'absence d'effet significatif n'est pas manifestement exclue.

61. Par sa troisième question, le Raad van State cherche à préciser deux conditions de l'évaluation appropriée visée à l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la direc-

64. La Vogelbescherming refuse de limiter l'évaluation appropriée aux cas dans lesquels des effets significatifs surviennent avec suffisamment de probabilité — au contraire,

il suffirait que de tels effets puissent survenir. C'est précisément l'évaluation appropriée à proprement parler qui pourrait déterminer la probabilité des effets.

68. La PO Kokkelvisserij considère aussi qu'une évaluation appropriée n'est nécessaire que si l'on peut supposer que le plan ou le projet aurait pour conséquence d'affecter significativement le site.

65. La Vogelbescherming comprend la question du Raad van State en ce sens qu'il cherche à savoir si, déjà à ce stade de l'application de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats, on peut tenir compte de la possibilité d'adopter des mesures pour limiter le dommage. Toutefois, de telles mesures ne pourraient être efficacement adoptées que sur la base d'une évaluation appropriée. Dans la présente affaire, les questions posées dans le cadre d'une étude en cours indiquaient déjà que la pêche à la coque pouvait affecter le site de manière significative.

66. La Commission part de l'hypothèse que, outre le fait qu'un plan ou un projet est en principe susceptible d'affecter un site, la survenance d'effets significatifs doit également être suffisamment probable. Ce point devrait être apprécié dans le cadre d'un examen provisoire. En vertu du principe de précaution, les doutes quant à l'absence de tels effets suffiraient toutefois pour faire naître l'obligation de procéder à une évaluation appropriée.

67. Le gouvernement néerlandais défend l'opinion selon laquelle une évaluation appropriée n'est nécessaire que si des effets significatifs sont suffisamment probables. Ce point devrait être apprécié dans le cadre d'un examen préliminaire.

b) Prise de position

69. En ce qui concerne le degré de probabilité d'un effet significatif, le texte des différentes versions linguistiques n'est pas clair. La version allemande semble être la plus large, puisqu'elle utilise le subjonctif («könnte»). Cela indique que le critère est la simple possibilité d'un effet. En revanche, la version anglaise utilise une notion plus étroite («likely»), qui indiquerait une forte probabilité. Les autres versions linguistiques semblent se situer entre ces deux pôles. Par conséquent, sur la base du texte, il n'est pas nécessaire qu'un effet survienne avec certitude, le degré de probabilité nécessaire restant toutefois imprécis.

70. Étant donné que la procédure d'autorisation ordinaire doit éviter que des plans ou des projets affectent les sites protégés, les exigences relatives au degré de probabilité d'un effet ne doivent pas être trop strictes. Si l'on exclut l'évaluation appropriée pour des plans et des projets qui, par exemple, n'affecteraient sensiblement le site qu'avec une probabilité de 10 %, d'un point de vue statistique, une mesure sur dix, qui se situerait juste en dessous de cette limite,

entraînerait des effets significatifs. Toutefois, toutes ces mesures pourraient être autorisées sans autre limitation. Par conséquent, un critère de probabilité chiffrée de la sorte ferait craindre une détérioration rampante des sites Natura 2000. À cela s'ajoute le fait que l'évaluation appropriée doit précisément aussi contribuer à déterminer la probabilité des effets. Lorsque la probabilité de certains effets est imprécise, cela milite en faveur d'une évaluation appropriée plutôt qu'à l'encontre d'une telle évaluation.

doutes, il faut tenir compte, d'une part, de la probabilité d'un dommage, mais, d'autre part, également de l'ampleur et du type de dommage. Ainsi, des doutes quant à l'absence d'effets irréversibles ou d'effets concernant des habitats ou des espèces particulièrement rares doivent en principe avoir un poids plus important que les doutes quant à l'absence d'effets réversibles ou provisoires ou à l'absence d'un effet sur des espèces ou des habitats relativement nombreux.

71. La possibilité d'éviter ou de limiter les effets ne doit en principe jouer aucun rôle lors de l'appréciation de la nécessité de procéder à une évaluation appropriée. Il semble douteux que de telles mesures puissent être mises en œuvre avec suffisamment de précision sans le fondement scientifique d'une étude concrète appropriée.

74. Par conséquent, une évaluation appropriée est toujours nécessaire lorsqu'il existe des doutes raisonnables quant à l'absence d'effets significatifs.

72. D'autre part, il serait disproportionné d'invoquer tout effet imaginable pour procéder à une évaluation appropriée. On peut ne pas tenir compte des effets qui, eu égard aux objectifs de conservation du site, sont éloignés. Ce point ne peut toutefois être apprécié et tranché qu'au cas par cas.

2) Sur le caractère significatif des effets

a) Arguments des parties

73. À cet égard, le critère doit résider dans la question de savoir s'il existe des doutes raisonnables quant à l'absence d'effets significatifs. Dans le cadre de l'appréciation des

75. Pour déterminer le caractère significatif des effets, la Waddenvereniging propose différents critères. Les incidences de projets similaires sur d'autres sites et sur le développement de la population, en l'espèce la régression des eiders, pourraient fournir des indices. La taille du site et du projet ne devrait pas être prise en considération, étant donné que, dans le cas contraire, des parties de sites protégés pourraient perdre en pratique leur statut de zones protégées.

76. La Vogelbescherming propose les étapes suivantes pour l'évaluation:
- si une partie vitale de l'écosystème qui caractérise le site et qui est essentielle à son intégrité et à la cohérence de Natura 2000 était détruite de manière irréversible.
-
- Des effets sont-ils imaginables?
- Les terres visées par le plan ou le projet recouvrent-elles les terres du site visé par les habitats naturels ou les espèces?
- Si ces deux conditions sont remplies, il faut se demander s'il existe le moindre risque pour que l'intégrité du site soit affectée.
77. La Commission exige une interprétation objective qui, dans son application, devrait toutefois s'orienter selon les caractéristiques particulières du site concerné. En particulier, le site serait significativement affecté si:
- les effets devaient rendre impossible ou improbable la réalisation des objectifs de conservation, ou
78. Le gouvernement néerlandais voudrait aussi éviter une appréciation arbitraire ou fortuite du caractère significatif des effets et s'attend à ce que l'on tienne compte des particularités du site concerné, mais aussi des incidences cumulatives liées à d'autres plans ou projets.
79. La PO Kokkelvisserij se réfère au guide¹⁶ et aux effets qui faisaient l'objet de l'arrêt relatif aux Marismas de Santoña¹⁷. D'après cet arrêt, il faudrait des incidences sensibles, relativement graves, irréparables ou difficilement réparables. Compte tenu de la complexité des appréciations en matière d'écologie, la PO Kokkelvisserij refuse une liste définitive de critères. Toutefois, dans chaque cas, elle juge nécessaire de tenir compte de la nature et de l'extension du site ainsi que des effets réels et prévisibles du plan ou du projet, notamment de la question de savoir si ces effets sont de type structurel ou provisoire, c'est-à-dire que l'on pourrait les éviter avec des moyens naturels. Il faudrait également tenir compte des objectifs de conservation du site ainsi que d'autres caractéristiques ou conséquences environnementales.

¹⁶ — Cité à la note 5, point 4.4.1, p. 36 et suiv.

¹⁷ — Arrêt du 2 août 1993, Commission/Espagne (C-355/90, Rec. p. I-4221).

b) Prise de position

80. La limitation de l'évaluation appropriée aux plans et aux projets qui pourraient affecter significativement un site protégé empêche des évaluations appropriées superflues. Cette condition doit être appréciée de manière estimative dans le cadre d'un examen préliminaire, sans anticiper l'évaluation appropriée proprement dite.

81. La notion d'effets significatifs désigne un terme de comparaison, en l'espèce le rapport entre certains effets et un site protégé. Le site protégé est défini par ses objectifs de conservation. Le poids des effets découle de l'ampleur et du type de dommage possible. Le caractère réversible ou compensable des effets, mais également la rareté des habitats ou des espèces concernés revêtent une importance à cet égard.

82. Parmi les parties, seule la Commission cherche à préciser le seuil relatif au caractère significatif des effets. Les critères qu'elle propose — échec des objectifs de conservation ou destruction de parties essentielles du site — placent toutefois ce seuil très haut.

83. La Vogelbescherming et la Waddenvereniging ont fait observer à juste titre, dans le cadre de la procédure orale, que ce critère ne

reflète pas la jurisprudence de la Cour de justice, qui concerne avant tout la directive oiseaux. Ainsi, il ressort de l'arrêt dans l'affaire des digues de Leybucht que toute réduction d'un site protégé donné, par exemple par la construction d'une route¹⁸, doit être assimilée à tout le moins à un effet significatif¹⁹. Dans l'arrêt relatif aux Marismas de Santoña, la Cour de justice a reconnu, sans examiner les effets cumulatifs, que même les projets d'aquaculture²⁰ et de rejet des eaux usées²¹ affectaient significativement le site. Il ne faut toutefois pas penser que chacune de ces interventions était déjà susceptible d'anéantir les objectifs de conservation des sites protégés en cause ou de détruire des parties essentielles de ces sites.

84. Il convient toutefois d'approuver la Commission lorsqu'elle se réfère aux objectifs de conservation d'un site. Ces objectifs définissent son importance dans le cadre de Natura 2000. Par conséquent, chacun de ces objectifs est pertinent pour le réseau. Si l'on admet que des plans ou des projets affectent le site, au motif qu'ils ne font que rendre plus difficile la réalisation de ces objectifs, mais qu'ils ne la rendent toutefois pas impossible ou improbable, la situation en termes d'espèces et d'habitats dans les sites Natura 2000

18 — Arrêt Commission/Espagne, précité à la note 17, point 36.

19 — Arrêt du 28 février 1991, Commission/Allemagne (C-57/89, Rec. p. I-883, points 20 et suiv.).

20 — Arrêt Commission/Espagne, précité à la note 17, points 44 et 46; voir, également, arrêt du 25 novembre 1999, Commission/France (C-96/98, Rec. p. I-8531, point 39).

21 — Arrêt Commission/Espagne, précité à la note 17, points 52 et suiv.

pourrait régresser du fait des plans et des projets. On ne devrait même pas déterminer l'ampleur de cette érosion avec une certaine précision, étant donné que l'on n'a pas procédé à une évaluation appropriée. Ce préjudice ne serait pas compensé, étant donné que l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats ne trouverait pas à s'appliquer.

saies pour déterminer si, en l'espèce, les autorités compétentes ont procédé à une évaluation appropriée et en ont tiré les conséquences nécessaires ou adopté les mesures appropriées pour éviter des détériorations et des perturbations.

85. Par conséquent, tout ce qui compromet les objectifs de conservation doit être en principe considéré comme affectant de manière significative l'ensemble du site. Seuls les effets qui n'affectent aucun objectif de conservation ne sont pas significatifs au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats.

86. Par conséquent, il convient de répondre à cette partie de la troisième question en ce sens que tout ce qui affecte les objectifs de conservation du site en cause affecte ce dernier de manière significative.

1) Sur l'évaluation appropriée

88. En ce qui concerne l'évaluation appropriée, la quatrième question, d'une part, vise de manière générale les critères d'une évaluation appropriée, d'autre part, cherche concrètement à savoir s'il est justifié de refuser des licences pour pêcher des mollusques et s'il existe des «doutes manifestes» quant à l'absence d'effets significatifs. Dans ce contexte, le Raad van State demande s'il faut tenir compte du principe de précaution.

a) Arguments des parties

D — Sur la quatrième question: l'évaluation appropriée/les mesures appropriées

i) Généralités

87. Par la quatrième question, le Raad van State cherche à obtenir les précisions néces-

89. La PO Kokkelvisserij propose de déduire les critères de l'évaluation appropriée des

paragraphe 2 et 3 de l'article 2 de la directive habitats, d'après lesquels il faut, d'une part, 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, mais d'après lesquels il faut, d'autre part, tenir compte des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales.

concrétise déjà de manière suffisamment claire le principe de précaution de sorte qu'il est superflu de recourir à l'article 174, paragraphe 2, CE.

90. Les autres parties s'accordent en revanche pour affirmer qu'une évaluation appropriée doit avoir pour objet les incidences des plans ou des projets sur les objectifs de conservation du site en cause. À cet effet, elles proposent des méthodes plus ou moins détaillées.

iii) Sur les doutes quant à l'absence d'effets

92. La Commission se réfère aux versions anglaise et française de l'article 6, paragraphe 3, deuxième phrase, de la directive habitats, dans lesquelles il est indiqué que les autorités compétentes doivent être certaines qu'un site n'est pas affecté en tant que tel. Tout comme la Vogelbescherming et la Waddenvereniging, elle en déduit qu'il ne doit exister aucun doute quant au fait que de tels effets sont improbables.

ii) Sur le principe de précaution

91. La Waddenvereniging, la Commission, le gouvernement néerlandais et la PO Kokkelvisserij défendent l'opinion selon laquelle il faut appliquer le principe de précaution prévu à l'article 174, paragraphe 2, CE à l'interprétation de l'article 6, paragraphes 2 et 3, de la directive habitats. La Vogelbescherming est d'avis que l'article 6, paragraphes 2 et 3, de la directive habitats

93. Le gouvernement néerlandais défend l'opinion selon laquelle le critère relatif au doute manifeste doit s'appliquer à l'article 6, paragraphes 2 et 3 de la directive habitats. En cas d'application du paragraphe 3, première phrase, des doutes manifestes seraient nécessaires pour entraîner une évaluation appropriée. Dans le cadre du paragraphe 3, deuxième phrase, l'autorisation devrait déjà être possible s'il n'y a pas de certitude absolue, mais seulement un haut degré de certitude que des perturbations sont exclues. Selon le gouvernement néerlandais, on pourrait rarement atteindre une certitude absolue. Par conséquent, on ne pourrait refuser l'approbation d'un plan ou d'un projet que s'il subsiste des doutes manifestes après avoir procédé à l'évaluation appropriée.

94. La PO Kokkelvisserij défend l'opinion selon laquelle le principe de précaution serait trop étendu si l'on devait refuser l'autorisation chaque fois qu'il existe un doute quant à l'absence d'effets. En se référant dans le même temps au principe de proportionnalité, elle propose, en cas d'incertitude scientifique, de prendre les mesures appropriées, qui normalement ne pourraient pas exclure tous risques.

96. La plupart des versions linguistiques, mais également le dixième considérant de la version allemande, exigent expressément une évaluation *appropriée*. Ainsi que l'indique à juste titre notamment la Commission, il ressort en outre du texte de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats qu'une évaluation appropriée doit précéder l'approbation d'un plan ou d'un projet et qu'elle doit tenir compte des effets cumulatifs qui découlent de la combinaison avec d'autres plans ou projets.

b) Prise de position

i) Sur l'évaluation appropriée

95. Il convient tout d'abord de faire observer que la directive habitats ne prévoit aucune méthode pour la mise en œuvre d'une évaluation appropriée. À cet égard, il pourrait être utile de se référer aux documents pertinents de la Commission²², bien que ces derniers ne soient pas juridiquement contraignants. En aucune façon, la Cour de justice ne pourrait développer de manière abstraite une méthode déterminée relative à l'évaluation appropriée. Toutefois, il est possible de déduire de la directive certaines conditions-cadres.

97. Cette évaluation doit nécessairement comparer tous les éléments découlant du plan ou du projet qui affectent les objectifs de conservation du site. À cet effet, il faut identifier à la fois les effets et les objectifs de conservation. Les objectifs de conservation peuvent être déduits de la situation prévalant sur le site. Cependant, on rencontrera régulièrement des difficultés pour appréhender de manière exhaustive tous les effets. Dans de nombreux domaines, il existe une grande incertitude scientifique quant aux liens de cause à effet. Lorsque, même après avoir exploité tous les moyens et toutes les sources scientifiques, on ne parvient pas à une certitude, on devra donc également travailler sur la base de probabilités et d'estimations. Il faudra le mentionner et le justifier.

98. À la suite d'une évaluation appropriée, il faut adopter une décision motivée sur la

22 — Voir, par exemple, le guide cité à la note 5, ainsi que le document intitulé «Assessment of Plans and Projects Significantly Affecting Natura 2000 sites — Methodological guidance on the provisions of Article 6 (3) and (4) of the Habitats Directive 92/43/EEC», de novembre 2001.

question de savoir si le site concerné est affecté en tant que tel. À cette occasion, il faut mentionner les domaines pour lesquels on n'a pas pu déterminer avec certitude l'existence ou l'absence d'effets, ainsi que les conclusions que l'on en a tirées.

ii) Sur la prise en compte du principe de précaution et sur les doutes acceptables pour l'approbation des plans et des projets

99. En ce qui concerne la décision d'approbation, la version allemande de l'article 6, paragraphe 3, deuxième phrase, de la directive habitats prévoit que cette autorisation n'intervient que si les autorités compétentes, compte tenu des résultats de l'évaluation appropriée, ont constaté que le site n'est pas affecté en tant que tel. Ainsi que le souligne à juste titre la Commission, les autres versions linguistiques vont au-delà d'une simple «constatation», en ce qu'elles exigent que les autorités compétentes parviennent à une certitude sur ce point. Par conséquent, il faut supposer que l'autorisation, qui, dans la version allemande, dépend d'une constatation, ne peut être octroyée que si l'autorité compétente est certaine, compte tenu de l'évaluation appropriée, que le site n'est pas affecté en tant que tel²³. Par conséquent, pour la décision, il n'est pas déterminant de savoir si l'on peut démontrer un tel effet,

mais — à l'inverse — il importe que l'autorité qui donne l'autorisation constate l'absence d'effets.

100. Cette règle concrétise le principe de précaution visé à l'article 174, paragraphe 2, CE pour la protection des sites dans le cadre de Natura 2000. Le principe de précaution n'est pas défini en droit communautaire. Dans la jurisprudence, il fait avant tout l'objet de débats en ce sens que, lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à la portée de risques, on peut prendre des mesures de protection sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées²⁴. Par conséquent, c'est l'élément d'incertitude scientifique quant au risque qui est déterminant²⁵. Toutefois, dans chaque cas particulier, il faut mettre en rapport les interventions liées aux mesures de protection avec le prétendu risque. Dans sa communication sur le recours au principe de précaution, la Commission constate que juger ce qui est un niveau «acceptable» de risque pour la société est une responsabilité éminemment politique²⁶. Il ne peut être satisfait à cette responsabilité que si, avant une décision,

23 — En ce sens, voir également les conclusions présentées le 6 novembre 2003 par l'avocat général Léger dans l'affaire Commission/Autriche (arrêt du 29 janvier 2004, C-209/02, Rec. p. I-1211, relatif au terrain de golf Wörschach, points 40 et suiv.). Le point 30 de la version allemande des conclusions se base sur la divergence entre la version allemande et les autres versions linguistiques de la directive.

24 — Arrêts du 5 mai 1998, National Farmers' Union e.a. (C-157/96, Rec. p. I-2211, point 63) et Royaume-Uni/Commission (C-180/96, Rec. p. I-2265, point 99), ainsi que du 9 septembre 2003, Monsanto Agricoltura Italia e.a. (C-236/01, Rec. p. I-8105, point 111).

25 — Ainsi, la déclaration ministérielle de la sixième conférence gouvernementale trilatérale relative à la protection de la mer des Wadden, qui s'est tenue le 13 novembre 1991 à Esbjerg, a défini le principe de précaution comme suit: «Il s'agit de mesures à prendre pour éviter des activités dont il faut supposer qu'elles ont une incidence dommageable significative sur l'environnement, même s'il n'est pas pleinement prouvé d'un point de vue scientifique que ces incidences se trouvent dans un rapport de cause à effet avec les activités».

26 — Communication de la Commission, du 2 février 2000, sur le recours au principe de précaution (COM/2000/001 final, point 5.2.1).

l'incertitude scientifique est réduite à un minimum en recourant aux meilleurs moyens scientifiques disponibles.

risques résiduels ne peuvent pas mettre en doute cette certitude.

101. Par conséquent, les arrêts de la Cour de justice ne visaient pas de manière abstraite une «violation» du principe de précaution, mais l'application de dispositions qui concrétisaient ce principe dans des domaines déterminés²⁷. En règle générale, ces dispositions, d'une part, prévoient une appréciation scientifique approfondie et, d'autre part, déterminent le degré de risque résiduel acceptable, c'est-à-dire la marge d'appréciation de l'autorité en cause.

102. L'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats correspond à ce type de règle. Aux fins d'éviter que les sites Natura 2000 soient affectés en tant que tels, il est tout d'abord prévu de recourir aux meilleurs moyens scientifiques disponibles. Pour ce faire, on examine préalablement la question de savoir si le site peut être significativement affecté et, ensuite, le cas échéant, on procède à une évaluation appropriée. Le degré de risque encore acceptable pour le site en cause après cette évaluation est fixé au paragraphe 3, deuxième phrase. D'après cette disposition, les autorités ne peuvent accorder une autorisation que si elles sont certaines que le site n'est pas affecté en tant que tel. Dès lors, les

103. Toutefois, il pourrait être contraire au principe de proportionnalité, avancé par la PO *Kokkelvisserij*, d'exiger une certitude quant au fait que le site n'est pas affecté en tant que tel avant qu'une autorité puisse approuver un plan ou un projet.

104. Selon une jurisprudence constante de la Cour de justice, le principe de proportionnalité fait partie des principes généraux du droit communautaire. Une mesure n'est proportionnelle que si les inconvénients causés ne sont pas démesurés par rapport aux objectifs poursuivis²⁸. Il faut tenir compte de ce principe lors de l'interprétation du droit communautaire²⁹.

105. Le critère d'autorisation prévu à l'article 6, paragraphe 3, deuxième phrase, de la directive habitats est en mesure d'éviter que les sites soient affectés. On ne distingue pas un moyen moins radical de parvenir à cet objectif avec la même certitude. Les doutes

27 — Voir arrêts du 21 mars 2000, *Greenpeace France e.a.* (C-6/99, Rec. p. I-1651, points 44 et suiv.), et *Monsanto Agricoltura Italia e.a.* (précité à la note 24, points 112 et suiv.), tous deux concernaient la réglementation en matière de technique génétique.

28 — Voir, par exemple, arrêts du 13 mai 1997, *Allemagne/Parlement* (C-233/94, Rec. p. I-2405, point 54); du 2 avril 1998, *Norbrook Laboratories* (C-127/95, Rec. p. I-1531, point 89), et du 12 mars 2002, *Omega Air* (C-27/00 et C-122/00, Rec. p. I-2569, point 62).

29 — Arrêt du 18 octobre 1989, *Orkem/Commission* (374/87, Rec. p. 3283, point 28).

ne peuvent concerner que le rapport entre le critère d'autorisation et la protection du site que l'on peut ainsi atteindre.

figurent notamment dans l'évaluation appropriée. Le résultat de cette appréciation est nécessairement de nature subjective. Par conséquent, l'autorité compétente peut parvenir, de son point de vue, à la certitude que le site ne sera pas affecté, bien que, en toute hypothèse, d'un point de vue objectif, il n'existe pas de certitude absolue.

106. Cependant, il faut éviter des résultats disproportionnés dans le cadre de l'autorisation dérogatoire prévue à l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats. D'après cette disposition, des plans ou des projets peuvent être acceptés de manière dérogatoire en dépit de conclusions négatives de l'évaluation appropriée, lorsqu'il existe des raisons impératives d'intérêt public majeur, qu'il n'y a pas de solutions alternatives et que toutes les mesures compensatoires nécessaires ont été prises pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 est protégée. Ainsi, à l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats, le législateur communautaire a lui-même établi un équilibre entre la protection de la nature et les autres intérêts. Par conséquent, on ne saurait constater une violation du principe de proportionnalité.

108. Un tel résultat de l'appréciation n'est défendable que si, à tout le moins, la conviction de l'autorité compétente ne fait place à aucun doute quant à l'absence d'éléments affectant le site en tant que tel. Tout comme dans le cadre de l'examen préliminaire, prévu à l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive habitats, visant à déterminer s'il est possible que les sites soient significativement affectés, il faut tenir compte tant de la probabilité de la survenance du dommage que du type et de l'ampleur du dommage auquel il faut s'attendre³⁰. Des mesures visant à réduire ou à éviter le dommage peuvent également jouer un rôle. En cas d'incertitude scientifique, on peut justement obtenir de nouvelles connaissances sur les effets grâce à une observation scientifique et, par conséquent, piloter la mise en place du plan ou du projet.

107. La certitude nécessaire ne peut toutefois pas se comprendre comme une certitude absolue, étant donné que celle-ci n'existe pratiquement pas. Il ressort plutôt du texte de l'article 6, paragraphe 3, deuxième phrase, de la directive habitats que l'autorité compétente doit adopter une décision en appréciant toutes les informations pertinentes, qui

109. En toute hypothèse, les considérations déterminantes doivent figurer dans l'appro-

30 — Voir ci-dessus, point 73.

bation. On peut les contrôler, du moins dans la mesure où l'autorité qui donne son approbation a outrepassé son pouvoir d'appréciation. Cela devrait être notamment le cas lorsqu'on conteste, sans arguments convaincants, des constatations de l'évaluation appropriée relatives aux éventuels effets³¹.

conséquences dommageables significatives, mais non pas que ces conséquences sont certainement absentes.

110. Il est douteux que la règle néerlandaise relative à la nécessité d'un doute manifeste corresponde au niveau de risque acceptable ainsi défini. Elle qualifie d'acceptable un risque de perturbations qui peut toutefois toujours donner lieu à des doutes, raisonnables mais non manifestes. Cependant, de tels doutes raisonnables s'opposeraient à la certitude, nécessaire du point de vue juridique, que le site n'est pas affecté en tant que tel. Les considérations du Raad van State relatives aux connaissances scientifiques actuelles confirment cette appréciation. Il cite un rapport d'expertise qui parvient à la conclusion qu'il existe des lacunes dans les connaissances et que la plupart des résultats de l'examen disponibles et utilisés n'indiquent pas clairement des conséquences dommageables significatives (irréversibles) pour l'écosystème. Toutefois, cette affirmation signifie uniquement que l'on ne saurait constater avec certitude la présence de

111. En résumé, il convient de répondre à la quatrième question — dans la mesure où elle vise l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats — en ce sens qu'une évaluation appropriée:

- doit précéder l'autorisation d'un plan ou d'un projet,
- tenir compte des effets cumulatifs et
- illustrer tous les éléments affectant les objectifs de conservation.

Les autorités compétentes n'autorisent un plan ou un projet que si, après appréciation de toutes les informations pertinentes, notamment de l'évaluation appropriée, elles sont certaines que le site en cause n'est pas affecté en tant que tel. Cela suppose que, lorsque les autorités compétentes sont convaincues, il ne subsiste aucun doute raisonnable quant à l'absence d'un tel effet.

31 — L'avocat général Léger a déclaré dans ses conclusions présentées dans l'affaire Commission/Autriche (précitée à la note 23, au point 39), en ce qui concerne déjà une violation de l'article 6, paragraphe 3, deuxième phrase, de la directive habitats, que les autorités compétentes avaient approuvé le projet bien que l'évaluation appropriée avait révélé un risque non négligeable de perturbations significatives.

2) Sur l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats

112. La quatrième question ne vise pas uniquement une interprétation de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats, mais également l'éventuelle application de l'article 6, paragraphe 2, qui entrerait en ligne de compte en l'espèce si l'octroi de licences annuelles pour la pêche à la coque n'était pas qualifié de plan ou de projet.

a) Arguments des parties

113. En ce qui concerne les «mesures appropriées» au sens de l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats, le gouvernement néerlandais, la PO Kokkelvisserij et la Vogelbescherming partent du principe qu'il faut tenir compte, d'une part, des besoins de chaque site, d'autre part, également des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales, conformément à l'article 2, paragraphe 3, de la directive habitats.

114. Le gouvernement néerlandais défend l'opinion selon laquelle, même dans le cadre de l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats, des doutes manifestes quant à l'absence d'effets sont nécessaires pour entraîner des mesures destinées à éviter un dommage.

115. La Commission souligne que l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats exige des mesures préventives pour éviter des détériorations et des perturbations significatives.

b) Prise de position

116. Compte tenu de la position que nous défendons dans la présente affaire, il n'est pas nécessaire de répondre à la quatrième question en ce qui concerne l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats. Au moment d'approuver un plan ou un projet, cette disposition n'a pas de fonction propre³² par rapport à l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats. Si toutefois la Cour de justice devait parvenir à la conclusion que l'octroi annuel de licences pour la pêche aux mollusques ne doit pas être qualifié de plan ou de projet, se poserait la question des conditions découlant de l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats pour l'octroi des licences.

117. À cet égard, il convient de rappeler que, pour le cas de l'approbation d'un plan ou d'un projet, la constatation, visée à l'article 6, paragraphe 3, deuxième phrase, de la directive habitats, que le site ne sera pas affecté en tant que tel doit en même temps exclure des détériorations et des perturbations significatives au sens de l'article 6, paragraphe 2, de la

32 — Voir ci-dessus, point 56.

directive habitats³³. Il serait tout aussi peu imaginable qu'une mesure qui affecte un site Natura 2000 en tant que tel ne doive pas être qualifiée dans le même temps de détérioration ou de perturbation significative. Par conséquent, le critère de protection matérielle de l'article 6, paragraphes 2 et 3, de la directive habitats est identique. En conséquence, les mesures appropriées visées à l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats doivent garantir qu'un site Natura 2000 n'est pas affecté en tant que tel.

118. Cette obligation est permanente, c'est-à-dire même lorsqu'il faut prendre une décision en ce qui concerne l'autorisation d'une réalisation qui ne doit pas être qualifiée de plan ou de projet. À la différence de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats, le paragraphe 2 ne comporte toutefois aucune règle spécifique sur la manière de concrétiser cette protection du site dans le cadre d'une telle procédure d'autorisation. Par conséquent, les autorités compétentes peuvent également adopter d'autres mesures que celles prévues à l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats pour garantir cet objectif de protection. Cependant, l'efficacité de ces mesures ne peut pas être inférieure à celle de la procédure prévue à l'article 6, paragraphe 3. Ce degré de protection ne serait plus garanti si l'on accordait une autorisation alors qu'il existe des doutes raisonnables quant à l'absence d'un effet sur le site en tant que tel.

119. Pour être complet, il convient de faire observer que, le cas échéant, il faudrait également appliquer les critères de l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats pour autoriser, à titre exceptionnel, des projets qui affecteraient un site en tant que tel. Ce faisant, on pourrait concrétiser, conformément à l'article 2, paragraphe 3, de la directive habitats, les exigences économiques, sociales et culturelles, les particularités régionales et locales, ainsi que, dans le même temps, le principe de proportionnalité.

120. Par conséquent, il convient de répondre à cette partie de la quatrième question en ce sens que, en cas d'application de l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats à l'autorisation d'un projet, une telle autorisation doit matériellement garantir le même degré de protection qu'une autorisation octroyée en application de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats.

E — Sur la cinquième question: l'applicabilité directe de l'article 6, paragraphes 2 et 3, de la directive habitats

121. Enfin, le Raad van State cherche à savoir si, en l'absence d'une transposition en

33 — Voir ci-dessus, point 56.

droit néerlandais, l'article 6, paragraphes 2 et 3, de la directive habitats produit un effet direct, en ce sens que les particuliers peuvent s'en prévaloir devant le juge national et que celui-ci doit leur assurer une protection juridique.

124. Le gouvernement néerlandais fait également valoir que les deux dispositions peuvent à tout le moins fonder une obligation suffisamment claire dans les cas où les limites du pouvoir octroyé aux États membres sont atteintes. Il s'en remet toutefois à la décision de la Cour de justice.

1) Arguments des parties

122. La Waddenvereniging et la Vogelbescherming défendent l'opinion selon laquelle les paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de la directive habitats sont suffisamment clairs et inconditionnels pour pouvoir être directement applicables.

125. La Commission considère comme improbable l'applicabilité directe de l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats, étant donné que cela laisserait aux États membres la possibilité de décider des mesures à adopter. En revanche, l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats serait suffisamment clair et également inconditionnel, en tout cas après qu'un site protégé déterminé a été désigné.

123. De plus, la Vogelbescherming fait observer que le Raad van State lui-même, en citant les arrêts *WWF e.a.*³⁴ et *Linster*³⁵, part déjà du principe de l'applicabilité directe de l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats. En toute hypothèse, il serait possible, au sens de ces arrêts, de constater une violation du pouvoir d'appréciation dont disposent les États membres.

126. La PO Kokkelvisserij s'oppose à une application directe des deux dispositions. Cela découlerait déjà du fait que la Commission n'a pas encore arrêté la liste des sites d'importance communautaire, prévue à l'article 4, paragraphe 2, de la directive habitats. De même, les deux dispositions accorderaient aux États membres un pouvoir d'appréciation et ne seraient pas suffisamment claires. Par ailleurs, en l'espèce, il ne serait pas question d'utiliser les dispositions litigieuses au sens d'un droit de se défendre, mais il serait plutôt question que ces dispositions fondent des droits. Au cours

34 — Arrêt du 16 septembre 1999 (C-435/97, Rec. p. I-5613).

35 — Arrêt du 19 septembre 2000 (C-287/98, Rec. p. I-6917).

de la procédure orale, la PO Kokkelvisserij a finalement défendu l'opinion selon laquelle une application directe aboutirait immanquablement à une application horizontale au détriment des tiers.

129. Conformément à l'article 23 de la directive habitats, les États membres devaient la transposer dans un délai de deux ans à compter de sa notification. La directive a été notifiée le 5 juin 1992, de sorte que le délai fixé pour sa transposition a expiré le 5 juin 1994³⁷.

2) Prise de position

127. La question du Raad van State implique l'examen de trois aspects. Il faut préciser si l'article 6, paragraphes 2 et 3, de la directive habitats remplit les conditions pour être directement applicable, spécifier qui, dans les États membres, peut les invoquer, et à quelles conditions, et apprécier si la charge indirecte imposée aux pêcheurs de mollusques s'oppose à une application directe.

130. Les deux dispositions ne sont pas conditionnelles, à tout le moins en ce qui concerne la mer des Wadden. Contrairement à ce que pense la PO Kokkelvisserij, l'absence, en l'espèce, d'une liste de sites d'importance communautaire, visée à l'article 4, paragraphe 2, de la directive habitats, importe peu. L'article 6, paragraphes 2 à 4, de la directive habitats s'applique en effet, en vertu de l'article 7 de la directive habitats, à la mer des Wadden en tant que zone de protection spéciale au sens de la directive oiseaux indépendamment de l'établissement de cette liste³⁸.

a) Sur l'applicabilité directe

128. Selon une jurisprudence constante, une disposition d'une directive est directement applicable après l'expiration du délai de transposition lorsque, du point de vue de son contenu, elle est inconditionnelle et suffisamment précise³⁶.

131. En ce qui concerne la précision des dispositions, l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats établit une règle compor-

36 — Voir, entre autres, arrêt du 11 juillet 2002, Marks & Spencer (C-62/00, Rec. p. I-6325, point 25), ainsi que la jurisprudence qui y est citée.

37 — Arrêts du 26 juin 1997, Commission/Grèce (C-329/96, Rec. p. I-3749, point 2), et du 11 décembre 1997, Commission/Allemagne (C-83/97, Rec. p. I-7191, point 2).

38 — La question de savoir dans quelle mesure ces dispositions s'appliquent déjà avant l'établissement de cette liste aux sites tels que définis par la directive habitats devra être examinée dans le cadre de l'affaire Società Italiana Dragaggi e.a. (C-117/03, JO 2003, C 146, p. 19).

tant plusieurs étapes dans son application, qui définit clairement, à chaque étape, les conditions et les conséquences juridiques. Compte tenu du pouvoir d'appréciation précité des autorités donnant leur autorisation, cette disposition est donc susceptible de s'appliquer directement.

132. De même, l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats a des conditions clairement définies, à savoir la détérioration ou la perturbation significative de sites. Par ailleurs, il existe un pouvoir d'appréciation en ce qui concerne les mesures susceptibles d'éviter ces effets.

133. Ce pouvoir pourrait s'opposer à une application directe³⁹. De l'avis de la Commission, un arrêt de la Cour de justice portant sur l'article 4 de la directive 75/442/CEE, relative aux déchets⁴⁰, militerait également en faveur de cette conclusion. Cette disposition est qualifiée de générale tout comme l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats. La Cour de justice a déclaré que l'article 4 de la directive 75/442 a un caractère programmatique et énonce les objectifs que les États membres doivent respecter dans l'exécution d'autres obligations plus spécifiques. Cette disposition

délimiterait le cadre dans lequel doit se dérouler l'activité des États membres en matière de traitement des déchets et n'imposerait pas en soi l'adoption de mesures concrètes ou telle ou telle méthode d'élimination des déchets⁴¹.

134. Un examen plus détaillé fait toutefois apparaître que les articles 4 de la directive 75/442 et 6, paragraphe 2, de la directive habitats ne sont pas similaires. L'article 6, paragraphe 2, n'énonce pas les objectifs de la directive habitats et cette disposition n'est pas non plus concrétisée par d'autres dispositions.

135. Plus parlants sont les parallèles avec les arrêts dans lesquels la Cour de justice, en dépit d'un pouvoir d'appréciation des États membres, a reconnu l'applicabilité directe. Ainsi, dans l'arrêt *WWF e.a.*, la Cour de justice a déclaré que les citoyens pouvaient également faire valoir devant les juridictions nationales que le législateur national avait outrepassé le pouvoir d'appréciation que lui octroie le droit communautaire lors de la transposition d'une directive⁴². Dans le cas contraire, l'effet contraignant de la directive serait remis en cause.

41 — Arrêt du 23 février 1994, *Comitato di coordinamento per la difesa della cava e.a.* (C-236/92, Rec. p. I-483, points 8 et suiv.).

42 — Arrêt précité à la note 34, points 69 et suiv. Voir, également, arrêts *Linster*, précité à la note 35, point 32, et *Kraaijeveld e.a.*, précité à la note 6, point 56, ainsi que du 1^{er} février 1977, *Verbond van Nederlandse Ondernemingen* (51/76, Rec. p. 113, points 22 à 24). Voir, également, point 71 des conclusions présentées par l'avocat général Alber le 9 septembre 2003 dans l'affaire *Rieser* (C-157/02, arrêt du 5 février 2004, Rec. p. I-1477, p. I-1481).

39 — En ce sens, voir les conclusions présentées par l'avocat général Fennelly dans l'affaire *Commission/France*, précitée à la note 9, point 16.

40 — Directive du Conseil, du 15 juillet 1975 (JO L 194, p. 39), telle que modifiée par la directive 91/156/CEE du Conseil, du 18 mars 1991 (JO L 78, p. 32).

136. La transposition de l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats ne concerne certes pas nécessairement des mesures législatives. Les juridictions peuvent toutefois a fortiori déterminer si le pouvoir d'appréciation a été respecté lors du choix des mesures appropriées. En particulier, lorsqu'aucune mesure n'a été prise pour éviter une détérioration ou une perturbation significative imminente ou lorsque, en dépit de l'inefficacité manifeste des mesures adoptées, aucune autre mesure n'a été prise, il devrait être relativement simple de constater une erreur d'appréciation.

137. Par conséquent, l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats est directement applicable dans la mesure où l'on fait valoir une erreur d'appréciation.

b) Sur la question de savoir si les particuliers peuvent invoquer l'article 6, paragraphes 2 et 3, de la directive habitats

138. L'applicabilité directe d'une disposition du droit communautaire n'implique pas nécessairement que chaque particulier peut saisir les juridictions lorsque cette disposition n'est pas respectée. En l'espèce se pose la question de savoir si, et à quelles

conditions, les particuliers — ou les organisations non gouvernementales — peuvent invoquer des dispositions qui ont pour objet la conservation des habitats naturels et des espèces.

139. Selon la jurisprudence constante de la Cour de justice, dans tous les cas où des dispositions d'une directive apparaissent comme étant, du point de vue de leur contenu, inconditionnelles et suffisamment précises, ces dispositions peuvent être invoquées, à défaut de mesures d'application prises dans les délais, à l'encontre de toute disposition nationale non conforme à la directive, ou encore en tant qu'elles sont de nature à définir des droits que les particuliers sont en mesure de faire valoir à l'égard de l'État⁴³.

140. Par conséquent, la Cour de justice opère une distinction entre les dispositions directement applicables d'une directive, selon qu'il s'agisse d'une possibilité de se défendre ou du fondement d'un droit. Alors que l'on peut mettre en œuvre la possibilité de se défendre contre une disposition nationale contraire, les droits doivent être fixés dans la disposition correspondante⁴⁴.

43 — Arrêts du 19 janvier 1982, Becker (8/81, Rec. p. 53, point 25), et du 20 mai 2003, Österreichischer Rundfunk e.a. (C-465/00, C-138/01 et C-139/01, Rec. p. I-4989, point 98, ainsi que la jurisprudence qui y est citée).

44 — Voir arrêt du 18 octobre 2001, Ghahreveran (C-441/99, Rec. p. I-7687, point 45).

141. En ce qui concerne l'aspect droit de se défendre, la possibilité d'invoquer la disposition découle de l'intervention (contraire au droit communautaire) contre laquelle il faut se défendre. Si le droit national prévoit des possibilités de recours contre cette intervention, il faut tenir compte, dans ce cadre, de toutes les dispositions pertinentes et directement applicables de la directive. Sous cet aspect, le particulier peut donc invoquer l'article 6, paragraphes 2 et 3, de la directive habitats, lorsque des possibilités de protection juridique lui sont ouvertes contre les mesures qui violent lesdites dispositions⁴⁵.

142. Dans la mesure où des dispositions directement applicables d'une directive fondent des droits, le droit national doit respecter des standards minimaux du droit communautaire lorsqu'il prévoit des possibilités de protection juridique. Il ressort de la jurisprudence constante de la Cour que, en l'absence de réglementation communautaire en la matière, il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de régler les modalités procédurales des recours destinés à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent de l'effet direct du droit communautaire, pour autant que ces modalités ne soient pas moins favorables que celles concernant des recours similaires de nature interne (principe d'équivalence) et qu'elles ne rendent pas pratiquement impos-

sible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique communautaire (principe d'effectivité)⁴⁶.

143. En l'espèce, il n'existe toutefois aucune indication de ce que des droits pour un particulier sont fondés. L'objectif de protection de l'article 6, paragraphes 2 et 3, de la directive habitats est la conservation des habitats et des espèces au sein des sites qui font partie de Natura 2000. Contrairement aux réglementations relatives à la qualité de l'air ambiant ou des eaux⁴⁷, la protection du patrimoine naturel commun est certes d'un grand intérêt⁴⁸, mais elle ne fonde aucun droit au profit des particuliers. Les intérêts personnels des particuliers ne peuvent être défendus qu'indirectement, en quelque sorte en tant qu'intérêts accessoires.

144. Par conséquent, il convient de répondre à la cinquième question en ce sens que les particuliers peuvent se prévaloir de l'article 6,

45 — Voir, notamment, arrêt du 7 mars 1996, *Associazione Italiana per il WWF e.a.* (C-118/94, Rec. p. I-1223, point 19), relatif à la directive oiseaux, ainsi que arrêt *Linster*, précité à la note 35, points 31 et suiv.

46 — Arrêts du 10 avril 2003, *Steffensen* (C-276/01, Rec. p. I-3735, point 60), et *Peterbroeck*, précité à la note 4, point 12.

47 — Arrêts du 30 mai 1991, *Commission/Allemagne* (C-361/88, Rec. p. I-2567, point 16), relatif à la qualité de l'air-anhydride sulfureux-particules; *Commission/Allemagne* (C-59/89, Rec. p. I-2607, point 19), relatif à la qualité de l'air, du 17 octobre 1991, *Commission/Allemagne* (C-58/89, Rec. p. I-4983, point 14), relatif aux eaux superficielles, et du 12 décembre 1996, *Commission/Allemagne* (C-298/95, Rec. p. I-6747, point 16), relatif aux eaux conchylicoles.

48 — Arrêts du 8 juillet 1987, *Commission/Belgique* (247/85, Rec. p. 3029, point 9); du 13 octobre 1987, *Commission/Pays-Bas* (236/85, Rec. p. 3989, point 5), et du 2 avril 1988, *Commission/France* (252/85, Rec. p. 2243, point 5).

paragraphe 2 et 3, de la directive habitats dans la mesure où le droit national leur ouvre des possibilités de protection juridique contre des mesures qui violent lesdites dispositions.

c) Sur la charge que représente pour les tiers l'application directe de l'article 6, paragraphes 2 et 3, de la directive habitats

145. Les inconvénients pour la pêche aux mollusques avancés par la PO Kokkelvisserij pourraient, dans le cas d'espèce, s'opposer à l'application directe de l'article 6, paragraphes 2 et 3, de la directive habitats.

146. Il est vrai que, selon la jurisprudence, des directives non transposées ne sauraient faire naître pour les particuliers des obligations vis-à-vis d'autres particuliers ni même vis-à-vis de l'État membre lui-même⁴⁹. Cette jurisprudence se fonde sur le fait que les directives, conformément à l'article 249 CE, ne visent que les États membres qui en sont les destinataires, mais pas les particuliers. On pourrait la comprendre en ce sens qu'il faudrait exclure toute charge pour les citoyens fondée sur des directives directement applicables.

49 — Arrêt du 11 juin 1987, Pretore di Salò (14/86, Rec. p. 2545, point 19). Voir, également, arrêt du 14 juillet 1994, Faccini Dori (C-91/92, Rec. p. I-3325, points 20 et suiv.).

147. À cet égard, il convient tout d'abord de constater que, en toute hypothèse, les dispositions du droit national doivent être interprétées, dans la mesure du possible, en ce sens que les objectifs du droit communautaire et, notamment, des dispositions de la directive applicables soient atteints⁵⁰. Le Raad van State affirme lui-même qu'une telle interprétation, conforme à la directive, de l'article 12 de la Natuurbeschermingswet est possible. Un éventuel pouvoir d'appréciation existant devrait être aussi exercé en ce sens.

148. De plus, une analyse plus poussée fait apparaître que la jurisprudence ne s'oppose pas nécessairement à toute charge imposée aux citoyens sur la base de directives directement applicables. Les arrêts rejetant une application directe concernaient, d'une part, l'application de directives aux relations de droit civil entre citoyens⁵¹, d'autre part, les obligations des citoyens vis-à-vis de l'État, notamment dans le domaine du droit pénal⁵². Il ressort en outre de l'arrêt Busseni⁵³, qui concernait le rang d'une créance de la Communauté en cas de faillite, que des directives directement applicables ne sauraient remettre en cause des droits acquis.

50 — Arrêts du 13 novembre 1990, Marleasing (C-106/89, Rec. p. I-4135, point 8); du 16 décembre 1993, Wagner Miret (C-334/92, Rec. p. I-6911, point 20), et Faccini Dori, précité à la note 49, point 26.

51 — Arrêts Faccini Dori, précité à la note 49, et du 26 février 1986, Marshall (152/84, Rec. p. 723, point 48).

52 — Arrêts du 8 octobre 1987, Kolpinghuis Nijmegen (80/86, Rec. p. 3969, points 6 et suiv.), et Pretore di Salò, précité à la note 49.

53 — Arrêt du 22 février 1990 (C-221/88, Rec. p. I-495, points 23 et suiv.).

149. Si une activité nécessite toutefois une autorisation avant de pouvoir être exercée, une application directe des dispositions d'une directive, en cas de décision portant sur cette autorisation, ne fait pas naître une obligation directe dans le chef des particuliers et elle n'affecte pas les droits acquis. Au contraire, elle s'oppose uniquement à un avantage pour le particulier qui suppose une décision étatique en sa faveur. Cette décision se fonderait sur des dispositions du droit national qui seraient contraires aux exigences de la directive. Par conséquent, avec une telle décision, l'État membre manquerait aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive. Une telle décision — en faveur d'un particulier, mais violant le droit communautaire — ne peut toutefois pas être adoptée par les États membres. Les dispositions correspondantes du droit national qui fondent un tel avantage soit doivent être interprétées et appliquées de manière conforme à la directive, soit ne doivent pas s'appliquer — dans la mesure où une interprétation conforme n'est pas possible. Dans la mesure où, à tout le moins, les situations juridiques fondées sur le droit communautaire ne sont pas affectées, une telle charge indirecte dans le chef des citoyens ne s'oppose pas à ce que les autorités étatiques soient liées par les directives directement applicables.

150. Cette opinion peut se fonder sur d'autres affaires dans lesquelles la Cour de

justice a admis une charge indirecte pour les particuliers en raison de l'application directe des directives⁵⁴. La Cour de justice a récemment confirmé cette opinion, lorsqu'elle a déclaré que de simples effets négatifs sur les droits de tiers, même s'ils sont certains, ne justifient pas de refuser au particulier le droit d'invoquer les dispositions d'une directive à l'encontre de l'État membre concerné⁵⁵.

151. En résumé, il convient donc de répondre à la cinquième question en ce sens que les particuliers peuvent invoquer l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats dans la mesure où le droit national leur ouvre des possibilités de protection juridique contre les mesures qui violent cette disposition. Dans les mêmes conditions, ils peuvent invoquer l'article 6, paragraphe 2, de ladite directive, dans la mesure où ils font valoir une erreur d'appréciation. Une charge indirecte pour les citoyens, qui n'affecte pas une situation juridique protégée par le droit communautaire, ne s'oppose pas au fait que les autorités nationales soient (verticalement) liées par l'application directe des directives.

54 — Arrêts du 22 juin 1989, *Fratelli Costanzo* (103/88, Rec. p. 1839, point 28), et du 24 septembre 1998, *Tögel* (C-76/97, Rec. p. I-5357, point 52), (tous deux concernaient un marché public), ainsi que du 12 novembre 1996, *Smith & Nephew et Primecrown* (C-201/94, Rec. p. I-5819, points 35 et suiv., au sujet de l'autorisation d'un médicament). Voir, également, les conclusions présentées par l'avocat général Léger le 25 septembre 2003 dans l'affaire *Wells* (arrêt du 7 janvier 2004, C-201/02, Rec. p. I-723, p. I-727, points 65 et suiv.), qui concernaient la directive sur l'évaluation des incidences sur l'environnement.

55 — Arrêt *Wells*, précité à la note 54, point 57.

V — Conclusion

152. Nous proposons de répondre comme suit aux questions préjudicielles déferées par le Nederlandse Raad van State:

- «1) Les notions de plan et de projet figurant à l'article 6, paragraphe 3, 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, visent également une activité qui est déjà exercée depuis plusieurs années, mais pour laquelle une licence est en principe délivrée chaque année pour une période limitée.

- 2) L'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43 règle la procédure relative à l'approbation des plans et des projets qui n'affectent pas les sites protégés en tant que tels, alors que l'article 6, paragraphe 2, de ladite directive, indépendamment de l'autorisation de plans et de projets, fixe des obligations permanentes, consistant à éviter des détériorations ainsi que des perturbations qui pourraient avoir des effets significatifs eu égard aux objectifs de la directive.

- 3) Une évaluation appropriée est toujours nécessaire lorsqu'il existe des doutes raisonnables quant à l'absence d'effet significatif. Tout ce qui affecte les objectifs de conservation du site en cause affecte ce dernier de manière significative.

- 4) Une évaluation appropriée:

— doit précéder l'autorisation d'un plan ou d'un projet,

— tenir compte des effets cumulatifs et

— illustrer tous les éléments affectant les objectifs de conservation.

Les autorités compétentes n'autorisent un plan ou un projet que si, après appréciation de toutes les informations pertinentes, notamment de l'évaluation appropriée, elles sont certaines que le site en cause n'est pas affecté en tant que tel. Cela suppose que, lorsque les autorités compétentes sont convaincues, il ne subsiste aucun doute raisonnable quant à l'absence d'un tel effet.

En cas d'application de l'article 6, paragraphe 2, de la directive 92/43 à l'autorisation d'un projet, une telle autorisation doit matériellement garantir le même degré de protection qu'une autorisation octroyée en application de l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43.

- 5) Les particuliers peuvent invoquer l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43 dans la mesure où le droit national leur ouvre des possibilités de protection juridique contre les mesures qui violent cette disposition. Dans les mêmes conditions, ils peuvent invoquer l'article 6, paragraphe 2, de ladite directive, dans la mesure où ils font valoir une erreur d'appréciation. Une charge indirecte pour les citoyens, qui n'affecte pas une situation juridique protégée par le droit communautaire, ne s'oppose pas au fait que les autorités nationales soient (verticalement) liées par l'application directe des directives.»