

1. Cour de justice de l'Union européenne

DIRECTIVE 92/43/CEE – CONSERVATION DES HABITATS NATURELS AINSI QUE DE LA FAUNE ET DE LA FLORE SAUVAGES – CRITÈRES DEVANT ÊTRE PRIS EN CONSIDÉRATION LORS DE L'ADOPTION DU PROJET DE LISTE DES SITES D'IMPORTANCE COMMUNAUTAIRE ÉTABLI PAR LA COMMISSION – ÉVALUATION APPROPRIÉE DES INCIDENCES POUR DES PROJETS EN PLUSIEURS ÉTAPES

C.J.U.E., 14 janvier 2010, aff. C-226/08, *STADT PAPENBURG C/ BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND*

Dans cette affaire, la Cour de justice répond à plusieurs questions préjudicielles posées par le *Verwaltungsgericht Oldenburg* (Allemagne), dans le cadre d'un litige opposant la ville de Papenburg à la République fédérale allemande, au sujet de l'accord que cet État envisage de donner au projet de liste des sites d'importance communautaire (ci-après les «*SIC*») établi par la Commission. Celle-ci incluait en effet un site se trouvant sur le fleuve Ems en aval du territoire de cette ville. Le problème est que cet estuaire abrite également un chantier naval d'une grande importance pour l'économie de la commune de Papenburg. Or, pour permettre la navigation entre le chantier naval et la mer du Nord, l'Ems doit être régulièrement dragué. Ces opérations ont été autorisées une fois pour toutes en 1994 par une seule décision administrative couvrant tous les dragages «*nécessaires*» actuels et futurs. Le 20 février 2008, la Stadt Papenburg a formé, devant le *Verwaltungsgericht Oldenburg*, un recours visant à empêcher que l'État ne donne son accord sur le projet de liste des SIC établi par la Commission, par crainte que les travaux de dragage ne soient soumis chaque fois, si cette liste est adoptée, à évaluation appropriée, ce qu'elle juge contraire à l'autonomie administrative dont elle dispose en vertu du droit constitutionnel allemand. Avant de se prononcer, la juridiction allemande a posé à la Cour plusieurs questions préjudicielles.

1. Critères à prendre en considération lors de l'établissement de la liste des SIC par la Commission européenne

Tout d'abord, il s'agissait de savoir si l'article 4, § 2, premier alinéa, de la directive Habitats autorise un État membre à refuser, pour des motifs autres que des motifs de protection de l'environnement, de donner son accord au projet de liste des SIC établi par la Commission en ce qui concerne un ou plusieurs sites. Dans le sillage de sa jurisprudence «*Estuaire de Severn*» (qui excluait le recours à des critères socio-économiques dans l'établissement des listes nationales de sites proposés comme SIC à la Commission)⁽¹⁾, la Cour a répondu par la négative. Elle a rappelé que la disposition précitée prévoit que la Commission établit son projet de liste sur la base des critères établis à l'annexe III, étape 2, de la directive, en accord avec chacun des États membres et à partir des listes proposées par ces derniers. Ces critères étant «*définis en fonction de l'objectif de conservation des habitats naturels ou de la faune et de la flore sauvages figurant respectivement à l'annexe I ou à l'annexe II de la directive habitats, ainsi que de l'objectif de cohérence de Natura 2000 (...)*», il s'ensuit que ledit article 4, § 2, premier alinéa, de la directive, «*en tant que tel, ne prévoit pas la prise en compte d'exigences autres que celles tenant à la conservation des habitats naturels ainsi que de la flore et de la faune sauvages ou à la constitution du réseau Natura 2000 lors de l'établissement par la Commission, en accord avec chacun des États membres, d'un projet de liste des SIC*»⁽²⁾.

2. Obligation de soumettre à évaluation appropriée des travaux de dragage réguliers

Une autre question était de savoir si les travaux d'entretien continus du chenal navigable de l'estuaire concerné, approuvés une fois pour toutes en vertu du droit national avant l'expiration du délai de transposition de la directive habitats, sont soumis à évaluation appropriée des incidences en cas de poursuite de ces travaux après l'inscription du site sur la liste des SIC.

Après avoir confirmé que ces activités constituent bien un «*projet*» conformément à sa jurisprudence antérieure, la Cour a examiné ensuite si le fait que l'autorisation ait été accordée avant l'expiration du délai de transposition suffit pour exonérer d'évaluation les travaux de dragage couverts par l'autorisation et postérieurs à cette date. L'arrêt est, une fois n'est pas coutume, quelque peu sibyllin sur cette question, au point qu'il est difficile de savoir si, in concreto, les travaux concernés sont ou non soumis à évaluation appropriée.

(1) C.J.U.E., 7 novembre 2000, aff. C-371/98, *THE QUEEN & SECRETARY OF STATE FOR THE ENVIRONMENT, TRANSPORT AND THE REGIONS, EX PARTE FIRST CORPORATE SHIPPING* («*Estuaire de Severn*»), *Amén.*, 2001/1, p. 57 et s., obs. Ch.-H. BORN, «*La marge d'appréciation des États membres lors de la procédure de désignation des zones spéciales de conservation*», Obs. sous C.J.C.E., 7 novembre 2000, aff. C-371/98, *THE QUEEN & SECRETARY OF STATE FOR THE ENVIRONMENT, TRANSPORT AND THE REGIONS, EX PARTE FIRST CORPORATE SHIPPING* («*Estuaire de Severn*»).

(2) La Cour contredit ainsi la position de l'Avocat général Ph. LEGER dans l'affaire «*Estuaire de Severn*» précitée, qui s'était déjà prononcé en sens contraire sur la question. Nous nous étions départis de l'interprétation de l'Avocat général dans la note précitée.



Elle commence par poser le principe en affirmant que « le fait que ladite activité a été définitivement autorisée en vertu du droit national avant l'expiration du délai de transposition de la directive habitats ne constitue pas, en lui-même, un obstacle à ce qu'elle puisse être considérée, lors de chaque intervention dans le chenal navigable, comme un projet distinct au sens de la directive habitats ». Elle ajoute qu'« aucune raison tirée des principes de sécurité juridique ou de protection de la confiance légitime ne s'oppose à ce que les travaux [en question], alors même qu'ils ont été autorisés à titre permanent en vertu du droit national, soient, en tant que projets distincts et successifs, soumis à la procédure prévue à l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats » (nous soulignons).

Elle fait observer cependant que « si, eu égard notamment à la récurrence, à la nature ou aux conditions d'exécution des travaux d'entretien en cause au principal, ceux-ci peuvent être regardés comme constituant une opération unique, en particulier lorsqu'ils ont pour objectif de maintenir en l'état une certaine profondeur du chenal navigable par des dragages réguliers et nécessaires à cet effet, ces travaux d'entretien peuvent être considérés comme un seul et même projet au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats ». Et d'ajouter que, « dans ce cas, un tel projet ayant été autorisé antérieurement à la date d'expiration du délai de transposition de la directive habitats, il ne serait pas soumis aux prescriptions portant sur la procédure d'évaluation préalable des incidences du projet sur le site concerné, édictées par cette directive (...) », conformément à sa jurisprudence antérieure⁽¹⁾. Il semble donc qu'il faille faire distinguer, parmi les « travaux d'entretien continus d'un chenal navigable d'estuaire », ceux qui constituent des « projets distincts et successifs » de ceux qui constituent une « opération unique », ce qui est le cas des travaux visant à maintenir une certaine profondeur audit chenal par des dragages réguliers. La Cour paraît donc considérer que, en l'espèce, les travaux de dragage déjà autorisés ne doivent plus être soumis à évaluation appropriée. Bien qu'assez flous, les critères énoncés par la Cour (récurrence, nature et conditions d'exécution des travaux) permettent donc à l'autorité d'évaluer quand des activités doivent ou non être considérées comme des opérations uniques ou au contraire des projets distincts et successifs.

La haute juridiction rappelle cependant qu'une fois que le site sera « inscrit sur la liste des sites sélectionnés comme SIC arrêtée par la Commission, l'exécution d'un tel projet tomberait sous le couvert de l'article 6, § 2, de cette directive ». Auparavant, dès lors que le site figure sur une liste nationale proposée à la Commission, il « ne devrait pas, en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de la directive habitats, être soumis à des interventions risquant de compromettre sérieusement ses caractéristiques écologiques », conformément à son arrêt du 14 septembre 2006, *BUND NATURSCHUTZ IN BAYERN E.A.* (aff. C244/05, points 44 et 47).

In fine, la réponse à la question reprend en substance ce qui précède.

Charles-Hubert BORN

MANQUEMENT D'ÉTAT – DIRECTIVE 92/43/CEE – ARTICLE 6, §§ 2 ET 3 – TRANSPOSITION INCORRECTE – CARACTÈRE «NON PERTURBANT» DE CERTAINES ACTIVITÉS – CHASSE ET PÊCHE – ÉVALUATION APPROPRIÉE DES INCIDENCES – PROJETS DIRECTEMENT LIES OU NÉCESSAIRES À LA GESTION DU SITE – PROJETS SOUMIS À DÉCLARATION – EXAMEN DES SOLUTIONS ALTERNATIVES

C.J.U.E., 4 mars 2010, aff. C-241/08, COMMISSION C/RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

La Commission a introduit un recours en manquement contre la France pour transposition incorrecte de l'article 6 de la directive Habitats, à divers titres.

1. Interdiction des activités entraînant une détérioration d'habitats et caractère «non perturbant» de certaines catégories d'activités

L'article L. 414-1, paragraphe V, du Code français de l'environnement dispose notamment que « Les sites Natura 2000 font l'objet (...) de mesures de prévention appropriées pour éviter la détérioration de ces mêmes habitats naturels et les perturbations de nature à affecter de façon significative ces mêmes espèces.

Ces mesures (...) ne conduisent pas à interdire les activités humaines dès lors qu'elles n'ont pas d'effets significatifs sur le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable de ces habitats naturels et de ces espèces. La pêche, les activités aquacoles, la chasse et les autres activités cynégétiques pratiquées dans les conditions et sur les territoires autorisés par les lois et règlements en vigueur, ne constituent pas des activités perturbantes ou ayant de tels effets ».

La Commission reprochait tout d'abord à la France de ne pas avoir transposé correctement l'article 6, § 2, de la directive Habitats⁽²⁾, dans la mesure où le Code de l'environnement dispose que les détériorations d'habitats naturels ne sont interdites dans les sites Natura 2000 que si elles ont des effets significatifs sur le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable des habitats naturels et des espèces. En effet, ce faisant, le Code applique le critère tiré de l'« effet significatif » de manière non différenciée aussi bien à la détérioration des habitats qu'aux perturbations des

(1) C.J.U.E., 23 mars 2006, aff. C209/04, COMMISSION C/ AUTRICHE, Rec., p. I2755, points 53 à 62.

(2) Pour rappel, cette disposition prévoit que « 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 ».

