

Dans le présent arrêt, elle juge que le fait que le droit primaire consacre un principe de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement (art. 174, § 2, CE) qui concorde avec les principes de proximité et d'autosuffisance ne permet pas de différencier les terres polluées identifiées au moyen d'un registre national des terres polluées provenant de l'étranger (points 60 à 69).

Le fait que le règlement sur les mouvements transfrontaliers de déchets prévoit expressément la possibilité pour les États membres de prendre des mesures d'interdiction générale ou partielle quant au transfert de déchets destinés à être éliminés et que les autorités nationales renoncent à l'adoption de telles mesures, empêche l'État d'imposer des restrictions ou des limitations à la libre circulation sur son territoire de déchets à la lumière des principes de proximité et d'autosuffisance. La Cour de justice souligne de la sorte que le règlement aboutit à une harmonisation complète de la matière (point 67).

Enfin, le fait qu'il s'avère « extrêmement difficile pour les autorités autrichiennes de s'assurer que les terres polluées qui proviennent de sites contaminés situés à l'étranger répondent aux mêmes conditions que celles prévues par la législation autrichienne n'est pas de nature à justifier l'application d'une exemption de la taxe environnementale au bénéfice du sol pollué autrichien alors que les importateurs de déchets étrangers ne sont pas en mesure de bénéficier de cette exonération » (points 70 et 71). La C.J.C.E. confirme donc sa jurisprudence. Dans un arrêt *Outokumpu Oy*, la Cour avait reconnu la difficulté technique d'appliquer des taux différenciés à l'égard de l'électricité importée. Toutefois, elle avait souligné que malgré ces difficultés techniques, la législation nationale contestée ne prévoyait pas la possibilité, pour l'importateur, de prouver que l'électricité qu'il importe a été produite selon un mode de production déterminé afin de bénéficier du taux applicable à l'électricité d'origine nationale produite selon le même mode de production (arrêt du 2 avril 1998, *Outokumpu Oy*, aff. C-213/96, point 41).

La C.J.C.E. juge qu'il y a violation de l'article 90, premier alinéa, CE dans la mesure où l'imposition frappant les terres importées et celle frappant les terres autrichiennes sont calculées de façon différente et suivant des modalités différentes qui aboutissent à une imposition supérieure du produit importé.

Nicolas DE SADELEER

DIRECTIVE 96/61/CE « IPPC » – MEILLEURES TECHNIQUES DISPONIBLES – RÉEXAMEN PÉRIODIQUE ET ACTUALISATION DES AUTORISATIONS – MANQUEMENTS

CJCE, 29 novembre 2007, C-263/07, *Commission c. Luxembourg*

L'article 9 de la directive 96/61/CE, dite 'IPPC', prévoit que l'autorisation administrative à laquelle sont soumises les activités listées et le rejet de certaines substances énumérées les unes et les autres dans les annexes de la directive, doit comporter des valeurs limites d'émission ou des paramètres et des mesures techniques équivalentes (parag. 3). Le paragraphe 4 de cet article 9 prévoit que ces valeurs, paramètres et mesures techniques « sont fondés sur les meilleures techniques disponibles, sans prescrire l'utilisation d'une technique ou d'une technologie spécifique, et en prenant en considération les caractéristiques techniques de l'installation concernée, son implantation géographique et les conditions locales de l'environnement ».

Par ailleurs, l'article 13, paragraphe 1, de la directive impose aux États d'assurer un réexamen périodique des autorisations, actualisant, si nécessaire, les conditions de celle-ci.

Le droit luxembourgeois prévoit, dans sa transposition, une condition relative à ces meilleures techniques disponibles, à savoir le fait que l'applicabilité et la disponibilité desdites techniques n'entraînent pas de coûts excessifs. Par ailleurs, le droit luxembourgeois n'assure ni le réexamen périodique, ni l'actualisation, lorsque cela est nécessaire, des conditions de l'autorisation.

Ajoutés à une rubrique incomplète en ce qui concerne les installations de combustion, ces manquements motivent la condamnation du Grand-Duché de Luxembourg.

Francis HAUMONT

MANQUEMENT D'ÉTAT – DIRECTIVE 79/409/CEE – CONSERVATION DES OISEAUX SAUVAGES – ARTICLES 4 ET 10 – TRANSPOSITION ET APPLICATION – INSUFFISANCE du CLASSEMENT EN ZPS – IBA 2000 – VALEUR – CRITÈRES – MARGE D'APPRÉCIATION – DIRECTIVE 92/43/CEE – CONSERVATION DES HABITATS NATURELS AINSI QUE DE LA FAUNE ET DE LA FLORE SAUVAGES – ARTICLE 6 – TRANSPOSITION ET APPLICATION

C.J.C.E., aff. C-418/04, 13 décembre 2007, COMMISSION C/IRLANDE

L'arrêt de la Cour de justice du 13 décembre 2007 est sans doute le plus long rendu par la Haute juridiction en conservation de la nature (278 considérants!). Nous nous contenterons d'épingler les points de cet arrêt fleuve qui nous paraissent les plus utiles en droit interne, tout en invitant le lecteur à ne pas négliger la lecture des autres passages. Le lecteur nous excusera donc pour la longueur exceptionnelle de ce « bref ».

Le premier grief de la Commission est tiré du classement en ZPS de territoires insuffisants en nombre et en superficie en méconnaissance de l'article 4, §§ 1 et 2, de la directive Oiseaux, tout comme dans les affaires Commission c/Espagne (C-235/04) et Commission c/Grèce (C-334/04) déjà cités. Comme dans ces deux affaires, la Cour a confirmé que l'inventaire « Important Bird Areas », réactualisé en 2000 pour l'Irlande (IBA 2000), constituait « la référence la plus actualisée et la plus précise pour l'identification des sites les mieux appropriés en nombre et en superficie à la conservation des espèces mentionnées à l'annexe I ainsi que des espèces migratrices non visées à cette annexe dont la venue est régulière » (point 67). Elle ajoute qu'il en est ainsi à défaut pour l'Irlande d'avoir « présenté d'autres critères ornithologiques qui soient objectivement vérifiables, face à ceux utilisés dans l'IBA 2000, pour servir de base à un classement différent » et d'avoir opposé à l'IBA 2000 un « inventaire national complet, constitué selon des méthodes scientifiques, qui désignerait l'ensemble des territoires les plus appropriés en vue d'un classement en ZPS » (point 53). La Cour a rappelé également que le fait que le territoire national n'abrite qu'une faible fraction de la population européenne d'une espèce d'oiseau de l'annexe I de la directive n'exonère pas cet État membre de l'obligation de désigner des ZPS pour cette espèce. En effet, si c'était le cas, « l'objectif de constitution d'un réseau cohérent de ZPS, tel que visé à l'article 4, paragraphe 3, de la directive « oiseaux », risquerait de ne pas être atteint » (point 61).

Constatant ensuite que l'Irlande ne contestait pas le fait que, dans le délai imparti dans l'avis motivé, elle n'avait pas classé en ZPS 42 des 140 sites identifiés dans l'IBA 2000 et qu'elle ne contestait la valeur ornithologique que de quatre de ces sites, la Cour constate simplement le manquement en tant qu'il concerne 38 des 42 sites identifiés dans l'IBA 2000. La portée d'un tel inventaire est donc considérable, dans la mesure où il semble bien définir les limites du réseau de sites à classer comme ZPS dans chaque État membre, à défaut d'inventaire national plus précis et sous réserve des sites dont la valeur ornithologique serait contestée avec succès par l'État membre concerné. Or, l'on sait que dans ces sites non classés comme ZPS, mais devant l'être, s'applique de facto le régime de protection très strict défini par l'article 4, § 4, première phrase de la directive Oiseaux⁽¹⁰⁾. L'inventaire IBA semble donc bien définir, là où les sites inventoriés ne sont pas classés en ZPS, un véritable zonage écologique auquel s'attachent, jusqu'à preuve scientifique contraire, des servitudes légales d'utilité publique, par le seul effet de l'applicabilité directe de l'article 4, § 4, première phrase de la directive Oiseaux⁽¹¹⁾⁻⁽¹²⁾.

Contestation de la valeur ornithologique de certains sites repris dans l'IBA

Quant aux considérants relatifs aux sites dont l'Irlande contestait la valeur ornithologique, l'on retiendra l'enseignement suivant. La Cour a considéré que ce n'est pas parce que le site de Cross Lough, repris dans l'IBA en raison de la colonie de Sterne caugek qu'il abritait depuis 1937, n'abrite plus, depuis quelques années, cette espèce d'oiseau qu'il ne doit plus être classé comme ZPS. Elle considère en effet que, à défaut d'avoir pris les mesures de protection requises par l'article 4, § 4, première phrase de la directive Oiseaux (conformément à l'arrêt Basses Corbières rappelé ci-avant) pour protéger la colonie de la prédation du Vison d'Amérique – qui serait à l'origine de la disparition récente de la colonie sur le site –, l'Irlande « n'a pas apporté la preuve que ledit site aurait perdu sa vocation même si des mesures de protection avaient été prises ». Or, la Commission a démontré, en l'espèce, que de telles mesures – comme le piégeage du vison – auraient pu être prises et que le site pourrait être recolonisé par l'espèce en question. La Cour a également retenu cet argument pour un autre site, abritant une population de Râle des genêts disparue en raison de modifications dans les pratiques agricoles. Il s'en déduit qu'un État membre ne peut refuser de classer comme ZPS un site ayant perdu son intérêt ornithologique en raison du défaut de classement et de protection accordée au site depuis la date à laquelle la directive Oiseaux devait être appliquée (soit le 6 avril 1981 en Irlande et en Belgique).

Critères de délimitation des ZPS

Un autre grief portait sur la délimitation de ZPS selon des critères non uniquement écologiques. La Commission reprochait à l'Irlande d'avoir exclu de la ZPS de Sandymount Strand and Tolka Estuary une partie de l'estuaire en vue d'y agrandir le port. Se fondant sur des rapports scientifiques produits par la Commission, la Cour a accueilli le recours sur ce point, considérant que la zone exclue de la ZPS « fait partie intégrante de l'ensemble de l'écosystème humide et qu'elle aurait dû être classée en ZPS ». Elle a ajouté plus loin que « le classement en ZPS ne peut pas résulter d'un examen isolé de la valeur ornithologique de chacune des superficies en cause, mais doit se faire sur la base d'une prise en compte des limites naturelles de l'écosystème humide » (points 138 et 142). Ce considérant est intéressant en ce qu'il semble imposer aux États membres de tenir compte des limites des écosystèmes pour délimiter les ZPS, conformément à

(10) Voir aff. C-166/97 du 18 mars 1999, Commission c/France (« Basses Corbières »), *Rec.*, p. I-1719, point 38; *R.E.D.E.*, 4/2001, pp. 449-473, obs. Ch.-H. BORN. La Cour l'avait déjà confirmé dans son arrêt Commission c/Italie, résumé par nous dans le précédent numéro de cette revue (C.J.C.E., aff. C-388/05, 20 septembre 2007, Commission c/République italienne, *Amén.*, 2008/1, p. 41 et s.).

(11) En ce sens, voir M. PÂQUES, « Pouvoir de classer, effet direct et Natura 2000. Sources, formes et cohérence des contraintes administratives actuelles », in Coll., *Zakenrecht. Droit des biens*, Bruges, La Charte, 2005, p. 435 et s.

(12) En Région wallonne, les nouvelles ZPS proposées en 2002 ont été sélectionnées sur la base d'un travail scientifique visant à préciser les sites repris dans l'IBA, ce qui explique qu'elles ne couvrent pas nécessairement toutes les surfaces reprises dans cet inventaire (M. DUFRENE (CRNFB), comm. pers., 18 septembre 2006). Aucune contestation de ce travail n'a été portée devant le Conseil d'État belge à ce jour à notre connaissance.

Non-transposition et application de l'obligation de préserver les habitats d'oiseaux hors des ZPS

La Commission reprochait également à l'Irlande de ne pas avoir transposé et appliqué correctement l'article 4, § 4, deuxième phrase de la directive Oiseaux, qui prévoit qu'« En dehors (des ZPS), les États membres s'efforcent également d'éviter la pollution ou la détérioration des habitats » d'oiseaux. La Cour a suivi le raisonnement de la Commission, considérant que « S'il est vrai que l'article 4, paragraphe 4, seconde phrase, de la directive « oiseaux » n'impose pas obligatoirement l'obtention de certains résultats, il n'en demeure pas moins que les États membres doivent se donner sérieusement pour objectif de protéger les habitats en dehors des ZPS » (point 179). Ce n'était pas le cas en l'espèce, pour diverses raisons. Parmi celles-ci, la Cour relève que les divers instruments juridiques internes, en particulier les permis pris en application de la directive sur la prévention intégrée de la pollution (IPPC), le système de gestion du fumier d'étable, la législation en matière d'aménagement du territoire et les dispositions relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement, qui sont censés, selon le gouvernement irlandais, transposer la disposition précitée, ne contiennent « aucune référence spécifique aux considérations ornithologiques prévues à l'article 4 de la directive « oiseaux » » (point 182). Elle ajoute que « le seul fait qu'un certain nombre de programmes et de mesures réglementaires aient été pris (...) n'établit pas que cet État membre s'est suffisamment efforcé d'éviter la pollution ou la détérioration des habitats ». En effet, « un effort sérieux, l'adoption de toutes les mesures raisonnables pour atteindre le résultat recherché, requiert une action ciblée. (...) En l'espèce, il y a lieu de constater que les mesures prises par l'Irlande sont des mesures partielles et dispersées dont quelques-unes seulement favorisent la conservation des populations d'oiseaux concernés, mais ne constituent pas un ensemble cohérent » (points 190 et 191). La Cour s'appuie également sur plusieurs rapports scientifiques qui démontrent le mauvais état de conservation de certaines espèces d'oiseaux et de leurs habitats. Et de conclure à la violation de l'article incriminé. L'arrêt donne ainsi un avertissement clair à tous les États membres, y compris la Belgique. Ceux-ci ne peuvent exciper de mesures environnementales générales pour s'abstenir de prendre des mesures spécifiques en faveur de la conservation des habitats d'oiseaux en dehors des ZPS. Les trois Régions en Belgique sont loin d'avoir pris de telles mesures.

La transposition et l'application de l'article 6, §§ 3 et 4, de la directive Habitats

Enfin, l'on épinglera certains considérants de l'arrêt relatifs à la transposition et à l'application de l'article 6, §§ 3 et 4, de la directive Habitats qui, pour rappel, établit un régime d'évaluation appropriée et de contrôle des impacts des plans et projets sur les sites Natura 2000. La Cour a rejeté les arguments du gouvernement irlandais qui prétendait que la transposition des directives 85/337/CEE et 2001/42/CE relatives à l'évaluation des incidences respectivement des projets et des plans et programmes suffisait pour transposer l'article 6, §§ 3 et 4, de la directive Habitats. À l'estime de la Cour, « ces deux directives comportent des dispositions relatives à la procédure de délibération sans lier les États membres quant à la décision et ne concernent que certains projets et plans », contrairement à ce qui est le cas de la disposition précitée de la directive Habitats⁽¹⁴⁾. Partant, « les évaluations au titre de la directive 85/337 ou au titre de la directive 2001/42 ne sauraient dès lors remplacer la procédure prévue à l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive « habitats » » (point 231).

Quant à l'application concrète de cette disposition, la Cour constate que, dans la ZPS de Glen Lough, les autorités irlandaises n'ont pas soumis à évaluation appropriée des incidences des projets d'aquaculture et des travaux de drainage, alors que ces activités sont des « projets » susceptibles d'affecter significativement le site, individuellement ou en conjugaison avec d'autres projets, au regard des objectifs de conservation qu'il poursuit, à savoir préserver l'aire d'hivernage des Cygnes sauvages. Elle confirme à cette occasion, par analogie avec son arrêt du 21 septembre 1999, Commission c/Irlande (C-392/96, Rec., p. I-5901, point 76), que « l'absence de prise en considération de l'effet cumulatif des projets a pour résultat pratique que la totalité des projets d'un certain type peut être soustraite à l'obligation d'évaluation alors que, pris ensemble, ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement » (point 245). Elle confirme ainsi que lorsqu'un projet – en l'espèce des travaux de drainage de la Silver River – est susceptible d'affecter les objectifs de conservation du site (au sens de l'art. 6, § 3, première phrase) – en l'espèce préserver la zone d'hivernage d'une population importante de cygnes sauvages –, il risque de porter atteinte à l'intégrité du site au sens de l'article 6, § 3, deuxième phrase et doit, partant, être refusé ou faire l'objet d'une dérogation en vertu de l'article 6, § 4. Les notions « d'effet significatif » et « d'atteinte à l'intégrité du site » utilisées à l'article 6, § 3, semblent donc bien synonymes, ce qui facilite leur interprétation.

Charles-Hubert BORN

(13) Décisions V/6 et VII/11 de la Conférence des Parties à la CDB.

(14) Voir en ce sens Ch.-H. BORN, « Observations sur l'arrêt « Rôle des genêts » de la Cour de justice du 29 janvier 2004 », obs. sous C.J.C.E., aff. C-209/02, 29 janvier 2004, Commission c/Autriche, Amén., 2004/3, pp. 155-159.