Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M[ME] JULIANE KOKOTT
présentées le 15 juin 2017 [1]

Affaire C-281/16

Vereniging Hoekschewaards Landschap
contre
Staatssecretaris van Economische Zaken

[demande de décision préjudicielle formée par le Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas)]

« Renvoi préjudiciel – Droit de l'environnement – Directive 92/43/CEE – Conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages – Liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique atlantique – Validité de l'inscription du site "Haringvliet", sans le Leenheerenpolder, sur la liste des sites d'importance communautaire – Réduction de la superficie du site – Surfaces potentielles de rétablissement »

I. Introduction

1. Un État membre peut-il réduire la superficie d'une zone de conservation au sens de la directive « habitats» [2] lorsqu'il modifie sa stratégie de rétablissement de types d'habitats à protéger et qu'il n'a plus besoin des espaces en question ? Cette question est à l'origine de la présente demande de décision préjudicielle du Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas).

2. Concrètement, la Cour est appelée à se prononcer sur la validité d'une décision d'exécution de la Commission européenne, par laquelle cette dernière a décidé, notamment sur proposition du Royaume des Pays-Bas, de réduire la superficie du site d'importance communautaire (ci-après le « SIC ») en cause, situé dans ce pays. Cette décision de la Commission est motivée par le fait que la proposition initiale du Royaume des Pays-Bas d'intégrer les espaces en cause au SIC reposait sur une « faute scientifique ». Il convient donc de déterminer si cette justification est acceptable.

3. Par ailleurs, la Cour devrait également se demander si, dans cette décision d'exécution, la Commission satisfait à son obligation de motivation au sens de l'article 296 TFUE, si ladite décision est suffisamment claire aux fins du respect du principe de sécurité juridique et, plus généralement, quelles sont les conditions d'une réduction de superficie du fait d'une modification de la stratégie de rétablissement de types d'habitats.

1 Langue originale : l'allemand.

2 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 (JO 1992, L 206, p. 7).

II. Le cadre juridique

4. L'article 2, paragraphe 2, de la directive « habitats » fixe l'objectif général de cet instrument :

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

5. Natura 2000, le réseau européen des zones de conservation, est défini à l'article 3, paragraphe 1, de la directive « habitats » :

« Un réseau écologique européen cohérent de zones spéciales de conservation, dénommé "Natura 2000", est constitué. Ce réseau, formé par des sites abritant des types d'habitats naturels figurant à l'annexe I et des habitats des espèces figurant à l'annexe II, doit assurer le maintien ou, le cas échéant, le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces concernés dans leur aire de répartition naturelle.

[…] »

6. L'article 3, paragraphe 2, de la directive « habitats » prévoit l'obligation des États membres de participer à Natura 2000 :

« Chaque État membre contribue à la constitution de Natura 2000 en fonction de la représentation, sur son territoire, des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces visés au paragraphe 1. Il désigne à cet effet, conformément à l'article 4, des sites en tant que zones spéciales de conservation, et tenant compte des objectifs visés au paragraphe 1. »

7. Les règles concrètes relatives à la désignation des sites sont prévues à l'article 4 de la directive « habitats » :

« 1. Sur la base des critères établis à l'annexe III (étape 1) et des informations scientifiques pertinentes, chaque État membre propose une liste de sites indiquant les types d'habitats naturels de l'annexe I et les espèces indigènes de l'annexe II qu'ils abritent. […] Les États membres suggèrent, le cas échéant, l'adaptation de cette liste à la lumière des résultats de la surveillance visée à l'article 11.

[…]

2. Sur la base des critères établis à l'annexe III (étape 2) et dans le cadre de chacune des neuf régions biogéographiques mentionnées à l'article 1er point c) iii) et de l'ensemble du territoire visé à l'article 2 paragraphe 1, la Commission établit, en accord avec chacun des États membres, un projet de liste des sites d'importance communautaire, à partir des listes des États membres […]

3. […]

4. Une fois qu'un site d'importance communautaire a été retenu en vertu de la procédure prévue au paragraphe 2, l'État membre concerné désigne ce site comme zone spéciale de conservation le plus rapidement possible et dans un délai maximal de six ans en établissant les priorités en fonction de l'importance des sites pour le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, d'un type d'habitat naturel de l'annexe I ou d'une espèce de l'annexe II et pour la cohérence de Natura 2000, ainsi qu'en fonction des menaces de dégradation ou de destruction qui pèsent sur eux. »

8. Sur le fondement de la directive « habitats », la Commission a adopté la décision 2004/813/CE [3], dans laquelle elle a arrêté une première liste de SIC pour la région biogéographique atlantique. Cette liste comportait le site « Haringvliet » (code Natura 2000 NL 1000015), d'une superficie de 11 107 hectares.

9. Le SIC « Haringvliet » a pour objet la protection des espèces de poissons « grande alose » (*Alosa alosa*) et « alose feinte » (*Alosa fallax*), de l'espèce prioritaire « campagnol nordique » (*Microtus oeconomus arenicola*), ainsi que des types suivants d'habitats naturels visés à l'annexe I de la directive « habitats » : « rivières avec berges vaseuses avec végétation du *Chenopodion rubri p.p.* et du *Bidention p.p.* » (code Natura 2000 3270) et « mégaphorbiaies hygrophiles d'ourlets planitiaires et des étages montagnard à alpin » (code Natura 2000 6430).

10. La liste des SIC pour la région biogéographique atlantique a depuis lors été actualisée à dix reprises [4]. La présente demande de décision préjudicielle porte sur la huitième actualisation résultant de la décision d'exécution (UE) 2015/72 [5], dans laquelle le site « Haringvliet » ne présente plus qu'une superficie de 10 988 hectares.

11. Le considérant 4 de la décision d'exécution 2015/72 fait référence à la modification des données afférentes aux sites :

« […] Des États membres ont également proposé d'apporter des modifications aux informations relatives aux sites figurant sur la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique atlantique. »

12. L'amélioration des connaissances est abordée au considérant 6 de ladite décision d'exécution :

« Les connaissances relatives à la présence et à la répartition des types d'habitats naturels et des espèces évoluent en permanence du fait de la surveillance réalisée conformément à l'article 11 de la directive 92/43/CEE. Aussi l'évaluation et la sélection des sites au niveau de l'Union ont-elles été effectuées à l'aide des meilleures informations alors disponibles. »

13. Ces considérations se retrouvent également, par exemple, dans la dixième actualisation.

III. Les faits et la demande de décision préjudicielle

14. Le Haringvliet, qui se situe dans la province néerlandaise de Hollande-Méridionale, est un bras de mer clos par un barrage situé entre les îles de Voorne-Putten et Hoeksche Waard au nord et l'île de Goeree-Overflakkee au sud. Le Haringvliet n'est plus relié à la mer du Nord que par la Spui, l'Oude Maas et le Nieuwe Waterweg. Le Leenheerenpolder se situe entre la localité de Goudswaard, sur l'île de Hoeksche Waard, et la Spui, un bras secondaire du Haringvliet. Ce polder s'étend sur une superficie d'environ 110 hectares.

15. À l'époque de la proposition tendant à inscrire le Haringvliet sur la liste des SIC, les autorités néerlandaises compétentes considéraient que le Leenheerenpolder n'abritait pas de types d'habitats et d'espèces permettant de qualifier le Haringvliet de SIC, mais que ce polder était approprié pour être développé en vue du rétablissement de divers types d'habitats et d'espèces à protéger. Étant donné qu'il résulte de ce qui précède que ce n'est pas du fait de la présence effective d'habitats et d'espèces

3 Décision du 7 décembre 2004 arrêtant, en application de la directive 92/43/CEE du Conseil, la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique atlantique (JO 2004, L 387, p. 1).

4 En dernier lieu par la décision d'exécution (UE) 2016/2335 de la Commission, du 9 décembre 2016, arrêtant une dixième actualisation de la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique atlantique (JO 2016, L 353, p. 533).

5 Décision d'exécution de la Commission du 3 décembre 2014 arrêtant une huitième actualisation de la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique atlantique (JO 2015, L 18, p. 385).

que le Leenheerenpolder faisait partie du site proposé, mais en raison des possibilités qu'il offrait pour restaurer la nature sur le site « Haringvliet », l'inclusion de ce polder s'inscrivait donc dans le cadre du troisième sous-critère de détermination de l'état de conservation de types d'habitats et d'espèces, à savoir celui de la possibilité de restauration.

16. Par décision du 4 juillet 2013, l'État néerlandais a désigné le site « Haringvliet » comme zone de conservation, conformément à la directive « habitats ». Par arrêt du 1er octobre 2014[6], le Raad van State (Conseil d'État) a annulé cette décision dans la mesure où le Leenheerenpolder n'était pas inclus dans ce site. Cette juridiction a jugé que le Leenheerenpolder faisait partie du site « Haringvliet » tel qu'inscrit sur la liste des SIC et a donc conclu à une violation de l'obligation, au titre de l'article 4, paragraphe 4, de la directive « habitats », de désigner ce polder comme faisant partie de la zone spéciale de conservation.

17. Ensuite, par lettre du 30 septembre 2014, les autorités néerlandaises ont communiqué à la Commission des informations à l'appui de la réduction de la superficie du site. Dans cette lettre, lesdites autorités ont fait valoir que le Leenheerenpolder ne comprenait alors pas de valeurs naturelles et que le projet prévoyant le développement de valeurs naturelles avait été abandonné. Elles ont en outre indiqué que les développements qui avaient déjà partiellement eu lieu dans d'autres parties du site étaient suffisants pour atteindre les objectifs du site Natura 2000 « Haringvliet » et que le projet de dépoldérisation du Leenheerenpolder avait été abandonné pour des raisons politiques, sociales et budgétaires. Les autorités néerlandaises ont également indiqué qu'elles estimaient désormais que la supposition en vertu de laquelle cette zone pouvait être d'importance pour la conservation et le rétablissement de types d'habitats constituait une faute scientifique.

18. Dans une lettre aux autorités néerlandaises du 24 octobre 2014, la Commission a également indiqué qu'elle estimait, compte tenu de la lettre du 30 septembre 2014, que la proposition initiale d'intégrer le Leenheerenpolder au site « Haringvliet » devait être considérée comme une faute scientifique.

19. Ensuite, le 3 décembre 2014, la Commission a adopté la décision d'exécution 2015/72 arrêtant une huitième actualisation de la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique atlantique, qui fait l'objet du litige. Ladite liste comporte toujours le site « Haringvliet », mais sans le Leenheerenpolder.

20. Par décision du 28 avril 2015, les autorités néerlandaises compétentes ont désigné le site « Haringvliet » comme zone de conservation au sens de la directive « habitats ». Le Leenheerenpolder n'en fait de nouveau pas partie. L'association Vereniging Hoekschewaards Landschap conteste cette exclusion devant le Raad van State (Conseil d'État).

21. Ladite juridiction estime que la décision de désignation constitue la mise en œuvre de la décision d'exécution 2015/72, mais nourrit des doutes sur la question de savoir si la Commission a accepté à bon droit le retrait du Leenheerenpolder du site « Haringvliet ». C'est pourquoi le Raad van State (Conseil d'État) a saisi la Cour de la question préjudicielle suivante :

« La décision d'exécution 2015/72 est-elle valide dans la mesure où le site "Haringvliet" (NL 1000015) a été inscrit sur la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique atlantique sans que le Leenheerenpolder en fasse partie ? »

22. L'association Vereniging Hoekschewaards Landschap, le Royaume des Pays-Bas et la Commission ont déposé des observations écrites et ont été entendus à l'occasion de l'audience du 11 mai 2017.

6 ECLI :NL :RVS :2014 :3543.

IV. Appréciation juridique

23. Afin d'examiner la validité de la décision d'exécution 2015/72, dans la mesure où la Commission y décide de retirer le Leenheerenpolder du SIC « Haringvliet », il convient tout d'abord de présenter la procédure de réduction de la superficie d'un SIC ainsi que les conditions d'une telle réduction (titre A), avant d'aborder les motifs sur lesquels la Commission a fondé sa décision (titre B). Par ailleurs, il semble opportun d'exposer quelques remarques au sujet de la forme de la décision de la Commission (titre C). Afin de trancher le litige au principal, il est enfin nécessaire de préciser les conditions auxquelles une zone telle que le Leenheerenpolder peut être retirée d'un SIC (titre D).

A. La réduction de la superficie d'un SIC : procédure et fondement juridique

24. La Cour a déjà jugé que le déclassement d'un site inscrit sur la liste des SIC doit, en l'absence de dispositions particulières, s'effectuer suivant la même procédure que l'inscription du site sur ladite liste [7]. Cette procédure doit aussi s'appliquer à la réduction de la superficie d'un SIC.

25. Ainsi, conformément à l'article 4, paragraphe 1, de la directive « habitats », l'État membre en cause doit d'abord présenter une proposition, sur la base de laquelle la Commission prend une décision, conformément au paragraphe 2 de ce même article.

26. À cet égard, il convient de relever que, s'il ressort des règles relatives à la procédure d'identification des sites susceptibles d'être désignés comme SIC, prévues à l'article 4, paragraphe 1, de la directive « habitats », que les États membres jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour effectuer leurs propositions de sites, il n'en demeure pas moins qu'ils doivent effectuer cette opération dans le respect des critères fixés par cette directive [8].

27. Cela signifie qu'aux fins de la constitution de la première liste des SIC, la Commission devait disposer d'un inventaire exhaustif des sites revêtant, au niveau national, un intérêt écologique pertinent au regard de l'objectif de conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages visé par la directive « habitats» [9]. Au demeurant, ce n'est que de cette manière qu'il est possible de réaliser l'objectif, visé à l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive « habitats », du maintien ou du rétablissement, dans un état de conservation favorable, des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces concernés dans leur aire de répartition naturelle, laquelle peut être située de part et d'autre d'une ou de plusieurs frontières intérieures à l'Union. En effet, il ressort de l'article 1er, sous e) et i), de la directive « habitats », lu en combinaison avec son article 2, paragraphe 1, que l'état de conservation d'un habitat naturel ou d'une espèce doit être apprécié par rapport à l'ensemble du territoire européen des États membres où le TFUE s'applique [10].

28. Cette jurisprudence doit également s'appliquer à la réduction de la superficie d'un SIC. Étant donné que l'inscription d'un site dans la liste fait naître une présomption en vertu de laquelle l'ensemble dudit site présente une importance pour l'objectif de conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages visé par la directive « habitats », la proposition d'un État

7 Arrêt du 3 avril 2014, Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, point 26).

8 Arrêts du 11 septembre 2001, Commission/Irlande (C-67/99, EU:C:2001:432, point 33), Commission/Allemagne (C-71/99, EU:C:2001:433, point 26), et Commission/France (C-220/99, EU:C:2001:434, point 30), ainsi que du 3 avril 2014, Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, point 27).

9 Arrêts du 7 novembre 2000, First Corporate Shipping (C-371/98, EU:C:2000:600, point 22) et du 11 septembre 2001, Commission/Irlande (C-67/99, EU:C:2001:432, point 34), Commission/Allemagne (C-71/99, EU:C:2001:433, point 27), et Commission/France (C-220/99, EU:C:2001:434, point 31).

10 Arrêts du 7 novembre 2000, First Corporate Shipping (C-371/98, EU:C:2000:600, point 23) et du 11 septembre 2001, Commission/Irlande (C-67/99, EU:C:2001:432, point 35), Commission/Allemagne (C-71/99, EU:C:2001:433, point 28), et Commission/France (C-220/99, EU:C:2001:434, point 32).

membre de radier certains sites de la liste ou d'en réduire la superficie requiert la preuve du fait que les zones en question *ne présentent pas* d'intérêt écologique substantiel au niveau national. La Commission ne doit accepter et mettre en œuvre la proposition que si elle parvient à la conclusion que ces zones ne sont pas non plus nécessaires du point de vue de l'Union dans son ensemble.

B. L'examen matériel de la décision de la Commission relative à la réduction de la superficie du site

29. Dans sa correspondance avec les autorités néerlandaises, la Commission justifie sa décision de retirer le Leenheerenpolder du SIC « Haringvliet » par une faute scientifique du Royaume des Pays-Bas lors de la proposition initiale de SIC. Cette motivation ne suffit toutefois pas à emporter la conviction.

1. L'erreur scientifique

30. Selon la Commission, la possibilité, à la suite d'une erreur scientifique, de radier totalement un SIC de la liste des SIC ou d'en réduire la superficie découle d'un arrêt de la Cour relatif à une zone de conservation des oiseaux située en France, dans le Poitou. Dans cette affaire, la Cour a accueilli l'argumentation de l'État membre, en vertu de laquelle la désignation de certaines zones résultait d'une erreur. L'État membre avait en effet prouvé qu'à la suite d'une étude d'impact, un projet autoroutier sur les zones concernées avait fait l'objet d'une décision positive juste avant la communication du SIC à la Commission [11].

31. La Commission en déduit qu'il est également possible de mettre fin à la protection de certaines zones lorsque la décision initiale de protection reposait sur la supposition de l'existence de types d'habitats ou d'habitats d'espèces devant être protégés en vertu de la directive « habitats », mais que ceux-ci n'y existaient en réalité pas et ne s'y sont entre-temps pas développés [12].

32. Un examen plus attentif révèle que l'arrêt relatif à la zone de conservation des oiseaux située dans le Poitou ne permet pas d'étayer les conclusions de la Commission. En effet, cette affaire ne concernait pas une erreur de l'État membre dans l'identification du site, mais un problème de communication avec la Commission, comparable à une erreur d'écriture dénaturant une manifestation de volonté. Dans la mesure où une erreur s'est produite, celle-ci est du chef de la Commission, qui s'est méprise sur les intentions de l'État membre du fait d'une inexactitude cartographique.

33. Néanmoins, le point de vue de la Commission quant aux conséquences des erreurs scientifiques est en principe plausible. Les zones sur lesquelles des types d'habitats ou des espèces protégés n'existent pas, contrairement aux suppositions initiales, ne peuvent pas apporter la contribution attendue à l'établissement d'un état de conservation favorable. Toutefois, il serait superflu, en l'espèce, d'examiner la question de savoir dans quelle mesure cette approche et les conditions concrètes posées par la Commission dans ce contexte sont effectivement légitimes.

34. En effet, aucune erreur de la sorte n'est identifiable en l'espèce.

11 Arrêt du 25 novembre 1999, Commission/France (C-96/98, EU:C:1999:580, point 54).

12 Voir le document intitulé « Note to the Members of the Habitats Committee » du 21 juin 2005, joint en annexe 4 aux observations de la Commission (consultable à l'adresse suivante : http ://www.eea.europa.eu/themes/biodiversity/document-library/natura-2000/reporting-guidelines-for-natura-2000/reference-documents-relevant-for-the/habcomm2005-updating-of-the-natura)

35. Au contraire, le Royaume des Pays-Bas connaissait dès le départ les caractéristiques du Leenheerenpolder et l'a malgré tout intégré au SIC, car il projetait initialement de développer dans ce polder des habitats à protéger soumis à l'action des marées. Il ressort de la demande de décision préjudicielle que le Leenheerenpolder est particulièrement adapté aux fins d'un tel développement, car il aurait été exposé à une dynamique des marées particulièrement forte en cas de suppression de la digue inférieure au niveau de la Spui. Cette possibilité de développement subsiste, mais le Royaume des Pays-Bas a entre-temps abandonné ce projet.

2. L'erreur dans les prévisions

36. La Commission estime cependant qu'en l'espèce, l'erreur résiderait dans le fait que le Royaume des Pays-Bas a d'abord estimé que les mesures projetées dans le Leenheerenpolder étaient nécessaires afin d'atteindre un état de conservation favorable de certains types d'habitats et de certaines espèces. Les développements récents auraient toutefois montré que cet objectif pouvait aussi être atteint sans les mesures en cause.

37. Cette argumentation ne convainc pas, car la proposition de réduction du site n'est justement pas justifiée par une erreur, comme le Royaume des Pays-Bas l'a lui-même exposé à l'occasion de l'audience.

38. Le 30 septembre 2014, les autorités néerlandaises ont certes informé la Commission du fait qu'elles considéraient désormais la supposition selon laquelle le Leenheerenpolder pouvait être d'importance pour la conservation et le rétablissement de types d'habitats comme une faute scientifique. Néanmoins, il n'est pas contesté que cette zone reste apte à contribuer au rétablissement d'habitats à protéger. L'allégation d'une faute scientifique semble plutôt être motivée exclusivement par le fait que la Commission avait auparavant, par lettre du 10 septembre 2014, rejeté une réduction de la superficie du SIC « Haringvliet » et invité les autorités néerlandaises à expliquer pourquoi elles considéraient désormais l'inclusion initiale du Leenheerenpolder dans le SIC comme une faute scientifique.

39. La justification réelle des autorités néerlandaises est que les projets de mesures de rétablissement dans le Leenheerenpolder ont été abandonnés en 2011, pour des raisons politiques, sociales et budgétaires et compte tenu des objectifs de conservation de la zone spéciale de conservation « Haringvliet ». Il existerait d'autres possibilités suffisantes de rétablissement et d'extension d'habitats dans le site. Plusieurs mesures sont ensuite évoquées.

40. Il ne s'agit donc pas d'une erreur au sujet du potentiel de rétablissement, mais d'une réorientation des objectifs de développement au sein du SIC « Haringvliet ». La Commission n'a pas apprécié ceux-ci lorsqu'elle a consenti à la réduction de la superficie du SIC. Elle a donc notamment omis d'examiner si, dans ces conditions, le Leenheerenpolder n'était plus, pour l'Union dans son ensemble, nécessaire pour l'objectif d'un état de conservation favorable.

41. Par conséquent, la motivation de la Commission ne justifie pas la réduction de la superficie du SIC « Haringvliet ».

3. Conclusion intermédiaire

42. Les doutes du Raad van State (Conseil d'État) au sujet de la décision de la Commission relative à la réduction de la superficie du SIC « Haringvliet » s'avèrent donc fondés. La motivation de la Commission ne saurait justifier une telle décision. La décision d'exécution 2015/72 est donc entachée d'illégalité et doit être annulée dans la mesure où elle réduit la superficie du SIC.

C. Les lacunes formelles de la décision d'exécution

43. Par ailleurs, dans la mesure où elle comporte une décision relative à la réduction de la superficie du SIC « Haringvliet », la décision d'exécution 2015/72 est également illégale pour d'autres raisons. En effet, cette décision porte atteinte au principe de sécurité juridique et sa motivation n'est pas identifiable si l'on n'a pas connaissance de la correspondance entre la Commission et les autorités néerlandaises.

1. Le principe de sécurité juridique

44. Le principe de sécurité juridique exige qu'une réglementation de l'Union permette aux intéressés de connaître sans ambiguïté leurs droits et leurs obligations et de prendre leurs dispositions en conséquence [13]. Étant donné que la modification d'un SIC peut affecter les droits et les obligations des utilisateurs des terres, mais également ceux de tiers intéressés, tels que les associations de défense de l'environnement [14], ladite modification doit apparaître de façon suffisamment claire.

45. Une telle clarté fait défaut dans la décision d'exécution 2015/72 en elle-même. En effet, cette dernière ne contient aucune mention expresse, ni même un code, renvoyant au fait que le SIC « Haringvliet » a subi une modification. Seule une comparaison avec la version antérieure de la liste fait apparaître la réduction de la superficie du SIC. Cependant, une telle comparaison ne paraît pas évidente, car la liste actualisée comporte *tous* les SIC de la région biogéographique atlantique, qui en compte plusieurs milliers. Il est improbable que quelqu'un contrôle tous les sites énumérés en vue d'identifier une modification de leur superficie.

46. La clarté requise fait donc défaut dans la décision d'exécution 2015/72 en ce qui concerne le retrait du Leenheerenpolder du SIC « Haringvliet ».

2. L'obligation de motivation

47. Par ailleurs, conformément à l'article 296, deuxième alinéa, TFUE, les actes juridiques de l'Union sont motivés. Cette motivation doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'auteur de l'acte en cause de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la Cour d'exercer son contrôle. Il n'est toutefois pas exigé qu'elle spécifie tous les éléments de droit ou de fait pertinents. Le respect de l'obligation de motivation doit, en outre, être apprécié au regard non seulement du libellé de l'acte, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée [15]. Ainsi, ce ne sont pas seulement les considérants qui importent, mais également le contexte plus large de la mesure en cause [16].

48. Il n'est donc pas nécessaire que toutes les modifications des SIC de la région biogéographique atlantique soient motivées dans la décision en question, lorsque l'endroit où une telle motivation peut être trouvée est mis en évidence. Ainsi, les motivations de la fixation initiale de la liste communautaire ne sont pas critiquables, car elles ressortaient des formulaires standard des données afférentes aux différents sites.

13 Arrêts du 21 juin 2007, ROM-projecten (C-158/06, EU:C:2007:370, point 25), et du 10 mars 2009, Heinrich (C-345/06, EU:C:2009:140, point 44).

14 Arrêts du 7 décembre 2000, Commission/France (C-374/98, EU:C:2000:670, point 54) ; du 7 septembre 2004, Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, points 66 et 69), ainsi que du 8 novembre 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, notamment point 44).

15 Voir, entre autres, arrêts du 19 novembre 2013, Commission/Conseil (C-63/12, EU:C:2013:752, points 98 et 99), et du 16 juin 2015, Gauweiler e.a. (C-62/14, EU:C:2015:400, point 70).

16 Voir, notamment, arrêt du 16 juin 2015, Gauweiler e.a. (C-62/14, EU:C:2015:400, point 71).

49. En revanche, en l'espèce, il convient de constater que la décision d'exécution 2015/72 ne comprend même pas un début de motivation, puisque la décision de réduction de la superficie du SIC « Haringvliet » n'est pas identifiable dans cet instrument. Ladite décision ne permet ainsi pas de s'intéresser à son contexte et, ce faisant, de prendre connaissance – le cas échéant – de la correspondance susmentionnée relative à la réduction de la superficie du site.

50. Le fait qu'en l'espèce, le Royaume des Pays-Bas, en tant qu'État membre concerné, a été avisé et que de nombreux intéressés ont semble-t-il été informés du processus par les autorités néerlandaises ne saurait remédier au défaut de motivation. En effet, ces circonstances fortuites ne peuvent garantir que tous les intéressés aient été informés des motifs de la décision.

D. Les conditions du retrait d'un SIC de zones pouvant potentiellement servir à des mesures de rétablissement

51. Il ne découle toutefois pas des considérations qui précèdent que la réduction de la superficie d'un SIC serait exclue dans des circonstances telles que celles de l'espèce. Les cas de figure que la Cour a jusqu'à maintenant acceptés, à savoir celui d'une erreur de communication à propos de l'identification du site [17] ou celui de la détérioration inéluctable du site [18], ne peuvent certes pas être invoqués à cet effet. Le cas d'une erreur scientifique au sujet des caractéristiques du site qu'invoque la Commission n'est pas non plus d'application. Toutefois, le cas d'espèce – qui est plutôt atypique – témoigne de la nécessité de reconnaître une autre possibilité de réduction de la superficie d'un site.

1. L'obligation de protéger les zones pouvant potentiellement servir à des mesures de rétablissement

52. Il convient de prendre pour point de départ la justification initiale de l'intégration du Leenheerenpolder dans le SIC « Haringvliet ». Elle ne résidait pas dans l'existence de types d'habitats ou d'espèces à protéger dans cette zone, mais dans le potentiel de cette zone en matière de développement de tels habitats ou espèces.

a) L'obligation de prendre des mesures de rétablissement

53. Ce n'est qu'indirectement, tout au plus, qu'une obligation de proposition de classement de telles « zones pouvant potentiellement servir à des mesures de rétablissement » en tant que SIC peut être déduite de l'article 4, paragraphe 1, première phrase, et de l'annexe III (étape 1) de la directive « habitats ». En vertu de l'article 4, paragraphe 1, première phrase, de la directive « habitats », les États membres doivent indiquer les types d'habitats et les espèces à protéger qu'abritent les sites proposés, ce que l'on pourrait comprendre en ce sens que seul l'existant peut justifier une proposition de classement. Toutefois, l'annexe III (étape 1) de la directive « habitats » prévoit que la possibilité de restauration peut être prise en compte dans l'évaluation des sites. Par ailleurs, en vertu de l'article 4, paragraphe 4, de cette directive, à l'occasion de la désignation d'un SIC comme zone spéciale de conservation, des priorités doivent être fixées en fonction de l'importance du site, notamment pour le rétablissement de types d'habitats naturels ou d'espèces.

17 Arrêt du 25 novembre 1999, Commission/France (C-96/98, EU:C:1999:580, points 52 à 55).

18 Arrêt du 3 avril 2014, Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, points 27, 30, et 32 à 34).

54. La prise en compte de zones pouvant potentiellement servir à des mesures de rétablissement dans le cadre de l'identification de SIC répond à l'objectif, fixé à l'article 2, paragraphe 2, et à l'article 3, paragraphe 1, de la directive « habitats », d'assurer le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire. Si les types d'habitats ou les espèces existants ne suffisent pas à garantir un état de conservation favorable, ils convient de rétablir ceux-ci.

b) L'importance de l'état de conservation

55. Cela ne signifie cependant pas que toutes les zones pouvant potentiellement servir à des mesures de rétablissement de types d'habitats ou d'espèces protégés devraient être proposées en tant que SIC et inscrites sur la liste communautaire.

56. C'est plutôt l'état de conservation des types d'habitats et des espèces en cause qui constitue le critère décisif afin de déterminer si une telle zone doit être exploitée. En vertu des définitions de l'article 1er, sous e) et i), de la directive « habitats », un état de conservation favorable implique essentiellement que les types d'habitats ou les populations des espèces en cause soient au moins durablement stables.

57. Dans la mesure où l'état de conservation est déjà favorable et que les types d'habitats ou les populations des espèces en cause sont durablement stables ou connaissent même une croissance, il n'existe aucune obligation de prendre des mesures de rétablissement ou d'inclure des zones pouvant potentiellement servir à des mesures de rétablissement dans les propositions de sites. En revanche, si un état de conservation défavorable ne peut être amélioré qu'en exploitant un certain potentiel de rétablissement, il serait injustifiable de renoncer aux mesures correspondantes et aux zones concernées.

58. Toutefois, la situation ne sera souvent pas aussi claire. Les incertitudes scientifiques quant à l'état de conservation des types d'habitats ou des espèces, d'une part, et à l'efficacité des mesures de rétablissement, d'autre part, rendent déjà les pronostics difficiles. En outre, l'existence de plusieurs possibilités de rétablissement des types d'habitats ou des espèces devrait souvent occasionner une possibilité de choix entre ces options, qui sera essentiellement de la compétence des autorités nationales. Il semble donc plutôt improbable que des mesures *bien déterminées* de rétablissement soient concrètement requises. Et il est en principe également possible de modifier la stratégie de rétablissement de types d'habitats et d'espèces au fil du temps.

c) Le niveau d'appréciation de l'état de conservation

59. Dans la présente affaire, il a notamment été débattu de la question de savoir si un état de conservation favorable doit être assuré au niveau de l'Union, de l'État membre ou du site en cause. À cet égard, il découle des définitions de l'article 1er, sous e) et i), et de l'article 2 de la directive « habitats » que cette dernière vise un état de conservation favorable au niveau de l'Union dans son ensemble. Tel doit en fin de compte être le critère fondamental de la décision de la Commission.

60. Toutefois, un État membre n'est en règle générale pas en mesure d'évaluer de manière concluante la situation dans l'ensemble de l'Union [19]. Dans le cadre de la proposition de réduction de la superficie d'un site, il doit surtout rechercher si les zones concernées par le retrait présentent une importance écologique notable au niveau national aux fins de l'objectif de conservation des habitats naturels ainsi

19 Arrêt du 7 novembre 2000, First Corporate Shipping (C-371/98, EU:C:2000:600, point 23).

que de la faune et de la flore sauvages, au sens de la directive « habitats ». À cet effet, il peut toutefois être judicieux de tenir compte des éventuelles informations disponibles au niveau européen, si celles-ci établissent déjà qu'une renonciation aux zones concernées n'est en tout cas pas possible sous l'angle d'approche européen.

61. L'état de conservation des types d'habitats et des espèces au sein de certains sites peut également présenter un intérêt particulier s'il est défavorable. Dans ce cas, la renonciation à des mesures de rétablissement susceptibles d'améliorer l'état de conservation pourrait porter atteinte à l'interdiction de détérioration visée à l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats» [20]. En effet, il serait à craindre que l'état des types d'habitats ou des espèces en cause au sein du site concerné se détériore en l'absence de mesures de rétablissement. Il convient en particulier d'en tenir compte dans le cadre de l'examen de la réduction de la superficie d'un site.

62. Néanmoins, même en ce qui concerne des sites pris individuellement, tous les potentiels de rétablissement ne doivent pas nécessairement être pris en compte et intégrés au site, et ce même si l'état de conservation est défavorable. En effet, précisément dans le cas de sites étendus tels que le SIC « Haringvliet », différentes mesures de rétablissement devraient entrer en ligne de compte, de sorte que les États membres, tout comme, en principe, la Commission, jouiraient d'une faculté de choix.

63. Il convient enfin d'ajouter qu'en ce qui concerne à tout le moins le cas de la réduction de la superficie d'un site du fait du caractère superflu de certaines zones pour la garantie d'un état de conservation favorable, les justifications d'ordre politique, social et budgétaire qu'invoquent les autorités néerlandaises sont dépourvues de pertinence [21]. De telles justifications peuvent tout au plus présenter une importance lorsque la réduction de la superficie d'un SIC est nécessaire pour pouvoir réaliser certains plans ou projets conformément à l'article 6, paragraphe 4, de la directive « habitats ». Toutefois, il devrait alors exister des plans ou des projets concrets, et toutes les autres conditions de cette disposition devraient être remplies.

2. Le critère de contrôle applicable à la réduction de la superficie d'un site

64. Le pouvoir d'appréciation existant dans le cadre de la décision de réduire la superficie d'un SIC a une importance fondamentale pour le contrôle de cette décision par le juge de l'Union.

65. Tant la proposition de l'État membre que la décision de la Commission sont en règle générale caractérisées par une complexité scientifique et factuelle considérable.

66. Il convient en général de reconnaître un large pouvoir d'appréciation aux organes de l'Union appelés à prendre de telles décisions [22]. Il doit en particulier en aller ainsi pour la décision de la Commission en l'espèce.

20 En ce sens, voir arrêt du 20 octobre 2005, Commission/Royaume-Uni (C-6/04, EU:C:2005:626, point 34).

21 Arrêt du 7 novembre 2000, First Corporate Shipping (C-371/98, EU:C:2000:600, points 23 et 24).

22 Arrêts du 9 septembre 2004, Espagne/Commission (C-304/01, EU:C:2004:495, point 23) ; du 18 juillet 2007, Industrias Químicas del Vallés/Commission (C-326/05 P, EU:C:2007:443, point 75) ; du 22 décembre 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803, point 82) ; du 19 décembre 2012, Brookfield New Zealand et Elaris/OCVV et Schniga (C-534/10 P, EU:C:2012:813, point 50) ; du 16 juin 2015, Gauweiler e.a. (C-62/14, EU:C:2015:400, point 68), et du 8 septembre 2016, Borealis e.a. (C-180/15, EU:C:2016:647, point 45).

67. L'exercice de ce pouvoir n'est toutefois pas soustrait au contrôle juridictionnel. Dans le cadre de ce contrôle, le juge de l'Union doit vérifier le respect des règles de procédure, l'exactitude matérielle des faits retenus par la Commission, l'absence d'erreur manifeste dans l'appréciation de ces faits ou l'absence de détournement de pouvoir. En particulier, lorsqu'une partie invoque une erreur manifeste d'appréciation qu'aurait commise l'institution compétente, le juge de l'Union doit contrôler si cette institution a examiné, avec soin et impartialité, tous les éléments pertinents du cas d'espèce, éléments qui appuient les conclusions qui en sont tirées [23].

68. Dans le cadre de l'examen de l'ensemble des circonstances pertinentes, il convient de prendre en compte le fait que la proposition, par l'État membre, de zones pouvant potentiellement servir au rétablissement des habitats ou des espèces et l'acceptation de cette proposition par la Commission créent une présomption en vertu de laquelle ces zones et les mesures de rétablissement envisagées sont nécessaires pour un état de conservation favorable des types d'habitats et des espèces en cause.

69. C'est pourquoi l'État membre doit renverser la présomption de nécessité des mesures de rétablissement dans le cadre de sa proposition de retirer d'un SIC de telles zones. À cet égard, une simple affirmation, telle que celle figurant dans les informations fournies par les autorités néerlandaises compétentes, et sur laquelle la Commission a fondé sa décision sur la réduction de la superficie du site, ne suffit pas. L'État membre doit plutôt exposer de manière concluante, sur la base des meilleures connaissances scientifiques disponibles, pourquoi il considère que l'état de conservation favorable peut aussi être garanti, ou ultérieurement atteint, sans lesdites zones et les mesures correspondantes.

70. En particulier, le pouvoir d'appréciation en ce qui concerne la protection des potentiels de rétablissement au sein d'un SIC peut même être totalement exclu tant qu'il n'a pas été établi que l'état de conservation des types d'habitats et des espèces en cause est favorable dans ce SIC. Dans un tel cas, eu égard à l'interdiction de la détérioration prévue à l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats », l'État membre ne peut en règle générale pas encore dénier aux zones qui ont été intégrées à la SIC en raison de leur potentiel de rétablissement leur importance écologique aux fins de l'objectif de la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages. En effet, il ne saurait être exclu que ces zones soient encore nécessaires si d'autres mesures de rétablissement s'avèrent insuffisantes. Par conséquent, ces zones ne sauraient être privées de leur statut de protection à ce stade.

71. La Commission ne peut donner suite à une proposition d'un État membre visant à la réduction de la superficie d'un SIC que si, sur le fondement d'éléments à caractère scientifique suffisants, l'État membre la convainc du fait que, du point de vue national, les zones en question ne présentent pas d'importance notable pour l'objectif de conservation des habitats naturels et des espèces et que, du point de vue de l'Union dans son ensemble, rien non plus ne s'oppose à ce que ces zones soient retirées du site en cause.

3. Conclusion intermédiaire

72. En résumé, il convient de constater que, conformément à l'article 4 de la directive « habitats », la Commission peut réduire la superficie d'un SIC, sur proposition de l'État membre compétent, si les zones concernées font partie du SIC exclusivement au regard de mesures futures de rétablissement de types d'habitats ou de populations d'espèces et si l'État membre communique des informations qui permettent à la Commission de constater qu'aucune mesure n'est nécessaire dans ces zones afin de garantir un état de conservation favorable des types d'habitats ou des espèces en cause.

23 Arrêts du 18 juillet 2007, Industrias Químicas del Vallés/Commission (C-326/05 P, EU:C:2007:443, points 76 et 77) ; du 6 novembre 2008, Pays-Bas/Commission (C-405/07 P, EU:C:2008:613, points 55 et 56), et du 9 juillet 2015, Allemagne/Commission (C-360/14 P, non publié, EU:C:2015:457, point 37).

V. Conclusion

73. Nous proposons par conséquent à la Cour de répondre comme suit à la demande de décision préjudicielle :

1) La décision d'exécution (UE) 2015/72 de la Commission, du 3 décembre 2014, arrêtant une huitième actualisation de la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique atlantique, n'est pas valide dans la mesure où le Leenheerenpolder est retiré du site « Haringvliet » (NL 1000015).

2) En vertu de l'article 4 de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, la Commission peut réduire la superficie d'un site d'importance communautaire, sur proposition de l'État membre compétent, si les zones concernées font partie de ce site exclusivement au regard de mesures futures de rétablissement de types d'habitats ou de populations d'espèces et si l'État membre communique des informations qui permettent à la Commission de constater qu'aucune mesure n'est nécessaire dans ces zones afin de garantir un état de conservation favorable des types d'habitats ou des espèces en cause.